

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam konteks ke-Indonesiaan, istilah 'masalah sosial' dan 'masalah kesejahteraan sosial' tampaknya perlu sedikit dibedakan karena dua alasan. Pertama, dalam ranah pembangunan di Tanah Air, dikenal istilah pembangunan sosial dan pembangunan kesejahteraan sosial. Apakah pekerjaan sosial sebaiknya lebih berkiprah dalam pembangunan sosial atau kesejahteraan sosial adalah isu yang senantiasa hangat dan belum 'terpecahkan'.

Kedua, dalam bentuk publik istilah kesejahteraan sosial seringkali hanya diartikan sebagai 'kondisi kehidupan' dan sangat jarang yang mengartikannya sebagai 'arena' atau 'aktivitas' pekerjaan sosial. Karenanya, pembangunan kesejahteraan sosial masih sering dianggap sebagai kegiatan apa saja yang dapat dilakukan dimana saja, kapan saja dan oleh siapa saja.

Masalah kesejahteraan sosial merupakan bagian dari masalah sosial. Sebagai ilustrasi, kemiskinan merupakan masalah utama yang terbentang dalam domain masalah sosial dan masalah kesejahteraan sosial. Namun, secara khusus, masalah kemiskinan kemudian menyentuh dimensi kesejahteraan sosial, seperti fakir miskin, orang dengan kecacatan (ODK), anak dan lansia terlantar, dan rumah tidak layak huni. Populasi inilah yang menjadi problema dalam masalah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Di Tanah Air, problema utama yang masih dihadapi adalah kemiskinan dengan berbagai wujud serta turunanannya. Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya-upaya untuk mengatasi masalah ini.

pekerja sosial di Indonesia senantiasa mencurahkan perhatiannya pada problema ini. Dari data yang tersedia secara nasional, sedikitnya ada empat masalah kesejahteraan sosial yang dapat diurai yang terkait dengan problema kemiskinan (poverty): yaitu kefakirmiskinan, kecacatan, ketelantaran, dan ketidaklayakan hunian (BPS dan Depkesos 2001; 2002).

1. Kefakirmiskinan. Jumlah penduduk miskin pada tahun 2002 mencapai 35,7 juta jiwa dan 15,6 juta jiwa (43%) diantaranya masuk kategori fakir miskin. Secara keseluruhan, prosentase penduduk miskin dan fakir miskin terhadap total penduduk Indonesia adalah sekitar 17,6 persen dan 7,7 persen. Ini berarti bahwa secara rata-rata jika ada 100 orang Indonesia berkumpul, sebanyak 18 orang diantaranya adalah orang miskin, yang terdiri dari 10 orang bukan fakir miskin dan 8 orang fakir miskin (BPS 2002 : 9).
2. Kecacatan. Berdasarkan Susenas 2000, jumlah ODK adalah sebanyak 1,46 juta orang atau sekitar 0,74 persen dari seluruh penduduk Indonesia. Dilihat dari pendidikannya, sebagian besar dari mereka belum atau tidak pernah sekolah (43,17%), diikuti oleh mereka yang tidak atau belum tamat SD (25,82%), tamat SD (17,27%), tamat SMP (6,19%), dan selebihnya (7,45%) tamat SMA atau pendidikan yang lebih tinggi (BPS 2001 : 47-52).
3. Ketelantaran. Mencakup dua kategori ketelantaran; anak telantar dan lanjut usia (lansia) telantar. Pada tahun 2000, jumlah anak telantar mencapai 3,06 juta jiwa atau sekitar 5,32 persen dari jumlah anak usia 5-18 tahun yang belum menikah (57,5 juta anak). Dalam konteks ini, dapat dimasukkan pula anak dalam kategori rawan telantar yang mencapai 10,09 juta atau sekitar 17,55 persen dari seluruh anak Indonesia (BPS dan Depkesos, 2001:17).

Sementara itu, masih pada tahun yang sama, dari sekitar 15 juta lansia, 21,75 persen dan 33,89 persen dapat dikategorikan sebagai lansia telantar dan rawan telantar (BPS 2001 : 36).

4. Ketidaklayakan Hunian. Data Susenas 2000 memperlihatkan bahwa dari sekitar 49 juta rumah tangga di Indonesia, 9,9 persen rumah tangga tinggal di rumah yang tidak layak huni dan 16,5 persen 'agak' layak huni (rawan tidak layak huni). Data tersebut juga menunjukkan bahwa ketidaklayakan hunian berhubungan dengan pendidikan rendah, pengangguran dan pendapatan rendah. Dengan kata lain, ketidaklayakan hunian tidak dapat dipisahkan dari masalah kemiskinan. Ternyata 23,53 persen rumah tangga yang tinggal di rumah tidak layak huni memiliki pengeluaran 20 persen di bawah garis kemiskinan dan 20,79 persen lagi memiliki pengeluaran 10 persen di bawah garis kemiskinan (BPS 2001 : 69-70).

Untuk wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) masalah kesejahteraan sosial menjadi suatu masalah yang sangat potensial . Secara absolute, dapat dikatakan bahwa jumlah penduduk yang termasuk da'am kategori penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dapat terbagi kedalam beberapa kategori. Pada tahun 2004 data penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) terdapat sekitar 81.964 jiwa dan terdapat 201.634 KK yang termasuk dalam kategori keluarga fakir miskin, keluarga bermasalah sosial psikologis, keluarga berumah tidak layak huni, dan keluarga bertempat tinggal di daerah rawan bencana.

Berdasarkan data PMKS propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada tahun 2004 terdapat peningkatan jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial

(PMKS) sebesar 29,79 % dari jumlah PMKS pada tahun 2003 dan terjadi penurunan pada masalah keluarga fakir miskin sebesar 7,1 % dari perbandingan data tahun 2003-2004. Dari keterangan diatas Dinas sosial bersama pemerintah propinsi DIY bekerjasama dalam upaya penanggulangan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), yaitu dengan menetapkan target penurunan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) sebesar 4,23 % (dari 95,67 % menjadi 91,44 %) pada tahun 2005.

Tabel 1.1 Data PMKS Tahun 2004

No.	Masalah Sosial	Jumlah PMKS
1.	Anak Terlantar	990 anak
2.	Anak Jalanan	330 anak
3.	Anak Cacat	306 anak
4.	Tuna Susila	297 orang
5.	Pengemis	72 orang
6.	Gelandangan	19 orang
7.	Penyandang Cacat	1945 orang
8.	Paska Bekas Penderita Penyakit Kronis	252 orang
9.	Korban Penyalahgunaan Obat/Napza	304 orang
10.	Pemulung	170 orang
11.	Bekas Nara Pidana	327 orang
12.	Lanjut Usia Terlantar	1942 orang
13.	Wanita Rawan Sosial Ekonomi	1528 orang
14.	Keluarga Fakir Miskin	17903 KK
15.	Keluarga Berumah Tidak Layak Huni	6233 KK
16.	Keluarga Berumah Sosial Psikologis	375 KK
17.	Keluarga Bertempat Tinggal di Daerah Rawan Bencana	934 KK
18.	Korban Bencana Alam dan Musibah Lainnya	61 orang
19.	Korban Bencana Sosial	8 orang
20.	Korban Tindak Kekerasan	245 orang
21.	Anak Nakal	355 anak
22.	Pekerja Migran	116 orang

(Sumber Dinas Sosial DIY)

Untuk itu, Dinas Sosial dalam pelaksanaan program penanggulangan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) sangat memfokuskan pada masalah-masalah

sosial diatas, tetapi tentunya hal tersebut harus didukung oleh semua...

kegiatan, yaitu menyangkut faktor-faktor hambatan dan keberhasilan program penanggulangan PMKS di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

B. PERUMUSAN MASALAH

Perumusan masalah dari penelitian ini adalah:

“Bagaimanakah Implementasi Program Penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Oleh Dinas Sosial DIY di Kota Yogyakarta Pada Tahun 2004-2005?”

“Faktor-faktor Apa Saja Yang Berpengaruh Terhadap Implementasi Program Penanggulangan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Oleh Dinas Sosial DIY?”

C. KERANGKA DASAR TEORI

1. Kebijakan Publik

Istilah *policy* (kebijakan/kebijaksanaan) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goal*), program, keputusan undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidak akan membuat masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama.

Menurut Carl Frederick (Solichin, 1997 : 3) 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 yang menghalangi tercapainya tujuan tersebut.

peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan. Sedangkan Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Istilah *policy* atau kebijakan (atau kebijaksanaan) dipergunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. E. Hugh Hecllo (Silalahi, 1989 : 1) menyatakan bahwa kebijakan adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Menurut Charles O Jones (dalam Silalahi, 1989 : 1), kebijakan terdiri dari komponen-komponen :

- 1) Goal atau tujuan yang diinginkan
- 2) Plants atau proposal, yaitu pengertian spesifik untuk mencapai tujuan
- 3) Program yaitu upaya berwenang untuk mencapai tujuan
- 4) Decision atau keputusan yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan, dan melakukan evaluasi-evaluasi program
- 5) Efek atau akibat-akibat yang ditimbulkan dari program

Lebih lanjut dikatakan, bahwa tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat, kebijakan atau keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah yang ada.

Hecllo menggunakan istilah kebijakan secara luas, yaitu sebagai rangkaian tindakan pemerintah atau tidak bertindaknya pemerintah atas suatu masalah. Hens Euleu dan Kenneth Previt merumuskan kebijakan sebagai suatu keputusan yang tetap yang ditandai oleh tindakan yang berulang-ulang yang membuat kebijakan dan melaksanakannya

Jones menekankan pada incrementalism, model yang memandang kebijakan negara sebagai suatu kegiatan-kegiatan pemerintah di masa lalu hanya dengan mengubah sedikit demi sedikit.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah yaitu merupakan cara bertindak secara disengaja yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masalah-masalah yang ada untuk diselesaikan. Sedangkan kebijakan pemerintah daerah merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah di wilayah kekuasaannya atau di daerahnya.

Dalam arti luas menurut Miftah Thoha (1993 : 57-58) kebijakan mempunyai dua aspek pokok yaitu :

- a. Kebijakan merupakan pranata sosial, ia bukan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian kebijakan adalah sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. Kebijakan adalah sesuatu peristiwa yang ditimbulkan baik untuk mendamaikan "*crain*" dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan insentif bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Kebijakan rutin yang mudah diimplementasikan menjadi non rutin atau menghadapi komplikasi dalam implementasi apabila deskripsi tersebut

- a. Penambahan tanggung jawab pada agenda aktor yang telah mapan dengan proses yang sudah mantap.
- b. Penambahan prioritas baru pada kebijakan rutin.
- c. Penambahan pembuatan kebijakan baru.
- d. Terdapatnya aturan baru yang bertentangan walaupun tadinya dimaksudkan untuk merespon kondisi yang berubah.
- e. Ada keharusan dalam pembuatan keputusan untuk menarik atau mengurangi manfaat kebijakan pada kelompok tertentu.
- f. Pencampuradukkan tujuan distributif dan redistributif.

Kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses, yang selanjutnya dikemukakan sebagai berikut (Abdul Wahab, 1998 : 1) :

Kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses, kalau kita memandang kebijakan sebagai proses, maka pusat perhatian diberikan tahap-tahap yang biasanya dilalui oleh kebijakan itu. Pada umumnya tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu dan penyusunan agenda pemerintah, perumusan dan program-program evaluasi dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan.

Proses kebijakan ialah berbagai aktifitas melalui dari mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses itu terdiri dari lima tahap yaitu :

- a. Perumusan masalah

Perumusan masalah kebijakan merupakan suatu proses. Tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah (kebutuhan --atau tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan. Jadi perumusan masalah kebijakan dapat disimpulkan sebagai suatu upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai masalah masyarakat yang dapat ditanggapi

pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah.

b. Pembuatan agenda

Menurut Coob dan Elder, yang dikutip oleh Islamy (Abdul Wahab, 1991 : 85) mengartikan agenda pemerintah sebagai rangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah.

c. Pengesahan kebijakan

Proses pengesahan kebijakan menurut Anderson di kutip Islamy (Abdul Wahab, 1991 : 7), biasanya diawali dengan kegiatan "Persuasion dan Bargaining". Persuasion diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang yang mereka mau menerima sebagai miliknya sendiri. Sedangkan kegiatan bargaining dapat diartikan sebagai suatu proses di mana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.

Dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa pengesahan kebijakan adalah penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utama untuk terlaksanankan pengesahan itu adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideology, negara, sistem, politik dan sebagainya.

apabila suatu rencana kebijakan di berbagai lembaga-lembaga pemerintah

berwenang, maka usulan kebijakan yang sah, dalam pelaksanaannya mempunyai sifat mengikat dan memaksa bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan.

d. Pelaksanaan kebijakan

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut. kurangnya informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik pada obyek kebijakan maupun pelaksana, dari isi kebijakan yang akan dilakukan dan hasil kebijakan tersebut kemudian dapat berpengaruh pada tingkat dukungan atau partisipasi masyarakat terhadap isi kebijakan tersebut. jadi dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai

Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

2. Implementasi Kebijakan dan Program

a. Implementasi Kebijakan

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari sudut argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang ada. Van Meter dan Van Horn

Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi.

Atas pandangan seperti ini Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijaksanaan (Solichin : 79) :

- a. jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan
- b. jangkauan/lingkup kesepakatan terhadap tunjangan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi
 - 1) pelaksanaan jelek (bad execution)
 - 2) kebijakan sendiri memang jelek (bad policy)
 - 3) kebijakan itu memang bernasib jelek (bad luc)

b. Implementasi Program

Sebagai salah satu kebijakan untuk mengatasi pengangguran perlu adanya kegiatan-kegiatan yang dituangkan dalam proyek-proyek. Untuk mewujudkan tujuan tersebut perlu adanya pelaksanaan atau implementasi program-program. Dengan demikian implementasi merupakan aspek

yang penting dari keseluruhan program kebijaksanaan.

Implementasi program merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan, maka implementasi kebijakan merupakan fungsi dari implementasi program yang tergantung pada hasil (outcomes)

Presman dan Wildausky menyatakan bahwa sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan, sehingga bagi kedua pelopor studi implementasi ini maka proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama dan oleh sebab itu adalah keliru kalau kita menganggap bahwa proses tersebut dengan sendirinya akan berlangsung mulus.

Daniel A Mazmanian dan Paul A Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan menyatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan (Solichin abdul wahab, 1997 : 56)

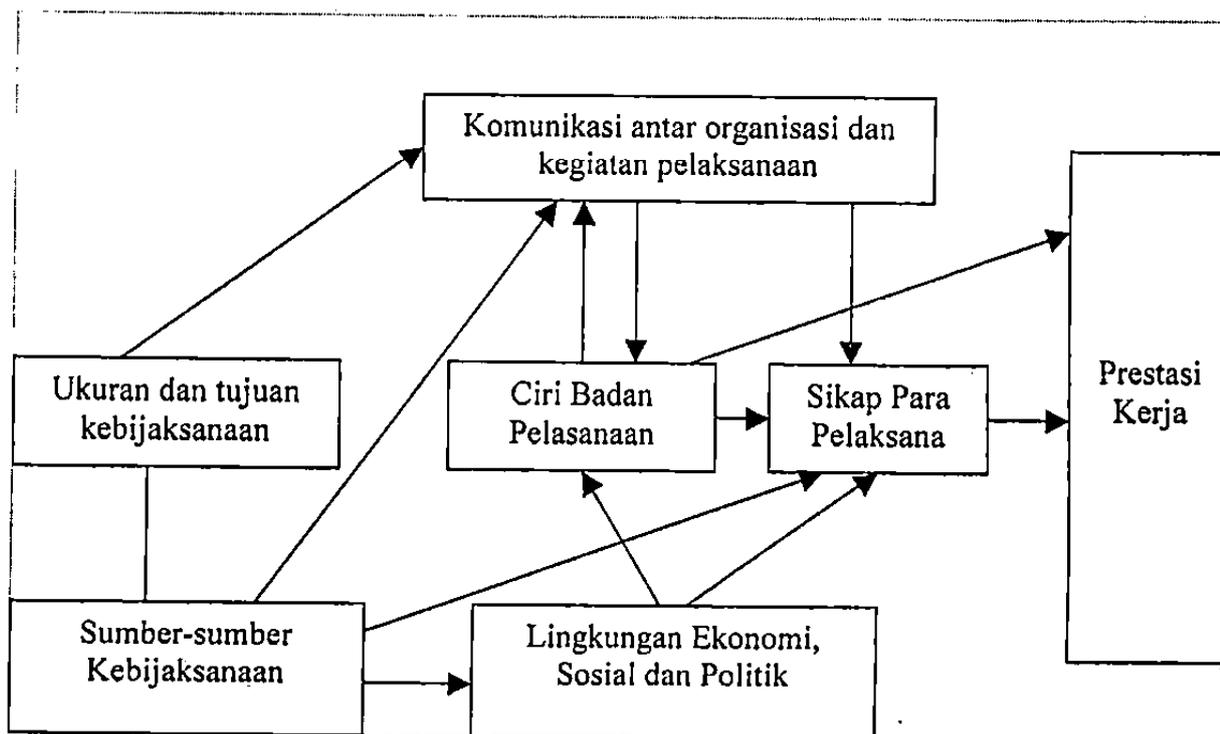
Dari berbagai uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu tindakan pelaksanaan dari kebijakan yang dilakukan baik individu atau pemerintah dan swasta yang berbentuk program yang telah ditetapkan dengan menggunakan berbagai macam sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk lebih memahami implementasi kebijakan maka dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, antara lain yaitu :

1. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model dasar yang dilukiskan dalam gambar berikut ini (solikhin abdul wahab : 80-81)

Gambar 1 : Model Proses Implementasi Kebijakan



Model yang mereka tawarkan memiliki 6 variabel yang membentuk ikatan (linkage) antara kebijakan dan pencapaian (performance) model ini seperti di ungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn, tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas. Variabel-variabel bebas itu adalah :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat badan/bastansi pelaksana

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
 5. Sikap para pelaksana
 6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik
2. Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

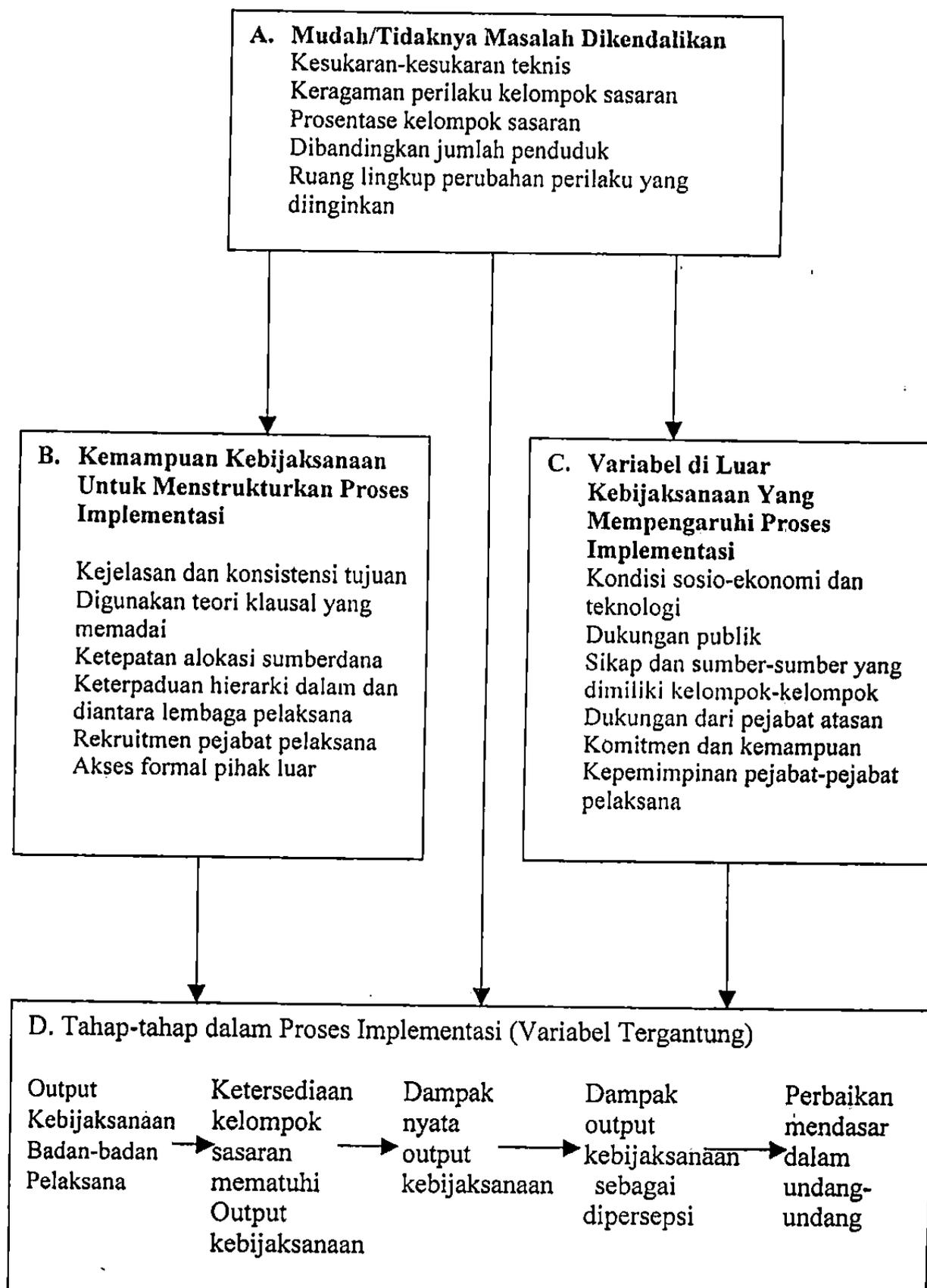
Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier mengembangkan model proses implementasi kebijakan yang disebut dengan Kerangka Analisis Implementasi. Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijaksanaan negara ini dapat dilihat dalam gambar dibawah ini (Gibson)

Gambar 2 : Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan

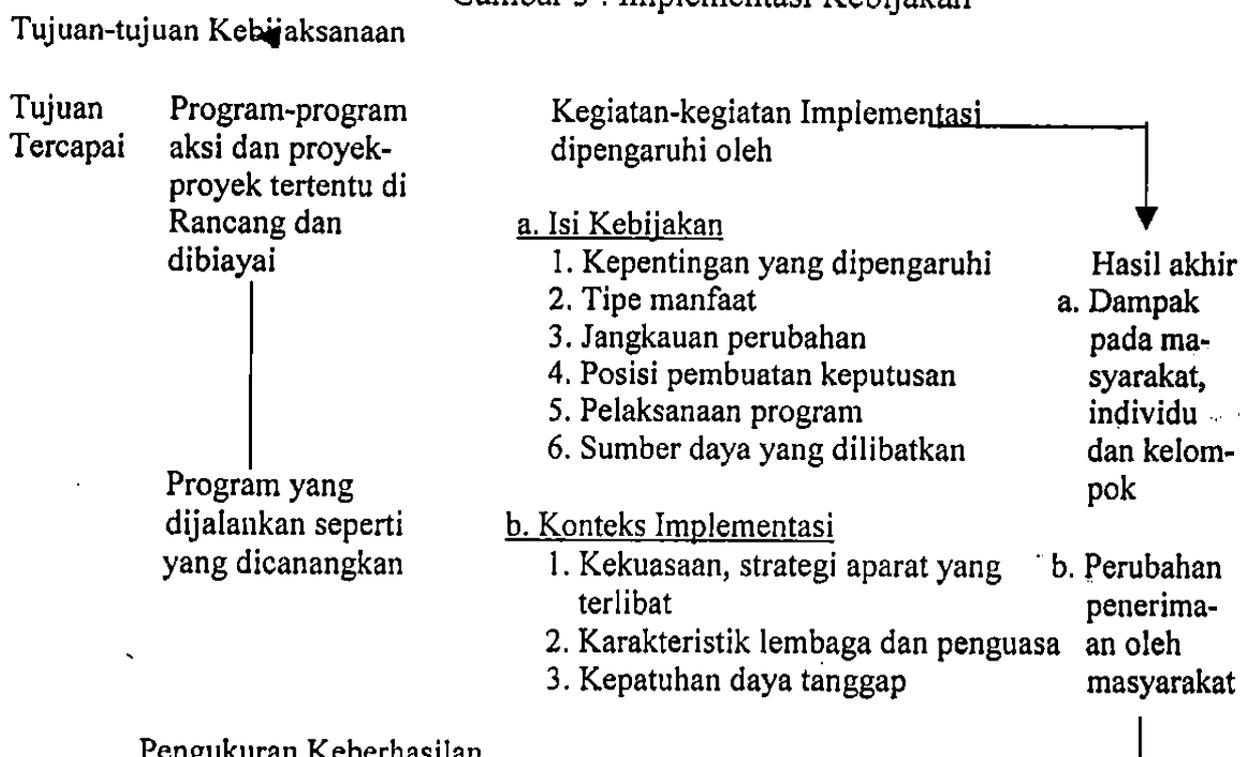


Pada gambar tersebut ketiga kategori variabel tersebut di atas, disebut sebagai variabel bebas (independen variabel), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (dependen variabel).

3. Model Grindle

Menurut Grindle bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Studi ini melihat adanya tiga dimensi-dimensi analisis dalam organisasi yaitu tujuan pelaksanaan tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan (Samudra wibawa, 1991 : 22). Untuk memperjelas akan digambarkan dalam gambar berikut ini :

Gambar 3 : Implementasi Kebijakan



Isi kebijakan :

1. Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

2. Tipe manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual dan simbolis akan lebih mudah diimplementasikan.

3. Derajat perubahan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

4. Letak pengambil keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengordinasian organisasi dibawahnya.

5. Pelaksana program

Keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses

6. Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

Konteks implementasi, meliputi :

- 1) Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dari badan pelaksana ataupun elit politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.
- 2) Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh pada proses.
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap, kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan agar instansi pelaksana birokrat yang ditugasi melaksanakan program dari elit politik, juga kepatuhan penerima manfaat/sasaran program. Sedangkan daya tanggap merupakan kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan.

3. Kesejahteraan

Ada tiga (3) istilah berbeda yang dalam praktek digunakan secara bergantian dan sering dianggap sama artinya yaitu Kesejahteraan Sosial (judul bab XIV UUD 1945), Kemakmuran Rakyat (ayat 3 pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya), dan Kesejahteraan rakyat (nama sebuah kementerian koordinator). Kebanyakan kita tidak berminat secara serius membahas secara ilmiah perbedaan ketiga istilah tersebut. Akibat dari keengganan ini ialah

yaitu tidak pernah ada kepastian dan ketegasan apa misi sosial instansi-instansi pemerintah atau kementerian utama yang berada dalam lingkup Menko Kesejahteraan Rakyat seperti Departemen Pendidikan Nasional, Departemen agama, atau Departemen / Kementerian Sosial. Pada saat disahkannya UUD 1945 para pendiri negara tidak ragu-ragu bahwa baik buruknya perekonomian nasional akan ikut menentukan tinggi rendahnya kesejahteraan.

Masyarakat bangsa Indonesia yang akan kita wujudkan adalah masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila, masyarakat yang makmur dalam keadilan dan adil dalam kemakmuran. Suatu masyarakat yang tidak efisien dapat bertahan beberapa generasi tetapi jika keadilan sama sekali diabaikan masyarakat yang bersangkutan akan terus bergejolak dan tidak pernah akan merasa ketentraman sosial. Dalam kaitan dengan dasar-dasar ilmiah lahirnya ilmu ekonomi, para pendiri negara berpandangan bahwa ilmu ekonomi adalah cabang / bagian dari ilmu sosial yang pengalamannya akan bermanfaat bagi kesejahteraan rakyat.

Kesejahteraan didefinisikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang telah merasa cukup dengan apa yang dia miliki, meskipun dalam keadaan kekurangan dalam memenuhi kebutuhannya tetapi secara rohani dia merasa aman dan nyaman dengan kondisi tersebut.

Sedangkan indikator-indikator dari kesejahteraan adalah sebagai berikut :

e. Untuk kebutuhan pangan setidaknya bisa makan dua kali sehari atau lebih.

f. Pekerjaan yang berbeda untuk berbagai keperluan

- g. Lantai rumah bukan dari tanah.
- h. Kebutuhan akan kesehatan dapat terpenuhi secara baik (misalnya, jika salah satu anggota keluarganya sakit maka akan segera dibawa ke puskesmas atau dokter).
- i. Anggota keluarga yang berumur 15 tahun ke atas mempunyai penghasilan tetap.
- j. Bisa baca tulis latin bagi seluruh anggota keluarga dewasa yang berumur 10 s/d 60 tahun.
- k. Anak usia sekolah (7 s/d 15 tahun) bersekolah.

Bidang Kesejahteraan Sosial mempunyai fungsi penyusunan kebijaksanaan teknis pembinaan dan pengendalian usaha Kesejahteraan Fakir Miskin, Kesejahteraan korban bencana serta perlindungan dan jaminan sosial. Untuk melaksanakan fungsi Bidang Kesejahteraan Sosial mempunyai tugas :

1. Menyusun program Bidang Kesejahteraan Sosial .
2. Menyelenggarakan Pembinaan usaha Kesejahteraan Sosial kepada Fakir Miskin .
3. Menyelenggarakan pembinaan usaha penanggulangan dan bantuan kepada korban bencana , Orang terlantar.
4. Menyelenggarakan pembinaan usaha perlindungan dan jaminan sosial.
5. Menyelenggarakan koordinasi fungsional panti yang bergerak di bidang pelayanan Anak dan lanjut usia.
6. Mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan program Bidang Kesejahteraan Sosial.

Bidang Kesejahteraan Sosial terdiri dari :

1. Seksi Kesejahteraan Fakir Miskin
2. Seksi Kesejahteraan Korban Bencana
3. Seksi Perlindungan dan Jaminan Sosial.

4. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)

Masalah kesejahteraan sosial merupakan bagian dari masalah sosial. Sebagai ilustrasi, kemiskinan merupakan masalah utama yang terbentang dalam domain masalah sosial dan masalah kesejahteraan sosial. Namun secara khusus, masalah kemiskinan kemudian menyentuh dimensi kesejahteraan sosial, seperti fakir miskin, orang dengan kecacatan (ODK), anak dan lansia terlantar, dan rumah tidak layak huni. Populasi yang mengalami problema ini dikenal dengan istilah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Secara teoritis yang dimaksud Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani, dan sosial) secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan dan gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan dan perubahan lingkungan (secara mendadak) yang kurang mendukung, seperti terjadinya bencana.

Dari hasil kesepakatan bersama, saat ini terdapat 27 jenis PMKS, sebagai berikut :

1. Anak Balita Terlantar .:
2. Anak Terlantar :
3. Anak Yang Menjadi Korban tindak Kekerasan atau Diperlakukan Salah
4. Anak Nakal
5. Anak Jalanan
6. Anak Cacat
7. Wanita Rawan Sosial Ekonomi
8. Wanita Yang Menjadi Korban Tindak Kekerasan atau Diperlakukan Salah
9. Lanjut Usia Terlantar
10. Lanjut Usia Yang Menjadi Korban Tindak Kekerasan atau Diperlakukan Salah
11. Penyandang Cacat
12. Penyandang Cacat Bekas Penderita Penyakit Kronis
13. Tuna Susila
14. Pengemis
15. Gelandangan
16. Bekas Narapidana
17. Korban Penyalahgunaan Napza
18. Keluarga Fakir Miskin
19. Keluarga Berumah Tak Layak Huni :
20. Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis
21. Komunitas Adat Terpencil
22. Masyarakat Yang Tinggal Didaerah Rawan Bencana

23. Korban Bencana Alam
24. Korban Bencana Sosial
25. Pekerja Migran Terlantar
26. Keluarga Rentan
27. Penyandang AIDS/HIV

D. DEFINISI KONSEPSIONAL

1. Kebijakan Publik

Adalah pilihan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah.

2. Program

Adalah tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijaksanaan.

3. Implementasi Program

Adalah pelaksanaan kebijakan-kebijakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang telah ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

4. Masalah Kesejahteraan Sosial

Adalah keadaan dimana seseorang merasa tidak tercukupi kebutuhan pokoknya, jika dipandang secara jasmani dan rohani.

5. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)

Adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya (jasmani, rohani dan sosial) secara memadai dan wajar.

E. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel. Indikator-indikator yang merupakan dasar pengukuran variabel-variabel dalam penelitian ini adalah :

1. Variabel-variabel isi kebijaksanaan/program
 - a. Kesesuaian keluaran kebijaksanaan atau program dengan kelompok sasaran.
 - kesesuaian isi dengan tujuan program
 - kesesuaian proses implementasi dengan kemampuan kelompok penerima
 - b. tipe manfaat dan tujuan yang jelas
2. Konteks kebijaksanaan
kekuasaan dan kepentingan aktor yang terlibat
 - Kekuasaan dan kepentingan dinas sebagai pelaksana program
 - Kepentingan dan peran satuan Pembina
5. Hasil akhir implementasi
 - Peningkatan partisipasi
 - Kelancaran proses pelaksanaan program

F. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu pengkajian dalam mempelajari peraturan-peraturan yang terdapat dalam penelitian. Dan apabila ditinjau dari sudut filsafat, metode penelitian merupakan epistemologi dari kegiatan penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini akan ditempuh melalui penelitian kualitatif. Penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisis terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah. Dan dalam penelitian ini digunakan perpaduan dua metode yaitu historis dan deskriptif. Metode historis merupakan usaha untuk memberikan interpretasi dari bagian trend yang naik turun dari suatu status keadaan di masa lampau untuk memperoleh suatu generalisasi yang berguna untuk memahami kenyataan sejarah, membandingkan dengan keadaan sekarang dan dapat digunakan untuk meramalkan keadaan pada masa yang akan datang.

2. Sumber data

Menurut Lofland (Moleong, 2001 : 112) sumber data utama (primer) dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan (sekunder) seperti dokumentasi, buku ilmiah, dan lain-lain.

Demikian dalam penelitian ini penulis menggunakan data primer dari wawancara beberapa narasumber di Dinas Sosial, serta data sekunder dari Internet, Arsip, Media Massa dan Informasi, Pustaka Ilmiah, dan lain-lain.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini akan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara (interview)

Yaitu suatu teknik pengumpulan data melalui wawancara langsung (interview) secara mendalam dan mendetail kepada responden yang mempunyai peranan kunci dengan tidak menutup kemungkinan hadirnya informan lain untuk memperoleh data obyektif.

b. Dokumentasi

Adalah teknik pengumpulan data dengan cara memanfaatkan data sekunder yang diperoleh dari dokumen-dokumen, catatan-catatan, buku-buku, majalah, surat kabar maupun gambar-gambar atau grafik untuk melengkapi data terhadap masalah penelitian ini.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data yang dipergunakan adalah Analisa Kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau objek yang diteliti dan menginterpretasikan data atas dasar teori yang ada serta runtut memakai makna yang bersifat menyeluruh. Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan sebagainya. Untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini diuikan dengan memperhatikan validitas

5. Unit Analisa

Unit analisa data penelitian ini adalah Dinas Sosial Provinsi Daerah