IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBERDAYAAN BAGI PENYANDANG DISABILITAS TUNANETRA DI DINAS SOSIAL KOTA MANADO

Tri Elvin Horman¹, Welson Yappi Rompas², Very Y Londa³

¹²³ Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sam Ratulangi Manado

ARTICLE INFO

Article history:

Received Juli, 2025

Revised Juli, 2025

Accepted Juli, 2025

Available online Juli, 2025

trihorman@gmail.com,
welsonrompas@unsrat.ac.id,
verylonda@unsrat.ac.id

*This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Universitas
Pendidikan Ganesha.*

ABSTRAK

Kelompok disabilitas tunanetra menghadapi hambatan struktural dalam mengakses kehidupan ekonomi yang mandiri. Pemerintah Kota Manado merespons melalui program pemberdayaan Usaha Ekonomi Produktif (UEP) yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi implementasi program tersebut dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan teori implementasi David C. Korten. Data diperoleh melalui wawancara mendalam terhadap tujuh informan kunci, observasi, dan dokumentasi. Hasil menunjukkan bahwa pelaksanaan program belum optimal. Ketidakesesuaian antara substansi program, kapasitas pelaksana, dan kebutuhan kelompok sasaran menjadi kendala utama. Organisasi pelaksana memiliki struktur formal yang memadai, tetapi belum didukung sistem evaluasi dan pendampingan berkelanjutan. Sementara itu, penerima manfaat cenderung kembali ke sektor informal karena bantuan tidak menjawab kebutuhan ekonomi jangka panjang. Tidak hanya 3 faktor teori dari David C. Korten yakni program, pelaksana program, dan kelompok sasaran, melainkan ketersediaan anggaran yang membuat program ini tidak berjalan secara optimal. Dibutuhkan perbaikan pada aspek desain kebijakan, pelibatan partisipatif, dan strategi keberlanjutan.

Kata Kunci: Disabilitas; Implementasi; Kebijakan Publik; Manado; Pemberdayaan.

ABSTRACT

The visually impaired disability group faces structural barriers in accessing an economically independent life. The Manado City Government responded through the Productive Economic Enterprise (UEP) empowerment program implemented by the Social Affairs Office. This study aims to evaluate the implementation of the program by applying a descriptive qualitative approach based on David C. Korten's implementation theory. Data were collected through in-depth interviews with seven key informants, as well as observation and documentation. The findings reveal that the program implementation has not reached an optimal level. The main obstacle lies in the misalignment between the substance of the program, the capacity of the implementers, and the actual needs of the target group. Although the implementing organization has an adequate formal structure, it lacks a system for continuous evaluation and ongoing assistance. Furthermore, beneficiaries tend to return to the informal sector because the support provided fails to address their long-term economic needs. Besides the three factors identified in David C. Korten's theory, which are the program, the implementers, and the target group, the limited availability of funding also contributes to the suboptimal performance of the program.

*Corresponding author

E-mail addresses: zukhrufi@gmail.com

Keywords: Disability; Empowerment; Implementation; Manado; Public Policy.

1. PENDAHULUAN

Program Penyandang disabilitas merupakan kelompok masyarakat yang mengalami hambatan dalam partisipasi sosial akibat keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik. Salah satu bentuk disabilitas sensorik adalah tunanetra, yaitu individu yang mengalami kehilangan fungsi penglihatan total atau sebagian dan memerlukan alat bantu penglihatan untuk beraktivitas secara mandiri (Ife dalam Zubaedi, 2007).

Hak-hak penyandang disabilitas telah diakui dalam *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UN CRPD)*. Di tingkat nasional, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 mengamanatkan pemberdayaan sosial sebagai tanggung jawab negara dalam menjamin kesejahteraan penyandang disabilitas. Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara turut mengatur hal tersebut dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas.

Kota Manado melalui Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat menyelenggarakan program pemberdayaan tunanetra dalam bentuk pelatihan keterampilan dan bantuan usaha ekonomi produktif (UEP). Program ini mencakup pelatihan pijat, bantuan alat bantu (seperti tongkat), serta dukungan usaha mikro seperti warung pulsa dan sembako.

Berdasarkan data Dinas Sosial Kota Manado (2022), sebanyak 125 penyandang disabilitas tunanetra terdata sebagai penerima potensial program, namun hanya 80 orang (64%) yang memperoleh bantuan. Beberapa dari mereka tetap beraktivitas di jalan sebagai pedagang kaki lima karena menganggap pendapatan harian lebih menjanjikan. Hal ini menunjukkan belum optimalnya perencanaan program dalam menjawab kebutuhan aktual sasaran.

Kesenjangan antara perumusan program dan realitas pelaksanaan mengindikasikan adanya masalah pada tahap implementasi. Studi-studi sebelumnya menunjukkan bahwa implementasi program seringkali gagal bukan karena substansi kebijakan, melainkan karena pelaksanaannya tidak mempertimbangkan karakteristik sasaran dan kapasitas organisasi (Van Meter & Van Horn, 1975). Edward III (2010) menyebutkan bahwa komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi adalah elemen kunci yang memengaruhi keberhasilan kebijakan. Grindle (2007) menambahkan bahwa isi kebijakan dan konteks implementasi juga saling memengaruhi dalam menghasilkan dampak.

Korten dan Syahrir (1986) mengemukakan model implementasi berbasis kesesuaian yang menekankan tiga elemen utama: organisasi pelaksana, desain program, dan karakteristik kelompok sasaran. Ketidaksesuaian di antara ketiganya akan menimbulkan resistensi, rendahnya partisipasi, dan efektivitas yang minim. Dalam konteks ini, pendekatan implementasi yang adaptif dan partisipatif menjadi relevan untuk dikaji lebih lanjut.

Pemberdayaan yang efektif harus melibatkan penerima manfaat secara aktif. Wilson (dalam Poerwoko & Totok, 2012) menjelaskan bahwa pemberdayaan adalah proses berlapis yang dimulai dari kesiapan individu untuk berubah, berlanjut pada keterlibatan aktif dalam pelatihan, hingga penguatan partisipasi dalam komunitas. Pandangan ini sejalan dengan Ife (dalam Zubaedi, 2007) yang menekankan pentingnya pemberdayaan sebagai proses sosial yang memberdayakan masyarakat menentukan arah hidupnya sendiri.

Sejumlah penelitian memperkuat temuan bahwa implementasi kebijakan sering terkendala pada sisi sosial dan kelembagaan. Tendean, Dengo, dan Londa (2021) menyatakan bahwa penerapan program bantuan perumahan tidak berjalan maksimal karena sasaran tidak siap secara kognitif maupun sosial. Runtuwarow, Rompas, dan Laloma (2022) menyoroti kendala anggaran dalam pelaksanaan program kebangsaan bagi generasi muda. Penelitian lain oleh Prang, Tulus, dan Londa (2022) menunjukkan pentingnya pemetaan kebutuhan dan pelibatan masyarakat dalam implementasi program hortikultura.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi program pemberdayaan penyandang disabilitas tunanetra oleh Dinas Sosial Kota Manado. Fokus analisis diarahkan pada

tiga variabel dalam teori implementasi David C. Korten, yaitu kesesuaian program, organisasi pelaksana, dan kelompok sasaran. Penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi kebijakan yang berbasis pada evaluasi implementasi agar proses pemberdayaan mampu menjawab kebutuhan kelompok rentan secara konkret.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang bertujuan untuk memahami secara mendalam proses implementasi program pemberdayaan bagi penyandang disabilitas tunanetra di Kota Manado. Pendekatan ini dipilih untuk menggali fenomena secara alami dan kontekstual melalui partisipasi langsung dengan subjek dan lingkungan penelitian. Desain deskriptif kualitatif memungkinkan peneliti menelaah interaksi sosial, persepsi pelaksana kebijakan, serta pengalaman penyandang disabilitas sebagai kelompok sasaran secara komprehensif (Nasution, 2023).

Penelitian dilaksanakan di Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Manado sebagai institusi pelaksana utama program, serta di sejumlah titik lapangan tempat penyandang disabilitas tunanetra beraktivitas, terutama di kawasan Jalan Sam Ratulangi. Lokasi tersebut dipilih berdasarkan pertimbangan strategis dan relevansi langsung terhadap fokus penelitian. Data yang dikumpulkan mencakup informasi dari pelaksana kebijakan, staf teknis, serta penyandang tunanetra yang menjadi penerima manfaat program pemberdayaan.

Teknik penentuan informan dilakukan secara *purposive*, yaitu memilih individu yang memiliki pengetahuan dan pengalaman langsung terhadap program yang diteliti. Informan terdiri dari empat orang aparatur Dinas Sosial, masing-masing berasal dari bidang rehabilitasi sosial, subbagian perencanaan, dan staf pelaksana program. Selain itu, tiga orang penyandang disabilitas tunanetra yang pernah menerima bantuan atau mengikuti pelatihan pemberdayaan juga dilibatkan sebagai informan kunci.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi langsung di lapangan, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur untuk memberi ruang fleksibilitas dalam menggali informasi lebih luas. Observasi dilakukan untuk mengamati interaksi pelaksanaan program dan respons penyandang disabilitas terhadap intervensi yang diberikan. Dokumentasi yang dianalisis meliputi data resmi Dinas Sosial, laporan kegiatan, dokumen pendataan penyandang disabilitas, serta arsip foto dan surat menyurat yang relevan.

Sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara langsung dengan informan, sedangkan data sekunder berupa dokumen kebijakan, laporan kegiatan, literatur ilmiah, dan peraturan perundang-undangan terkait penyandang disabilitas dan program pemberdayaan sosial. Kedua jenis data digunakan secara triangulatif untuk meningkatkan validitas hasil.

Proses analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Tahap reduksi dilakukan dengan memilah informasi penting dan menyusun dalam kategori tematik sesuai variabel teori implementasi David C. Korten, yaitu program, organisasi pelaksana, dan kelompok sasaran. Penyajian data dilakukan secara naratif dan disusun berdasarkan temuan lapangan. Selanjutnya, kesimpulan ditarik dengan memperhatikan keterkaitan antara data empiris, konteks kebijakan, dan kerangka teoritik yang digunakan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Program

Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Manado melaksanakan program pemberdayaan penyandang disabilitas tunanetra melalui kegiatan Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Program ini berupa pemberian bantuan dalam bentuk paket usaha, alat bantu, pelatihan keterampilan pijat, serta dukungan administrasi kesehatan seperti pembuatan Kartu Indonesia Sehat (KIS). Tujuan utama program ini adalah mendorong kemandirian ekonomi penyandang tunanetra melalui pemberdayaan berbasis potensi individu dan komunitas.

Pelaksanaan program UEP telah berjalan sejak tahun 2017. Namun, program sempat terhenti selama periode pandemi COVID-19 dan baru dilanjutkan kembali pada tahun 2022. Data terakhir menunjukkan bahwa dari 125 penyandang disabilitas tunanetra di Kota Manado, sebanyak 80 orang telah menerima bantuan (Dinas Sosial Kota Manado, 2022).

Menurut Kepala Sub Bagian Perencanaan (informan L.C), program ini dirancang untuk memberi dampak jangka panjang melalui bantuan berbasis potensi dan pelatihan. Akan tetapi, efektivitasnya sangat ditentukan oleh kesiapan penyandang dalam mengelola bantuan. Ia menyatakan, “Sudah ada yang diberikan paket usaha, misalnya jualan pulsa atau sembako, tapi sebagian belum bisa mengelola bantuan itu dengan baik. Jadi sebelum diberi bantuan, kami lakukan bimbingan dulu.” Pandangan serupa disampaikan oleh Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial (H.L) yang menegaskan bahwa program tidak hanya menasar aspek ekonomi, tetapi juga pemberdayaan mental dan keterampilan melalui pelatihan pijat dan tempat praktik pijat.

Kendala utama dalam pelaksanaan program adalah keterbatasan anggaran. Setiap penerima hanya memperoleh bantuan senilai Rp2.500.000 dalam bentuk barang, bukan uang tunai. Sumber anggaran berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang jumlahnya terbatas. L.C menjelaskan bahwa alokasi anggaran ditentukan berdasarkan populasi sasaran dan prioritas yang diusulkan setiap tahun. Hingga tahun 2024, belum ada anggaran baru yang tersedia untuk melanjutkan program secara berkelanjutan.

Program UEP pada dasarnya sudah sesuai dengan prinsip implementasi dalam teori Korten, terutama dalam dimensi “program itu sendiri”. Program telah mempertimbangkan kebutuhan dasar penyandang tunanetra melalui bantuan spesifik, seperti tongkat atau modal usaha. Namun, kesesuaian ini belum sepenuhnya optimal karena tidak disertai dengan pemetaan potensi dan evaluasi berbasis data yang komprehensif.

Organisasi Pelaksana

Implementasi program dijalankan oleh Dinas Sosial melalui Bidang Rehabilitasi Sosial. Struktur organisasi dinas telah ditetapkan dalam Peraturan Wali Kota Nomor 43 Tahun 2016, yang menjabarkan tugas dan fungsi setiap subunit. Pelaksana utama program pemberdayaan berada di bawah Seksi Rehabilitasi Sosial Penyandang Disabilitas dan Lanjut Usia, yang bekerja sama dengan subbagian perencanaan dan tim lapangan.

Menurut Seksi Rehabilitasi Sosial (informan E.R), seluruh staf pelaksana memahami dengan baik kebutuhan penyandang tunanetra. Ia menyatakan, “Kami tahu bahwa penyandang netra punya keterbatasan visual, jadi pendekatan kami sangat kontekstual, mulai dari sosialisasi sampai bimbingan teknis.” Dinas juga menggunakan Sistem Rujukan Layanan Terpadu (SRLT) untuk menerima keluhan masyarakat dan merespons permasalahan sosial secara real-time.

Meskipun struktur dan pemahaman staf cukup memadai, efektivitas organisasi masih terganggu oleh lemahnya pelatihan berkala dan ketiadaan indikator keberhasilan yang terukur. E.R mengakui bahwa belum ada standar khusus yang digunakan untuk menilai sejauh mana staf memahami dan menjalankan program dengan baik. Koordinasi antarbagian pun cenderung bersifat insidental dan reaktif, bukan berdasarkan sistem kerja yang terintegrasi.

Staf Rehabilitasi Sosial (informan J.T) menambahkan bahwa keberhasilan program sangat bergantung pada partisipasi aktif dari penyandang. Ia menjelaskan bahwa pemerintah sudah bekerja sama dengan beberapa pihak swasta seperti Indomaret untuk menyediakan tempat berjualan, namun sering kali penyandang kembali ke jalan karena merasa lebih mudah memperoleh uang dari empati masyarakat. “Kita sering sudah kasih tempat usaha, mereka tetap ke jalan karena menurut mereka lebih gampang dapat uang,” ujarnya.

Secara teoretis, organisasi pelaksana belum sepenuhnya mencerminkan elemen “kesesuaian kelembagaan” dalam model Korten. Struktur birokrasi dan sumber daya manusia memang tersedia, tetapi kurang ditunjang oleh sistem evaluasi, pelatihan, dan umpan balik berbasis data. Kelemahan ini menghambat fleksibilitas adaptif lembaga dalam menjawab kebutuhan penyandang secara dinamis.

Kelompok Sasaran atau Penerima Manfaat Program

Penerima manfaat program adalah penyandang disabilitas tunanetra yang telah terdaftar secara resmi melalui pendataan dari organisasi sosial dan kelurahan. Dinas Sosial menetapkan kuota penerima berdasarkan daftar tersebut dan ketersediaan anggaran. Dari 125 orang yang terdata, sebanyak 80 orang telah menerima bantuan hingga tahun 2022.

Wawancara dengan penyandang tunanetra menunjukkan bahwa tidak semua program tepat sasaran. Informan S.P mengaku sudah pernah menerima bantuan berupa gerai pulsa dan pelatihan pijat, namun tetap memilih berjualan di jalan karena pendapatan lebih cepat. “Kami butuh kerja tetap, bukan bantuan sesekali. Program ini belum cukup untuk kehidupan sehari-hari,” ujarnya. Informan I menegaskan bahwa ia lebih berharap pemerintah memberi akses kerja formal atau membuka lapangan kerja khusus. Sebaliknya, informan Y menyatakan belum pernah menerima bantuan sama sekali karena tidak mengetahui prosedur pendaftaran.

Dari sisi partisipasi, informan mengaku tidak pernah dilibatkan dalam proses perencanaan program, termasuk dalam forum musyawarah kelurahan atau sosialisasi. Hal ini bertentangan dengan prinsip partisipatif dalam kebijakan publik, yang menempatkan masyarakat sebagai subjek, bukan objek dari kebijakan.

Kesesuaian antara kelompok sasaran dan program masih menjadi titik lemah dalam pelaksanaan. Teori Korten menyatakan bahwa program harus selaras dengan kapasitas dan aspirasi kelompok penerima manfaat. Dalam konteks ini, sebagian besar penyandang tunanetra merasa bahwa bentuk bantuan yang diberikan belum menjawab kebutuhan jangka panjang mereka. Harapan mereka adalah pembukaan lapangan kerja yang berkelanjutan, pelatihan lanjutan, serta mekanisme monitoring pasca bantuan.

Rendahnya efektivitas program juga diperkuat oleh pengakuan beberapa informan dinas yang menyebutkan bahwa program belum memiliki sistem evaluasi pascabantuan. Monitoring hanya dilakukan sekali atau dua kali, tanpa pendampingan berkelanjutan. Hal ini menyebabkan banyak penyandang kembali ke jalan karena tidak ada kontrol atas implementasi bantuan.

Berdasarkan analisis keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa program pemberdayaan bagi penyandang disabilitas tunanetra di Kota Manado telah berjalan pada level inisiasi, tetapi belum mencapai fase pemberdayaan yang berkelanjutan. Masalah utama terletak pada kesenjangan antara desain program, kapasitas organisasi pelaksana, dan kondisi kelompok sasaran. Ketiga elemen ini perlu disinergikan secara strategis agar program benar-benar mampu menciptakan dampak sosial yang nyata.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Program Implementasi program pemberdayaan bagi penyandang disabilitas tunanetra di Kota Manado yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial belum sepenuhnya efektif dalam mewujudkan kemandirian kelompok sasaran. Meskipun program Usaha Ekonomi Produktif (UEP) telah menjangkau sebagian penyandang tunanetra, namun desain dan pelaksanaannya belum mampu menjawab kebutuhan ekonomi yang kompleks dan berkelanjutan. Ketidaksiharian antara substansi program, kapasitas organisasi pelaksana, dan karakteristik kelompok sasaran menjadi hambatan utama dalam pencapaian tujuan pemberdayaan sebagaimana dimaksud dalam teori implementasi David C. Korten.

Kelembagaan pelaksana memiliki struktur dan pemahaman dasar terhadap isu disabilitas, tetapi belum dilengkapi dengan sistem evaluasi, pelatihan berkala, serta koordinasi lintas aktor yang sistematis. Akibatnya, penyelenggaraan program masih bersifat administratif dan responsnnya terbatas pada anggaran tahunan. Kondisi ini menyebabkan rendahnya rasa memiliki terhadap program dan tingginya angka penerima manfaat yang kembali ke aktivitas informal seperti berdagang di jalan. Tidak hanya 3 faktor teori dari David C. Korten yakni program, pelaksana program, dan kelompok sasaran, melainkan ketersediaan anggaran yang membuat program ini tidak berjalan secara optimal.

Diperlukan langkah konkret dari pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas implementasi program, antara lain melalui penyusunan kebijakan yang berbasis pemetaan kebutuhan aktual, peningkatan anggaran khusus pemberdayaan disabilitas, penguatan kapasitas SDM pelaksana melalui pelatihan yang adaptif, dan penciptaan mekanisme evaluasi berkelanjutan pasca pemberian bantuan. Pemerintah juga perlu membuka ruang partisipasi yang setara bagi penyandang disabilitas dalam proses musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat kelurahan dan kota. Transformasi dari program bantuan menuju pemberdayaan sejati hanya dapat dicapai apabila terdapat sinergi yang kuat antara organisasi pelaksana, desain program, dan aspirasi kelompok sasaran yang dilibatkan sejak tahap awal hingga monitoring akhir.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Bravelly, S. R., Rompas, W. Y., & Laloma, A. (2022). Implementasi program pembinaan wawasan kebangsaan bagi generasi muda. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 8(1), 18-25.
- Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Manado. (2022). *Laporan data penerima bantuan UEP penyandang disabilitas tunanetra tahun 2022*. Manado: Bidang Rehabilitasi Sosial.
- Edward III, G. C. (2010). *Implementasi kebijakan publik*. (Terjemahan oleh Widodo). Yogyakarta: LPPM UNY.
- Grindle, M. S. (2007). *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Korten, D. C., & Syahrir, R. (1986). *Pembangunan rakyat: Strategi pembangunan yang berpusat pada rakyat*. Jakarta: LP3ES.
- Nasution, A. F. (2023). *Metode penelitian kualitatif*. Bandung: Harfa Creative.
- Poerwoko, & Totok. (2012). *Organisasi dan pemberdayaan masyarakat*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Prang, R. E., Tulus, F., & Londa, V. Y. (2022). Implementasi program sentra hortikultura di Desa Wulurmaatus Kecamatan Modinding Kabupaten Minahasa Selatan. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 7(4), 282-290.
- Sugiyono. (2022). *Metode penelitian kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial

Volume 9, Number 11 2025

E-ISSN: 2988-1986

Open Access:

Tendean, E. D., Dengo, S., & Londa, V. Y. (2021). Implementasi program bantuan stimulan perumahan swadaya dalam penyediaan rumah layak huni di Desa Tolok Satu Kecamatan Tompaso Kabupaten Minahasa. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 7(1), 45-52.

Widodo, J. (2010). *Analisis kebijakan publik*. Malang: Bayumedia.

Zubaedi. (2007). *Desain pendidikan karakter*. Jakarta: Kencana Prenada Media

*Corresponding author

E-mail addresses: zukhrufii@gmail.com