

BAB II

METODOLOGI PENELITIAN

A. Pendekatan dan Landasan Teori

A. Partisipasi

Konsep partisipasi memiliki banyak penekanan makna. Beberapa definisi disajikan, mulai dari ‘penekanan pada rakyat yang memiliki peran dalam pembuatan keputusan’ (Uphoff dan Cohen), ‘rakyat yang memiliki kendali terhadap sumber daya dan institusi’ (Pearse dan Stifel), hingga ‘kemampuan rakyat dalam memengaruhi kegiatan-kegiatan sedemikian rupa sehingga dapat meningkatkan kesejahteraannya’ (Paul).¹

Keragaman arti partisipasi terkait erat dengan kepentingan dan agenda yang beragam pula dalam kehidupan masyarakat dan pembuatan keputusan secara politis.²

Partisipasi masyarakat (*social participation*) adalah suatu bentuk interaksi sosial terhadap suatu kegiatan. Definisi partisipasi masyarakat yang sudah diterima oleh PBB, sebagaimana dikutip dari Sugandhi,³ adalah: *The creation of opportunities to enable all members of community and the larger society to actively contribute to and influence the development process and to share equitably in the fruits of development.*

¹ Jim Ife (2008) *Community Development: Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 296 – 297.

² Ibid, hlm. 297

³ Aca Sugandy & Rustam Hakim (2009) *Prinsip Dasar Kebijakan: Pembangunan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 108.

Berkaitan dengan sifat-sifat partisipasi masyarakat, beberapa pakar menyebutkan ada partisipasi otonom yang dilakukan atas kesadaran ataukah partisipasi yang dimobilisasi (*mobilized participation*). Adanya pembedaan dua sifat tersebut bertumpu pada kerelaan atau keterpaksaan, ini sebagaimana pendapat Myron Wiener. Namun disisi lain, pendapat berbeda yang tidak melihat sifat sukarela sebagai ukuran ada tidaknya partisipasi masyarakat dikemukakan Samuel Huntington dan Joan Nelson.

Meskipun demikian, kedua sifat partisipasi masyarakat tersebut memiliki konsekuensi yang tidak berbeda, yaitu mempengaruhi proses penyelenggaraan dan proses pengambilan kebijakan dalam pemerintahan.⁴

Dalam konteks mendorong keterlibatan masyarakat dalam sebuah kegiatan, Ife menjelaskan tentang kondisi-kondisi yang mendorong partisipasi, yaitu sebagai berikut: partisipasi masyarakat akan muncul ketika dirasa isu atau aktivitas tersebut penting; adanya anggapan bahwa aksi partisipasi mereka akan membuat perubahan; berbagai bentuk partisipasi, apapun tingkatan dan jenisnya, harus diakui dan dihargai; orang harus bisa berpartisipasi dan didukung dalam partisipasinya; dan struktur dan proses partisipasi tidak boleh mengucilkan sehingga masyarakat itu sendiri yang harus mengontrol struktur dan proses tersebut.⁵

⁴ Saifudin (2009) *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, hlm. 96 – 99.

⁵ *Ibid*, hlm. 310 – 312.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis.⁶ Sebagai konsekuensi demokrasi adalah penyediaan ruang bagi partisipasi publik yang seluas-luasnya. Partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan – yang mengikat seluruh warga – adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat. Di negara-negara demokrasi, partisipasi warga dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Partisipasi publik dalam proses kebijakan tidak hanya merupakan cermin demokrasi yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari melainkan juga bermanfaat bagi pemerintah.⁷

Partisipasi masyarakat menjadi salah satu prinsip dalam tata kelola pemerintahan. Prinsip-prinsip *good governance* terdiri dari 5 pilar, yaitu: akuntabilitas, keterbukaan, ketaatan pada hukum, partisipasi masyarakat, dan komitmen mendahulukan kepentingan bangsa dan negara.⁸ Lebih lanjut, UNDP (*United Nation Development Program*) membagi 10 karakteristik *good governance* yaitu: *participation; rule of law; transparency; responsiveness; concensus; orientation; equity; effectiveness & efficiency; accountability; dan strategic vision*. Oleh sebab itu sebagai salah satu prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan

⁶ B. Hestu Cipto Handoyo (2008) *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hal 153

⁷ Rahmat A. Prakoso, *Partisipasi Publik dalam Proses Kebijakan di Masa Transisi*, dalam http://www.ipcos.or.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=42.

⁸ Fauzi Ismail et all (2005) *Libatkan Rakyat dalam Pengambilan Kebijakan*, Yogyakarta: Forum LSM, hal 83.

rakyat, partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan publik harus terjamin dalam konstitusi atau Peraturan Perundang-undangan.⁹

UNDP¹⁰ yang menjadi ujung tombak program pembangunan PBB mengidentifikasi empat prinsip untuk memandu evaluasi dari partisipasi:

1. Harus kualitatif dan kuantitatif;
2. Harus dinamis, bukan statis untuk membuat seluruh proses di seluruh waktu dapat dievaluasi;
3. Memerlukan pemantauan yang berkesinambungan untuk menangkat sifat dinamis dari proses melalui uraian kualitatif;
4. Harus melibatkan suara rakyat, yang memegang peranan aktif dalam evaluasi.

B. Kebijakan ‘Kabupaten Layak Anak’

Kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA) merupakan turunan dari kebijakan publik yang ada di Kabupaten Sleman. Kebijakan publik menurut Thomas Dye adalah “apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”.¹¹ Dalam konteks pencapaian kesejahteraan sosial, kebijakan publik tersebut disebut juga sebagai kebijakan sosial (*social policy*) karena makna ‘sosial’ menunjuk pada bidang atau sektor yang menjadi garapannya, yaitu bidang kesejahteraan.¹² Kebijakan KLA juga bisa dipahami sebagai sebuah kebijakan sosial dalam konteks pemenuhan hak-hak anak dan promosi kesejahteraan anak yang

⁹ Muslimin B. Putra, *Menimbang Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi*, dalam http://www.goodgovernance-bappenas.co.id/artikel_60.htm

¹⁰ *Ibid*, hlm. 330.

¹¹ Budi Winarno (2002) *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, hal. 15

¹² Edi Suharto (2008) *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, hal. 3

terlembaga secara struktural dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Sleman.

Menurut Edi Suharto, kebijakan sosial adalah “ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya masalah sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah sosial (fungsi kuratif), dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi pengembangan) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak-hak sosial warganya”.¹³

Definisi lain dengan acuan fokus pada aktor pemerintah selaku pemegang otoritas kebijakan diberikan oleh Pusat Data Informasi Kesejahteraan Sosial (2009) “Kebijakan Sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik, mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat”.¹⁴

Menurut arahan dari Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, kebijakan Kabupaten Layak Anak adalah pedoman penyelenggaraan pembangunan Kabupaten/Kota melalui pengintegrasian komitmen dan sumberdaya pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan untuk memenuhi hak anak.

Tujuh hal utama yang minimal harus dipenuhi oleh setiap kabupaten/kota menuju kabupaten layak anak diantaranya adalah; adanya dukungan peraturan legal yang mengatur pemenuhan hak anak, adanya

¹³ Edi Suharto (2006). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta

¹⁴ Pusdatin Kesos (2009). *Glosarium Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta: Badan Pendidikan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial Departemen Sosial RI.

dukungan dana yang memadai untuk pemenuhan hak anak, tersedianya tenaga yang sensitif anak, adanya lembaga masyarakat yang mendorong pemenuhan hak anak, adanya forum anak dan adanya dukungan sektor swasta untuk pemenuhan hak anak.

Selain itu terdapat lima indikator lain yang perlu dipenuhi dalam memenuhi hak anak yaitu kelengkapan akte kelahiran, fasilitas informasi pemenuhan hak anak, layanan kreativitas, layanan pendidikan dan layanan kesehatan anak.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 12 Tahun 2011 Tentang Indikator Kabupaten/ Kota Layak Anak dijelaskan tentang 31 indikator kabupaten layak anak yang mana setiap kabupaten/kota dapat dikategorikan sebagai KLA apabila telah memenuhi hak anak yang diukur dengan Indikator KLA.¹⁵

a. Penguatan kelembagaan

1. Adanya peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk pemenuhan hak anak
2. Persentase anggaran untuk pemenuhan hak anak, termasuk anggaran untuk penguatan kelembagaan
3. Jumlah peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan kegiatan yang mendapatkan masukan dari Forum Anak dan kelompok anak lainnya

¹⁵ Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak Nomor 12 Tahun 2011 tentang Indikator KLA

4. Tersedia sumber daya manusia (SDM) terlatih KHA dan mampu menerapkan hak anak ke dalam kebijakan, program dan kegiatan
5. Tersedia data anak terpilah menurut jenis kelamin, umur, dan kecamatan
6. Keterlibatan lembaga masyarakat dalam pemenuhan hak anak
7. Keterlibatan dunia usaha dalam pemenuhan hak anak.

b. Klaster hak anak;

b.1. Hak sipil dan kebebasan;

1. Persentase anak yang teregistrasi dan mendapatkan Kutipan Akta Kelahiran;
2. Tersedia fasilitas informasi layak anak; dan
3. Jumlah kelompok anak, termasuk Forum Anak, yang ada di kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan.

b.2. Lingkungan keluarga dan pengasuhan alternatif;

1. Persentase usia perkawinan pertama di bawah 18 (delapan belas) tahun;
2. Tersedia lembaga konsultasi bagi orang tua/keluarga tentang pengasuhan dan perawatan anak; dan
3. Tersedia lembaga kesejahteraan sosial anak.

c. Kesehatan dasar dan kesejahteraan;

1. Angka Kematian Bayi;
2. Prevalensi kekurangan gizi pada balita
3. Persentase Air Susu Ibu (ASI) eksklusif

4. Jumlah Pojok ASI
 5. Persentase imunisasi dasar lengkap
 6. Jumlah lembaga yang memberikan pelayanan kesehatan reproduksi dan mental
 7. Jumlah anak dari keluarga miskin yang memperoleh akses peningkatan kesejahteraan
 8. Persentase rumah tangga dengan akses air bersih
 9. Tersedia kawasan tanpa rokok.
- d. Pendidikan, pemanfaatan waktu luang, dan kegiatan budaya
1. Angka partisipasi pendidikan anak usia dini
 2. Persentase wajib belajar pendidikan 12 (dua belas) tahun
 3. Persentase sekolah ramah anak
 4. Jumlah sekolah yang memiliki program, sarana dan prasarana perjalanan anak ke dan dari sekolah
 5. Tersedia fasilitas untuk kegiatan kreatif dan rekreatif yang ramah anak, di luar sekolah, yang dapat diakses semua anak.
- e. Perlindungan khusus.
1. Persentase anak yang memerlukan perlindungan khusus dan memperoleh pelayanan
 2. Persentase kasus anak berhadapan dengan hukum (ABH) yang diselesaikan dengan pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*)

3. Adanya mekanisme penanggulangan bencana yang memperhatikan kepentingan anak
4. Persentase anak yang dibebaskan dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak.

Adanya kebijakan KLA sebagai sebuah kebijakan sosial dilandasi keinginan untuk lebih mewujudkan hak anak secara sistematis yang itu diintegrasikan dalam sebuah sistem pembangunan yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) mulai dari aparat pemerintah yang berwenang, masyarakat, dunia usaha, dan termasuk kalangan anak itu sendiri.

B. Hipotesis

Karena ini adalah penelitian kualitatif maka hipotesis yang akan dimunculkan adalah hipotesis deskriptif, bukan untuk diuji atau dites melainkan sebagai asumsi yang menjadi panduan pengembangan penelitian di lapangan.

Hipotesis yang bisa dimunculkan dalam penelitian ini adalah adanya partisipasi masyarakat dalam pengembangan kebijakan Kabupaten Layak Anak (KLA) di Kabupaten Sleman memiliki kontribusi terhadap pemenuhan indikator penerapan KLA di Sleman dan menyumbang peran pada keberlanjutan kebijakan ini di kemudian hari. Dengan adanya partisipasi masyarakat dalam penerapan KLA di Sleman, maka bisa menjadi model bagi pengembangan kebijakan KLA di daerah atau kabupaten lainnya.

C. Tahapan Penelitian

a. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk menghasilkan gambaran yang akurat tentang sebuah suatu fenomena sosial dan menggambarkan mekanisme sebuah proses atau hubungan serta menyajikan informasi dasar terkait topik penelitian dalam bentuk gambaran verbal maupun numerikal. Dalam penelitian ini digunakan metode studi kasus (*case studies*), yaitu suatu penelitian yang dilakukan secara intensif, terinci dan mendalam terhadap suatu organisasi, lembaga atau gejala tertentu. Dalam konteks penelitian ini, yang akan lebih disorot adalah organisasi representasi masyarakat yaitu LSM dan forum anak.

Menurut Arikunto, penelitian kasus jika dilihat dari segi wilayahnya, maka penelitian ini hanya meliputi daerah atau subyek yang sangat sempit. Tetapi jika dilihat dari sifatnya, penelitian ini lebih mendalam.¹⁶ Metode ini dipilih karena riset ini ingin melihat gambaran tentang partisipasi masyarakat dalam pengembangan kebijakan KLA di Kabupaten Sleman.

b. Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian merupakan suatu tahapan yang penting dalam sebuah kegiatan penelitian. Sesuai dengan metode penelitian yang bersifat kualitatif, maka pengumpulan data dalam penelitian ini akan menggunakan metode wawancara mendalam,

¹⁶ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hal 131.

observasi, dan studi dokumentasi. Ketiga metode tersebut tidak dilakukan secara terpisah antara satu dengan yang lainnya, melainkan akan dipergunakan secara simultan.

Data wawancara dalam penelitian ini nantinya akan diperoleh dari subyek penelitian, yaitu: (1) pelaksana kebijakan KLA di Kabupaten Sleman, yaitu Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Perempuan (BKBPMP), khususnya Sub Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) Kabupaten Sleman sebagai Ketua Gugus Tugas KLA di Sleman; (2) representasi masyarakat di Kabupaten Sleman, seperti LSM yang terlibat dalam kegiatan pengembangan KLA dan Forum Anak Sleman (FORANS).

Data observasi didapatkan dari pengamatan terhadap pelaksanaan kegiatan program kebijakan KLA dan indikator-indikator yang akan dicek di lapangan mulai dari 27 Agustus – 27 Nopember 2013. Selain observasi lapangan, juga dilakukan observasi terhadap pemberitaan media khususnya kegiatan KLA yang dimuat di website Pemerintah Kabupaten Sleman maupun dari www.kla.or.id.

Data dokumentasi diperoleh dari data yang tersedia di BPS, situs resmi Pemerintah Kabupaten Sleman, dan data-data pendukung dari stakeholder terkait kebijakan KLA di Sleman seperti dari LSM maupun dari Forum Anak Sleman (FORANS).

c. Analisis Data

Analisis data merupakan proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip-transkrip wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain agar peneliti dapat menyajikan temuannya. Analisis data melibatkan pengerjaan pengorganisasian, pemecahan dan sintesis data serta pencarian pola-pola, pengungkapan hal-hal yang penting dan penentuan apa yang dilaporkan.

Dalam menganalisis data yang telah terkumpul dari lapangan menggunakan metode analisis kualitatif. Menurut Seiddel dalam Moleong,¹⁷ proses analisis data kualitatif berlangsung sebagai berikut:

1. Mencatat hasil penelitian lapangan, dengan hal itu diberi kode agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri.
2. Mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, mensintesiskan, membuat ikhtisar, dan membuat indeksinya.
3. Berpikir, dengan jalan membuat agar kategori data itu mempunyai makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan, dan membuat temuan-temuan umum.

Setelah kegiatan analisis data rampung, diharapkan akan menghasilkan kesimpulan yang merangkum temuan pola dan model partisipasi masyarakat terhadap kebijakan KLA di Sleman sekaligus menemukan peluang keberlanjutan KLA di masa mendatang secara mandiri.

¹⁷ Lexy J. Moeleng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2006, hlm. 248