

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pendidikan merupakan aspek yang sangat penting guna menambah ilmu pengetahuan, mengembangkan bakat yang dimiliki serta dapat mengantarkan peserta didik dalam mewujudkan cita-citanya. Pendidikan didefinisikan sebagai salah satu kunci penting dalam proses perkembangan untuk memajukan suatu bangsa dapat dikatakan demikian manakala tingkat pendidikan suatu negara dikatakan tinggi, setidaknya peradaban dan pola pikir masyarakat di Negara tersebut haruslah tinggi pula.<sup>1</sup> Definisi tersebut menjelaskan bahwa pendidikan tidak hanya penting dalam pengembangan diri sendiri saja, namun pendidikan juga sangat berperan dalam memajukan suatu negara.

Dalam UUD 1945 Pasal 31 ayat (1) dijelaskan setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan pada ayat (2) setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.<sup>2</sup> Dari kedua pasal tersebut dapat dikatakan bahwa tidak ada alasan apapun bagi warga negara untuk tidak mengenyam bangku pendidikan. Namun di Indonesia saat ini banyak usia-usia yang seharusnya mengenyam bangku pendidikan lebih memilih untuk bekerja. Dengan berbagai alasan mereka memilih untuk keluar dari sekolahnya sebelum tamat atau putus sekolah dan memilih untuk bekerja.

---

<sup>1</sup> Syafaruddin & Anzizhan, *Sistem Pengambilan Keputusan Pendidikan*, Jakarta, Grasindo, 2004, hal 1

<sup>2</sup> UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945

Sebagian besar dari anak-anak yang memilih untuk putus sekolah berasal dari keluarga dengan ekonomi rendah. Anak yang berasal dari keluarga yang berekonomi rendah atau berada dalam garis kemiskinan terpaksa memilih untuk tidak bersekolah atau tidak sekolah karena ketidakadanya biaya. Selain itu faktor lain yang menjadi alasan anak untuk tidak mengenyam bangku pendidikan yaitu faktor sosial dan pergaulan. Anak yang sudah terjerumus kedalam dunia pergaulan bebas akan meningkatkan resiko putus sekolah.

**Tabel 1.1**  
**Angka Partisipasi Sekolah (APS) di Indonesia Tahun 2015**

<b>Daerah Tempat Tinggal</b>	<b>Jenis Kelamin</b>	<b>Usia 7-12 (tahun)</b>	<b>Usia 13-15 (tahun)</b>	<b>Usia 16-18 (tahun)</b>
Perkotaan	Laki-laki	98,89	95,58	73,98
	Perempuan	99,10	96,28	77,50
	Laki-laki + Perempuan	99,00	95,92	75,70
Perdesaan	Laki-laki	98,04	91,87	63,94
	Perempuan	98,32	93,60	65,30
	Laki-laki + Perempuan	98,17	92,72	64,58
Perkotaan + Perdesaan	Laki-laki	98,45	93,65	68,99
	Perempuan	98,70	94,87	71,64
	Laki-laki + Perempuan	98,57	94,25	70,26

*Sumber : BPS RI – Susenas, 2009-2015*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa angka partisipasi sekolah di daerah perdesaan lebih rendah dibandingkan dengan angka partisipasi sekolah di daerah perkotaan. Berdasarkan jenis kelamin, angka partisipasi sekolah laki-laki lebih rendah dibandingkan dengan angka partisipasi sekolah perempuan. Dilihat dari usia, semakin tinggi usia semakin rendah pula angka

partisipasi sekolahnya. Seperti yang tertuang dalam tabel diatas usia dengan angka partisipasi sekolah terendah yaitu pada usia enam belas sampai delapan belas tahun. Usia enam belas sampai delapan belas tahun ialah usia-usia dimana anak menempuh pendidikan pada Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA).

Usia SMP dan SMA merupakan usia paling rawan untuk tidak sekolah atau putus sekolah karena berbagai alasan yang mendasarinya. Salah satu alasan yang menjadi pilihan mereka yaitu menjadi pekerja anak. Dengan menjadi pekerja anak tanpa menghiraukan apa pekerjaannya dan berapa gajinya mereka sudah merasa nyaman karena dapat memenuhi kebutuhannya. Padahal dalam UU Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pasal 68 telah dijelaskan bahwa Pengusaha dilarang mempekerjakan anak, dan pada pasal 69 terdapat pengecualian terhadap isi dari pasal 68, yaitu anak diperbolehkan melakukan pekerjaan ringan yang tidak mengganggu perkembangan dan kesehatan fisik, mental dan sosial.<sup>3</sup>

Dalam faktanya banyak anak-anak yang menjadi pekerja anak dengan alasan tekanan ekonomi yang dialami oleh orang tuanya. Menurut Kementrian Ketenagakerjaan Indonesia yang ditulis pada Modul Panduan Umum PPA-PKH tahun 2015 saat ini diperkirakan ada 1,7 juta anak Indonesia atau sekitar 5 persen dari jumlah anak di Indonesia yang berusia 5-14 tahun menjadi pekerja di usia sekolah. Dimana 400 ribu anak mendapatkan pekerjaan yang buruk, seperti perbudakan, pelacuran, pornografi dan perjudian, perlibatan pada

---

<sup>3</sup> UU Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

narkoba, serta pekerjaan berbahaya lainnya. Pada tahun 2011 diperkirakan 878.100 anak usia 10-14 tahun sudah bekerja. Sebanyak 174.500 anak sedang mencari pekerjaan. Jumlah tersebut belum termasuk data pada tahun 2009 dimana 628.900 anak usia 5-9 tahun telah bekerja.<sup>4</sup>

**Tabel 1.2**  
**Tingkat Pekerja Anak Usia 10-17 Tahun**

<b>Jenis Kelamin/Daerah</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Laki-laki	4,82	4,70	3,13	3,26
Perempuan	3,62	3,60	2,56	2,26
Perkotaan	3,80	3,47	2,54	2,42
Perdesaan	4,64	4,83	3,15	3,11
Total	4,23	4,17	2,85	2,77

*Sumber : BPS, diolah dari Sakernas Agustus 2011-2014*

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa presentase pekerja anak usia 10-17 tahun di Indonesia masih terhitung tinggi. Tingkat pekerja anak laki-laki lebih tinggi dibandingkan dengan pekerja anak perempuan. Wilayah tempat tinggal juga mempengaruhi jumlah pekerja anak. Pada daerah perdesaan tingkat pekerja anak lebih tinggi dibandingkan dengan daerah perkotaan.

Melihat fakta di atas memang permasalahan tentang pekerja anak tidak dapat dipandang sebelah mata. Untuk menindaklanjuti permasalahan tersebut, pemerintah Republik Indonesia dibawah naungan Kementerian Ketenagakerjaan melaksanakan suatu program yang bertujuan untuk mengurangi pekerja anak di bawah umur. Program yang dilaksanakan tersebut

---

<sup>4</sup> Dewi Rostyaningsih, “Implementasi Program PPA-PKH di Kabupaten Magelang”, Gema Publica, Vol I No. 1, Oktober 2015, hal 16

yaitu Pengurangan Pekerja Anak dalam rangka mendukung Program Keluarga Harapan (PPA-PKH).

**Tabel 1.3**  
**Indeks Pembangunan Manusia DIY Tahun 2012**

Kabupaten/ Kota	Angka Harapan Hidup (tahun)	Angka Melek Huruf (%)	Rata- rata lama sekolah (tahun)	Pengeluara Riil Per Kapita yang Disesuaikan (000 Rp)	IPM	Peringkat IPM
Kulonprogo	74,58	92,04	8,37	634,34	75,33	4
Bantul	71,34	92,19	8,95	654,96	75,58	3
Gunungkidul	71,04	84,97	7,70	631,91	71,11	5
Sleman	75,29	94,53	10,52	653,11	79,31	2
Yogyakarta	73,51	98,10	11,56	657,65	80,24	1
DIY	73,27	92,02	9,21	653,78	76,75	4

*Sumber : DIY Dalam Angka 2013, BPS DIY*

Tabel Indeks Pembangunan Manusia di atas menunjukkan bahwa Kabupaten Bantul menduduki peringkat nomor tiga setelah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Rata-rata lama sekolah di Kabupaten Bantul 8,95 tahun. Rata-rata lama sekolah di Kabupaten Bantul tersebut dapat dikatakan rendah, sehingga hal tersebut harus ditindaklanjuti agar rata-rata lama sekolah di Kabupaten Bantul dapat meningkat.

Dari hasil wawancara pra-penelitian dengan Bapak Edris Efendi selaku pelaksana program PPA-PKH dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul, program PPA-PKH merupakan program yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan sasaran pekerja anak yang tidak sekolah ataupun yang putus sekolah dan berasal dari rumah tangga sangat miskin (RTSM). Dengan diikuti pada program tersebut diharapkan peserta

mempunyai keinginan kembali untuk menempuh pendidikan sesuai dengan tingkatannya. Program PPA-PKH ini dilaksanakan di setiap Pemerintah Kabupaten atau Kota oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan bekerja sama dengan Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Polres, dan Kementerian Agama.<sup>5</sup>

Pemerintah Kabupaten Bantul antusias dalam mensukseskan program PPA-PKH. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul berperan langsung dalam pelaksanaan program tersebut. Menurut Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul, Drs. Didik Warsito, M.Si program PPA-PKH dilatarbelakangi program pemerintah pusat tentang wajib belajar sembilan tahun dan rintisan program wajib belajar duabelas tahun bagi anak usia sekolah.<sup>6</sup> Adapun jumlah pekerja usia limabelas sampai sembilanbelas tahun dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 1.4**  
**Tabel Penduduk Angkatan Kerja Kabupaten Bantul Tahun 2013**

Golongan Umur	Angkatan Kerja		Jumlah
	Bekerja	Pencari Kerja	
15 – 19	41.356	18.499	58.955
20 – 24	70.022	18.923	88.945
25 - 34	116.183	22.404	138.587
35 keatas	199.168	36.003	235.171
Total	426.729	95.829	522.558

*Sumber : Disnakertrans, 2013*

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa jumlah pekerja yang berusia lima belas sampai sembilan belas tahun berjumlah 41.356 orang, dan pencari

<sup>5</sup> Wawancara pra-penelitian dengan Bapak Edris Efendi, ST selaku pelaksana program PPA-PKH dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul, pada 29 Oktober 2016, pukul 11.15 WIB.

<sup>6</sup> <https://bantulkab.go.id/berita/1498.html> Akses 13 oktober 2016

kerja sejumlah 18.499 orang. Sehingga total pekerja dan pencari kerja usia lima belas sampai sembilan belas tahun di Kabupaten Bantul berjumlah 58.955 orang. Dengan melihat data tersebut di atas, masalah pekerja anak di Kabupaten Bantul tidak dapat dipandang sebelah mata. Usia-usia tersebut merupakan usia dimana seharusnya mereka menempuh bangku pendidikan tingkat SMP maupun SMA, bukan bekerja ataupun mencari kerja.

Dengan adanya program PPA-PKH ini harapannya dapat mengembalikan minat anak untuk menempuh bangku pendidikan lagi. Sehingga, dari pelaksanaan program ini anak-anak yang tadinya putus sekolah atau tidak sekolah akan dikembalikan ke sekolah yang diinginkannya. Dari uraian di atas maka peneliti ingin mengetahui sejauh mana program PPA-PKH dapat menurunkan angka putus sekolah yang ada di Kabupaten Bantul tahun 2013 sampai dengan tahun 2015.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari Latar belakang diatas maka penelitian ini mengambil rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana evaluasi program PPA-PKH (Pengurangan Pekerja Anak – Program Keluarga Harapan) terhadap pengurangan angka putus sekolah di Kabupaten Bantul tahun 2013-2015 ?
2. Apa saja faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat program PPA-PKH (Pengurangan Pekerja Anak – Program Keluarga Harapan) dalam mengurangi angka putus sekolah di Kabupaten Bantul Tahun 2013- 2015 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui evaluasi program PPA-PKH (Pengurangan Pekerja Anak – Program Keluarga Harapan) terhadap pengurangan angka putus sekolah di Kabupaten Bantul tahun 2013-2015.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat program PPA-PKH (Pengurangan Pekerja Anak – Program Keluarga Harapan) dalam mengurangi angka putus sekolah di Kabupaten Bantul tahun 2013-2015.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis  
Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur dalam dunia kepustakaan tentang pelaksanaan program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah khususnya program PPA-PKH (Pengurangan Pekerja Anak – Program Keluarga Harapan).
2. Manfaat Praktis
  - a. Bagi peneliti, penelitian ini sebagai sarana mengaplikasikan berbagai ilmu pengetahuan yang telah dipelajari sekaligus untuk menambah pengetahuan tentang evaluasi program pemerintah serta untuk menyelesaikan tugas akhir skripsi.



- b. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini dapat memberi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Bantul mengenai evaluasi program PPA-PKH dalam mengurangi angka putus sekolah.
- c. Bagi pihak-pihak lain, semoga penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan rujukan bagi peneliti selanjutnya.

## **E. Kajian Teori**

Kerangka teori merupakan suatu gambaran dari teori-teori yang berhubungan dengan masalah yang di teliti sehingga kegiatan menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial atau fenomena alam yang menjadi pusat perhatian.<sup>7</sup> Sehingga dengan adanya teori-teori tersebut, pembahasan tidak akan lepas dari topik yang akan di teliti. Unsur terpenting dalam sebuah penelitian yaitu terletak pada teori yang digunakan oleh peneliti yang bersangkutan. Hal itu dikarenakan teori-teori yang digunakan oleh peneliti dapat menjelaskan permasalahan yang terjadi. Adapun kerangka teori dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik menurut Carl Fredirch adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya

---

<sup>7</sup> Sofian Efendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, LP3ESD, Jakarta, 1989, hal 37

hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai suatu tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.<sup>8</sup>

Definisi lain dari Kebijakan publik diungkapkan oleh Pressman dan Widavsky yang dikutip oleh Budi Winarno, kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias. Kebijakan publik harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta, hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan factor-faktor bukan pemerintahan.<sup>9</sup> Selain itu, Riant Nugroho mendefinisikan kebijakan publik sebagai jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan.<sup>10</sup>

Pendapat lain mengenai kebijakan publik diungkapkan oleh Islami, Islami mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu dari kepentingan seluruh masyarakat. Implikasi pengertian tersebut adalah<sup>11</sup> :

- a. Kebijakan publik bentuk perrsdanaya adalah penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan, tapi juga dilaksanakan dalam bentuk nyata.
- c. Setiap kebijakan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

---

<sup>8</sup> Suharno, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Penerbit Ombak, 2013, hal 4

<sup>9</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Media Pressindo, 2002, hal 7

<sup>10</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi)*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2003, hal 51

<sup>11</sup> M. Irfan Islami, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, 2004, hal 20

d. Kebijakan publik pada hakekatnya untuk kepentingan masyarakat.

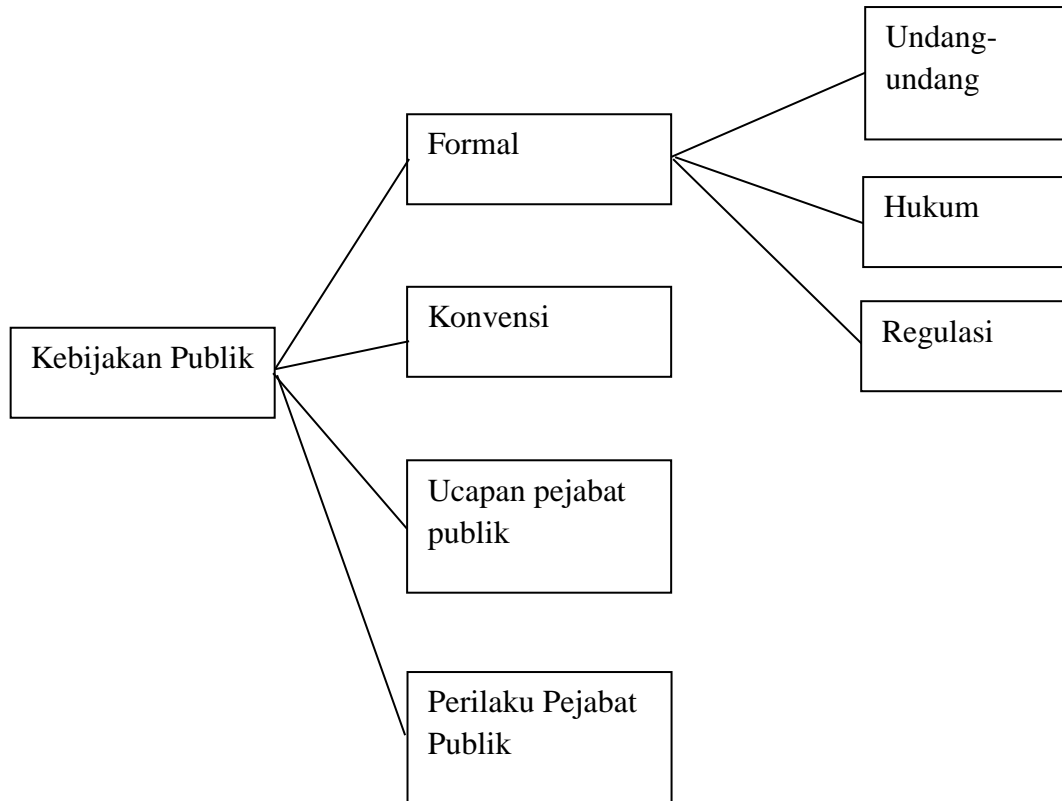
Kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dibuat oleh lembaga publik. Lembaga publik adalah lembaga yang didanai dari dana/uang publik, yaitu uang yang dipungut secara kolektif dari publik, baik berupa pajak, retribusi, atau pungutan-pungutan lain yang ditetapkan secara formal. Secara generik, terdapat empat bentuk dari kebijakan publik, yakni sebagai berikut<sup>12</sup> :

- a. Kebijakan formal
- b. Kebiasaan umum lembaga publik yang telah diterima bersama (konvensi)
- c. Pernyataan pejabat publik dalam forum publik
- d. Perilaku pejabat publik

---

<sup>12</sup> Riant Nugroho, *Public Policy. Teori, Manajemen, dinamika, analisis, konvergensi, dan Kimia kebijakan*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2014, hal 125-126

**Gambar 1.1**  
**Bentuk Kebijakan Publik**



Sumber : *Public Policy. Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Kovergensi dan Kimia kebijakan* (2014)

Menurut Budi Winarno, tahapan kebijakan terdiri dari lima tahap yaitu<sup>13</sup> :

a. Tahap Penyusunan Kebijakan

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah-masalah ini

---

<sup>13</sup> Budi Winarno, op.cit., hal 28-30

berkompetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari alternatif yang ada. Dari beberapa alternatif kebijakan akan bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan permasalahan.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

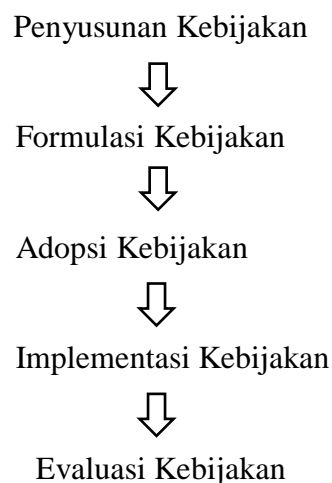
d. Tahap Implementasi Kebijakan

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan akan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian atau Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

**Gambar 1.2**  
**Tahap-tahap Kebijakan**



**2. Evaluasi kebijakan Publik**

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut

sebagai “evaluasi kebijakan”.<sup>14</sup> Dalam sebuah evaluasi akan diketahui sejauh mana efektifitas kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya, dan akan diketahui sejauh mana tujuan yang telah dicapai dari kebijakan tersebut.

Evaluasi kebijakan publik acapkali hanya dipahami sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan saja, sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Tiga lingkup di atas yang akan menentukan apakah kebijakan akan berhasilguna atau tidak. Namun demikian, konsep di dalam konsep “evaluasi” sendiri selalu terikat konsep “kinerja”, sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna “kegiatan pasca”.<sup>15</sup>

Kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik yang diungkapkan oleh Dunn yang tertuang dalam buku karangan Riant Nugroho yang berjudul Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi adalah sebagai berikut :

---

<sup>14</sup> Riant Nugroho, *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi)*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2003, hal 183

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal 184

**Tabel 1.5**  
**Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik**

<b>Tipe Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>	<b>Ilustrasi</b>
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan	Unit biaya, Manfaat bersih, Rasio <i>Cost-benefit</i>
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah	Biaya tetap Efektivitas tetap
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda	Kriteria Pareto, Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu	Konsistensi dengan survei warganegara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai	Program publik harus merata dan efisien

Sumber : Kebijakan Publik, formulasi, implementasi, dan evaluasi (2003)

Menurut Bridgman dan Davis terdapat empat indikator pokok evaluasi kebijakan, yaitu<sup>16</sup> :

- a. Indikator *input* (masukan) memfokuskan pada penilaian apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator ini dapat meliputi sumber daya manusia, uang, atau infrastruktur pendukung lainnya.
- b. Indikator *process* (proses) memfokuskan pada penilaian bagian sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada

<sup>16</sup> Bridgman dan Davis, *Australian Policy Handbook*, (diterjemahkan oleh Achmad Fawaid ; Analisa Kebijakan Publik : Konsep, teori dan aplikasinya), Semarang, Universitas Diponegoro, 2000, hal 130



masyarakat. Indikator ini meliputi aspek efektivitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tertentu.

- c. Indikator *outputs* (hasil) memfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik. Indikator hasil ini misalnya berapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu.
- d. Indikator *outcomes* (dampak) memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan.

Indikator evaluasi kebijakan publik menurut Bridgman dan Davis diatas yang akan digunakan sebagai bahan dalam penggalian informasi pada penelitian ini.

### **3. Pekerja Anak**

Untuk memahami pengertian tentang pekerja anak harus dapat membedakan terlebih dahulu antara pekerja anak dan anak yang bekerja. Anak yang bekerja adalah anak yang melakukan pekerjaan karena membantu orang tua, latihan ketrampilan dan belajar bertanggung jawab, misalnya membantu mengerjakan tugas-tugas dirumah, membantu pekerjaan orang tua di ladang dan lain-lain.<sup>17</sup> Anak melakukan pekerjaan yang ringan dapat dikategorikan sebagai proses sosialisasi dan

---

<sup>17</sup> Warsini, dkk, *Modul Penanganan Pekerja Anak* (Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI), 2005, hal 10

perkembangan anak menuju dunia kerja. Indikator anak melakukan pekerjaan ringan adalah :

- a. Anak membantu orang tua untuk membantu pekerjaan ringan
- b. Adanya unsur pendidikan atau pelatihan
- c. Anak tetap sekolah
- d. Dilakukan pada saat senggang dengan waktu yang relatif pendek
- e. Terjaga keselamatan dan kesehatannya.

Dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan dijelaskan bahwa “Pekerja anak adalah anak-anak baik laki-laki maupun perempuan yang terlibat dalam kegiatan ekonomi yang mengganggu atau menghambat proses tumbuh kembang dan membahayakan bagi kesehatan fisik dan mental anak. Dalam undang-undang tersebut juga dijelaskan bahwa yang dikategorikan sebagai anak adalah yang berusia dibawah 18 (delapan belas) tahun.<sup>18</sup>

Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa pengusaha dapat memperkerjakan anak yang bukan dari keluarganya pada pekerjaan ringan dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut :

- a. Izin tertulis dari orang tua atau wali;
- b. Perjanjian kerja antar pengusaha dengan orang tua atau wali;
- c. Waktu kerja maksimum 3 (tiga) jam;
- d. Dilakukan pada siang hari dan tidak mengganggu waktu sekolah;
- e. Keselamatan dan kesehatan kerja;

---

<sup>18</sup> UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

- f. Adanya hubungan kerja yang jelas; dan
- g. Menerima upah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menurut Warsini, yang dikategorikan sebagai pekerja anak apabila memenuhi indikator antara lain<sup>19</sup> :

- a. Anak bekerja setiap hari
- b. Anak tereksplorasi
- c. Anak bekerja pada waktu yang panjang
- d. Waktu sekolah terganggu/tidak sekolah.

Dalam pedoman pendampingan PPA-PKH tahun 2014 dijelaskan bahwa pekerja anak adalah anak yang melakukan pekerjaan yang memiliki sifat atau intensitas yang dapat mengganggu pendidikan atau berbahaya bagi tumbuh kembang anak baik secara fisik, mental, sosial maupun intelektual.<sup>20</sup>

#### **4. Putus Sekolah**

Kata Putus Sekolah berasal dari kata putus dan sekolah. Putus yang berarti tidak berhubungan lagi dan sekolah yang berarti lembaga untuk belajar dan mengajar serta tempat menerima dan memberi pelajaran. Sehingga putus sekolah dapat tidak berhubungan lagi dengan tempat belajar dan mengajar. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia putus sekolah didefinisikan sebagai belum sampai tamat sekolahnya sudah keluar (dari sekolah).

---

<sup>19</sup> Warsini, dkk, op.cit., Hal. 10

<sup>20</sup> Pedoman Pendampingan PPA-PKH Tahun 2014, hal 5

Terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi terjadinya putus sekolah, diantaranya adalah sebagai berikut<sup>21</sup> :

- a. Faktor ekonomi, keluarga yang tidak mampu sehingga orang tua murid memutuskan sekolah anaknya karena ketidakmampuan membayar biaya sekolah anaknya. Faktor ini yang menyebabkan tingginya angka putus sekolah.
- b. Faktor budaya, faktor budaya yang masih diterapkan oleh sebagian masyarakat di Indonesia adalah menikahkan anaknya pada usia dini. Untuk tetap melestarikan tradisi yang telah diwariskan oleh turunan-menurun tidak sedikit dari masyarakat Indonesia yang menikahkan anak-anaknya pada usia dini, sehingga sebagian anak-anak tersebut terpaksa memutuskan pendidikannya atau bahkan sama sekali belum mengenyam pendidikan.

Adapun definisi lain dari putus sekolah adalah mereka yang pernah bersekolah di salah satu tingkat pendidikan, tetapi pada saat survey berlangsung mereka tidak terdaftar di salah satu tingkat pendidikan formal.<sup>22</sup> Anak-anak yang putus sekolah disebabkan oleh banyak faktor, sebagian besar disebabkan oleh faktor geografi, demografi, sosial budaya, dan ekonomi.

---

<sup>21</sup> Suryadi, *Profil Dunia Pendidikan di Saat Krisis Ekonomi*, Jurnal Dikbud No.028, Maret 2001, hal 134-144

<sup>22</sup> Liska Septiana & Wulandari, Sri Pingit, *Pemodelan Remaja Putus Sekolah Usia SMA di Provinsi Jawa Timur dengan Menggunakan Metode Regresi Spasial*. Skripsi, 2012

## **F. Definisi Konseptual**

Definisi Konseptual merupakan suatu pengertian yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual dimaksudkan guna menjadi gambaran yang jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

### **1. Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu hal yang dilakukan guna mengetahui apakah pelaksanaan dari suatu kebijakan telah berjalan secara efektif dan efisien serta mencapai tujuan yang diinginkan atau belum.

### **2. Pekerja Anak**

Pekerja anak merupakan orang yang berusia dibawah delapan (18) tahun baik laki-laki maupun perempuan yang terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi yang mengganggu dan menghambat proses tumbuh kembang dan membahayakan fisik dan mentalnya.

### **3. Putus Sekolah**

Putus sekolah merupakan suatu kondisi dimana seorang peserta didik (murid) keluar dari sekolah sebelum tamat.

## **G. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan dalam penelitian yang akan digunakan untuk mendeskripsikan hal-hal yang akan diteliti. Untuk mengevaluasi program kebijakan digunakan indikator

evaluasi kebijakan publik. Dalam penelitian ini digunakan indikator-indikator evaluasi kebijakan Brigman dan Davis yaitu sebagai berikut<sup>23</sup> :

1. Indikator *input* (masukan)
  - a. Sumber daya manusia dalam pelaksanaan program PPA-PKH.
  - b. Dana yang digunakan dalam pelaksanaan Program PPA-PKH.
  - c. Fasilitas yang mendukung pelaksanaan program PPA-PKH
2. Indikator *process* (proses)
  - a. Efektivitas program PPA-PKH dalam mengurangi angka putus sekolah.
  - b. Efisiensi biaya yang digunakan dalam pelaksanaan program PPA-PKH.
  - c. Perataan sasaran dalam pelaksanaan program PPA-PKH.
3. Indikator *outputs* (hasil)
  - a. Jumlah peserta PPA-PKH tahun 2013, 2014 dan 2015.
  - b. Jumlah peserta yang melanjutkan ke pendidikan formal (SD, SMP, SMA).
  - c. Jumlah peserta yang melanjutkan ke pendidikan non formal (Paket A, Paket B, Paket C).
4. Indikator *outcomes* (dampak)
  - a. Dampak positif yang diterima oleh pihak-pihak yang dijadikan sasaran dalam program PPA-PKH.

---

<sup>23</sup> Bridgman dan Davis, *Australian Policy Handbook*, (diterjemahkan oleh Achmad Fawaid ; Analisa Kebijakan Publik : Konsep, teori dan aplikasinya), Semarang, Universitas Diponegoro, 2000, hal 130

- b. Dampak negatif yang diterima oleh pihak-pihak yang dijadikan sasaran dalam program PPA-PKH.
- c. Responsivitas atau tanggapan dari hasil kebijakan yang sudah dilaksanakan.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif yaitu suatu metode penelitian dimana meneliti suatu kelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam system pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat, serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.<sup>24</sup>

Penelitian kualitatif dapat didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.<sup>25</sup> Tujuan peneliti menggunakan jenis penelitian ini adalah untuk menjelaskan secara lebih jelas dan mendalam mengenai pencapaian program PPA-PKH (Pengurangan Pekerja Anak – Program Keluarga Harapan) dalam mengurangi angka putus sekolah di Kabupaten Bantul.

---

<sup>24</sup> Muhammad Nasir, *Metode Penelitian*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1980, Hal. 64

<sup>25</sup> Lexy J. Meleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung , PT. Remaja Rosdakarya, 2001, hal 3

## **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul.

## **3. Unit Analisis**

Unit analisis merupakan satuan tertentu yang yang diperhitungkan sebagai obyek penelitian.<sup>26</sup> Dalam penelitian ini yang dijadikan sebagai unit analisisnya adalah ketua pelaksana program PPA-PKH, pendamping program PPA-PKH, serta peserta program PPA-PKH.

## **4. Data dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

### **a. Data Primer**

Data primer yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian secara langsung (langsung dari informan) yang memiliki informasi atau data tersebut.<sup>27</sup> Dalam penelitian ini data primer diperoleh dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul.

---

<sup>26</sup> Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial* , Bandung , PT. Remaja Rosdakarya, 1995, hal 29

<sup>27</sup> Muhammad Idrus, *Metode Penelitian Ilmu Sosial*, Yogyakarta, Erlangga, 2009, hal 86



**Tabel 1.6**  
**Sumber Data Primer**

<b>Data</b>	<b>Sumber Data</b>
Pelaksanaan program PPA-PKH Kabupaten Bantul	Wawancara dengan pihak Dinakertrans (pelaksana PPA-PKH), pendamping PPA-PKH dan peserta PPA-PKH
Tujuan dan Manfaat dari program PPA-PKH	Wawancara dengan pihak Dinakertrans (pelaksana PPA-PKH) dan pendamping PPA-PKH
Evaluasi program PPA-PKH dalam mengurangi angka putus sekolah	Wawancara dengan pihak Dinakertrans (pelaksana PPA-PKH), pendamping PPA-PKH dan peserta PPA-PKH
Faktor pendukung dan penghambat ketercapaian program PPA-PKH dalam mengurangi angka putus sekolah	Wawancara dengan pihak Dinakertrans (pelaksana PPA-PKH) dan pendamping PPA-PKH
Harapan dari adanya program PPA-PKH	Wawancara dengan pihak Dinakertrans (pelaksana PPA-PKH) dan peserta PPA-PKH

**b. Data Sekunder**

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber kedua (bukan orang pertama, bukan asli) yang memiliki informasi atau data tersebut.<sup>28</sup> Data sekunder dapat berupa buku-buku, jurnal, koran, majalah, internet, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

---

<sup>28</sup> Ibid., hal 86

**Tabel 1.5**  
**Sumber data Sekunder**

<b>Data</b>	<b>Sumber Data</b>
Data peserta PPA-PKH Kabupaten Bantul tahun 2013-2015	Dokumen dari Dinakertrans
Data tindak lanjut peserta PPA-PKH kabupaten bantul tahun 2013-2015	Dokumen dari Dinakertrans

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan salah satu bagian dalam penelitian guna memudahkan proses pengumpulan informasi. Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### a. Wawancara (Interview)

Wawancara merupakan merupakan metode yang mencakup cara yang dipergunakan seseorang untuk mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang responden, dengan bercakap-cakap, berhadapan muka dengan orang itu.<sup>29</sup> Teknik wawancara ini dilakukan terhadap responden yang telah ditentukan untuk memperoleh data yang selengkap-lengkapnyanya. Dalam penelitian ini wawancara akan dilakukan dengan beberapa narasumber, yaitu sebagai berikut :

- 1) Bapak Edris Efendi, ST selaku pihak dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi kabupaten Bantul yang menjadi pelaksana program PPA-PKH.

---

<sup>29</sup> Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat (Edisi ketiga)*, Jakarta ,Gramedia Pustaka Utama, 1997, hal 129

- 2) Saudari Festy Aliyi Hidayatrini selaku pendamping program PPA-PKH Kabupaten Bantul tahun 2013 sampai 2016.
- 3) Saudari Dian Wahyuningsih selaku peserta program PPA-PKH Kabupaten Bantul tahun 2013.

**b. Dokumentasi**

Dokumentasi merupakan pengumpulan data melalui dokumen-dokumen atau catatan yang tersedia yang menjadi obyek penelitian, seperti buku, jurnal, media massa dan berbagai sumber lainnya yang bersifat relevan. Teknik dokumentasi digunakan untuk memperoleh data sekunder dalam penelitian ini. Dokumentasi dalam penelitian ini berasal dari data-data yang telah ada untuk dianalisis bersama dengan sumber data lain yang diperoleh dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bantul.

**6. Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian mengenai ketercapaian program PPA-PKH ini menggunakan teknik analisa data Kualitatif. Setelah data diperoleh melalui berbagai macam cara, selanjutnya dikategorikan, diklasifikasikan, dijelaskan, digambarkan menggunakan kalimat untuk mendapatkan suatu kesimpulan. Adapun teknik yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan teknik interaktif dari Miles dan Huberman, dalam analisa data terdiri atas tiga komponen yaitu reduksi data, penyajian data, dan

penarikan kesimpulan.<sup>30</sup> Ketiga komponen tersebut aktivitasnya berbentuk interaktif dengan proses pengumpulan data yang menggunakan proses siklus.

Adapun penjelasan dari kriteria tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Pengumpulan data, merupakan informasi baik data primer maupun data sekunder.
- b. Reduksi data, merupakan proses seleksi pemfokusan, penyederhanaan, dan abstraksi data yang ada dalam *field note* (catatan di lapangan).
- c. Penyajian data, merupakan suatu rangkaian argumentasi informasi yang memungkinkan kesimpulan penelitian dapat dilakukan.
- d. Penarikan kesimpulan, merupakan suatu usaha menarik konklusi dari hal-hal yang ditemui dalam reduksi maupun penyajian data.

---

<sup>30</sup> Manthaw B Miles & A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 1992, hal 16