

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan dari bangsa Indonesia yang sudah diamanatkan didalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pembangunan kesejahteraan sosial tersebut menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pembangunan nasional dikarenakan tujuan dari adanya pembangunan kesejahteraan sosial ini sangat berperan aktif didalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat Indonesia.

Pada prinsipnya pembangunan kesejahteraan sosial tersebut terdiri dari berbagai aktivitas yang direncanakan akan dapat memajukan kondisi kehidupan masyarakat melalui kerjasama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam mengatasi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang berkelanjutan dan menyeluruh.

Undang Undang nomor 11 Tahun 2009 pada pasal 1 dan 2 menjelaskan kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan pokok yang layak bagi masyarakat sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial serta perlindungan sosial.

Permasalahan kesejahteraan sosial merupakan suatu masalah yang sudah tidak asing lagi dinegara berkembang yang salah satunya adalah Indonesia. Permasalahan kesejahteraan yang berkembang saat ini menunjukkan bahwa masih

ada sebagian warga negara yang belum terpenuhi kebutuhan dasarnya dikarenakan masih belum mendapatkan pelayanan sosial dari negara. Akibatnya masih terdapat warga negara yang mengalami hambatan dalam melaksanakan fungsi sosial sehingga tidak dapat menjalani kehidupan dengan layak dan sejahtera.

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial atau disingkat dengan PMKS merupakan seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang memiliki suatu hambatan dan kesulitan sehingga tidak dapat menjalankan fungsi sosialnya sehingga kebutuhan hidupnya tidak dapat terpenuhi dengan baik seperti kebutuhan jasmani, rohani dan sosial. Permasalahan kesejahteraan sosial yang kerap muncul dimasyarakat Indonesia pada saat ini adalah diantaranya menurunnya tingkat ekonomi masyarakat, meningkatnya permasalahan sosial, tingginya angka kemiskinan dan lain sebagainya.

Terdapat berbagai jenis dari Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan salah satunya adalah Penyandang Disabilitas. Penyandang disabilitas adalah seseorang yang termasuk kedalam penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental ataupun gabungan dari penyandang cacat fisik dan mental. Dalam UU No. 8 Tahun 2016 menjelaskan penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental atau sensorik dalam jangka waktu yang lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

Penyandang disabilitas dapat diartikan juga kelompok masyarakat yang beragam yang mengalami disabilitas mental, fisik maupun gabungan dari

disabilitas fisik dan mental. Kondisi penyandang disabilitas tersebut tentu akan berdampak pada kemampuan berpartisipasi mereka di tengah masyarakat baik itu dampak yang besar ataupun kecil sehingga mereka pasti akan memerlukan bantuan dan dukungan dari orang-orang sekitarnya.

Penyandang disabilitas berhak mendapatkan hak hidup dan hak untuk mempertahankan kehidupannya. Dalam ketentuan Pasal 28 A UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional bagi perlindungan penyandang disabilitas menjelaskan : “setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya”. Hak untuk hidup harus dimiliki setiap orang karena hak hidup merupakan bagian dari hak asasi manusia. Penyandang disabilitas diharapkan mampu untuk mengembangkan dan meningkatkan kemampuan fisik , mental dan sosialnya sehingga diharapkan dapat bekerja sesuai dengan tingkat kemampuan, Pendidikan dan keterampilan yang dimiliki sehingga dapat mencapai kemandirian dan kesejahteraan didalam kehidupannya.

Berbagai penyediaan layanan kesejahteraan sosial yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul telah meningkat cukup berarti dari waktu ke waktu. Akan tetapi upaya pelayanan tersebut masih jauh dari yang diharapkan apabila dibandingkan dengan populasi PMKS yang jauh lebih besar jumlah dan sebarannya dibandingkan dengan sumber daya yang disediakan dan interensi yang telah dilakukan. Permasalahan yang dihadapi oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul diantaranya adalah cakupan atau jangkauan pelayanan program kesejahteraan sosial masih sangat terbatas, belum optimal dalam memberikan pelayanan kesejahteraan sosial bagi PMKS yang tercermin dalam aspek pelayanan



kelembagaan yang disediakan dan penyediaan anggaran, kapasitas sumber daya manusia pelaksana pelayanan kesejahteraan sosial dalam hal substansi teknis dan praktis masih terbatas serta koordinasi dan komunikasi pada berbagai sector belum optimal.

Data terbaru mengenai jumlah Penyandang Disabilitas pada tahun 2015 di Kabupaten Bantul mencapai 6.195 jiwa. Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah penyandang disabilitas di Kabupaten Bantul berada di urutan kedua setelah Kabupaten Gunung Kidul yang memiliki jumlah penyandang Disabilitas paling banyak.

**Tabel 1.1**

**Persebaran Penyandang Disabilitas berdasarkan Kabupaten/Kota tahun 2015**

No	Kabupaten /Kota	Jumlah Penyandang Disabilitas (orang)
1	Kota Yogyakarta	1.913
2	Kabupaten Bantul	6.195
3	Kabupaten Kulon Progo	4.399
4	Kabupaten Gunung Kidul	7.860
5	Kabupaten Sleman	5.535
	Total	25.702

Sumber : Dinas Sosial Kabupaten Bantul 2015

Dalam mengatasi permasalahan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) tersebut Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Bantul membuat kebijakan yang diantaranya adalah mengembangkan

system Bantuan Jaminan Sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial tersebut yang pengelolaannya melibatkan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat serta memperluas aksesibilitas yang mengarah pada kegiatan kewirausahaan dengan cara meningkatkan kemampuan penyandang disabilitas tersebut agar dapat melakukan fungsi sosialnya secara layak dan menjadi sumber daya manusia yang produktif melalui program program seperti Asistensi Sosial Orang Dengan Kecacatan, Pemberdayaan Masyarakat, Jaminan Kesehatan Khusus, Kelompok Usaha Bersama dan Program Keluarga Harapan.

Program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul tersebut dilaksanakan atas dasar Hukum UU No.11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, bahwa untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian di atas maka fokus dari penelitian ini adalah ingin melihat bagaimana implementasi program yang dilakukan oleh Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Bantul dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) khusus bagi Penyandang Disabilitas. Maka dilakukanlah penelitian dengan judul “Implementasi Program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Bagi Penyandang Disabilitas Di Kabupaten Bantul Tahun 2016-2017 (Studi Kasus Di

Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Kabupaten Bantul)

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang diteliti dirumuskan dalam pertanyaan berikut:

1. Bagaimana implementasi program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi Penyandang Disabilitas yang dilakukan oleh Dinas Sosial di Kabupaten Bantul tahun 2016-2017?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi penyandang disabilitas tersebut?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui Implementasi Program dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Bantul tahun 2016-2017
- b. Untuk mengetahui Faktor-faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Bantul

### **2. Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat teoritis
  - 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pendukung teori dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi Penyandang Disabilitas yang sudah ada sebelumnya.



2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian yang sama untuk kedepannya

b. Manfaat Praktis

1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak yang melakukan program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi Penyandang Disabilitas untuk menentukan kebijakan yang akan diambil dimasa mendatang.

2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan didalam melaksanakan program program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi Penyandang Disabilitas lainnya.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

Penelitian yang relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh M. Nurhidayat Rahman Yakin Firmandi (2012) tentang Implementasi Program Penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Untuk Mengatasi Gelandangan Di Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 (Studi Kasus Di Panti Sosial Bina Karya Yogyakarta). Dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa program penanganan yang dilaksanakan oleh Panti Sosial Bina Karya Yogyakarta terdiri dari 3 program diantaranya adalah program Bimbingan Fisik, bimbingan mental sosial dan rohani. Yang kedua adalah program bimbingan keterampilan yang dimana program bimbingan pelatihan keterampilan ini terdiri dari beberapa jenis keterampilan yakni bimbingan keterampilan home industry, bimbingan keterampilan menjahit,

bimbingan keterampilan pertanian dan bimbingan keterampilan pertukangan las. Kemudian program yang ketiga adalah program bimbingan lanjutan.

Terkait dengan hasil capaian target dari implementasi program tersebut dikatakan bahwa sudah mencapai target dengan baik. Dimana hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya warga binaan yang mengikuti bimbingan tersebut serta sudah banyak dari peserta yang mengikuti program bimbingan sudah bekerja ke beberapa perusahaan di Kalimantan dan diluar provinsi DIY sehingga dapat dikatakan bahwa program tersebut efektif dalam mengurangi gelandangan. Dalam pelaksanaan program penanganan tersebut beberapa factor yang berpengaruh adalah terakit dengan Sumber Daya, diantaranya ada sumber daya Manusia, Sumber daya alam, dan serta sarana dan prasarana. Kemudian struktur birokrasi yang jelas, serta komunikasi dan sikap para pelaksana program yang baik dan dapat menjadi titik penting dalam kebrhasilan pelaksanaan program.

Penelitian lain yang relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Ivo Nurliani dan Sufia Achnes tentang Implementasi Program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak (Studi Kasus Masalah Fakir Miskin). Dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa program masalah fakir miskin tersebut belum berjalan dengan efektif dikarenakan mulai dari tahap tahapan pengembangan usaha serta kemitraan usaha masih banyak ditemui kekurangan pada saat pelaksanaan dilapangan. Seperti pada tahapan persiapan terdapat kekurangan yakni tidak termotivasinya masyarakat untuk mengikuti acara tersebut dikarenakan berbagai macam alasan sehingga bias dikatakan pada tahap persiapan masih belum sempurna didalam



penerapannya. Kemudian terkait dengan factor-faktor yang mempengaruhi implementasi program fakir miskin tersebut adalah masalah komunikasi, sumber daya, disposisi serta faktor sosial dan politik.

Selanjutnya penelitian lain yang relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Ayu Purnami Wulandari (2014) tentang Pemberdayaan Masyarakat Desa Melalui Pelatihan Pembuatan Sapu Gelagah dan studi kasusnya di desa Kajongan Kabupaten Purbalingga. Dari hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemberdayaan masyarakat desa tersebut sudah terlaksana dengan baik dan dari program tersebut juga sudah dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan pemberdayaan tersebut dilakukan secara bertahap dimulai dari perencanaan, menentukan enapa pelatihan tersebut didirikan, menentukan struktur kepengurusan yang akan memudahkan dalam pelaksanaan kegiatan tersebut nantinya, adanya pengawasan, dan terakhir evaluasi.

Kemudian terkait dengan faktor pendorong dan penghambat dari pelaksanaan kegiatan pelatihan pembuatan Sapu Gelagah tersebut adalah bahwa program tersebut sudah mendapat respon baik dari masyarakat, hal tersebut dapat dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat di dalam kegiatan tersebut. Sedangkan faktor penghambat dalam pelatihan tersebut adalah bahwa pemerintah dalam memberikan penyuluhan penggunaan peralatan produksi yang diberikan kepada pemilik industri masih kurang optimal, kurangnya fasilitas berupa sarana dan prasarana serta faktor cuaca yang menghambat proses penjemuran.

Penelitian yang dilakukan oleh Dedy Charisma tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Program Aksara Kewirausahaan Ternak Kelinci di Desa

Pegersari Kecamatan Patean Kabupaten Kendal. Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa program Pemberdayaan Masyarakat tersebut sudah berjalan dengan baik. Selanjutnya program pemberdayaan tersebut dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu perencanaan program, pembelajaran dan pelatihan, pelaksanaan ternak kelinci, serta pendampingan program ternak kelinci. Pelaksanaan program tersebut juga bertujuan untuk membelajarkan, mensejahterakan, menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan perekonomian masyarakat di desa tersebut.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Dimas Alif Budi dkk tentang Implementasi Program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pelatihan Keterampilan Dasar (Studi di Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya). Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Implementasi program pemberdayaan masyarakat melalui pelatihan keterampilan dasar di Kecamatan Tambaksari terdiri dari 4 jenis utama pelatihan yaitu pelatihan makanan, handycraft, menjahit, dan aneka usaha dengan 9 sub pelatihan yang dilaksanakan.

Dalam mekanisme pelaksanaannya yang terdiri dari beberapa tahapan dimulai dari persiapan hingga evaluasi telah dilakukan secara baik dan dapat memberikan peningkatan keterampilan dan penghasilan dari beberapa kelompok keluarga miskin di kecamatan Tambaksari. Kemudian terkait dengan faktor pendukung dalam implementasi program Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pelatihan Keterampilan Dasar di Kecamatan Tambaksari kota Surabaya adalah adanya agen pelaksana pendukung dari berbagai pihak terkait serta adanya koordinasi yang baik antar pihak terkait yang dilakukan secara berkala. Untuk

faktor penghambat dalam Program tersebut adalah masih kurangnya kesadaran peserta pelatihan yang dilihat dari masih adanya peserta pelatihan yang tidak hadir dalam pelaksanaan pelatihan tersebut.

Berdasarkan beberapa penelitian-penelitian yang telah dijelaskan di atas maka penelitian ini akan lebih memfokuskan pada bagaimana Implementasi Program yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul dalam penanganan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi Penyandang Disabilitas. Penelitian ini akan melihat seperti apa implementasi program-program yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kabupaten Bantul dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Bantul pada tahun 2016-2017

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Implementasi**

Implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai sebuah pelaksanaan atau penerapan suatu kegiatan atau program dalam artian yang dilaksanakan atau diterapkan adalah program atau kegiatan yang telah dirancang dan dipersiapkan sebelumnya. Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.



Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004: 70) mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan. Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh McLaughlin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002: 70) mengemukakan bahwa implementasi adalah sistem rekayasa. Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, yang dimaksud implementasi dalam penelitian ini adalah implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

#### **a. Unsur-unsur Pokok Implementasi**

Unsur unsur pokok implementasi menurut Syukur Abdullah dalam Musfiroh (2016) yaitu:

1. Proses implementasi kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran yang ditetapkan

2. Kegagalan atau keberhasilan proses implementasi suatu kebijakan atau program dapat diukur dari hasil yang dicapai beserta faktor pendukung dan penghambat sasaran program tersebut.
3. Terdapat tiga unsur yang harus ada dalam proses implementasi diantaranya adalah :
  - a) Proses implementasi program pada umumnya dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu lingkungan fisik, sosial dan politik.
  - b) Target groups merupakan yaitu suatu kelompok yang menjadi sasaran dari program yang dijalankan dan diharapkan akan menerima manfaat dari program yang dijalankan tersebut.
  - c) Adanya program kebijaksanaan yang dilaksanakan. Unsur pelaksanaan atau implementer dalam suatu kegiatan atau program baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan program tersebut dan juga pelaksanaan dan pengawasan implementasi tersebut.

#### **b. Teori Implementasi**

George C Edward III ( dalam Arianti, 2015) memandang implementasi kebijakan sebagai suatu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi, yaitu:

##### **1) Komunikasi**

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi menurut Edward III (Dalam Arianti, 2015) adalah komunikasi, menurutnya

komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Untuk mengukur keberhasilan variabel komunikasi ada 3 indikator yang dapat digunakan yakni Transmisi, dengan adanya penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas.

## **2) Sumber daya**

Sumber daya merupakan hal penting dalam mengimplementasikan kebijakan atau program yang terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- a) Staf; sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Staf memegang peran penting didalam implementasi suatu kebijakan dikarenakan jika stafnya tidak kompeten tentu akan meningkatkan resiko kegagalan implemntasi kebijakan tersebut.
- b) Anggaran, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- c) Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya fasilitas pendukung ( sarana dan prasarana).



### **3) Disposisi**

Variabel ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Goerge C.Edward III dalam Arianti (2015) yaitu :

- a. Pengangkatan birokrat; disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.
- b. Insentif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi inisiatif.

### **4) Struktur birokrasi**

Birokrasi sebagai pelaksana suatu kebijakan harus bisa melakukan koordinasi dengan baik untuk dapat mendukung kebijakan yang telah dibuat tersebut demi tercapainya tujuan yang diinginkan. Edwar dalam Ariyanti (2015) berpendapat bahwa untuk meningkatkan kinerja struktur organisasi yakni dengan melakukan Standar Operating Prosedures (SOP) dan melakukan Fragmentasi.

## **2. Implementasi Program**

### **a. Konsep Implementasi Program**

Program menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan rancangan mengenai asas-asas serta usaha-usaha yang akan dijalankan. Jones

dalam Musfiroh (2016) menyebutkan program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan. suatu program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan.

Menurut Charles O. Jones dalam Musfiroh (2016) Program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Unsur kedua yang harus di penuhi dalam proses implementasi program yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program, sehingga masyarakat dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya perubahan dan peningkatan dalam kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka dikatakan program tersebut telah gagal dilaksanakan. Berhasil atau tidaknya suatu program di implementasikan tergantung dari unsur pelaksanaannya (eksekutif). Unsur pelaksanaan ini merupakan unsur ketiga. Pelaksanaan penting artinya karena pelaksanaan baik itu organisasi maupun perorangan bertanggungjawab dalam pengelolaan maupun pengawasan dalam proses implementasi.

Indikator-indikator dalam proses implementasi program menurut Charles dalam Musfiroh (2016) sebagai berikut :

- (a) Program, merupakan tahap-tahap dalam penyelesaian rangkaian kegiatan yang berisi langkah-langkah yang akan dikerjakan untuk mencapai tujuan dan merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Aspek di dalam program yaitu :

- a. Tujuan yang ingin dicapai
  - b. Anggaran yang dibutuhkan
  - c. Strategi dalam pelaksanaan.
- (b) Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program
- (c) Pelaksanaan.

Implementasi program adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat terhadap suatu objek atau sasaran yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui adanya organisasi, interpretasi dan penerapan. Ketiga indikator tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

#### 1) Organisasi

Maksudnya disini ialah organisasi pelaksanaan program. Selanjutnya organisasi tersebut harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Struktur organisasi yang kompleks tersebut ditetapkan sejak semula dengan desain dari berbagai komponen atau subsistem yang ada tersebut. Sumber daya manusia yang berkualitas berkaitan dengan kemampuan aparatur dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Aparatur dalam hal ini petugas yang terlibat dalam pelaksanaan program. Tugas aparat pelaksana program yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dipercayakan kepadanya untuk mencapai tujuan negara. Agar tugas-tugas pelaksana program dapat dilaksanakan secara efektif



maka setiap aparatur dituntut memiliki kemampuan yang memadai sesuai dengan bidang tugasnya.

## 2) Interpretasi

Maksudnya disini agar program dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

- (d) Sesuai Dengan Peraturan, dalam artian setiap pelaksana suatu kebijakan tersebut dalam menjalan kebijakan tersebut harus sesuai dengan peraturan yang berlaku baik peraturan Tingkat Pusat, Tingkat Provinsi maupun Tingkat Kabupaten.
- (e) Sesuai Dengan Petunjuk Pelaksana. Sesuai dengan petunjuk pelaksana berarti pelaksanaan kebijaksanaan dari peraturan sudah dijabarkan cara pelaksanaannya pada kebijaksanaan yang bersifat administratif, sehingga memudahkan pelaksana dalam melakukan aktifitas pelaksanaan program.
- (f) Sesuai Petunjuk Teknis Sesuai dengan petunjuk teknis berarti kebijaksanaan yang sudah dirumuskan dalam bentuk petunjuk pelaksana dirancang lagi secara teknis agar memudahkan dalam operasionalisasi program. Petunjuk teknis ini bersifat strategis lapangan agar dapat berjalan efisien dan efektif, rasional dan

### 3) Penerapan

Penerapan Maksudnya disini peraturan/kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat ini harus dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan yang disiplin.

- a. Prosedur kerja yang jelas Prosedur kerja yang sudah ada harus memiliki prosedur kerja agar dalam paelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih, sehingga tidak bertentangan antara unit kegiatan yang terdapat di dalamnya.
- b. Program kerja Program kerja harus sudah terprogram dan terencana dengan baik, sehingga tujuan program dapat irealisasikan dengan efektif
- c. Jadwal kegiatan Program yang sudah ada harus dijadwalkan kapan dimulai dan diakhiri suatu program agar mudah dalam mengadakan evaluasi. Dalam hal ini yang diperlukan adanya tanggal pelaksanaan dan rampungnya sebuah program sudah ditentukan sebelumnya.

#### **b. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi program**

Implementasi suatu program merupakan suatu yang kompleks, dikarenakan banyaknya faktor yang saling berpengaruh dalam sebuah sistem yang tak lepas dari faktor lingkungan yang cenderung selalu berubah. Proses implementasi dalam kenyataannya dapat berhasil, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai (*outcome*). Karena dalam proses tersebut terlibat berbagai unsur yang dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran

program. Jadi untuk mengetahui keberhasilan program adalah dengan membandingkan antara hasil dengan pencapaian target program tersebut.

Menurut Donald P. Warwick dalam Musfiroh (2016) mengatakan bahwa dalam tahap implementasi program terdapat dua faktor yang mempengaruhi keberhasilan yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat.

#### 1. Factor Pendukung

Yang termasuk dari kondisi atau factor pendorong adalah :

##### b) Komitmen pimpinan politik

Dalam prakteknya komitmen dari pimpinan pemerintah sangat diperlukan karena pada hakikatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa.

##### c) Kemampuan organisasi

Dalam tahap implementasi program pada hakikatnya dapat diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas tugas yang seharusnya, seperti yang telah ditetapkan atau di bebaskan pada salah satu unit organisasi. Kemampuan organisasi (*organization capacity*) terdiri dari 2 unsur pokok yaitu: Kemampuan teknis dan kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain.

##### d) Komitmen para pelaksana (*implementer*)

Salah satu asumsi yang seringkali keliru adalah jika pimpinan telah siap untuk bergerak maka bawahan akan segera ikut untuk mengerjakan dan melaksanakan sebuah kebijaksanaan yang



telah disetujui amat bervariasi dan dapat dipengaruhi oleh faktor faktor budaya, psikologis, dan birokratisme.

e) Dukungan dari kelompok pelaksana

Pelaksanaan program dan proyek sering lebih berhasil apabila mendapat dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat khususnya yang berkaitan dengan program program tersebut.

## 2. Factor Penghambat

Yang termasuk kedalam faktor penghambat diantaranya :

a) Banyaknya pemain (aktor) yang terlibat

Makin banyak pihak yang harus terlibat dalam mempengaruhi pelaksanaan program, karena komunikasi akan semakin rumit dalam pengambilan keputusan karena rumitnya komunikasi maka makin besar kemungkinan terjadinya hambatan dalam proses pelaksanaan.

b) Terdapatnya komitmen atau loyalitas ganda.

Dalam banyak kasus, pihak pihak yang terlibat dalam menentukan suatu program, telah menyetujui suatu program tetapi dalam pelaksanaannya masih mengalami penundaan karena adanya komitmen terhadap program lain.

c) Kerumitan yang melekat pada program itu sendiri.

Sering sebuah program mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya karena sifat hakiki dari program itu sendiri. Hambatan

yang melekat dapat berupa faktor teknis, faktor ekonomi, dan faktor perilaku pelaksana maupun masyarakat.

d) Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak.

Makin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan yang persetujuannya diperlukan sebelum rencana program dilakukan berarti makin banyak dibutuhkan untuk persiapan pelaksanaan program.

### **3. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

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 terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan, atau gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan/ketertinggalan, dan bencana alam maupun bencana sosial. Masalah-masalah kesejahteraan sosial, secara umum timbulnya dapat disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yaitu:

1. Faktor dari dalam diri individu, misalnya karena cacat fisik sehingga tidak mampu menjalankan fungsi sosial.

2. Faktor dari luar diri individu, misalnya dari lingkungan fisik maupun

#### a. **Dasar Masalah Kesejahteraan Sosial**

Jenis masalah kesejahteraan sosial ada banyak. Berikut ini akan dikemukakan lima jenis hambatan yang merupakan dasar daripada masalah kesejahteraan sosial yaitu:

- 1) Ketergantungan ekonomi.
- 2) Ketidakmampuan menyesuaikan diri.
- 3) Kesehatan yang buruk.
- 4) Kurang atau tidak adanya pengisian waktu senggang dan sarana rekreasi.
- 5) Kondisi sosial, penyediaan dan pengelolaan pelayanan sosial yang kurang baik atau tidak baik

#### b. **Jenis Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)**

Berdasarkan Kementerian Sosial Republik Indonesia, ada beberapa jenis-jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yaitu sebagai berikut:

1. Anak Balita Telantar, adalah seorang anak berusia 5 (lima) tahun ke bawah yang ditelantarkan orang tuanya dan/atau berada di dalam keluarga tidak mampu oleh orang tua/keluarga yang tidak memberikan pengasuhan, perawatan, pembinaan dan perlindungan bagi anak sehingga hak-hak dasarnya semakin tidak terpenuhi serta anak dieksploitasi untuk tujuan tertentu.
2. Anak Telantar, adalah seorang anak berusia 5 (lima) sampai 18 (delapan belas) tahun yang mengalami perlakuan salah dan



ditelantarkan oleh orang tua/keluarga atau anak kehilangan hak asuh dari orang tua/keluarga.

3. Anak Berhadapan Dengan Hukum, adalah seorang anak yang berusia 6 (enam) sampai 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, 1) yang diduga, disangka, didakwa, atau dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana; 2) yang menjadi korban tindak pidana atau melihat dan/atau mendengar sendiri terjadinya suatu tindak pidana.
4. Anak Jalanan, adalah seorang anak yang berusia 5-18 tahun, dan anak yang bekerja atau dipekerjakan di jalanan, dan/ atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari.
5. Anak dengan Kedisabilitasan (ADK), adalah seseorang yang berusia 18 tahun ke bawah yang mempunyai kelainan fisik atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan bagi dirinya untuk melakukan fungsi-fungsi jasmani, rohani maupun sosialnya secara layak, yang terdiri dari anak dengan disabilitas fisik, anak dengan disabilitas mental dan anak dengan disabilitas fisik dan mental.
6. Anak yang memerlukan perlindungan khusus, adalah anak usia 0-18 tahun dalam situasi darurat, anak korban perdagangan/penculikan, anak korban kekerasan baik fisik dan /atau mental, anak korban eksploitasi, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi serta dari komunitas adat terpencil, anak yang menjadi korban penyalahgunaan

narkotika, alkohol, psikotropika dan zat adiktif lainnya (NAPZA), serta anak yang terinfeksi HIV/AIDS.

7. Lanjut Usia Telantar, adalah seseorang berusia 60 tahun atau lebih yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya baik secara jasmani, rohani maupun sosial.
8. Penyandang Disabilitas, adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan bagi dirinya untuk melakukan fungsi-fungsi jasmani, rohani maupun sosialnya secara layak, yang terdiri dari penyandang disabilitas fisik, penyandang disabilitas mental, dan penyandang disabilitas fisik dan mental.
9. Tuna Susila, adalah seseorang yang melakukan hubungan seksual dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan bergantian diluar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi atau jasa.
10. Gelandangan, adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.
11. Pengemis, adalah orang-orang yang mendapat penghasilan memintaminta ditempat umum dengan berbagai cara dengan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.

12. Pemulung adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan cara mengais langsung dan pendaurulang barang-barang bekas.
13. Kelompok Minoritas, adalah individu atau kelompok yang tidak dominan dengan ciri khas bangsa, suku bangsa, agama atau bahasa tertentu yang berbeda dari mayoritas penduduk seperti waria, gay dan lesbian.
14. Bekas Warga Binaan Pemasyarakatan (BWBP), adalah seseorang yang telah selesai atau dalam 3 bulan segera mengakhiri masa hukuman atau masa pidananya sesuai dengan keputusan pengadilan dan mengalami hambatan untuk menyesuaikan diri kembali dalam kehidupan masyarakat, sehingga mendapat kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan atau melaksanakan kehidupannya secara normal.
15. Orang dengan HIV/AIDS (ODHA), adalah seseorang yang telah terinfeksi HIV dan membutuhkan pelayanan sosial, perawatan kesehatan, dukungan dan pengobatan untuk mencapai kualitas hidup yang optimal.
16. Korban Penyalahgunaan NAPZA, adalah seseorang yang tidak sengaja menggunakan NAPZA karena dibujuk, diperdaya, ditipu, dipaksa dan/atau diancam untuk menggunakan NAPZA.
17. Korban Trafficking, adalah seseorang yang mengalami penderitaan psikis, mental, fisik, seksual, ekonomi dan/atau sosial yang diakibatkan tindak pidana perdagangan orang. (Undang-undang nomor



21 tahun 2007 tentang pemberantasan tindak pidana perdagangan orang)

18. Korban Tindak Kekerasan. adalah orang (baik individu, keluarga maupun kelompok) yang mengalami tindak kekerasan, baik sebagai akibat dari penelantaran, perlakuan salah, eksploitasi, diskriminasi dan bentuk kekerasan lainnya maupun orang yang berada dalam situasi yang membahayakan dirinya sehingga menyebabkan fungsi sosialnya terganggu.
19. Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS), adalah pekerja migran internal dan lintas negara yang mengalami masalah sosial seperti tindak kekerasan, eksploitasi, penelantaran, pengusiran (deportasi), ketidakmampuan menyesuaikan diri ditempat kerja baru atau di negara tempatnya bekerja, sehingga mengakibatkan terganggunya fungsi sosial.
20. Korban Bencana Alam, adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.
21. Korban Bencana Sosial, adalah orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia

yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.

22. Perempuan Rawan Sosial Ekonomi, adalah seorang perempuan dewasa berusia 18-59 tahun belum menikah atau janda dan tidak mempunyai penghasilan cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.
23. Fakir Miskin, adalah seseorang atau kepala keluarga yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan atau tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok atau orang yang mempunyai sumber mata pencaharian akan tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok keluarga yang layak bagi kemanusiaan.
24. Keluarga bermasalah social psikologis, adalah keluarga yang hubungan antar anggota keluarganya terutama antara suami-istri, orang tua dengan anak kurang serasi, sehingga tugas-tugas dan fungsi keluarga tidak dapat berjalan dengan wajar
25. Keluarga Berumah Tidak Layak Huni, adalah keluarga yang kondisi rumah dan lingkungannya tidak memenuhi persyaratan yang layak untuk tempat tinggal baik secara fisik, kesehatan maupun sosial.
26. Komunitas Adat Terpencil, adalah kelompok orang atau masyarakat yang hidup dalam kesatuan – kesatuan sosial kecil yang bersifat lokal dan terpencil, dan masih sangat terikat pada sumber daya alam dan habitatnya secara sosial budaya terasing dan terbelakang dibanding dengan masyarakat Indonesia pada umumnya, sehingga memerlukan

pemberdayaan dalam menghadapi perubahan lingkungan dalam arti luas.

#### **4. Penyandang Disabilitas**

##### **a. Istilah Penyandang Disabilitas**

Menurut Rahayu dalam Ulya (2016) penyandang disabilitas atau orang-orang yang memiliki keterbatasan dikenal dengan istilah difable atau untuk di era modern ini lebih dikenal dengan istilah “Disabilitas” dimana seperti yang kita ketahui bahwa pemerintah dan masyarakat lainnya masih kurang dalam memberikan perhatian yang lebih kepada permasalahan yang menyangkut dengan penyandang disabilitas ini. Istilah lain yang digunakan untuk menyebut penyandang disabilitas ini adalah Penyandang Cacat, orang berkelainan atau orang tidak normal.

Beberapa istilah yang umum dikenal oleh masyarakat beraneka ragam sehingga masih sulit untuk menyatukan paradigma masyarakat dalam pemenuhan hak bagi mereka yang dikatakan “cacat atau berkelainan” tersebut. Adapaun beberapa istilah yang dikenal secara umum untuk menjelaskan mereka yang memiliki keadaan “cacat” tersebut antara lain:

##### **1) Orang dengan Disabilitas**

Definisi istilah dari orang dengan disabilitas dalam konvensi ini adalah termasuk mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama dimana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan



yang lainnya. Menurut *World Health Organization* (WHO), orang dengan disabilitas atau *disability* adalah suatu keadaan dimana individu mengalami kekurangan kemampuan yang dimungkinkan karena adanya *impairment* seperti kecacatan pada organ tubuh.

## 2) Difabel

Difabel merupakan kependekan dari *different ability people* yang berarti orang dengan kemampuan berbeda. Istilah ini digunakan untuk memperlembut istilah penyandang cacat. Istilah ini sudah mulai populer digunakan oleh beberapa kalangan pemerhati difabel di beberapa waktu terakhir ini, hingga saat ini pun penggunaan istilah difabel ini masih sering digunakan.

## 3) Anak Berkebutuhan Khusus

Penyebutan ini lebih sering kita temui di dunia pendidikan. Menurut Heward dalam ulya (2016) anak berkebutuhan khusus adalah anak yang memiliki karakteristik khusus yang berbeda dengan anak pada umumnya tanpa menunjukkan ketidakmampuan fisik, mental ataupun emosi.

## 4) Anak Orang dengan Disabilitas

Istilah lain yang mulai diperkenalkan pada akhir-akhir ini, khususnya dalam dunia aktivis anak adalah Anak Penyandang Disabilitas yang berarti anak yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya dapat menemui hambatan yang

menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak.

#### 5) Penyandang Cacat

Untuk beberapa pihak sampai saat ini istilah tersebut masih digunakan misalnya di Kementerian Sosial, masih menyebut orang dengan disabilitas sebagai penyandang cacat meskipun bahasa yang telah dilakukan setelah diratifikasinya CPRD di Indonesia adalah orang dengan disabilitas. Namun untuk definisi dari penyandang cacat itu sendiri adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan selayaknya, yang terdiri dari:

- (a). Penyandang cacat fisik,
- (b). Penyandang cacat mental,
- (c). Penyandang cacat fisik dan mental.

#### 6) Handicap

Handicap ini juga sangat akrab dalam menyebutkan mereka yang mengalami disfungsi salah satu indera yang dimiliki akibat perang. Menurut WHO dalam Ulya (2016) handicap ini merupakan ketidakberuntungan yang dialami oleh individu yang dihasilkan dari impairment atau disability yang membatasi atau menghambat peran yang normal pada individu. Selain itu handicap juga dapat diartikan sebagai suatu keadaan dimana individu mempunyai ketidakmampuan dalam bersosialisasi dan berinteraksi dengan

## **b. Pengertian Penyandang Disabilitas**

Peraturan perundang-undangan di Indonesia merumuskan pengertian penyandang disabilitas dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, yang menyatakan bahwa Penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara seleyaknya, yang terdiri dari:

1. Penyandang cacat fisik;
2. Penyandang cacat mental;
3. Penyandang cacat fisik dan mental.

Menurut Terjemahan Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*) yang telah disahkan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011, penyandang disabilitas termasuk mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama di mana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya (Pasal 1 Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas).

## **c. Jenis penyandang Disabilitas**

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, maka jenis-jenis atau macam-macam kecacatan atau difabel dapat dikategorikan antara lain (Argvo Demartoto dalam Ulva, 2016):



## 1) Cacat Fisik

Yaitu kecacatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi tubuh, antara lain gerak tubuh, penglihatan, pendengaran, dan kemampuan berbicara. Yang termasuk dalam criteria ini adalah: a) cacat kaki, b) cacat punggung, c) cacat tangan, d) cacat jari, e) cacat leher, f) cacat netra, g) cacat rungu, h) cacat wicara, i) cacat raba (rasa), j) cacat pembawaan.

Cacat tubuh memiliki banyak istilah, salah satunya adalah tuna daksa. Istilah ini berasal dari kata tuna yang berarti rugi atau kurang, sedangkan daksa berarti tubuh. Jadi tuna daksa ditujukan bagi mereka yang memiliki anggota tubuh tidak sempurna.

Cacat tubuh dapat digolongkan sebagai berikut:

- a) Menurut sebab cacat adalah cacat sejak lahir, disebabkan oleh penyakit, disebabkan kecelakaan, dan disebabkan oleh perang.
- b) Menurut jenis cacatnya adalah putus (amputasi) tungkai dan lengan; cacat tulang, sendi, dan otot pada tungkai dan lengan; cacat tulang punggung; *celebral palsy*; cacat lain yang termasuk pada cacat tubuh *orthopedi*; *paraplegia*.

## 2) Cacat Mental

Yaitu kelainan mental dan atau tingkah laku, baik cacat bawaan maupun akibat dari penyakit, antara lain: a) retardasi mental, b) gangguan psikiatrik fungsional, c) alkoholisme, d) gangguan mental organik dan

### **3) Cacat Ganda atau Cacat Fisik dan Mental**

Yaitu keadaan seseorang yang menyandang dua jenis kecacatan sekaligus. Apabila yang cacat adalah keduanya maka akan sangat mengganggu penyandang cacatnya.

#### **1. Definisi Konseptual**

1. Implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.
2. Implementasi program adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat terhadap suatu objek atau sasaran yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui adanya organisasi, interpretasi dan penerapan.
3. 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 terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar.
4. Penyandang Disabilitas adalah seseorang yang memiliki keterbatasan seperti cacat fisik, mental atau gabungan dari cacat fisik dan mental sehingga memiliki keterbatasan dalam menjalankan fungsinya sebagai

## 2. Definisi Operasional

Untuk melihat bagaimana Implementasi Program Penyanggah Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi penyanggah disabilitas di Kabupaten Bantul, maka dalam penelitian ini menggunakan 3 indikator implementasi program yakni :

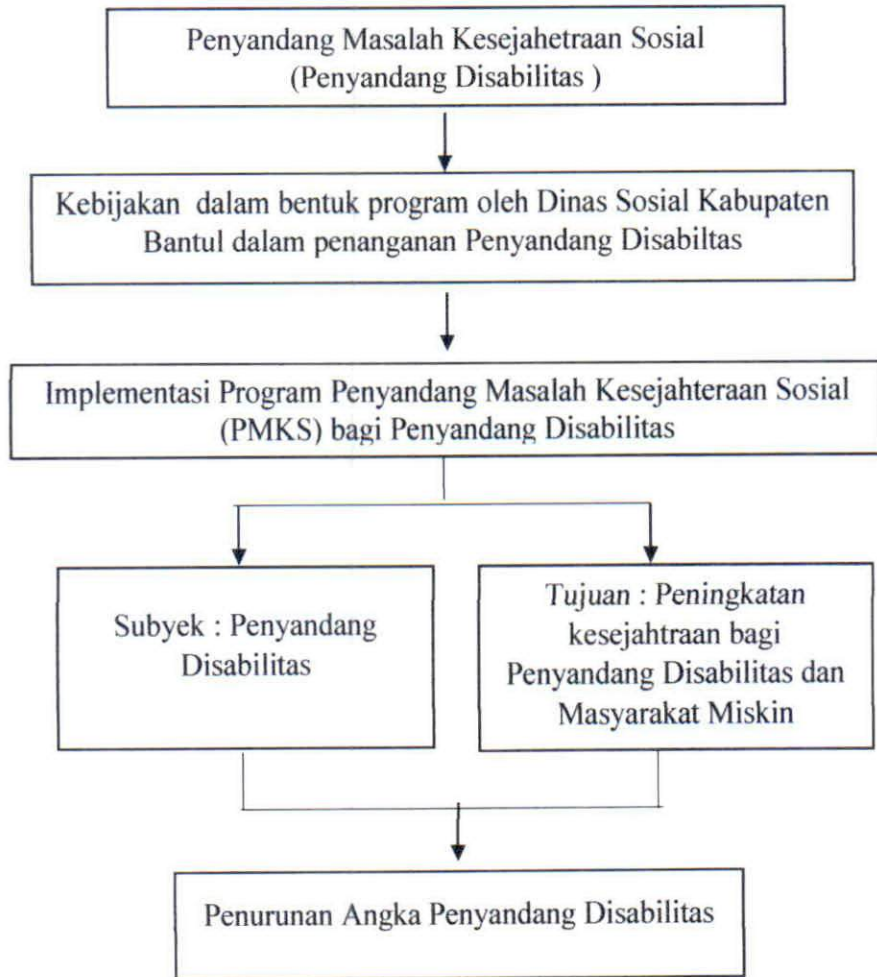
- a. Implementasi program, tiga indikator implementasi program yakni :
  - 1) Program, merupakan tahap-tahap dalam penyelesaian rangkaian kegiatan yang berisi langkah-langkah yang akan dikerjakan untuk mencapai tujuan dan merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Aspek di dalam program yaitu :
    - a. Tujuan yang ingin dicapai
    - b. Anggaran yang dibutuhkan
    - c. Strategi dalam pelaksanaan.
  - 2) Kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program
  - 3) Pelaksanaan program.
2. Faktor yang mempengaruhi implementasi program
  - (a) Faktor Pendukung
  - (b) Faktor penghambat



## H. Kerangka Berpikir Penelitian

Gambar 1.1

### Kerangka Berpikir Penelitian



## I. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, dimana pendekatan kualitatif merupakan suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa tulisan dan perilaku yang dapat diamati dari subyek itu sendiri. Menurut Moleong (2017:6) penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan prosedur analisis yang

tidak menggunakan prosedur analisis statistik ataupun cara kuantifikasi lainnya.

Sedangkan jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis deskriptif kualitatif yang mempelajari masalah-masalah yang ada serta tata cara kerja yang berlaku. Penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini berlaku. Di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, analisis dan menginterpretasikan kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada.

Penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai keadaan yang ada (Wulandari, 2014). Penelitian ini akan mencoba untuk melihat bagaimana implementasi program PMKS dilakukan oleh Dinas Sosial dalam peningkatan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas di Kabupaten Bantul Tahun 2016-2017.

## **2. Unit Analisis**

Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah lembaga. Lembaga yang dijadikan unit analisis pada penelitian ini adalah dinas sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak khususnya di bidang Pelayanan dan Rehabilitas Tuna Sosial.

## **3. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan didalam penelitian ini adalah ada 2 jenis data yaitu data primer dan data sekunder

#### **a. Data Primer**

Penelitian ini menggunakan data primer yang didapat melalui observasi terhadap lokasi penelitian, Sumber data primer dalam penelitian ini yakni data yang diperoleh dari informan yang terkait. adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah para pelaksana program Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) bagi penyandang disabilitas yang dilakukan oleh Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Bantul.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder merupakan data pendukung yang digunakan untuk melengkapi data primer, data sekunder dari penelitian diperoleh dari buku, jurnal, website informan terkait dan penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Adapun data sekunder dalam penelitian ini adalah :

- 1) Gambaran umum lokasi penelitian yakni Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- 2) Data program PMKS bagi Penyandang disabilitas
- 3) Data para peserta yang mengikuti program tersebut untuk tahun 2016-2017

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Sugiyono dalam Afiyatni, (2017) Teknik pengumpulan data merupakan cara-cara untuk memperoleh data yang lengkap, objektif dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya serta sesuai dengan tujuan dan hasil penelitian. Dengan demikian, informasi atau data mengenai layanan program



pendidikan keterampilan di Rumah Pintar Pijoengan dapat diperoleh melalui kegiatan observasi, wawancara, dan dokumentasi yang dapat mendukung isi pembahasan penelitian. Sedangkan untuk mendapatkan data, fakta, serta informasi terkait tujuan penelitian, maka peneliti menggunakan beberapa metode pengumpulan data selama sebagai berikut :

#### **a. Wawancara**

Wawancara adalah percakapan tertentu dengan maksud tertentu dan dilakukan oleh kedua belah pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai memberikan jawaban atas pertanyaan yang diajukan pewawancara kepadanya. Sedangkan maksud diadakannya wawancara, yaitu untuk menkonstruksikan mengenai orang, kejadian, kegiatan, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian, dan lain sebagainya.

Dalam penelitian ini menggunakan wawancara tidak terstruktur karena dalam wawancara secara sistem tidak terstruktur peneliti mempunyai panduan pedoman tentang pertanyaan apa saja yang akan diberikan kepada subyek penelitian. Topik yang dibahas bisa berkembang, akan tetapi peneliti tetap memfokuskan pada pertanyaan yang telah ditentukan sebelumnya. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan Dinas Sosial selaku pelaksana program PMKS tersebut.

#### **b. Dokumentasi**

Dokumentasi dalam penelitian ini lebih difokuskan pada pengumpulan data dokumentasi pendukung data-data penelitian yang dibutuhkan, misalnya foto kegiatan dan data dari arsip-arsip yang dapat menunjang isi pembahasan

penelitian terkait program-program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh Dinas Sosial tersebut. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan dokumentasi untuk mengumpulkan data yang bersifat dokumenter seperti foto-foto pada saat kegiatan atau program PMKS tersebut berlangsung.

### **c. Observasi**

Jenis observasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi tak berstruktur, dimana peneliti datang langsung ke lokasi penelitian dan melakukan wawancara terkait dengan program PMKS yang dilakukan oleh Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan perlindungan Anak bagi penyandang disabilitas di Kabupaten Bantul pada tahun 2016-2017.

## **5. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik analisis data kualitatif seperti yang dikemukakan oleh Burhan Bungin dalam Wulandari (2014) yaitu sebagai berikut:

### **a. Reduksi Data (*Data Reduction*)**

Reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi dilakukan sejak pengumpulan data dimulai dengan membuat ringkasan, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus, menulis memo, dan sebagainya dengan maksud menvisihkan data/informasi yang tidak relevan.

b. Display Data

Display data adalah pendeskripsian sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif. Penyajian juga dapat berbentuk matrik, diagram, tabel dan bagan.

c. Penarikan Kesimpulan (*Concluting Drawing*)

Merupakan kegiatan akhir dari analisis data. Penarikan kesimpulan berupa kegiatan interpretasi, yaitu menemukan makna data yang telah disajikan. Antara display data dan penarikan kesimpulan terdapat aktivitas analisis data yang ada. Dalam pengertian ini analisis kualitatif merupakan upaya berlanjut, berulang dan terus-menerus. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara beruntun sebagai rangkaian kegiatan analisis yang terkait.

Berdasarkan keterangan diatas maka setiap tahap dalam proses tersebut dilakukan untuk mendapatkan keabsahan data dengan menelaah seluruh data yang ada dari berbagai sumber yang telah didapat dari lapangan dan dokumentasi melalui metode wawancara.