

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Saat ini permasalahan yang dihadapi Negeri ini demikian kompleks yang diakibatkan oleh krisis multidimensional. Krisis tersebut telah menyebabkan permasalahan kemiskinan dimasyarakat hingga saat ini dan menjadi sebuah penghambat bagi perkembangan negara ini untuk maju kearah yang lebih baik. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dalam penanganan permasalahan tersebut, namun tidak banyak membawa perubahan dalam masyarakat. Adapun permasalahan yang menjadi prioritas perhatian dari pemerintah adalah masalah sosial.

Pembangunan kesejahteraan sosial sebagai bagian dari Pembangunan Nasional, mengupayakan agar seluruh warga negara terjangkau dalam proses pembangunan termasuk warga masyarakat yang menyandang masalah kesejahteraan sosial. Salah satu penyandang masalah kesejahteraan sosial sebagai sasaran dari pembangunan kesejahteraan sosial yaitu orang-orang yang berstatus penyandang cacat atau difabel. Para penyandang cacat juga mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam mengembangkan kemampuan dirinya dalam segala aspek kehidupan di masyarakat.

Pada dasarnya setiap manusia lahir memiliki hak-hak dan kedudukan yang sama. Oleh karena itu, negara perlu memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negaranya sebagaimana yang tertuang dalam aturan-

aturan hukum serta menjamin hak dan kewajiban yang sama bagi mereka, tidak boleh ada halangan, hambatan ataupun upaya penolakan dari masyarakat, lembaga pendidikan, perusahaan negara, swasta, dan juga pemerintah terhadap mereka.

Sebagaimana yang dikemukakan John Locke dan Montesquieu yang mendasarkan pikirannya pada gerakan dan keyakinan baru yang dikembangkan oleh Reformasi dan Renaissance mengemukakan bahwa setiap manusia mempunyai hak-hak yang kodrati yang tidak dapat dicabut oleh siapapun dan tidak dapat dipindahtangankan kepada manusia lain, yaitu hak milik, hak kemerdekaan dan hak hidup.¹

Persamaan hak tersebut juga berupa perlindungan terhadap hak-hak penyandang cacat. Penyandang cacat memiliki hak asasi yang harus dilindungi melalui penegasan dan penerapan pokok-pokok HAM, antara lain martabat, kesetaraan dan kebebasan untuk menentukan pilihan. Selama ini penyandang cacat masih mengalami ketidakadilan di dalam masyarakat dikarenakan ketidakmerataan hasil pembangunan. Ketidakmerataan hasil pembangunan juga sangat terkait dengan pembangunan yang terlalu mengejar pertumbuhan dan mengabaikan pemerataan. Kurangnya kesempatan yang diberikan terhadap penyandang cacat menyebabkan banyak penyandang cacat tidak bisa menunjukkan kemampuannya secara optimal.

¹ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal. 159

Dikriminasi tersebut tidak hanya dari masyarakat sekitar namun juga dari pemerintah. Kurangnya fasilitas yang diperuntukkan untuk penyandang cacat juga menjadi kendala bagi penyandang cacat untuk memperoleh haknya.

Selama ini pembangunan fasilitas umum dibangun tanpa memperhitungkan keberadaan para penyandang cacat seperti tangga khusus bagi penyandang cacat dan toilet yang tidak mengakomodir ansipirasi penyandang cacat, sehingga perlu adanya pengkajian ulang terhadap fasilitas-fasilitas umum tersebut. Hingga saat ini, kaum difabel masih merasakan adanya perlakuan diskriminatif oleh pemerintah. Tidak hanya itu, kecilnya kesempatan kerja, serta masih rendahnya akses ke pendidikan yang berkualitas juga menjadi permasalahan bagi para penyandang cacat.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Muh Syamsudin bahwa Hak-hak difabel belum juga terpenuhi. Sebagian besar anak difabel masih tak sekolah, akses kepada pekerjaan masih sulit.²

Untuk mendapatkan pendidikan anak difabel juga mengalami kesulitan. Jumlah anak difabel yang tidak bisa bersekolah masih banyak dibanding yang bisa menikmati bangku pendidikan. Di Yogyakarta masih ada 2.211 anak difabel dari 6.191 anak yang belum bersekolah. Kondisi yang memprihatinkan ini makin diperparah dengan minimnya anggaran untuk pendidikan difabel. Seharusnya tidak perlu ada penganak tirian sendainya memang pendidikan adalah salah satu hak dasar yang harus dipenuhi, dilindungi, dihormati dan dimajukan oleh Negara. Namun pada realitanya

² Erwin Edhi Prasetyo, Selasa, 16 Desember 2008, kompas.com

pemenuhan hak pendidikan khususnya difabel belum berjalan sebagaimana mestinya.³

Seperti halnya daerah-daerah di Indonesia, Propinsi D.I. Yogyakarta merupakan daerah dimana banyak terdapat penyandang cacat. Hal ini menggambarkan kepada aparat pemerintah daerah Propinsi D.I. Yogyakarta untuk mengupayakan pembinaan terhadap penyandang cacat. Berikut ini merupakan data jumlah penyandang cacat menurut jenisnya dan Kabupaten/Kota di Propinsi D.I Yogyakarta pada tahun 2003 sampai 2007:

Tabel 1.1
Jumlah Penyandang Cacat
Menurut Jenisnya di Propinsi D.I. Yogyakarta
2003-2007

	Tahun				
	2003	2004	2005	2006	2007
Tuna Netra (Blind)	3.978	3.188	2.468	2.384	3.595
Bisu/Tuli (Deaf)	3.926	2.637	2.015	2.871	3.453
Cacat Tubuh (Physical Handicap)	6.255	8.800	6.656	8.122	9.197
Cacat Mental (Mental Handicap)	6.392	7.606	5.779	5.138	6.394
Penyandang Kronis (Chernically Sick)	1.337	1.359	1.359	1.266	1.266
Ganda (Doubel)	1.103	999	809	2.590	3.232

Sumber Data : Dinas Sosial Propinsi D.I. Yogyakarta

³ Dikutip dari hak defabel memprihatinkan , Senin 3 Maret 2008, <http://www.kr.co.id>

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa jumlah penyandang cacat (difabel) di Propinsi D.I.Yogyakarta bertambah pasca gempa yang melanda Yogyakarta pada tahun 2006. Oleh karena itu, perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah propinsi D.I.Yogyakarta terhadap para penyandang cacat agar potensi yang dimiliki dapat dikembangkan melalui beberapa program atau kegiatan pelayanan rehabilitasi sosial penyandang cacat.

Permasalahan yang dialami oleh penyandang cacat demikian kompleks, dari permasalahan pendidikan, tenaga kerja, ekonomi, dan sebagainya. Oleh karena itu diharapkan koordinasi antara dinas terkait untuk memecahkan permasalahan yang dialami oleh penyandang. Dalam hal ini, Dinas Sosial Propinsi D.I.Yogyakarta mengadakan program pembinaan penyandang cacat untuk memberdayakan penyandang cacat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan penyandang cacat, agar mereka mendapatkan hak dan kesempatan yang sama dalam mengembangkan kemampuan dirinya pada segala aspek kehidupan di masyarakat. Penanganan tersebut, mencakup berbagai upaya pelayanan kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial, dimana penyandang cacat merupakan salah satu dari sasaran pelayanan tersebut.

Dalam UU No. 4 tahun 1997 dan UU No. 39 tahun 1999 yang berisikan tentang Hak Asasi Manusia (HAM), disebutkan bahwa setiap penyandang cacat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan serta penyediaan fasilitas dan sarana demi kelancaran, keamanan, kesehatan, dan keselamatan dalam aktivitasnya. Hal ini merupakan tanggung jawab negara

untuk memenuhinya. Pemerintah wajib menyediakan aksesibilitas baik berupa sarana kemudahan fisik dan non fisik bagi penyandang cacat. Walaupun jaminan terhadap penyandang cacat telah tertuang dalam UU No. 4/1997 dan UU No. 39/1999 serta dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, namun dalam kehidupan sehari-hari realitas pemenuhannya masih belum terpenuhi secara maksimal.

Pemerintah propinsi D.I.Yogyakarta melalui Dinas Sosial telah melakukan beberapa program untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Salah satu programnya adalah pembinaan penyandang cacat. Adapun kegiatan dari program tersebut disusun dengan mempertimbangkan kondisi dan situasi di Propinsi D.I.Yogyakarta. Dinas sosial juga bekerjasama dengan panti sosial penyandang cacat sebagaimana yang terdapat dalam pasal 28 huruf b pada undang-undang nomor 11 tahun 2009 bahwa penetapan kebijakan kerja sama dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dengan lembaga kesejahteraan sosial nasional.

Dalam proses implementasi program pembinaan penyandang cacat yang dilakukan oleh dinas sosial propinsi D.I.Yogyakarta terdapat beberapa masalah yang belum sepenuhnya dapat diselesaikan oleh dinas sosial, sehingga perlu di amati hal-hal yang menyebabkan tidak tercapainya secara optimal target dari pemerintah daerah dalam pembinaan penyandang cacat. Hal tersebut diharapkan dapat memaksimalkan pelayanan terhadap penyandang cacat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dikemukakan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi program pembinaan penyandang cacat dinas sosial Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2007- 2008 ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi program pembinaan penyandang cacat dinas sosial Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2007- 2008?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menjelaskan implementasi program pembinaan penyandang cacat dinas sosial Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2007- 2008.
2. Menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi program pembinaan penyandang cacat dinas sosial Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2007 - 2008.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi aspek akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis berupa tambahan literatur, informasi maupun referensi kajian mengenai kebijakan publik.

2. Bagi aspek praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan bagi dinas sosial Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam pembinaan terhadap penyandang cacat

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan suatu uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel yang didasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Dalam melakukan suatu penelitian ada unsur yang sangat penting yakni teori, karena sebuah teori mempunyai peranan dalam menjelaskan apa-apa yang ada dalam permasalahan yang akan dicari suatu pemecahan atau solusinya. Definisi teori menurut Masri Singarimbun dan Soffian Efendi adalah : “Serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”.⁴

Dengan demikian dalam penelitian ini dasar-dasar teori yang akan dikemukakan adalah meliputi :

1. Masalah sosial

Menurut Soerjono Soekanto masalah sosial adalah suatu ketidaksesuaian antara unsur-unsur kebudayaan atau masyarakat, yang membahayakan kehidupan kelompok sosial. Jika terjadi bentrokan antara unsur-unsur yang ada dapat menimbulkan gangguan hubungan sosial

⁴ Masri Singarimbun dan Soffian Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal. 37

seperti kegoyahan dalam kehidupan kelompok atau masyarakat.⁵ Sementara itu, Parrillo menyatakan, bahwa pengertian masalah sosial mengandung empat komponen, dengan demikian suatu situasi dan kondisi sosial dapat disebut sebagai masalah sosial apabila terlihat indikasi keberadaan empat unsur tadi, keempat unsur tersebut adalah :⁶

- 1) Kondisi tersebut merupakan masalah yang bertahan untuk suatu periode tertentu. Kondisi yang dianggap sebagai masalah, tetapi dalam waktu singkat kemudian sudah hilang dengan sendirinya tidak termasuk masalah sosial.
- 2) Dirasakan dapat menyebabkan berbagai kerugian fisik atau nonfisik, baik pada individu maupun masyarakat.
- 3) Merupakan pelanggaran terhadap nilai-nilai atau standar sosial dari salah satu atau beberapa sendi kehidupan masyarakat.
- 4) Menimbulkan kebutuhan akan pemecahan.

Sedangkan menurut Weinberg, masalah sosial adalah situasi yang dinyatakan sebagai sesuatu yang bertentangan dengan nilai-nilai oleh warga masyarakat yang cukup signifikan, dimana mereka sepakat dibutuhkannya suatu tindakan untuk mengubah situasi tersebut.⁷

Jadi masalah sosial adalah sebuah kondisi yang tidak diharapkan dan dianggap dapat merugikan kehidupan sosial serta bertentangan dengan standar sosial yang telah ditetapkan.

⁵ Dikutip dari <http://organisasi.org/>

⁶ Soetomo, *Masalah Sosial Dan Upaya Pemecahannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hal. 6

⁷ Ibid, hal. 7

2. Pembinaan Penyandang Cacat

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, definisi pembinaan adalah “usaha,tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang baik”.⁸

Sedangkan definisi penyandang cacat menurut UU No. 4/1997 tentang Penyandang Cacat, Psl. 1 menyebutkan bahwa penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara selayaknya, yang terdiri dari : penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental , serta penyandang cacat fisik dan mental (ganda).⁹

Sebagaimana yang dijelaskan diatas bahwa definisi penyandang cacat adalah orang-orang yang memiliki kelainan fisik dan mental sehingga tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar. Pembinaan terhadap penyandang cacat merupakan upaya untuk memberikan pelatihan terhadap penyandang cacat sehingga mereka dapat mencapai kemandirian.

3. Organisasi Publik dan Organisasi Pemerintah Daerah

Terlebih dahulu perlu diketahui apa yang dimaksud dengan organisasi publik dan organisasi pemerintah daerah :

⁸ Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hal. 134

⁹ Dikutip dari evakasim.blogspot.com tinjauan terhadap kebijakan integrasi

1) Organisasi Publik

Menurut Stoner, Organisasi adalah suatu pola hubungan-hubungan yang melalui mana orang-orang di bawah pengarahan manajer mengejar tujuan bersama.¹⁰ Sedangkan menurut Victor A. Thompson menyatakan bahwa sebuah organisasi adalah integrasi impersonal dan sangat rasional atas sejumlah spesialis yang bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati.¹¹

Namun E. Wight Bakke mengatakan :

*“suatu organisasi adalah suatu sistem yang berkelanjutan atas kegiatan manusia yang bermacam-macam dan terkoordinasi berupa pemanfaatan, perubahan dan penyatuan segenap sumber-sumber manusia, materi, modal, gagasan dan sumber alam untuk memenuhi suatu kebutuhan manusia tertentu dalam interaksinya dengan sistem-sistem kegiatan manusia dan sumber-sumbernya yang lain, dalam suatu lingkungan tertentu”.*¹²

2) Organisasi Pemerintah Daerah

Struktur organisasi pemerintah daerah dirancang untuk mewadahi keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan. Jadi kewarganegaraan mencakup komitmen pada kebaikan umum, kesejahteraan masyarakat sebagai suatu keseluruhan, keinginan untuk berbagi antarsesama, toleransi atas perbedaan keyakinan agama, politik, dan sosial budaya, penerimaan atas keputusan masyarakat di atas

¹⁰ <http://hmti.wordpress.com/2008/02/22/definisi-dan-pengertian-organisasi/>

¹¹ Nicholas Hendry, *Administrasi Negara Dan Masalah-Masalah Kenegaraan*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, hal. 71

¹² Ibid hal 72

kepentingan individu dan pengakuan atas kewajiban individu untuk mempertahankan dan melayani kepentingan masyarakat.¹³

a) Dinas sosial

Dinas sosial merupakan suatu badan yang didirikan oleh pemerintah daerah Propinsi D.I.Yogyakarta dalam rangka rehabilitasi sosial, kesejahteraan sosial, bantuan dan sumbangan sosial, pemberdayaan masyarakat serta pengembangan kehidupan beragama. Sebagai bagian dari organisasi pemerintah, Dinas Sosial menjalankan pembangunan khususnya sebagai lembaga yang mengelola dan memfasilitasi bidang sosial.

4. Implementasi Kebijakan Publik

1) Kebijakan Publik

Istilah policy (kebijaksanaan) seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (goals), program, keputusan, undang-undang, keputusan- keputusan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar.

Secara umum, istilah “kebijakan” atau “policy” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Menurut Thomas R. Dye,

¹³ Ulung Pribadi, *Modul Pengembangan Organisasi Publik*, hal. 25

kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.¹⁴

Carl Friedrich berpendapat bahwa :

*“kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.”*¹⁵

Sementara itu, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan tersendiri.¹⁶

Jadi, kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat oleh pemerintah yang berdasarkan tujuan tertentu untuk kepentingan masyarakat dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

2) Implementasi Kebijakan

a. Definisi Implementasi

Implementasi kebijakan merupakan cara bagaimana suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan agar harapan dan kepentingan-kepentingan publik yang diinginkan dapat berwujud didalam realitas atau dengan kata lain bagaimana sebuah kebijakan itu dapat mencapai tujuan.¹⁷ Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai

¹⁴ Candra Saptia Irawan, *Silabus Mata Kuliah Studi Implementasi Kebijakan* , hal. 2

¹⁵ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hal. 3

¹⁶ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, MedPress, Yogyakarta, 2007, Hal. 17

¹⁷ Ulung Pribadi, *op.cit*, hal.16

tindakan –tindakan yang harus dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Sedangkan Ripley dan Franklin berpendapat bahwa :
*“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan”.*¹⁸

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan devirat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.¹⁹ Dalam proses implementasi kebijakan ini instansi pemerintah sangat berperan, karena tidak hanya memiliki tugas dan kewajiban dalam perumusan kebijakan serta segala hasil dari keputusan kebijakan bahkan instansi tersebut juga bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut.

b. Model- Model Implementasi

Beberapa model implementasi menurut para ahli yaitu :

¹⁸ Budi Winarno, op.cit, hal. 145

¹⁹ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Gramedia, Jakarta, 2003, Hal. 158

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu yaitu:

- Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber – sumber yang cukup memadai.
- Perpaduan sumber – sumber yang diperlukan benar – benar tersedia.
- Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.
- Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- Tugas – tugas diprinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- Pihak – pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

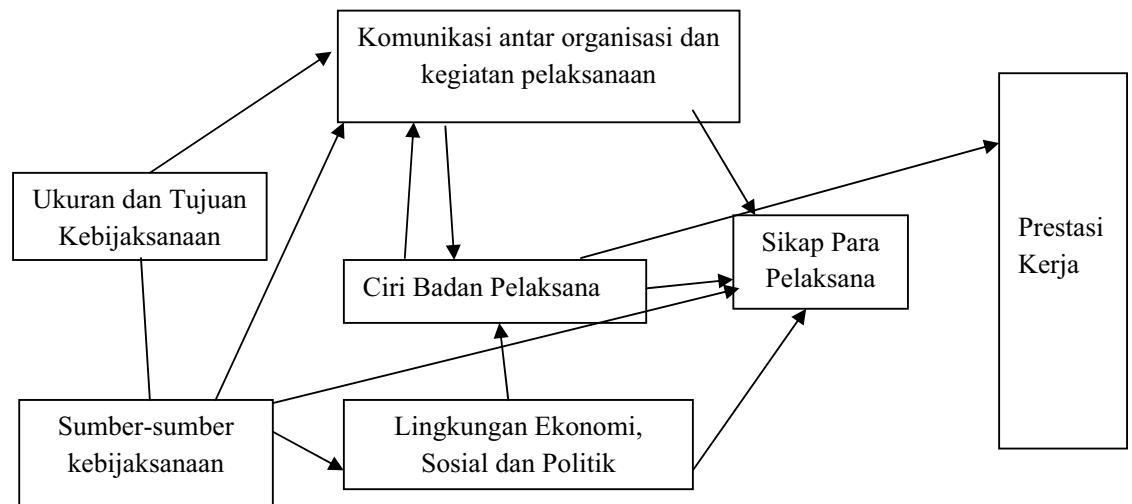
Menurut Van Meter dan Van Horn, perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat pelaksanaan

yang akan dilaksanakan. Menurut kedua ahli tersebut bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

Beberapa variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat badan/ instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
5. Sikap para pelaksana
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik (lihat pada gambar 1.1)

Gambar 1.1 : Model Proses Implementasi Kebijakan



Sumber : Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hal. 80

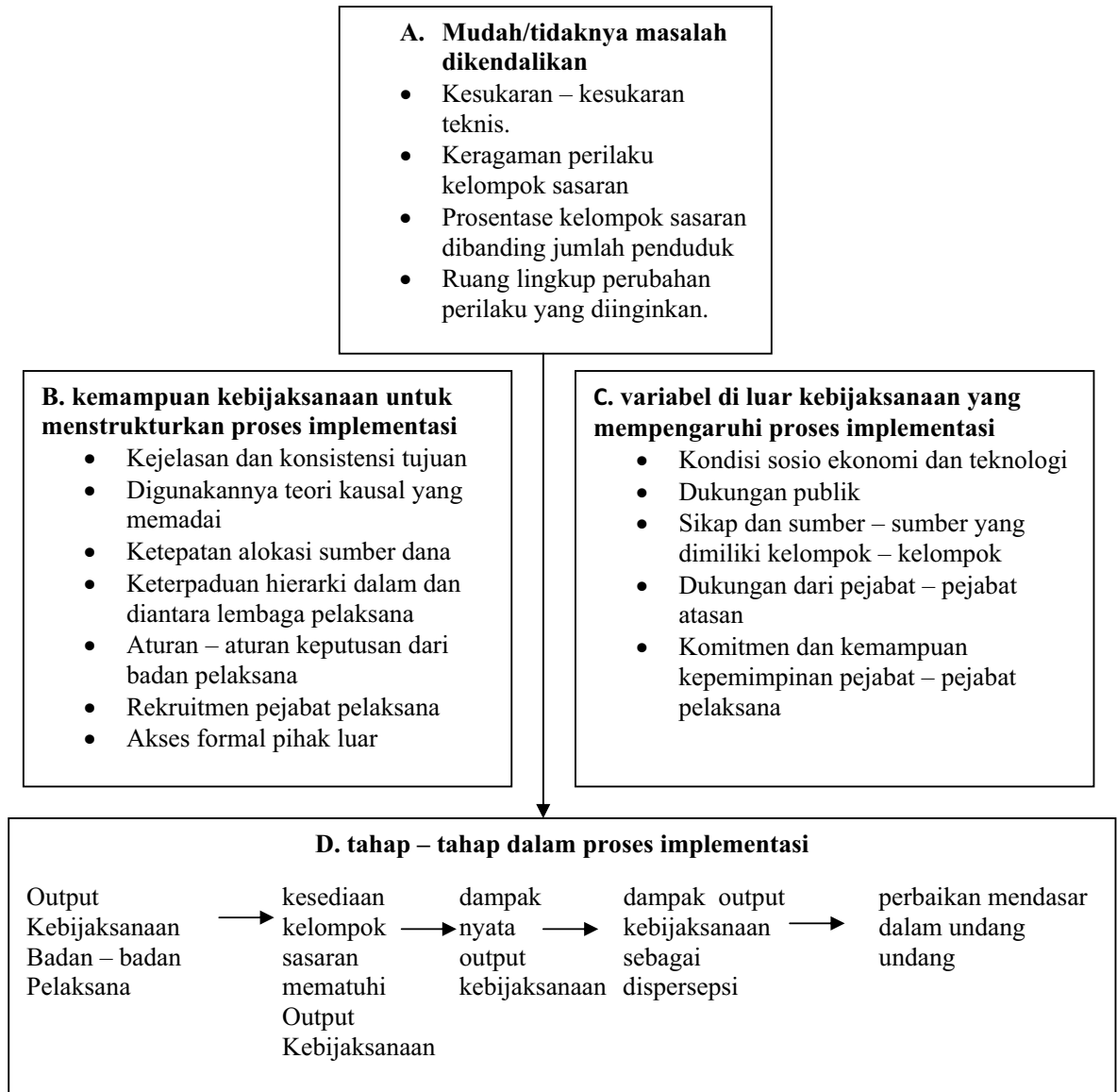
Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel – variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan – tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel – variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori, yaitu:²⁰

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya, dan
- c. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang memuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Gambaran mengenai proses implementasi kebijaksanaan negara ini dapat dilihat pada gambar 1.2 berikut ini :

²⁰ Ibid, hal. 81

Gambar 1.2 : Variabel- Variabel Proses Implementasi Kebijakan



Sumber data : Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hal. 82

Menurut Edward III, salah satu pendekatan studi implementasi adalah harus dimulai dengan pernyataan abstrak, seperti yang dikemukakan sebagai berikut, yaitu:

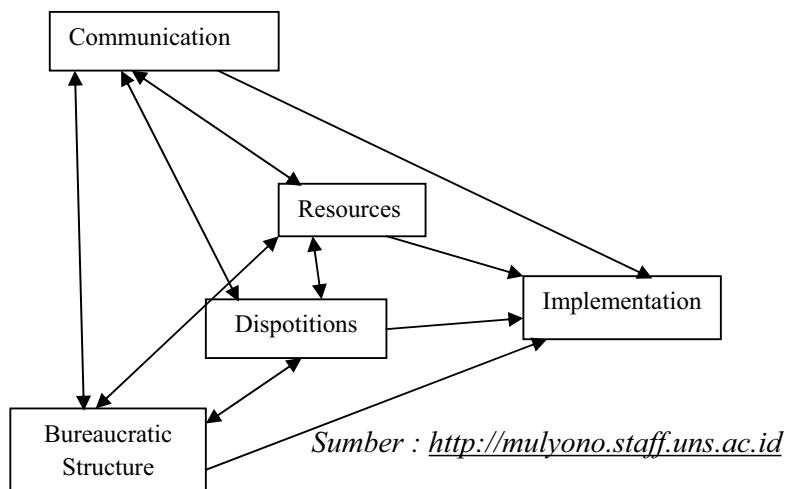
1. Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
2. Apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan?

Sehingga untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, Edward III, mengusulkan 4 (empat) variabel yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Communication* (komunikasi): komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi
2. *Resourcess* (sumber-sumber) ; sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :
 - a. Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
 - b. Informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi

- c. Dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan
 - d. Wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.
3. *Disposition or Attitude* (sikap) ; berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya
4. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) ; suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

Gambar 1.3 : variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan



5. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik

Adapun faktor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan menurut Edward III adalah : komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan kecenderungan pelaksana, dan struktur birokrasi. Faktor-faktor tersebut adalah :

a) Komunikasi

Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi.

b) Sumber daya

Sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :

1. staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
2. informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi
3. dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan

4. wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.

c) Sikap pelaksana dan kecenderungan pelaksana

Sikap berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya

d) Struktur birokrasi

Suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

F. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah unsur penelitian terpenting untuk menjelaskan pembatasan pengertian antara konsep yang ada agar tidak terjadi kesalahpahaman. Sehingga dapat menghindari perbedaan penafsiran atau pengertian tentang variabel-variabel penelitian satu sama lain. Definisi konseptual yang digunakan adalah :

1. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik merupakan tindakan yang dibuat oleh pemerintah yang berdasarkan tujuan tertentu untuk kepentingan masyarakat dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan untuk mencapai suatu tujuan.

3. Masalah Sosial

Masalah sosial adalah sebuah kondisi yang tidak diharapkan dan dianggap dapat merugikan kehidupan sosial serta bertentangan dengan standar sosial yang telah ditetapkan.

4. Pembinaan Penyandang Cacat

Pembinaan penyandang cacat adalah pemberian bantuan kepada penyandang cacat dalam pendidikan dan pelatihan teknis.

5. Dinas Sosial

Dinas sosial adalah suatu badan yang didirikan untuk membantu tugas dari pemerintah Propinsi D.I.Yogyakarta dalam menjalankan peningkatan kesejahteraan sosial, khususnya sebagai lembaga yang mengelola dan memfasilitasi bidang sosial.

6. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Publik

Faktor-faktor yang mempengaruhi Program merupakan hal-hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu program dan kegagalan suatu program.

G. Definisi Operasional

Menurut Sofyan Effendi, definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dalam skripsi ini akan difokuskan pada program pembinaan penyandang cacat. Indikator yang akan diangkat adalah :

1. Kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam meningkatkan kesejahteraan sosial pada program pembinaan penyandang cacat adalah :
 - a. Lokabinakarya (Bimbingan Keterampilan)
 - b. Unit Pelayanan Sosial Keliling (UPSK)
 - c. Praktek Belajar Kerja (PBK)
 - d. Kelompok Usaha Bersama (KUBE).
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Program Pembinaan Penyandang Cacat, yaitu :
 - a) Komunikasi
 - b) Sumber daya
 - c) Sikap pelaksana dan kecenderungan pelaksana
 - d) Struktur birokrasi

H. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara untuk melakukan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta- fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Maka

metode penelitian yang akan digunakan penulis untuk melakukan penelitian lapangan meliputi :

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diangkat, penelitian yang akan dilakukan ini menggunakan penelitian deskriptif kualitatif. Kualitatif yaitu jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh) dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau dengan cara-cara lain dari kuantitatif (pengukuran).²¹

Sedangkan Menurut Mohammad Nazir, deskriptif adalah suatu metode dalam penelitian dimana meneliti status, kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu pemikiran maupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. ²² Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat pecandraan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu. ²³

Jadi penelitian deskriptif kualitatif adalah metode penelitian dimana peneliti meneliti sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Adapun tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan aktual mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki dengan mengembangkan konsep dan menghimpun fakta dengan

²¹ Strauss Anselm dan Juliet Corbin, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif Prosedur, Teknik, dan Teori Grounded*, pt.bima ilmu, Surabaya, 1997,hal. 11

²² Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, ghalia Indonesia, Jakarta, 1998 hal. 63

²³ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, , pt.rajaGrafindo Persada,Jakarta, 1983, hal.18

cara menggambarkan atau melukiskan keadaan objek atau subjek penelitian. Data yang dikumpulkan kemudian disusun, dianalisis dan digambarkan dalam bentuk tulisan.

2. Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data primer

Merupakan data yang didapat langsung dari objek penelitian dengan cara mengamati secara langsung suatu instansi yang mencakup aspek-aspek penelitian.

b. Data sekunder

Merupakan data yang didapat dari kajian sumber-sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah yang terkait dengan penelitian. Data yang didapat dari arsip maupun dokumen dari dinas terkait, buku-buku yang menunjang yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

3. Unit Analisis Data

Berdasarkan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah implementasi dari program Dinas Sosial Propinsi D.I.Yogyakarta, khususnya pada seksi rehabilitasi sosial penyandang cacat.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan, metode yang digunakan adalah :

a. Wawancara atau interview

Merupakan pengumpulan data melalui proses tanya jawab secara langsung antara peneliti dan responden secara tatap muka, dengan tujuan mendapatkan informasi dan data yang dibutuhkan. Wawancara atau interview dilakukan kepada para pejabat serta kepada stakeholders yang berkaitan dengan program pembinaan penyandang cacat.

b. Dokumentasi

Merupakan cara pengumpulan data yang diperoleh dengan cara menganalisis data-data tertulis dalam dokumen-dokumen dan dengan mengamati serta mencatat data yang sudah ada serta dari berbagai literature, seperti : Buku-buku, media massa, serta sumber-sumber lain yang menunjang yang terkait dengan penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang dibantu dengan teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.²⁴ Berdasarkan metode penelitian yang digunakan, maka penulis menggunakan analisis kualitatif, dimana data yang diperoleh diklarifikasikan dan digambarkan dengan kata-kata atau kalimat menurut kategori guna memperoleh kesimpulan. Selanjutnya gejala yang ada dianalisis menggunakan makna yang bersifat menyeluruh. Dalam analisis kualitatif data yang diperoleh berupa kata-kata, gambaran, dan bukan angka-angka, sehingga dalam hasil

²⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum*, Pencil Komunika, Yogyakarta, 2007, hal. 129

laporan penelitian berisi kutipan-kutipan data, data-data tersebut diperoleh dari hasil wawancara, catatan laporan, dokumentasi pribadi, dokumen resmi dan sebagainya.