

**ANALISIS KEBIJAKAN PENDIDIKAN MELALUI KARTU  
MENUJU SEJAHTERA (KMS) WALIKOTA YOGYAKARTA  
DAN DAMPAKNYA TERHADAP PEMBERDAYAAN ANAK  
KURANG MAMPU DI KOTA YOGYAKARTA**



**SKRIPSI**

Diajukan Kepada Fakultas Tarbiyah dan Keguruan  
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta  
Untuk Memenuhi Sebagian Syarat Memperoleh  
Gelar Sarjana Pendidikan Islam (S.Pd.I)

Disusun Oleh:

**A m i r u d i n**  
**NIM:06470061**

**JURUSAN KEPENDIDIKAN ISLAM  
FAKULTAS TARBIYAH DAN KEGURUAN  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
2010**

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Amirudin  
Nim : 06470061  
Jurusan : Kependidikan Islam (KI)  
Fakultas : Tarbiyah dan Keguruan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya ini adalah asli hasil penelitian penulis sendiri dan bukan plagiasi karya orang lain kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Yogyakarta, 30 Juni 2010

Yang menyatakan,



Amirudin  
NIM 06470061



Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga FM-UINSK-BM-05-03/R0

### SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Skripsi Saudara Amirudin  
Lamp : 1 Eksemplar

Kepada  
Yth. Dekan Fakultas Tarbiyah dan Keguruan  
UIN Sunan Kalijaga  
Di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku Pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Amirudin  
Nim : 06470061  
Judul Skripsi : Analisis Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju  
Sejahtera (KMS) Walikota Yogyakarta dan Dampaknya  
Terhadap Pemberdayaan Anak Kurang Mampu di Kota  
Yogyakarta

Sudah dapat diajukan kepada Jurusan Kependidikan Islam Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu Pendidikan Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqsyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 30 Juni 2010

Pembimbing,

M. Agus Nuryatno, MA, Ph. D  
NIP.19700407 199703 1 002



Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga FM-UINSK-BM-05-03/R0

### SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Skripsi Saudara Amirudin  
Lamp : 1 Eksemplar

Kepada  
Yth. Dekan Fakultas Tarbiyah dan Keguruan  
UIN Sunan Kalijaga  
Di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku Konsultan berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Amirudin  
Nim : 06470061  
Judul Skripsi : Analisis Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta dan Dampaknya Terhadap Pemberdayaan Anak Kurang Mampu di Kota Yogyakarta

Yang sudah dimunaqasyahkan pada hari Kamis tanggal 8 Juli 2010 sudah dapat diajukan kembali kepada Jurusan Kependidikan Islam Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu Pendidikan Islam.

Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 22 Juli 2010

Konsultan,

M. Agus Nuryatno, MA. Ph. D  
NIP.19700407 199703 1 002



Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga FM-UINSK-BM-05-03/R0

**PENGESAHAN SKRIPSI**

Nomor: UIN.02/DT/PP.01.1/89/2010

Skripsi/Tugas Akhir dengan judul:

**“Analisis Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sehat (KMS)  
Walikota Yogyakarta dan Dampaknya Terhadap Pemberdayaan Anak  
Kurang Mampu di Kota Yogyakarta”**

Yang telah dipersiapkan dan disusun oleh :  
Nama : Amirudin  
Nim : 06470061  
Telah dimunaqsyahkan pada : Kamis, 8 Juli 2010  
Nilai Munaqsyah : A (96)

Dan dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Kalijaga

TIM MUNAQSYAH:  
Ketua Sidang

Muh. Agus Nuryatno, MA. Ph. D  
NIP.19700407 199703 1 002

Penguji I

Drs. Mangun Budiyanto, M.SI  
NIP.19551219 198503 1 001

Penguji II

Muhammad Qowim, M.Ag  
NIP.19790819 200604 1 002

Yogyakarta, **26 JUL 2010**  
Dekan

Fakultas Tarbiyah dan Keguruan  
UIN Sunan Kalijaga



Prof. Dr. Sutrisno, M.Ag  
NIP.19631107 198903 1 003

## ***MOTTO***

**“Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”<sup>1</sup>**

**(Sila ke 5 Pancasila)**

**“Kemiskinan Harta Adalah Akibat Dari Kemiskinan Ilmu  
Pengetahuan, Ilmu Pengetahuan Didapat Dari Proses Pendidikan,  
Maka Kesejahteraan Harus Dimulai Dari Pendidikan”<sup>2</sup>**

**(Herry Zudianto, Walikota Yogyakarta)**

---

<sup>1</sup> [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) diakses tanggal 20 Juli 2010

<sup>2</sup> Wawancara dengan Walikota Yogyakarta di Balai Kota tanggal 5 mei 2010

**PESEMBAHAN**

*Skripsi Ini Penulis Persembahkan Kepada:*

*Almamater Tercinta*

*Jurusan Kependidikan Islam*

*Fakultas Tarbiyah dan Keguruan*

*Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta*

## KATA PENGANTAR

الحمد لله رب العالمين وبه نستعين على امور الدنيا والدين.

اشهد ان لا اله الا الله واشهد ان محمدا رسول الله.

اللهم صل وسلم على محمد وعلى اله وصحبه اجمعين, اما بعد.

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Skripsi ini.

Shalawat dan salam semoga terlimpah ruah kepada Nabi Muhammad SAW sebagai figur teladan dalam dunia pendidikan yang patut ditiru dan *digugu*. Penyusun menyadari dengan sebenarnya bahwa Skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan, bimbingan, dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penyusun mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Sutrisno, M. Ag, selaku Dekan Fakultas Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Ibu Dra. Nurrohmah, M.Ag selaku Ketua Jurusan Kependidikan Islam Fakultas Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Ibu Dra Wiji Hidayati, M. Ag, selaku Sekretaris Jurusan kependidikan Islam Fakultas Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Muh. Agus Nuryatno, MA, Ph.D, selaku Pembimbing Skripsi yang telah mencurahkan ketekunan dan kesabarannya dalam meluangkan waktu,



tenaga dan pikiran untuk memberikan bimbingan dan arahan dalam penyusunan dan penyelesaian skripsi ini.

5. Bapak Dr. H. Muh. Anis, MA, selaku Penasehat Akademik, selama menempuh Program Strata Satu (SI) di Jurusan Kependidikan Islam, Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
6. Segenap Dosen dan Karyawan Fakultas Tarbiyah dan Keguruan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
7. Bapak Herry Zudianto selaku Walikota Yogyakarta, Kepala-Kepala Dinas, Kepala Sekolah, Peserta Didik, Pengurus RT/RW dan Masyarakat Kota Yogyakarta yang sangat kooperatif membantu penyusun dalam proses skripsi ini.
8. Kepada ayahanda tercinta Daud dan Ibunda terkasih Sari Nagoi yang selalu memberikan segalanya untuk pendidikan anak-anaknya, engkaulah pendidik sejati yang selamanya terpatri di hati, engkaulah guru yang mengajari segala macam ilmu, do'amu adalah senjata, *ridhomu* selalu ku damba, semoga kelak aku bisa menjadi yang engkau banggakan.
9. Buat adik-adikku tersayang, Kasmiran, Tarmizi, Muti'ah, Verawati dan Harpani (yang giginya belum sempurna) yang selalu membuat keceriahan disaat jenuh, kelucuan disaat gundah, ketawa kalian adalah motivasi, senyum kalian adalah harapan, kalian adalah adik-adik terbaik yang selalu terkenang walau saat jauh di rantau orang.
10. To My Matic yang selalu membantu setiap waktu, mendo'akan setiap saat, memotivasi setiap hari, terima kasih semoga selalu menjadi orang berguna.

11. Teman-teman kelas KI-2 angkatan 2006, Odit, Mu2d, Ntit, Siti, Arin, Mail, Joko, Naja, Aziz, Hikmah dan selanjutnya, terima kasih atas persahabatan yang indah selama penulis menempuh studi di Jurusan Kependidikan Islam.
12. Teman-teman seperjuangan di HIMARISKA, Khalis, Syukur, Tasliati, Bg Unyil, Bg Arul, Bg Alam, Peran, Andi, Yushadeni, Karson, Arif, Firman, Awal, Ama, Lili, Arin, Rina, dan yang lain yang tidak disebut satu persatu terima kasih atas pengalaman berharganya, semoga Himariska tetap jaya.
13. Teman-teman IPMR-KP, Yo2k, Fadli, Vandy, Bg Ewin, Bain, Yana, Rianika, mbak Ayune, dan yang lain yang tidak bisa disebutkan satu persatu, terima kasih atas persaudaraan yang sulit dilupakan.
14. Teman-teman BEM Fakultas Tarbiyah dan Keguruan, Jibril, Fahmi, Eko, Soleh, Reza, Humam, dll. Terima kasih atas pengalaman organisasinya.
15. Semua pihak yang telah membantu terselesaikannya skripsi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Kepada semuanya penulis memanjatkan do'a kehadiran Allah SWT, semoga jasa-jasa mereka diterima sebagai amal yang shaleh dan mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT. Amin

Yogyakarta, 30 Juni 2010  
Penulis,

Amirudin  
NIM.06470061

## DAFTAR ISI

|  |          |
|--|----------|
| Halaman Judul .....                        | i        |
| Halaman Pernyataan Keaslian .....          | ii       |
| Halaman Surat Persetujuan Pembimbing ..... | iii      |
| Halaman Surat Persetujuan Konsultan .....  | iv       |
| Halaman Pengesahan .....                   | v        |
| Halaman Motto .....                        | vi       |
| Halaman Persembahan .....                  | vii      |
| Kata Pengantar .....                       | viii     |
| Daftar Isi .....                           | xi       |
| Daftar Tabel .....                         | xiii     |
| Daftar Gambar .....                        | xiv      |
| Daftar Lampiran .....                      | xv       |
| Abstrak .....                              | xvi      |
| <b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>             | <b>1</b> |
| A. Latar Belakang .....                    | 1        |
| B. Rumusan Masalah .....                   | 14       |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....    | 14       |
| D. Telaah Pustaka .....                    | 16       |
| E. Kerangka Teoritik .....                 | 23       |
| F. Metode Penelitian .....                 | 29       |
| G. Sistematika Pembahasan .....            | 36       |

|   |     |
|---|-----|
| BAB II GAMBARAN UMUM KOTA YOGYAKARTA .....  | 38  |
| A. Letak Geodrafis dan Kondisi Sosial .....   | 38  |
| B. Sejarah Berdiri dan Perkembangan .....   | 40  |
| C. Visi, Misi, dan Lambang.....   | 45  |
| D. Profil Walikota .....  | 49  |
| E. Struktur Organisasi .....  | 56  |
| F. Keadaan Pegawai.....   | 59  |
| G. Keadaan Penduduk .....   | 62  |
| H. Sarana dan Prasarana Pendidikan.....   | 63  |
| I. Konsep Pendidikan .....  | 64  |
| BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....   | 68  |
| A. Latar Belakang Kartu Menuju Sehat (KMS).....   | 68  |
| B. Implementasi Kebijakan Pendidikan Melalui KMS .....  | 81  |
| C. Dampak Kebijakan Pendidikan Kartu Menuju Sehat (KMS)<br>terhadap Pemberdayaan Anak Kurang Mampu<br>di Kota Yogyakarta..... | 109 |
| BAB IV PENUTUP .....  | 141 |
| A. Kesimpulan .....   | 141 |
| B. Saran-saran.....   | 143 |
| C. Kata Penutup .....   | 144 |
| DAFTAR PUSTAKA .....  | 146 |
| LAMPIRAN-LAMPIRAN.....  | 148 |

## DAFTAR TABEL

|  |     |
|--|-----|
| Tabel 1 : Daftar Nama Walikota Yogyakarta Yang Pernah Menjabat .....     | 45  |
| Tabel 2 : Daftar Pegawai Negeri Sipil Kota Yogyakarta .....              | 60  |
| Tabel 3 : Data Penduduk Kota Yogyakarta Tahun 2009 .....                 | 62  |
| Tabel 4 : Data Penduduk Miskin Kota Yogyakarta Tahun 2009.....           | 63  |
| Tabel 5 : Daftar Sekolah di Lingkungan Kota Yogyakarta.....              | 64  |
| Tabel 6 : Tata Kala Pendataan Aktif.....                                 | 88  |
| Tabel 7 : Tata Kala Pendataan Pasif .....                                | 93  |
| Tabel 8 : Parameter Pendataan Keluarga Miskin.....                       | 94  |
| Tabel 9 : Stratifikasi Penduduk Miskin.....                              | 96  |
| Tabel 10 : Besaran Jaminan Pendidikan Daerah Bagi Pemegang KMS.....      | 105 |
| Tabel 11 : Rekapitulasi Dana Jaminan Pendidikan Daerah tahun 2007-2009 . | 106 |
| Tabel 12 : Daftar Peserta Didik KMS Tingkat TK, TKLB dan RA.....         | 116 |
| Tabel 13 : Daftar Peserta Didik KMS Tingkat SD, MI dan SDLB .....        | 121 |
| Tabel 14 : Daftar Peserta Didik KMS Tingkat SMP, MTs dan SMPLB .....     | 127 |
| Tabel 15 : Daftar Peserta Didik KMS Tingkat SMA dan MA.....              | 129 |
| Tabel 16 : Daftar Peserta Didik KMS Tingkat SMK.....                     | 131 |
| Tabel 17 : Penerima KMS di Panti Asuhan Jenjang SD.....                  | 133 |
| Tabel 18 : Penerima KMS di Panti Asuhan Jenjang SMP .....                | 133 |
| Tabel 19 : Penerima KMS di Panti Asuhan Jenjang SMA .....                | 134 |
| Tabel 20 : Penerima KMS di Panti Asuhan Jenjang SMK .....                | 134 |
| Tabel 21 : Rekapitulasi Data Peserta Didik KMS Tahun 2009.....           | 135 |
| Table 22 : Jumlah Penduduk Miskin .....                                  | 137 |
| Table 23 : Pencapaian, <i>Side Effect</i> dan <i>Spillover</i> KMS.....  | 140 |

## DAFTAR GAMBAR

Gambar I : Lambang Kota Yogyakarta ..... 47



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 : Bukti Seminar Proposal
- Lampiran 3 : Surat Penunjukan Pembimbing
- Lampiran 4 : Surat Izin Penelitian
- Lampiran 5 : Surat Izin Penelitian Provinsi
- Lampiran 6 : Surat Izin Penelitian Kota Yogyakarta
- Lampiran 7 : Surat Izin Penelitian Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
- Lampiran 8 : Surat Permohonan Wawancara Walikota Yogyakarta
- Lampiran 9 : Kartu Bimbingan Skripsi
- Lampiran 10 : Surat Keterangan Pelaksanaan Penelitian
- Lampiran 11 : Sertifikat PPL I
- Lampiran 12 : Sertifikat PPL II & KKN Integratif
- Lampiran 13 : Sertifikat Komputer
- Lampiran 14 : Sertifikat Toefl
- Lampiran 15 : Sertifikat Toafl
- Lampiran 16 : Curriculum Vitae
- Lampiran 17 : Foto Rumah Keluarga Pemegang KMS
- Lampiran 18 : Kartu Menuju Sejahtera (KMS)

## ABSTRAK

AMIRUDIN. *Analisis Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sejahtera (KMS) Walikota Yogyakarta dan Dampaknya Terhadap Pemberdayaan Anak Kurang Mampu di Kota Yogyakarta*. Skripsi. Yogyakarta. Jurusan Kependidikan Islam, Fakultas Tarbiyah dan Keguruan UIN Sunan Kalijaga, 2010.

Penelitian ini berangkat dari sebuah realitas bahwa terjadi kesenjangan sosial di masyarakat khususnya dalam akses pendidikan yang kemudian menimbulkan kesenjangan kualitas pendidikan. Kesenjangan ini terjadi karena tingkat ekonomi masyarakat yang berbeda-beda serta didukung oleh sistem pendidikan yang tidak berpihak kepada masyarakat miskin. Untuk mengatasi hal ini perlu adanya keberpihakan khusus Pemerintah Daerah sebagai salah satu pihak yang bertanggungjawab terhadap pendidikan. Maka lahirlah Kartu Menuju Sejahtera (KMS) sebagai bentuk keberpihakan tersebut. Selanjutnya penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dasar pemikiran, implementasi dan dampak dari kebijakan ini.

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan pendekatan kualitatif, pengumpulan data dilakukan dengan metode observasi, wawancara (*interview*) dan dokumentasi. Untuk menganalisis data teknik yang digunakan dalam penelitian ini ialah deskriptif analitik. Hasil penelitian menunjukkan (1) dasar pemikiran kebijakan pendidikan melalui Kartu Menuju Sejahtera (KMS) Walikota Yogyakarta adalah nilai keadilan yang berasas pada sila ke 5 (lima) dari Pancasila. (2) Secara umum implementasi kebijakan pendidikan melalui Kartu Menuju Sejahtera (KMS) Walikota Yogyakarta sudah baik, baik ditingkat Pemerintah maupun pada tingkat lembaga pendidikan dan masyarakat dengan acuan peraturan Walikota, Keputusan Walikota, Keputusan Kepala Dinas, Pengamatan Peneliti dan Hasil Wawancara Peneliti dengan Informan. (3) Kartu Menuju Sejahtera (KMS) Walikota Yogyakarta memberikan dampak positif dan negatif, dampak positifnya: (a) Secara langsung, kebijakan ini mampu membuka akses pendidikan yang relatif berkualitas bagi anak kurang mampu (b) Secara langsung, kebijakan ini mampu memberdayakan anak usia sekolah dari keluarga pemegang KMS (c) Secara tidak langsung, kebijakan ini juga sangat membantu mengurangi beban ekonomi bagi masyarakat miskin (d) Secara tidak langsung, kebijakan ini turut memberikan kontribusi positif bagi penurunan angka kemiskinan di Kota Yogyakarta. sedangkan dampak negatifnya: (a) Menimbulkan gejolak ditengah masyarakat karena minimnya sosialisasi, transparansi dan koordinasi antar petugas terkait sehingga menimbulkan kecemburuan sosial ditengah masyarakat Kota Yogyakarta.

**Kata Kunci:** Kebijakan Pendidikan, Kartu Menuju Sejahtera (KMS) Walikota Yogyakarta



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pendidikan dalam pandangan masyarakat modern sekarang ini, seperti Indonesia telah menjadi wacana publik. Namun tidak demikian dengan pandangan masyarakat yang sederhana atau masih tradisional. Pendidikan informal dan nonformal merupakan bagian tidak terpisahkan dari hidup keseharian masyarakat. Masyarakat yang masih sederhana yang diikat oleh norma-norma kesepakatan di dalam kebudayaan melihat pendidikan sebagai bagian tidak terpisahkan dari kehidupan berbudaya. Dengan demikian, masyarakat itu dapat langgeng dan dapat dipertahankan baik dalam bentuk keluarga atau kelompok etnis atau dalam suatu hubungan masyarakat yang lebih luas. Pendidikan dalam bentuknya yang sederhana telah merupakan bagian dari struktur kehidupan masyarakat. Tanpa pendidikan, masyarakat sederhana itu tidak dapat melanjutkan kehidupannya karena melalui proses pendidikanlah para anggotanya diikat oleh kesepakatan-kesepakatan dalam adat-istiadat yang dituruntemurunkan.<sup>3</sup>

Dalam kehidupan masyarakat modern seperti negara kita Indonesia pendidikan telah memasuki domain publik. Ini terlihat dari kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Negara dalam bidang pendidikan.

---

<sup>3</sup> H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan; Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hal. 1.

Sebelum terlalu jauh mengurai tentang pendidikan ada baiknya dapat dipahami apa sebenarnya hakikat pendidikan itu? Jawaban atas pertanyaan ini berkenaan dengan apakah sebenarnya hakikat manusia itu. Manusia dilahirkan ke dunia dalam keadaan lemah, dia terlahir ke dunia dan terpaksa bertanggung jawab atas keberadaannya, demikianlah pandangan kaum Eksistensialis. Keberadaan manusia di dunia ini sebenarnya adalah menuju kepada kematiannya. Dia tidak mempunyai kemampuan apa-apa karena tergantung kepada nasib. Ini adalah pandangan pesimis dari orang Eksistensialis. Disamping pandangan yang pesimis tersebut ada juga pandangan yang optimis tentang keberadaan manusia. Manusia dianggap sebagai pusat kehidupan di dunia ini, dunia itu ada karena adanya manusia. Menurut Gerald L. Gutek dalam buku H.A.R Tilaar berpendapat bahwa “Proses pendidikan adalah proses untuk memberikan kemampuan kepada individu untuk dapat memberikan makna terhadap diri dan lingkungannya.”<sup>4</sup> Karena dunia bukanlah tatanan yang statis dan tertutup, suatu realitas yang telah pasti (*given*) dimana seseorang harus menerima dan menyesuaikan diri; melainkan dunia adalah suatu masalah yang harus digeluti dan dipecahkan.<sup>5</sup>

Pandangan individualistis ini tentunya bertentangan dengan pandangan materialistik yang melihat manusia sebagai produk dari alam sekitarnya. Pandangan ini misalnya dianut oleh Marxisme yang melihat manusia sebagai produk kehidupan bersama yang ditandai kepentingan-

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 21

<sup>5</sup> Paulo Friere, *Pendidikan Kaum Tertindas*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hal.xiii.

kepentingan kelas sosial di dalam masyarakat.<sup>6</sup> Sehingga proses pendidikan menurut Marxisme adalah proses memberikan kekuatan kepada individu untuk melawan kekuatan yang membatasi perkembangannya yang diatur oleh kekuatan ekonomi kelompok yang berkuasa atau kelompok kapitalis.

Ada pula yang berpandangan bahwa manusia tidak dapat berdiri sendiri tetapi hanya dapat *survive* di dalam kehidupan bersama di dalam masyarakatnya. Inilah pandangan manusia sebagai makhluk sosial.

Sebenarnya pandangan terhadap hakikat manusia dapat dibedakan dalam dua aliran besar yaitu aliran idealisme spritualisme dan materialisme. Menurut kelompok idealis hakikat manusia melihat kemampuan yang besar dari ide, seperti yang dikemukakan oleh Friedrich Hegel. “ *Hakikat manusia ditentukan oleh percaturan antara ide-ide yang saling berlawanan, dari satu ide atau thesa bertentangan dengan ide yang lain atau anti-thesa dan melahirkan ide pada tingkat yang lebih tinggi atau sintesa yang berakhir pada ide Absolut*”.<sup>7</sup> Perwujudan ide absolut itu dapat berupa Negara, dapat berupa maha pencipta, dapat pula berupa *insan kamil*.

Sebaliknya paham materialisme melihat manusia itu tidak lebih dari bagian alam mikro yaitu bagian dari alam materi yang melihat hal yang realistik dapat diraba dan dapat dibentuk dengan kekuatan yang ada di dalam masyarakat. Salah satu kekuatan tersebut adalah ekonomi yang tersembunyi di dalam kelas-kelas sosial masyarakat. Jadi pendidikan hendaknya menyadari

---

<sup>6</sup> *Ibid.* hal. 21.

<sup>7</sup> H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan*, hal. 22

akan adanya kepincangan di dalam masyarakat yang disebabkan oleh kekuatan-kekuatan tersebut, sehingga tugas pendidikan ialah merombak kelas-kelas yang dikonstruksikan oleh kekuatan-kekuatan ekonomi di dalam masyarakat untuk menciptakan masyarakat tanpa kelas.

Sedangkan menurut filsafat Paulo Friere yang bertolak dari kehidupan nyata, bahwa di dunia ini sebagian besar manusia menderita sedemikian rupa, sementara sebagian lainnya menikmati jerih payah orang lain dengan cara-cara yang tidak adil. Situasi semacam ini disebut Friere sebagai “*situasi penindasan*”. Bagi dia penindasan, apapun nama dan alasannya adalah tidak manusiawi, sesuatu yang menafikan harkat kemanusiaan (dehumanisasi). Maka tidak ada pilihan lain, usaha memanusiakan kembali manusia (humanisasi) merupakan pilihan mutlak. Berdasarkan pada pandangan filsafat tentang manusia dan dunia, maka pendidikan haruslah berorientasi kepada pengenalan realitas diri manusia dan dirinya sendiri. Pemikiran Friere ini kemudian dia namakan sebagai “*pendidikan kaum tertindas*”, sebuah sistem untuk pembebasan bukan untuk kekuasaan (dominasi).<sup>8</sup>

Sedangkan yang termaktub dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (UU SISDIKNAS) bahwa pendidikan adalah:

“ Usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Paulo Friere, *Politik Pendidikan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hal. vi-xiii.

<sup>9</sup> *Undang-Undang Guru dan Dosen & Sistem Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Wacana Intelektual, 2006), hal. 55.

Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa pendidikan merupakan upaya yang terorganisir memiliki makna bahwa pendidikan tersebut dilakukan oleh usaha sadar manusia dengan dasar dan tujuan yang jelas, ada tahapannya dan ada komitmen bersama didalam proses pendidikan itu. Berencana mengandung arti bahwa pendidikan itu direncanakan sebelumnya, dengan suatu proses perhitungan yang matang dan berbagai sistem pendukung yang disiapkan. Berlangsung kontinyu artinya pendidikan itu terus menerus sepanjang hayat, selama manusia hidup proses pendidikan itu akan tetap dibutuhkan, kecuali apabila manusia sudah mati, tidak memerlukan lagi suatu proses pendidikan.

Sementara itu mazhab pendidikan kritis yang berbasis pada keadilan dan kesetaraan menganggap bahwa tujuan pendidikan itu sebenarnya adalah untuk meningkatkan kesadaran peserta didik, dari kesadaran *magis*, dan *naïf*, menuju kesadaran *kritis*. Dalam alam kesadaran *magis* manusia hanya pasrah kepada kehidupan, menganggap bahwa semua adalah takdir yang sudah digariskan. Sedangkan dalam alam kesadaran *naïf*, manusia mempunyai kemampuan untuk melihat persoalan, tapi mereka diam karena masalah berasal dari mereka sendiri, bukan dari luar mereka. Sementara dalam alam kesadaran *kritis*, persoalan lebih dipandang sebagai persoalan struktural. Sehingga manusia mampu melihat kontradiksi-kontradiksi sosial yang ada di

masyarakat dan melakukan kritik terhadapnya selanjutnya mampu mengubahnya menjadi egaliter, adil dan manusiawi.<sup>10</sup>

Itulah beberapa pandangan tentang hakikat manusia dan pendidikan yang nantinya dijadikan titik tolak dari berbagai pemikiran pendidikan dan kebijakan pendidikan. Perbedaan pandangan di atas akan menyebabkan adanya perbedaan ketika membuat kebijakan dalam bidang pendidikan.

Untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah dikemukakan di atas tentu tidaklah mudah, karena pendidikan sudah menjadi wacana publik yang juga diatur oleh Negara. Bagian dari kehidupan masyarakat, kegiatan pendidikan selalu terkait dengan aspek kehidupan masyarakat lainnya. Seperti kehidupan ekonomi, sosial, politik, agama dan budaya. Dalam pandangan yang lebih konkrit dinyatakan oleh Paulo Freire,<sup>11</sup> seorang ahli pendidikan berkebangsaan Brasil, menyebutkan, “ *pendidikan hanya ditakdirkan melayani dominasi (kekuasaan) dan reproduksi bentuk-bentuk dominasi* ”. Sebagai suatu kawasan yang terkait dan terikat dengan kekuasaan Negara, maka pendidikan suatu kawasan yang membutuhkan campur tangan kekuasaan Negara agar dapat dioptimalkan menjadi lebih baik, Ini menurut pandangan positif. Tetapi dalam pandangan negatif persinggungan pendidikan dengan kekuasaan selalu berujung pada pemanfaatan pendidikan demi kepentingan kekuasaan.<sup>12</sup> keterkaitan antara pendidikan dengan

---

<sup>10</sup> M. Agus Nuryatno, *Mazhab Pendidikan Kritis*, (Yogyakarta: Resist Book, 2008), hal. 9.

<sup>11</sup> Paulo Freire, *Sekolah Kapitalisme yang Licik*, (Yogyakarta: LKiS, 1998), hal. 29.

<sup>12</sup> Arif Rohman, *Politik Ideologi Pendidikan*, (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2009), hal. 4.

kekuasaan ini dapat dilihat dari hubungan lembaga pendidikan di masyarakat dengan penyelenggara Negara. Ini adalah bukti bahwa pendidikan sudah masuk wilayah kekuasaan Negara yang berarti juga masuk wilayah politik.

Sistem politik yang berlaku dalam suatu negara senantiasa terkait dengan kebijakan yang dibuat oleh negara, termasuk kebijakan pendidikannya.<sup>13</sup> Sebagaimana amanah undang-undang bahwa pendidikan merupakan tanggung jawab bersama, termasuk pemerintah dan Pemerintah Daerah. Ini dikuatkan dengan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup> Termasuk juga mengatur pelaksanaan pendidikan di daerahnya. Pemberlakuan Undang-Undang tersebut menuntut adanya perubahan pengelolaan pendidikan dari bersifat sentralistik ke desentralistik.<sup>15</sup> Inilah yang menjadi landasan Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan-kebijakan, termasuk bidang pendidikan.<sup>16</sup> Bahkan menurut H.A.R Tilaar desentralisasi merupakan suatu keharusan. Menurutnya, ada tiga hal yang

---

<sup>13</sup> Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), hal. 20.

<sup>14</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah. <http://www.scribd.com/doc/19470904/Otonomi-Daerah>. Dalam Google.com. 9 Maret 2010.

<sup>15</sup> Sam M. Chan & Tuti T. Sam, *Analisis SWOT Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2007), hal.1.

<sup>16</sup> Sebelum ditetapkan Undang-Undang tersebut semua urusan kenegaraan terpusat di satu tempat yaitu, ibukota Negara (sentralisasi). Tetapi setelah diberlakukan beberapa kewenangan dilimpahkan kepada daerah untuk dikelola secara mandiri. Termasuk kewenangan mengatur proses pendidikan di daerah, ini dimaksudkan untuk memberi kemudahan pelayanan kepada masyarakat, dan disamping itu juga daerah dianggap paling tahu akan kebutuhan daerahnya masing-masing. (desentralisasi).

berkaitan dengan urgensi desentralisasi pendidikan: (a) Pembangunan masyarakat demokrasi, (b) pengembangan *social capital*, (c) peningkatan daya saing bangsa.<sup>17</sup>

Sejak ditetapkannya undang-undang tersebut maka banyak daerah yang mengeluarkan peraturan untuk pelaksanaan program pemerintah. Peraturan pemerintah ini disebut Peraturan Daerah (Perda), baik yang dikeluarkan oleh Gubernur, atau Bupati/Walikota. Hal ini seharusnya positif sebab Pemerintah Daerah lebih memahami daerah otonomnya, sehingga sejatinya kebijakan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan daerah dan sesuai dengan kepentingan masyarakatnya. Namun yang terjadi dilapangan tidak sedikit dari kebijakan yang menjadi kontroversial karena dinilai tidak sesuai dengan kebutuhan daerah dan kepentingan masyarakat. Termasuk dalam mengeluarkan kebijakan pendidikan terkadang dinilai tidak sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan tujuan pendidikan yang *hakiki*. Dan bahkan kebijakan bisa dinilai bertentangan dengan cita-cita luhur proklamasi sebagai wahana mencerdaskan kehidupan bangsa. Yang menganut prinsip tidak diskriminatif dan elitis, ini berarti bahwa pendidikan adalah hak semua warga negara.<sup>18</sup>

Disamping itu bidang pendidikan sekarang adalah bidang yang selalu dilirik oleh partai-partai politik sebagai program utama atau sebagai iming-iming utama untuk membujuk rakyat dalam pemilihan umum atau sebagai

---

<sup>17</sup> H.A.R. Tilaar, *Memahami Pendidikan Nasional*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hal.20.

<sup>18</sup> H.A.R. Tilaar, *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995*, (Jakarta: Grasindo, 1995), hal.3.



sarana untuk melestarikan kekuasaan atau jabatan. Tidak hanya itu terkadang kebijakan pendidikan dan kebijakan publik lain saling bertentangan. Dapat pula terjadi kebijakan pendidikan dan kebijakan publik berdiri sendiri, yang satu tidak ada hubungannya dengan yang lain. Ditemukan juga kebijakan pendidikan dan kebijakan publik terjadi tabrakan. Terjadi ketidaksesuaian antara cita-cita pendidikan nasional dan cita-cita yang ingin yang ingin dicapai melalui kebijakan pendidikan. Masalah seperti ini kadang terjadi di beberapa daerah dalam mengeluarkan peraturan bidang pendidikan dan publik.

Seharusnya kedua kebijakan tersebut berjalan beriringan menuju satu arah yaitu menghormati akan hakikat manusia Indonesia yang mempunyai kewajiban dan tanggung jawab bersama dalam mewujudkan satu negara bangsa Indonesia yang demokratis dan makmur serta berkeadilan.<sup>19</sup>

Kebijakan Pemerintah Daerah tersebut mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, lingkungan, pendidikan, kesehatan, politik, kebudayaan, dll. Namun yang menjadi fokus penelitian penulis ialah kebijakan dalam bidang pendidikan.

Kebijakan bidang pendidikan termasuk dalam kebijakan publik yang pada dasarnya bersifat *politis*.<sup>20</sup> pada umumnya masyarakat sering bersikap skeptis terhadap kebijakan *politis* dan mempertanyakan mengapa pemerintah seringkali tidak tahu kebijakan yang telah dibuat. Menurut Dye, terdapat

---

<sup>19</sup> H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, *Kebijakan*, hal. 9.

<sup>20</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hal. 22

sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam studi evaluasi kebijakan yang belakangan dideskripsikan sebagai eksperimentasi kebijakan.<sup>21</sup>

1. Penentuan apa tujuan yang akan dicapai oleh program. Siapa kelompok target dan apa efek yang diharapkan? Pemerintah seringkali menghendaki tujuan yang “*trade off*” (bertentangan) untuk memuaskan berbagai kelompok sekaligus. Ketika tidak ada kesepakatan mengenai tujuan program kebijakan, maka studi evaluasi akan diperhadapkan pada konflik kepentingan yang besar.
2. Sejumlah program dan kebijakan lebih memiliki nilai simbolis. Program dan kebijakan tersebut tidak secara aktual mengubah kondisi kelompok target, melainkan semata-mata menjadikan kelompok tersebut merasa bahwa pemerintah memberikan “memperhatikan”.
3. Agen pemerintah memiliki kepentingan tetap (*vested interest*) yang kuat dalam “mencoba” apakah program membawa dampak positif. Administrator seringkali melakukan percobaan untuk mengevaluasi dampak program yang dibuat bagaikan mencoba membatasi atau merusak programnya, atau mempertanyakan kompetensi administrator yang terlibat di dalamnya.
4. Agen pemerintah biasanya memiliki investasi besar – organisasi, finansial, pisikal, dan psikologikal – pada program dan kebijakan yang sedang dikerjakan.

---

<sup>21</sup> Haedar Akib, “*Dampak Kebijakan Publik*” [blog.unm.ac.id](http://blog.unm.ac.id). dalam Google.com.2009

5. Sejumlah studi empiris mengenai dampak kebijakan yang dikerjakan oleh agen pemerintah mengalami berbagai hambatan atau gangguan terhadap kegiatan program yang sedang berjalan.
6. Evaluasi program memerlukan pembiayaan, fasilitas, waktu, dan pegawai yang mana agen pemerintah tidak ingin berkorban dari program yang berjalan. Studi dampak kebijakan, seperti halnya sejumlah penelitian, membutuhkan uang untuk membiayai. Studi itu tidak dapat dilakukan dengan baik hanya bagaikan kegiatan ekstrakurikuler atau paruh waktu. Penyiapan sumber daya untuk studi tersebut berarti pengorbanan sumber daya program yang tidak ingin dilakukan oleh administrator.

Selain sikap skeptis di atas, administrator pemerintah dan pendukung program memikirkan berbagai cara untuk memberikan alasan mengapa temuan negatif dampak kebijakan harus ditolak. Begitu pula ketika menghadapi bukti empiris di mana program yang diunggulkan tidak berguna atau kontra-produktif maka pihak pemerintah menyatakan:

1. Efek program tersebut bersifat jangka panjang dan tidak dapat diukur pada saat sekarang.
2. Efek program tersebut menyebar dan bersifat umum, karena itu tidak ada kriteria tunggal atau kesesuaian indeks yang dapat digunakan untuk mengukur apa yang dicapai.
3. Efek program tidak jelas dan tidak dapat diidentifikasi dengan ukuran kasar atau statistik.

4. Fakta yang ditemukan mengenai tidak adanya perbedaan orang yang menerima pelayanan dan orang yang tidak menerima berarti bahwa program itu tidak intensif dan mengindikasikan perlunya lebih banyak mengeluarkan sumber daya untuk pelaksanaan program tersebut.
5. Kegagalan mengidentifikasi sejumlah efek positif dari suatu program dapat menandai ketidaksesuaian atau bias dalam penelitian, bukan pada program tersebut.

Kegelisahan dan sikap skeptis sebagian masyarakat dan peneliti di atas jugalah yang ada dipikiran peneliti sehingga begitu tertarik untuk meneliti kebijakan publik yang pada dasarnya bersifat *politis* dan penuh dengan kepentingan.

Kota Yogyakarta adalah Kota pendidikan sekaligus Kota budaya dan pariwisata. Sebuah kota yang mempunyai visi “Terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan yang berkualitas, Pariwisata yang berbudaya, pertumbuhan dan pelayanan jasa yang prima, ramah lingkungan serta masyarakat madani yang dijiwai semangat *Mangayu Hayuning Bawana*”.<sup>22</sup> Kota yang dipimpin oleh H. Herry Zudianto, SE., Akt., MM adalah kota besar yang maju dan mempunyai komitmen yang tinggi dalam bidang pendidikan. Ini tidak terlepas dari peran pemerintah dan masyarakatnya. Untuk mencapai kemajuan seperti sekarang ini tentunya tidaklah mudah bagi Kota Yogyakarta. Butuh keseriusan pemerintah dan dukungan dari semua elemen yang berkepentingan. Keseriusan itu dapat

---

<sup>22</sup> Situs Resmi Pemerintah Kota Yogyakarta. <http://www.jogjakota.go.id>. Dalam Google.com. 6 April 2010.

dibuktikan dengan beberapa penghargaan bidang pendidikan yang telah diraih Kota Yogyakarta dibawah kepemimpinan Walikota H. Herry Zudianto, SE., Akt., MM, diantaranya:

1. Penghargaan Widya Krama Untuk Keberhasilan Menuntaskan Program Wajib Belajar 9 tahun (Bidang Pendidikan) tingkat Nasional tahun 2003
2. Penghargaan Penggalangan Masyarakat dalam UKBM (Bidang Pendidikan) tingkat Nasional tahun 2002
3. Piala Adiwiyata untuk SD Ungaran I sebagai Penghargaan bagi sekolah yang berbudaya lingkungan Tahun 2007.<sup>23</sup>

Dalam mewujudkan visi sebagai kota pendidikan yang berkualitas, Walikota Yogyakarta melakukan inovasi diantaranya dengan mengeluarkan kebijakan pendidikan dalam bentuk peraturan Walikota yang disebut Kartu Menuju Sehat (KMS). KMS ini tertuang dalam Keputusan Walikota Nomor 236/KEP/2007. Kartu ini diperuntukkan bagi masyarakat kurang mampu yang dapat digunakan untuk mengakses layanan kesehatan dan pendidikan. Dimana dengan KMS mereka dapat mengakses layanan kesehatan dan pendidikan secara gratis. Namun peneliti akan fokus pada layanan pendidikannya saja. Kebijakan ini dikeluarkan dengan maksud untuk menghilangkan kesenjangan antara anak kaya dan miskin, juga kesan tentang sekolah favorit dan non favorit. Di mana selama ini sekolah favorit diidentikkan dengan anak dari keluarga mampu dan pandai, yang tidak dapat dijangkau anak miskin dan tidak pandai. Sedangkan anak miskin dan tidak

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

pandai seolah tidak punya hak untuk mendapatkan pendidikan berkualitas. Ini sungguh bertentangan dengan tujuan pendidikan sebagai proses pemberdayaan.

Berangkat dari latar belakang masalah di atas maka peneliti tertantang untuk meneliti lebih dalam lagi terkait dengan “Analisis Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta dan Dampaknya Terhadap Pemberdayaan Anak Kurang Mampu di Kota Yogyakarta”.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka menimbulkan pertanyaan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah dasar pemikiran kebijakan pendidikan melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta?
2. Bagaimana implementasi kebijakan pendidikan melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta?
3. Apa dampak kebijakan pendidikan melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta Terhadap Pemberdayaan Anak Kurang Mampu di Kota Yogyakarta?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui apa dasar pemikiran di balik Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta.
- b. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta.
- c. Untuk mengetahui bagaimana dampak Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta terhadap pemberdayaan anak kurang mampu di Kota Yogyakarta.

## **2. Kegunaan/Manfaat Penelitian**

### **a. Secara Teoritik**

- 1) Penelitian ini diharapkan mampu melihat dengan jeli sebuah kebijakan pendidikan sehingga dapat menambah dan memperkaya khazanah keilmuan khususnya dalam bidang kebijakan pendidikan.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam meningkatkan kualitas pendidikan Nasional terkait dengan kebijakan bidang pendidikan.

### **b. Secara Praksis**

- 1) Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan koreksi, saran, pertimbangan serta info bagi para pembuat kebijakan pendidikan demi peningkatan kualitas pendidikan.
- 2) Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran bagi daerah lain yang ingin membuat kebijakan pendidikan.

#### D. Telaah Pustaka

Sebelum melakukan penelitian tentang kebijakan pendidikan ini, peneliti terlebih dahulu berusaha mengadakan kajian awal terhadap karya-karya yang mempunyai relevansi dengan topik yang akan diteliti. Ini dilakukan dengan maksud ingin mengetahui bahwa topik yang akan diteliti peneliti belum dikaji orang sebelumnya sehingga menarik untuk diteliti. Dan walaupun ada tentunya akan peneliti jadikan sebagai referensi pendukung dalam penelitian ini untuk pengayaan hasil penelitian.

Berdasarkan telaah yang dilakukan penulis, maka ditemukan beberapa karya yang terkait dengan topik penelitian ini, antara lain:

1. Tesis yang ditulis oleh Drs. Noor Haris yang berjudul “ *Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia*”.<sup>24</sup> Tesis ini bertujuan untuk mengetahui kebijakan pendidikan Islam di Indonesia. Dan hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (a) pada perjalanan sejarah pendidikan Islam di Indonesia, lembaga pendidikan Islam dalam bentuk pesantren dan madrasah, masih menjadi lembaga yang dominan bagi masyarakat Indonesia. (b) kebijakan politik konvergensi oleh pemerintah dalam upaya mengintegrasikan dualisme pendidikan yang merupakan refleksi dari pergumulan dualisme kekuatan politik (Islam dan nasionalisme) sejak awal kemerdekaan. (3) munculnya SKB 3 Menteri tentang integrasi pendidikan Islam ke dalam sistem pendidikan nasional merupakan respon terhadap adanya

---

<sup>24</sup> Noor Haris, *Kebijakan Pendidikan Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Tesis, Program Pascasarjana Prodi Pendidikan Islam UIN Sunan Kalijaga, 2004)



realitas pendidikan di Indonesia yang terjadi ketegangan antara pendidikan Islam dengan pendidikan nasional. Dan ini merupakan bagian usaha modernisasi pendidikan Islam dengan cara mengintegrasikan madrasah ke dalam sistem pendidikan nasional.

2. Tesis yang ditulis oleh Ali Muhdi, S.Pd.I yang berjudul “ *Karakter Kebijakan Pendidikan Nasional dan Implikasinya Bagi Pendidikan Agama Islam di Indonesia*”.<sup>25</sup> Hasil penelitian ini (1) pada masa orde baru, pada awalnya pendidikan islam kurang mendapatkan pengakuan secara akademik oleh Pemerintah. baru di tahun 70-an lewat Departemen Agama Pendidikan Islam mendapat pengakuan dari Pemerintah dengan berbagai konsekuensi logis yang harus diikuti. Kebijakan yang dilakukan Departemen Agama adalah menasionalisasikan pendidikan islam yang dilakukan dengan formalisasi dan strukturisasi. (2) pada masa reformasi, berbagai kebijakan dianggap memiliki karakter non-demokratis/otoriter/konservatif terhadap dunia pendidikan. Persoalan UAN/UN, UU Guru dan Dosen dianggap sebagai beberapa contoh bentuk diskriminasi terhadap komponen sistem pendidikan. Produk pendidikan menggambarkan visi politik pemegang kekuasaan yang dominan, sehingga pemerintah tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. (3) implikasi kebijakan pendidikan nasional bagi pendidikan islam semenjak orde baru

---

<sup>25</sup> Ali Muhdi, S.Pd.I, *Karakter Kebijakan Pendidikan Nasional dan Implikasinya Bagi Pendidikan Agama Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Tesis, Program Studi Pendidikan Islam Pasca Sarjana UIN Sunan Kalijaga, 2007).

mengalami pasang surut. Namun harus diakui bahwa ada kemajuan-kemajuan yang positif yang berlangsung secara berkesinambungan. Pada masa reformasi pendidikan islam semakin mendapat tempat dan posisi yang baik secara legal formal dalam payung hukum sistem pendidikan nasional.

3. Tesis yang ditulis oleh Maftuh dengan judul “ *Kebijakan Politik Hindia Belanda dan Implikasinya Bagi Pendidikan Islam (1900-1942)*.”<sup>26</sup> Kesimpulan penelitian ini menunjukkan (1) kebijakan-kebijakan politik Hindia Belanda tidak dimaksudkan untuk mencerdaskan orang-orang Indonesia. (2) faktor yang melatarbelakangi kebijakan politik Hindia belanda: (a) faktor politik (b) faktor ekonomi (c) faktor kristenisasi (d) faktor rasialisme (e) situasi dan kondisi yang terjadi di Belanda (f) kondisi umat islam indonesia sendiri. (3) implikasinya (a) berdirinya lembaga pendidikan islam baru yakni madrasah dengan sistem modern (b) pesantren mendirikan lembaga pendidikannya di daerah-daerah pinggiran sebagai cermin dari sikap politik non-kooperatif ulama dengan Belanda.

---

<sup>26</sup> Maftuh, *Kebijakan Politik Hindia Belanda dan Implikasinya Bagi Pendidikan Islam (1900-1942)*, (Yogyakarta: Tesis, Program Studi Pendidikan Islam Pasca Sarjana UIN Sunan Kalijaga, 2009).

4. Disertasi yang ditulis Drs. Abd. Rachman Assegaf, M.Ag yang berjudul “ *Pergeseran Kebijakan Pendidikan Nasional*”.<sup>27</sup> Disertasi ini bertujuan untuk mengetahui secara historis kondisi sosio-kultural yang mempengaruhi terjadinya pergeseran kebijakan pendidikan pendidikan nasional dan untuk mengetahui konstelasi PAI dan PN, pengaruh pergeseran PN bagi PAI, mengetahui respons apa saja yang pernah muncul di masyarakat terhadap kebijakan pendidikan pemerintah. Dan diantara hasilnya ialah, (a) memahami kebijakan pendidikan dapat dikaitkan dengan konteks politik saat itu. Seperti pergeseran kebijakan pendidikan saat transisi dari pemerintah Hindia Belanda ke Jepang (1942-1945). Tujuan pendidikan Belanda untuk membentuk kelas elit, memenuhi kebutuhan tenaga buruh, kepentingan kaum pemodal dan tenaga administrasi, maka Jepang untuk memenuhi tenaga buruh dan militer. Ini juga dapat dilihat dari corak pendidikan pada masa orde lama dan orde baru. (b) memahami kebijakan pendidikan juga bisa dikaitkan dengan upaya pelestarian dan penanaman budaya suatu bangsa. Seperti kedatangan Belanda dengan misi Kristenisasi dan Jepang dengan misi Nipponisasi.
5. Buku yang berjudul “ *Kebijakan Pendidikan; Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*”, karya Prof. Dr. H.A.R. Tilaar & Dr. Rian

---

<sup>27</sup> Abd. Ranchman Assegaf, *Pergeseran Kebijakan Pendidikan Nasional*, (Yogyakarta: Disertasi, Program Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, 2004).

Nugroho.<sup>28</sup> Dunia dewasa ini berkembang dengan sangat pesat yang perlu diikuti oleh strategi pendidikan nasional yang tepat pula agar dapat terbinanya sumber daya manusia Indonesia yang berkualitas sehingga dapat mempertahankan diri dari arus perubahan global. Pemahaman mengenai kebijakan pendidikan dan kebijakan publik telah merupakan suatu kebutuhan dalam masyarakat Indonesia. Buku ini membahas dengan gamblang tentang kebijakan pendidikan, filsafat politik dan pendidikan, kebijakan publik, kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik, serta menelaah hubungan kekuasaan dengan pendidikan.<sup>29</sup>

6. Buku dengan judul “*Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia; proses, produk & Masa Depan*nya”, karya Drs. Ali Imron, M.Pd.<sup>30</sup> Menurut penulis dalam konteks apapun, pendidikan merupakan sebuah basis vital. Ketika pendidikan sudah tidak lagi mampu memberi *input* positif maka semuanya akan hancur. Oleh karena itu, tanpa harus berargumen, pernyataan pendidikan harus mendapat perhatian khusus perlu menjadi kesepakatan bersama. Dalam konteks ini, pendidikan yang mendapat tanggung jawab besar atas keberlangsungan suatu

---

<sup>28</sup> H.A.R. Tilaar & Rian Nugroho, *Kebijakan Pendidikan; Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009).

<sup>29</sup> Buku ini lahir karena pengamatan kedua penulis terhadap keadaan pendidikan nasional dewasa ini yang kurang menjanjikan. Kedua penulis melihat adanya kebijakan pendidikan yang tidak konsisten yang dapat berakibat fatal terhadap pembinaan generasi muda dan nasib dari Negara Indonesia.

<sup>30</sup> Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia; Proses, Produk & Masa Depan*nya, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008).

peradaban manusia, perlu menetapkan kebijaksanaan yang dapat diimplementasikan dengan seksama. Buku ini membahas tuntas hal yang berkenaan dengan kebijaksanaan pendidikan, yang tertuang dalam tiga bagian, yakni konsep dasar kebijaksanaan pendidikan, proses kebijaksanaan pendidikan, dan tinjauan kritis dan masa depan kebijaksanaan pendidikan. Buku ini juga mengkaji secara mendalam tentang perumusan kebijaksanaan pendidikan, legitimasi kebijaksanaan pendidikan, komunikasi kebijaksanaan pendidikan, implementasi kebijaksanaan pendidikan, partisipasi masyarakat dalam kebijaksanaan pendidikan, evaluasi kebijaksanaan pendidikan serta kebijaksanaan pendidikan di Negara berkembang seperti Indonesia.

7. Buku dengan judul “ *Analisis Kebijakan Pendidikan; Suatu Pengantar*”, karya Dr. Ace Suryadi & Prof. Dr. H.A.R.Tilaar.<sup>31</sup>

Walaupun buku ini sudah cukup lama namun isi buku ini masih relevan dengan wacawa kebijakan pendidikan kekinian. Buku ini banyak membahas analisis kebijakan pendidikan, dimulai dari landasan teoritis, pemahaman terhadap analisis kebijakan pendidikan, kerangka kerja analisis kebijakan dan analisis kebijakan dalam praktek. Dan buku ini juga dilengkapi dengan pembahasan tentang studi kasus dalam analisis kebijakan bidang pendidikan di Indonesia.

Isi buku ini menunjukkan bahwa bidang pendidikan selalu terkait

---

<sup>31</sup> Ace Suryadi & H.A.R.Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan; Suatu Pengantar*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994).

dengan bidang lain, sehingga kebijakan pendidikan seharusnya disesuaikan dengan kebijakan publik lainnya.

Dari telaah yang dilakukan di atas menjadi jelas bahwa pembahasan tentang kebijakan pendidikan adalah pembahasan penting dalam dunia pendidikan. Karena kebijakan pendidikan memberi pengaruh bagi kualitas pendidikan itu sendiri. Kebijakan yang tepat tentu berdampak positif bagi masa depan pendidikan, tetapi kebijakan yang salah akan berimbas pada menurunnya mutu pendidikan. Karya-karya di atas adalah bentuk perhatian para akademisi, praktisi serta semua pihak yang berkepentingan terhadap dunia pendidikan yang terus berbenah diri menuju kemajuan bangsa sebagaimana cita-cita kemerdekaan.

Dari semua karya di atas dapat dipahami bahwa belum ada yang meneliti tentang Kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta dan Dampaknya Terhadap Pemberdayaan Anak Kurang Mampu di Kota Yogyakarta. Maka dari hasil telaah ini semakin meyakinkan peneliti untuk melakukan penelitian terhadap kebijakan Pendidikan Melalui Kartu Menuju Sehat Walikota Yogyakarta dan Dampaknya Terhadap Pemberdayaan Anak Kurang Mampu di Kota Yogyakarta, karena merupakan hal baru sekaligus kebijakan inovatif yang menantang peneliti untuk menggali informasi lebih jauh lagi terhadap kebijakan ini demi kemajuan pendidikan Kota Yogyakarta dan bangsa Indonesia.

## **E. Landasan Teoretik**

Kebijakan pendidikan merupakan keputusan berupa pedoman bertindak baik yang bersifat sederhana maupun kompleks, baik umum maupun khusus, baik terperinci maupun longgar yang dirumuskan melalui proses politik untuk suatu arah tindakan, program, serta rencana-rencana tertentu dalam menyelenggarakan pendidikan.

Sebenarnya cukup banyak teori yang bisa dijadikan pisau analisis dalam penelitian ini tetapi hanya diambil yang paling relevan menurut penulis. Secara garis besar dalam kebijakan pendidikan teori dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu teori perumusan kebijakan, teori implementasi kebijakan dan teori evaluasi kebijakan.

### **1. Teori Perumusan Kebijakan dalam Pendidikan**

#### **a. Teori Radikal**

Teori radikal (*radical theory*) ini menekankan kebebasan lembaga lokal dalam menyusun sebuah kebijakan pendidikan. Semua kebijakan yang menyangkut penyelenggaraan dan perbaikan penyelenggaraan pendidikan di tingkat daerah diserahkan kepada daerah. Sehingga negara atau pemerintah pusat tidak perlu repot-repot menyusun sebuah rencana kebijakan bila pada akhirnya kurang sesuai dengan kondisi lokal. Karena kondisi masing-masing daerah memiliki tingkat keragaman dan kekhasan sendiri-sendiri yang tidak bisa disamakan satu sama lain. Intinya teori ini berasumsi bahwa “*tidak ada lembaga atau organ pendidikan lokal yang*

*persis sama satu dengan yang lain*".<sup>32</sup> Berangkat dari asumsi itulah, maka yang terbaik untuk membuat kebijakan diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang bersangkutan karena dianggap lebih mengetahui persoalan untuk dirinya sendiri. Dari paparan di atas tercermin bahwa teori ini sangat menghargai *desentralisasi* dalam perumusan kebijakan pendidikan.

b. Teori Advokasi

Kata advokasi lebih populer di bidang hukum dibanding dunia pendidikan, yang berarti pembelaan.<sup>33</sup> Teori advokasi (*advocacy theory*) agak berbeda dengan teori radikal di atas. Teori advokasi ini tidak menghiraukan perbedaan seperti karakteristik lembaga, lingkungan sosial dan kultural, lingkungan geografis, serta kondisi lokal lainnya. Kesemua macam corak karakteristik dan perbedaan lingkungan tersebut menurut teori ini hanyalah perbedaan yang di dasarkan pada pengamatan empirik semata. Sebaliknya, teori advokasi ini lebih mendasarkan pada argumentasi yang rasional, logis, dan bernilai. Sehingga dalam hal ini pemerintah pusat sangat perlu menyusun kebijakan yang bersifat nasional demi kepentingan umum, serta demi melindungi lembaga dan pendidikan yang relatif masih marginal dibanding lembaga atau pendidikan lain yang sudah maju. Teori advokasi bersumber dari akar teori konflik yang merekomendasikan pemberian kewenangan negara atau pemerintah pusat

---

<sup>32</sup> Arif Rohman, *Politik Ideologi Pendidikan*, hal. 126.

<sup>33</sup> Pius A Partanto dan M Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Aryaloka, 1994), hal. 7



untuk membatasi kelas atau kelompok dominan yang bisa merugikan kelas marginal. Dalam hal ini pemerintah pusat harus mampu menyeimbangkan kemajuan pendidikan antar daerah. Dengan demikian pemerataan pendidikan bisa terjadi.

c. Teori Sinoptik

Teori sinoptik (*synoptic theory*) lebih menekankan bahwa dalam penyusunan sebuah kebijakan supaya menggunakan metode berpikir sistem. Obyek yang dirancang dan terkena kebijakan, dipandang sebagai satu kesatuan yang bulat dengan tujuan yang sering disebut dengan “misi”. Oleh sebab itu, teori ini sering juga disebut teori sistem, atau teori pendekatan sistem rasional, atau teori rasional komprehensif.

Ketiga teori di atas akan peneliti gunakan untuk menganalisis kebijakan pendidikan KMS pada wilayah proses perumusan kebijakan.

## 2. Teori Implementasi Kebijakan Pendidikan

a. Teori Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat. Syarat tersebut adalah:

- 1) Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.
- 2) Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu.
- 3) Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada.

Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut

banyak hal. oleh karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumber daya atau sumber-aktor.

- 4) Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang handal. Jadi, prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi. Dalam metodologi dapat disederhanakan menjadi “apakah jika X dilakukan akan terjadi Y”.
- 5) Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan “sebab-akibat” semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai.
- 6) Apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi, justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif, apalagi jika hubungannya dengan hubungan ketergantungan.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. tidaklah begitu sulit dipahami, bahwa mereka yang ada dalam perahu yang sama seepakat akan sebuah tujuan yang sama. Sebuah perahu dengan penumpang tujuan yang berbeda dan tidak ada yang mampu memimpin, adalah sebuah perahu yang tidak pernah beranjak dari tempatnya berada.

- 8) Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerjasama tim serta terbentuknya sinergi.
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau *power* adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan tanpa ada pengaruhnya bagi target kebijakan.<sup>34</sup>

Teori ini akan peneliti gunakan untuk menganalisis kebijakan pendidikan KMS pada wilayah pelaksanaannya.

### **3. Teori Evaluasi Kebijakan Pendidikan**

#### **a. Howlet dan Ramesh**

Howlet dan Ramesh mengelompokkan evaluasi menjadi tiga, yaitu:

- 1) Evaluasi Administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif- anggaran, efisiensi, biaya-dalam proses kebijakan dalam pemerintah, berkenaan dengan:
  - a) *effort evaluation*, yang menilai dari sisi *input* program yang dikembangkan oleh kebijakan.

---

<sup>34</sup> H.A.R. Tilaar & RiantNugroho, *Kebijakan Pendidikan*, hal. 216-218.

- b) *performance evaluation*, yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
  - c) *adequacy of performance evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
  - d) *efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
  - e) *process evaluation*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.
- 2) Evaluasi yudisial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum yang kebijakannya diimplementasikan, termasuk didalamnya kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi Negara, hingga hak asai manusia.
- 3) Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang di implementasikan. Sehingga kebijakan pendidikan mempunyai empat lingkup dimensi, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan.<sup>35</sup>

Teori ini peneliti gunakan untuk mengevaluasi secara keseluruhan tentang kebijakan pendidikan KMS Walikota Yogyakarta mulai dari proses perumusan sampai pada implementasinya.

---

<sup>35</sup> H.A.R. Tilaar & RiantNugroho, *Kebijakan Pendidikan*, hal. 230-231.

## F. Metode Penelitian

Secara umum metode penelitian pendidikan dapat diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan, dan dibuktikan, suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah dalam bidang pendidikan.<sup>36</sup>

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*), yaitu penelitian yang pengumpulan datanya dilakukan di lapangan. Lapangan dalam hal ini ialah Kota Yogyakarta sebagai tempat dibuat dan diimplementasikannya kebijakan pendidikan KMS tersebut. selanjutnya penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini digunakan untuk memahami fenomena apa yang diamati oleh subyek peneliti dengan satu konteks khusus yang alamiah dan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.<sup>37</sup> Pendekatan ini dipilih karena berbagai pertimbangan, diantaranya: *pertama*, masalah yang akan diteliti belum begitu jelas, masih remang-remang. *Kedua*, untuk memahami apa sebenarnya dibalik kebijakan ini. *Ketiga*, untuk memahami interaksi sosial dan situasi sosial tempat kebijakan ini dibuat dan diimplementasikan. *Keempat*, untuk memahami perasaan orang, dalam hal ini si pembuat kebijakan sehingga bisa diketahui perasaan

---

<sup>36</sup> Sugiono, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung: Alfabeta, 2007), hal.6.

<sup>37</sup> Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), hal.6.

apa sebenarnya yang ia rasakan sehingga terpikir untuk membuat sebuah kebijakan.<sup>38</sup>

## 2. Penentuan Subyek Penelitian

Subyek atau informan ialah orang-orang yang berhubungan langsung dalam memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar atau obyek penelitian.<sup>39</sup> adapun yang akan dijadikan subyek penelitian dalam penelitian ini ialah:

- a. Walikota Kota Yogyakarta
- b. Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta
- c. Kepala Sekolah dilingkungan Kota Yogyakarta
- d. Peserta didik/Anak yang menggunakan Kartu Menuju Sehat (KMS).
- e. Masyarakat Pengguna KMS
- f. Beserta orang-orang yang direkomendasikan oleh subyek di atas.

Karena situasi sosial yang akan diteliti luas maka peneliti akan mengambil sebagian saja sebagai *informan*. Karena penelitian ini adalah penelitian kualitatif, maka tidak menekankan berapa *informan* yang akan diambil tetapi menekankan sejauh mana kedalaman informasi yang diperoleh.

penelitian ini akan menggunakan *Sampling Purposive* dan *Snowball Sampling*. *Purposive* yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Sedangkan *snowball* ialah teknik penentuan

---

<sup>38</sup> Sugiono, *Metode penelitian Pendidikan*, hal. 35-36.

<sup>39</sup> *Ibid*, hal. 132.

sampel yang mula-mula jumlahnya kecil, kemudian membesar.<sup>40</sup> Pada penelitian ini peneliti hanya akan mengambil 2 orang kepala sekolah dan 10 peserta didik sebagai informan. Dengan pertimbangan waktu dan biaya penelitian.

Pengumpulan data dalam penelitian ini akan dimulai dari *informan* kunci yaitu Walikota Kota Yogyakarta.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan langkah paling utama dalam penelitian untuk mendapatkan data. Oleh karena itu pengumpulan data harus menggunakan teknik yang tepat dan relevan dengan jenis data yang akan di gali, kualitas data sangat ditentukan oleh kualitas alat pengumpulan datanya, kalau alat pengumpulan data itu *valid, reliable* dan obyektif, maka datanya juga akan *valid, reliable* dan obyektif.<sup>41</sup>

Adapun metode yang peneliti gunakan dalam pengumpulan data penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Wawancara (*interview*)

Metode wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hal. 124-125.

<sup>41</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung: Alfabeta, 2007), hal. 123.

<sup>42</sup> *Ibid*, hal.317.

Adapun teknik wawancara yang akan digunakan dalam penelitian ini ialah wawancara tidak terstruktur. Peneliti bersifat bebas tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan. Atau menurut Sutrisno Hadi disebut wawancara bebas terpimpin. Dimana peneliti menyiapkan daftar pertanyaan pokok agar tidak menyimpang dari pedoman yang telah digariskan dalam wawancara yang penyajiannya dapat dikembangkan untuk memperoleh data yang lebih mendalam dan dapat divariasikan dengan situasi yang ada.<sup>43</sup> Sehingga diharapkan informasi yang didapat lebih mendalam.

Metode ini peneliti gunakan untuk mendapatkan data tentang latar belakang pemikiran keluarnya kebijakan pendidikan KMS dan juga untuk mengetahui implementasi dan dampak dari kebijakan tersebut terhadap pemberdayaan Anak kurang mampu di Kota Yogyakarta.

## 2. Observasi

Metode observasi atau pengamatan adalah suatu teknik atau pengumpulan data dengan jalan mengadakan pengamatan terhadap kegiatan yang sedang berlangsung.<sup>44</sup> Atau dapat juga dikatakan sebagai teknik pengamatan terhadap objek, baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun metode yang akan digunakan dalam penelitian ini ialah

---

<sup>43</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research II*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1989), hal. 206.

<sup>44</sup> Nana Syaodih Sukmadinata, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2005), hal. 220.



pengamatan langsung terhadap obyek. Metode ini peneliti gunakan untuk menghimpun data tentang situasi sosial Kota Yogyakarta. Baik yang berhubungan dengan dunia pendidikan maupun pemerintah selaku pembuat kebijakan.

Dari segi proses pelaksanaan pengumpulan data observasi yang akan dilakukan termasuk observasi nonpartisipan, yang artinya peneliti tidak terlibat langsung dalam kegiatan yang diamati tetapi hanya sebagai pengamat independen.<sup>45</sup>

### 3. Dokumentasi

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, dokumen berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang.<sup>46</sup>

Metode dokumentasi ini peneliti gunakan untuk mengumpulkan data tentang gambaran umum Kota Yogyakarta, meliputi sejarah berdiri, struktur pemerintah, keadaan sarana dan fasilitas, jumlah sekolah, jumlah Anak yang menggunakan KMS, serta dokumen terkait dengan kebijakan pendidikan KMS Walikota Yogyakarta.

Hasil dokumentasi ini nanti juga sebagai bukti otentik tentang data yang didapatkan oleh peneliti sehingga bisa dipertanggung jawabkan secara ilmiah, karena cara memperolehnya akan dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah.

---

<sup>45</sup> Sugiono, *Metode*, hal. 204.

<sup>46</sup> Sugiono, *Metode*, hal.329.

#### 4. Metode Analisis Data

“Analisis data ialah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami diri sendiri maupun orang lain”.<sup>47</sup>

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Untuk menganalisis data peneliti menggunakan metode analisa deskriptif kualitatif, yaitu cara analisis yang cenderung menggunakan kata-kata untuk menjelaskan fenomena atau data yang didapatkan.<sup>48</sup>

Analisis deskriptif ini dilakukan dengan menggunakan model analisis data Miles dan Huberman. Dimana analisis dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Aktivitas dalam analisa data, yaitu *data reduction* (reduksi data), *data display* (penyajian data), dan *conclusion drawing* (verifikasi). Dengan penjelasan sebagai berikut:

##### a. Data Reduksi

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat dengan jelas dan rinci. Selanjutnya dari catatan tersebut maka dipilih yang penting dan membuang yang tidak dipakai. Inilah yang dinamakan dengan reduksi data atau seleksi data.

---

<sup>47</sup> Sugiono, *Metode*, hal. 335.

<sup>48</sup> Drajad Suharjo, *Metodologi Penelitian dan Penulisan Laporan Ilmiah*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hal. 12.

#### b. Penyajian Data

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah *mendisplay* data. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, yang intinya menyajikan data ke dalam pola yang mudah dipahami.

#### c. Verifikasi dan Penarikan Kesimpulan

Pada langkah ketiga ini data yang telah disajikan dengan pola selanjutnya mulai ditarik kesimpulan dengan teliti dan penuh kejelian.<sup>49</sup> Sehingga kesimpulan yang dibuat diharapkan adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada serta dapat menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan sejak awal penelitian.

### 5. Validitas dan Reliabilitas Penelitian (uji keabsahan data)

Untuk mengukur tingkat keabsahan data dalam penelitian ini maka perlu dilakukan uji keabsahan. Uji keabsahan ini dilakukan dengan cara:

- a. Uji kredibilitas, yaitu uji kepercayaan terhadap data. Hal ini bisa dilakukan dengan cara berdiskusi dengan teman yang kompeten di bidang ini.
- b. Uji *Transferability*, yaitu uji derajat ketepatan atau dapat diterapkannya hasil penelitian ke situasi sosial di mana sampel tersebut diambil. Ini dilakukan dengan cara membuat laporan hasil penelitian dengan rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya.

---

<sup>49</sup> Sugiono, *Metode*, hal.337-345.

- c. Uji *Dependability*, yaitu terhadap langkah-langkah penelitian sehingga orang lain dapat mengulangi proses penelitian tersebut. uji *dependability* ini dilakukan dengan cara audit terhadap keseluruhan proses penelitian yang dilakukan oleh auditor yang independen, dalam hal ini dilakukan oleh pembimbing peneliti untuk mengaudit keseluruhan aktivitas peneliti dalam melakukan penelitian. Jika peneliti tidak dapat menunjukkan “jejak aktivitas lapangan”, maka dependabilitas penelitiannya patut diragukan.
- d. Uji *Konfirmability*, yaitu uji hasil penelitian dikaitkan dengan proses yang dilakukan. Ini dilakukan dengan cara mengukur hasil penelitian dengan proses yang dilakukan peneliti di lapangan. Apabila hasil penelitian sudah melalui proses yang sesuai dengan langkah penelitian, maka hasil penelitian tersebut telah memenuhi standar *konfirmability*. Hal ini bisa dilakukan oleh Tim penguji Munaqosah saat Sidang Munaqosah dilaksanakan.<sup>50</sup>

### **G. Sistematika Pembahasan**

Sistematika pembahasan skripsi ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara utuh, menyeluruh dan sistematis tentang skripsi yang di tulis oleh peneliti, sehingga akan mempermudah pembaca dalam memahami hasil penelitian ini. Adapun skripsi ini akan dibagi menjadi empat bab, sebagai berikut:

---

<sup>50</sup> *Ibid*, hal. 368-378.

Bab 1 pendahuluan terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II mengenai gambaran umum Kota Yogyakarta, terdiri dari: sejarah berdirinya, visi dan misi, profil walikota, struktur pemerintah, keadaan pegawai, keadaan penduduk, keadaan sarana dan prasarana pendidikan dan konsep pendidikan.

Bab III mengenai hasil penelitian tentang kebijakan pendidikan melalui kartu menuju sejahtera Walikota Yogyakarta dan dampaknya terhadap pemberdayaan Anak kurang mampu di Kota Yogyakarta, yang terdiri atas laporan hasil penelitian yang berisi penyajian data tentang latar belakang KMS, Implementasi dan Dampak yang di dapat di lapangan. selanjutnya dianalisis dengan menggunakan teori-teori kebijakan pendidikan.

Bab IV merupakan penutup, yang terdiri atas: kesimpulan, saran-saran dan penutup.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Penelitian tentang kebijakan pendidikan Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta menghasilkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dasar pemikiran kebijakan pendidikan melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta adalah nilai keadilan. Nilai keadilan itu sendiri berasas pada sila ke 5 (lima) dari Pancasila, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Secara umum implementasi kebijakan pendidikan melalui Kartu Menuju Sehat (KMS) Walikota Yogyakarta sudah baik, baik ditingkat Pemerintah maupun pada tingkat lembaga pendidikan dan masyarakat. Hal ini terbukti dari pendataan terhadap keluarga kurang mampu yang layak untuk mendapatkan KMS sesuai mekanisme yang berlaku mengacu pada Peraturan Walikota Yogyakarta No 56 Tahun 2009 tentang mekanisme pendataan keluarga miskin Kota Yogyakarta, Keputusan Walikota Yogyakarta No 417 tahun 2009 tentang penetapan parameter keluarga miskin kota Yogyakarta tahun 2009, Peraturan Walikota Yogyakarta No 46 tahun 2009 tentang Pedoman Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Satuan Pendidikan di Kota Yogyakarta, Peraturan Walikota Yogyakarta No 4 tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Jaminan Pendidikan Daerah dan Keputusan

Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) tahun ajaran 2009/2010.

Selanjutnya implementasi di satuan pendidikan juga tidak berbeda jauh dengan implementasi di tingkat Pemerintah. hal ini berdasarkan hasil pengamatan peneliti dan wawancara dengan beberapa Kepala Sekolah, Guru dan Siswa.

Namun demikian implementasi di lapangan masih ditemukan beberapa kelemahan. Misalnya kurangnya sosialisasi, koordinasi dan transparansi Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) dalam pendataan sehingga menimbulkan kecemburuan sosial. Selain itu minimnya sosialisasi yang dilakukan Dinas Pendidikan terkadang menimbulkan kesalah pahaman dengan pihak sekolah dan masyarakat. Selain itu *input* siswa KMS yang rendah mengakibatkan sedikit kesulitan bagi sekolah dalam mendidik mereka.

3. Kebijakan pendidikan melalui Kartu Menuju Sejahtera (KMS) Walikota Yogyakarta memberikan dampak positif dan negatif terhadap pemberdayaan anak kurang mampu di kota Yogyakarta. Adapun dampak positif tersebut ialah:
  - a. Secara langsung, kebijakan tersebut mampu membuka akses pendidikan yang relatif berkualitas bagi anak kurang mampu.
  - b. Secara langsung, kebijakan tersebut mampu memberdayakan anak usia sekolah dari keluarga pemegang KMS.

- c. Secara tidak langsung, kebijakan ini juga sangat membantu mengurangi beban ekonomi bagi masyarakat miskin.
- d. Secara tidak langsung, kebijakan ini turut memberikan kontribusi positif bagi penurunan angka kemiskinan di Kota Yogyakarta.

Adapun dampak negatifnya ialah:

- a. Menimbulkan gejolak ditengah masyarakat karena kurangnya sosialisasi, transparansi dan koordinasi antar petugas terkait sehingga menimbulkan kecemburuan sosial di masyarakat.

## **B. SARAN-SARAN**

1. Untuk Pemerintah Kota Yogyakarta
  - a. Hendaknya intensitas sosialisasi kebijakan KMS lebih ditingkatkan lagi demi memberikan pemahaman yang utuh bagi masyarakat dan lembaga-lembaga Pendidikan.
  - b. Perlu ditingkatkannya koordinasi dan transparansi antara Pemerintah dan masyarakat agar bisa meminimalisir kecemburuan sosial di masyarakat.
  - c. Seyogyanya pemerintah terus melakukan evaluasi berkelanjutan terhadap parameter pendataan keluarga miskin sesuai dengan perkembangan yang ada di masyarakat.
2. Untuk Lembaga Pendidikan
  - a. Diharapkan agar memaksimalkan program dari pemerintah berupa les tambahan sebanyak 3 (tiga) kali dalam seminggu, bahkan jika



- dimungkinkan sekolah bisa membuat program tambahan serupa untuk meningkatkan kemampuan siswa KMS.
- b. Hendaknya sekolah memberikan perlakuan yang sama terhadap siswa KMS dan non-KMS.
3. Untuk Orang Tua dan Siswa
    - a. Para orang tua siswa KMS diharapkan bisa berperan aktif dalam proses pendidikan anak-anaknya.
    - b. Siswa KMS hendaknya bisa memanfaatkan kesempatan ini dengan sebaik-baiknya.
  4. Untuk Teman-Teman Peneliti
    - a. Bagi teman-teman yang mahasiswa diharapkan terus melakukan penelitian-penelitian dibidang pendidikan, terutama yang terkait dengan kebijakan pendidikan demi pengembangan keilmuan.

### **C. PENUTUP**

Syukur alhamdulillah berkat rahmat dan karunia Allahlah, penulis mampu menyelesaikan skripsi sebagai salah satu tugas yang harus ditempuh untuk meraih gelar sarjana. Kepada semua pihak, penulis mengucapkan beribu terimakasih atas segala bantuan dan kontribusi baik material maupun spiritual guna kelancaran penulisan skripsi ini. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan mereka semua. Layaknya sebuah hasil karya manusia tentunya karya ini sangat jauh dari kata sempurna meski penulis telah mengerahkan

segala kemampuan secara maksimal. Untuk itu penulis mengundang segenap pihak dan pembaca untuk memberikan kritik dan sumbang saran yang konstruktif agar kesempurnaan sedikit mendekat pada tulisan ini.

Akhirnya dengan segala kesederhanaan dan kekurangan semoga tulisan ini dapat memberikan manfaat bagi penulis khususnya dan juga bagi para pembaca pada umumnya. Semoga bermanfaat. Amin

## DAFTAR PUSTAKA

- Arif Rohman, *Politik Ideologi Pendidikan*, Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2009.
- Ali Imron, *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia; Proses, Produk & Masa depannya*, Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Ace Suryadi & H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994.
- Drajad Suharjo, *Metodologi Penelitian dan Penulisan Laporan Ilmiah*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- H.A.R. Tilaar, *50 Tahun Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995 Suatu Analisis Kebijakan*, Jakarta: Grasindo, 1995.
- \_\_\_\_\_ & Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005.
- M. Agus Nuryatno, *Mazhab Pendidikan Kritis; Menyingkap Relasi Pengetahuan Politik dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Resist Book, 2008
- Nana Syaodih Sukmadinata, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008.
- Paulo Freire, *Politik Pendidikan; Kebudayaan, Kekuasaan, dan Pembebasan*, Yogyakarta: REad ( Research, Education and Dialogue) bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Sekolah Kapitalisme yang Licik*, Yogyakarta: LKiS, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Pendidikan Kaum Tertindas*, Jakarta: LP3ES, 2008.
- Pius A Partanto & M Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola, 1994.
- Sugiono, *Metode Penelitian Pendidikan; Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung: Alfabeta, 2007.

Sutrisno Hadi, *Metodologi Research II*, Yogyakarta: Andi Offset, 1989.

Sam M. Chan & Tuti T. Sam, *Analisis SWOT Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Raja Grafindo, 2007.

*Undang-Undang Guru dan Dosen & Sistem Pendidikan Nasional*, Yogyakarta: Wacana Intelektual, 2006.

*Undang-Undang Republik Indonesia dan PILKADA Edisi Lengkap 2009*, Yogyakarta: Wacana Intelektual, 2009.

William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.

*Undang-Undang Otonomi Daerah*, <http://www.scribd.com>

<http://www.jogjakota.go.id>

<http://id.wikipedia.org/>

<http://www.unm.ac.id>