

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan sebuah daerah yang memiliki keunikan dari segi pemerintahan dan salah satu daerah yang dianggap baik sistem pemerintahan daerahnya, terlepas dari itu semua tentu problematika sosial akan semakin kompleks. Dengan adanya kesenjangan sosial, konflik kepentingan, kriminal dan lain sebagainya. Termasuk terabaikannya hak-hak kaum minoritas. Semua hal tersebut menjadi sentral menuju kehidupan yang damai dan sejahtera, dalam artian adalah pihak-pihak yang terpinggirkan secara sosial akan menyebabkan masalah sosial yang akan mengganggu keamanan dan kedamaian. Selain dari itu, di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu daerah yang memiliki kaum penyandang disabilitas yang bisa dikatakan tidak sedikit, Daerah Istimewa Yogyakarta juga merupakan salah satu daerah otonomi khusus yang memiliki peraturan daerah tentang disabilitas selain Jakarta.

Di Indonesia sendiri belum banyak pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang memiliki peraturan daerah disabilitas (penyandang cacat), diantaranya adalah DKI Jakarta, Yogyakarta, Bandung dan Solo¹. Baru sebagian kecil daerah memiliki peraturan tersebut. Salah satu yang menarik untuk dikaji adalah kondisi sosial masyarakat, baik dari segi politik, kesehatan dan akses pendidikan bagi khalayak umum, tentu setiap warga negara dijamin oleh negaranya, sudah menjadi rahasia umum jika dirasakan manfaatnya bagi kalangan *normal*, namun bagaimana dengan kalangan yang *up normal* atau kaum disabilitas.

Di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara bahwasanya setiap individu memiliki kesamaan hak dan kesempatan yang sama, bahwa warga negara memiliki hak, kewajiban dan

¹ www.krjogja.com/m/liputan-khusus/urgensidisabilitas diakses 4 Desember 2014

peran yang sama berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Itu artinya tidak ada diskriminasi hak dalam hal apapun. Di dalam kehidupan Tuhan menciptakan hamba-Nya dengan sempurna, meski kemudian memiliki kelebihan dan kekurangan. Oleh karena itu mungkin dapat melihat, mengetahui dan berinteraksi dengan saudara-saudara kita yang memiliki keterbelakangan, baik secara fisik maupun secara mental, seperti seperti tuna rungu (pendengaran), tuna grahita (IQ rendah), tuna wicara (berbicara), tuna daksa (tangan/ kaki), autism dan lain-lain. Mereka yang memiliki keterbelakangan baik secara fisik maupun secara mental dapat di sebut dengan disabilitas.

Penelitian ini dilakukan di panti asuhan Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) yaitu panti asuhan Bina Siwi. panti asuhan ini sengaja peneliti ambil sebagai contoh penerima implementator karena memiliki beberapa kriteria yang dibutuhkan, diantaranya adalah panti asuhan ini adalah salah satu panti asuhan yang menangani penyandang disabilitas berbagai jenis ketunaan, panti asuhan ini berdiri dan dikelola secara swadaya dan mandiri, sehingga sangat kreatif dalam mencari sumber daya, di Kabupaten Bantul sendiri terdapat sekitar 68 lembaga kesejahteraan sosial², tiga diantaranya adalah panti asuhan penyandang disabilitas, dan yang mandiri hanya panti asuhan Bina Siwi, artinya adalah dua panti asuhan yang lain sudah dikelola dengan baik dibawah Yayasan Marsudi, sehingga sudah terjamin pendanaan dan operasional secara finansialnya.

Di dalam kehidupan sehari-hari peneliti banyak menjumpai berbagai macam masalah yang mereka hadapi, yang kemudian membuat kaum disabilitas ini merasa menjadi kaum yang termarginalkan atau terpinggirkan oleh khalayak umum.

Menurut *International Labour Organization (konvensi PBB mengenai hak-hak Disabilitas) atau disingkat dengan UNCRPD Tahun 2011*, yaitu sebuah organisasi internasional yang berperan aktif lebih dari lima puluh tahun dalam memperjuangkan hak-

² Data Dinas sosial Kabupaeten Bantul tahun 2013

hak disabilitas, menurut mereka fakta yang terjadi saat ini adalah³ :

1. Sekitar 15 persen dari jumlah penduduk di dunia adalah penyandang disabilitas, lebih dari satu miliar orang. Mereka terbilang kelompok minoritas terbesar di dunia.
2. Sekitar 82 persen dari penyandang disabilitas berada di negara-negara berkembang dan hidup di bawah garis kemiskinan dan kerap kali menghadapi keterbatasan akses atas kesehatan, pendidikan, pelatihan dan pekerjaan yang layak.
3. Penyandang disabilitas tergolong lebih rentan terhadap kemiskinan di setiap negara, baik diukur dengan indikator ekonomi tradisional seperti PDB atau, secara lebih luas, dalam aspek keuangan non-moneter seperti standar hidup, misalnya pendidikan, kesehatan dan kondisi kehidupan.
4. Penyandang disabilitas perempuan memiliki risiko lebih besar di bandingkan penyandang disabilitas laki-laki. Kemiskinan mereka terkait dengan sangat terbatasnya peluang mereka atas pendidikan dan pengembangan keterampilan.
5. Hampir sebanyak 785 juta perempuan dan laki-laki dengan disabilitas berada pada usia kerja, namun mayoritas dari mereka tidak bekerja. Mereka yang bekerja umumnya memiliki pendapatan yang lebih kecil dibandingkan para pekerja yang non-disabilitas diperekonomian informal dengan perlindungan sosial yang minim atau tidak sama sekali.
6. Para penyandang disabilitas kerap kali terkucilkan dari pendidikan, pelatihan kejuruan dan peluang kerja.
7. Lebih dari 90 persen anak-anak dengan disabilitas di negara-negara berkembang tidak bersekolah (UNESCO) sementara hanya 1% perempuan disabilitas bisa membaca (UNDP).

Dari data diatas menunjukkan betapa besar angka mengenai disabilitas dan permasalahan sosialnya, berbanding terbalik di Indonesia selama dasawarsa terakhir, Indonesia mengalami kemajuan yang stabil dalam meningkatkan pendapatan per kapita dan kemajuan besar dalam

³ <http://www.ilo.org/jakarta> diakses pada 10 September 2014 pukul 14.34 WIB

penghapusan kemiskinan. Namun, negara ini menghadapi tantangan dalam mencapai pembangunan yang merata.⁴ Tingkat kemiskinan masih terbilang sangat tinggi dan di banyak wilayah Indonesia dan ketimpangan, terutama bagi masyarakat yang termarginalisasi dan rentan, termasuk para penyandang disabilitas, masih terjadi. Para penyandang disabilitas kerap kali terisolir secara sosial dan menghadapi diskriminasi dalam akses atas kesehatan dan layanan-layanan lainnya, pendidikan dan pekerjaan.

Sedangkan fakta yang terjadi di Indonesia saat ini di lansir dari akun resmi *International Labour Organization (ILO)* adalah⁵ :

1. Sejalan dengan penghitungan WHO, di perkirakan 10 persen dari penduduk Indonesia (24 juta) adalah penyandang disabilitas.
2. Menurut data PUSDATIN dari Kementerian Sosial pada 2010, jumlah penyandang disabilitas di Indonesia adalah: 11,580,117 orang dengan di antaranya 3,474,035 (penyandang disabilitas penglihatan), 3,010,830 (penyandang disabilitas fisik), 2,547,626 (penyandang disabilitas pendengaran), 1,389,614 (penyandang disabilitas mental) and 1,158,012 (penyandang disabilitas kronis).
3. Sementara menurut data Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, pada 2010 jumlah penyandang disabilitas sejumlah 7,126,409 orang.

Kurang akuratnya data mengenai jumlah penyandang disabilitas telah menghambat serangkaian aksi dan tindakan yang seharusnya dapat dilakukan. Bahkan tidak terdapat data yang akurat dan mendalam mengenai penyandang disabilitas di Indonesia. Sedangkan data yang dapat diinput dari Daerah Istimewa Yogyakarta pun demikian, banyak versi data yang menunjukkan angka tentang disabilitas di Daerah Istimewa Yogyakarta :

⁴ Ibid

⁵ Ibid

Tabel 1.1
Jumlah SLB, Siswa dan Guru di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
Berdasarkan Pendidikan Formal.
2006/2007 - 2012/2013

No	Kabupaten	Sekolah		Murid	Guru	Kelas
		Negeri	Swasta			
1	Kulonprogo	1	6	399	109	140
2	Bantul	2	16	1.339	369	372
3	Gunung kidul	1	7	483	110	154
4	Sleman	1	28	1.488	1.488	443
5	Kota Yogyakarta	3	6	141	680	141
Jumlah		8	63	4.389	1.271	1.250
2011/2012		8	59	3.999	1.243	1.219
2010/2011		9	60	3.710	1.334	996
2009/2010		8	31	3.585	1.221	1.046
2008/2009		7	53	3.110	1.136	927
2007/2008		7	53	3.110	1.136	1.013
2006/2007		6	52	2.833	1.027	787

Sumber : BPS DIY 2013

Sebenarnya sebelumnya telah ada Undang-Undang yang menangani kaum disabilitas, yaitu Undang-Undang Nomor 4/1997 mengenai penyandang disabilitas beserta pengaturan implementasinya nomor 43/1998. Belum maksimalnya implementasi serta pendataan jumlah penyandang disabilitas menyebabkan penyandang disabilitas belum bisa menikmati hak-haknya yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang. Berdasarkan data diatas peneliti mencoba menggali peran Dinas Sosial yang menjadi implementator dari pemerintah yang memiliki program terhadap kaum disabilitas yang diatur lebih sempit dalam perda No. 4 tahun 2012. Dalam hal ini peneliti mengambil sampel objek di panti asuhan anak berkebutuhan khusus, yakni panti asuhan Bina Siwi, Pajangan, Kabupaten Bantul. Dari data

lapangan yang ada sesungguhnya banyak sekali problematika yang dihadapi oleh panti asuhan Bina Siwi ini, peneliti banyak menitikberatkan pada satu aspek kehidupan saja agar pembahasan lebih mendalam, yakni aspek sosial. Ini berdasarkan Peraturan Daerah DIY Nomor 4 tahun 2012 sebagai berikut⁶ :

1. Aspek sosial

Yang dimaksud dengan aspek sosial menurut Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2012, aspek sosial adalah setiap penyandang disabilitas mempunyai hak dan/atau kesempatan untuk mendapatkan :

- a. Rehabilitasi sosial
- b. Jaminan sosial
- c. Pemberdayaan sosial, dan
- d. Perlindungan sosial

Dari aspek sosial ini dapat kita lihat sebenarnya sangat mengandung kesejahteraan bagi kaum disabilitas, menjamin kehidupan dan hak-hak yang dapat menjaga kelangsungan hidup kaum disabilitas. Namun apa yang terjadi tidak sebaik apa yang dicanangkan oleh pembuat kebijakan, salah satu contoh panti asuhan berkebutuhan khusus yang peneliti jadikan objek dari penelitian adalah panti asuhan Bina Siwi, mengingat dan menimbang bahwasanya panti asuhan ini adalah satu-satunya panti disabilitas dengan swadaya dari pengasuh dan masyarakat sekitar. Dalam Peraturan Daerah tersebut dalam bagian kelima yaitu bidang sosial, di pasal 58 sampai dengan 67 dijelaskan secara lengkap bahwa :

1. Pasal 59 dan pasal 60 Tentang Rehabilitasi sosial, di laksanakan meliputi:

- a. Pemberian alat bantu adaptif untuk menunjang mobilitas, fungsi, dan partisipasi sosial penyandang disabilitas.
- b. Sosialisasi dan peningkatan kesadaran masyarakat tentang disabilitas.

⁶ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2012.

- c. Konsultasi untuk mengembangkan kemampuan sosialitas bagi penyandang disabilitas.
2. Pasal 61 dan pasal 62 Tentang Jaminan Sosial, dilaksanakan meliputi :
 - a. Asuransi kesejahteraan sosial
 - b. Bantuan langsung berkelanjutan
 3. Pasal 63 dan pasal 64 Tentang Pemberdayaan Sosial, dilaksanakan meliputi :
 - a. Pemberian motivasi
 - b. Pelatihan ketrampilan
 - c. Pendampingan
 - d. Pemberian modal, peralatan usaha dan fasilitas tempat usaha
 4. Pasal 65 dan pasal 66 Tentang Perlindungan Sosial, dilaksanakan meliputi :
 - a. Bantuan sosial
 - b. Bantuan hukum

Dari beberapa pasal diatas pada dasarnya sangat membantu kaum disabilitas, terutama keluarga miskin yang sangat sulit untuk mendapatkan akses sosial seperti diatas, Peraturan Daerah ini sangat bisa mendukung dan melindungi penyandang disabilitas untuk kesejahteraan hidupnya.

Tema ini sangat menarik untuk diangkat sebagai isu sosial kekinian, proses pemilihan panti asuhan ini karena sebagai panti asuhan yang bertempat di Kabupaten Bantul, panti asuhan Bina Siwi ini merupakan lembaga sosial yang telah memiliki ijin resmi dari departemen sosial. Banyak sekali permasalahan teknis di panti asuhan Bina Siwi ini, seperti akses kesehatan yang sulit, akses pendidikan, dan akses bantuan sosial sektor formal, sementara kehidupan penyandang disabilitas ini tetap berjalan sebagaimana mestinya dengan segala kekurangan yang ada. Maka oleh karena itu seharusnya panti asuhan ini menjadi salah satu objek penerima implementasi, dengan segala permasalahan yang ada guna menjamin kesejahteraan penyandang disabilitas

Oleh karena itu peneliti merasa hal ini penting untuk diangkat menjadi bahan penelitian setelah menemukan banyak sekali kasus-kasus yang kemudian tidak berpihak kepada kaum disabilitas, karena peneliti kebetulan banyak berkecimpung dibidang sosial yang berkaitan dengan kaum disabilitas. Sebenarnya banyak sekali peraturan legal yang mengatur tentang kaum disabilitas seperti di DKI Jakarta, Bandung, Solo dan DIY⁷, namun yang sangat disayangkan adalah implementasi yang kurang baik menyebabkan hak-hak kaum disabilitas ini menjadi dikesampingkan. Selain itu juga pemahaman masyarakat umum yang mempersepsikan bahwa kaum disabilitas ini adalah orang-orang yang tidak bisa melakukan apa-apa. Maka peneliti menilai hal ini menjadi penting untuk dapat mengawal implementasi dari Peraturan Daerah daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 tahun 2012 tentang perlindungan dan hak-hak disabilitas.

Dengan demikian, orang dengan disabilitas ini tentu harus mendapatkan perlakuan khusus dari berbagai pihak, terutama pemerintah, terlebih yang telah di amanatkan Undang-Undang yang di atur dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 tahun 2012 tentang perlindungan dan hak-hak penyandang disabilitas, Dalam Peraturan Daerah tersebut menjelaskan bahwasanya ada jaminan-jaminan yang di berikan khusus kepada disabilitas untuk menopang hidup dan kehidupannya, baik sekarang maupun yang akan datang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diambil rumusan masalah :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2012 tentang perlindungan dan pemenuhan hak-hak disabilitas di panti asuhan Bina Siwi?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi

⁷ www.krjogja.com/m/liputan-khusus/urgensidisabilitas diakses 4 Desember 2014

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2012 tentang perlindungan dan pemenuhan hak-hak disabilitas?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 tahun 2012 tentang perlindungan dan pemenuhan hak-hak disabilitas.
- b. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Daerah DIY Nomor 4 tahun 2012 tentang perlindungan dan pemenuhan hak-hak disabilitas.

2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat Teoritis
 - 1). Diharapkan dapat memberi kontribusi positif terhadap pengembangan studi politik lokal, terutama dalam pelaksanaan formulasi kebijakan untuk menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas.
 - 2). Diharapkan juga dapat memberi kontribusi positif terhadap proses implementasi kebijakan, terutama pada proses pengawasan, sehingga dapat menghasilkan implementasi yang telah ditargetkan.
- b. Manfaat praktis
 - 1). Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dapat mengevaluasi, mencari solusi sebagaimana yang telah ditetapkan guna mensejahterakan kaum disabilitas dalam berbagai aspek kehidupan.
 - 2). Hasil penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi masyarakat umum selain

menambah wawasan juga karena masyarakat merupakan aktor yang dapat melakukan kontrol dari implementasi Peraturan Daerah ini.

D. Kerangka Teori

Menurut Sofian Efendi teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antara variabel berdasarkan konsep dan definisi tertentu. Dan juga teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena alami yang menjadi pusat penelitian.⁸

1. Kebijakan Publik

a) Pengertian Kebijakan Publik

Ada beberapa definisi kebijakan publik menurut pakar yakni antara lain :

Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang dikoreksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (*a projected program of goals, values, and practices*).

David Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagai akibat aktifitas pemerintah (*the impact of government activity*)⁹.

Carl I. Fredrik mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Thomas R. Dye mendefinisikan sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil

⁸ Sofian Efendi dan Masri Singaribun, 1989, *Metode penelitian survei*, Jakarta, LP3ESD. Hal 37

⁹ Rian Nugroho. *Public Policy. Dinamika Kebijakan Analisis kebijakan Manajemen Kebijakan*. PT Elek Media Komptindo. Jakarta hal 199

berbeda¹⁰. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah

“setiap keputusan yang dibuat oleh Negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantarkan masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, menuju masyarakat yang dicita-citakan”.

Dengan demikian kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis dari pada fakta politis ataupun teknis.

b) Bentuk Kebijakan Publik

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perUndang-Undangan pasal 7 mengatur jenis dan hierarki Peraturan PerUndang-Undangan sebagai berikut¹¹:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. TAP MPR
- c. Undang-Undang/ Pengaturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketujuh produk diatas termasuk bentuk pertama kebijakan publik, yaitu peraturan perUndang-Undangan yang termodifikasi secara “Nasional” hingga tingkat desa atau kelurahan adalah kebijakan publik karena mereka adalah aparat publik yang dibayar oleh uang publik melalui pajak dan penerimaan negara lainnya, dan karenanya secara hukum formal bertanggung jawab kepada publik.

Jadi rentetan kebijakan publik sangat banyak, namun demikian dalam pemahaman

¹⁰ Ibid hal 120

¹¹ Ibid hal 130

kontinental, dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu¹²:

a) Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu kelima peraturan yang disebut diatas.

b) Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan Gubernur, peraturan Bupati dan peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) antar-Menteri, Gubernur, Bupati atau Walikota.

c) Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan diatasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

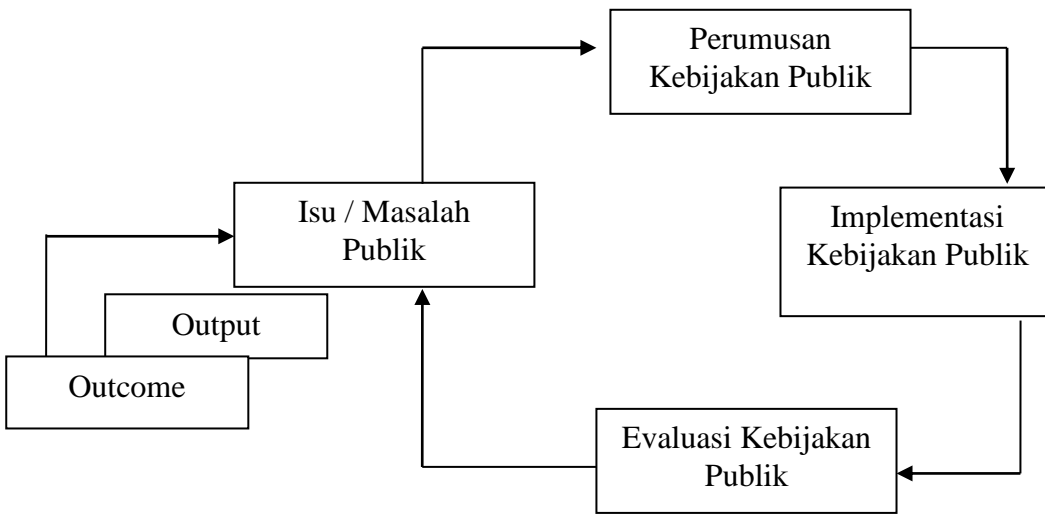
c) Proses Kebijakan

Proses kebijakan merupakan keseluruhan aktivitas atau tindakan-tindakan dari mana kebijakan pemerintah itu dibuat. Memang tidak mudah membuat kebijakan publik yang baik dan benar. Di bawah ini skematik dari kebijakan publik¹³.

¹² Ibid hal 131

¹³ Rian Nugroho D, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta, Gramedia, hal 74

Gambar 1.1
Proses Kebijakan



Sumber: Rian Nugroho D, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Evaluasi, hlm 73

Dari alur skematik diatas dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

- 1) Terdapat isu atau masalah publik disebut isu apabila masalah bersifat strategis, yakni bersifat mendasar menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, biasanya berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh satu orang, dan memang harus diselesaikan.
- 2) Isu ini diangkat sebagai isu politik yang memang harus diselesaikan.
- 3) Isu ini diangkat sebagai agenda politik yang harus diselesaikan. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
- 4) Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
- 5) Namun di dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan, di perlukan adanya tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru bagi penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar.
- 6) Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri

bermanfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.

7) Di dalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk *impact* kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Sesuai dengan kondisi dan potensi sumber daya manusia (SDM) yang ada di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka penerapan kebijakanpun tidak akan terlepas dari bagaimana kesadaran masyarakat dalam menerimanya dan peran pemerintah dalam mensosialisasikan kebijakan tersebut sehingga bisa berjalan secara efektif dan efisien.

d) Model Kebijakan Publik

Untuk lebih memahami proses kebijakan publik maka dikembangkan beberapa model dalam pembuatan suatu kebijakan publik. Model kebijakan publik sebagai suatu proses:

1. Model Elit/Massa

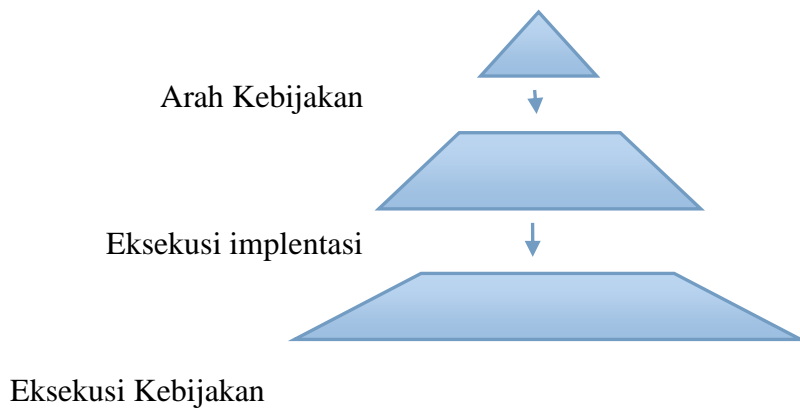
Model ini menjelaskan bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini mengembangkan diri kepada kenyataan bahwa sedemokratis apapun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang diambil merupakan preferensi dari para elit.¹⁴

Konsepsi model kebijakan elit/massa dapat dilihat pada gambar berikut ini:

¹⁴ Ibid 113

Gambar 1.2

Model Kebijakan Elit/Massa



Sumber : Rian Nugroho D, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Evaluasi, hlm 114

2. Model Kelompok

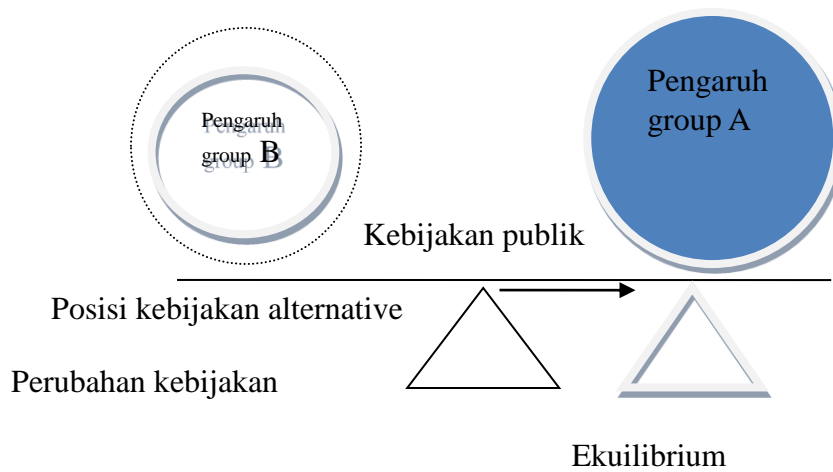
Model ini mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*). Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Individu di setiap kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutanannya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan.¹⁵

Model kelompok sendiri dapat di gambarkan secara sederhana sebagai berikut:

¹⁵ Ibid 111

Gambar 1.3

Model Kebijakan Kelompok



Sumber : Rian Nugroho D, Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, Evaluasi, hlm 112

3. Model Kelembagaan

Model kelembagaan secara sederhana bermakna bahwa tugas membuat kebijakan publik adalah tugas pemerintah. Jadi apa pun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan publik. Model kelembagaan sebenarnya merupakan deviasi ataupun turunan dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya.¹⁶

4. Model Inkremental

Model inkremental pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya, ada kekhawatiran muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah

¹⁶ Ibid 109

dibuat sebelumnya, adanya hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik. Model ini melihat kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan masa lalu. Model ini juga dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis.¹⁷

5. Model Rasional

Model ini mengembangkan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai *maximum sosial gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang bermanfaat optimum bagi masyarakat. Model ini menyebutkan bahwa formulasi kebijakan harus didasarkan berdasarkan keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dengan hasil yang dicapai. Dengan kata lain model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Cara-cara formulasi kebijakan disusun dalam urutan¹⁸:

1. Mengetahui prefensi publik dan kecenderungannya
2. Menemukan pilihan-pilihan
3. Menilai konsekuensi masing-masing pilihan
4. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan suatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap suatu kebijakan.

Kamus Webster, merumuskan secara singkat bahwa:

To implement (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out*

¹⁷ Ibid 121

¹⁸ Ibid 115

(menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu)

to give practical effect to (yang menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

Bila pandangan ini dapat dimaknai, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan biasanya dalam bentuk Undang-Undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif/dekrit presiden.

Presman dan Wildavsky menyatakan mengimplementasikan (kata kerja) terkait langsung dengan kebijakan (kata benda). Sehingga untuk melaksanakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama dan proses tersebut tidak dengan sendirinya berjalan mulus.

Van Meter dan Van Horn merumuskan, proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tunjangan-tunjangan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.¹⁹

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebatier menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan.²⁰

Berdasarkan pendapat-pendapat para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Pengertian dari implementasi kebijakan publik juga dapat diartikan merupakan aktifitas

¹⁹ Van Meter dan Van Horn (1975) dalam *Solikin Abdul Wahab. Analisis kebijakan*. Bumi aksara. Jakarta. 2001. hal 65.

²⁰ Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebatier. *Ibid*

pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat. Menurut Hoogerwarf, implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan yang dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih.²¹

Berbeda dengan Webster memiliki pengertian tersendiri, dari konsep ini dimana menjelaskan perihal merumuskan secara singkat bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (yang menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Sedangkan Amir Santoso memberikan batasan implementasi kebijakan yaitu analisis mengenai pelaksanaan kebijakan mencoba mempelajari sebab-sebab kegagalan dan keberhasilan kebijakan melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Seperti antara pelaksanaan kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaan itu tidak hanya melibatkan, tapi juga masalah politik. Dengan demikian studi implementasi kebijakan mencoba menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak berhenti hanya pada pertanyaan yang terjadi.²²

Setelah kita mengetahui definisi dari implementasi kebijakan, maka untuk menambah penjelasan mengenai konsep ini, akan dipaparkan lebih lanjut mengenai proses implementasi kebijakan. Proses implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu, ataupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk di dalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan terhadap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil, seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

Ada beberapa macam model proses implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli, seperti menurut :

²¹ Hoogerwarf, 1983, *Ilmu pemerintahan*. Erlangga, Jakarta..hal 157

²² Amir Santoso, 1989, *Jurnal ilmu politik 3 suatu pengantar*: Gramedia.Jakarta.hal 8

1. D.S. Van Meter dan Van Horn

Pada model yang satu ini menerangkan mengenai sumber-sumber dari kebijaksanaan dipengaruhi lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang sangat berpengaruh sekali dalam menciptakan karakter atau ciri dari bada pelaksana. Perlu dipahami guna mengukur dari tujuan kebijakan diperlukan komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan, di mana komponen ini saling mempengaruhi pada badan pelaksana. Setelah itu komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan mempengaruhi sikap panitia pelaksana yang mana hasil akhir yang hendak dicapai yaitu prestasi kerja, sejalan dengan tujuan yang menjadi target dari kebijakan.²³

2. Hogwood dan Gun

Mereka berpendapat untuk mengimplentasikan kebijakan negara secara sempurna, maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu diantaranya adalah :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
- b. Untuk pelaksanaan program yang tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup mandiri.
- c. Perpaduan sumber-sumber yang cukup mandiri.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f. Hubungan saling ketergantungan hasil kecil.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan dalam tujuan.
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urusan yang tepat.

²³ D.S. Van Meter dan Van Horn, 1975, *The policy implementation proces: A Conceptual Framen Work, Administration and Society*.hal 445-448.

i. Komunikasi dan kordinasi yang sempurna.

J. Pihak-pihak yang memiliki kewenangan kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

3. Daniel mazmanian dan Paul A.Sebatier

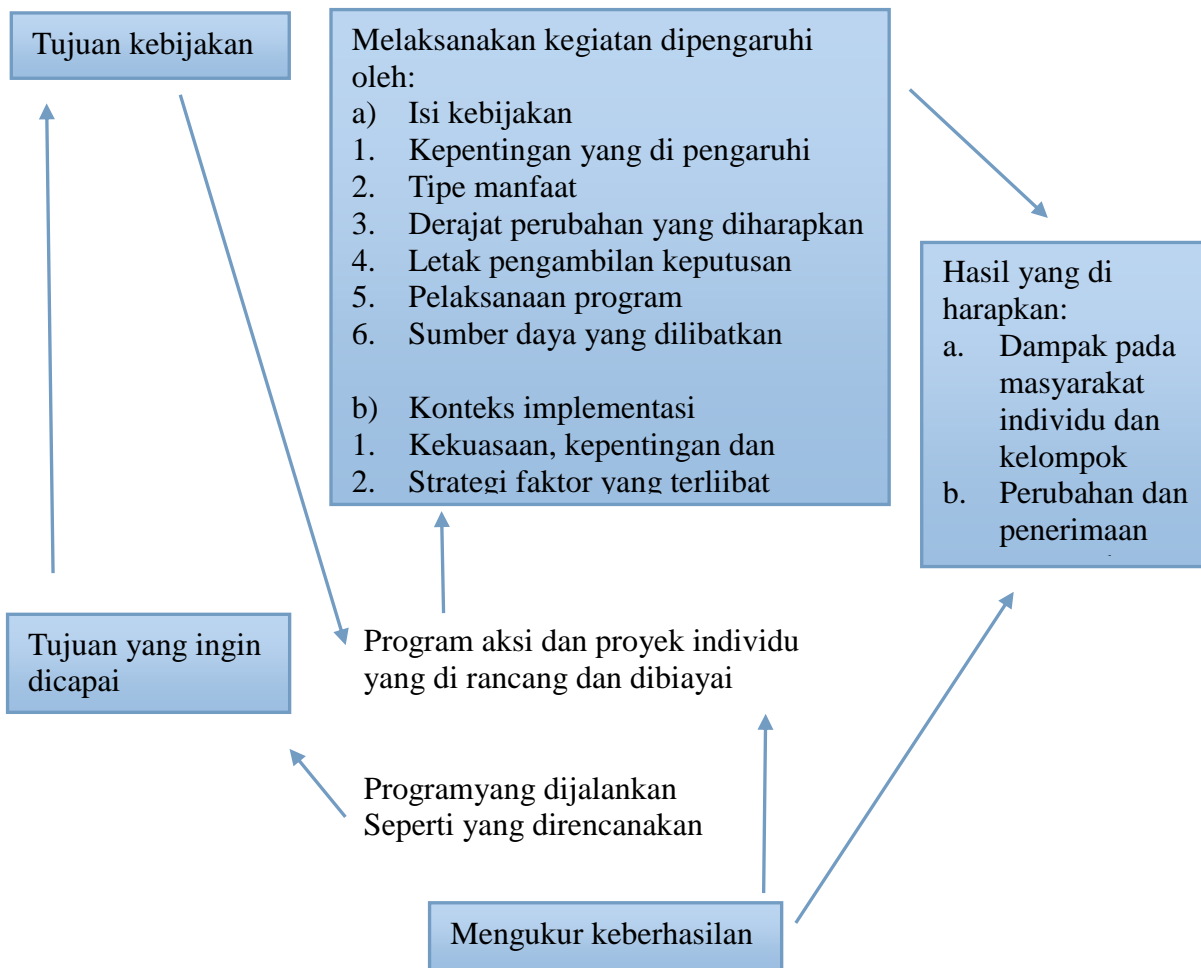
Mereka berusaha memaparkan mengenai peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara, yakni mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.²⁴

4. Grindle

Menurut Grindle, implementasi kebijakan ditekankan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Hal ini tidak berbeda secara prinsip dengan model Meter dan Horn, di dalam model Grindle digunakan tiga dimensi analisi dalam suatu organisasi yaitu tujuan, pelaksanaan tugas dan kaitan organisasi dengan lingkungan.

²⁴ Solikin abdul wahab. *Analisis kebijakan dari formulasi ke implementasi kebijakan negara*. Bumi aksara. hal 59.

**Gambar 1.4
Model Grindle**



*Bagan
Model implementasi kebijakan menurut Grindle*

Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Selanjutnya manfaat kebijakan berkaitan dengan perubahan yang diinginkan oleh kebijakan. Kebijakan yang mensyaratkan adanya perubahan perubahan sikap dan perilaku biasanya sulit di implementasikan. Kebijakan-kebijakan yang mempunyai tujuan jangka panjang juga sulit untuk di implementasikan dibanding yang mempunyai tujuan jangka pendek. Isi kebijakan menunjukkan kedudukan pembuat kebijakan dan konteks kebijakan dipengaruhi proses implementasi sebagaimana pengaruh sosial, ekonomi dan politik dalam

model Meter dan Horn. Dalam kaitannya Grindle mengartikan konteks kebijakan sebagai :

Kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa serta kepatuhan dan daya tanggap pelaksana. Intensitas keterlibatan perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program akan bercampur baur mempengaruhi efektifitas implementasi.

Dari keempat macam proses implementasi kebijakan tersebut, masing-masing memiliki kebenaran masing-masing sehingga kita tidak harus mempersoalkan model ini lebih baik dari model lainnya. Kebenaran dari masing-masing model tergantung pada unsur subjektifitas seseorang memandangnya dan pendukung pendapat para ahli tersebut terhadap bentuk model proses implementasi kebijakan yang mereka buat.

5. Model Elmore, dkk.

Model ini adalah model yang dikembangkan secara terpisah oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, dan Benny Hjern & David O'Porter. Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menayangkan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya.

6. Model Edward

George Edward III menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok

agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structures*.

1) Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana dengan kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat.

2) Resources

Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksanaan kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

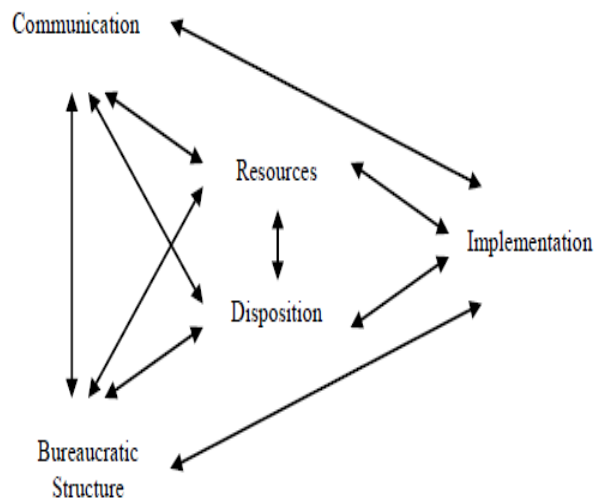
3) Diposition

Diposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementator untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.

4) Struktur birokrasi

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implemenasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bireaukratic fragmation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

**Gambar 1.5
Model Edward**



Sumber: Edwards III (1980: 148)

7. Model Nakamura & Smallwood

Nakamura dan Smallwood mengemukakan bahwa proses kebijakan adalah proses yang rumit, khususnya pada implementasi. Nakamura dan Smallwood mengembangkan model implementasi kebijakan yang disebut “*environments influencing implementation*” yang terdiri atas tiga elemen masing-masingnya mempunyai *actor and arenas*, yaitu :

<i>Policy Environments</i>	<i>Fuctions</i>
<i>Environment I</i> <i>Environment II</i> <i>Environment III</i>	<i>Policy formation</i> <i>Policy implementation</i> <i>Policy evaluatioan</i>

8. Model Jaringan

Model ini memahami bahwa proses implementasi kebijakan adalah sebuah *complex of interaction processes* diantara sejumlah besar aktor yang berada dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Interaksi diantara para aktor dalam jaringan

tersebutlah yang akan menentukan bagaimana implementasi harus dikedepankan, dan diskresi-diskresi yang diharapkan menjadi penting didalamnya. Pada model ini, semua aktor pada jaringan relative otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi koordinator.

3. Disabilitas

Definisi atau pengertian terhadap penyandang cacat, dapat dilihat dari konteks penggunaan berbahasa dan konsep yang digunakan. UU No. 4/1997 tentang Penyandang Cacat, Pasal 1 menyebutkan bahwa penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara selayaknya, yang terdiri atas : penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental, serta penyandang cacat fisik dan mental (ganda).²⁵

Mengacu pada pasal 1, UU RI No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, anak yang menyandang cacat adalah anak yang mengalami hambatan fisik dan/atau mental sehingga mengganggu pertumbuhan dan perkembangannya secara wajar. Teori kecacatan menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, yaitu : *Disability* adalah keterbatasan atau kurang kemampuan untuk melaksanakan kegiatan secara wajar bagi kemanusiaan yang diakibatkan oleh kondisi *impairment*.

Istilah penyandang cacat secara tentatif mempunyai arti yang bernuansa negatif sehingga mempunyai dampak yang sangat luas bagi penyandang cacat itu sendiri terutama pada subtansi kebijakan publik yang sering memposisikan penyandang cacat sebagai obyek dan tidak menjadi prioritas. Dalam perspektif bahasa Indonesia mempunyai makna yang berkonotasi negatif dan tidak sejalan dengan prinsip utama hak asasi manusia sekaligus bertentangan dengan nilai-nilai luhur bangsa kita yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Berdasarkan hal tersebut, istilah penyandang cacat diganti dengan istilah baru yang

²⁵ UU Nomor 4 tahun 1997

mengandung nilai filosofis yang lebih konstruktif dan sesuai dengan prinsip hak asasi manusia.

Kebijakan baru berkaitan dengan penyandang disabilitas, tertuang dalam UU Nomor 19 tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons With Disabilities* atau Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Dalam UU ini orang yang mengalami kedisabilitas, disebut dengan Penyandang Disabilitas. UU ini memandang penyandang disabilitas sebagai warga masyarakat yang mempunyai hak-hak dan kesempatan yang sama dengan warga masyarakat lainnya untuk mendapatkan taraf kesejahteraan sosial.

Setiap manusia mempunyai hak asasi manusia sebagai hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng. Hak-hak ini harus dilindungi, dihormati, dan dipertahankan sehingga perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia berlaku untuk warga masyarakat, termasuk kelompok rentan khususnya penyandang disabilitas. Mengacu kepada UU ini, penyandang disabilitas adalah orang yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya dapat menemui hambatan yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak.

Untuk mempermudah dalam memahami perbedaan definisi tentang penyandang disabilitas tersebut, disajikan beberapa definisi atau pengertian kedisabilitas menurut beberapa ahli,²⁶ dasar kategorisasi sehingga menghasilkan hasil kategori penyandang disabilitas secara lengkap. Pihak pendekatan medis yang merupakan pendekatan paling tua dalam mendefinisikan kedisabilitas.

Pendekatan ini melihat kedisabilitas dari kegagalan salah satu fungsi fisik manusia, sehingga penanganannya pun harus ditujukan pada rehabilitasi atau pengobatan untuk

²⁶ <http://bambang-rustanto.blogspot.com/2014/05/konsep-disabilitas.html> di akses pada 5 oktober 2014 pukul 10.59

memulihkan fungsi anggota tubuh tersebut. Kemudian muncul pendekatan sosial sebagai reaksi terhadap pendekatan medik. Pendekatan ini berpendapat bahwa permasalahan kedisabilitas harus ditangani dengan menyesuaikan berbagai aspek lingkungan eksternal dari penyandang disabilitas tersebut sesuai jenis dan derajat kedisabilitas yang dimiliki seseorang. Jika teknologi semakin adaptif, fasilitas publik memadai dan berpihak pada penyandang disabilitas, maka mereka tidak akan mengalami hambatan dalam melaksanakan berbagai aktivitas hidup dalam rangka melaksanakan fungsionalitas sosialnya.

Badan Kesehatan Dunia (WHO) sebagaimana yang ditulis oleh Coleridge (1997) mengemukakan tiga dimensi mendasar mengenai kedisabilitas yang mengacu kepada pendekatan medis atau kedokteran yaitu:

1. *Impairment: any loss or anormally of psychological, phsysio-logical or an atomical structure on function.*
2. *Disability: any restriction or lack (resulting from an impairment) of ability to perform an activity in the manner or within the range considered normal for a human being.*
3. *Handicap : a disadvantage for a given individual, resulting from an impairment or disability, that limits or prevents fulfilment of a role that is normal (depending on age, sex, and social and culture factors) for that individu.*

Impairment yaitu kerusakan/kelemahan suatu ketidaknormalan atau hilangnya struktur atau fungsi psikologis, fisiologis atau anatomi, misal lumpuh di bagian bawah tubuh (paraplegia). *Disability* (disabilitas) adalah segala keterbatasan atau ketiadaan kemampuan (sebagai akibat dari kerusakan tadi) untuk melakukan aktivitas dengan cara atau dalam batas-batas yang dianggap “normal” bagi manusia, misalnya ketidakmampuan berjalan dengan dua kaki. *Handicap* (ketidakmampuan) adalah keadaan yang merugikan bagi seseorang sebagai

akibat “kerusakan/kelemahan” atau kedisabilitas” yang membatasi atau mencegah pemenuhan peranan yang normal (tergantung usia, jenis kelamin, sert faktor sosial budaya). Misalnya, tidak adanya akses kepenggunaan kursi roda dalam gedung/transportasi kerea tidak tersedia jalur landai yang dilalui kursi roda).

Selanjutnya Coleridge sendiri mengemukakan definisi kedisabilitas yang lebih mengarah pada model sosial sebagai berikut²⁷ :

2. *Impairment* (kerusakan/kelemahan) : ketidaklengkapan atau tidaknormalan yang disertai akibatnya terhadap fungsi tertentu. Misalnya, kelumpuhan di bagian bawah tubuh disertai ketidakmampuan untuk berjalan dengan kedua kaki.
3. *Disability/ handicap* (disabilitas/ ketidakmampuan): adalah kerugian/ keterbatasan dalam aktivitas tertentu sebagai akibat faktor-faktor sosial yang hanya sedikit atau sama sekali tidak memperhitungkan orang-orang yang menyandang kerusakan/ kelemahan tertentu dan karenanya mengeluarkan orang-orang itu dari arus aktivitas sosial (1997:137).

Penjelasan mengenai penyandang disabilitas lainnya dikemukakan oleh Ferial dan Slamet (1998), yang mendefinisikan penyandang disabilitas sebagai bayi/anak/dewasa/orang tua yang mengalami gangguan-gangguan yaitu :

1. Gangguan kejang (ayan), adalah kedisabilitas yang disebabkan oleh adanya iritasi didalam otak. Tanda-tanda awal yang dapat dilihat dari gangguan kejang ini adalah penderita melamun, kepala dan leher berpaling kesatu sisi, berputar dan kemudian terkulai, mata terbalik keatas, mengeluarkan suara dan gerakan badan (kejang).
2. Gangguan belajar, yaitu keadaan dimana seseorang mengalami hambatan

²⁷ *Ibid*

dalam mempelajari sesuatu, karena memiliki tingkat kecerdasan atau kepandaian yang rendah dibandingkan dengan yang lainnya. Rendahnya tingkat kecerdasan ini disebabkan adanya proses perkembangan individu yang lebih terlambat atau berhenti lebih cepat.

3. Gangguan wicara, adalah seseorang yang mengalami hambatan dalam berbicara atau menyampaikan sesuatu. Gangguan wicara ditandai dengan keadaan dimana orang sama sekali tidak bisa bicara, atau masih bisa bicara tetapi dengan pengucapan tidak jelas atau tidak lengkap sehingga tidak bisa dipahami oleh orang lain.
4. Gangguan pendengaran, yaitu seseorang yang mengalami hambatan dalam mendengar sehingga tidak dapat berkomunikasi atau masih bisa berkomunikasi tetapi tidak baik. Biasanya seseorang yang mengalami gangguan pendengaran total, bila tidak dilatih bisa berakibat gangguan pada bicaranya atau bahkan tidak bisa bicara sama sekali.
5. Gangguan penglihatan, adalah seseorang yang mempunyai kelainan pada indera penglihatan sedemikian rupa, sehingga menghambat dalam melaksanakan aktivitas sehari-hari. Gangguan penglihatan ini dibedakan antara gangguan ringan, setengah berat/sedang dan gangguan berat atau tidak bisa melihat sama sekali.
6. Gangguan gerak, yaitu keadaan di mana seseorang mengalami hambatan dalam menggerakkan lengan, badan, atau tungkai. Hal ini disebabkan karena lemahnya fungsi dari lengan, badan dan tungkai, atau karena kehilangan salah satu anggota badannya.
7. Gangguan perkembangan, yaitu kondisi secara khusus yang dialami oleh bayi atau anak kecil, di mana perkembangannya tidak senormal orang lain

seusianya. Keadaan ini terlihat di mana seorang anak/bayi tidak bisa melaksanakan tugas-tugas perkembangan secara wajar.

8. Gangguan tingkah laku, yaitu keadaan di mana seseorang memperlihatkan gangguan tingkah laku karena pikirannya tidak bekerja seperti biasanya, berubah-ubah dan tidak dapat berpikir jernih, dan bahkan tidak menyadari akan tingkah lakunya.
9. Gangguan Mati Rasa, yaitu keadaan dimana seseorang sudah tidak dapat memfungsikan indera perasanya. Tanda-tandanya terlihat di mana orang tidak merasakan sesuatu yang mengenai tangan/lengan dan tungkai/kaki.
10. Gangguan Lain-lain, yaitu seseorang yang mengalami gangguan selain yang telah disebutkan diatas seperti bibir sumbing, luka bakar, sesak, termasuk yang mengalami gangguan/disabilitas ganda.

Dari uraian diatas dijabarkan secara lengkap dan jelas mengenai hal-hal yang berkaitan dengan proses kebijakan publik, implementasi kebijakan dan disabilitas. Peneliti dalam menjalankan penelitian ini mengacu pada satu konsep dasar yang dirasa sangat baik yang digunakan dalam pendekatan pengukuran implementasi, yakni teori yang dikemukakan oleh Edward III, yang menekankan pada empat sektor yang menjadi fokusnya, meliputi: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Peneliti berpendapat bahwa tingkat keterukuran dari teori dapat disesuaikan dengan tema yang diangkat, yakni implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2012 Propinsi DIY tentang perlindungan dan hak-hak disabilitas. Mengingat pelaksanaan Peraturan Daerah ini sangat kompleks dan membutuhkan kerjasama yang solid dengan dinas-dinas terkait, kurangnya komunikasi dan koordinasi adalah hal yang paling krusial dalam implementasi Peraturan Daerah ini, pendekatan dengan teori Edward III mampu mengcover segala elemen pelaksana dan elemen penerima.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual yaitu salah satu unsur penelitian yang penting dan merupakan definisi yang dipakai oleh peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau alami. Definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Adapun pengertian definisi konseptual dalam pembahasan ini adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan Publik

Carl I. Fredrik mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditunjukkan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu ataupun kelompok, yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. dalam keputusan, termasuk didalamnya ada upaya mentransformasikan perubahan besar maupun kecil, seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

3. Disabilitas

Penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami gangguan, kelainan, kerusakan dan/atau kehilangan fungsi organ fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu tertentu atau permanen dan menghadapi hambatan lingkungan fisik dan sosial.²⁸

²⁸ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 tahun 2012

4. Hak-hak disabilitas

Menurut amanat Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 tahun 2012, hak-hak penyandang disabilitas meliputi :

- a) Bidang pendidikan
- b) Bidang ketenagakerjaan
- c) Bidang kesehatan
- d) Bidang sosial
- e) Bidang seni dan budaya
- f) Bidang olahraga
- g) Bidang politik
- h) Bidang hukum
- i) Bidang penanggulangan bencana
- j) Bidang tempat tinggal
- k) Bidang aksesibilitas

Dari sekian banyak hak-hak penyandang disabilitas ini, peneliti memfokuskan pada satu titik kajian yang menurut peneliti dianggap sebagai fundamental dari implementasi Peraturan Daerah dengan kondisi panti asuhan Bina Siwi. Peneliti memfokuskan pada bidang sosial, bidang ini diambil dengan asumsi bahwa bidang ini menjadi konsumsi primer oleh panti asuhan Bina Siwi, karena secara sosial penyandang disabilitas yang ada di Bina Siwi jauh dari kata sejahtera, menurut Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2012, unsur yang terkait bidang sosial adalah :

- 1) Rehabilitasi sosial
- 2) Jaminan sosial
- 3) Pemberdayaan sosial, dan

- 4) Perlindungan sosial

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana cara mengukur variabel. Dengan kata lain definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksana untuk mengukur suatu variabel.²⁹

1. Perlindungan dan pemenuhan hak-hak disabilitas, indikatornya adalah:

- a) Rehabilitasi Sosial
- b) Jaminan Sosial
- c) Pemberdayaan Sosial
- d) Perlindungan Sosial

2. Implementasi Kebijakan

a. Komunikasi

- 1) Kejelasan informasi mengenai mekanisme pelaksanaan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.
- 2) Ketepatan pihak-pihak yang bertanggungjawab
- 3) Koordinasi pelaksana kebijakan dengan pembuat kebijakan

b. Sumber daya

- 1) Ketersediaan SDM yang cukup untuk melaksanakan program
- 2) Tersediaanya fasilitas yang memadai
- 3) Tersediaanya sumber daya finansial

c. Disposisi

- 1) komitmen dari semua pelaksana kebijakan

²⁹ Sofyan Effendi dan Masri Singarimbun, 1989, *Metode penelitian survey*, Jakarta: LP3ES.

d. Struktur birokrasi

- 1) Menggunakan prosedur yang jelas
- 2) Adanya fragmentasi dengan pihak/instansi lain

Sementara itu, definisi operasional menurut Koentjoroningrat adalah usaha untuk mengubah konsep yang berupa construct dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat di uji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.³⁰

G. Metode Penelitian

Metode dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat dan dipisahkan menurut kategori sehingga dapat memperoleh suatu kesimpulan yang mudah dipahami oleh pembaca. Selanjutnya menganalisa sesuai dengan objek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada sehingga mudah untuk menilai makna yang sifatnya menyeluruh. Agar hasil penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan, maka perlu ditetapkan terlebih dahulu segala rencana yang akan dikerjakan dalam penelitian ini, sesuai dengan cara dan metode yang telah ditetapkan. Masalah metode yang perlu di perhatikan dalam penelitian ini adalah:

1. Jenis penelitian

Sesuai dengan jenis dan tipe penelitian, maka tipe penelitian yang dipergunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah tipe penelitian analisis deskriptif-kualitatif. Penelitian deskriptif adalah studi untuk menemukan fakta dengan implementasi yang tepat, melukiskan atau menggambarkan informasi apa adanya sesuai dengan variabel-variabel yang diteliti sesuai dengan keadaan saat ini. Penelitian deskriptif bermaksud membuat penyadaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi tertentu.³¹

³⁰ Koentjoroningrat, 1974, *Metode-metode penelitian sosial*, Jakarta: PT. Gramedia. Hal 21.

³¹ Dr. Husaini Usman, M.Pd dan Purnama Setiady Akbar M.Pd, 2000, *Metodelogi penelitian sosial*, Jakarta, Bumi Akasara. Hal 4

Berusaha menjelaskan suatu fenomena atau gejala dalam penyelenggaraan implementasi Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2012.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan objek vital, oleh karena itu dalam penelitian ini lokasi penelitian adalah panti asuhan Bina Siwi di desa Pajangan Kabupaten Bantul, DIY. sebagai wadah yang langsung merasakan dampak dari implementasi kebijakan tersebut.

3. Unit Analisis

Karena penelitian ini menganalisis tentang implementasi kebijakan, maka unit analisis dalam penelitian ini adalah:

- a. Dinas Sosial Kabupaten Bantul dan
- b. panti asuhan Bina Siwi

4. Jenis Data

Ada dua data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer

Menurut Winarno Surachmad dalam bukunya kebijakan publik³²: Data primer adalah data lengkap dan segera diperoleh dari sumber data penyelidik.³³ dalam data primer ini peneliti mendapatkan informasi secara langsung kepada narasumber melalui wawancara dan diskusi, sumber dari dinas sosial Kabupaten Bantul dan pengasuh panti asuhan Bina Siwi.

³² Budi Winarno. *Kebijakan Public*. Teori Proses dan Studi Kasus. Carps.Yogyakarta. Hal 184

³³ *Ibid*, hal 131.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, makalah dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan. Data ini diperoleh melalui setelah ada pengolahan terlebih dahulu, artinya data yang peneliti dapatkan adalah dari pihak kedua, seperti data dari BPS, data Dinas Sosial Kabupaten Bantul dan data dari panti asuhan Bina Siwi.

5. Teknik Pengumpulan Data

Ada tiga teknik yang digunakan dalam pengumpulan data, yaitu:

a. Wawancara

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bersemuka atau adanya kontak langsung dan bertatap muka (*face to face*) ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian, kepada seseorang yang diwawancarai.³⁴

³⁴ Mardalis, 1990, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Pustaka Sinar Harapan. Hal 77.

Tabel 1.2
Daftar Narasumber Penelitian

No	Narasumber/Instansi	Target
1	Kepala bidang 1 pelayanan dan rehabilitasi sosial Dinas Sosial Kab. Bantul	Untuk mengetahui kondisi, tingkat pemahaman dari implementator, komitmen, komunikasi dan kinerja aparatur. selain itu juga guna mengidentifikasi sumber-sumber masalah secara teknis yang dihadapi implementator
2	Ketua Pengasuh panti asuhan Bina Siwi	Untuk meninjau langsung dampak perubahan yang dialami penyandang diabilitas di panti asuhan Bina Siwi, apakah implementasi kebijakan berjalan sebagaimana mestinya.
3	Sekretaris pengasuh panti asuhan Bina Siwi	
4	Pengasuh panti asuhan Bina Siwi	

okumentasi adalah teknik pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, seperti arsip-arsip, buku-buku ilmiah, jurnal, atau dokumen lain yang di peroleh yang berhubungan dengan yang diteliti.

c. Observasi

Yaitu suatu cara pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung terhadap suatu objek dalam suatu periode tertentu dan mengadakan pencatatan secara sistematis tentang hal-hal tertentu yang diamati. Peneliti menggunakan observasi partisipan, data yang diamati adalah proses berjalannya implementasi oleh Pemerintah daerah terhadap objek implementasi, seperti penggunaan jaminan kesehatan oleh penyandang disabilitas di instansi pelaksana dan *stakeholdernya*.

6. Teknik Analisis Data

Analisa data adalah suatu proses dalam mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan urutan dasar.³⁵

Sedangkan menurut S. Nasution analisis data merupakan proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan, melakukan analisa adalah pekerjaan yang sulit, memerlukan kerja keras, daya kreatif, serta intelektual yang tinggi.³⁶

Dalam penelitian ini penulis juga menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif, sehingga analisa nanti bisa berdasarkan kemampuan dan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada.

Metode kualitatif yang dipakai penulis merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu menggambarkan/ menguraikan suatu hal menurut apa adanya, yang bisa berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang serta pelaku yang diamati.

Teknik analisisnya menggunakan analisa kualitatif, di mana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat dan dipisahkan menurut kategori sehingga dapat memperoleh kesimpulan dengan mudah. Selanjutnya, menganalisa sesuai dengan objek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada sehingga mudah untuk menilai makna yang sifatnya menyeluruh.

Kesemua data ini dapat di peroleh dari naskah, wawancara, catatan laporan, dokumen yang sifatnya pribadi, maupun dokumen resmi lainnya yang mendukung keabsahan dalam memperoleh data penelitian.

³⁵ Lexy Moleong, 1993, *Metodelogi Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosda Karya. Hal 103

³⁶ S. Nasution, 1982, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung, Transito, hal 126.