

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pertumbuhan ekonomi dan pembangunan semakin mengalami perkembangan yang sangat cepat. Hal ini didukung dengan adanya kemudahan akses baik transportasi maupun komunikasi. Perkembangan yang begitu cepat ini membawa beberapa negara terutama negara berkembang untuk dapat menyesuaikan diri dengan kondisi lingkungan yang semakin mengalami kemajuan. Tak pelak kondisi ini menuntut banyak negara untuk terus memaksimalkan serta memperbaiki kondisi pemerintahan yang ada, agar nantinya dapat bersaing dengan negara lain. Indonesia sebagai negara berkembang dengan luas wilayah yang mencapai 1.904.569 km serta terdiri dari 17.508 pulau dengan jumlah penduduk mencapai kisaran 242.968.342 dituntut untuk bergerak cepat memaksimalkan potensi demi terwujudnya pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹ Pembangunan pada hakekatnya adalah suatu proses perubahan yang direncanakan menuju pada keadaan yang lebih baik sesuai dengan cita-cita masyarakat. Tujuan dari adanya pembangunan nasional sebagaimana disebutkan dalam GBHN adalah mewujudkan suatu masyarakat Indonesia seutuhnya.

Salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mempercepat pembangunan di daerah adalah diberlakukannya otonomi daerah. Otonomi daerah sebagai bagian dari dimulainya pemerintahan yang demokrasi yaitu dari rakyat untuk

¹ Sumber data : <https://www.cia.gov/library/publications/the-word-factbook/geos/id.html> Juli 2010

rakyat dan oleh rakyat dirasa menjadi solusi terbaik untuk memaksimalkan potensi daerah serta pemerataan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah. Tujuan utama dari adanya otonomi daerah ini antara lain membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani masalah domestik. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih fokus dalam menangani permasalahan global serta mampu merumuskan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis, misalnya: kebijakan mengenai penanggulangan kemiskinan dan bencana alam yang tidak hanya melibatkan pemerintah pusat tetapi juga birokrasi yang ada di Provinsi, Kabupaten, Kota dan Daerah.

Aspek penting untuk mewujudkan pembangunan yang di cita-citakan yaitu melalui perbaikan Sumber Daya Manusia atau SDM. Pembangunan SDM ini dapat dilakukan dengan meningkatkan mutu serta kualitas disetiap jenjang pendidikan. Untuk itu peran pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pendidikan pada era otonomi ini sangat diperlukan terkait dengan peningkatan kualitas menuju terangkatnya kesejahteraan hidup dan kemandirian masyarakat.

Salah satu daerah di Indonesia yang konsen untuk melakukan perbaikan serta peningkatan mutu dalam aspek pendidikan adalah Kota Yogyakarta. Kota Yogyakarta sebagai bagian dari Provinsi Yogyakarta dengan pemerintahan yang disebut Pemerintahan Kota Yogyakarta dengan Walikota Yogyakarta sebagai Kepala Daerahnya. Kota Yogyakarta yang menjadi fokus penulis memiliki luas wilayah, yaitu 32,5 Km² yang berarti 1,025% dari luas wilayah Propinsi DIY. Dengan luas

3.250 hektar tersebut terbagi menjadi 14 Kecamatan, 45 Kelurahan, 617 RW, dan 2.531 RT, dan dihuni oleh 455.946 jiwa.²

Tabel 1.1
Data Penduduk Kota Yogyakarta secara keseluruhan dari
Tahun 2007-2009

Tahun	Jumlah penduduk
2007	434.212
2008	444.236
2009	455.946

Sumber data: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta

Melihat kondisi wilayah serta jumlah penduduk yang semakin meningkat setiap tahunnya, maka pemerintah kota Yogyakarta berusaha memaksimalkan potensi sumber daya manusia yang ada untuk menciptakan masyarakat yang memiliki nilai ekonomis tinggi. Salah satu program untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta penuntasan wajib belajar 12 tahun yaitu adanya program Jaminan Pendidikan Daerah atau JPD. Program Jaminan Pendidikan Daerah atau JPD ini dimaksudkan untuk membantu masyarakat memperoleh pelayanan pendidikan secara merata. Program Jaminan Pendidikan Daerah ini dimaksudkan untuk membantu peserta didik dari keluarga pemegang Kartu Menuju Sejahtera atau KMS.

KMS merupakan kartu identitas diri yang diberikan oleh Dinsosnakertrans kepada keluarga miskin yang telah ditetapkan melalui Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 417/KEP/2009 Tentang Penetapan Parameter Pendataan Keluarga

² Laporan jumlah penduduk Kota Yogyakarta Tahun 2009 oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta

Miskin Kota Yogyakarta. Berdasarkan keputusan tersebut didapat beberapa indikator untuk menentukan miskin tidaknya suatu masyarakat, yaitu :

Tabel 1.2

Tabel Parameter Pendataan Keluarga Miskin Kota Yogyakarta

ASPEK	PARAMETER	BOBOT
1. Pendapatan dan Asset	1. Suami dan istri tidak bekerja	8
	2. Pendapatan rata-rata anggota keluarga setiap bulan kurang dari Rp. 200.000,-	12
	3. Status kepemilikan bangunan tempat tinggal bukan milik sendiri/kontrak/sewa/melindung:-	6
	4. Keluarga tidak memiliki barang selain tanah yang bernilai lebih dari Rp. 1.000.000,-	5
	5. Daya listrik maksimal 450 watt dan atau tagihan listrik per bulan kurang dari Rp. 50.000,-	4

ASPEK	PARAMETER	BOBOT
2. Papan	1. Luas tempat tinggal rata-rata tiap anggota keluarga kurang dari 5 meter persegi	10
	2. Jenis bahan bidang dinding terluas dari tempat tinggal berupa bamboo / kayu / bahan lain berkualitas rendah / tembok tanpa plester atau diplester kualitas rendah	8
3. Pangan	1. Keluarga tidak mampu memberi makan anggota keluarga 3 kali setiap hari	9
	2. Keluarga tidak mampu membeli dan menyediakan lauk daging / telur / ayam / ikan atau susu 2 kali dalam seminggu	9
4. Sandang	1. Keluarga hanya dapat membelikan pakaian baru bagi anggota keluarga maksimal 1 kali setahun	3
5. Kesehatan	1. Keluarga tidak mampu membayar biaya tindakan di Puskesmas	4
	2. Sumber air minum dan masak bukan dari PAM	1
	3. Tempat membuang air besar tidak di MCK	4

ASPEK	PARAMETER	BOBOT
6. Pendidikan	1. Pendidikan Kepala Keluarga maksimal lulus SMP	3
	2. Keluarga memiliki anak atau anggota keluarga yang sedang sekolah sampai dengan tingkat SMA / SMK :	
	- Satu anak atau anggota keluarga	4
	- Dua anak atau anggota keluarga	8
	3. Terdapat anak usia sekolah yang DO / atau tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan sampai dengan SMA / SMK	4
7. Sosial	1. Keluarga tidak mengikuti aktifitas kegiatan lingkungan sama sekali.	2

Sumber data : Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 417/KEP/2009 Tentang Penetapan Parameter Pendataan Keluarga Miskin Kota Yogyakarta

Kemudian dari pendataan parameter diatas, selanjutnya dilihat jumlah bobot untuk masing-masing aspek yang akan dikategorikan ke dalam tiga stratifikasi, antara lain:

Tabel 1.3
Tabel Stratifikasi Keluarga Miskin

STRATIFIKASI	BOBOT	KODE
Fakir Miskin	Jumlah Bobot antara 76-100	FM
Miskin	Jumlah Bobot antara 51-75	M
Hampir Miskin	Jumlah Bobot antara 31-50	HM

Sumber data : Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 417/KEP/2009 Tentang Penetapan Parameter Pendataan Keluarga Miskin Kota Yogyakarta

Pendataan keluarga miskin ini akan selalu diperbaharui setiap tahunnya agar pemberian jaminan pendidikan dapat diberikan kepada masyarakat secara merata. Selanjutnya dari data keluarga miskin yang ada akan diberikan identitas diri berupa kartu yang disebut Kartu Menuju Sehat atau disingkat KMS. Dengan identitas ini akan memudahkan peserta didik dari keluarga pemegang KMS untuk mendapatkan Jaminan Pendidikan Daerah atau JPD.

Berikut data penerima KMS yang diperoleh dari Dinsosnakertrans tentang jumlah penerima KMS dan perbandingannya dari tahun 2007-2009 sebagai berikut:

Tabel 1.4

TABEL PERBANDINGAN JUMLAH KELUARGA MISKIN KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2007/2008⁴

No	Kacamatan	HM Tahun 2007	HM Tahun 2008	%	M Tahun 2007	M Tahun 2008	%	FM Tahun 2007	FM Tahun 2008	%	Jumlah Data KM 2007	Jumlah Data KM 2008	%
1	Tegalrejo	1201	1072	10,74	1315	1204	8,44	150	131	12,67	2666	2407	9,71
2	Jetis	849	770	10,26	1054	1024	2,93	110	101	8,91	2013	1895	6,23
3	Gondokusuman	1136	930	22,15	1024	908	12,78	99	84	17,86	2259	1922	17,53
4	Danurejan	657	568	15,67	1034	914	13,13	106	101	4,95	1797	1583	13,52
5	Gedongtengen	646	612	5,56	845	833	1,44	128	124	3,23	1619	1569	3,19
6	Ngampilan	648	587	10,39	649	590	10,00	26	27	-3,70	1323	1204	9,88
7	Wirobrajan	867	758	14,38	1020	938	8,74	133	115	15,65	2020	1811	11,54
8	Mantrijeron	886	832	6,49	997	930	7,20	136	123	10,57	2019	1885	7,11
9	Kraton	645	567	13,78	653	622	4,98	56	54	3,70	1354	1243	8,93
10	Gondomanan	511	504	1,39	644	620	3,87	91	90	1,11	12,46	1214	2,64
11	Pakualaman	327	318	2,83	398	384	3,65	57	53	7,55	782	755	3,58
12	Mergangsan	909	835	8,86	1098	1007	9,04	114	109	4,59	2121	1951	8,71
13	Umbulharjo	1701	1481	14,85	1640	1513	8,39	145	141	2,84	3486	3135	11,20
14	Kotagede	932	870	7,13	963	902	6,76	85	81	4,94	1980	1853	6,85
	Jumlah	11915	10704	11,31	13334	12389	7,63	1436	1334	7,65	26685	24427	9,24

⁴ Sumber data : Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta

Tabel 1.5

TABEL PERBANDINGAN JUMLAH KELUARGA MISKIN KOTA YOGYAKARTA TAHUN 2008/2009⁵

No	Kacamatan	HM Tahun 2008	HM Tahun 2009	%	M Tahun 2008	M Tahun 2009	%	FM Tahun 2008	FM Tahun 2009	%	Jumlah Data KM 2008	Jumlah Data KM 2009	%
1	Tegalrejo	1072	1084	-1,12	1204	952	20,93	131	27	79,39	2407	2063	14,29
2	Jetis	770	756	1,82	1024	838	18,16	101	43	57,43	1895	1637	13,61
3	Gondokusuman	930	950	-2,15	908	873	3,85	84	49	41,67	1922	1872	2,60
4	Danurejan	568	602	-5,99	914	6,94	24,07	101	45	55,45	1583	1341	15,29
5	Gedongtengen	612	623	-1,80	833	822	1,32	124	50	59,68	1569	1495	4,72
6	Ngampilan	587	362	38,33	590	742	-25,76	27	71	-162,96	1204	1175	2,41
7	Wirobrajan	758	634	16,36	938	906	3,41	115	40	65,22	1811	1580	12,76
8	Mantrijeron	832	759	8,77	930	850	8,60	123	47	61,79	1885	1656	12,15
9	Kraton	567	602	-6,17	622	524	15,76	54	21	61,11	1243	1147	7,72
10	Gondomanan	504	432	14,29	620	537	13,39	90	44	51,11	1214	1013	16,56
11	Pakualaman	318	343	-7,86	384	239	37,76	53	5	90,57	755	587	22,25
12	Mergangsan	835	911	-9,10	1007	821	18,47	109	21	80,73	1951	1753	10,15
13	Umbulharjo	1481	1250	15,60	1513	1027	32,12	141	65	53,90	3135	2342	25,30
14	Kotagede	870	804	7,59	902	752	16,63	81	11	86,42	1853	1567	15,43
	Jumlah	10704	10112	5,53	12389	10577	14,63	1334	539	59,60	24427	21228	13,10

⁵ Sumber data : Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta

Dari tabel diatas dapat dilihat jumlah penerima Kartu Menuju Sejahtera atau KMS tahun 2007 hingga 2008 dan tahun 2008 hingga 2009 secara keseluruhan mengalami penurunan dari jumlah data keluarga miskin di kota Yogyakarta. Untuk tahun 2007 hingga 2008 penurunan keluarga miskin dari stratifikasi hampir miskin mencapai 11,31%, untuk stratifikasi miskin mencapai 7,63% sedangkan untuk stratifikasi fakir miskin mencapai 7,65%. Total penurunan jumlah keluarga miskin tahun 2007 hingga 2008 mencapai 9,24%. Selanjutnya capaian tahun 2008 hingga 2009 angka penurunan untuk stratifikasi hampir miskin mencapai 5,53%, untuk stratifikasi miskin mencapai 14,63% dan untuk stratifikasi fakir miskin mencapai 59,60%. Total penurunan jumlah keluarga miskin tahun 2008 hingga 2009 mencapai 13,10%. Angka penurunan ini lebih besar dibanding dengan tahun 2007 hingga 2008. Angka penurunan ini dikarenakan terdapat beberapa asumsi yang berbeda dalam mendata keluarga miskin. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan wilayah serta kondisi disetiap daerah.

Jaminan Pendidikan Daerah bagi peserta didik dari keluarga pemegang Kartu Menuju Sejahtera atau KMS yang diberikan Pemerintah Kota ini tidak semata-mata jaminan untuk mendapatkan pelayanan pendidikan secara gratis, tetapi bersifat membantu. Jaminan yang dimaksud dalam pendidikan melalui pemberian bantuan bagi siswa dari keluarga pemegang KMS, berupa biaya operasional, biaya investasi, dan biaya pribadi. Biaya operasional terdiri dari belanja pegawai dan belanja barang dan jasa, biaya investasi berupa biaya modal yang digunakan untuk pengeluaran

pembelian atau pengadaan pembangunan aset tetap berwujud yang mempunyai nilai manfaat lebih dari 12 bulan. Sedangkan biaya pribadi berupa biaya yang digunakan peserta didik untuk pengeluaran pembelian keperluan yang secara tidak langsung mendukung kegiatan belajar mengajar yang terdiri dari seragam dan buku. Untuk biaya pada masing-masing belanja pegawai, barang dan jasa akan dijelaskan lebih lanjut pada Bab selanjutnya.

Tujuan lain dari diberikannya Jaminan Pendidikan Daerah ini dimaksudkan untuk membantu biaya pendidikan kota Yogyakarta yang belum terpenuhi oleh bantuan pendidikan yang lain seperti Bantuan Operasional Sekolah atau BOS dari pemerintah pusat serta bantuan tidak langsung yang diberikan oleh pemerintah daerah seperti perbaikan sarana dan prasarana sekolah. Hal lain yang menjadi alasan diberikannya program Jaminan Pendidikan Daerah atau JPD untuk meningkatkan kesempatan yang seluas-luasnya bagi penduduk daerah kota Yogyakarta supaya dapat menjangkau penuntasan Wajib Belajar 12 tahun sesuai dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 04 Tahun 2009 Bab II Pasal 2 huruf (a) tentang Pedoman Pemberian Jaminan Pendidikan Daerah. Penuntasan wajib belajar 12 tahun ini merupakan tindak lanjut dari prestasi yang didapat oleh Kota Yogyakarta yaitu Tuntas Wajib Belajar 9 Tahun Widya Krama dari Departemen Pendidikan Nasional.

Hal lain yang menjadi landasan dasar adanya program Jaminan Pendidikan Daerah antara lain :

1. Jumlah kemiskinan yang ada di kota Yogyakarta

Tabel 1.6

Tabel angka kemiskinan di kota Yogyakarta dari Tahun 2007 - 2009

Tahun	Jumlah KK miskin
2007	26.685 KK
2008	24.427 KK
2009	21.228 KK

Sumber data : Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi kota Yogyakarta

Pada Tahun 2007 jumlah kemiskinan kepala keluarga berjumlah 26.685, sedangkan Tahun 2008 jumlah kemiskinan KK berjumlah 24.427 dan pada Tahun 2009 jumlah kemiskinan KK berjumlah 21.228. Secara keseluruhan dari tabel diatas terlihat bahwa jumlah kemiskinan per-KK mengalami penurunan. Tetapi untuk tahun 2009 sebesar 21.228 masih relatif cukup besar mengingat kota Yogyakarta ingin mencapai kesejahteraan masyarakat secara merata dengan meminimalkan angka kemiskinan sekecil mungkin.

2. Jumlah angka penduduk miskin yang ada di kota Yogyakarta.

Tabel 1.7

Tabel angka penduduk miskin yang ada di kota Yogyakarta

Tahun	Jumlah penduduk miskin
2007	89.818 jiwa
2008	81.334 jiwa
2009	68.998 jiwa

Sumber data : Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta

Pada Tahun 2007 jumlah kemiskinan penduduk berjumlah 89.818, sedangkan Tahun 2008 jumlah kemiskinan penduduk berjumlah 81.334 dan pada Tahun 2009 jumlah kemiskinan penduduk berjumlah 68.998. Secara keseluruhan dari tabel diatas terlihat bahwa jumlah kemiskinan penduduk mengalami penurunan. Hal ini tentu perlu diteliti lebih lanjut. Untuk itu menjadi kewajiban serta tanggungjawab pihak pelaksana bagaimana pendataan yang dilakukan sehingga data yang ada benar-benar akurat sesuai dengan tujuan awal yaitu ingin membantu warga miskin kota Yogyakarta.

3. Jumlah anak putus sekolah yang ada di kota Yogyakarta

Tabel 1.8

Tabel angka putus sekolah yang ada di kota Yogyakarta³

Tahun	Jumlah anak putus sekolah
2006	349 siswa
2007	170 siswa
2008	48 siswa

Sumber data : Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta

Pada Tahun 2006 jumlah anak putus sekolah berjumlah 349 siswa, sedangkan Tahun 2007 jumlah anak putus sekolah berjumlah 170 dan pada Tahun 2009 jumlah anak putus sekolah berjumlah 48. Secara keseluruhan dari tabel diatas terlihat bahwa jumlah anak putus sekolah di kota Yogyakarta mengalami penurunan. Tetapi pelaksanaan program jaminan ini masih perlu dimaksimalkan untuk mencapai angka putus sekolah sekecil mungkin agar warga masyarakat kota Yogyakarta dapat bersekolah secara keseluruhan.

4. Wajib belajar 12 Tahun yang diputuskan oleh Pemerintah kota Yogyakarta.

Untuk menciptakan tematik pembangunan yang ada di kota Yogyakarta yaitu "Terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai kota pendidikan berkualitas dengan dukungan sumber daya yang berkualitas".⁴ Maka kota Yogyakarta mengadakan pendidikan wajib belajar 12 tahun. Hal ini dilakukan sebagai wujud adanya penghargaan dari Dinas Pendidikan Nasional karena keberhasilan kota Yogyakarta

³ Sumber data : RKPD Kota Yogyakarta untuk Tahun 2007, 2008 dan 2009

⁴ Sesuai dengan isi RKPD tahun 2007, 2008 dan 2009

dalam mewujudkan Tuntas Belajar 9 tahun. Untuk mewujudkan wajib belajar 12 tahun, pemerintah kota Yogyakarta mengadakan program jaminan pendidikan. Program tersebut diharap dapat memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk memperoleh layanan pendidikan yang berkualitas. Jaminan Pendidikan ini ditujukan untuk jenjang pendidikan TK/RA/TKLB, SD/MI/SDLB, SMP/SMTS/SMPLB, SMA/MA/SMALB dan SMK di daerah atau diluar daerah dalam Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam hal besarnya biaya serta jenis program jaminan pendidikan daerah yang akan didapatkan peserta didik akan dibahas lebih lanjut pada Bab selanjutnya.

Untuk itulah program JPD ini sangat penting untuk dilaksanakan mengingat cukup besarnya keluarga miskin yang ada di kota Yogyakarta serta untuk memperbaiki kualitas sumber daya manusia dan mempercepat pembangunan dibidang pendidikan. Selain itu aspek pendidikan merupakan aspek penting untuk menciptakan tenaga yang terdidik dengan kemampuan unggul untuk menghadapi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang semakin cepat.

Atas dasar itulah penulis ingin meneliti tentang sejauh mana pelaksanaan program Jaminan Pendidikan Daerah atau JPD untuk keluarga miskin pemegang kartu menuju sejahtera atau KMS di Kota Yogyakarta.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian permasalahan yang telah dipaparkan penulis diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi program Jaminan Pendidikan Daerah untuk siswa pemegang Kartu Menuju Sejahtera atau KMS di Kota Yogyakarta Tahun 2009?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program Jaminan Pendidikan Daerah untuk siswa pemegang KMS di Kota Yogyakarta Tahun 2009?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Suatu penelitian pada dasarnya dilaksanakan untuk memecahkan masalah. Penentuan tujuan penelitian diperlukan agar penelitian yang dilakukan mempunyai arah yang jelas dan sistematis.

Tujuan Penelitian antara lain :

1. Untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan program Jaminan Pendidikan Daerah atau JPD bagi peserta didik yang berasal dari keluarga pemegang Kartu Menuju Sejahtera atau KMS.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor yang mempengaruhi keberhasilan program Jaminan Pendidikan Daerah atau JPD bagi peserta didik yang berasal dari keluarga pemegang Kartu Menuju Sejahtera atau KMS.

Manfaat Penelitian antara lain :

1. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan masukan kepada pemerintah Kota Yogyakarta terhadap implementasi pelaksanaan program jaminan pendidikan bagi keluarga miskin pemegang KMS untuk selanjutnya dapat dijalankan secara baik dan maksimal.
2. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan wacana yang bersifat intelektual bagi jurusan Ilmu Pemerintahan serta masyarakat luas.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian penjelasan mengenai variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep atau definisi tertentu. Sehingga nantinya akan tampak jelas, sistematis, dan ilmiah dalam melakukan kegiatan penelitian.

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial atau fenomena alami yang menjadi pusat perhatian⁵. Dengan demikian teori merupakan sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti. Berdasarkan konsep tersebut, kerangka dasar teori dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan

Sebagai upaya menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas terus diupayakan oleh pemerintah kota Yogyakarta, salah satunya dengan memberikan

⁵ Sofyan Effendi dan Masri Singarimbun.1989. *Metode Penelitian Survey*, LP3ESD: Jakarta. Hal 37.

jaminan pendidikan melalui suatu program pendataan keluarga miskin yang selanjutnya dipermudah dengan pemberian identitas diri yang disebut Kartu Menuju Sehat atau KMS. Program ini perlu kiranya diimplementasikan atau dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Menurut van Meter dan van Horn, *membatasi "implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu maupun kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya"*.⁶

Tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil. Definisi ini juga memandang bahwa suatu implementasi dapat dilaksanakan dan dijalankan oleh semua pihak baik pemerintah itu sendiri maupun swasta dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Mazmania dan Sabartier, *"implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian"*.⁷

Kegiatan-kegiatan ini merupakan suatu usaha untuk mengimplementasikan suatu program agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diinginkan dengan tetap

⁶ Budi Winarno. 2008. *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*. MedPress: Yogyakarta. Hal 146

⁷ Wahab, Solichin Abdul, 1997. *"Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara"*. Bumi Aksara: Jakarta. Hal 12

melihat kepada beberapa kemungkinan baik akibat maupun dampak yang timbul dari adanya program tersebut.

Selain itu Ripley dan Grace Franklin memandang bahwa kompleksitas implementasi tidak hanya ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, yang mana masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.⁸

Faktor-Faktor yang mempengaruhi implementasi, setiap pembuat kebijakan selalu bertujuan untuk menciptakan hasil yang maksimal sesuai dengan tujuan kebijakan atau program tersebut. Pelaksana kebijakan selalu berupaya agar implementasi kebijakan atau program berhasil atau sesuai dengan apa yang ditetapkan dalam rumusan kebijakan atau program. Keberhasilan proses implementasi suatu program atau kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang ada.

Menurut Grindle implementasi kebijakan ditentukan oleh isi dan konteks implementasinya.⁹ Ide dasar Grindle adalah setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah ditetapkan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Isi kebijakan mencakup : Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan

⁸ Subarsono. 2005. *Analisa Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta. Hal 89

⁹ Samudra Wibawa. 1994. *Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta. Hal 22

yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, sumber daya yang dikerahkan.

Menurut Mazmanian dan Sabatier ,variable-variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan pada proses implementasi adalah:¹⁰

- a. Mudah tidaknya masalah untuk diarahkan, yang terdiri dari variabel: (i) kesulitan teknis (ii) keragaman perilaku kelompok sasaran (iii) prosentase kelompok sasaran disbanding jumlah penduduk (iv) besarnya perubahan perilaku yang dikehendaki
- b. Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan implementasi terdiri dari variabel: (i) kejelasan dan konsisten tujuan (ii) penggunaan teori kausal yang memadai (iii) ketetapan alokasi sumber financial (iv) kesatuan hirarki di dalam dan diantara institusi-institusi pelaksana (v) peraturan badan-badan pelaksana (vi) rekrutmen pejabat-pejabat pelaksana (vii) akses formal pihak luar
- c. Variabel-variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi: (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi (ii) dukungan publik (iii) sikap-sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok (iv) dukungan dari pejabat atasan (v) kesepakatan dan keahlian kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

Van meter dan Van Horn berpendapat ada enam variabel dalam suatu proses implementasi. Variabel-variabel tersebut membentuk ikatan antara kebijakan dan

¹⁰ Subarsono. Op.Cit. Hal 95

pencapaian.¹¹ Keberhasilan implementasi kebijakan berlangsung dalam hubungan antar variabel tersebut, yang terdiri dari :

- a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan yang mencakup dana atau perangsang lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.
- c. Komunikasi antarorganisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- d. Karakteristik badan-badan pelaksana
- e. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik
- f. Kecenderungan pelaksana

Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, mengungkapkan bahwa untuk menganalisis implementasi program-program pemerintah yang bersifat desentralistis perlu adanya empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak dari suatu program, yakni:¹²

- a. Kondisi lingkungan
- b. Hubungan antar organisasi
- c. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program
- d. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Dalam pandangan Weimer dan Vining, terdapat tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni :¹³ logika

¹¹ Budi Winarno. Op.Cit hal 155

¹² Subarsono. Op. Cit. Hal 101

¹³ Subarsono. Op. Cit. Hal 103

kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dioperasikan dan kemampuan implementator kebijakan.

Sedangkan George C. Edwards II menegaskan bahwa dalam pelaksanaan kebijakan diperlukan variabel-variabel pelaksanaan yaitu faktor-faktor yang mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan sebagai berikut:¹⁴

a. Komunikasi, keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. Keberhasilan program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia sebagai contoh, salah satu penyebabnya adalah karena Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program KB terhadap pasangan usia subur.

b. Sumber daya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumberdaya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen.

¹⁴ Subarsono. Op. Cit. Hal 90

c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis,. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Berbagai pengalaman pembangunan di negara-negara Dunia Ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul di negara-negara Dunia Ketiga, seperti Indonesia adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program

d. Struktur organisasi, struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures = SOP*). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator didalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Dengan melihat serta memperhatikan beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi yang dikemukakan oleh beberapa para ahli diatas, penulis lebih fokus terhadap pandangan yang dikemukakan oleh George C. Edwards II yaitu

implementasi suatu kebijakan atau program dipengaruhi oleh empat variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.¹⁵

Menurut penulis keempat faktor inilah yang sangat relevan untuk mengukur sejauh mana berlangsungnya proses implementasi program jaminan pendidikan untuk keluarga pemegang Kartu Menuju Sehat di Kota Yogyakarta.

2. Program

Sebelum memahami dan mencermati lebih lanjut mengenai program jaminan pendidikan untuk siswa pemegang KMS di kota Yogyakarta, terlebih dahulu dibicarakan konsep mengenai implementasi program sebagaimana kategori-kategori kebijakan publik yang dikembangkan oleh Theodore J. Lowi meliputi retribusi, regulasi, dan redistribusi.

Pandangan para pakar mengenai implementasi program juga memperlihatkan berbagai kasualitas antara pelaku kebijakan dengan pencapaian tujuan kebijakan atau program. Selain itu tahapan implementasi dipandang sebagai tugas fungsional yang dilaksanakan setelah aktivitas formulasi, legitimasi, dan penganggaran kebijakan. Di bagian lain, Jones mengemukakan produk implementasi ini sangat bervariasi, yaitu dapat berupa pelayanan, pembayaran, kemudahan, pengawasan dan sebagainya.

Lebih lanjut Jones menyatakan :

“Sebuah program berisi tindakan yang diusulkan pemerintah yang dalam rangka mencapai sasaran yang ditetapkan yang pencapaiannya problematis. Program akan ada apabila kondisi permulaan yaitu tahapan apabila hipotesis kebijakan telah dirumuskan. Kata ‘program’ sendiri

¹⁵ Amir Santoso.1989. *Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar*. Jurusan Ilmu Politik Nomor 3.Gramedia: Jakarta. Hal 11

menegaskan perubahan dari suatu hipotesis menjadi tindakan pemerintah. Sedangkan premis awal dari hipotesis tersebut telah disahkan dan derajat keterlaksanaan konsekuensi atau akibat yang diharapkan disebut sebagai penerapan".¹⁶

Sementara itu, secara sederhana program merupakan suatu tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, program merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan kedalam aksi kebijakan. Tahap-tahap dalam proses implementasi suatu program, menurut Wahab adalah :

"Keputusan (output kebijakan) dari badan-badan pelaksana, kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan, dampak nyata keputusan-keputusan, badan-badan pelaksana, persepsi terhadap dampak dan evaluasi sistem politik terhadap undang-undang berupa perbaikan mendasar dalam isinya".¹⁷

Implementasi program merupakan serangkaian aktivitas yang sangat kompleks. Implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumber daya yang dibutuhkan untuk menjalankan suatu program. Badan-badan yang dipercaya untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus terlebih dahulu menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang riil. Badan yang diberi tugas sebagai implementator program harus mengatur perencanaan dan aktivitas dengan membentuk unit-unit pelaksana serta rincian kegiatan rutin sesuai dengan beban kerjanya. Didalam penelitian ini yang dimaksud dengan implementator program adalah Dinas Pendidikan kota Yogyakarta.

¹⁶ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta. Hal 45

¹⁷ Solichin Abdul Wahab. Op.Cit hal 57.

Dari beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa ada beberapa unsur pokok implementasi program, yaitu :

- a. Implementasi program ialah serangkaian kegiatan yang merupakan tindak lanjut setelah kebijakan ditetapkan, yang mana meliputi aktivitas pengambilan keputusan, langkah-langkah operasional yang strategis untuk mewujudkan program menjadi kenyataan,
- b. Implementasi program dalam keadaan yang sesungguhnya jika ditinjau dari wujud hasilnya yang dicapai dapat berhasil, kurang ataupun gagal. Oleh karenanya dalam suatu proses implementasi berbagai unsur baik pendorong maupun penghambat turut mempengaruhi jalannya suatu program,
- c. Dalam implementasi program, setidaknya terdapat tiga unsur penting yaitu : adanya layanan (operasional) program yang dilaksanakan, adanya target group atau sasaran dari diadakannya suatu program dan unsur pelaksana atau implementator.

3. Program Jaminan Pendidikan

Berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 04 Tahun 2009 tentang Jaminan Pendidikan Daerah serta Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 55/Kep/2009 tentang Penetapan Besaran Jaminan Pendidikan Daerah Bagi Peserta Didik Pemegang Kartu Menuju Sehat (KMS), menyatakan bahwa program jaminan pendidikan ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat agar memperoleh pelayanan pendidikan yang bermutu dalam rangka penuntasan Wajib Belajar 12 Tahun.

E. Definisi Konsepsional

Definisi konseptual adalah suatu usaha untuk menjelaskan suatu pembatasan antara konsep yang satu dengan yang lain agar tidak terjadi kesalah pahaman. Definisi konseptual digunakan untuk menjelaskan makna kata-kata yang tertera dalam judul. Adapun batasan pengertian konseptual dalam penulisan ini adalah :

1. Implementasi kebijakan, merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan segera oleh individu-individu maupun kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta untuk mencapai suatu tujuan tertentu dari adanya kebijakan atau keputusan yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk mencapai keberhasilan dalam proses implementasi diperlukan beberapa faktor penunjang yang saling berkaitan antara variabelnya, antara lain : komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
2. Program adalah suatu proses tindak lanjut dari adanya suatu kebijakan. Program merupakan suatu penghubung antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Suatu program dapat dikatakan berhasil atau tidak tergantung dari bagaimana hubungan antara faktor pendorong dan penghambat dapat dikendalikan oleh para implementator yang merupakan pelaksana dari suatu implementasi.
3. Program Jaminan pendidikan adalah salah satu program yang dikeluarkan oleh Pemkot Yogyakarta sebagai bagian dari adanya perhatian pemerintah terhadap penuntasan Wajib belajar 12 tahun. Penuntasan wajib belajar ini terutama ditujukan untuk siswa maupun siswi yang berasal dari keluarga tidak mampu atau miskin dengan menggunakan identitas diri berupa kartu menuju sejahtera atau KMS.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau dalam arti lain semacam petunjuk bagaimana suatu variabel dapat diukur. Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai program jaminan pendidikan meliputi beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan implementasi, antara lain meliputi :

1. Implementasi program jaminan pendidikan daerah dengan indikator :
 - a. Penyusunan Unit Pelayanan Teknis atau UPT Jaminan Pendidikan,
 - b. Sosialisasi,
 - c. Pendataan yang tepat terkait dengan sasaran program,
 - d. Proses penyaluran dana,
 - e. Kegiatan monitoring, evaluasi dan laporan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program jaminan pendidikan, yang meliputi :
 - a. Komunikasi,
 - b. Sumber daya,
 - c. Disposisi,
 - d. Struktur birokrasi,

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian kualitatif. Tujuan dari penelitian dengan kualitatif tidak selalu memberikan sebab-akibat tetapi lebih berupaya memahami situasi tertentu untuk

sampai pada suatu kesimpulan yang objektif. Penelitian kualitatif berupaya mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalah atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya¹⁸.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian di Dinas Pendidikan kota Yogyakarta, dengan alasan bahwa :

- a. Dinas Pendidikan kota Yogyakarta adalah dinas yang menangani pelaksanaan program Jaminan Pendidikan khususnya untuk masyarakat kota Yogyakarta,
- b. Dinas Pendidikan kota Yogyakarta merupakan dinas yang berwenang langsung dalam pelaksanaan program Jaminan Pendidikan Daerah melalui UPT – Jaminan Pendidikan Daerah,
- c. Alasan lain penulis mengambil lokasi di kota Yogyakarta disebabkan adanya beberapa faktor, antara lain : jumlah kemiskinan baik KK maupun penduduk dan jumlah anak putus sekolah yang masih cukup besar. Sesuai dengan RPJMD kota Yogyakarta 2007-2011, Pendidikan merupakan sasaran prioritas untuk tahun 2007-2011 yang mana ingin menjadikan kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan, Berkualitas dengan dukungan Sumber Daya Manusia yang unggul, kota Yogyakarta merupakan salah satu daerah di Provinsi Yogyakarta yang memiliki jumlah biaya sekolah cukup tinggi disbanding daerah lain sehingga bantuan dari pemerintah pusat dan daerah dirasa kurang mencukupi untuk membantu tercapainya pendidikan secara merata di kota Yogyakarta. Untuk itu kota Yogyakarta ingin pemeratakan

¹⁸ Lexy J Moloeng. 1990. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Resdakarya, Bandung. Hal 5

pendidikan secara keseluruhan khususnya untuk warga Kota Yogyakarta sendiri demi tercapainya sasaran tahun 2011.

3. Sumber Data

a. Data primer

Data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian, khususnya diperoleh dari Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta selaku pelaksana program serta masyarakat penerima kartu menuju sejahtera yang menjadi sasaran program jaminan pendidikan. Data ini dapat diperoleh dengan teknik in dept interview.

b. Data sekunder

Data yang diperoleh dari literatur, media massa, buku-buku, arsip, internet dan berbagai dokumen yang menunjang serta berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan. Dengan kata lain data sekunder ini diperoleh dengan teknik dokumentasi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, antara lain :

a. In dept interview, yaitu wawancara yang mendalam terhadap sejumlah aktor yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan. Dalam penelitian ini, penulis melakukan interview dan wawancara secara mendalam kepada pihak-pihak yang terkait langsung dengan pelaksanaan Program Jaminan Pendidikan Daerah antara lain : Kepala UPT JPD, Kepala TU UPT JPD, Kepala Bagian KMS Bapak Tri Hastomo, serta masyarakat yang menerima JPD.

b. Dokumentasi, yaitu proses pengumpulan data dengan mencari beberapa data yang diinginkan melalui beberapa dokumen terkait dengan kebijakan yang akan diteliti baik itu berupa artikel, tulisan-tulisan, maupun jurnal. Dalam penelitian ini, data yang diperoleh didapat langsung dari Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta selaku pelaksana program dan Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Yogyakarta selaku dinas yang memiliki tugas mendata KK miskin dan penduduk miskin yang ada di Kota Yogyakarta sesuai parameter yang telah ditetapkan.

5. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan jenis penelitian deskriptif kualitatif, maka data selanjutnya dianalisa secara kualitatif yaitu data yang diperoleh dipaparkan serta diinterpretasikan secara mendalam oleh penulis dengan didukung oleh data-data yang nyata yang penulis peroleh melalui beberapa teknik pengumpulan data sebelumnya.

6. Model Analisa Data

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa model dalam menganalisa data yang ada, antara lain :

- a. Reduksi data, yaitu suatu tindakan memilih data-data yang diperlukan dengan mengategorikan beberapa data kedalam klasifikasi tertentu.
- b. Salinan data, proses mengumpulkan data yang telah diklasifikasikan kedalam suatu tulisan yang lebih jelas dan mudah dipahami.
- c. Penarikan kesimpulan, kegiatan ini dilakukan untuk memperoleh jawaban atas apa yang menjadi masalah dalam penelitian. Sehingga tidak menjadi pertanyaan yang berkepanjangan.