

PROSES FORMULASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN**(Studi Kasus Unit Pelaksana Teknis Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Sragen)*****Irwan Abdu Nugraha******Program Studi Ilmu Politik – Universitas Sains Al-Qur'an*****Abstract**

All this time poverty reduction policy is partial, it's so hard to combine all of the perception about poverty reduction because of poverty data is unintegrated, usually data in local government and BPS is different and not synchronous, moreover the poverty services partially will extended the bureaucracy. Sragen create a policy that be a solution to handle poverty problem with established an integrated unit that handle the poverty services like free health services for poor people, scholarship for smart poor student, rebuild the house uninhabitable (RTLH), and usually called by Integrated Services Unit Poverty (UPTPK). In this research, investigator interest to make analysis about how UPTPK can form and who is the actor that most contribute then how is the political intrigues that happened so can formed this UPTPK. The thing that more interested is now all of the policies in Sragen always nuances about poverty reduction. And to answer those questions, using research methods with descriptive approach, that is illustrating the formulation process with analyze data from interviews with relevant parties concerned. Based on research can found some facts, there are from the problem formulation, the issues that developed not only about poverty, but also about bureaucracy in the earlier policies are difficult for the poor people, then the issue policies that appear is caused the campaign from Sragen regent, Agus Faturahman that lift theme about poverty reduction. Society admitted, poverty is a problem that should be solved, but the issue can interested the society when regent campaign. Based on the research there are many factors that influence the policies, and most dominant is economic and political factors. Economic factor are about the budget deficit in the earlier regent leadership that impact the minimum budget to do development policies, so the budget are used for poverty reduction policies. From the policies agenda, there are demand from some group for the regent to realized the promises when his campaign that is Mbelo Wong Cilik. So the demand indirectly is focused to the poverty problem. Furthermore, determination the policies agenda not through DPRD because UPTPK there's no in SOTK Sragen government, so there's no discussion about UPTPK legality with DPRD. From the policy determining, UPTPK established just by a regent with the legal basis only a regent decree. Because of UPTPK isn't in the SOTK Sragen government, as a consequence UPTPK yet manage their own budgeting.

Keywords: *Poverty Reduction Policy, UPTPK Sragen, Formation Process.*

A. PENDAHULUAN

Konsep pemahaman tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dan juga ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan yang cukup dasar dalam kehidupan sehari-hari, kurangnya kesempatan berusaha dan kurangnya lapangan pekerjaan, sehingga pengertian lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral. Ada pendapat yang mengatakan bahwa kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat.

Kemiskinan merupakan permasalahan yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan serta pendekatan secara sistemik terpadu dan menyeluruh dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara secara layak. Berdasarkan data BPS pusat bahwa jumlah masyarakat miskin di Indonesia berdasarkan hasil survei bulan Maret tahun 2014 sebesar 28,60 juta jiwa atau sebesar 11,25% dari jumlah penduduk Indonesia. Walaupun angka ini tergolong besar namun diklaim mengalami penurunan sebesar 0,21% dibanding dengan hasil survei tahun 2013 sebesar 11,46%. Secara rinci diterangkan bahwa penduduk miskin perkotaan terbanyak di pulau Bali dan Nusa Tenggara, sedangkan jumlah penduduk miskin di pedesaan terdapat di Pulau Maluku dan Papua.

Di dalam menghasilkan sebuah kebijakan yang kompeten dalam menangani permasalahan kemiskinan tersebut perlu merujuk pada proses pembuatan kebijakan dan formulasinya. Dalam melakukan formulasi kebijakan tentunya memperhatikan hal-hal yang bersifat *urgent* dan paling mendesak karena ketika pemerintah daerah memilih untuk mengambil sebuah kebijakan tentunya berdasarkan analisis pelaksanaan atau perencanaan dan juga pada isu yang berkembang di masyarakat. Terkadang pemerintah daerah menangkap isu yang sudah di atur di dalam sebuah aktivitas politis yang cenderung manipulatif yang tujuannya memang disengaja agar isu tersebut ditangkap oleh para pembuat kebijakan. Akan tetapi perlu diingat bahwa isu yang ditangkap oleh pemangku kebijakan tidak selalu secara nyata terbentuk secara alamiah di masyarakat. Konsep pembuatan keputusan ini seringkali disebut dengan model *garbage can*.

Model pembuatan keputusan *garbage can* memiliki cara kerja sebagai berikut, yaitu pertama, organisasi memiliki serangkaian solusi/skill yang bisa memecahkan masalah tertentu. Kedua, dengan memiliki keahlian tersebut organisasi berusaha menggunakannya, sehingga para pemimpin menciptakan masalah atau peluang-peluang untuk membuat keputusan untuk mereka sendiri. Ketiga, disebut *garbage can* (keranjang sampah) karena masalah, solusi, dan preferensi dari individu yang berbeda-beda dan koalisi semuanya bercampur dan mengisi satu sama lain agar mendapatkan perhatian dari organisasi dan untuk kemudian melakukan tindakan organisasi. Pembuatan keputusan ini menggunakan teknik manipulasi publik, mereka menciptakan masalah dan menyelesaikan masalah tersebut diarahkan untuk kepentingan penguasa, walaupun dengan teknik *garbage can* pembuatan kebijakan menjadi lebih cepat dan segera terealisasi.

Tindakan seperti ini sering digunakan oleh para elit politik agar dirumuskan sebuah kebijakan yang menyiratkan kepentingan-kepentingan yang tergolong pragmatis, sehingga hanya sebagian kelompok saja yang merasakan kebijakan tersebut. Aktivitas politis tersebut terkadang tidak berhenti pada penciptaan isu yang manipulatif, namun berlanjut pada tataran proses kebijakan yang dinamakan agenda *setting* atau agenda pemerintahan. Dalam penyusunan agenda pemerintahan ini berlangsung di rapat-rapat

dewan DPRD yang cenderung dominan dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan dari sebagian kelompok saja.

Unsur politis sangat kuat di dalam mekanisme kebijakan tersebut. Pemilihan prioritas isu atau permasalahan publik tidak bisa objektif, artinya sesuai dengan kehendak masyarakat secara umum, namun tentu saja terkadang agenda pemerintahan tersebut selalu merujuk pada kepentingan masyarakat namun dengan prioritas dan intensitas yang cenderung rendah. Sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih didominasi oleh kepentingan-kepentingan yang bersifat mikro namun dengan model penganggaran yang makro.

Mengingat bahwa jumlah penduduk miskin di Kabupaten Sragen pada tahun 2011 berdasarkan data BPS adalah 140.002 jiwa, melihat angka kemiskinan tersebut tentu merupakan tugas dari Pemerintah Daerah khususnya Pemda Sragen untuk mengatasi permasalahan tersebut namun harus disikapi dengan kritis mengenai kebijakan yang selama ini dibuat walaupun dengan dalih untuk kepentingan masyarakat. Maka dari itu pentingnya melihat proses formulasi dari suatu kebijakan untuk melihat bagaimana asal-usul dari kebijakan tersebut muncul dan dasar dari kebijakan tersebut dilahirkan. Karena formulasi kebijakan terkadang dilaksanakan secara salah dan tidak semestinya sehingga berdampak pada pembangunan masyarakat secara umum.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik sebuah benang merah bahwa masalah kemiskinan merupakan masalah yang perlu untuk segera diselesaikan dengan cepat dan inovatif. Dalam perumusan kebijakan, pemerintah harus mampu mempertimbangkan mengenai sasaran yang tepat untuk mengentaskan kemiskinan karena penyebab dari kemiskinan tersebut bersifat kompleks. Artinya bahwa banyak unsur-unsur sosial di dalam masyarakat yang menyebabkan seseorang tersebut miskin, semisal dalam hal kultur atau budaya.

Dalam penelitian ini, peneliti tertarik untuk membuat suatu analisis mengenai proses formulasi kebijakan dari UPTPK untuk mengetahui bagaimana UPTPK tersebut bisa terbentuk dan siapa saja yang paling berperan di dalamnya serta bagaimana intrik-intrik politik yang terjadi sehingga bisa terbentuknya UPTPK ini. Yang lebih menarik bahwa kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintahan Kabupaten Sragen sekarang selalu bernuansa pengentasan kemiskinan.

Secara garis besar UPTPK yaitu berupa pendirian sebuah kantor terpadu yang mengurus pelayanan di bidang kemiskinan seperti pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin, beasiswa bagi siswa miskin berprestasi, bantuan bedah rumah bagi rumah tidak layak huni (RTLH) serta sering melakukan program *srawung* warga yang merupakan ajang pertemuan bupati dengan masyarakatnya secara tatap muka langsung.

Program UPTPK ini dibentuk sebagai wujud komitmen beliau kepada slogan "*Greget Bangun Sukowati*" dalam hal ini adalah pengentasan kemiskinan. Unit ini dibentuk melalui Peraturan Bupati Sragen Nomor 2 Tahun 2012 Tanggal 2 Januari 2012. Seperti saat membentuk UPT *One Stop Service* dahulu yang sekarang menjadi Badan Perijinan Terpadu dan Penanaman Modal, semangat pembentukan UPTPK ini adalah dengan memangkas jalur birokrasi warga miskin Sragen untuk mendapatkan pelayanan-pelayanan sesuai dengan kebutuhannya dengan waktu yang ditentukan oleh pihak UPTPK ini, semua data dan jenis pelayanan dapat terintegrasi.

Formulasi Kebijakan

Proses perumusan kebijakan (Nugroho 2012:590) secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut :

1. Munculnya isu kebijakan. Isu kebijakan dapat berupa masalah atau kebutuhan masyarakat atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar dan memerlukan pengaturan pemerintah. Di sini, masalah keta nggapan (*responsiveness*) diperlukan, dalam arti pemerintah harus tanggap menangkap isu kebijakan. Waktu untuk menangkap isu kebijakan secara ideal adalah kurang dari tujuh hari.
2. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk Tim Perumus Kebijakan, yang terdiri atas pejabat birokrasi terkait dan ahli kebijakan publik. Waktu untuk pembentukan tim ini maksimal tujuh hari. Tim ini kemudian secara paralel merumuskan naskah kebijakan dan atau langsung, merumuskan *draft* nol kebijakan,. Untuk membuat konsep ini tidak harus dikontrakkan pada pihak luar. Tim internal pemerintah, yang terdiri atas pejabat yang berkenaan dengan isu kebijakan dan ahli kebijakan publik, dapat merumuskannya. Waktu untuk merumuskan naskah kebijakan bersama dengan *draft* kebijakan idealnya dua minggu kerja (10 hari).
3. Setelah terbentuk rumusan *draft* nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik dan jenjang sebagai berikut :
 - 1) Forum publik yang pertama, yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait. Apabila dimungkinkan, perlu diikutsertakan anggota legislatif yang membidangi bidang terkait. Diskusi dengan forum ini paling banyak dilakukan sebanyak tiga kali dengan waktu paling lama satu bulan.
 - 2) Setelah itu, dilakukan diskusi dengan forum publik yang kedua, yaitu dengan instansi pemerintah di luar lembaga pemerintahan yang merumuskan kebijakan tersebut.
 - 3) Diskusi selanjutnya adalah dengan para pihak yang terkait langsung dengan kebijakan atau yang terkena impak langsung atau yang disebut juga *beneficiaries*. Misalnya, kebijakan perburuhan menghadirkan perwakilan organisasi buruh; kebijakan tarif penerbangan menghadirkan pelaku bisnis penerbangan dan sebagainya.
 - 4) Diskusi forum publik yang ke empat adalah dengan seluruh pihak terkait secara luas, dengan menghadirkan tokoh-tokoh masyarakat, termasuk di dalamnya lembaga swadaya masyarakat yang mengurus isu terkait, asosiasi usaha terkait. Diskusi ini ditujukan untuk membangun pemahaman publik terhadap rencana munculnya suatu kebijakan. Forum ke empat ini diselenggarakan maksimal dua kali dalam waktu maksimal satu bulan. Tujuannya bukan untuk mendapatkan persetujuan seluruh peserta, melainkan mendapatkan masukan publik terhadap kebijakan yang akan dibuat.

Selain itu ketika seorang pemimpin membuat keputusan atau dengan bahasa yang lebih ilmiah adalah merumuskan kebijakan, seringkali melakukan kesalahan-kesalahan yang membuat suatu perumusan kebijakan tidak berjalan sesuai kaidahnya. Kesalahan-kesalahan umum yang sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan menurut Nigro and Nigro (Dalam Islamy, 1986:25-26). adalah sebagai berikut:

1. Cara berfikir yang sempit (*Cognitive nearsightedness*)
2. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*Assumption that future will repeat past*)
3. Terlampau menyederhanakan sesuatu (*Over simplification*)
4. Terlampau menggantungkan pada pengalaman satu orang (*Overreliance on one's own experience*)
5. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi para pembuat keputusan (*Preconceived notions*)
6. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan (*Unwillingness to experiment*)
7. Keengganaan untuk membuat keputusan (*Reluctance to decide*).

Masalah Publik

Suatu permasalahan dapat dikatakan masalah publik bila permasalahan tersebut berdampak pada kepentingan dan aktifitas masyarakat secara umum, akan tetapi tidak semua permasalahan yang berdampak umum menjadi masalah publik. Theodore J. Lowi (dalam Winarno72:2008) membagi masalah publik menjadi dua hal, yang pertama adalah masalah publik dapat dibedakan kedalam masalah prosedural dan substansif.

Masalah prosedural berkaitan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substansif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia. Kedua, didasarkan pada asal-usul masalah tersebut (Winarno72:2008). Sehingga masalah publik dapat diklasifikasikan menjadi permasalahan yang timbul karena dampak dari aktifitas organisasi pemerintah dan juga masalah yang dilihat dari asal-usul permasalahan tersebut.

Akan tetapi, secara sosiologis Emile Durkheim menjelaskan bahwa Problem Sosial adalah sesuatu yang niscaya dan tidak terelakan, mereka menyimpang dari ekspektasi perilaku normal dapat dipakai untuk mendefinisikan apa-apa yang bisa diterima dan yang tidak, yang baik atau yang buruk (Parsons 97:2005).

Bertolak dari pendekatan definisi dari masalah publik tersebut, maka masalah publik dibagi berdasarkan tipe-tipe nya. Charles O Jones (dalam Winarno 76:2008) membuat dua tipe masalah publik. Yang pertama, masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan.

Kedua, masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual/pribadi (dengan demikian ia menjadi masalah publik), tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapat dukungan. Berdasarkan ulasan diatas dapat diterjemahkan bahwa masalah publik terletak pada seberapa besar perhatian masyarakat atas suatu masalah tersebut, dan seberapa kuat kemampuan dari perhatian masyarakat tersebut dapat menggerakkan massa untuk melakukan penuntutan terhadap pemerintah mengenai penyelesaian permasalahan tersebut.

Isu Kebijakan Publik

Ketika sebuah masalah publik didengar dan direspon oleh masyarakat yang terorganisir dan bermutasi menjadi sebuah kelompok kepentingan, maka hal tersebut akan menjadi isu kebijakan yang secara umum akan mendapatkan preferensi perhatian baik itu masyarakat, *stake-holder* dan juga media untuk menuntut pemerintah baik langsung maupun tidak langsung agar pemerintah menyelesaikan permasalahan tersebut. Menurut Ackoff dalam Wiliam Dunn (1995:96) mengatakan bahwa isu kebijakan merupakan hasil perdebatan dari definisi, eksplanasi dan evaluasi masalah.

Bertolak pada pendefinisian isu kebijakan, William Dunn (Dunn 1995:99) membagi isu kebijakan menjadi beberapa jenjang:

1. Isu utama (*Major Issues*), yaitu ditemukan di organisasi tertinggi baik nasional maupun provinsi, isu kebijakan biasanya berupa pertanyaan-pertanyaan mengenai misi organisasi.
2. Isu Sekunder (*secondary Issues*), yaitu isu yang berada di tingkat program dari badan-badan di tingkat nasional dan lokal.
3. Isu Fungsional (*Functional Issues*), yaitu isu yang terdapat baik di tingkat program maupun proyek dan meliputi pertanyaan tentang *budgeting*, keuangan, perbekalan.
4. Isu Minor (*Minor Issues*), isu ini meliputi personalia, *staffing*, upah, waktu libur, dan prosedur serta pelaksanaan standar.

Agenda Kebijakan

Secara definisi agenda kebijakan adalah tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan kegiatan tertentu. Dengan demikian maka agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah proiritas yang bisanya dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dari agenda lain (Winarno 2008:81).

Selain itu menurut Little john dan Foss yang di kutip dalam Senjaja (2004:525) menjelaskan bahwa agenda setting terjadi karena sebuah media harus sangat selektif dalam memberitakan informasi atau menyampaikan berita agenda setting meliputi 3 tahap proses:

1. Prioritas isu yang akan diangkat pada media (pembentukan agenda media)
2. Dalam beberapa hal, agenda media berinteraksi dengan apa yang dipikirkan publik (pembentukan agenda publik)
3. Agenda publik mempengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang dipikirkan oleh para pembuat kebijakan (pembentukan agenda kebijakan)

Dinamika Proses Kebijakan Publik

a. Agenda Setting / Policy Process

Menurut James E. Anderson (Winarno 2007:144), proses pembuatan kebijakan (Policy Process) terdiri tahapan sebagai berikut :

- (1) *Agenda Setting*;
- (2) *Policy Formulation*;
- (3) *Policy Adoption*;
- (4) *Policy Implementation*;

Sedangkan menurut Michael Howlet dan M. Ramesh sebagaimana dikutip dalam Subarsono (2009:13) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahap sebagai berikut :

- a. Penyusunan agenda (agenda setting), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah
- b. Formulasi kebijakan (policy formulation), yakni proses perumusan pilihan-pilihan oleh pemerintah
- c. Pembuatan kebijakan (decision making), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tindakan
- d. Implementasi kebijakan (policy implementation), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil
- e. Evaluasi kebijakan (policy evaluation), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil kinerja kebijakan.

b. Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Publik

Faktor sosial ekonomi dan politik mempengaruhi kebijakan, karena pembuatan kebijakan tidak dapat dilepaskan dari lingkungan kebijakan. Tuntutan (*demands / claims*) terhadap suatu tindakan kebijakan bersumber dari lingkungan yang kemudian mengalir ke dalam sistem politik dan pada saat yang sama lingkungan memberikan “*Limits*” dan “*Constrains*” terhadap Pembuat Kebijakan (*Policy Makers / Stakeholders / Policy Actors*).

Faktor-faktor yang terdapat dalam lingkungan antara lain faktor-faktor geografi (sumberdaya alam, cuaca, penduduk), budaya politik, struktur sosial dan sistem ekonomi. Sedangkan menurut Nigro and Nigro dalam Islamy (1991:25-26) faktor-faktor yang mempengaruhi proses formulasi kebijakan adalah :

1. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama
3. Adanya pengaruh sifat pribadi
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif sebagai unsur utama yang bersifat deskriptif analitis, yaitu satu model penelitian yang dimaksud membuat analisis terhadap gambaran (deskriptif) mengenai data, informasi, kejadian-kejadian secara sistematis, faktual dan akurat. Seperti yang diuraikan oleh Bogdan dan Taylor dalam Moloeng (2005:3) bahwa pendekatan kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Subjek dari penelitian ini adalah Bupati Sragen dan jajarannya serta anggota DPRD Kabupaten Sragen periode tahun 2009-2014 yang merupakan pihak yang ikut serta dalam pengesahan kebijakan UPTPK sekaligus dalam penganggarannya.

Penelitian ini membutuhkan sumber data langsung dari pelaku atau aktor utama yang berdasarkan perannya dan tentu saja disesuaikan dengan fokus pembahasan pada penelitian ini. Penelitian ini mengambil informan dengan menggunakan dua teknik yaitu teknik *purposive*. Teknik *purposive* adalah teknik mencari sumber data dengan

pertimbangan tertentu, dalam arti bahwa informan dipilih berdasarkan derajat keterlibatan dan pengetahuan yang relevan dengan tema penelitian ini.

Dengan teknik *purposive* ini maka peneliti mengambil informan adalah bupati Sragen Agus Faturahman, Anggota DPRD Kab. Sragen periode 2009-2014, instansi yang berkaitan dengan dengan program-program penanggulangan kemiskinan yang terdiri dari Kepala kantor UPTPK Kabupaten Sragen, Kepala Dinas Sosial, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Dinas Kesehatan, Camat selaku pimpinan-pimpinan satuan kerja di bawah komando langsung oleh bupati Sragen Agus Faturahman.

C. Hasil Penelitian

a. Formulasi Masalah

1. Permasalahan yang muncul tentu saja secara luas adalah masalah kemiskinan, akan tetapi secara lebih mendalam permasalahan yang muncul adalah masalah birokrasi karena selama ini kebijakan tentang pengentasan kemiskinan sudah terbentuk namun masih terpisah-pisah sehingga masyarakat harus melewati birokrasi yang sangat panjang.
2. Alasan mengapa permasalahan tersebut menjadi masalah kebijakan lebih dikarenakan keinginan masyarakat untuk memprioritaskan penyelesaian permasalahan kemiskinan. Sebab selama 10 tahun kepemimpinan Untung Wiyono, pelayanan lebih diutamakan pada pelayanan bagi investor.
3. Aktor yang berperan dalam mengangkat isu tersebut adalah Bupati Sragen Agus Faturahman karena selama beliau kampanye dalam pencalonannya menjadi Bupati Sragen, selalu mengangkat tema-tema yang berhubungan dengan pengentasan kemiskinan dengan membuat jargon “Mbelo Wong Cilik”
4. Cara isu tersebut mendapat perhatian masyarakat tentu saja melalui media-media kampanye seperti baliho, poster dan kampanye langsung oleh Agus Faturahman pada saat mencalonkan diri sebagai Bupati Sragen. Dan peran media massa juga mendukung kampanye tersebut.

b. Agenda Kebijakan

1. Cara mengembangkan alternatif pemecahan dari permasalahan yang ada adalah dengan melakukan integrasi pada satu instansi dari kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan yang masih terpisah-pisah pada dinas-dinas tertentu sehingga akan mempermudah masyarakat untuk mengakses pelayanan-pelayanan tersebut
2. Lingkungan kebijakan yang mempengaruhi kebijakan adalah faktor politis dan ekonomi. Pada faktor politis pengaruh tersebut berupa tuntutan dari kelompok masyarakat untuk merealisasikan janji Bupati Agus Faturahman pada waktu pencalonan dengan mengangkat tema keberpihakan kepada masyarakat kecil. Sedangkan faktor ekonomi lebih pada defisit anggaran sehingga hanya mampu membuat kebijakan non fisik seperti pelayanan.
3. Aktor yang berperan dalam penentuan agenda kebijakan adalah Bupati Sragen karena UPTPK belum masuk di dalam SOTK Kab. Sragen sehingga belum ada pembahasan dengan DPRD untuk menyusun perda yang menjadi payung hukumnya. Hanya sebatas unit yang dibentuk oleh Bupati melalui payung hukum Pebub.

4. Dalam hal organisasi yang memperjuangkannya, secara subjek belum ada lembaga atau ormas yang memperjuangkannya karena pembentukan UTPK ini murni inisiatif dari Bupati Sragen
 5. Berkaitan dengan kekuatan politis yang dominan, kebijakan UTPK ini di buat lebih pada kewenangan dari Bupati Sragen sehingga dengan kewenangan yang dimiliki bupati membentuk UTPK . walaupun di kalangan DPRD ada kecurigaan politis terkait pembentukan UTPK itu sendiri.
- c. Penetapan Kebijakan
1. Cara penetapan dari kebijakan UTPK tersebut adalah dengan cara mengeluarkan Peraturan Bupati sebagai payung hukumnya sehingga secara tidak langsung kebijakan ini ditetapkan secara sepihak oleh Bupati Sragen mengingat UTPK belum memiliki perda maka belum ada pembahasan dengan DPRD
 2. Pelaksana dari kebijakan UTPK adalah Pemerintah Kabupaten Sragen dengan membuat satu unit kerja yang berisi PNS serta ditunjuk oleh Bupati secara langsung tanpa melalui Bappeda mengingat UTPK belum menjadi SOTK
 3. Proses dan strategi dalam pelaksanaannya adalah tentu saja dengan membuat Unit kerja dan strukturnya sebagai wadah yang menjalankan kebijakan tersebut. Prinsip kerjanya adalah melakukan koordinasi dengan dinas atau badan yang mengelola anggaran untuk masyarakat miskin dan melakukan pendataan serta pelayanan keluhan, atas permasalahan yang ada.

D. Kesimpulan

Dalam proses formulasi kebijakan, dalam penelitian ini mengambil dimensi-dimensi formulasi kebijakan seperti perumusan permasalahan yang berkaitan dengan isu kebijakan dan permasalahannya, serta berkaitan pula dengan opini publik yang tercipta di masyarakat. Selanjutnya, yaitu dimensi agenda kebijakan yang berkaitan dengan proses politik yang terjadi terkait dengan perumusan kebijakan UTPK yang berhubungan dengan aktor yang terlibat, kekuatan politik yang dominan. Yang terakhir pada tahap penentuan kebijakan yang berhubungan dengan cara penetapan alternatif pemecahan masalah yang muncul, aktor pelaksana, dan strategi dalam melaksanakannya.

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam dimensi perumusan masalah bahwa masalah yang muncul adalah tentu saja masalah kemiskinan karena kebijakan UTPK merupakan kebijakan yang muncul sebagai bentuk respon Pemerintah Kabupaten Sragen atas permasalahan kemiskinan yang muncul. Akan tetapi permasalahan lebih mengerucut pada permasalahan birokrasi terhadap pelayanan khususnya pelayanan untuk masyarakat miskin.

Karena program dan kebijakan untuk pengentasan kemiskinan sudah banyak dibuat dan disusun. Akan tetapi program-program tersebut masih bersifat parsial atau terpotong-potong sehingga dampaknya tidak signifikan. Sedangkan aktor yang dominan dalam memperjuangkan isu tersebut adalah bupati Sragen dan jajarannya.

Cara isu tersebut mampu membentuk opini publik lebih dikarenakan tuntutan masyarakat dan kelompok masyarakat tentang janji-janji bupati Sragen, Agus Faturahman, pada saat pencalonannya pada Pilkada 2011, sehingga tuntutan muncul bukan karena permasalahan yang muncul namun lebih pada tuntutan masyarakat terhadap janji bupati yang mengedepankan masyarakat miskin dalam menciptakan ritme kebijakannya.

Pada tahap agenda kebijakan, banyak lingkungan kebijakan yang mempengaruhinya, akan tetapi yang lebih dominan dalam mempengaruhi ritme kebijakan ini adalah karena faktor politis yang berupa tuntutan masyarakat terhadap janji kampanye bupati Sragen pada saat pencalonan.

Pada faktor ekonomi, disebabkan pada saat pergantian kepemimpinan kondisi APBD mengalami defisit karena sebagai dampak dari kebijakan kepemimpinan terdahulu yang mengedepankan pembangunan fisik dengan konsekuensi menyedot banyak anggaran. Sehingga kepemimpinan bupati yang sekarang mencoba mengalihkan semua APBD ke arah kebijakan yang mampu dirasakan langsung oleh masyarakat khususnya masyarakat miskin.

Dalam penentuan agenda kebijakan, ternyata UPTPK hanya memiliki payung hukum berupa Peraturan Bupati dan belum masuk dalam SOTK Pemerintah Kabupaten Sragen. Maka dari itu UPTPK belum mengelola anggaran sendiri. Mengenai kekuatan politis yang dominan pada bupati dan wakil bupati itu sendiri, karena memang kebijakan tersebut belum melalui proses legislasi.

Dalam arti bahwa DPRD secara kelembagaan belum diajak bicara mengenai kebijakan UPTPK ini. Dan menurut para elit politik muncul asumsi dan persepsi bahwa dengan adanya UPTPK, bupati mampu mengintegrasikan anggaran-anggaran yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Sehingga muncul keurigaan bahwa kebijakan tersebut akan digunakan bupati untuk kepentingan politisnya atau untuk memobilisasi massa.

Dalam penetapan kebijakan, bahwa Pemerintah Kabupaten Sragen masih mengusahakan UPTPK agar bisa masuk ke dalam SOTK Kabupaten Sragen mengingat sejauh ini UPTPK belum secara sempurna terbentuk dan tugas serta kewenangannya pun masih terbatas pada pola pengkoordinasian antara dinas dan badan yang memiliki tugas serta fungsi linier dengan program pengentasan kemiskinan. Sehingga penetapannya pun hanya sekedar penerbitan Peraturan bupati saja. Serta aktor pelaksanaannya tentu saja Bupati dan jajarannya.

DAFTAR REFERENSI

- Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (ed). *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media, 2009.
- Rusli, Budiman. *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*. Bandung: Hakim Publishing, 2013.
- Parsolong, Harbani. *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung: Alfabeta, 2010.
- Teguh Sulistiyani, Ambar (Ed). *Memahami Good Governance : Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Gava Media, 2004.
- Kaloh,J. *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Lexy J.Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005.
- Indiahono, Dwiyanto. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media, 2009.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Med Pres, 2007.
- Dunn, William N. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya, 1995
- Parsons, Wayne. *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Anderson. *Public Policy Making: An Introduction*, Bandung: Irama Widya. 2006.

Islamy, M. Irfan. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 2009.

Sendjaja, Djuarsa. *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Jakarta: PT.Raja Grafindo, 2004.