

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Dalam Undang-undang Dasar 1945 alinea ke empat bahwa tujuannya untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indonesia memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan anak bangsa. Makna dari amanat tersebut bahwa kewajiban negara adalah untuk memenuhi hak dan kebutuhan setiap warga melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik. Salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat.

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan semua warga dan merupakan salah satu tugas penting yang tidak dapat diabaikan. Pelayanan publik harus mampu menerapkan prinsip inklusivitas, sistem pelayanan publik harus bersifat terbuka dan mudah diakses oleh siapapun termasuk warga yang memiliki keterbatasan sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat termasuk pelayanan inklusif bagi warga yang berkebutuhan khusus.

Pada kenyataannya, penyediaan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pada umumnya dirancang untuk memenuhi pelayanan kebutuhan warga yang menjadi mayoritas, sedangkan pelayanan inklusif untuk warga minoritas yang memiliki kebutuhan khusus seringkali terabaikan dan kurang memperoleh perhatian dari pemerintah dalam pemenuhan haknya.

Dalam Undang–Undang Nomor 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat pada pasal 1 ayat 1 penyandang cacat dikelompokkan menjadi penyandang cacat mental, penyandang cacat fisik, dan tunaganda (cacat ganda). Pasal 21 menjelaskan bahwa pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial diarahkan pada pemberian perlindungan dan pelayanan agar penyandang cacat dapat memelihara taraf hidup yang wajar, jelas bahwa setiap pelayanan yang disediakan oleh pemerintah tidak diperbolehkan melakukan tindak diskriminasi terhadap penyandang disabilitas. Setiap lapisan masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang disediakan oleh pemerintah.

Dalam Undang–Undang Nomor 19 tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Hak–hak Penyandang Disabilitas, penyandang cacat diganti menjadi penyandang disabilitas yaitu mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya dapat menemui hambatan yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak. Yang termasuk kaum disabilitas adalah seseorang cacat sejak lahir, bencana alam, akibat perang, sakit, dan lain sebagainya yang menyebabkan kondisi fisik atau mentalnya

mengalami kecacatan. Beberapa jenis yang tergolong menjadi kaum disabilitas yaitu tuna netra, tuna rungu, tuna wicara, tuna daksa, tuna grahita, dan tuna ganda.

Permasalahan yang dihadapi penyandang disabilitas merupakan permasalahan yang cukup kompleks, keterbatasan fisik yang mereka miliki terkadang menjadi beban berat yang harus dipikul dalam kehidupan sehari – hari, hal tersebut tentunya dapat mempengaruhi mental serta kepercayaan diri mereka, dan dalam jangka waktu yang lama dapat berakibat pada gangguan psikologis, hal tersebut dapat memberikan pengaruh yang buruk bagi kehidupan mereka, melihat dari kenyataan tersebut para penyandang disabilitas membutuhkan perhatian yang lebih terkait dengan kondisi yang mereka alami. Pemerintah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pelayanan yang beranekaragam karena kebutuhan masyarakat juga beraneka ragam.

Dalam memberikan pelayanan khusus bagi penyandang disabilitas Pemerintah Provinsi DIY mengeluarkan Perda DIY No 4 tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Kaum Disabilitas. tujuan dari Perda tersebut yaitu untuk memenuhi hak dan memberikan perlindungan terhadap penyandang disabilitas dalam pendidikan, pekerjaan, kesehatan, bidang sosial, bidang seni budaya dan olahraga, pemberitaan, politik, hukum, penanggulangan bencana dan aksesibilitas. Jumlah penyandang disabilitas di provinsi daerah istimewa Yogyakarta berdasarkan data dinas sosial tahun 2011 berjumlah 35.264 orang. Untuk kota Yogyakarta terdapat 3.353 orang (9,51%), berdasarkan jenis kelamin terdapat 1.836 (54,76%) laki-laki dan 1.517 (45,24%) perempuan.

Latar belakang penulis melakukan penelitian terhadap penyandang disabilitas dalam pendidikan, pekerjaan, kesehatan, hukum dan aksesibilitas di Kota Yogyakarta dikarenakan Kota Yogyakarta sedang berupaya untuk mewujudkan kota inklusi, yaitu kota yang ramah bagi semua kalangan. Salah satu keberhasilan Kota Yogyakarta dalam memberikan pelayanan di bidang pendidikan telah berhasil meraih penghargaan *Inclusive Education Award*.

Meskipun telah meraih penghargaan dalam bidang pendidikan tetapi pada kenyataannya penyandang disabilitas sering di tolak untuk masuk sekolah, hal ini disebabkan oleh keterbatasan sekolah dan tenaga pengajar. Diskriminasi yang paling terasa bagi penyandang disabilitas adalah bidang penerimaan Pegawai Negeri Sipil maupun di sektor swasta, minimnya peluang dan ketersediaan lapangan kerja bagi penyandang disabilitas dapat terlihat jika seseorang penyandang disabilitas ingin jadi PNS maka mereka harus bersaing dengan orang normal, belum lagi bangunan yang tidak mendukung membuat mereka semakin kesulitan. Dalam sektor swasta masih banyak perusahaan yang tidak memberikan kesempatan penyandang disabilitas dalam memberikan pekerjaan.

Pemenuhan jaminan kesehatan bagi penyandang disabilitas sangat rawan terhadap penyakit. Pemberian jaminan kesehatan bagi penyandang disabilitas masih disamakan dengan orang normal, padahal mereka membutuhkan pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhannya. Dalam berpolitik penyandang disabilitas nyaris tidak mendapatkan haknya sebagai warga Negara karena mereka sulit untuk mengikuti pemilihan umum. Banyaknya kasus pelecehan seksual terhadap

penyandang disabilitas dan tindakan diskriminasi seperti mendapatkan penghinaan karena kekurangan fisik yang mereka miliki tetapi mereka tidak mampu untuk menuntut keadilan dikarenakan tidak mampu sewa pengacara.

Aksesibilitas bagi penyandang disabilitas sangat memprihatinkan contohnya Trotoar yang sering disalahgunakan menjadi tempat berjualan, ram transjogja yang terlalu curam sehingga menyulitkan pengguna kursi roda. Dinas perizinan kota yogyakarta meskipun sudah terdapat jalan khusus bagi penyandang disabilitas tapi di tutup oleh pot bunga dan satunya lagi dijadikan tempat parkir, pemandangan serupa dapat terlihat di dinas sosial kota yogyakarta yang bahkan belum ada pegangan tangan.

Setiap penyandang disabilitas tentu memiliki kekhususan pelayanan yang seharusnya didapatkan, akan tetapi saat ini penyandang disabilitas mendapat pelayanan yang sama dengan orang normal pada umumnya. Dengan dibuatnya kebijakan publik melalui Perda DIY Nomor 4 Tahun 2012 diharapkan penyandang disabilitas di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya di Kota Yogyakarta mendapatkan pelayanan publik sesuai dengan kekhususannya.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pemenuhan Hak penyandang disabilitas?
2. Faktor-faktor apasaja yang mempengaruhi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas?

C. TUJUAN

Berdasarkan kegiatan penelitian/survey diatas maka diharapkan dapat diwujudkan tujuan sebagai outputnya, yaitu:

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan daerah Nomor 4 tahun 2012 tentang Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Peraturan daerah Nomor 4 tahun 2012 tentang Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas di Kota Yogyakarta.

D. MANFAAT

Manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Memberikan pengalaman kepada penulis untuk memperluas dan pengetahuan tentang implementasi kebijakan publik.
2. Untuk dapat dijadikan sumber kajian ilmu pengetahuan yang ada dalam penelitian.
3. Memberikan pemahaman untuk saling menghargai dalam perbedaan, cara bersikap kepada masyarakat penyandang disabilitas.

E. KERANGKA TEORI

1. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian kebijakan Publik

Menurut Predrickson dan Hart kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada Tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan/mewujudkan sasaran yang diinginkan.¹

David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat aktifitas pemerintah (*the impact of goverment activity*).²

Pengertian diatas menyebutkan bahwa aktifitas dalam praktik pemerintahan tidak lepas dari adanya pengambilan keputusan dan kebijakan yang dijelaskan sebagai “dampak” suatu bentuk konsekuensi kekuasaan.

William N Dunn menyebut istilah kebijakan publik (*public policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung. Termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.³

¹ Hessel Nogi tangkilisan, 2003, *kebijakan publik: Untuk pemimpin Berwawasan Internasional*, Yogyakarta: Balairung&Co. Hal 12.

² Rian Nugroho. *Publik policy.dinamika kebijakan analisis kebijakan Manajemen Kebijakan*. PT Elek Media Komptindo,jakarta hal 199.

³ Willian N. Dunn,2003, *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press., hal 132.

Yang dimaksudkan oleh William N Dunn, *policy public* ialah hal yang saling berkaitan dalam kerangka keputusan, wilayah pemerintahan merupakan wujud yang kompleks dan dengan kebijakan, dalam mengambil atau tidaknya suatu keputusan. Jadi kebijakan publik merupakan segala tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah yang dampaknya dirasakan oleh semua lapisan masyarakat. Pemerintah perlu melakukan suatu kebijakan karena pemerintah memiliki otoritas kekuasaan yang sah untuk mengatur warganya, tetapi tidak berarti pemerintah bisa bertindak sewenang-wenang.

b. Implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.⁴ Implementasi merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah di tetapkan. Dengan kata lain implementasi merupakan proses penerjemah pernyataan kebijakan (*policy statement*) kedalam aksi kebijakan (*policy action*).

Ripley dan Frankin 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*).

Dari definisi diatas implementasi merupakan rangkaian tindakan untuk mencapai sebuah tujuan yang telah ditetapkan. Sebagai suatu rangkaian kegiatan yang bersifat komplementer terhadap kebijakan yang lain.

⁴ Budi Winarto. *Kebijakan Publik. Teori proses dan studi kasus*. Carps. Yogyakarta. Hal 146.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu 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/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Pengertian implementasi diatas lebih ditekankan bahwa implementasi merupakan hal yang kompleks dalam suatu kebijakan baik itu mencakup hasil atau dampak pengaruhnya tindakan keputusan, pasca penerapan kebijakan ialah fokus dari suatu bentuk implementasi. ia juga menengarai bagaimana kerja dari implementasi perlu perumusan bentuk kerjanya sehingga dalam wilayah usaha administratif proses implementasi ini dapat berdampak nyata pada wilayah penerapannya (publik).

Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan tindakan yang dilakukan oleh individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah ataupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-

usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.⁵

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, kebijakan biasanya berupa peraturan Undang-undang. Keberhasilan dari implementasi ditentukan oleh sejauh mana setiap perencanaan dan ide-ide tertuang sesuai dengan kesepakatan dan prosedur yang telah ditetapkan. Dalam setiap implementasi tergantung pada pelaksana dari Program – program dalam Implementasi tersebut atau disebut Implementator dan kelompok target, Implementator harus memiliki komitmen dan kompetensi yang memadai. Selain itu keberhasilan implementasi juga dipengaruhi berbagai situasi non teknis seperti kondisi lingkungan dan keadaan sosial yang ada dalam proses implementasi tersebut.

Model-model implementasi, pertama model yang dikembangkan oleh Van Mater dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai *A Model Of the Policy Implementation Process* (model proses implementasi kebijakan) Teori ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan.

Van Mater dan Van Horn membuat tipologi kebijakan menurut jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Alasan dikemukakannya hal ini ialah bahwa proses implementasi

⁵ Rian Nugroho. *Publik policy. Dinamika kebijakan Manajemen Kebijakan*. PT Elek Media Komptindo.jakarta hal 681

itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi. Jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

- a. Standar dan Sasaran kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- d. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor
- e. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- f. Kecenderungan(*disposition*) dari pelaksana/implementor.

Kedua, model yang dikembangkan Daniel Mazmanian dan Paul A.Sabtier, yang disebut *A Framework For Implementation Analysis* (kerangka Analisis Implementasi) Mazmanian dan Sabtier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam 3 variabel :

- a. Variabel *independen*, yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Banyaknya kesulitan yang ditemukan dalam implementasi program-program pemerintahan

- b. Variabel *intervening*, yaitu kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan.
- c. Variabel *dependen*, yaitu pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan tujuan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

2. Pelayanan publik

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.⁶ merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan.

Pada dasarnya manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Menurut Kotler pelayanan adalah aktivitas atau hasil yang dapat ditawarkan oleh sebuah lembaga kepada pihak lain yang biasanya tidak kasat mata, dan hasilnya tidak dapat dimiliki oleh pihak lain tersebut.

Thoha dalam Nasution, (1993) menyatakan bahwa pelayanan masyarakat merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang maupun suatu instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan pada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

⁶ H.A. moenir, *manajemen Pelayanan Umum*, (Jakarta: Bumi Aksara,1997), hlm 17.

Talizidalu Ndraha dalam aries Djaenuri (1995) menjelaskan bahwa pelayanan (services) meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak.

Kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan hak yang melekat pada setiap orang baik itu secara pribadi maupun universal.

Pelayanan publik diartikan, pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan⁷.

Kurniawan pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan.⁸

Joko widodo (2001) sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan.

Saefullah (2007) pelayanan publik adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan para pejabat dalam berbagai lembaga untuk memberikan pelayanan kepada publik, baik yang sifatnya langsung maupun sifatnya tidak langsung.

⁷ kurniawan,*op.cit.*,hlm 4.

⁸ Agung, kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*,(Yogyakarta:Pembaruan ,2005)hal 6.

Menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003, publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Maka kesimpulan definisi pelayanan publik merupakan suatu proses pemenuhan kebutuhan yang menjadi hak daripada penerima jasa sebagai suatu bentuk upaya dalam peningkatan kualitas kesejahteraan, yang pada konteks umumnya suatu negara, yakni pemerintah (*government*) selaku subjek penyelenggara pelayanan dan masyarakat (*Society*) sebagai obyek penerima pelayanan.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintahan harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan individual tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

3. Disabilitas

a. Definisi Disabilitas

Penyandang cacat tidak lagi digunakan karena dianggap mendiskriminasi para penyandang cacat. Istilah cacat kini digantikan dengan istilah disabilitas.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia penyandang diartikan dengan orang yang menyandang (menderita) sesuatu.⁹ Sedangkan disabilitas berasal dari kata *dis* dan *ability*, *dis* digunakan untuk menyebut suatu kondisi berkebalikan dari sesuatu pada kata dibelakangnya, sedangkan *ability* memiliki arti kemampuan. Sehingga jika pengertian *dis* dan *abilitas* digabungkan maka akan menjadi kebalikan (*dis*) dari kondisi mampu (*ability*) atau dalam kata lain berarti ketidakmampuan. Jadi disabilitas adalah keadaan seseorang dimana orang tersebut memiliki ketidakmampuan melakukan suatu hal yang bisa dilakukan orang pada umumnya.

Menurut organisasi kesehatan dunia (WHO) dalam *International Classification of Functioning, Disability and Health ICF* (2001) merinci definisi kecacatan dalam tiga terminologi. Pertama adalah *impairment* yang diartikan sebagai suatu kehilangan atau ketidaknormalan baik psikologis, fisiologis, maupun kelainan struktur atau fungsi anatomis. Kedua adalah *disability* yang diartikan sebagai suatu ketidakmampuan melaksanakan suatu aktivitas atau kegiatan tertentu sebagaimana layaknya orang normal yang disebabkan oleh kondisi *impairment* tersebut. Ketiga adalah *handicap* yang didefinisikan sebagai kesulitan atau kesukaran dalam kehidupan pribadi, keluarga dan masyarakat, baik dalam bidang sosial, ekonomi, maupun psikologi yang dialami oleh seseorang yang disebabkan ketidaknormalan tersebut.¹⁰

⁹Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, *Edisi Ke Empat*.(Departemen Pendidikan Nasional:Gramrdia,Jakarta,2008).

¹⁰ Gadis Arivia dkk, *mencari ruang untuk difabel* , (Jakarta: YJP), hal 18.

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 hak¹¹

Menurut Perda No 4 tahun 2012, penyandang disabilitas atau disebut dengan nama lain adalah setiap orang yang mengalami gangguan, kelainan, kerusakan dan/atau kehilangan organ fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu tertentu atau permanen dan menghadapi hambatan lingkungan fisik dan sosial¹².

Jadi penyandang disabilitas adalah orang yang hidup dengan karakteristik khusus dan memiliki perbedaan dengan orang pada umumnya. Karena karakteristik yang berbeda inilah memerlukan pelayanan khusus agar mereka mendapatkan hak-haknya sebagai manusia yang hidup di muka bumi ini.

b. Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Hak dalam kamus besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa hak adalah (1) yang benar, (2) milik kepunyaan, (3) kewenangan, (4) kekuasaan untuk

¹¹ Undang-Undang Nomor 19 tahun 2011 tentang pengesahan Hak-Hak penyandang Disabilitas, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5251)

¹² Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 tahun 2012 tentang perlindungan dan pemenuhan Hak-Hak penyandang Disabilitas.

berbuat sesuatu, (5) kekuasaan untuk menuntut sesuatu, (6) drajat dan martabat.¹³

Semua masyarakat memiliki hak yang sama dalam menjalani kehidupannya.

Hak-hak penyandang disabilitas yang diatur dalam Peraturan Daerah No 4 tahun 2012 meliputi :

1. Bidang pendidikan

Penyandang disabilitas mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan pada satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan dimana penyelenggaraan pendidikan dilaksanakan melalui sistem pendidikan khusus dan pendidikan inklusif. Penyelenggara pendidikan khusus melalui SLB yang diarahkan untuk terwujudnya penyelenggaraan sistem pendidikan Inklusif bagi disabilitas.

2. Bidang pekerjaan

Semua penyandang disabilitas mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk mendapatkan pekerjaan yang layak meliputi:

- a. Tenaga kerja disabilitas mempunyai hak untuk mendapatkan pelatihan kerja guna pembekalan dan peningkatan kompetensi.
- b. Tenaga kerja disabilitas mempunyai hak dan kesempatan untuk memilih, mendapatkan dan pindah pekerjaan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.

¹³ Peorwardarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (jakarta; Balai Pustaka, 2001), hlm 174.

- c. Fasilitasi pemenuhan kuota kerja bagi disabilitas pada perusahaan negara, perusahaan daerah dan/atau perusahaan swasta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Pemberian perlindungan, perlakuan, dan kesempatan yang setara dalam lingkungan kerja serta pemberian upah bagi disabilitas sesuai dengan persyaratan pengupahan.
- e. Fasilitas kerja yang aksesibel, fasilitas kesehatan, keselamatan kerja dan jaminan sosial tenaga kerja.

3. Bidang kesehatan

Setiap penyandang disabilitas mempunyai hak yang setara dan kesempatan yang sama untuk mengikuti setiap kegiatan upaya kesehatan pada semua penyelenggara pelayanan kesehatan yang meliputi :

- a. Promotif, upaya pelayanan kesehatan dalam bentuk kegiatan yang lebih mengutamakan promosi kesehatan bagi penyandang disabilitas.
- b. Kuratif, upaya pelayanan kesehatan dalam bentuk kegiatan atau rangkaian kegiatan pengobatan yang ditunjukkan untuk penyembuhan penyakit, pengurangan penderitaan akibat penyakit dan/atau pengendalian kecacatan.
- c. Rehabilitatif, upaya pelayanan kesehatan dalam bentuk kegiatan mengoptimalkan fungsi tubuh disabilitas sehingga dapat beraktivitas secara mandiri dan berpartisipasi sosial sebagai anggota masyarakat sesuai dengan kemampuannya.

Penyandang disabilitas mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dengan biaya yang terjangkau pemerintah Daerah melalui Badan Pelaksana Jaminan Kesehatan menjamin biaya kesehatan bagi penyandang disabilitas yang tidak mampu.

4. Bidang sosial

Setiap penyandang disabilitas mempunyai hak untuk mendapatkan

- a. Rehabilitasi sosial, bertujuan untuk mengubah paradigma masyarakat dan menghapus stigma negatif terhadap disabilitas serta memulihkan dan mengembangkan kemampuan disabilitas agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya dalam masyarakat.
- b. Jaminan sosial, bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap penyandang disabilitas yang diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan.
- c. Pemberdayaan sosial, bertujuan untuk memberdayakan disabilitas agar mampu memenuhi kebutuhannya secara mandiri serta meningkatkan peran serta lembaga dan peorangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- d. Perlindungan sosial, bertujuan untuk mencegah dan mengatasi resiko dari guncangan dan kerentanan disabilitas agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar.

5. Bidang seni, budaya dan olah raga

Setiap penyandang disabilitas mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk melakukan kegiatan dan menikmati seni, budaya dan

olahraga serta mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap pemberitaan negatif dan perlakuan diskriminatif dari media massa.

6. Bidang politik

Penyandang disabilitas mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam menyampaikan pendapat dan berorganisasi. Pemerintah daerah memfasilitasi para peyandang disabilitas untuk mendapatkan pelayanan berupa informasi, teknis dan/atau asistensi tentang penyelenggaraan pemilihan umum yang sesuai dengan jenis kebutuhan disabilitas.

7. Bidang hukum

Penyandang disabilitas mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk mendapatkan keadilan dan perlindungan hukum. Guna terwujudnya pendampingan hukum bagi disabilitas yang melakukan tindakan hukum, maka pemerintah daerah bekerjasama dengan Lembaga Bantuan Hukum untuk menyediakan pelayanan pendampingan.

8. Bidang penanggulangan bencana.

Penyandang disabilitas mempunyai hak untuk mendapatkan aksesibilitas prioritas pelayanan dan fasilitas pelayanan dalam setiap tahap proses penanggulangan bencana sesuai dengan kebutuhannya

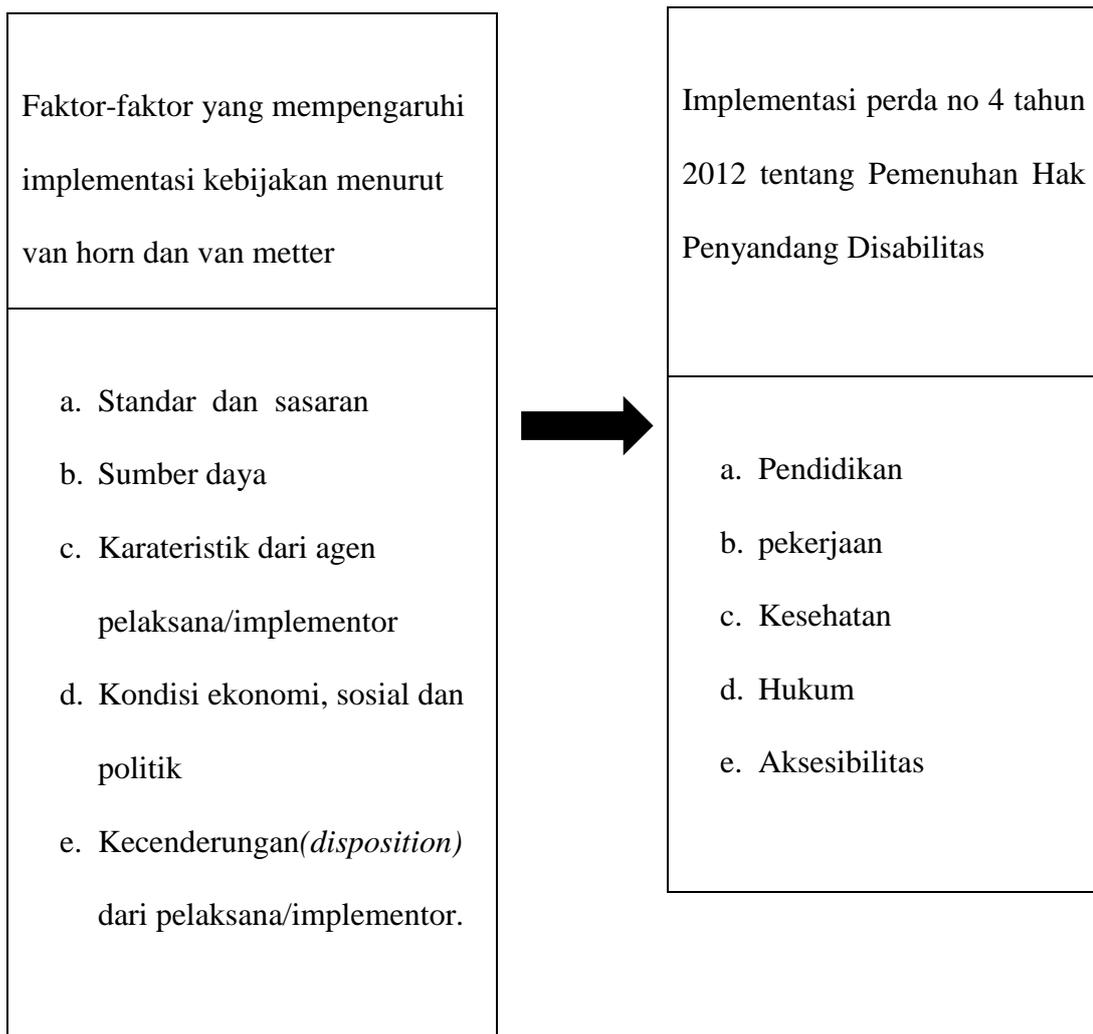
- a. Tahap pra bencana, masyarakat mendapatkan edukasi, pelatihan dan simulasi penyelamatan disabilitas dalam situasi darurat
- b. Tahap tanggap darurat perlindungan terhadap disabilitas yang dilakukan dengan memberikan prioritas berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan dan psiko-sosial.

- c. Tahap pasca bencana, memberikan rehabilitasi kepada disabilitas yang mengalami dampak bencana untuk menghindari kecacatan sekunder yang meliputi rehabilitasi medik dan rehabilitasi non medik.

Dalam PERDA ini dinyatakan salahsatunya bahwa penyelenggaraan setiap jenis dan bentuk pelayanan pemenuhan dan perlindungan hak dilaksanakan berdasar pada hasil penilaian tingkat kebutuhan disabilitas.

F. KRANGKA TEORITIK

Gambar 1.1 Gambar yang menghubungkan antara faktor yang mempegaruhi implementasi kebijakan dengan Perda No 4 tahun 2012.



G. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan adalah cara dalam suatu kebijakan agar mencapai tujuannya. Dalam implementasi kebijakan melibatkan berbagai unsur yang diharapkan dapat menjalin kerjasama yang baik dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Setiap implementasi kebijakan memiliki legitimasi hukum dalam kegiatan administrasi di dalamnya.

2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Pelayanan publik merupakan semua jenis pelayanan baik yang berbentuk jasa publik maupun barang publik yang pada dasarnya merupakan tanggung jawab dari setiap instansi pemerintahan di pusat maupun di daerah yang pelaksanaannya sesuai dengan Perundang-Undangan.

3. Disabilitas

Disabilitas adalah keadaan seseorang dimana orang tersebut memiliki ketidakmampuan melakukan suatu hal yang bisa dilakukan orang pada umumnya. Penyandang disabilitas merupakan suatu keadaan dimana orang-orang tersebut memiliki kebutuhan dan karakteristik yang khusus dalam pemenuhan hak-haknya. Dari perbedaan itulah mereka memerlukan suatu pelayanan khusus layaknya yang didapatkan manusia normal pada umumnya.

H. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional bertujuan untuk memudahkan dalam menganalisis data maka perlu diberikan batasan-batasan dan gejala-gejala yang di identifikasikan dengan tujuan untuk menjawab masalah dalam penelitian.

1. Implementasi kebijakan Perda DIY Nomor 4 tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Kaum Disabilitas.
 - a. Pendidikan
 - b. Pekerjaan
 - c. Kesehatan
 - d. Hukum
 - e. aksesibilitas
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.
 - a. Standar dan sasaran
 - b. Sumber daya
 1. Sumber daya manusia.
 2. Fasilitas.
 - c. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
 1. Sosialisasi untuk mencapai tujuan yang sudah dibuat.
 2. Kerjasama antara pemerintah yang membuat kebijakan dengan lembaga yang memperjuangkan hak kaum disabilitas.

- d. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor.
 - 1. Organisasi formal dan non formal.
 - 2. Terdapat *Standar Operating procedures* (SOP) dalam kebijakan yang telah dibuat.
- e. Kondisi ekonomi, sosial dan budaya
 - 1. Keadaan ekonomi
 - 2. Kelompok kepentingan
 - 3. Budaya masyarakat
- f. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementator
Sikap dari pelaksana kebijakan.

I. METODE PENELITIAN

Menurut Nasir metode penelitian merupakan cara utama yang digunakan peneliti untuk mencapai tujuan dan menentukan jawaban atas masalah yang diajukan.¹⁴

Sugiyono metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.¹⁵

Dalam penelitian ini, penulis memilih metode penelitian deskriptif sebuah metode yang efektif untuk tujuan mendeskripsikan atau menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena yang bersifat alamiah maupun fenomena hasil rekayasa.

¹⁴ Nazir, Metode Penelitian, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988:51)

¹⁵ Sugiyono, Metode Penelitian Administrasi (Bandung, Alfabeta 2004:1)

1. Jenis penelitian

Bogdad dan Taylor menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati.¹⁶

Pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas merupakan salah satu inovasi dalam memberikan pelayanan yang sama tanpa diskriminasi untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakat penyandang disabilitas. Melihat dari topik dalam penelitian ini, diharuskan menggunakan metode penelitian kualitatif agar mendapatkan hasil yang mendalam dan alamiah terkait dengan pemenuhan hak-hak bagi penyandang disabilitas.

2. Lokasi penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kota Yogyakarta, alasan pemilihan lokasi ini yaitu atas ketertarikan penulis untuk mengetahui dan memahami kebijakan yang dibuat oleh pemerintah DIY melalui Perda DIY Nomor 4 tahun 2012 yang bertujuan untuk memenuhi hak-hak penyandang disabilitas, dan bagaimana pelaksanaannya mengenai kebijakan ini di kota Yogyakarta.

3. Unit analisa data

Unit analisa data adalah obyek analisis yang dijadikan obyek penelitian. dalam penelitian ini obyek yang menjadi penelitian adalah Dinas Sosial dan Lembaga Swadaya Masyarakat yaitu lembaga SAPDA (Sentra Advokasi

¹⁶ Lexy J Moloeng, Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi, (bandung, Remaja Rosdakarya, 2004:3

Perempuan, Difabel dan Anak) sebagai sebuah lembaga yang terlibat dan berperan aktif dalam mewujudkan inklusifitas di Kota Yogyakarta.

4. Teknik pengumpulan data

Prosedur penelitian kualitatif tidak terlalu menekankan pada desain awal yang sudah dirumuskan. Artinya desain dalam penelitian kualitatif ini, akan mengikuti perkembangan dari setting yang akan diteliti. dalam penelitian kualitatif ini dilakukan kegiatan berupa mengumpulkan dan mencatat data secara terperinci dari berbagai masalah yang berhubungan dengan obyek penelitian. Pelaksanaan pengambilan data tersebut langsung dilakukan oleh peneliti sendiri dengan melakukan pengamatan dan langsung berpartisipasi aktif dalam proses tersebut. Penelitian kualitatif memfokuskan perhatian pada upaya untuk memahami terkait bagaimana pelayanan publik dilakukan di kota Yogyakarta.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik pengumpulan data tersebut diharapkan dapat memberikan data yang optimal, sehingga diperoleh informasi yang diharapkan.

a. Observasi

Menurut Supriadi observasi merupakan metode pengumpul data yang dilakukan dengan cara mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang diselidiki.¹⁷

¹⁷ Supardi. *metodologi penelitian*. (Mataram. yayasan cerdas press:2006) Hal.8

Observasi yang akan dilakukan terkait dengan Perda DIY Nomor tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas. yang akan diamati disini adalah pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dalam pelayanan publik yaitu pendidikan, pekerjaan, kesehatan, politik, hukum, dan aksesibilitas yang mendukung akan terwujudnya kota inklusi di kota Yogyakarta.

b. Wawancara

Menurut Sugiono wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu dan dengan wawancara, peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi yang tidak mungkin bisa ditemukan melalui observasi.¹⁸

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan kepada Ibu Nani selaku Kepala Pelayanan Rehabilitasi Sosial di Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Ibu Mardiaty selaku Penanggung Jawab Pengembangan tenaga kerja, Bapak Danang selaku Kepala gedung dan bangunan di DBGAD, Bapak Nugroho selaku selaku Seksi bangunan jalan di KIMPRASWIL, Bapak Aris Widodo selaku Kepala seksi manajemen

¹⁸ Sugiono. *metode penelitian pendekatan kuantitatif, kualitatif, dan r&d*(bandung. alfa beta:2009) hal 317

pengampu pendidikan inklusi, Bapak Bayu selaku Manajemen lalu lintas di Dinas Perhubungan dan Bapak I Made Sudana selaku Inklusif Community di lembaga SAPDA.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah data-data yang mendukung penelitian dan dapat diperoleh menggunakan teknik dokumentasi, yaitu dengan memakai dokumen sebagai sumber data yang diperoleh, teknik dokumentasi adalah dengan cara memelihara laporan-laporan, catatan-catatan dan dokumen yang diperoleh.

5. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang menjadi prioritas utama dalam menunjang proses penelitian yang diperoleh dari Dinas Sosial dan Lembaga SAPDA (Sentra Advokasi Perempuan Difabel dan Anak). Dalam penelitian ini data primernya adalah masalah yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pemenuhan hak penyandang disabilitas. Disini penulis akan melakukan survei langsung dilapangan dengan melakukan interview di instansi tersebut.

b. Data sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh menggunakan studi kepustakaan yang berasal dari buku jurnal dan internet untuk mendukung

peneliti dalam memperoleh kelengkapan data yang relevan sesuai dengan masalah yang diteliti.

6. Teknik Analisa Data

Bogdan menyatakan bahwa analisa data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah difahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain.¹⁹

Dalam Penelitian ini Penulis menggunakan Teknik Deskriptif kualitatif, dengan teknik ini penulis dapat mendeskripsikan suatu kejadian, gejala atau peristiwa yang berhubungan dengan unit analisis data. Untuk menguji teori – teori tertentu peneliti menggunakan hubungan antar variabel, dengan digunakan pendekatan kualitatif, peneliti dapat melakukan peninjauan dan penyelidikan terhadap fenomena sosial yang berkaitan dengan unit analisis data, dengan teknik deskriptif penulis dapat mengklarifikasikan data dan diproyeksikan dengan kata serta kalimat sesuai dengan klasifikasinya sehingga didapat kesimpulan akhir.

¹⁹ Sugiono, *metode penelitian kualitatif,kualitatif dan R&D*,bandung 2013: 244