

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Penelitian Terdahulu

Sebelum membahas kerangka teori pada tinjauan pustaka, terlebih dahulu dikemukakan ringkasan beberapa hasil penelitian terdahulu yang peneliti anggap ada korelasi tema dan fokus kajian yang sama dengan tema tesis yang peneliti lakukan.

1. Jurnal yang ditulis oleh Dwindi Mayrizka, 2017 “Strukturasi Implementasi Kebijakan Disabilitas (Studi Kasus Kebijakan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas di Kabupaten Sidoarjo)”

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kesulitan dalam mendapatkan pekerjaan yang dialami oleh penyandang disabilitas. Karena kesulitan itu, maka banyak penyandang disabilitas yang menganggur sehingga berakibat juga pada rendahnya kesejahteraan mereka. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo berkewajiban untuk melakukan pemberdayaan kepada para penyandang disabilitas, yang mana kegiatan ini didasarkan pada adanya kebijakan kebijakan. Analisis dalam penelitian ini menggunakan teori strukturasi Anthony Giddens yang menjelaskan tentang hubungan antara struktur dengan praktik sosial agen serta konsep kesadaran. Hubungan antara struktur dan agen ini menggunakan analisis dimensi struktural (S-D-L). Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode penelitian studi kasus.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola dimensi struktural dari kebijakan tersebut adalah legitimasi-dominasi-signifikasi. Hasil penelitian lapang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemberdayaan penyandang disabilitas di Kabupaten Sidoarjo belum berjalan maksimal. Dinas Sosial dan

Tenaga Kerja menjalankan kebijakan pemberdayaan melalui program kegiatan pelatihan keterampilan, namun nyatanya tidak sepenuhnya terbukti mampu memberdayakan penyandang disabilitas. Kebijakan pemberdayaan berjalan timpang satu arah karena peran pemerintah yang lebih dominan mengatur masyarakat. Selain itu, pelatihan ini menimbulkan kesadaran praktis dan diskursif di diri peserta pelatihan sehingga mengindikasikan bahwa pelatihan keterampilan tersebut terbukti tidak sepenuhnya mampu memberdayakan penyandang disabilitas yang menjadi peserta pelatihan tersebut.

2. Jurnal yang ditulis oleh Anang Dwi Santoso, Irwan Noor, Mochamad Chazienul Ulum, 2015, "Disabilitas Dan Bencana (Studi Tentang *Agenda Setting* Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, Indonesia)".

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh permasalahan yang dihadapi oleh penyandang disabilitas pasca gempa 5.9 SR di Kabupaten Klaten. Permasalahan ini diterima oleh BPBD Kabupaten Klaten yang kemudian membuat kebijakan pengurangan risiko bencana inklusif bagi penyandang disabilitas. Alasan dibalik kemauan BPBD Klaten dapat dijelaskan menggunakan teori *agenda setting*.

Hasil penelitian menunjukkan *problem stream* dimulai dengan bersaingnya permasalahan ini dengan permasalahan lainnya untuk mendapatkan prioritas pemerintah dan diakhiri dengan kesedian DPRD Kabupaten Klaten untuk merekomendasikan kebijakan-kebijakan untuk mengatasi permasalahan penyandang disabilitas dalam manajemen bencana. Munculnya alternatif-alternatif kebijakan menjadi penanda mulainya *policy stream*. Hasil akhir dari *policy stream* adalah kebijakan pengurangan risiko bencana inklusif yang berbasis *right on* dan *charity based*. Kedua kebijakan tersebut kemudian masuk ke dalam *political*

stream untuk memilih kebijakan yang tepat. Kebijakan yang dianggap tepat oleh aktor-aktor yang terlibat adalah kebijakan pengurangan risiko bencana inklusif yang berbasis *right on*.

3. Jurnal yang ditulis oleh Eta Yuni, Lestari Slamet Sumarto dan Noorochmat Isdaryanto 2017, "Pemenuhan Hak Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Semarang Melalui Implementasi *Convention On The Rights Of Persons With Disabillities* (CPRD) dalam bidang Pendidikan"

Perlindungan dan jaminan hak asasi tidak hanya perlu bagi warga negara yang normal tetapi juga bagi penyandang disabilitas, yaitu orang yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik. Dalam kenyataan masih banyak penyandang disabilitas yang mendapatkan diskriminasi terkait dengan pemenuhan hak memperoleh pendidikan, pekerjaan, fasilitas publik seperti transportasi, tempat ibadah, tempat hiburan, serta persamaan kedudukan di muka hukum. Permasalahan penelitian ini adalah bagaimanakah upaya pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas di Kabupaten Semarang, khususnya dalam bidang pendidikan; apa hambatan-hambatan yang dijumpai dalam upaya pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas di Kabupaten Semarang?; dan bagaimana implementasi undang-undang tentang CPRD di Kabupaten Semarang?.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan fokus studi pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas melalui implementasi *Convention on the Rights of Personswith Disabillities* (CPRD) dalam bidang pendidikan.

Proses pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi dan studi dokumen. Teknik analisis data menggunakan model analisis interaktif melalui tahap pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan.

Hasil penelitian menunjukkan upaya pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas dilakukan dengan memberikan fasilitas pendidikan mulai dari jenjang pendidikan terendah Taman Kanak-kanak (TK) hingga Sekolah Menengah Atas (SMA). Hambatan yang dijumpai dalam upaya pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas adalah tidak adanya Balai Rehabilitas milik pemerintah, terbatasnya anggaran, kurangnya sumber daya manusia yang profesional, kurangnya kesadaran orang tua yang memiliki anak penyandang disabilitas, minimnya insfratruktur di sekolah untuk penyandang disabilitas. Implementasi undang-undang tentang CPRD dilaksanakan melalui dinas Sosial dan Sekolah Luar Biasa dengan usaha memenuhi hak khususnya dalam bidang pendidikan.

4. Jurnal yang ditulis oleh Syam Fathurrachman dan Suryadi, Ratih Nur Pratiwi 2013, "Implementasi Rencana Program Rehabilitasi Sosial Bagi Penyandang Disabilitas Netra (Studi di UPT Rehabilitasi Sosial Cacat Netra Malang)"

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial ditujukan untuk meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan sosial warga negara termasuk penyandang disabilitas netra sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar. Oleh karena itu diperlukan adanya upaya-upaya nyata agar kesamaan dan kesetaraan dengan warga negara Indonesia lainnya dapat terwujud, terpadu dan berkesinambungan yang pada akhirnya akan menciptakan kesetaraan, kemandirian dan kesejahteraan hidup bagi penyandang disabilitas netra. Sehingga mereka dapat mandiri, minim tergantung dengan orang lain, dan kesejahteraan sosial mereka dapat tercapai. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, dengan jenis penelitian deskriptif. Sumber data berasal dari informan dan dokumen-dokumen. Teknik pengumpulan data

yang digunakan meliputi wawancara, dokumentasi, dan pengamatan. Teknik analisis data yang digunakan adalah model interaktif dari Miles dan Huberman.

Hasilnya implementasi rencana program Rehabilitasi Sosial bagi penyandang disabilitas netra di UPT Rehabilitasi Sosial Cacat Netra Malang sudah berjalan dengan baik akan tetapi pelaksanaannya tidak dapat berkembang dikarenakan keterbatasan sumber daya. Sumber daya yang terbatas dan kurang responnya dunia kerja terhadap penyandang disabilitas khususnya netra menjadi faktor penghambat yang utama. Akan tetapi hal tersebut tertutupi oleh kemampuan pegawai UPT Rehabilitasi Sosial Cacat Netra Malang yang dapat menjalankan berbagai peran dan mempunyai hati nurani serta tingkat ketulusan dan kesabaran yang tinggi dalam pelaksanaan kegiatan pelayanan bagi klien UPT. Dukungan dari semua pihak baik dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat sangat dibutuhkan dalam pemenuhan sumber daya yang diperlukan agar pelaksanaan program Rehabilitasi Sosial bagi penyandang disabilitas netra dapat terlaksana dengan baik dan memberikan *output* serta *outcome* yang optimal.

5. Jurnal yang ditulis oleh Utami Dewi, 2015, "Implementasi Kebijakan Kuota Bagi Penyandang Disabilitas Untuk Mendapatkan Pekerjaan di Kota Yogyakarta"

Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan kuota 1 persen kesempatan kerja bagi penyandang disabilitas di Kota Yogyakarta seperti termaktup dalam Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat. Selain itu, kajian tentang hambatan dihadapi dan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta juga menjadi tujuan dari penulisan artikel ini. Metode yang digunakan dalam

penelitian artikel ini adalah deskriptif kualitatif. Penulis menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi untuk pengumpulan data.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan kuota 1 persen bagi disabilitas bagi instansi yang telah mempekerjakan pegawai lebih dari 100 orang, belum berjalan dengan optimal di Kota Yogyakarta. Hal ini ditunjukkan dengan masih terbatasnya jumlah disabilitas yang terserap pada instansi pemerintah maupun swasta. Berbagai hambatan dihadapi dalam implementasi kebijakan ini yaitu: materi pelatihan bagi kaum disabilitas kurang *up to date*, penegakan regulasi tentang kuota 1 persen belum berjalan dengan optimal; rendahnya kesadaran dari instansi negeri dan perusahaan swasta untuk mempekerjakan penyandang disabilitas; dan rendahnya kemauan dari kaum disabilitas untuk mencoba mencari pekerjaan pada lapangan kerja yang telah tersedia.

Tabel. 2.1. Perbandingan Penelitian Terdahulu

No	Penelitian, Tahun, Judul	Hasil Penelitian	Kontribusi	Perbedaan
1	Dwinda Mayrizka, 2017. "Strukturasi Implementasi Kebijakan Disabilitas (Studi Kasus Kebijakan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas di Kabupaten Sidoarjo).	Menjelaskan proses strukturasi implementasi kebijakan kesejahteraan penyandang disabilitas di Kabupaten Sidoarjo	Sebagai sumbangsih pemikiran hubungan antara strukturasi implementasi dengan praktik sosial agen serta konsep kesadaran bahwa implementasi kebijakan pemberdayaan penyandang disabilitas di Kabupaten	Pada penelitian terdahulu fokus penelitian mengarah pada strukturasi implementasi kebijakan disabilitas yang lebih berorientasi pada kebijakan pemberdayaan penyandang disabilitas. Sedangkan peneliti memfokuskan pada implementasi kebijakan penanganan

2	Anang Dwi Santoso, Irwan Noor, Mochamad Chazienul Ulum, 2015, Disabilitas Dan Bencana (Studi tentang Agenda Setting Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah	Penelitian ini menggambarkan agenda setting kebijakan PRB inklusif melalui <i>problem stream</i> , <i>policy stream</i> , dan <i>political stream</i> .	Sebagai sumbangsih pemikiran tentang Agenda Setting Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, Indonesia).	Pada penelitian terdahulu fokus pada kajian Agenda Setting Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas. Sedangkan peneliti memfokuskan pada implemmentasi kebijakan dalam penanganan penyandang difabel
3	Eta Yuni Lestari, Slamet Sumarto dan Noorochmat Isdaryanto 2017, "Pemenuhan Hak Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Semarang Melalui Implementasi <i>Convention On The Rights Of Persons With Disabillities</i> (CPRD) dalam bidang Pendidikan"	Bagaimana implementasi undang undang CPRD dengan menganalisis proses implementasi, mengidentifikasi hambatan, dan kesiapan pemerintah daerah dalam implementasi Undang undang CPRD di Kabupaten Semarang	Sebagai sumbangsih pemikiran bagaimana Pemenuhan Hak Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Semarang Melalui Implementasi <i>Convention On The Rights Of Persons With Disabillities</i> (CPRD) dalam bidang Pendidikan"	Penelitian terdahulu membahas Implementasi <i>Convention On The Rights Of Persons With Disabillities</i> (CPRD) dalam bidang Pendidikan". Sedangkan peneliti memfokuskan pada implemmentasi kebijakan penanganan penyandang difabel

4	Syam Fathurrachman dan Suryadi, Ratih Nur Pratiwi, 2013. Implementasi Rencana Program Rehabilitasi Sosial Bagi Penyandang Disabilitas Netra (Studi di UPT Rehabilitasi Sosial Cacat Netra Malang)”	Penelitian ini Memberikan gambaran tentang implementasi rencana program Rehabilitasi Sosial bagi penyandang disabilitas netra di UPT Rehabilitasi Sosial Cacat Netra Malang, serta faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam implementasi rencana program Rehabilitasi sosial bagi penyandang disabilitas netra di UPT Rehabilitasi	Sebagai sumbangsih pemikiran bagaimana Implementasi Rencana Program Rehabilitasi Sosial Bagi Penyandang Disabilitas Netra	Penelitian terdahulu memfokuskan pada upaya pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas melalui Implementasi Rencana Program Rehabilitasi Sosial Bagi Penyandang Disabilitas Netra. Sedangkan peneliti memfokuskan pada impelementasi kebijakan penanganan penyandang difabel
5	Utami Dewi, 2015, “Implementasi Kebijakan Kuota Bagi Penyandang Disabilitas Untuk Mendapatkan Pekerjaan di 1 Kota Yogyakarta”	Penelitian ini memberikan gambaran Pelaksanaan Kuota Pekerjaan Bagi Disabilitas Hambatan Pelaksanaan Kebijakan Kuota 1 Persen Pekerjaan bagi Penyandang Disabilitas	Sebagai sumbangsih pemikiran tentang Implementasi Kebijakan Kuota Bagi Penyandang Disabilitas Untuk Mendapatkan Pekerjaan	Penelitian terdahulu memfokuskan Pada penerapan kebijakan kuota satu persen melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1998 Tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat. Selain itu, upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan keterserapan penyandang disabilitas pada dunia kerja juga

				Sedangkan peneliti memfokuskan pada impelementasi kebijakan penanganan penyanggand difabel
--	--	--	--	--

Sumber. Diolah dari beberapa sumber, 2018

2.2. Kebijakan Publik

2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Makna kebijakan pada dasarnya menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sehingga pengertian kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik.

Menurut William N Dunn (2003 h. 132) kebijakan publik adalah “Pola ketergantungan kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau satuan kerja pemerintah daerah”. Definisi lain disampaikan pula oleh Udoji dalam Abdul Wahab (2012 h.15) bahwa :

Kebijakan publik merupakan suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang saling berkaitan dan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat serta seluruh satuan kerja pemerintah yang melaksanakan kebijakan yang ada.

Thomas R Dye dalam Nugroho (2012 h.120) mendefinisikan:

Kebijakan publik sebagai sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*public policy is “What ever government choose to do or not to do. Public policy is what government do, why they do it, and what different it makes”*).

Sedangkan Anderson dalam Winarno (2012 h.21) mengemukakan bahwa : “kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu

masalah atau suatu persoalan". Konsep kebijakan ini oleh Winarno dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli tersebut di atas menunjukkan bahwa kebijakan publik merupakan segala tindakan bersanksi maupun tidak bersanksi untuk pencapaian suatu tujuan terbaik, yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah dengan memanfaatkan berbagai sumber daya dengan memperhatikan kondisi lingkungan untuk memecahkan permasalahan publik.

Peneliti berpendapat bahwa suatu kebijakan yang dibuat tidak memihak siapa, dimana, dan kapan dalam pelaksanaan keputusan tersebut, dan kebijakan pada intinya adalah keputusan yang harus dilaksanakan oleh semua pihak tanpa terkecuali dengan mengacu pada peraturan yang ada serta memahami proses proses pembuatan kebijakan dengan melihat keadaan suatu daerah. Sesungguhnya para ahli memiliki tujuan yang sama tetapi dengan pola yang berbeda. Hal ini disebabkan karena kebijakan publik pada dasarnya dibuat berdasarkan hasil proses analisis kebijakan terhadap suatu masalah publik yang hendak diselesaikan menurut prosedur atau tahapan proses kebijakan. Menurut Dunn (2003 h.22-23):

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis (proses pembuatan kebijakan) dan divisualisasikan sebagai rangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Makna kebijakan pada dasarnya menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sehingga pengertian kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap

berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik.

Pembuatan suatu kebijakan pada umumnya melalui suatu tahapan proses kebijakan dengan menggunakan pendekatan tertentu. Proses analisis kebijakan tersebut oleh Dunn (2003:24-25) diilustrasikan sebagaimana terdapat pada tabel berikut :

Tabel 2.2. Tahap-Tahap Proses Pembuatan Kebijakan menurut William N Dunn

FASE	KARAKTERISTIK
PENYUSUNAN AGENDA	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
FORMULASI KEBIJAKAN	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legeslatif.
ADOPSI KEBIJAKAN	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legeslatif, konsensus diantara direktur lembaga, atau keputusan peradilan.
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.
PENILAIAN KEBIJAKAN	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislative, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Sumber: William N Dunn, (2003 h.24-25)

Berdasarkan tabel tersebut diatas, nampak bahwa dalam pembuatan suatu kebijakan dilakukan melalui 5 (lima) tahapan proses kebijakan dengan karakteristik yang berbeda, namun demikian setiap tahapan yang dilakukan tersebut memiliki keterkaitan sebagai suatu proses kebijakan,

Demikian pula menurut Thomas R Dye dalam Nugroho (2012 h.529) yang

mengembangkan proses kebijakan dalam enam tahap, yaitu *Problem Identification, Agenda Setting, Policy Formulation, Policy Legitimation, Policy Implementation, dan Policy Evaluation*. Pendapat tentang proses pembuatan suatu kebijakan yang disampaikan oleh Thomas R Dye tersebut, pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan pendapat dari William N Dunn. Hal ini dapat dilihat pada ilustrasi proses kebijakan versi Thomas R Dye sebagaimana tabel berikut ini :

Tabel 2.3. Tahapan Proses Kebijakan Versi Thomas R Dye

STEP	PROCESS	ACTIVITY	PARTICIPANTS
1.	<i>Problem Identification</i>	<i>Publicizing societal problems; Expressing demands for government action</i>	<i>Mass media; internet groups; citizen initiatives; public opinion</i>
2.	<i>Agenda Setting</i>	<i>Deciding what issues will be decided, what problem will be addressed by government</i>	<i>Elites, Including President, Congress</i>
3.	<i>Policy Formulation</i>	<i>Developing policy proposals to revolve issues and ameliorate problems</i>	<i>Think tanks; President and executive office; Congressional committees; interest groups.</i>
4.	<i>Policy Legitimation</i>	<i>Selecting proposal; developing political support for it; Enacting it into law; deciding on its constitutionality</i>	<i>Interest groups; President; Congress; Courts</i>
5.	<i>Policy Implementation</i>	<i>Organizing departments and agencies; providing payment or service; Levying taxes</i>	<i>President and White house staff; Executive department and agencies</i>
6.	<i>Policy</i>	<i>Reporting outputs of government programs;</i>	<i>Executive department and agencies;</i>

	<i>Evaluation</i>	<i>Evaluating impacts of policies on target and non target groups; proposing changes and “reforms”</i>	<i>Congressional oversight committees; Mass media; Think tanks</i>
--	-------------------	--	--

Sumber: Dye, dalam Nugroho, (2012 h.529)

2.2.2. Implementasi Kebijakan Publik

Studi implementasi kebijakan merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Oleh karena itu salah satu kajian tentang kebijakan public terkait dengan implementasi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan kebijakan. Dalam praktik implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat kompleks, sering bernuansa politis dan memuat adanya intervensi kepentingan.

Kamus Webster dalam Widodo (2010 h.86) mengartikan implementasi sebagai “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effects to* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu)”. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu tertentu.

Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (dalam Abdul Wahab, 2008 h.65) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa :

Implementasi adalah memahami apa yang sesungguhnya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan. Yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak yang terjadi pada masyarakat atau kejadian-kejadian

Beranjak dari pendekatan secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berhubungan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Apabila pengertian implementasi dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ditetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Sehingga, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Menurut Dwijowijoto (2003 h.158) bahwa :

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka dan pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam untuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Menurut Nugroho (2003 h.158) bahwa “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan, tidak kurang tidak lebih”. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, menurutnya ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dan kebijakan publik. Hal senada disampaikan pula oleh Winarno (2012 h.37) yang menyatakan bahwa suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan.

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2012 h.148) 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*). Sedangkan Grindle dalam Winarno (2012:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi kebijakan dengan mengatakan bahwa : “secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah”. Selanjutnya Van Meter dan van Horn dalam Winarno (2012 h.149) membatasi implementasi kebijakan sebagai “tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya”.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2008 h.139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan pendidikan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Berdasarkan defenisi tersebut maka dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan merupakan proses kebijakan dalam bentuk tindakan atau keputusan di mana di dalamnya terdapat tujuan yang hendak dicapai. Kemudian Dunn (2003 h.132) mendefinisikan “implementasi kebijakan (*policy implementation*) sebagai pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu”.

Defenisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kebijakan yang pelaksanaannya diatur dalam kurun waktu tertentu. Pada bagian lain, Wahab (2008 h.64) mendefinisikan bahwa :

Implementasi kebijakan dengan mengungkapkan bahwa implementasi kebijaksanaan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan

keputusan kebijaksanaan biasanya dalam bentuk undang-undang kebijakan bagian dari kebijakan publik, di mana implementasi kebijakan merupakan suatu proses dalam melaksanakan suatu keputusan atau kebijakan. Keputusan atau kebijakan tersebut diharapkan dapat mengatasi masalah publik yang dihadapi.

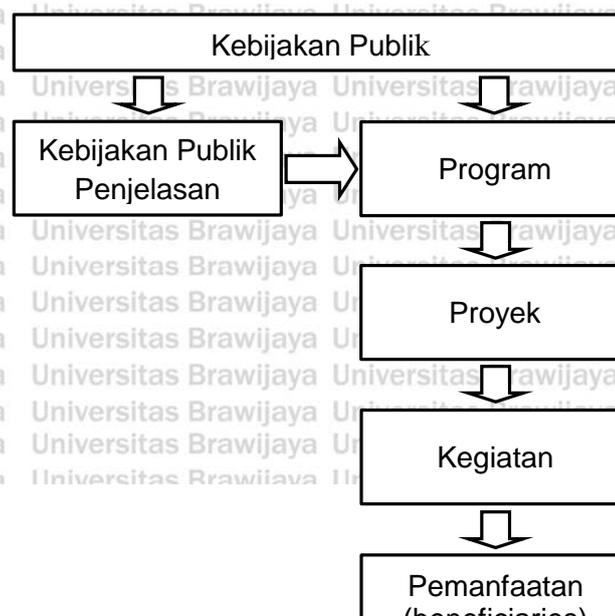
Sehubungan dari hal tersebut, Islamy (2007 h.112) mengatakan bahwa :

Peranan badan/lembaga pemerintah sangat besar sekali secara persuasif mampu memberikan dorongan kepada anggota-anggota masyarakat agar mereka mematuhi dan melaksanakan setiap peraturan perundangan atau kebijaksanaan pemerintah.

Kedua pendapat tersebut perlu mendapatkan perhatian dan persiapan dalam proses implementasi kebijakan, interpretasi, organisasi, penyediaan *resources*, dan manajemen program, serta penyediaan layanan dan manfaat pada publik. Atas dasar ini, maka masalah implementasi semakin lebih jelas dan luas. Implementasi itu merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan yang sistematis dari pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi.

Nugroho (2012 h. 618-619), memberi makna implementasi kebijakan sebagai “cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang”. Ditambahkan pula, bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu: langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat diskemakan sebagai berikut:

Gambar. 2.1. Sekuensi Implementasi Kebijakan



Sumber: Nugroho, (2012 h.619)

Berangkat dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ditetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Proses administratif yang dilakukan oleh unit-unit administratif pada setiap level pemerintahan disejalankan dengan tipe-tipe kebijakan yang telah ditetapkan.

Tipe-tipe kebijakan tersebut dapat bersifat: *distributive*, *regulatory*, *selfregulatory*, *re-distributive*" (Anderson, 1978 h.127; Ripley, 1987 h.71). Proses kegiatan ini disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat alokatif, yaitu tindakan yang menggunakan masukan sumber daya yang berupa uang, waktu, personil, dan alat.

Sekaitan dengan tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam "*Policy inputs and policy process*" (Dunn, 2003 h.338). *Policy inputs*

berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*) dan dampak (*impact*) kebijakan.

Bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai "*policy delivery system*".

Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006 h.31) bahwa "*Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect*".

Selanjutnya menurut Terry dalam Tachjan (2006 h.31) program merupakan ;

A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objective. The make up of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets.

Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget.

Tachjan (2006 h.26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu :

1. Unsur Pelaksana

Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan

kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik (Sharkansky, 1975; Ripley & Grace A. Franklin, 1986) pada setiap tingkat pemerintahan. Smith dalam Quade (1977 h.261) menyebutnya dengan istilah "implementing organization", maksudnya birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik. Hal ini seperti dikemukakan pula oleh Ripley & Grace A. Franklin (1986 h.33) bahwa:

Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant.

Maksudnya unit-unit birokratik ini dominan dalam implementasi program dan kebijakan. Adapun dalam perumusan dan legitimasi kebijakan dan program walaupun mempunyai peran luas akan tetapi tidak dominan.

Jadi unit-unit administratif atau unit-unit birokratik ini berfungsi sebagai wahana melalui dan dalam hal mana berbagai kegiatan administratif yang bertalian dengan proses kebijakan publik dilakukan. Dalam implementasi kebijakan ia memiliki diskresi mengenai instrumen apa yang paling tepat untuk digunakan. Berdasarkan otoritas dan kapasitas administratif yang dimilikinya ia melakukan berbagai tindakan, mulai dari: "penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan, dan penilaian".

2. Adanya program yang dilaksanakan

Pada bagian depan telah dikemukakan bahwa, kebijakan administratif yang masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran,

serta berbagai macam sarana, agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi ke dalam program-program yang bersifat operasional. Oleh karena itu, pada hakekatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Hal ini seperti dikemukakan oleh Grindle (1980 h.6) bahwa : *“Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect”*.

Program-program yang bersifat operasional adalah program-program yang isinya dengan mudah dapat dipahami dan dilaksanakan oleh pelaksana.

Program tersebut tidak hanya berisi mengenai kejelasan tujuan/sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah, melainkan secara rinci telah menggambarkan pula alokasi sumber daya yang diperlukan, kemudian kejelasan metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh, dan kejelasan standar yang harus dipedomani.

Sehubungan dengan program ini, Terry (1977 h. 253) mengemukakan bahwa:

A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and established a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objectives. The makeup of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards, and budgets.

Maksudnya, bahwa program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metoda, standar, dan budget. Pendapat yang agak sejalan dikemukakan oleh Siagian (1985 h. 85) bahwa, program tersebut harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Sasaran yang hendak dicapai,
- b. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu,
- c. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya,

d. Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan, dan

e. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Selanjutnya, Grindle (1980 h. 11) mengemukakan bahwa, isi (*content*) program tersebut harus menggambarkan: "(1) *interests affected*, (2) *type of benefits*, (3) *extent of change envisioned*, (4) *site of decision making*, (5) *program implementers*, (6) *resources committed*". Maksudnya, isi program tersebut harus menggambarkan : (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh program, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) status pembuat keputusan, (5) Siapa pelaksana program, dan (6) sumber daya yang digunakan.

Sehubungan dengan penyusunan program tersebut di atas, dalam rangka untuk memudahkan proses pengendalian serta pembuatan alokasi sumber dayanya dengan baik, yang pada gilirannya dapat dijadikan sebagai suatu format untuk presentasi informasi anggaran. Berdasarkan permasalahan pokok yang berkembang serta prioritas pemecahannya pada setiap unit administratif, program (rangkaiian kegiatan pemecahan masalah) tersebut dapat dikelompokkan secara berjenjang ke dalam: "*Program categories, Program sub-categories, Program elements*" (Zwick dalam Djamaludin, 1997 h. 82-83).

3. Target group atau kelompok sasaran.

Target group (kelompok sasaran), yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa atau yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Mereka diharapkan dapat menerima dan menyesuaikan diri terhadap pola-pola interaksi yang ditentukan oleh kebijakan.

Adapun sampai seberapa jauh mereka dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Selanjutnya karakteristik yang dimiliki oleh mereka (kelompok sasaran) seperti : besaran kelompok sasaran, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia dan keadaan sosial-ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi. Adapun karakteristik tersebut sebagian dipengaruhi oleh lingkungan di mana mereka hidup baik lingkungan geografis maupun lingkungan sosial-budaya.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, faktor komunikasi juga sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga jeleknya proses komunikasi ini akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan negara. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan memberikan gambaran kepada penulis secara bulat lengkap mengenai sesuatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi, atau proses tersebut. Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan yang lainnya.

2.2.3. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

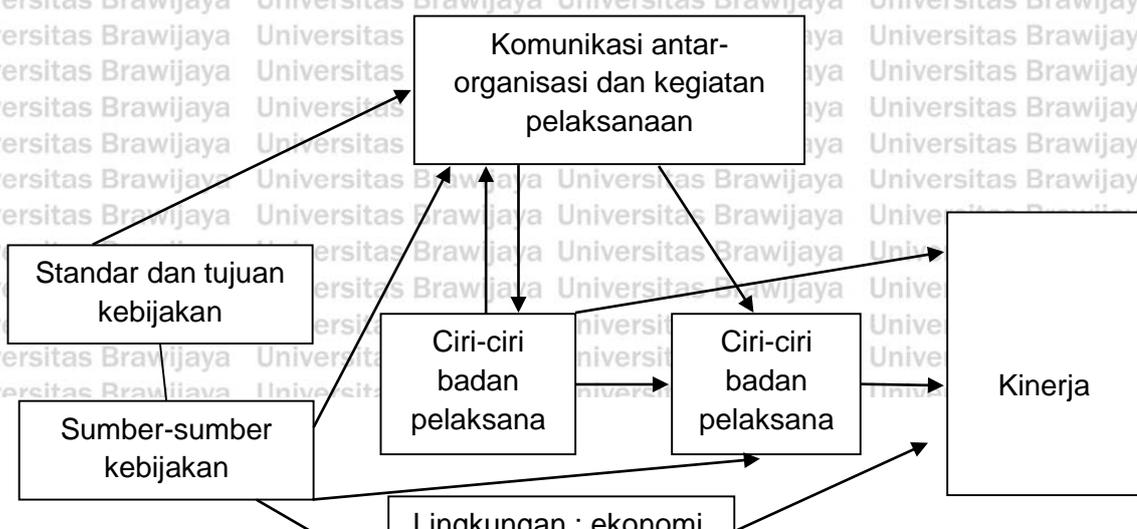
Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn. Model ini merumuskan sebuah abstraksi (kerangka kerja) yang memperlihatkan hubungan

antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Van Meter dan Van Horn yang menyatakan bahwa implementasi sebagai suatu proses (*Implementations as a Linier Process*). Ada enam variabel yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja antara lain:

1. Sasaran dan Standar kebijakan. Faktor ini menentukan *performance* (penampilan) suatu kebijakan, yang dapat diukur sejauh mana sasaran dan standar kebijakan dapat direalisasikan.
2. Sumber daya (*resources*). Faktor ini meliputi keuangan atau insentif dalam program, untuk mendorong atau memudahkan implementasi yang efektif.
3. Komunikasi antar anggota organisasi dan aktifitas pelaksana, faktor ini berfungsi memudahkan implementasi yang efektif.
4. Karakteristik dan badan pelaksana. Faktor ini mempengaruhi *performance* kebijakan
5. Kondisi sosial ekonomi dan politik. Faktor ini berpengaruh besar terhadap *performance* agen atau instansi yang mengimplementasikan kebijakan.
6. Disposisi daripada yang melakukan implementasi. Faktor ini akan sangat mewarnai tindakan para implementor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Seluruh variabel yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja digambarkan berikut:

Gambar 2.2. Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik, (2012 h. 166).

Menurut Van Meter dan Van Horn, ada enam variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni :

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Van Meter dan Van Horn mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "*crucial*". Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. (Van Mater dan Van Horn, 1974)

2. Sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resource*). Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan

Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (*implementasi*) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan

3. Komunikasi antar anggota organisasi. Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi. Jika tidak ada kejelasan dan

konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai.

Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak.

Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

4. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program. Dalam hal ini pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen

pelaksana kebijakan. Van Metter dan Van Horn mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam megemplementasikan kebijakan

- a) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- b) Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan sub unit dan proses dalam badan pelaksana
- c) Sumber politik suatu organisasi
- d) Vitalitas suatu organisasi
- e) Tingkat Komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu di luar organisasi
- f) Kaitan formal dan informasi suatu badan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.

5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini public yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan, selain itu hal yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja

implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Van Metter dan Van Horn juga mengajukan hipotesis bahwa lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari yuridiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan pelaksana, kecenderungan para pelaksana dan pencapaian itu sendiri. Kondisi lingkungan dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan yuridiksi atau organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas dan keahlian yang ada dalam badan administrasi maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki. Kondisi lingkungan mungkin menyebabkan para pelaksana suatu kebijakan itu tanpa mengubah pilihan pribadi mereka tentang kebijakan itu. Akhirnya faktor-faktor lingkungan ini dipandang mempunyai pengaruh langsung pada pemberian pelayanan publik. Kondisi lingkungan mungkin memperbesar atau membatasi pencapaian, sekalipun kecenderungan para pelaksana dan kekuatan lain dalam model ini juga mempunyai pengaruh terhadap implementasi.

6. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: respon implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. dan intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan.

Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para

pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan". Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Sedangkan model kebijakan yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983 h. 18-42) disebut *A Framework for policy implementation analysis*.

Kedua ahli tersebut membagi tiga kategori variabel yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan pada proses implementasi kebijakan yakni:

1. *The tractability of the problem(s) being addressed*.
2. *The ability of the statute to structure favorably the implementation process.*
3. *The net effect of a variety of political variables on the balance of support for statutory objectives.*

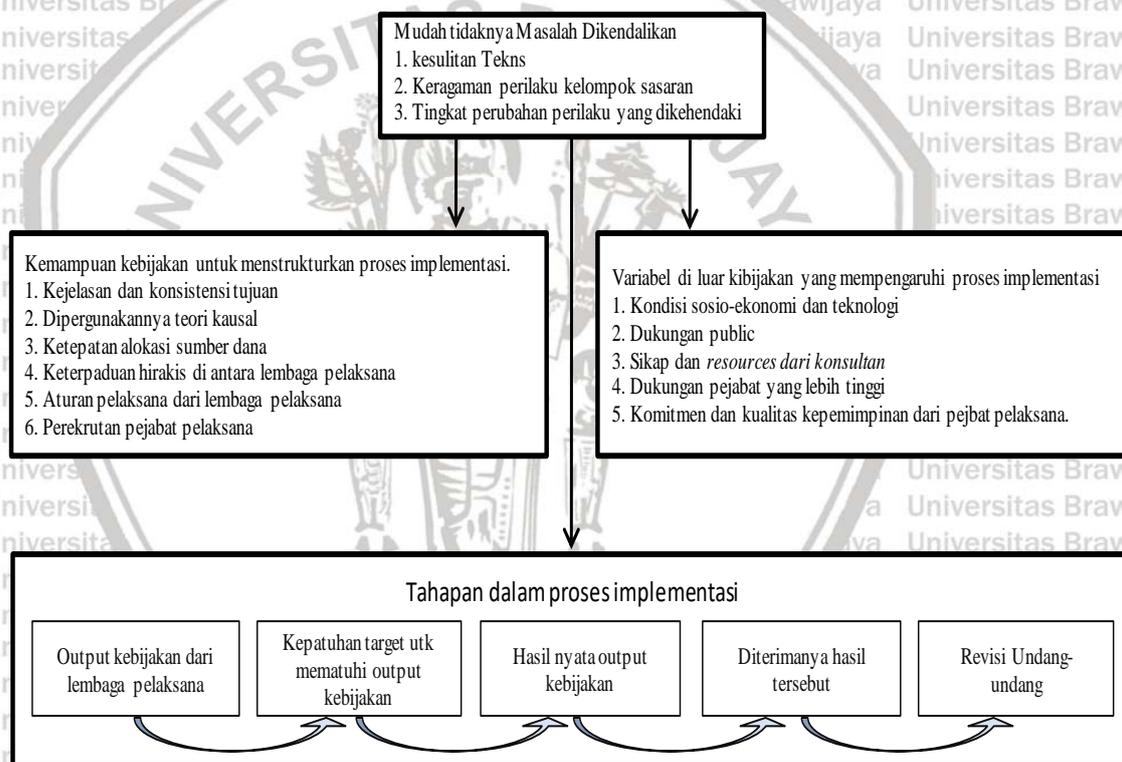
Oleh karena itu maka faktor yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan pada proses implementasi kebijakan adalah berkaitan dengan mudah tidaknya masalah yang akan ditangani, kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi dan dampak berbagai variabel

politis dalam mendukung kebijakan.

Berkaitan dengan hal tersebut maka dikemukakan gambarkan model

Mazmanian dan Sabatier sebagai berikut :

Gambar 2.3. Model Implementasi Kebijakan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabateir



Sumber : Nugroho (2012 h. 630).

Makna implementasi tersebut adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya

maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Jadi suatu kegiatan implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksana mematuhi apa yang telah ditetapkan oleh aturan pelaksana.

Oleh karena itu tujuan dan sasaran program harus jelas dan konsisten, karena merupakan standar evaluasi dan sarana yang legal bagi birokrasi pelaksana untuk mengerahkan sumber daya. Pada tahap implementasi para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran harus mematuhi program, karena kalau tidak demikian maka kebijakan tidak akan tercapai. Meskipun diakui bahwa *discretion of power* yang dilakukan oleh pejabat tidak dapat dihindari, karena faktor lingkungan juga berubah

Selain itu terdapat model implementasi kebijakan George C Edwards III (1980). Menurut *George C. Edward III*, implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijakan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi (*output, outcomes*) yang ditimbulkan oleh kebijakan itu. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis dan dipengaruhi oleh beberapa faktor yang saling berhubungan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Sedangkan Edward III dalam Winarno (2012 h. 177-178) mengemukakan beberapa faktor yang krusial dalam implementasi kebijakan publik sebagai berikut

Empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus.

Adapun uraian dari keempat faktor atau variabel tersebut adalah :

1. Komunikasi

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2010 h 97)

Dalam proses kebijakan, Edward III membahas secara umum yang mencakup tiga hal penting dalam proses komunikasi yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan. Edward III selanjutnya mengemukakan penjelasan dari tiga hal tersebut dalam proses komunikasi adalah :

a. Transmisi merupakan pergerakan informasi melalui sebuah media telekomunikasi. Transmisi memperhatikan pembuatan saluran yang dipakai untuk mengirim informasi, serta memastikan bahwa informasi sampai secara akurat dan dapat diandalkan. Transmisi menurut Edward III dinyatakan bahwa faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi dinyatakan apabila kebijakan sebelum diimplementasikan suatu keputusan, terlebih dahulu harus disadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan perintah untuk dilaksanakan telah dikeluarkan. Akan tetapi ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah implementasi adalah :

pertama pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Kedua: informasi melewati prosedur-prosedur birokrasi yang hierarki dimana memiliki struktur yang ketat dan kaku.

Ketiga pada akhirnya penangkapan-penangkapan komunikasi dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakinginan oleh para pelaksana untuk memahami dan mengetahui persyaratan suatu kebijakan. Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan

kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung

b. Kejelasan. Dalam mengimplementasikan kebijakan sebagaimana yang diharapkan, maka pelaku/pelaksana kebijakan, harus menerima petunjuk-petunjuk pelaksanaan (*juklak*) yang jelas untuk dipahami agar tidak terjadi implementasi yang salah. Ada enam (6) faktor terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan adalah : 1). kompleksitas kebijakan publik, 2). keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, 3). kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, 4). masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, 5). menghindari pertanggungjawaban kebijakan dan 6). sifat pembuatan kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

c. Konsistensi. Apabila implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten jelas. Apabila terjadi pertentangan antara petunjuk pelaksana kebijakan dengan perintah-perintah pelaksanaan, maka akan menyulitkan para pelaksana kebijakan dalam menjalankan tugasnya dengan baik. Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang

berkepentingan

2. Sumber-Sumber Daya. Dalam hal ini faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III bahwa sumberdaya tersebut meliputi Staf, finansial/pembiayaan Informasi, wewenang, fasilitas.

a. Staf. Dalam hal ini adalah sumberdaya manusia yang merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Edward III (1980 h 54) menyatakan bahwa "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*". Dalam hal ini Edward III menyatakan bahwa mungkin sumber daya yang paling penting dalam menerapkan kebijakan adalah staf.

b. Finansial/Pembiayaan. Edward III dalam Widodo (2010 h 100) menyatakan dalam kesimpulan studinya "*budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of service that implementor can be provide to public*". Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

c. Informasi menurut Edward III menyatakan (1980 h 63) ; *information is a second essential resource in policy implementation. This Information Comes In Two Forms. The First is Information regarding how to carry out of Policy. Implementors need two know what to do when they are given directive to act. The Second form of essential information is data on the compliance of others with governmental rules an regulations*. Dalam kaitan ini, informasi mempunyai dua bentuk,yaitu:

1. Informasi mengenai bagaimana melaksanakan kebijakan; dan

2. Data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Artinya, pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain dan organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.

d. Wewenang. Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut

Edward III menyatakan bahwa: Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan

e. Fasilitas. dalam hal ini Edward III (1800 h 77) menyatakan : *Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed.* Bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

3. Disposisi

Pengertian disposisi menurut Edward III dikatakan sebagai "kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan

kebijakan dapat diwujudkan". Edward III mengatakan bahwa : jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

4. Struktur Birokrasi

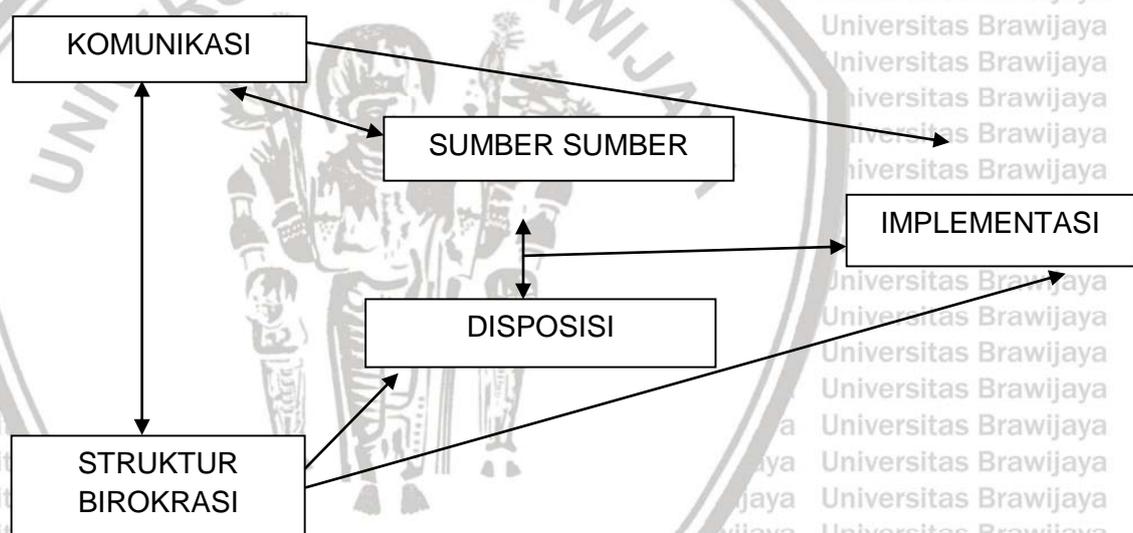
Birokrasi, baik secara sadar atau tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam memecahkan masalah-masalah kehidupan sosial modern. Sebagaimana dikemukakan oleh Ripley dan Franklin sebagai berikut: mengemukakan hasil pengamatan pada birokrasi di Amerika Serikat, mengidentifikasi enam (6) karakter birokrasi, yaitu : pertama : Birokrasi dimanapun berada, dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik; kedua : Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap; ketiga : Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda; keempat: Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks; kelima : Birokrasi jarang mati; naluri untuk bertahap hidup tidak lagi dipertanyakan; keenam: Birokrasi bukan merupakan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan, mereka tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal di luar dirinya.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas menurut Edward III: (1980 h 125) bahwa birokrasi memiliki dua karakteristik yakni : prosedur-prosedur kerja dan ukuran-ukuran dasar sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi yang pertama dikembangkan melalui tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dan pada pelaksana serta

keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Dan yang kedua adalah fragmentasi terutama berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah. Berdasarkan uraian tersebut, bahwa implementasi kebijakan dalam beberapa hal dapat menghalangi terwujudnya tujuan yang diharapkan.

Berikut diagram model implementasi kebijakan dari George C Edward III:

Gambar 2.4. Model Implementasi Kebijakan Publik George C Edward III



Sumber: Edward III (1980 h. 148)

Salah satu model implementasi yang sesuai dengan implementasi kebijakan penyandang difabel adalah model implementasi dari Edward III

yang diciptakan pada tahun 1980. Edward III (1980 h.1) dalam Nugroho (2012 h.

693) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation* (kurangnya perhatian terhadap pelaksanaan).

Ditambahkannya, *without effective implementation the decision of policymakers*

will not be carried out successfully (tanpa pelaksanaan yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan membawa keberhasilan).

Sedangkan model implementasi kebijakan menurut Grindle (1980), bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua variabel yang fundamental, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

1. Variabel isi kebijakan. Variabel isi kebijakan mencakup hal sebagai berikut, yaitu; (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan publik; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. Dalam suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada sekedar memberikan bantuan langsung tunai (BLT) kepada sekelompok masyarakat miskin; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; dan (6) sumberdaya yang disebutkan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

2. Variabel lingkungan kebijakan. Variabel lingkungan kebijakan mencakup hal-hal sebagai berikut; (1) seberapa besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Gambar. 2.5. Implementasi Sebagai Proses Politik dan Administrasi



Sumber: Grindle (1980:15)

Untuk memperjelas penjabaran di atas peneliti mengidentifikasi model

implementasi kebijakan publik tersebut kedalam tabel berikut :

Tabel. 2.4. Model Implementasi Kebijakan Publik

No	Model Implementasi	Hal-Hal yang menentukan keberhasilan implementasi	Indikator
1	Van Meter dan Van Horn (1975)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sumber daya ▪ Sasaran dan Standar kebijakan ▪ Komunikasi antar anggota organisasi ▪ Karakteristik dan badan pelaksana ▪ Kondisi sosial ekonomi dan politik ▪ Disposisi dari pihak yang melakukan implementasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ meliputi keuangan atau insentif dalam program ▪ sejauhmana sasaran dan standar kebijakan dapat direalisasikan ▪ berfungsi memudahkan implementasi yang efektif ▪ <i>performance</i> kebijakan ▪ <i>performance</i> agen atau instansi yang mengimplementasikan kebijakan ▪ tindakan para implementor dalam mengimplementasikan suatu kebijakan
2	Mazmanian dan Sabatier (1983)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kejelasan isi kebijakan ▪ Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis ▪ Besarnya alokasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ mudah tidaknya masalah yang akan ditangani ▪ Kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi ▪ dampak berbagai variabel politis dalam mendukung

3	George C Edwards III (1980)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Komunikasi ▪ Sumber Daya ▪ Disposisi ▪ Struktur Birokrasi 	<p>kebijakan</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proses komunikasi begitu dipengaruhi transmisi, kejelasan konsistensi ▪ staf yang memadai, keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas serta wewenang dan fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul dalam melaksanakan ▪ pelaksana kebijakan bersikap baik berarti adanya dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan ▪ terdapat <i>Standard Operating Procedures (SOP)</i> dan fragmentasi
4	Grindle (1980)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Isi kebijakan ▪ Lingkungan implementasi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variabel isi kebijakan mencakup hal sebagai berikut, yaitu; (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan publik; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan ▪ Variabel lingkungan kebijakan mencakup hal-hal sebagai berikut; (1) seberapa besar kekuatan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

Sumber. Dari beberapa sumber yang diolah, 2018

Berdasarkan penjabaran model-model implementasi kebijakan di atas, maka peneliti memilih model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh

Edwards III sebagai alat analisis karena model implementasi kebijakan Edwards III sesuai atau memiliki toleransi terhadap permasalahan yang ditemukan di lapangan. Dengan menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan Edwards III. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir dari kebijakan tersebut dan keberhasilan yang ditentukan oleh tingkat implementasi kebijakan tersebut sehingga mampu menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

2.2.4. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi suatu kebijakan 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, jika ditinjau dari wujud hasil yang dicapai (*outcome*). Karena dalam proses tersebut terlibat berbagai unsur-unsur yang dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran dari implementasi kebijakan. Jadi untuk mengetahui keberhasilan program dalam implementasi kebijakan adalah dengan membandingkan antara hasil dengan pencapaian target program tersebut.

Menurut Donald P. Warwick dalam Musfiroh (2016 h 71) mengatakan bahwa dalam tahap implementasi program terdapat dua faktor yang mempengaruhi keberhasilan yaitu faktor pendukung dan faktor penghambat.

Yang termasuk dari kondisi atau faktor pendukung adalah :

a. Komitmen pimpinan politik

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

b. 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.

c. 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.

d. 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.

Menurut Bambang Sunggono (1994 h 149-153), implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi Kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti.

Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya- sumberdaya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantaranya para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksana dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas. Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- 1) Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu
- 2) Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan Pemerintah.
- 3) Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencendrungkan orang bertidak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.
- 4) Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik
- 5) Apa bila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan system nilai yang dimuat masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah atau Negara, sehingga apabila prilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan Pemerintah atau Negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif. Selanjutnya implementasi kebijakan mempunyai berbagai hambatan yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan publik. Gow dan Morss dalam Pasolong (2010 h 59) mengungkapkan hambatan-hambatan tersebut antara lain:

- (1) hambatan politik, ekonomi dan lingkungan; (2) kelemahan institusi; (3)

ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif; (4) kekurangan dalam bantuan teknis; (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi, (6) pengaturan waktu (*timing*); (7) sistem informasi yang kurang mendukung; (8) perbedaan agenda tujuan antara aktor; dan (9) dukungan yang berkesinambungan. Semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam (faktor internal) dan dari luar (faktor eksternal). Dalam Pasolong (2010;59), hambatan dari dalam atau yang sering disebut dengan faktor internal dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti sumber daya manusia, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan-aturan, sistem dan prosedur yang harus digunakan. Sedangkan hambatan dari luar atau sering disebut sebagai faktor eksternal dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya.

2.3. Penyandang Difabel

2.3.1. Pengertian Penyandang Difabel

Difabel atau disabilitas adalah istilah yang meliputi gangguan, keterbatasan aktivitas, dan pembatasan partisipasi. Gangguan adalah sebuah masalah pada fungsi tubuh atau strukturnya; suatu pembatasan kegiatan adalah kesulitan yang dihadapi oleh individu dalam melaksanakan tugas atau tindakan, sedangkan pembatasan partisipasi merupakan masalah yang dialami oleh individu dalam keterlibatan dalam situasi kehidupan. Jadi difabel atau disabilitas adalah sebuah fenomena kompleks, yang mencerminkan interaksi antara ciri dari tubuh seseorang dan ciri dari masyarakat tempat dia tinggal. Baik itu difabel, disabilitas, atau keterbatasan diri (Bahasa Inggris: *disability*) dapat bersifat fisik,

kognitif, mental, sensorik, emosional, perkembangan atau beberapa kombinasi dari ini.

Istilah difabel dan disabilitas sendiri memiliki makna yang agak berlainan.

Difabel (*different ability*-kemampuan berbeda) didefinisikan sebagai seseorang yang memiliki kemampuan dalam menjalankan aktivitas berbeda bila dibandingkan dengan orang-orang kebanyakan, serta belum tentu diartikan sebagai "cacat" atau *disabled*. Sementara itu, *disabilitas* (*disability*) didefinisikan sebagai seseorang yang belum mampu berakomodasi dengan lingkungan sekitarnya sehingga menyebabkan difabel.

WHO-World Bank pada tahun 2011 mengenai disabilitas menyatakan merupakan bagian dari kondisi manusia. Hampir setiap orang akan memiliki kerusakan yang temporer ataupun permanen pada satu titik di kehidupannya, dan mereka yang bertahan sampai usia tua akan mengalami peningkatan kesulitan dalam fungsi hidupnya. Kebanyakan keluarga besar memiliki anggota keluarga dengan disabilitas, dan banyak orang non-difabel mengambil tanggung jawab untuk mendukung dan memperhatikan kerabat dan teman mereka yang memiliki disabilitas.

Konvensi UNCRPD tidak mendefinisikan disabilitas atau orang dengan disabilitas seperti demikian, tetapi pernyataan bahwa disabilitas adalah konsep yang berkembang yang dihasilkan dari interaksi antara penyandang gangguan dan sikap, dan hambatan lingkungan yang menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka di dalam masyarakat atas dasar kesetaraan dengan orang lain.

Selain itu, UNCRPD (Pasal 1) menyatakan bahwa penyandang disabilitas termasuk mereka yang memiliki gangguan jangka panjang secara fisik, mental, intelektual, atau sensorik yang dalam interaksinya dengan berbagai hambatan

dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka di dalam masyarakat atas dasar kesetaraan dengan yang lainnya. Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Penyandang disabilitas yaitu orang 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 Undang Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas mengemukakan bahwa penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu 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 mengalami hambatan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam waktu lama yang dapat menghalangi partisipasi mereka secara penuh dan efektif dalam masyarakat berdasarkan pada asas kesetaraan dengan warga Negara pada umumnya

Berdasarkan pengertian di atas maka peneliti ungkapkan dalam tabel berikut :

Tabel 2.5. Definisi Penyandang Difabel

WHO – World Bank	Difabel/Disabilitas merupakan bagian dari kondisi manusia
Konvensi UNCRPD	Disabilitas adalah Konsep yang berkembang yang dihasilkan dari interaksi antara penyandang gangguan dan sikap, dan hambatan lingkungan yang menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka di dalam masyarakat atas dasar kesetaraan dengan orang lain.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.	Penyandang disabilitas yaitu orang 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
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas	Penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak

Sumber. Diolah dari berbagai sumber, 2018

2.3.2. Jenis-Jenis Difabel

Terdapat beberapa jenis orang dengan kebutuhan khusus difabel/disabilitas. Ini berarti bahwa setiap penyandang disabilitas memiliki defenisi masing-masing yang mana kesemuanya memerlukan bantuan untuk tumbuh dan berkembang secara baik.

Jenis-jenis penyandang difabel/disabilitas.

1. Disabilitas Mental. Kelainan mental ini terdiri dari :

- a. Mental Tinggi. Sering dikenal dengan orang berbakat intelektual, di mana selain memiliki kemampuan intelektual di atas rata-rata dia juga memiliki kreativitas dan tanggungjawab terhadap tugas.
- b. Mental Rendah. Kemampuan mental rendah atau kapasitas intelektual/IQ (*Intelligence Quotient*) di bawah rata-rata dapat dibagi menjadi 2 kelompok yaitu anak lamban belajar (*slow learners*) yaitu anak yang memiliki IQ (*Intelligence Quotient*) antara 70-90. Sedangkan anak yang memiliki IQ (*Intelligence Quotient*) di bawah 70 dikenal dengan anak berkebutuhan khusus.

Berkesulitan Belajar Spesifik. Berkesulitan belajar berkaitan dengan prestasi belajar (*achievement*) yang diperoleh oleh penyandang disabilitas dalam proses pendidikannya.

2. Disabilitas Fisik. Kelainan ini meliputi beberapa macam, yaitu:

a. Kelainan Tubuh (Tuna Daksa). Tunadaksa adalah individu yang memiliki gangguan gerak yang disebabkan oleh kelainan neuro-muskular dan struktur tulang yang bersifat bawaan, sakit atau akibat kecelakaan (kehilangan organ tubuh), polio dan lumpuh.

b. Kelainan Indera Penglihatan (Tuna Netra). Tunanetra adalah individu yang memiliki hambatan dalam penglihatan. Tunanetra dapat diklasifikasikan kedalam dua golongan yaitu: buta total (*blind*) dan *low vision*.

c. Kelainan Pendengaran (Tunarungu). Tunarungu adalah individu yang memiliki hambatan dalam pendengaran baik permanen maupun tidak permanen. Karena memiliki hambatan dalam pendengaran individu tunarungu memiliki hambatan dalam berbicara sehingga mereka biasa disebut tunawicara.

d. Kelainan Bicara (Tunawicara), adalah seseorang yang mengalami kesulitan dalam mengungkapkan pikiran melalui bahasa verbal, sehingga sulit bahkan tidak dapat dimengerti oleh orang lain. Kelainan bicara ini dapat dimengerti oleh orang lain. Kelainan bicara ini dapat bersifat fungsional di mana kemungkinan disebabkan karena ketunarunguan, dan organik yang memang disebabkan adanya ketidaksempurnaan organ bicara maupun adanya gangguan pada organ motorik yang berkaitan dengan bicara.

e. Tunaganda (disabilitas ganda). Penderita cacat lebih dari satu kecacatan (yaitu cacat fisik dan mental).

2.3.3. Model-Model Difabel

Terdapat dua model utama difabel/disabilitas yang telah mempengaruhi pemikiran modern tentang disabilitas: model medis (*Medical Model*) dan model sosial (*Social Model*).

1. Model Medis

Michael Oliver (2009 h. 20) Model medis mendefinisikan disabilitas terbatas pada kondisi individu yang mengalami disabilitas dan melihat "masalah" disabilitas berakar hanya pada keterbatasan fungsi fisik dan akibatnya secara psikologis. Sullivan (2011) mengungkapkan bahwa *medical model* merupakan pendekatan dalam melihat penyandang disabilitas sebagai orang yang memiliki kondisi abnormal, bergantung pada orang lain, rendah dan sebagai orang yang kurang dihargai masyarakat serta tidak memiliki kontribusi apapun kepada masyarakat. Disabilitas dengan model medis adalah sebuah model di mana kondisi sakit atau difabel merupakan akibat suatu kondisi fisik, yang merupakan bagian yang intrinsik dari diri individu yang bersangkutan, yang dapat mengurangi kualitas kehidupan individu tersebut, dan secara jelas mengakibatkan kerugian pada individu tersebut. Akibatnya, menyembuhkan atau mengelola penyakit atau disabilitas berkisar seputar pengidentifikasian penyakit atau disabilitas untuk memahami dan mempelajari cara-cara mengendalikan dan mempengaruhi penyebabnya (Wikipedia). Oleh karena itu, masyarakat yang memiliki kepedulian dan belas kasihan menginvestasikan berbagai sumber dalam bidang perawatan kesehatan dan dalam pelayanan-pelayanan terkait dalam upaya untuk menyembuhkan disabilitas secara medis, dan dengan demikian diharapkan akan meningkatkannya sehingga memungkinkan penyandang disabilitas memiliki kehidupan yang lebih "normal".

Dalam model ini, penyandang disabilitas dikategorikan berdasarkan jenis ketunaannya dan jenis dan tempat layanan bagi mereka pun diklasifikasikan berdasarkan ketunaannya.

2. Model Sosial

Difabel dengan model sosial memandang bahwa hambatan sistemik, sikap negative dan eksklusi oleh masyarakat (baik secara sengaja ataupun tidak) merupakan faktor yang menentukan siapa yang menyandang disabilitas dan siapa yang tidak menyandang disabilitas dalam masyarakat tertentu. Model ini mengakui bahwa orang mungkin mengalami kelainan fisik, sensori, intelektual, atau psikologis, yang kadang-kadang dapat mengakibatkan ketunaan atau keterbatasan fungsional individu, tetapi hal ini tidak harus mengakibatkan disabilitas, kecuali apabila masyarakat tidak dapat menghargai dan menginklusi semua orang tanpa memandang perbedaan individualnya. Model ini tidak menyangkal bahwa perbedaan individual tertentu mengakibatkan keterbatasan individual atau ketunaan, tetapi hal ini bukan merupakan penyebab individu itu dieksklusikan.

Licia Carlson (2010 h.1162) Model sosial mendefinisikan disabilitas di dalam perspektif relasional. Model ini menunjukkan bahwa berbagai tantangan yang dihadapi oleh pribadi dengan disabilitas adalah hasil dari ketidaksetaraan sosial, tantangan fisik dan ideologi yang dibangun oleh masyarakat, stereotip negatif dan prasangka-prasangka, diskriminasi, dan sistem yang tidak mendukung. Gill (2015) yang mengungkapkan konsep tentang sosial model.

Sosial model dalam konteks disabilitas adalah sebagai berikut: 1) disabilitas adalah kondisi berbeda bukan abnormal, 2) disabilitas adalah kondisi netral bukan kondisi negatif, 3) disabilitas diakibatkan karena ketimpangan interaksi

antara individu dan masyarakat, 4) Solusi untuk masalah disabilitas adalah perubahan pola interaksi antara individu dan masyarakat, 5) Agen terpenting dalam sosial model adalah siapa saja yang dapat menyusun pola interaksi yang positif antara individu dan masyarakat.

Williamson (2015) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa sosial model memiliki dampak yang signifikan bagi orang yang mengalami dimensia, penerimaan sosial terhadap diri penderita dimensia memungkinkan penderita dimensia tersebut merasa diterima di lingkungan pergaulannya. Disabilitas berdasarkan model sosial sering memfokuskan pada perubahan-perubahan yang diperlukan di dalam masyarakat.

Perubahan-perubahan tersebut dapat berupa:

- a. Sikap, misalnya sikap yang lebih positif terhadap karakteristik mental atau perilaku tertentu, atau tidak meremehkan potensi kualitas kehidupan mereka yang menyandang ketunaan.
- b. Dukungan sosial, misalnya bantuan untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut di atas, penyediaan sumber-sumber, alat bantu atau diskriminasi positif untuk mengatasinya.
- c. Informasi, misalnya menggunakan format yang cocok (misalnya braille bagi tunanetra atau bahasa isyarat bagi tunarungu) atau tingkat kesulitan yang disesuaikan (misalnya bahasa yang lebih sederhana bagi tunagrahita) atau cakupan informasi yang lebih rinci (misalnya dengan menjelaskan hal-hal yang oleh orang pada umumnya dianggap tidak penting untuk dijelaskan).
- d. Struktur bangunan fisik, misalnya bangunan dengan landaian (ramp) atau lift untuk akses bagi para pengguna kursi roda.

Dengan model sosial, bantuan yang diberikan kepada para penyandang disabilitas didasarkan atas hak (*right-based*).

Tabel 2.6. Model – Model Difabel

<p>Model Medis</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Michael Oliver (2009:20) Model medis mendefinisikan disabilitas terbatas pada kondisi individu yang mengalami disabilitas dan melihat “masalah” disabilitas berakar hanya pada keterbatasan fungsi fisik dan akibatnya secara psikologis 2. Sullivan (2011) <i>medical model</i> merupakan pendekatan dalam melihat penyandang disabilitas sebagai orang yang memiliki kondisi abnormal, bergantung pada orang lain, rendah dan sebagai orang yang kurang dihargai masyarakat serta tidak memiliki kontribusi apapun kepada masyarakat 3. (Wikipedia) Disabilitas dengan model medis adalah sebuah model di mana kondisi sakit atau disabilitas merupakan akibat suatu kondisi fisik, yang merupakan bagian yang intrinsik dari diri individu yang bersangkutan, yang dapat mengurangi kualitas kehidupan individu tersebut, dan secara jelas mengakibatkan kerugian pada individu tersebut. Akibatnya, menyembuhkan atau mengelola penyakit atau disabilitas berkisar seputar pengidentifikasian penyakit atau disabilitas untuk memahami dan mempelajari cara-cara mengendalikan dan mempengaruhi penyebabnya
<p>Model Sosial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gill. (2015) Sosial model dalam konteks disabilitas adalah sebagai berikut: 1) disabilitas adalah kondisi berbeda bukan abnormal, 2) disabilitas adalah kondisi netral bukan kondisi negatif, 3) disabilitas diakibatkan karena ketimpangan interaksi antara individu dan masyarakat, 4) Solusi untuk masalah difabel adalah perubahan pola interaksi antara individu dan masyarakat, 5) Agen terpenting dalam sosial model adalah siapa saja yang dapat menyusun pola interaksi yang positif antara individu dan masyarakat 2. Wiliamson (2015) sosial model memiliki dampak yang signifikan bagi orang yang mengalami dimensia, penerimaan sosial terhadap diri penderita dimensia memungkinkan penderita dimensia tersebut merasa diterima di lingkungan pergaulannya

Sumber. Diolah dari berbagai sumber, 2018

2.3.4. Pendekatan Studi Penyandang Difabel

2.3.4.1. Teori Behaviorisme

Behaviorisme yang dipelopori oleh John B. Watson, Ivan P. Pavlov, Burrhus F. Skinner, Edward L. Thorndike lahir sebagai reaksi terhadap *introspeksionisme* (yang menganalisa jiwa manusia berdasarkan laporan-laporan subyektif) dan juga *psikoanalisis* (yang berbicara alam bawah sadar yang tidak tampak). Menurut behaviorisme, perilaku manusia bukan dikendalikan oleh faktor dalam (alam bawah sadar), tetapi sepenuhnya dipengaruhi oleh faktor eksternal yakni lingkungan.

Penganut *behaviorisme* memandang manusia sebagai *homo mechanicus*, manusia mesin. Behaviorisme tidak mau mempersoalkan apakah manusia baik atau jelek, rasional atau emosional. *Behaviorisme* hanya ingin mengetahui sebagaimana perilaku individu dikendalikan oleh faktor-faktor lingkungan. Individu bersifat sangat plastis, bisa dibentuk menjadi apa dan siapa, atau berperilaku apa saja sesuai dengan lingkungan yang dialami atau yang dipersiapkan untuknya. Dengan kata lain, respon atau perilaku individu dalam situasi tertentu sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh stimulus atau apa yang diterimanya dari lingkungan. Salah satu prinsip perilaku menurut pendekatan behavioristik adalah perilaku organisme terbentuk melalui pembiasaan atau *kondisioning*. Prinsip lainnya, perilaku yang mendapat hadiah (*reward*) cenderung diulangi. Sebaliknya, perilaku yang mendatangkan hukuman (*punishment*) cenderung dihindari.

2.3.4.2. Teori Struktural

Struktur diartikan sebagai serangkaian aturan dan sumber daya yang terbentuk dari, dan membentuk keterulangan praktik sosial. Struktur sebagai

hasil (*outcome*) sekaligus sarana (*medium*) praktik sosial yang merupakan letak keberadaan dualitas struktur (Priyono, 2002 h. 19). Dalam lingkup ini, struktur yang dimaksudkan adalah stigma yang ada dalam masyarakat bahwa penyandang difabel merupakan kelompok minoritas dalam masyarakat yang tidak produktif seperti masyarakat pada umumnya.

Dari struktur tersebut, terdapat tiga dimensi struktural dalam sistem sosial, yaitu: signifikasi, dominasi dan legitimasi (Giddens, 2010 h. 49). Dari penguatan ketiga unsur struktural tersebut, terjadi suatu implementasi kebijakan penyandang difabel oleh pemerintah yang ditujukan untuk kemandirian penyandang difabel dalam hal bekerja berupa kegiatan pelatihan yang pada akhirnya menjadi suatu praktik sosial.

Melalui teori strukturasi yang dijelaskan oleh Anthony Giddens. Praktik-praktik sosial dalam teori strukturasi diciptakan secara terus-menerus melalui sarana-sarana pengungkapan diri mereka sebagai aktor (Giddens, 2010 h. 3). Aktor aktor ini yang kemudian disebut sebagai agen, dimana agen sendiri merupakan individu atau sekelompok orang yang melakukan perilaku peniruan secara berulang-ulang yang mana kemudian perilaku ini menciptakan praktik sosial, kepribadian dan tindakan.

Dari agen ini pula yang pada akhirnya memunculkan struktur-struktur. Struktur yang dimaksudkan Giddens tidak hanya mengacu pada aturan-aturan yang dilibatkan dalam suatu produksi dan reproduksi sistem-sistem sosial, tetapi juga pada sumber daya-sumber daya (Giddens, 2010 h. 38). Praktik sosial dilakukan antara struktur dan agen, dimana hubungan di antara keduanya digambarkan saling mengandaikan (dualitas) (Giddens, 2010 h. 40). Keduanya tidak dipandang berdiri sendiri sebagai satu per satu bagian.

2.3.4.3. Teori Institusionalisme

Ide pokok teori institusional adalah bahwa organisasi dibentuk oleh lingkungan institusional yang mengitarinya. Pengamatan terhadap organisasi harus dilihat sebagai totalitas simbol, bahasa, ataupun ritual-ritual yang melingkupinya. Oleh sebab itu institusionalisme menolak anggapan bahwa organisasi dan kontek institusionalnya yang lebih besar bisa dipahami dengan melakukan agregasi atas pengamatan terhadap perilaku individu (skelley, 2000) Skelley mengatakan bahwa bagi seorang institusionalis keseluruhan (the whole) adalah lebih besar dari pada jumlah individu (human parts).

Karena perbedaan *mindset* dalam melihat organisasi ada yang mengatakan bahwa institusionalisme bukan sebuah teori, juga bukan sebuah disiplin ilmu walaupun didalamnya banyak disiplin ilmu seperti ekonomi, sosiologi, ilmu politik. Lalu apa sebenarnya institusionalisme itu? Scott (2001) berpendapat bahwa institusionalisme adalah madzab (*shcool of thought*), namun pakar lain mengatakan institusionalisme adalah pendekatan umum (general approach) atau cara memahami masalah (*perspective for understanding*) (March dan Olsen, 2005).

Lincoln 1985 berpendapat bahwa institusional adalah sebuah paradigma (*world view*-cara pandang melihat realita). Terutama paradigma institusionalisme yang menolak paham rasionalitas dan efisiensi dalam perilaku sosial. Para teoritis institusional menganggap bahwa perilaku dalam kontek sosial dapat dipahami melalui pemahaman atas institusi. Sayangnya secara konseptual institusipun dijelaskan dengan uraian yang berbeda-beda. Misalnya Gidden mengartikan institusi sebagai struktur sosial multidimensi yang dibangun dari element yang bersifat simbolis, aktivitas sosial, dan materi sumber daya.

2.3.5. Hak Atas Pendidikan

Hak dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa hak adalah (1) yang benar, (2) milik kepunyaan, (3) kewenangan, (4) kekuasaan untuk berbuat sesuatu, (5) kekuasaan untuk berbuat sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, dan (6) derajat atau martabat. Pengertian yang luas tersebut mengandung prinsip bahwa hak adalah sesuatu yang oleh sebab itu seseorang (pemegang) pemilik untuk menuntut sesuatu yang dianggap tidak dipenuhi atau diingkari. Seseorang yang memegang hak atas sesuatu, maka orang tersebut dapat melakukan sesuatu tersebut sebagaimana dikehendaki, atau sebagaimana keabsahan yang dimilikinya. Kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan tidak memungkinkan terlaksananya dan tegaknya hak asasi manusia. Menurut L.J. Van Apeldoorn hak adalah hukum yang dihubungkan dengan seorang manusia atau subyek hukum dan demikian menjelma menjadi suatu kekuasaan dan suatu hak timbul apabila hukum mulai bergerak.

Dari beberapa pengertian diatas dapat ditarik substansi dari hak tersebut yakni sesuatu yang dimiliki subyek hukum yang apabila tidak dipenuhi maka subyek hukum tersebut dapat menuntutnya. Dalam hal ini istilah pendidikan berasal dari kata *paedagogie*. Istilah tersebut berasal dari bahasa Yunani, yaitu *paedos* dan *agoge*, yang berarti "saya membimbing, memimpin anak". Berdasarkan asal kata tersebut, maka pendidikan memiliki pengertian seorang yang tugasnya membimbing anak di dalam pertumbuhannya kepada arah berdiri sendiri dan bertanggung jawab. Pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa mempersiapkan generasi mudanya untuk menjalankan kehidupan dan untuk memenuhi tujuan hidup secara efektif dan efisien. Menurut

Azyumardi Azra, pendidikan lebih sekedar pengajaran. Pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa atau negara membina dan mengembangkan kesadaran diri diantara individu-individu.

Nowak menyimpulkan bahwa terdapat empat tujuan dasar pendidikan yang telah disepakati secara universal yakni :

1. Memungkinkan umat manusia secara bebas mengembangkan kepribadian dan martabatnya.
2. Memungkinkan umat manusia berpartisipasi secara aktif dalam masyarakat yang bebas dalam semangat saling bertoleransi dan penghormatan kepada orang tua.
3. Untuk mengembangkan penghormatan kepada orang tua, nilai kebangsaan dan lingkungan alam.
4. Mengembangkan penghormatan pada hak asasi manusia, kebebasan dasar dan pemeliharaan perdamaian.

Dengan demikian, pendidikan benar-benar menjadi kebutuhan yang tidak hanya dibutuhkan oleh satu individu ataupun kelompok saja, tetapi menjadi kebutuhan setiap orang dalam hal membangun dan mengembangkan moral dan kehidupan setiap individu dalam suatu bangsa atau negara. Ki Hajar Dewantara, menyatakan bahwa pendidikan merupakan tuntunan di dalam hidup tumbuhnya anak-anak. Adapun maksudnya, pendidikan menuntun segala kekuatan kodrat yang ada pada anak-anak itu, agar mereka sebagai manusia dan sebagai anggota masyarakat dapatlah mencapai keselamatan dan kebahagiaan setinggi-tingginya. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, mendefinisikan pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara

aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat bangsa dan negara.

Dari beberapa pengertian pendidikan diatas secara redaksional mengandung perbedaan namun secara substansi mempunyai bagian-bagian yang sama yakni menunjukkan suatu proses bimbingan yang terdiri dari yaitu pendidik, anak didik dan tujuan dari pendidikan yang dilakukan melalui sarana tertentu. Hak pendidikan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang dimiliki oleh subyek hukum untuk mendapatkan pendidikan dan apabila tidak dipenuhi dapat dituntut.

2.3.6. Jaminan Pemenuhan Hak Pendidikan Penyandang Difabel

Jaminan berasal dari kata jamin yang artinya, tanggungan dalam konteks penulisan ini jaminan dimaknai sebagai pengakuan dan pertanggung jawaban atau garansi, pemenuhan atas negara terhadap hak-hak asasi warga negaranya.

Undang-Undang Dasar 1945 Pendidikan merupakan hak konstitusional, yang dijamin implementasinya secara nasional berdasarkan konstitusi.

Di Indonesia hak ini diakui dan dijamin di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Tanggung jawab negara di dalam pendidikan dituangkan di dalam pasal-pasal dalam UUD 1945, dan sasaran pendidikan secara konkret adalah "mencerdaskan kehidupan bangsa" sebagaimana yang tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945. Tidak ada pembedaan atau bentuk diskriminasi terhadap penikmatan hak pendidikan termasuk penyandang disabilitas.

Negara dalam hal ini juga mengupayakan untuk dapat memenuhi hak pendidikan dengan cara menyediakan akses dan sarana yang dapat membantu dan memberi kemudahan dalam pencapaian haknya dengan derajat ke

disabilitasnya. Hak atas pendidikan dijamin di dalam konstitusi UUD 1945 sebagaimana yang tertuang di dalam pasal 28 C UUD 1945. "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu, pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia". Pasal 28 E ayat (1). Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Pasal 31 ayat (1). Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan Undang- Undang. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

2.3.7. Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Difabel

The Convention on The Rights of Persons with Disabilities (CRPD)

merupakan Konvensi Internasional Hak-Hak Penyandang Cacat yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada sidang ke-61 tanggal 13 Desember 2006. Pemerintah Indonesia telah menandatangani

Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas) pada tanggal 30 Maret 2007 di New York.

Kemudian pada Tahun 2011 Indonesia meratifikasi konvensi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Penyandang Disabilitas. Pasal 24 ayat (1) dalam konvensi menyebutkan “ Negara-Negara Pihak mengakui hak penyandang disabilitas atas pendidikan.

Dalam rangka memenuhi hak ini tanpa diskriminasi dan berdasarkan kesempatan yang sama, Negara-Negara Pihak harus menjamin sistem pendidikan yang bersifat inklusif pada setiap tingkatan dan pembelajaran seumur hidup yang terarah kepada” : Pengembangan seutuhnya potensi diri dan rasa martabat dan harga diri, serta penguatan penghormatan terhadap hak asasi manusia, kebebasan fundamental dan keragaman manusia; Pengembangan atas kepribadian, bakat dan kreatifitas, serta kemampuan mental dan fisik dari penyandang disabilitas hingga mencapai potensi mereka sepenuhnya; Memungkinkan penyandang disabilitas untuk berpartisipasi secara efektif di dalam masyarakat yang bebas.

Untuk memenuhi ketentuan hak diatas maka pada ayat (2) dinyatakan “Negara- Negara Pihak harus menjamin bahwa:

1. Penyandang disabilitas tidak dikecualikan dari sistem pendidikan umum berdasarkan alasan disabilitas, dan bahwa penyandang disabilitas anak tidak dikecualikan dari pendidikan dasar wajib dan gratis atau dari pendidikan lanjutan berdasarkan alasan disabilitas;
2. Penyandang disabilitas dapat mengakses pendidikan dasar dan lanjutan yang inklusif, berkualitas dan gratis atas dasar kesetaraan dengan yang lain di dalam masyarakat di mana mereka tinggal;

3. Penyediaan akomodasi yang beralasan bagi kebutuhan individual tersebut;
4. Penyandang disabilitas menerima dukungan yang dibutuhkan, di dalam sistem pendidikan umum, guna memfasilitasi pendidikan yang efektif;
5. Sarana pendukung individu yang efektif tersedia di lingkungan yang dapat memaksimalkan pengembangan akademis dan sosial, konsisten dengan tujuan untuk penyertaan penuh.

Negara-negara pihak harus memungkinkan penyandang disabilitas untuk mempelajari keahlian hidup dan pengembangan sosial untuk memfasilitasi partisipasi penuh dan setara dalam pendidikan dan sebagai anggota masyarakat.

Untuk tujuan ini, Negara-Negara Pihak wajib mengambil langkah-langkah yang sesuai, termasuk:

1. Memfasilitasi pembelajaran Braille, tulisan alternatif, bentuk, sarana dan format komunikasi yang bersifat augmentatif dan alternatif serta orientasi dan keterampilan mobilitas, serta memfasilitasi sistem dukungan dan mentoring sesama penyandang disabilitas;
2. Memfasilitasi pelajaran bahasa isyarat dan pemajuan identitas linguistik dari komunitas tuna rungu;
3. Menjamin bahwa pendidikan orang-orang, termasuk anak-anak, yang tuna netra, tuna rungu atau tuna netra-rungu, disampaikan dalam bahasa, bentuk dan sarana komunikasi yang paling sesuai bagi individu dan di dalam lingkungan yang memaksimalkan pengembangan akademis dan sosial.

Untuk menjamin pemenuhan hak tersebut, Negara-Negara pihak harus mengambil kebijakan-kebijakan yang sesuai untuk mempekerjakan guru-guru, termasuk guru dengan kemampuan memahami situasi dan kondisi penyandang disabilitas, dengan memiliki kualifikasi dalam bahasa isyarat dan/atau Braille, dan

untuk melatih para profesional dan staf yang bekerja dalam berbagai tingkatan pendidikan.

Pelatihan akan mengikutsertakan kesadaran mengenai disabilitas dan penggunaan bentuk sarana dan format komunikasi serta teknik dan bahan pendidikan yang bersifat augmentatif dan alternatif guna mendukung penyandang disabilitas. Negara-Negara pihak harus menjamin bahwa penyandang disabilitas dapat mengakses pendidikan umum menengah, pelatihan kejuruan, pendidikan dewasa, dan pembelajaran seumur hidup tanpa diskriminasi dan atas dasar kesetaraan dengan yang lainnya. Untuk mencapai tujuan ini, Negara-Negara Pihak harus menjamin bahwa akomodasi yang beralasan tersedia bagi penyandang disabilitas.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Disabilitas Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Sebagai warga negara Indonesia kedudukan, hak, kewajiban, dan peran penyandang cacat adalah sama dengan warga lainnya. Oleh karena itu, peningkatan peran para penyandang cacat dalam pembangunan nasional sangat penting untuk mendapat perhatian dan didayagunakan sebagaimana mestinya.

Perlindungan yang diberikan pada Undang-Undang dalam memberikan perlindungan hukum terhadap kedudukan, hak, kewajiban dan peran para penyandang cacat sebagai berikut:

Pada Bab III mengenai hak dan kewajiban Pasal 5 menyebutkan “Setiap penyandang cacat mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan”. Aspek kehidupan dan penghidupan yang termuat dalam pasal tersebut dipertegas batasannya dalam bagian penjelasan yakni meliputi antara lain aspek agama, kesehatan, pendidikan, sosial, ketenagakerjaan, ekonomi, pelayanan umum, hukum, budaya, politik, pertahanan keamanan, olahraga, rekreasi dan informasi. Pasal 6 kemudian menyebutkan setiap penyandang cacat berhak memperoleh:

1. Pendidikan pada semua jalur satuan, jalur, jenis dan jenjang pendidikan;
2. Perlakuan yang sama untuk berperan dalam pembangunan dan menikmati hasil-hasilnya.

Pasal 11 menyatakan setiap penyandang cacat mempunyai kesamaan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan pada satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan sesuai dengan jenis dan derajat kecacatannya. Ketentuan ini mempertegas hak dan kesempatan yang sama bagi penyandang cacat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang ini yang berkaitan dengan bidang pendidikan. Pasal 12 mengatur tentang kewajiban lembaga pendidikan untuk memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada penyandang cacat sebagai peserta didik pada satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan sesuai dengan jenis dan derajat kecacatan dan kemampuannya. Penjelasan pasal ini menyebutkan bahwa perlakuan yang sama dimaksudkan agar penyandang cacat sebagai peserta didik mendapatkan kesamaan perlakuan sebagaimana peserta didik lainnya, termasuk dalam kesamaan perlakuan untuk mendapatkan sarana dan prasarana pendidikan.

Sedangkan yang dimaksud satuan, jalur, jenis dan jenjang pendidikan adalah

sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

2.4. Panti Sosial

2.4.1. Pengertian Panti Sosial

Panti Sosial merupakan unit pelaksana teknis di lingkungan Departemen Sosial yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Direktur Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial, sehari-hari secara fungsional dibina oleh para Direktur terkait sesuai dengan bidang tugasnya (Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 106 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Panti Sosial di Lingkungan Departemen Sosial). Panti sosial bagi penyandang disabilitas merupakan pusat layanan yang berfungsi sebagai penyedia layanan dan fasilitas khusus bagi penyandang disabilitas.

Panti Sosial mempunyai tugas melaksanakan pelayanan rehabilitasi sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial agar mampu berperan aktif, berkehidupan dalam masyarakat, rujukan regional, pengkajian dan penyiapan standar pelayanan, pemberian informasi serta koordinasi dan kerjasama dengan instansi terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi Panti Sosial menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Sosial Nomor 106 Tahun 2009 adalah :

1. Penyusunan rencana dan program, evaluasi dan pelaporan
2. Pelaksanaan registrasi, observasi, identifikasi, diagnosa sosial dan perawatan
3. Pelaksanaan pelayanan dan rehabilitasi sosial yang meliputi bimbingan mental, fisik dan keterampilan
4. Pelaksanaan resosialisasi, penyaluran dan bimbingan lanjut

5. Pelaksanaan pemberian perlindungan sosial, advokasi sosial, informasi dan rujukan
 6. Pusat model pelayanan rehabilitasi dan perlindungan sosial
 7. Pelaksanaan urusan tata usaha
- Tugas dan fungsi tersebut, pelaksanaannya diatur melalui struktur organisasi panti sosial (Pasal 4 dan 5 Peraturan Menteri Sosial Nomor 106 Tahun 2009) yaitu terdiri dari :

- a. Sub Bagian Tata Usaha, mempunyai tugas melakukan penyiapan penyusunan rencana anggaran, urusan surat menyurat, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, dan rumah tangga serta kehumasan.
- b. Seksi Program dan Advokasi Sosial mempunyai tugas melakukan penyusunan rencana program pelayanan rehabilitasi sosial, pemberian informasi, advokasi sosial dan kerjasama, penyiapan bahan standarisasi pelayanan, resosialisasi, pemantauan serta evaluasi pelaporan.
- c. Seksi Rehabilitasi Sosial mempunyai tugas melakukan observasi, identifikasi, registrasi, pemeliharaan jasmani dan penetapan diagnose, perawatan, bimbingan pengetahuan dasar pendidikan, mental, sosial, fisik, keterampilan, penyaluran, dan bimbingan lanjut.

Disamping itu pada panti sosial milik pemerintah terdapat Instalasi Produksi (*Workshop*) mempunyai tugas kegiatan keterampilan kerja yang bersifat ekonomis produktif bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial pasca rehabilitasi agar mampu berperan aktif dalam masyarakat (Pasal 9 Permensos Nomor 106 Tahun 2009).

Terdapat beberapa jenis panti sosial antara lain panti sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial anak, lanjut usia, tuna sosial, dan

penyanggandisabilitas. Panti sosial penyanggandisabilitas terdiri dari beberapa jenis disabilitas yaitu panti sosial penyanggandisabilitas netra, tubuh, rungu wicara, intelektual, eks psikotik, dan penyanggandisabilitas eks penyakit kronis. Panti Sosial mempunyai tugas memberikan bimbingan pelayanan dan rehabilitasi sosial yang bersifat kuratif, rehabilitatif, dan promotif dalam bentuk bimbingan pengetahuan dasar pendidikan, fisik, mental, sosial, pelatihan keterampilan, resosialisasi bimbingan lanjut bagi para penyanggandisabilitas cacat tubuh agar mampu mandiri dan berperan aktif dalam kehidupan bermasyarakat serta pengkajian dan penyiapan standar pelayanan, pemberian informasi, dan rujukan.

2.4.2. Pekerja Sosial

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut. Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan demikian halnya bagi pekerja sosial. Menurut Walter A. Friedlander dan Robert Z. Apte dalam Dwi Heru Sukoro (1998 h. 4) mendefinisikan :

Pekerjaan sosial merupakan suatu pelayanan professional, yang prakteknya didasarkan kepada pengetahuan dan ketrampilan ilmiah tentang relasi manusia, sehingga dapat membantu individu, kelompok dan masyarakat mencapai kepuasan pribadi dan sosial serta kebebasan.

Selanjutnya Max Siporin, D.S.W. dalam Dwi Heru Sukoro (1998 h. 4) mendefinisikan : "Pekerja sosial didefinisikan sebagai suatu metoda institusi

sosial untuk membantu orang mencegah dan memecahkan masalah mereka serta untuk memperbaiki dan meningkatkan keberfungsian mereka". Selain itu

Allen Pincus dan Anne Minahan dalam Dwi Heru Sukoro (1998 h. 5) mendefinisikan Pekerjaan sosial berkepentingan dengan permasalahan interaksi antara orang dengan lingkungan sosialnya, sehingga mereka mampu melaksanakan tugas-tugas kehidupan, mengurangi ketegangan, mewujudkan aspirasi dan nilai-nilai mereka. Sedangkan Charles Zastrow dalam Syarif Muhidin, (1997 h. 7) mendefinisikan :

Pekerjaan sosial merupakan kegiatan professional untuk membantu individu-individu, kelompok-kelompok, dan masyarakat guna meningkatkan atau memperbaiki kemampuan mereka dalam berfungsi sosial serta menciptakan kondisi masyarakat yang memungkinkan mereka mencapai tujuan

Leonora Serafica de Guzman dalam Syarif Muhidin, (1997 h. 7)

mendefinisikan :

Pekerjaan sosial merupakan profesi yang bidang utamanya berkecimpung dalam kegiatan pelayanan social yang terorganisasi, dimana kegiatan tersebut bertujuan untuk memberikan fasilitas dan memperkuat relationship, khususnya dalam penyesuaian diri secara timbal balik dan saling menguntungkan antara individu dengan lingkungan sosialnya, melalui penggunaan metoda-metoda pekerjaan social, sehingga individu maupun masyarakat dapat menjadi baik

Untuk memahami pekerjaan sosial terlebih dahulu perlu diketahui asumsi-asumsi dari pekerjaan sosial yaitu:

1. Pekerjaan sosial sama dengan seperti profesi lainnya mempunyai fungsi memecahkan masalah (*problem solving function*).
2. Praktek pekerjaan sosial merupakan suatu seni yang dilandasi oleh nilai, ketrampilan dan pengetahuan ilmiah.
3. Pekerjaan sosial sebagai suatu profesi yang muncul dan terus berkembang, karena mampu memenuhi kebutuhan orang.

4. Pelaksanaan praktek pekerjaan sosial harus disesuaikan dengan nilai- nilai masyarakat dimana praktek tersebut akan dilaksanakan, sehingga tidak berbenturan dengan nilai-nilai masyarakat.
5. Dasar pengetahuan ilmiah pekerjaan sosial dapat dikelompokkan kedalam tiga jenis yaitu : *tested*, *hypothetical*, dan *assumptive knowledge*.
6. Pengetahuan - pengetahuan yang diperlukan untuk praktek pekerjaan sosial ditentukan oleh tujuan, fungsi, dan permasalahan yang dihadapi.
7. Internalisasi nilai - nilai dan pengetahuan profesional merupakan kebutuhan vital bagi para pekerja sosial profesional.
8. Ketrampilan profesi pekerjaan sosial diekspresikan melalui kegiatan - kegiatan yang dilakukan oleh pekerja sosial profesional.

Karakteristik yang membedakan profesi pekerjaan sosial dengan profesi lain adalah sebagai berikut :

1. Fokus pekerjaan sosial adalah orang secara keseluruhan dan secara totalitas, yaitu mencakup faktor orang, tingkah laku, dan lingkungannya.
2. Pekerjaan sosial menekankan kepada pentingnya keluarga didalam membentuk dan mempengaruhi tingkah laku anggota keluarga.
3. Pemanfaatan sumber- sumber masyarakat untuk membantu orang memecahkan masalahnya.
4. Penggunaan proses supervisi dapat memberikan petunjuk dan bimbingan bagi pekerja sosial yang belum berpengalaman agar nanti tumbuh dan berkembang menjadi pekerja sosial yang berpengalaman.
5. Pekerjaan sosial mempunyai program pendidikan yang unik karena memadukan antara pengetahuan, nilai dan ketrampilan yang diperoleh di

dalam kelas dengan pengalaman praktek di lapangan atau di tengah masyarakat.

6. Pekerjaan sosial tradisional menekankan pada tiga proses dasar yaitu *case work, group work, community organisation*.

7. Pekerjaan sosial mempunyai badan profesi seperti NASW, CSWE, IPPSI

8. Relationship merupakan kunci didalam proses pekerjaan sosial.

9. Pekerjaan sosial berorientasi kepada konsep - konsep psikiatri dan lebih menekankan kepada pemahaman tentang orang.

10. Istilah di dalam pekerjaan sosial adalah *social functioning, social interaction, dan malfunctioning*.

11. Pekerjaan sosial mengakui bahwa permasalahan sosial dan tingkah laku manusia berada di dalam institusi - institusi sosial manusia itu sendiri.

12. Banyak pekerja sosial yang bekerja pada badan - badan sosial, baik badan milik pemerintah, swasta atau privat.

13. Tujuan paling dasar dari pekerja sosial adalah membantu klien atau masyarakat agar mereka membantu diri mereka sendiri.

14. Sejak pekerja sosial dipekerjakan didalam badan – badan sosial dan mendapat upah, maka bayaran dari klien dipergunakan untuk kesejahteraan badan sosial, bukan untuk meningkatkan penghasilan pekerja sosial.

15. Seorang pekerja sosial agar lebih efektif dalam melaksanakan tugasnya, maka dapat menggunakan dan mengembangkan pendekatan team, sehingga mampu mengkoordinasi kegiatan pelayanan yang diberikan.

Tujuan pekerjaan sosial menurut Allen Pincus & Anne Minahan dalam Syarif Muhidin, (1997 h. 9) menyatakan sebagai berikut :

1. *Enhance the problem solving and coping capacities of people*
Meningkatkan kemampuan orang untuk melaksanakan tugas kehidupan dan kemampuannya dalam memecahkan masalah
2. *Link people with systems that provide them with resources, service and opportunities*
Mengkaitkan orang dengan sistem yang dapat menyediakan sumber, pelayanan dan kesempatan yang dibutuhkan
3. *Promote the effective and human operation of these systems*
Meningkatkan kemampuan pelaksanaan sistem secara efektif dan berperikemanusiaan
4. *Contribute to the development and improvement of social policy*
Memberi sumbangan bagi perubahan, perbaikan dan perkembangan kebijakan serta perundang-undangan social

Tujuan pekerjaan sosial menurut Dean H. Hepworth & Jo Ann Larsen (dalam Syarif Muhidin, 1997 h. 10) sebagai berikut : *"The purpose of social work is to promote or restore a mutually benefir interaction between individuals and society in order to improven the quality of life for everyone"*. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kegiatan untuk meningkatkan atau memulihkan interaksi secara timbal balik antara individu dengan masyarakat merupakan tujuan yang hendak dicapai, agar tercipta kehidupan yangn berkualitas tinggi. Pekerja sosial didalam mencapai tujuan diatas harus mempunyai keyakinan bahwa:

1. Lingkungan (lingkungan fisik, sosial dan organisasi) hendaknya :
 - a) Memberikan kesempatan dan sumber - sumber agar setiap individu dapat merealisasikan segenap potensi dan aspirasinya secara maksimal.
 - b) Memberikan kesempatan dan sumber - sumber guna memenuhi kebutuhan semua manusia dan untuk mengurangi tekanan dan penderitaan yang dialami.
2. Individu - individu hendaknya memberikan kontribusi atau sumbangan yang efektif, sehingga dapat memberikan kebahagiaan dan kesejahteraan kepada orang lain di lingkungan terdekat sampai pada masyarakat luas.

3. Transaksi individu dengan individu lain didalam masyarakat hendaknya dapat meningkatkan pengakuan bahwa setiap manusia mempunyai harkat dan martabat, individu yang unik, menentukan diri sendiri.

Lebih lanjut memperinci tujuan pekerjaan sosial sebagai berikut :

1. Membantu orang memperluas kompetensinya dan meningkatkan kemampuan mereka menghadapi serta memecahkan masalah.
2. Membantu orang memperoleh sumber - sumber Banyak orang yang memiliki sedikit pengetahuan tentang sistem sumber yang ada di masyarakat. Oleh karena itu pekerja sosial berperan sebagai broker (perantara) mengkaitkan orang dengan sistem sumber yang ada seperti pelayanan kesejahteraan anak, kesehatan, kesehatan mental dan sebagainya.
3. Membuat organisasi - organisasi yang responsif dalam memberikan pelayanan kepada orang.
4. Memberikan fasilitas interaksi antar individu dengan individu lain didalam lingkungan mereka. Kualitas hidup seseorang ditentukan oleh kualitas interaksinya dengan orang lain dilingkungan sosialnya.
5. Mempengaruhi interaksi antara organisasi - organisasi dengan institusi - institusi
6. Mempengaruhi kebijakan sosial maupun kebijakan lingkungan.

Adapun fungsi pekerja sosial yaitu :

1. Membantu orang untuk meningkatkan dan menggunakan secara lebih efektif kemampuan mereka untuk melaksanakan tugas kehidupan dan memecahkan masalah mereka. Tugas yang dapat dilaksanakan pekerja sosial :
 - a. Mengidentifikasi dan mengadakan kontak dengan orang lain yang membutuhkan pertolongan dalam melaksanakan tugas kehidupannya.



- b. Memberikan pemahaman, dorongan dan dukungan kepada orang yang mengalami krisis.
 - c. Memberikan kesempatan kepada orang untuk mengutarakan kesulitan yang dialaminya.
 - d. Membantu orang untuk menguji berbagai alternative pemecahan masalah dan memberikan informasi untuk membantu mengambil keputusan.
 - e. Mengkonfrontasikan orang dengan realitas situasi yang mereka hadapi dengan jalan memberikan keterangan yang dapat mengganggu keseimbangan pribadi orang untuk selanjutnya diberikan motifasi guna terjadinya perubahan.
 - f. Mengajarkan keterampilan untuk membantu individu merealisasikan aspirasi mereka dan melaksanakan tugas kehidupannya.
2. Menciptakan jalur hubungan pendahuluan diantara orang dengan sistem untuk memperoleh sumber. Tugas tugas yang dapat dilaksanakan pekerja sosial :
- a. Membantu mengidentifikasi orang yang membutuhkan sistim sumber atau orang yang tidak berhak mendapatkan keuntungan / tidak mampu memanfaatkannya, tetapi tidak menyadari bahwa mereka memenuhi persyaratan untuk menerima pelayanan sistem sumber.
 - b. Memberikan informasi tentang adanya sumber yang dapat dimanfaatkan, hak mereka untuk memanfaatkannya, dan menjelaskan prosedur yang perlu dilakukan untuk memanfaatkan sumber tersebut.
 - c. Membantu orang mengatasi masalah praktis dalam memanfaatkan sumber tertentu.

d. Membuat referral dalam membantu orang untuk mengatasi kesulitan dalam memanfaatkan sumber maupun negosiasi terhadap suatu sistem.

e. Memberikan informasi dan bertindak sebagai advokat dapat memberikan stimulasi kepada sistim sumber kemasyarakatan untuk menguji kebijakan pelayanan yang diberikan kepada kelompok tersebut.

f. Membantu orang untuk bertindak sebagai sumber bagi orang lain melalui pembentukan sistim baru.

3. Mempermudah interaksi, merubah dan menciptakan hubungan baru di antara orang dengan sistem kemasyarakatan. Tugas yang bisa dilakukan pekerja sosial:

a. Memberikan informasi kepada sistim sumber kemasyarakatan untuk menjelaskan masalah yang terjadi sebagai akibat sistem sumber tersebut.

b. Bertindak sebagai seorang konsultan terhadap suatu sumber kemasyarakatan dan memberikan rekomendasi mengenai berbagai cara pemberian pelayanan.

c. Mengkonsultasikan sistem informal untuk membantu mereka memperoleh pelayanan.

d. Mengkaitkan orang ke dalam salah satu sistem sumber kemasyarakatan dengan sistem sumber kemasyarakatan yang lain.

e. Mengorganisasi penerima pelayanan untuk menjadi anggota organisasi yang baru

f. Menjadi penengah dalam memecahkan masalah yang terjadi di antara sistem sumber informal, anggota organisasi, maupun sistem sumber kemasyarakatan.

4. Mempermudah interaksi, merubah dan menciptakan hubungan baru di antara orang dengan lingkungan sistim sumber. Tugas yang dapat dilakukan pekerja

sosial :

- a. Menyalurkan informasi.
- b. Menjadi penengah yang netral
- c. Membantu mengorganisasi bagian dari suatu system
- d. Bertindak sebagai konsultan dari anggota suatu sistem.
- e. Mengajarkan keterampilan kepada anggota suatu sistem untuk memungkinkan mereka melaksanakan suatu peranan.
- f. Memasukkan anggota baru ke dalam suatu sistem.
- g. Melibatkan anggota suatu system untuk mengadakan pengungkapan dan pemahaman masalah.

5. Memberikan sumbangan bagi perubahan, perbaikan, dan perkembangan kebijakan perundang-undangan sosial. Tugas yang dapat dilakukan pekerja

sosial :

- a. Mengumpulkan dan menganalisa informasi mengenai masalah dan kondisi yang dapat menunjukkan perlu diadakannya perubahan dalam kebijakan dan perundang-undangan sosial.
- b. Mendorong badan sosial tempat ia bekerja, atau sistem sumber kemasyarakatan lainnya serta organisasi formal agar menentukan sikap terhadap berbagai persoalan yang terdapat di dalam masyarakat.
- c. Membuat sistem baru untuk melaksanakan perubahan pada kebijakan sosial.
- d. Mendorong yang lainnya untuk menjadi advokat yang secara langsung berhubungan dengan pembuat kebijakan untuk mengadakan perubahan.

e. Menyusun pelayanan, program, konsep peraturan dan proposal guna mengubah kebijakan dan menciptakan pelayanan yang dibutuhkan.

6. Meratakan sumber dalam arti sumber material dibagikan secara adil. Tugas yang bisa dilakukan pekerja sosial :

a. Menentukan kebutuhan dan ketepatan sumber serta menentukan orang yang memenuhi persyaratan untuk menggunakan sumber tersebut.

b. Membentuk suatu sumber informal yang baru untuk orang tertentu.

c. Menentukan tempat adanya sumber atau persyaratan untuk memanfaatkan sumber.

d. Memberikan pengetahuan dan keterampilan kepada orang yang akan bertindak sebagai sumber.

e. Mempersiapkan orang untuk menggunakan sumber dan menggunakan sumber secara efektif.

f. Memonitor dan mensupervisi penggunaan sumber.

7. Bertindak sebagai pelaksana kontrol. Tugas yang dapat dilakukan pekerja sosial :

a. Mengadakan supervise kepada orang yang tingkahlakunya menyimpang.

b. Menyelidiki laporan tentang adanya praktek penelantaran atau penyiksaan terhadap orang yang seharusnya memperoleh perlindungan.

c. Memberikan lisensi terhadap sumber yang memberikan fasilitas untuk menjamin pelayanan yang memadai pada orang yang membutuhkan.

2.4.3. Faktor Pendukung dan Penghambat Dalam Pelaksanaan Program Penanganan Penyandang Difabel

Keberhasilan suatu program tergantung dari motivasi warga binaan yang direhabilitasi. Para ahli hanya memberikan petunjuk bimbingan dan kemudahan

fasilitas serta mendorong keberhasilan program yang dijalani (Sunaryo, 1995:109-110).

1. Faktor Pendukung Dalam Pelaksanaan Program Penanganan Penyandang Difabel

Penyandang difabel/disabilitas di Indonesia cukup banyak jumlahnya sehingga tidak boleh diabaikan keberadaannya. Penyandang difabel/disabilitas perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal tersebut dikarenakan bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng sehingga itu harus dilindungi, dihormati, dan dipertahankan. Pemerintah Indonesia telah mengadopsi sejumlah peraturan perundangan, kebijakan, standard dan prakarsa terkait penyandang difabel/disabilitas. Namun, banyak pasal-pasal dari peraturan perundangan ini masih berbasis sumbangan (*charity-based*).

Berikut adalah beberapa peraturan perundangan-undangan serta peraturan utama menyangkut penyandang difabel/disabilitas:

1. Undang-Undang No. 4/1997 tentang Penyandang Disabilitas dan Peraturan Pemerintah 43/1998 tentang Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Penyandang Disabilitas (1997/ 1998): Secara khusus mengatur penyandang disabilitas. Pasal 14 menegaskan kuota 1 persen untuk ketenagakerjaan penyandang disabilitas di perusahaan pemerintah dan swasta. Pasal 5 menyatakan bahwa "setiap penyandang disabilitas memiliki hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan". Pasal 6 mendaftar berbagai hak bagi penyandang disabilitas seperti pendidikan, pekerjaan, perlakuan yang sama, aksesibilitas, rehabilitasi.

2. Undang-Undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (1999): Pasal 41(2)

menyatakan bahwa setiap orang dengan disabilitas memiliki hak atas fasilitas dan perlakuan khusus.

3. Undang-Undang No.25/2009 tentang Layanan Publik (2009): Pasal 29

menyatakan bahwa penyedia layanan umum harus memberikan layanan khusus kepada penyandang disabilitas sesuai dengan peraturan.

4. Undang-Undang No.28/2002 tentang Pembangunan Gedung (2002) mengatur

secara jelas bahwa fasilitas harus aksesibel bagi penyandang disabilitas.

Pasal 27 menyatakan fasilitas harus mudah, aman dan menyenangkan, terutama bagi para penyandang disabilitas.

5. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. KEP-205/MEN/1999

(1999): Pasal 7 menyatakan orang dengan disabilitas berhak atas sertifikat pelatihan kejuruan.

6. Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 01.KP.01.15.2002

mengenai penyaluran pekerja dengan disabilitas di sektor swasta.

7. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas,

jelaskan bahwa kesetaraan dan non-diskriminasi merupakan salah satu syarat dari terbukanya berbagai akses bagi orang dengan disabilitas (Pasal 2,

Bab 1).

2. Faktor penghambat Dalam Pelaksanaan Program Penanganan Penyandang

Difabel meliputi :

a. Hambatan internal

Hambatan yang muncul ditinjau dari aspek internal yaitu dari individu penyandang difabel/disabilitas berupa adanya sikap-sikap negatif yang berasal

dari diri individu serta adanya pengaruh latar belakang keluarga dan lingkungan.

Sikap-sikap negatif individu yang dapat menghambat layanan rehabilitasi antara lain :

- 1) Perasaan tidak aman
- 2) Tidak ada kematangan emosi
- 3) Kecemasan yang mendalam
- 4) Perasaan rendah diri yang kuat
- 5) Kurang daya tahan terhadap frustrasi
- 6) Kurangnya motivasi dan adanya masalah-masalah pribadi
- 7) Sikap tidak wajar

b. Hambatan Eksternal

Hambatan eksternal yang dimaksud adalah hambatan yang berasal dari luar individu yang menjalani layanan rehabilitasi. Menurut Moenir (2000:40-41) hal-hal yang menghambat adanya pelayanan yang memadai antara lain:

- 1) Sistem, prosedur, dan metode kerja yang ada tidak memadai, sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.
- 2) Kurangnya disiplin kerja sesuai tugas dan kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya.
- 3) Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi kebutuhan meskipun secara minimal. Akibatnya pegawai tidak tenang dalam belajar, berusaha mencari tambahan pendapatan dan mengurangi etos kerja.
- 4) Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan sehingga hasil pelayanan tidak memenuhi standar yang telah ditetapkan.
- 5) Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai

2.5. Kerangka Pikir Penelitian

Agar suatu studi tetap terarah/ fokus pada tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukan kerangka pemikiran yang berfungsi sebagai pedoman atau arah pembahasan seluruh rangkaian kegiatan studi. Untuk dapat merekonstruksi kerangka pikir penelitian tersebut, maka terlebih dahulu perlu ditentukan ruang lingkup kajian implementasi kebijakan publik, oleh karena itu berdasarkan tema penelitian maka kerangka penelitian peneliti gambarkan sebagai berikut di bawah ini.

Gambar. 2.6. Kerangka Pikir Penelitian

