

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Indonesia merupakan salah satu negara yang meratifikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang hak-hak anak, melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 36/0 tanggal 25 Agustus 1990. Dengan adanya konvensi tersebut, berarti secara hukum negara berkewajiban menjamin dan melindungi hak anak-anak, baik sosial, politik, budaya, dan ekonomi (Hardius Usman & Nachrowi Djalal Nachrowi, 2004, hal. 1). Kota Layak Anak (KLA) adalah istilah yang diperkenalkan pertama kali oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 melalui Kebijakan Kota Layak Anak. Karena alasan untuk mengakomodasi pemerintahan kabupaten dan kota yang ada di wilayah Indonesia.

Menurut Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat (BPPM) di DIY Tahun 2014 jumlah siswa putus sekolah mencapai angka 58 siswa terdiri dari SD sebanyak 4 siswa, SMP sebanyak 45 dan SMA sebanyak 9 siswa, sehingga masalah pendidikan ini harus segera di peroleh jalan keluarnya, suatu daerah memiliki kualitas pendidikan yang baik, maka niscaya daerah tersebut akan lebih maju dan berkembang. Hal ini memberikan gambaran, bahwa memfasilitasi pendidikan anak sangat diperlukan demi mengedepankan kepentingan terbaik bagi anak. Keluarga sebagai lingkungan terdepan bagi anak sangat menentukan masa depan anak, kerapuhan keluarga menjadi faktor dominan terhadap kompleksitas permasalahan pendidikan anak, anak putus sekolah, anak Inklusi (berkebutuhan khusus), karena faktor ekonomi, perlindungan anak sudah semestinya dilakukan secara sistematis

dari hulu sampai hilir dengan basis utama pada penguatan pendidikan masa keemasan anak (<http://www.kpai.go.id>. 2016).

Keberadaan KLA akan memberikan kontribusi bagi kesejahteraan anak, khususnya masyarakat yang tinggal dan menetap di Wilayah Kota Yogyakarta. Kontribusi yang diberikan misalnya anak mampu memanfaatkan waktu luang untuk kegiatan belajar, serta yang terpenting anak mendapatkan hak-haknya seperti putus sekolah dan meraih cita-cita anak, yang dapat membahayakan anak itu sendiri. Selain itu, bertujuan untuk menyatukan potensi sumber daya manusia, sumberdaya alam, sumber daya sarana prasarana dan teknologi yang ada pada pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam program dan kegiatan pemenuhan hak anak (Permen PP dan PA Nomor 12 Tahun 2011).

Menyandang predikat sebagai Kota Layak Anak (KLA) merupakan suatu kebanggaan bagi Kota Yogyakarta, sekaligus menjadi tantangan bagi pemerintah Kota Yogyakarta. Dengan demikian, Kota Yogyakarta terus berbenah diri untuk menerapkan dan menjadikan Kota Yogyakarta sebagai Kota Layak Anak, di samping sebagai kota pendidikan dan kota budaya. Hal ini sudah menunjukkan bahwa Kota Yogyakarta memperolehnya kategori tingkat Madya (<http://jogja.tribunnews.com>. 2016) untuk menuju kota layak anak tingkatan Kota Layak Anak dibagi menjadi 5 (lima) kategori, yaitu : Pertama, Madya, Nindyya, Utama, dan Kabupaten/Kota Layak Anak (Sutama, 2012, hal. 6).

Namun, kategori Madya yang diperoleh Kota Yogyakarta sebagai kota yang fokus terhadap isu anak tidak hanya terbeban dari berbagai permasalahan terkait

anak. Hal ini terbukti bahwa berdasarkan riset yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta pada tahun 2012-2013, hanya mengalami sedikit penurunan pelajar putus seperti tabel berikut :

**Tabel 1.1. Jumlah Siswa Putus Sekolah Menurut Jenjang Pendidikan Daerah Kota Yogyakarta**

No	Tahun	SD		SMP		SMA		Jumlah
1	2012	8	7	6	5	110	43	179
2	2013	8	4	31	13	104	17	177

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta

Supaya dapat menjadi Kota Layak Anak, Pemerintah Kota Yogyakarta harus memenuhi indikator yang ditentukan dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator Kabupaten/Kota Layak Anak, salah satu persyaratan pokok utama adalah adanya instrumen hukum daerah yang menjamin pemenuhan hak-hak anak. Hal ini tentunya sangat penting dan harus dicermati agar jangan sampai instrumen tersebut hanya digunakan untuk memenuhi persyaratan administrasi untuk mencapai predikat kota layak anak khususnya bidang pendidikan tingkat PAUD, TK, SD, SMP, SMA. Tetapi yang paling penting adalah bagaimana hak-hak anak dan perlindungan terhadap anak dapat terpenuhi.

Kota Layak Anak termasuk salah satu bentuk urusan Pemerintah Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, yaitu berkaitan dengan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, dan terus mengupayakan agar setiap anak dapat terpenuhi hak-haknya sebagai anak, sesuai dengan konvensi hak anak yang dituangkan dalam Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 34 Tahun 2015 tentang

Rencana Aksi Daerah (RAD) Pengembangan Kota Layak Anak. Berdasarkan siswa putus sekolah dan siswa berkebutuhan khusus berhak mendapatkan pendidikan layaknya anak normal lainnya yang perlu di cari jalan keluarnya.

Peneliti ini tertarik menganalisa implementasi program Kota Layak Anak Di Kota Yogyakarta bagian pendidikan di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta seperti Jaminan Pendidikan Daerah (JPD), Peningkatan Layanan Pendidikan Usia Dini (PAUD), Program Inklusi. Berdasarkan wawancara bersama ibu Nani yang peneliti dapatkan tentang pelaksanaan program KLA mengatakan :

“Program KLA tidaklah mudah membalik telapak tangan dibutuhkan komitmen setiap sektor seperti sektor Pendidikan. Pemerintah, Masyarakat dan Dunia Usaha untuk sama-sama terlibat dalam mewujudkan Kota Yogyakarta sebagai Kota Layak Anak” (Wawancara dengan Ibu Nani selaku staf BAPPEDA bagian perencanaan pada tanggal 11 November 2016).

Selain gambaran implementasi program KLA di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta peneliti juga ingin mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengembangan KLA bagian Pendidikan Di Kota Yogyakarta tahun 2015 dan Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi program KLA Di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Menurut ibu Mumarwantini selaku Kepala Seksi PAUD :

“Komitmen Pemerintah Kota Yogyakarta sangat mempengaruhi keberhasilan maupun kegagalan implementasi program KLA” (Wawancara dengan Ibu Mumarwantini selaku Kepala Seksi PAUD Dinas Pendidikan pada tanggal 10 November 2016).

Jika tidak ada komitmen dan kemauan dari pemerintah Kota Yogyakarta maka program KLA tidak dapat berjalan dengan baik. Sebaliknya, bila ada

kemauan dan komitmen dari pemerintah Kota Yogyakarta maka program KLA akan berjalan dengan baik. Hal inilah yang menjadi salah satu fokus dari penelitian tentang implementasi program KLA di Kota Yogyakarta bagian pendidikan.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak Bagian Pendidikan di Kota Yogyakarta Tahun 2015 ?
2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak Di Bagian Pendidikan Di Kota Yogyakarta pada Tahun 2015?

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT**

1. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui Implementasi yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk melakukan Implementasi Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak Bagian Pendidikan di Kota Yogyakarta pada Tahun 2015 dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak Di Bagian Pendidikan Di Kota Yogyakarta pada Tahun 2015.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini secara komprehensif berfungsi sebagai filter dalam memformulasikan produk keilmuan baik dalam tataran teoritis,

maupun praktis. Oleh karena itu kegunaan penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Secara Teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memperkaya pengetahuan Ilmu Pemerintahan khususnya tentang Implementasi Program Daerah Kota Yogyakarta.
- b. Sasaran Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau referensi tambahan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya melakukan pemberdayaan hak-hak anak.

#### **D. KERANGKA TEORI**

##### a. Kebijakan Publik

Kebijakan menurut Amir Santoso mengatakan proses kebijakan terdiri dari enam tahapan yakni : perumusan masalah, pembuatan agenda, pembuatan kebijakan, adopsi kegiatan, penerapan kebijakan dan evaluasi kebijakan (Santoso, 1990, hal. 23)

Menurut Thomas Dye dalam buku Subarsono, kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*) (Subarsono, 2012, hal. 2). Sedangkan Menurut James E. Anderson dalam buku Subarsono, kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah (Subarsono, 2012, hal. 2). Chandler dan Plano mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-

sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah (Subarsono, 2012, hal. 2).

William N. Dunn dalam buku Subarsono, Kebijakan Publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat Pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas Pemerintahan, seperti pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain (Subarsono, 2012, hal. 2).

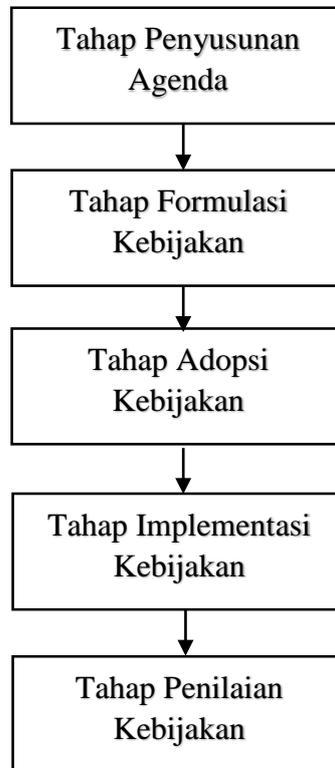
Shfritz & Russel dalam Subarsono mendefinisikan kebijakan publik dengan sederhana dan menyebut “*is whatever governments dicides to do or not to do*” (Subarsono) dan Chaizi Nasucha mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan Pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis (Subarsono, 2012, hal. 2).

Thomas L. Dye dalam buku Thomas, Kebijakan Publik sebagai: “Pilihan Pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak”. Dalam bukunya yang berjudul “*The Political Sytem*” (Thomas L. Dye, 1972, hal. 27).

Menurut Budi Winarno tahap-tahap kebijakan sebagai berikut:

(winarno, 2002)

### **Bagan 1.1. Tahap-tahap Kebijakan**



a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menetapkan masalah pada agenda publik. Sebelum masalah-masalah ini berpetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda dalam waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah yang didefinisikan untuk

kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan permasalahan. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik

c. Tahap Adopsi Kebijakan

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

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan program hanya akan menjadi catatan-catatan *elite*, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah yang 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 organisasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian 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 yang diinginkan. Dengan hal ini, memperbaiki masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Nugroho dalam buku Kismartini, Kebijakan Publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Sehingga kebijakan publik mudah untuk dipahami dan mudah diukur, bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu: (Kismartini, dkk, 2005, hal. 16).

- a) Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat.
- b) Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek.
- c) Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan,
- d) Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.
- e) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Berdasarkan pengertian-pengertian kebijakan publik di atas, maka disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan pemerintah yang bersifat mengatur dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat dan mempunyai tujuan tertentu, berorientasi kepada kepentingan masyarakat dan bertujuan untuk mengatasi permasalahan, memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Kebijakan juga memuat semua tindakan pemerintah baik yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya terdapat unsur pemaksaan kepada pelaksana atau pengguna kebijakan agar dipatuhi, bahwa kebijakan mengandung nilai paksaan yang secara sah dapat dilakukan pemerintah sebagai pembuat kebijakan (Nawawi, 2009, hal. 19).

#### b. Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho R. , Public Policy, 2003, hal. 657).

Implementasi kebijakan yang operasionalnya adalah program, dalam prosesnya terdapat tiga unsur pendukung yang penting dan mutlak, yaitu adanya : (Syukur, 1998, hal. 52)

##### a. Program yang dilaksanakan

- b. Target group yaitu kelompok yang menjadi sasaran penerima manfaat program dan
- c. Unsur pelaksana, yaitu organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasan proses implementasi tersebut

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam buku Solichin, “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat nyata pada masyarakat atau kejadian (Solichin, 1991, hal. 65).

Menurut Meter dan Horn dalam buku Solichin, “Implementasi adalah tindakantindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan (Solichin, 1991, hal. 65). Dan menurut Riant Nugroho D “Cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih dan tidak kurang” (Riant Nugroho D, 2003, hal. 158).

Dari ketiga definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung

atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan ataupun tidak diharapkan.

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan jika memenuhi lima kriteria keberhasilan. Menurut Nakamura memiliki tujuan sebagai berikut (Solichin, 1991, hal. 43).

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap klien
- e. Sistem pemeliharaan

Menurut Edward III (1980) dalam buku Suranto studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik termasuk di dalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembuatan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya (Suranto, 2014, hal. 38).

Edward III (1980) mengungkapkan pendapatnya bahwa terdapat empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi (sikap kecenderungan) dan Struktur Birokrasi.

Adapun secara terperinci Edwards III (1980) menjelaskan empat faktor tersebut sebagai berikut:

1. Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif dan penanggungjawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang mesti dilakukan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi, perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus ditransmisikan kepada persoalan yang tepat dan perintah harus jelas, akurat dan konsisten. Dengan demikian dalam faktor komunikasi terdapat tiga aspek pokok, yaitu : Transmisi, kejelasan dan konsistensi.

## 2. Sumber Daya

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara efektif maka dibutuhkan sumberdaya yang cukup. Implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementor kekurangan sumberdaya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana kebijakan atau sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.

### a. Staf

Jumlah staf yang mencukupi dan memiliki skill yang memadai untuk pelaksanaan tugas.

### b. Informasi

Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu: 1) mengenai bagaimana pelaksanaan suatu kebijakan, implementor perlu mengetahui apa yang dilakukan, 2) Data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksanaan harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.

c. Wewenang

Wewenang akan berbeda-beda dari satu program ke program lain serta memiliki bentuk yang berbeda-beda seperti misalnya : hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dan membeli barang, jasa dan memungut pajak.

d. Fasilitas-fasilitas

Fasilitas-fasilitas meliputi bangunan, perlengkapan, perbekalan.

3. Disposisi (Sikap Kecenderungan)

Jika para pelaksana bersikap baik pada suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat awal keputusan. Demikian juga sebaliknya apabila sikap-sikap dan perspektif implementor berbeda dari pembuatan keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan semakin sulit.

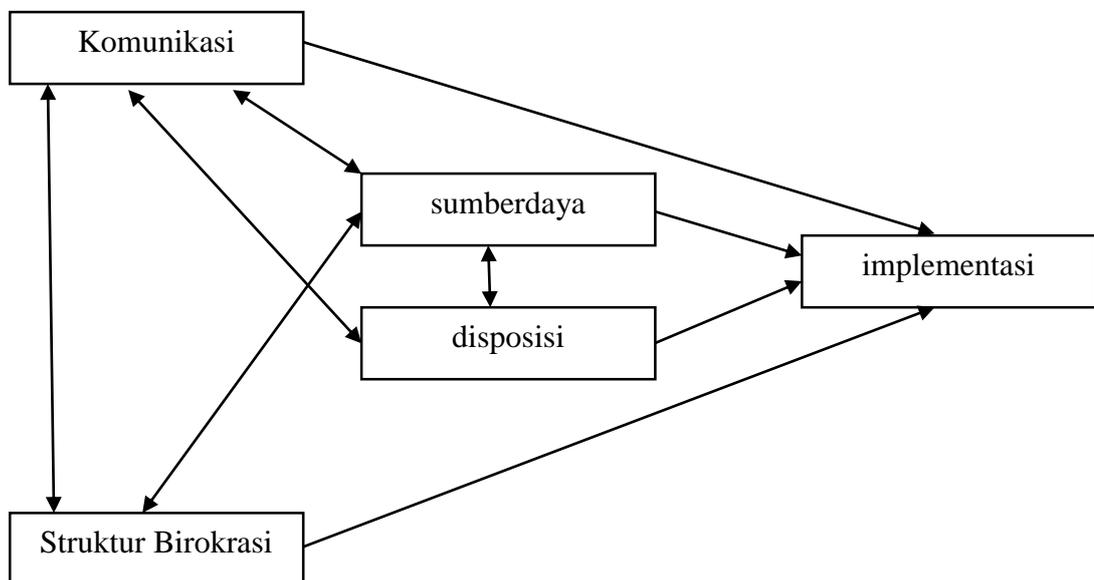
Unit-unit birokrasi yang berbeda mungkin mempunyai pandangan-pandangan yang berbeda mengenai kebijakan. Ketidaksepakatan dalam dan antara badan-badan menghalangi kerjasama dan menghambat implementasi dalam suatu bidang kebijakan. Masing-masing badan terkait mungkin memiliki prioritas-prioritas yang berbeda, komitmen yang berbeda dan cara penanggulangan masalah yang berbeda. Mengubah personil dalam birokrasi pemerintah mungkin hal yang sulit dan tidak menjamin bahwa dalam suatu teknik yang potensial untuk mengatasi masalah kecenderungan para

implementor adalah dengan mengubah sikap implementor melalui manipulasi insentif-insentif.

#### 4. Struktur Birokrasi

Menurut Edwards III struktur yang tepat dapat memberikan dukungan kuat terhadap kelancaran implementasi kebijakan. Terdapat dua hal penting dalam struktur birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja standar (*Standard Operating Procedures*) dan (*Fragmentation*). Berikut faktor yang dapat memengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam proses implementasi kebijakan dapat terlihat pada gambar berikut.

**Bagan 1.2. Dampak Langsung dan Tidak Langsung pada Implementasi**



Sumber : Manajemen Birokrasi dan Kebijakan 2014

### c. Kota Layak Anak

Kota Layak Anak merupakan istilah yang diperkenalkan pertama kali oleh Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 melalui Kebijakan Kota Layak Anak. Untuk mengakomodasi pemerintahan kabupaten, belakangan istilah Kota Layak Anak menjadi Kabupaten/Kota Layak Anak dan kemudian disingkat menjadi KLA.

Menurut Nirwono Joga, Kota Layak Anak adalah suatu kota yang di dalamnya telah diramu semangat untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap anak dan hak-haknya dalam proses pembangunan kota yang berkelanjutan. Kota yang menciptakan lingkungan yang kondusif bagi anak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, mendapat perlindungan dari kekerasan (fisik dan nonfisik) serta diskriminasi (<http://bincang2cupleez.multiply.com.02-09-2016>). Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kota layak anak merupakan kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak dan di dalamnya terdapat jaminan untuk perlindungan terhadap anak.

Kota Layak Anak yang selanjutnya disingkat KLA adalah kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak (Hidup, Tumbuh, Berkembang, Berpartisipasi, Perlindungan) melalui pengintegrasian komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program

dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak (<http://www.kla.or.id> 20-10-2016).

Dinas Pendidikan menyelenggarakan tiga program yang berkaitan dengan KLA untuk memenuhi Hak-hak anak seperti Jaminan Pendidikan Daerah (JPD), Peningkatan Layanan Pendidikan Usia Dini (PAUD), Program Inklusi.

Prasyarat Mewujudkan KLA bertitik dari uraian penelitian di atas, untuk mewujudkan KLA, bukanlah hal yang mudah dan bukanlah hal yang sulit. Akan tetapi, ada semacam suatu pra-syarat untuk mencapainya. Prasyarat yang dimaksud adalah: (Hamid Patilima.2009)

- a) Adanya Kemauan dan komitmen pimpinan daerah: membangun dan memaksimalkan kepemimpinan daerah dalam mempercepat pemenuhan hak dan perlindungan anak yang dicerminkan dalam dokumen peraturan daerah.
- b) Baseline data: tersedia sistem data dan data dasar yang digunakan untuk perencanaan, penyusunan program, pemantauan, dan evaluasi.
- c) Sosialisasi hak anak: menjamin penyadaran hak-hak anak pada anak dan orang dewasa.
- d) Produk hukum yang ramah anak: tersusunnya sedia peraturan perundangan mempromosikan dan melindungi hak-hak anak.
- e) Partisipasi anak: tersedia wadah untuk mempromosikan kegiatan yang melibatkan anak dalam program-program yang akan mempengaruhi

mereka; mendengar pendapat mereka dan mempertimbangkannya dalam proses pembuatan keputusan.

- f) Pemberdayaan keluarga: adanya program untuk memperkuat kemampuan keluarga dalam pengasuhan dan perawatan anak.
- g) Kemitraan dan jaringan: adanya kemitraan dan jaringan dalam pemenuhan hak dan perlindungan anak.
- h) Institusi Perlindungan Anak: Adanya kelembagaan yang mengkoordinasikan semua upaya pemenuhan hak anak.

Indikator Kampung Ramah Anak Kota Yogyakarta bagian pendidikan yang memiliki empat level penilaian, semakin besar level yang dicapai akan semakin baik dalam indikator Kota Layak Anak dan sebaliknya semakin rendah level penilaian maka semakin tidak baik, sebagaimana tabel dibawah ini:

**Tabel 1.2. Indikator Kampung Ramah Anak Kota Yogyakarta**

Kelompok Hak Anak	No	Indikator	Skor/level penilaian			
			1	2	3	4
Pendidikan, Pemanfaatan Waktu Luang dan Kegiatan Seni Budaya	1	Jumlah anak usia sekolah yang sekolah di sekolah formal	<50%	50-74%	75-99%	100%
	2	Jumlah anak putus sekolah yang sekolah di non-formal (pusat kegiatan belajar masyarakat)	Tidak ada	1-3 anak	4-6 anak	>6 anak
	3	Ada dan berfungsinya kelompok anak/komunitas anak (kelompok belajar,taman pendidikan Al-Quran, sanggar, taman bacaan masyarakat dll)	Tidak ada	Ada tetapi tidak berfungsi	Ada dan berfungsi	Ada, berfungsi dan lebih dari satu
	4	Ada dan berfungsinya Satuan PAUD Sejenis Pos PAUD RW	Tidak ada	Ada tetapi tidak berfungsi	Ada dan berfungsi	Ada, berfungsi dan lebih dari satu

5	Ada dan berfungsinya SPS Pos PAUD Inklusi	Tidak ada	Ada tetapi tidak berfungsi	Ada dan berfungsi	Ada, berfungsi dan lebih dari satu
6	Jumlah Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) di lingkungan setempat yang terlayani pendidikannya	<25%	25-49%	50-79%	80-100%
7	Ada dan berjalannya jam belajar masyarakat di lingkungan	Tidak ada	Ada tetapi tidak berfungsi	Ada dan berjalan tetapi tidak rutin	Ada dan berjalan rutin
8	Jumlah anak yang bisa mengakses jaminan pendidikan (beasiswa, Kartu Menuju Sehat)	<25%	25-49%	50-79%	80-100%

Sumber : KPMP Kota Yogyakarta

## **E. DEFINISI KONSEPSIONAL**

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah rangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah berupa program-program yang akan dijalankan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

### **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu ataupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan. Termasuk didalamnya adalah upaya menstransformasikan keputusan ke dalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang ditetapkan dalam keputusan tersebut.

### **3. Kota Layak Anak**

Kota Layak Anak (KLA) adalah Kabupaten/Kota yang mempunyai sistem pembangunan berbasis hak anak melalui pengintegrasian komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk menjamin terpenuhinya hak anak.

## **F. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional yang dimaksudkan untuk memperjelas dan memperinci konsep yang telah dikemukakan. Dalam penelitian ini, yang dimaksud adalah Implementasi Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak Bidang Pendidikan Di Kota Yogyakarta Tahun 2015 sesuai dengan teori Edward III.

Pelaksanaan Implementasi kebijakan kota layak anak Bidang Pendidikan bertujuan untuk mengetahui sejauh mana pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, untuk menghindari masalah-masalah dalam pelaksanaan Peraturan Wali Kota tersebut yaitu :

1. Implementasi Program KLA oleh Dinas Pendidikan
  - a. Jaminan Pendidikan Daerah (JPD)
  - b. Peningkatan Layanan Pendidikan Usia Dini (PAUD)
  - c. Program Inklusi
2. Empat Faktor Implementasi
  - a) Komunikasi
  - b) Sumber Daya
  - c) Disposisi (Sikap Kecenderungan)
  - d) Struktur Birokrasi

## G. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Jenis penelitian ini adalah kualitatif deskriptif yaitu suatu penelitian yang analisisnya dilakukan secara deskriptif dengan menggunakan analisis data kualitatif. Dengan menggunakan teknik analisis data diantaranya wawancara dan dokumentasi.

### a. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor dalam buku Moleong, penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau secara lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Moleong, Lexy J, 2011) Pendekatan ini diarahkan pada latar dari individu tersebut secara holistik, serta tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi kedalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.

### b. Unit Analisis Data

Informan dalam penelitian sebagai berikut:

**Tabel 1.3. Jumlah Informan Penelitian**

No	INSTANSI	JUMLAH
1	Badan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta	1
2	Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan (KPMP) Kota Yogyakarta	1
3	Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta	4

### c. Jenis Data

Adapun sumber data yang dipakai dalam penelitian ini yaitu menggunakan:

## 1. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini adalah semua informasi mengenai Kota Layak Anak (KLA), yang diperoleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan obyek penelitian. Adapun data primer dalam penelitian ini bersumber dari hasil wawancara dengan informan, adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.4. Data Primer Penelitian**

<b>Teknik Pengumpulan Data</b>	<b>Data</b>	<b>Sumber</b>
Wawancara	Kewenangan BAPPEDA dalam program KLA	Badan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta
	Kebijakan Pengembangan KLA Kota Yogyakarta	Kantor Perlindungan Masyarakat dan Perempuan (KPMP) Kota Yogyakarta
	Implementasi Kebijakan Pengembangan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta (Jaminan Pendidikan Daerah, Program Inklusi, Peningkatan Layanan PAUD)	Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
	Hasil laporan lapangan	Data temuan lapangan

## 2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penelitian ini adalah semua informasi mengenai Kota Layak Anak (KLA) Kota Yogyakarta yang diperoleh tidak secara langsung, tetapi melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian (atau yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dilakukan obyek penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.5. Data Sekunder Penelitian**

<b>Teknik Pengumpulan Data</b>	<b>Nama Data</b>	<b>Sumber Data</b>
Dokumentasi	Indikator kampung ramah anak. Lampiran Keputusan Walikota No 43 tahun 2016 Tentang Pembentukan gugus tugas Kota Layak Anak Kota Yogyakarta, <i>Check list potensi (KLA Bagian Pendidikan)</i> .	Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan (KPMP) Kota Yogyakarta
	Data Jaminan Pendidikan Daerah (JPD) tahun 2015, Rekap Data sekolah lanjutan anak penerima PPA-PKH Tahun 2016	Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
	Perwal Nomor 34 Tahun 2015, Buku Kota Yogyakarta dalam angka tahun 2016	Badan Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta
	Data-data warga Kota Yogyakarta	BPS Kota Yogyakarta

d. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah:

1. Wawancara

Wawancara dilakukan antara satu orang atau lebih untuk memperoleh informasi yang diperlukan, baik itu berupa persepsi atas fakta yang ada, saran dan pendapat maupun komentar terhadap suatu hal. Dalam melakukan wawancara, yang menjadi objek dalam penelitian ini ada 6 (enam) orang Narasumber yaitu :

**Tabel 1.6. Narasumber Penelitian**

<b>No</b>	<b>Nama</b>	<b>Jabatan</b>	<b>Kantor</b>
<b>1</b>	Ibu Mumarwantini	Kepala Seksi PAUD	Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
<b>2</b>	Ibu Suryatni	Kepala Unit Pelayanan Teknis Jaminan Pendidikan Daerah (UPT.JPD)	Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
<b>3</b>	Bapak Sukoco	Staf Dinas Pendidikan	Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
<b>4</b>	Ibu Lis	Staf Dinas Pendidikan	Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
<b>5</b>	Bapak Hendro Basuki	Seksi Pengembangan Partisipasi Perempuan	Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Kota Yogyakarta
<b>6</b>	Ibu Nani	Staf Bagian Perencanaan	Badan Pemerintah Kota Yogyakarta

## 2. Dokumentasi

Adalah teknik pengumpulan data dengan cara memilih data-data, dokumen-dokumen dalam rangka pengumpulan data-data yang berkaitan dengan obyek penelitian yang diambil dari beberapa sumber demi kesempurnaan penganalisaan seperti :

- a) Indikator Kampung Ramah Anak Kota Yogyakarta. Lampiran Keputusan Wali Kota Nomor 43 tahun 2016 Tentang Pembentukan Gugus tugas Kota Layak Anak Kota Yogyakarta.
- b) Data Jaminan Pendidikan Daerah (JPD) Tahun 2015, Rekap Data Sekolah Lanjutan Anak penerima PPA-PKH Tahun 2016
- c) Perwal Nomor 34 Tahun 2015, Buku Kota Yogyakarta dalam Angka Tahun 2016

#### e. Teknik Analisa Data

Manurut Patton dalam Moleong, (Moleong, Lexy J, 2012) teknik analisis data adalah proses kategori urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar, ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian dan mencari hubungan di antara dimensi-dimensi uraian yang terdiri dari:

##### 1. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

##### 2. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

##### 3. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran, suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau

juga upaya-upaya yang luas untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain.