BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kebijakan

Kebijakan merupakan wujud nyata dari kewenangan pemerintah dalam mengurus dan mengatur Negara yang bersifat mengikat dan memaksa segala unsur yang ada didalamnya. Berdasarkan hal itu kebijakan publik juga dapat disebut sebagai hukum dalam arti luas mulai dari tingkat yang paling tinggi hingga tingkat yang paling rendah seperti Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan lain sebagainya.

Kebijakan publik menurut wibawa yaitu: Serangkaian pilihan-pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan atau pemecahan masalah.(Wibawa, 1994:51). Definisi kebijakan publik diartikan sebagai kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat pemerintah untuk menjadi pedoman dalam memecahkan masalah-masalah dalam pemerintahan. Adapun implikasi dari pengertian kebijakan publik yang diuraikan oleh Islamy menurut Anderson adalah:

1. Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berisi orientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.

3. Kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah maksud dalam melakukan sesuatu.
4. Kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah atau untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan pemerintah dalam arti positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa atau otoritatif. (Islamy,1997:19)

Pendapat tersebut menegaskan bahwa kebijakan publik mempunyai tujuan tertentu dan berisi tindakan-tidakan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang dibuat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Adapun kebijakan publik dalam arti luas menurut Riant Nugroho meliputi dua kelompok yaitu :

> "Kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis, namun disepakati, yaitu yang disebut dengan konvensi-konvensi.Kebijakan publik yang kedua adalah yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dengan yudikatif. Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif saja"(Nugroho, 2003:57-61)

Definisi di atas memberikan makna lain dari kebijakan publik yaitu dilihat dari jenis dan pembuat kebijakan publik. Jenis kebijakan publik tersebut meliputi kebijakan tertulis dan kebijakan tidak tertulis, sedangkan pembuat kebijakan publik tersebut meliputi badan legislatif dan eksekutif.

Definisi lain mengenai kebijakan yang diungkapkan oleh Carl Friedrich dalam bukunya *Man His Government* yang mengemukakan kebijakan adalah:

> "Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud" (Friedrich, 1963:79)

Berdasarkan pengertian di atas bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang individu, kelompok atau pemerintah dalam menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan kebijakan ini digunakan sebagai alat untuk menyelesaikan masalah-masalah sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.1.2 Implementasi

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil *(outcome)* yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2008:138). Proses tersebut berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi.

Berdasarkan pengertian tersebut, proses pelaksanaan kebijakan dilaksanakan oleh berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja secara bersam-sama sebagai upaya dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenag membuat perundang-undangan seperti badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang meliputi MPR, DPR, Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya ataupun badan non pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E Van Horn dalam bukunya yang berjudul *The Policy Implementation Process: A Conceptusl Framework* yaitu:

> *"Policy implementation encompasses those action by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational term, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandates by policy decisions"(Meter dan Van Horn, 1975:447).*

Menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn bahwa suatu proses implementasi merupakan sebuah abstaksi implementasi kebijakan yang pada dasarnya sengaja dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui berbagai keputusan yang dilakukan aktor kebijakan dan akhirnya memberikan kontribusi yang besar terhadap perubahan kondisi masyarakat yang lebih baik.

Definisi implementasi sangat kompleks. Berbagai pakar ilmu pengetahuan mempunyai pandangan masing-masing terhadap definisi implementasi, mulai dari pandangan yang sederhana sampai pandangan yang luas. Sejalan dengan pendapat tersebut Mazmanian, D.A dan Paul A. Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* mengemukakan Implementasi sebagai berikut:

> *"Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicity mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process".(Mazmanian 1983:61)*

Menurut pernyataan tersebut bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif, peradilan atau

yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi atua dapat diartikan sebagai kemampuan mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujunan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Dalam implementasi kebijakan langkah pertama dilakukan adalah merumuskan terlebih dahulu program-program yang dimaksudkan, dimana hal ini sejalan dengan yang di ungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatier yang dikutip oleh Joko Widodo dalam bukunya yang berjudul *Good Governance* Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah yaitu:

> "Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian"(Dalam Widodo, 2001:192)

Menurut pendapat diatas bahwa implementasi adalah ketika suatu program sudah dinyatakan berlaku yang mencakup usaha-usaha administrasi maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat maka implementasi dapat memahami apa yang nyatanya terjadi ketika suatu program sudah berlaku.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan.Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar direalisasikan di lapangan

seperti yang direncanakan. Untuk dapat mewujudkan *tujuan yang telah* ditetapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasikan. Berdasarkan hal itu Afan Gaffar mendefinisikan implementasi sebagai berikut: Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan Gaffar, 2009: 295).

Pendapat di atas memberi pemahaman bahwa implementasi adalah pelaksanaan secara nyata dilapangan dari kebijakan-kebijakan atau aturan-aturan yang telah dibuat, sehingga hasil dari pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat. Adapun implementasi kebijakan yang dikemukakan Solichin Abdul Wahab yaitu:

> Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok - kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan - tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Wahab 1997: 63).

Pendapat wahab juga memberi pengertian bahwa implementasi merupakan tahap untuk merealisasikan sebuah kebijakan yang nantinya akan bermuara pada tercapainya tujuan. Sehubungan dengan hal itu Wahab juga mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan yaitu:

> Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk Perintah-Perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Keputusan tersebt mengidentifikasikan penyelesaian masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya.(Wahab, 2001:42)

Pendapat di atas menjelaskan bahwa pelaksanaan kebijakan yang menjadi pedoman atau dasar tersebut dapat berupa Undang-Undang, keputusan-

keputusan pemerintah yang pada intinya berisi cara menjalankan kebijakan tersebut. Sementara itu implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic policy analisys*, yaitu:

> Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menetukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan outcomes seperti yang telah direncanakan. Output adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. *Output* biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. *Outcome* adalah damapak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output kebijakan. *Outcomes* biasanya diukur setelah keluarnya *output* atau waktu yang lama pasca implemantasi kebijakan. (Indiahono, 2009:143)

Implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono di atas menjelaskan pentingnya sebuah kebijakan untuk direalisasikan dilapangan agar manfaat dari kebijakan tersebut dirasakan oleh masyarakat. Setelah kebijakan direalisasikan, maka akan timbul dampak dari pelaksanaan kebijakan sehingga nantinya *outcome* atau dampak tersebut dapat diukur apakah pelaksanaan kebijakan tersebut berhasil atau tidak.

> Implementasi kebijakan menurut Riant Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan*derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. (Nugroho, 2003:158)

Implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melaluiformulasi kebijakan. Kebijakan publik banyak yang dinilai kurang efektif atau bahkan tidak efektif. Ketidakefektifan ini disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul saat kebijakan tersebut

diimplementasikan. Berdasarkan hal itu para pelaksana kebijakan dituntut untuk dapat memusatkan perhatiannya untuk mencari cara-cara yang sesuai untuk dapat mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan efektif.

Kesalahan-kesalahan dari suatu kebijakan, dapat diketahui setelah kebijakan tersebut dijalannkan. Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan maka Edwards III mengemukakan beberapa faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Communications
2. Resources
3. Dispositions
4. Bureaucratic Structure.

(Edwards III, 1980:17)

Faktor-faktor di atas mempunyai keterkaitan antara satu dengan yang lain. Komunikasi yang baik tentunya sangat diperlukan dalam sebuah implementasi kebijakan. Terjadinya komunikasi yang baik ditentukan oleh adanya sumberdaya yang mendukung. Keberadaan sumberdaya tersebut juga harus diikuti dengan adanya disposisi dan didukung oleh struktur birokrasi sebagai pedoman, agar sebuah implementasi kebijakan dapat terlaksana.

Adapun faktor yang pertama *Communication* menurut Edward III adalah:

> *"The first requirement for effective policy implementation is that those who are implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders must be transmittedto appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and theymust be accurately perceived by implementors. Many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications."(*Edwards III, 1980:17)

Komunikasi merupakan informasi yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan serta disampaikan kepada sasaran atau pihak terkait Komunikasi dalam kebijakan mencakup kejelasan informasi dan konsistensi informasi. Kejelasan informasi menghendaki agar adanya informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

Faktor Kedua *Resources* dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut menurut Edwards III adalah:

> *"No matter how clear and consistent implementation orders are and no matterhow accurately they aretransmitted, if the personel responsible out policies lack the resources to do an affective job, implementation will not be effective. important resources include staff of the proper size and with the necessary expertise; relevant and adequate information on how to implement policies and on the compliance of others involved in implementation: the authority to ensure that policies are carried out as they intended; and facilities (including buildings,equipment,land and supplies) in which or with which to provide service will mean that laws will not be provided, and reasonable regulations will not be developed*" (Edwards III, 1980:53)

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan. Implementasi kebijakan harus didukung oleh sumber daya manusia yang memadai dan benar-benar mempunyai kemampuan sesuai bidangnya. Berhasilnya suatu implementasi kebijakan juga didukung oleh anggaran yang

cukup dan fasilitas yang memadai, karena fasilitas sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Selanjutnya kewenangan dalam implementasi kebijakan berperan untuk meyakinkan bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan.

Faktor Ketiga, Menurut Edwards III mengatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh disposisi:

> *"The dispositions or attiudes of implementation is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy. Most implementors can exercise considerable discretion in the implementation of policies. One of the reasons for this is their independence from their nominal superiors who formulate the policies. Another reason is the complexity of the policies themselves. The way in which implementors exercise their direction, however, depends in large part upon their dispositions toward the policies. Their attitudes, in turn, will be influenced by their views toward the policies per se and by how they see the policies effecting their organizational and personal interests*".(Edwards III, 1980:89).

Disposisi merupakan perilaku atau karakter yang berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakn akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka

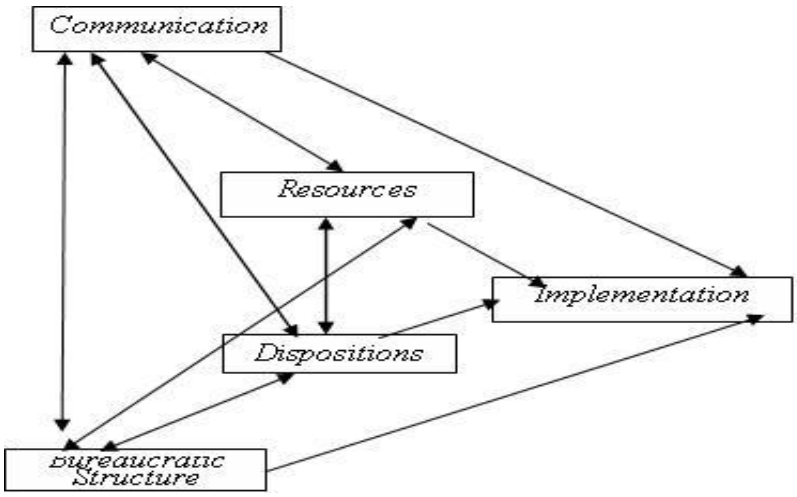
dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

Faktor Keempat dalam keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut Edwards III *Bureaucratic structure* adalah:

> *Policy implementors may know what to do and have sufficient desire and resources to do it, but they may still be hampered in implementation by the structures of the organizations in which they serve. Two prominent characteristics of bureaucracies are standard operating prosedurs (SOP) and fragmentation. The former develop as internal respons to the limited time and resources of implementors and the desire for uniformity in the operation of complex and widely dispersed organizations; they often remain in force due to bureaucratic inertia*.(Edwards III, 1980:125)

Struktur birokrasi memiliki pengaruh yang penting terhadap implementasi kebijakan. Struktur birokrasi mencakup dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Mekanisme dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standart Operation Procedur (SOP)*. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak keluar jalur dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Gambar 2.1
Model Pendekatan Implementasi Menurut George Edwards III



Sumber : George III Edwards*:implementing public policy*, 1980

Berdasarkan gambar diatas bahwa proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara *linier* dari komunikasi, sumber daya yang tersedia, disposisi dan pelaksanaan implementasi kebijakan.

Pelaksanaan sebuah kebijakan dapat berjalan apabila keempat indikator sebagaimana gambar diatas, dapat berjalan dengan baik dan saling melengkapi antara indikator satu dengan yang laiinya.Dalam sebuah implementasi kebijakan tentunya harus ada komunikasi yang disampaikan oleh pembuat kebijakan kepada sumberdaya *staff* atau aparatur pelaksana kebijakan.Sumberdaya dalam implementasi kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan sebuah kebijakan, karena sumberdaya merupakan pengerak utama dalam pelaksanaanya.Disamping

itu sumberdaya juga diatur dalam sebuah struktur birokrasi yang berisi pembagian-pembagian tugas atau kewenangan dari masing-masing aparatur. Adanya struktur birokrasi tersebut, nantinya akan memperlihatkan sejauh mana disposisi atau sikap pelaksana dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan.

2.1.4 Kesetaraan

Setiap manusia dilahirkan setara walaupun dengan keberagaman identitas yang dimiliki. Kesetaraan merupakan hal yang dimiliki setiap individu tanpa terkecuali penyandang cacat yang sudah ada sejak lahir atau lebih dikenal dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Kesetaraan dapat diwujudkan dalam kehidupan nyata apabila didukung oleh prinsip-prinsip yang sesuai dengan aturan yang berlaku.

Pengakuan akan prinsip kesetaraan dan kesederajatan diakui dan dijamin oleh Negara melalui Undang-Undang Dasar 1945. yaitu tertuang dalam pasal 27 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi ”Segala Warga Negara Bersamaan Kedudukannya Dalam Hukum dan Pemerintahan dan Wajib Menjunjung Hukum Dan Pemerintahan itu dengan Tidak Ada Kecualinya”. Berdasarkan UUD tersebut sangat jelas dikatakan bahwa Negara menjamin pelaksanaan atas persamaan kedudukan warga Negara baik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Kesetaraan menunjukkan adanya tingkatan yang sama, kedudukan yang sama, tidak lebih tinggi atau tidak lebih rendah antara satu sama lain. Kesetaraan manusia bermakna bahwa manusia sebagai mahkluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa memiliki tingkat atau kedudukan yang sama. Tingkatan atau kedudukan

tersebut bersumber dari adanya pandangan bahwa semua manusia diciptakan dengan kedudukan yang sama yaitu sebagai makhluk mulia dan tinggi derajatnya dibanding makhluk lain. Kesetaraan mencangkup hak yang sama di bawah hukum, merasakan keamanan, memperoleh hak suara, memiliki kebebasan dalam berbicara, dan hak lainnya yang sifatnya personal.

Kesetaraan bagi penyandang cacat juga tertuang dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat, yang meyebutkan prinsip kesetaraan sebagai berikut: Kesamaan kesempatan adalah keadaan yang memberikan peluang kepada penyandang cacat untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam segalaaspek kehidupan dan penghidupan.

Berdasarkan Undang-Undang tersebut dapat dipahami bahwa kesetaraan bagi penyandang cacat yaitu lebih kepada bagaimana pemerintah sebagai penyelenggara Negara dapat mewujudkan kesetaraan tersebut dengan memberikan peluang yang sebesar-besarnya, untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam segala aspek dalam kehidupan.

2.1.5 Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari bahasa Inggris "*empowerment*" yang secara harfiah dapat diartikan sebagai "pemberkuasaan", dalam arti pemberian atau peningkatan "kekuasaan" (*power*) kepada masyarakat yang lemah atau tidak beruntung (*disadvantaged*). Pemberdayaan berasal dari kata "daya" yang mendapat awalan ber- yang menjadi kata "berdaya" yang berarti memiliki atau mempunyai daya. Daya berarti kekuatan, berdaya berarti memiliki kekuatan

Empowerment pada umumnya diterjemahkan kedalam istilah "pemberdayaan".Pemberdayaan artinya membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai daya atau mempunyai kekuatan. Sejalan dengan hal itu, Ife mengatakan bahwa :"*empowerment means providing people with the resources, opportunities, knowledge, and skill to increase their capacity to determine their own future and to participate in and affect the life of their community*". (Fahrudin, 2011 : 16)

Pendapat diatas mengandung arti bahwa pemberdayaan sebagai sarana untuk memberikan orang dengan sumber-sumber daya, kesempatan-kesempatan, pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan kapasitas mereka sehingga dapat menentukan masa depannya dan berpartisipasi dalam kehidupan komunitas mereka

Adapun pengertian pemberdayaan menurut Suharto dalam bukunya *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, sebagai berikut:

> "Pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah. Sebagai tujuan, pemberdayaan adalah menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial". (Suharto, 2010:59-60)

Pendapat Suharto tersebut mengisyaratkan bahwa pemberdayaan menunjuk kepada kelompok-kelompok yang rentan dan lemah. Berdasarkan hal ini para penyandang cacat dapat dikatakan sebagai kelompok rentan dan lemah Pendapat Suharto juga sangat identik dengan kebebasan atau bisa diartikan sebagai sebuah kemerdakaan.

Pendapat lain tentang pemberdayaan dikemukakan oleh Prijono yang menganalisa pengertianpemberdayaan (*empowerment*), sebagai berikut:

> Pemberdayaan merupakan sebagai konsep pembangunan yang memiliki makna pengembangan, memandirikan, menswadayakan dan memperkuat posisi tawar-menawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan disegala bidang dan sektor kehidupan. Disamping itu pemberdayaan juga memiliki makna melindungi dan membela dengan cara berpihak kepada yang lemah, untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang dan eksploitasi atas yang lemah. (Prijono, 1996:97)

Pendapat diatas menjelaskan bahwa pemberdayaan merupakan usaha untuk mengembangkan diri agar dapat mandiri. Pemberdayaan dalam hal ini juga mengutamakan kepada kelompok-kelompok lemah termasuk para penyandang cacat untuk dapat bangkit dari keterpurukan.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Carlzon dan Macauley sebagaimana di kutip oleh Wasistiono (1998 :46) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pemberdayaan adalah "membebaskan seseorang dari kendali yang kaku, dan memberi orang kebebasan untuk bertanggung jawab terhadap ide-idenya, keputusan-keputusannya dan tindakan-tindakanya." (Wasistiono 1998 :46)

Berdasarkan beberapa pengertian diatas, maka pada hakekatnya pemberdayaan adalah suatu proses dan upaya untuk memperoleh atau memberikan daya, kekuatan atau kemampuan kepada individu dan masyarakat lemah agar dapat mengidentifikasi, menganalisis, menetapkan kebutuhan dan potensi serta masalah yang dihadapi dan sekaligus memilih alternatif pemecahnya dengan mengoptimalkan sumberdaya dan potensi yang dimiliki secara mandiri.

2.1.6 Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memberi kemampuan dan kemandirian kepada masyarakat. Pemberdayaan masyarakat juga merupakan upaya untuk menciptakan dan meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok. Dengan demikian mereka dapat memecahkan berbagai persoalan guna meningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Sehubungan dengan itu, Sumodiningrat mendefenisikan pemberdayaan masyarakat sebagai berikut:

> Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan. (Sumodiningrat 1999)

Berdasarkan pendapat diatas, dalam setiap pemberdayaan terdiri dari dua kelompok yang saling terkait. Dua kelompok tersebut yaitu masyarakat yang diberdayakan dan pihak yang memberdayakan. Untuk memberdayakan masyarakat diperlukan pendekatan utama agar masyarakat tidak dijadikan sebagai obyek melainkan subyek dari berbagai upaya pembangunan.

Sehubungan dengan itu Kartasasmita (1997:29) mengatakan pemberdayaan harus mengikuti pendekatan-pendekatan sebagai berikut :

1. Upaya pemberdayaan harus terarah (*targeted*), ini yang secara populer disebut pemihakan. Pemberdayaan ditujukan langsung kepada yang

memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalahnya dan sesuai kebutuhannya.
2. Program pemberdayaan harus langsung mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran.
3. Menggunakan pendekatan kelompok karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin sulit dapat memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya juga lingkup bantuan menjadi terlalu luas kalau penanganannya dilakukan secara individu. Pendekatan kelompok adalah yang paling efektif, dan dilihat dari penggunaannya sumber daya juga lebih efisien. (Kartasasmita 1997:29)

Pendekatan menurut pandangan Kartasasmita yang tersebut diatas, sesunggunya mempunyai arti mendalam yaitu dalam upaya pemberdayaan haruslah terarah dalam artian tertuju pada target atau masyarakat yang menjadi sasaran pemberdayaan. Selain itu upaya memberdayakan masyarakat akan lebih efisien jika dilaksanakan secara berkelompok karena dengan berkelompok masyarakat dapat saling memberi masukan dan bertukar pikiran sehingga membantu memecahkan permasalahan yang dihadapinya.

Pendekatan lain mengenai pemberdayaan dikemukakan oleh Suharto (1997 : 218-219) disingkat 5 P yaitu: Pemungkinan, Penguatan, Perlindungan, Penyokongan, dan Pemeliharaan, diuraikan sebagai berikut:

1. Pemungkinan ; menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat kultural dan struktural yang menghambat.
2. Penguatan ; memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuh-kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menunjang kemandirian mereka.
3. Perlindungan ; melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya ekploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan

segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.

4. Penyokongan ; memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terjatuh kedalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
5. Pemeliharaan ; memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasaan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.
   (Suharto 1997 : 218-219)

Kelima pendekatan tersebut sangat mendukung pemberdayaan masyarakat yang dalam hal ini yaitu keterkaitan dengan kesetaraan dan pemberdayaan penyandang cacat. Pemungkinan yang dimaksudkan di atas yaitu Pemberdayaan harus mampu menanggulangi dan membebaskan masyarakat yang lemah dalam hal ini para penyandang cacat, agar dapat keluar dari sekat-sekat yang membuat mereka terdiskriminasi. Selain itu pemberdayaan juga selayaknya mampu menumbuhkan rasa percaya diri, bahwa kelemahan tersebut bukan merupakan budaya tetapi kondisi itu dapat diperbaiki dan dikoreksi.

Penguatan yang dimaksudakan dalam pendekatan tersebut yaitu pemberdayaan harus mampu meyakinkan dan menumbukan rasa percaya diirinya bahwa mereka (penyandang cacat) juga mempunyai potensi untuk berkembang. Upaya yang dilakukan melaui pemberdayaan penyandang cacat adalah membantu dan membimbing mereka agar dapat mengoptimalkan kemampuan yang dimilikinya. Selain itu perlindungan dalam pendekatan Suharto tersebut yaitu pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan

dominasi yang tidak menguntungkan rakyat yang lemah atau rakyat yang memiliki keterbatasan.

Adapun penyokongan yaitu upaya yang dapat dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat lemah salah satunya yaitu menjalin kerjasama dengan dinas /instansi dan pihak terkait sebagai bentuk dukungan terhadap masyarakat lemah sehingga mereka mendapatkan akses, bimbingan dan pembinaan untuk peningkatan penghidupannya. Adapun pendekatan yang terkhir yaitu pemeliharaan yaitu pemberdayaan harus mampu menjaga kondisi agar selalu aman dan tidak terjadi ketidakseimbangan antara kelompok kuat dan kelompok lemah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi merupakan proses untuk melaksanakan atau merealisasikan suatu kebijakan atau program-program sehingga mencapai tujuan yang diinginkan. Kebijakan merupakan suatu aturan atau pedoman yang bersifat mengikat. Suatu kebijakan dibuat karena dilatarbelakangi oleh banyaknya permasalahan-permasalahan yang sulit untuk dipecahkan. Sehubungan dengan banyaknya permasalahan-permasalahan tersebut maka kebijakan berperan sebagai solusi untuk menyelesaikan masalah guna mencapai tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan adalah proses dimana kebijakan yang telah dibuat tersebut, dapat dilaksanakan dilapangan. Tanpa adanya pelaksanaan secara nyata kebijakan tersebut hanya menjadi tulisan-tulisan yang tidak berarti. Kebijakan mengenai kesetaraan dan pemberdayaan penyandang cacat, telah diatur

dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat. Kebijakan tersebut juga diturunkan dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Kesetaraan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat. Peraturan tersebut dibuat tentunya untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang bersangkutan dengan penyandang cacat.

Seiring dengan perkembangan waktu, jumlah penyandang cacat di Kota Bandung semakin bertambah sehingga bertambah pula permasalahan-permasalahan yang dialami. Penyandang cacat di Kota Bandung masih merasakan diskriminasi di berbagai bidang. Berdasarkan hal ini, adanya Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Kesetaraan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat tersebut dapat menjadi solusi untuk menyelesaikannya.

Pemerintah Kota Bandung memiliki kewenangan penuh untuk merealisasikan Peraturan Daerah tersebut secara menyeluruh, agar dampak dari adanya Peraturan Daerah tersebut benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat khususnya para penyandang cacat sebagai sasaran utama.Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh beberapa faktor. Sehubungan dengan itu peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edward III yaitu adanya komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

Adapun faktor yang pertama, komunikasi,yaitu faktor penting dalam pelaksanaan implementasi kebijakan. Adanya komunikasi dapat melancarkan

proses penyampaian informasi dari pembuat kepada pelaksana kebijakan, sehingga tidak terjadi adanya kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan.

Faktor kedua yaitu adanya sumberdaya. Sumber daya yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah sumber-sumber dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Kesetaraan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat dalam hal ini pelaksana dari Peraturan Daerah tersebut adalah Pemerintah Kota Bandung yaitu Dinas Sosial Kota Bandung.

Ketiga, Disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan. Disposisi adalah kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana pembuat Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Kesetaraan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat. Pelaksanaan implementasi kebijakan harus ada kesepakatan antara pembuat kebijakan dengan masyarakat selaku objeknya, agar adanya kesepahaman maupun kesepakatan yang baik dari pemerintah maupun masyarakat, dalam hal ini yaitu penyandang cacat sebagai sasaran utama dari kebijakan tersebut.

Keempat, struktur birokrasi merupakan hal yang sangat penting dalam melaksanakan kebijakan. Kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah struktur atau hierarki atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Kesetaraan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi konseptual dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi adalah proses untuk melaksanakan suatu kebijakan agar menghasilkan sutu tujuan
2. Kebijakan publik adalah tindakan atau usulan dari pejabat-pejabat pemerintahan yang menjadi pedoman untuk menyelesaikan suatu permasalahan.
3. Implementasi Kebijakan Publik adalahkegiatan untuk melaksanakan kebijakan yang telah dibuat oleh pembuat kebijakan yang dalam hal ini yaitu pejabat pemerintah, guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
4. Kesetaraan adalah kesamaan perlakuan dari pemerintah dalam segala hal dalam menjalani kehidupan.
5. Pemberdayaan adalah proses untuk menjadikan seseorang agar lebih mandiri dan berkembang melalui berbagai kegiatan-kegiatan yang dapat menghasilkan.
6. Pemberdayaan Masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat agar dapat keluar dari keterbelakangan.

Terkait dengan penelitian ini, maka di tetapkan definisi operasional sebagai berikut:

1. Komunikasi yaitu penyampaian informasi dari Wali Kota Bandung kepada aparatur Dinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung sebagai pelaksana kebijakan. Selanjutnya informasi tersebut disampaikan kepada para

penyandang cacat sebagai agar tujuan dari kebijakan dapat tercapai. Komunikasi meliputi:

a) Transmisi, yaitu proses penyampaian atau melalui apa informasi tersebut disampaikan oleh Wali Kota Bandung kepada aparatur-aparatur Dinas terkait dan melalui apa aparatur Dinas terkait menympaikan informasi tersebut kepada para penyandang cacat.
b) Kejelasan informasi, yaitu informasi yang disampaikan oleh Wali Kota Bandung kepada aparatur Dinas terkait dan informasi yang disampaikan aparatur kepada para penyandang cacat, jelas, tepat dan akurat.
c) Konsistensi informasi, yaitu informasi yang disampaikanoleh Wali Kota Bandung kepada aparatur Dinas terkait dan informasi yang disampaikan aparatur kepada para penyandang cacat, akurat dan tidak berubah-rubah.

2. Sumber Daya yaitu potensi atau unsur tertentu yang mendukung terlaksananya kebijakan. Sumber daya meliputi:
   a) *Staff*, yaitu aparatur Dinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung yang melaksanakan kebijakan.
   b) Fasilitas, yaitu segala sesuatu yang dimiliki aparatur Dinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung untuk membantu dan memudahkan pelaksanaan kebijakan.

c) Informasi yaitu, keterangan, berita yang dimiliki oleh aparatur Dinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja, untuk disampaikan kepada para penyandang cacat yang ada di Kota Bandung.

d) Kewenangan, yaitu hak atau kekuasaan yang dimiliki oleh aparatur Dinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung untuk melaksanakan kebijakan.

3. Disposisi yaitu sikap dari aparaturDinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung. Disposisi meliputi:

   a) Sikap Pelaksana yaitu, karakter yang dimiliki oleh aparaturDinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

   b) Tingkat kepatuhan pelaksana, yaitu kesungguhan atau kemauan yang dimiliki oleh aparaturDinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung untuk melaksanan suatu kebijakan.

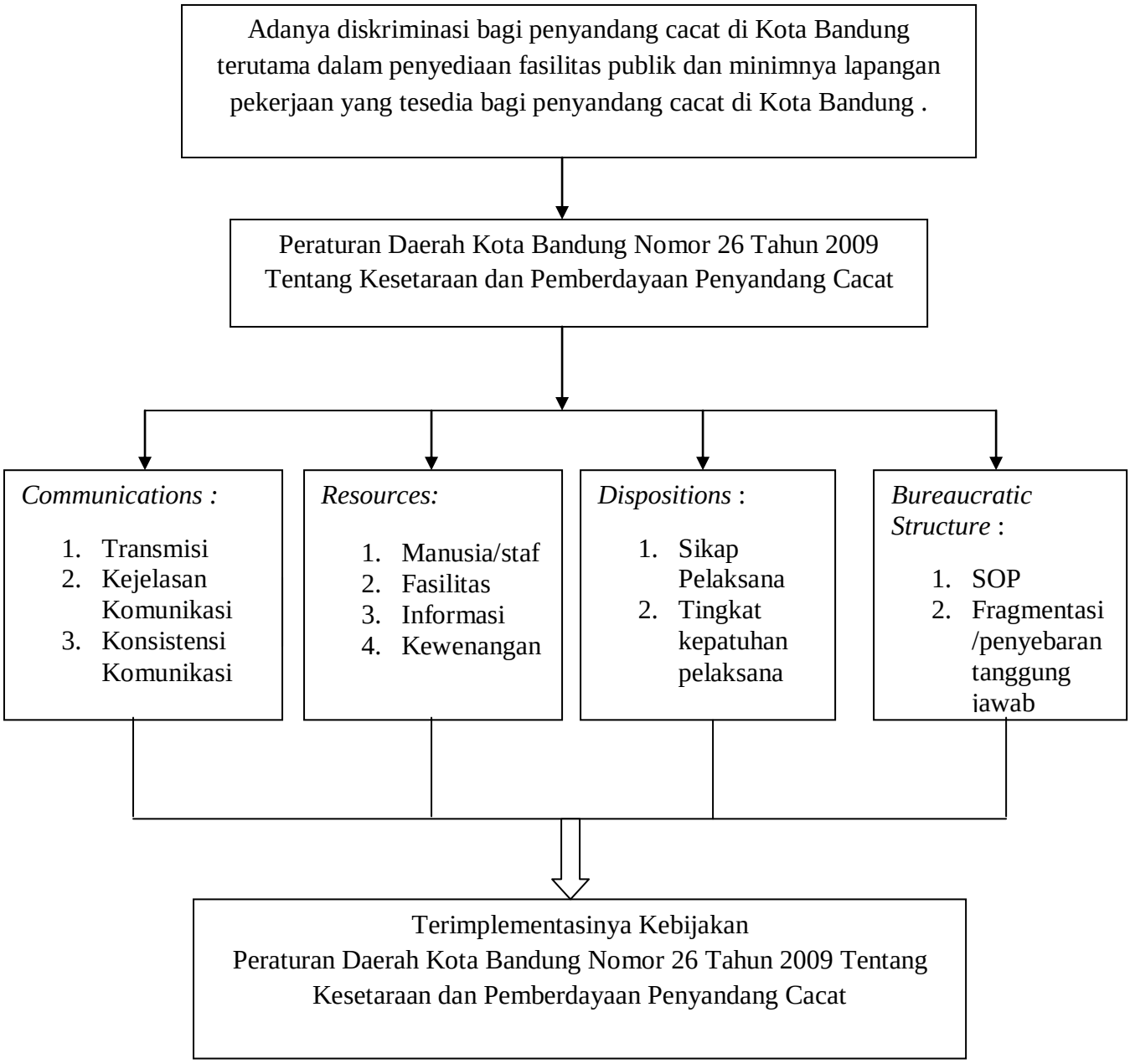
4. Struktur birokrasi yaitu pembagian tugas atau kewenangan dalam melaksanakan kebijakan. Struktur birokrasi meliputi:

   a) *Standart Operating Prosedures* (SOP) yaitu, aturan atau pedoman yang digunakan oleh aparatur Dinas Sosial, Dinas Bina Marga dan

Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja dalam melakukan suatu pekerjaan.

b) Fragmentasi, yaitu penyebaran tanggungjawab pada Dinas Sosial, Dinas Bina Marga dan Pengairan, Dinas Perhubungan serta Dinas Tenaga Kerja, sehingga mereka mengetahui tanggungjawabnya masing-masing

Gambar 2.2
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh komunikasi yang dilakukan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan, sumberdaya yang tersedia, disposisi serta struktur birokrasi yang dimiliki oleh pembuat dan pelaksana kebijakan.