

BAB II

KERANGKA TEORI

2.1 Kerangka Teori

2.1.1. Kebijakan Publik

Abdul Wahab dalam (Muadi & Sofwani, 2018) menyatakan bahwa Istilah kebijakan seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (goals), program, keputusan, Undang-Undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan oleh United Nation tersebut di atas, Fredrick dalam (Islamy, 1998) memberikan pengertian kebijakan, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Anderson dalam (Islamy, 1998) mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diuraikan di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (*publik policy*).

Sedangkan pengertian kebijakan publik atau Negara itu sendiri juga didefinisikan berbeda oleh para ahli, seperti yang dikemukakan oleh Dye dalam (Islamy, 1998) bahwa kebijakan Negara sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Lebih lanjut Dye, mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya dan bersikap objektif serta meliputi semua tindakan pemerintah.

2.1.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan satu bagian yang ada pada tahapan suatu kebijakan, dimana implementasi akan menghasilkan realisasi kegiatan yang berdampak pada tercapainya tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kemudian implementasi diartikan sebagai sesuatu hal yang dihasilkan untuk melihat apakah suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah mengalami keberhasilan atau kegagalan (Nuraviva, 2018).

Pernyataan yang dikemukakan dalam (Edward III, 1984) bahwa tanpa sebuah implementasi yang efektif maka suatu keputusan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengolah *input* agar menjadi *output* atau *outcomes* untuk masyarakat.

Grindle menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat dilihat dan diteliti pada tingkat program tertentu (Grindle, 1980). Sedangkan Van Meter dan Horn dalam (Sinambela, 2008) menyatakan bahwa sebuah implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah dan swasta secara individu maupun secara berkelompok yang dimaksudkan adalah

untuk mencapai tujuan. (Grindle, 1980) menambahkan bahwa proses implementasi dapat dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan sudah tersusun dan anggaran telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane, implementasi sebagai sebuah konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, $implementation = F(Intention, Output, Outcome)$. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari $implementation = F(Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)$. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986).

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (Grindle, 1980) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan bertugas untuk membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan public direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang juga melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholder*).

Untuk kepentingan proses implementasi kebijakan publik yang selalu direspon oleh masyarakat secara positif, para perumus kebijakan harus senantiasa melakukan negosiasi secara langsung dengan masyarakat yang terkena dampak suatu kebijakan (Islamy, 1998). Pandangan itu mengingatkan atas konsep “policy environment” yang diungkapkan oleh Dye dalam (Dunn, 2000), sehingga perlu hati-hati dalam implementasinya karena antara perumusan kebijakan dan implementasinya tidak dapat dipisahkan. Disamping itu setiap perumusan kebijakan yang baik harus

terkandung nuansa implementasi dan tolok ukur keberhasilannya, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan dan diwujudkan dalam bentuk program harus selalu bertujuan dapat diimplementasikan (Islamy, 1998).

2.1.3. Model Implementasi Kebijakan

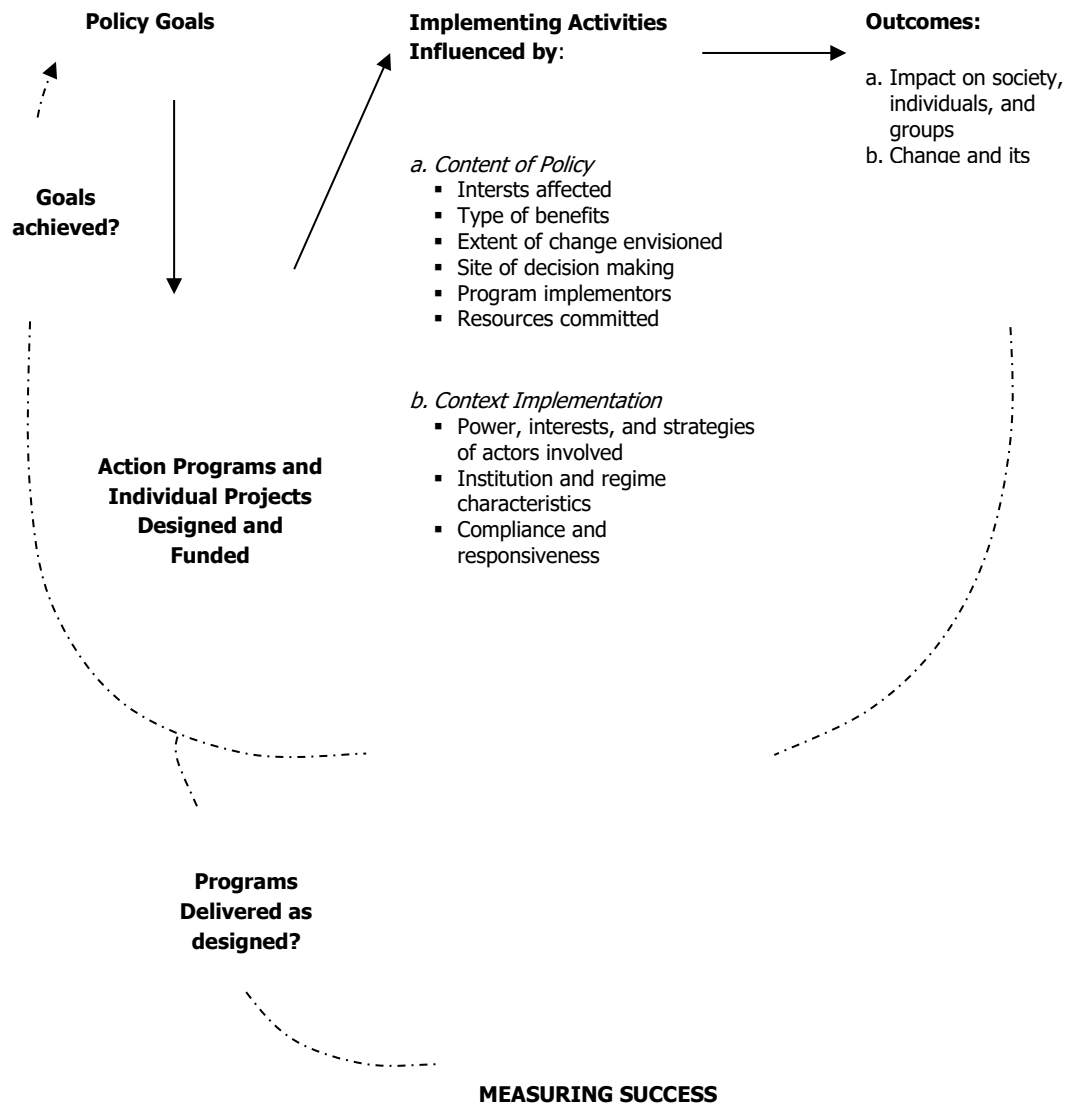
Menurut (Sabatier, 1986) terdapat dua model yang menjadi acuan dalam tahapan implementasi kebijakan, yaitu model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model tersebut terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses, dan model incremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan model *bottom up* dapat dilihat dalam model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi (Grindle, 1980). Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Gambar 2.1

Implementation as a Political and Administrative Process

(Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*,
Princeton University Press, New Jersey, p. 11)



Pada gambar 2.1 terlihat bahwa suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi suatu kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasikan dalam sebuah program dan proyek tertentu yang dirancang serta terdapat anggaran pembiayaan. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana.

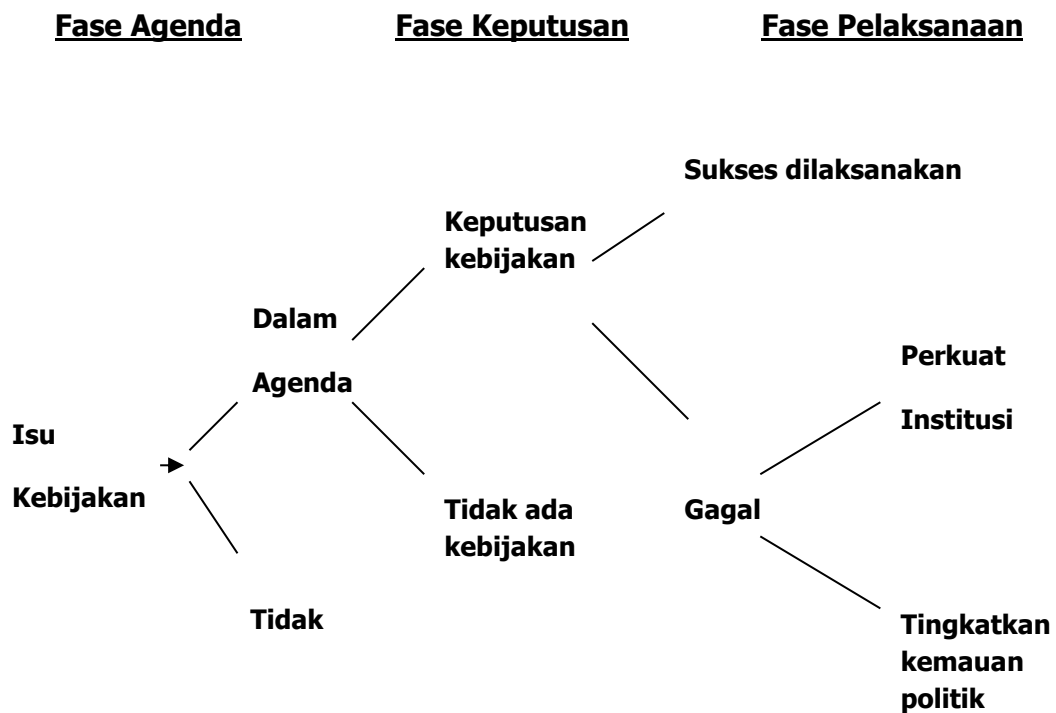
Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi.

Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Gambar 2.2

Model Linier Implementasi Kebijakan

(dikutip dari (Baedhowi, 2004))



Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Baedhowi, 2004). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase

pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai factor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif.

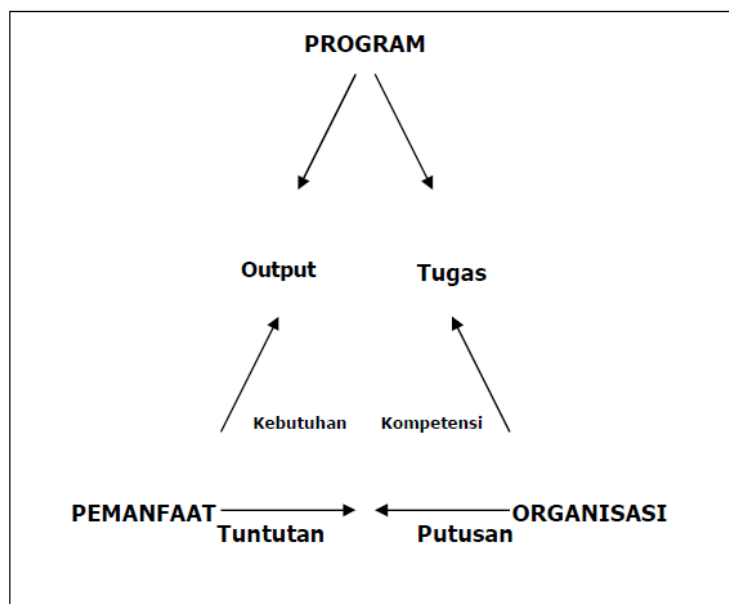
Selain model implementasi kebijakan di atas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan (Putriani, 2011). Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (1) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (2) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Sejalan dengan pendapat di atas, Korten dalam (Tarigan, 2008) membuat Model Kesesuaian implementasi kebijakan atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran. Model ini menggambarkan tentang kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu sebuah program itu sendiri, pelaksana program dan kelompok sasaran program.

Gambar 2.3

Model Kesesuaian

(Dikutip dari David C.Korten (1988) dalam (Tarigan, 2008))



Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian

antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian implementasi kebijakan yang diperkenalkan oleh Korten memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain antar program, pemanfaat dan organisasi serta sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam *outcomes* (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

2.1.4. Kriteria Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut (Grindle, 1980) dan (Quade, 1984) untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan

kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut (Ripley, 1986) didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah. Sedangkan menurut (Goggin, 1990) proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn bahwa terdapat

variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja (Putriani, 2011). Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan
- 2) Sumber kebijakan
- 3) Ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
- 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan
- 5) Sikap para pelaksana
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

2.1.5. Disabilitas

Organisasi Kesehatan Sedunia (WHO) memberikan definisi disabilitas ke dalam 3 kategori, yaitu: impairment, disability dan handicap. Impairment disebutkan sebagai kondisi ketidaknormalan atau hilangnya struktur atau fungsi psikologis, atau anatomis (Dian, 2018). Sedangkan disability adalah ketidakmampuan atau keterbatasan sebagai akibat adanya impairment untuk melakukan aktivitas dengan cara yang dianggap normal bagi manusia. Adapun handicap, merupakan keadaan yang merugikan bagi seseorang akibat adanya impairment, disability, yang mencegahnya dari pemenuhan peranan yang normal (dalam konteks usia, jenis kelamin, serta faktor budaya) bagi orang yang bersangkutan. Secara singkat World Health Organization (WHO) memberikan definisi disabilitas sebagai keadaan terbatasnya kemampuan untuk melakukan aktivitas dalam batas-batas yang dianggap normal (Organisasi perburuhan Internasional Jakarta, 2013).

Disabilitas dapat diartikan dalam berbagai makna, seperti: 1. kekurangan yang menyebabkan mutunya kurang baik atau kurang sempurna (yang terdapat pada badan,

benda, batin atau ahlak); 2. Lecet (kerusakan, noda) yang menyebabkan keadaannya menjadi kurang baik (kurang sempurna); 3. Cela atau aib; 4. Tidak (kurang sempurna) (Hamidi, 2016). Dari pengertian tersebut dapat diperhatikan bahwa disabilitas dalam Bahasa Indonesia selalu dikonotasikan dengan kemalangan, penderitaan atau hal yang patut disesali/dikasihani. Anggapan ini dengan sendirinya membentuk opini publik bahwa penyandang cacat yang dalam bahasa Inggris disebut *disabled person* itu adalah orang yang lemah dan tak berdaya (Sayyidah, 2015).

2.1.6. Aksesibilitas Penyandang Disabilitas

Pasal 9 dari Undang-Undang *Convention on the Right of Person with Disability* PBB menyatakan bahwa aksesibilitas merupakan hal penting dalam pemberian kesempatan bagi mereka yang memiliki disabilitas untuk dapat hidup secara mandiri dan berpartisipasi penuh alam kehidupan. Aksesibilitas sangatlah berhubungan dengan berbagai hal: (Pramadita Hasbullah, 2013)

- 1) Aksesibilitas fisik, yaitu bangunan, transportasi, dan lain-lain. Akses sarana pendidikan, akses masuk ke pengadilan, akses masuk ke rumah sakit dan akses ke tempat kerja merupakan hal yang penting bagi seseorang sehingga bisa menikmati hak asasi manusianya.
- 2) Aksesibilitas informasi dan komunikasi, aksesibilitas pada dunia maya sangatlah penting melihat begitu pentingnya internet dalam mengakses informasi, namun juga aksesibilitas kepada dokumentasi (*braille*) atau informasi aural (bahasa isyarat).

Aksesibilitas adalah adanya kesamaan kesempatan bagi semua kelompok sasaran, apapun karakteristiknya dan tidak adanya diskriminasi untuk terlibat dan menikmati manfaat kebijakan atau program yang telah disediakan untuk masyarakat

(Tufy, 2018). Aksesibilitas juga dapat diartikan kelompok sasaran dapat dengan mudah mendapatkan informasi terkait program dan dapat mengajukan pengaduan jika kelompok sasaran tidak mendapatkan pelayanan yang baik sesuai hak-hak kelompok sasaran. Aksesibilitas suatu program yang baik dapat dilihat melalui beberapa indikator diantaranya: (1) Kemudahan kelompok sasaran mendapatkan informasi terkait program dari petugas terkait serta kemudahan mengadukan jika mendapatkan masalah, (2) Kemudahan kelompok sasaran dalam melakukan transaksi, (3) Lokasi jelas dan terjangkau, (4) Kelompok sasaran yang terdiri dari berbagai etnis mempunyai akses yang sama terhadap program (Tufy, 2018).

2.2 Definisi Konseptual

1. Implementasi merupakan satu bagian yang ada pada tahapan suatu kebijakan, dimana implementasi akan menghasilkan realisasi kegiatan yang berdampak pada tercapainya tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kemudian implementasi diartikan sebagai sesuatu hal yang dihasilkan untuk melihat apakah suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah mengalami keberhasilan atau kegagalan.
2. Disabilitas (*disability*) atau cacat adalah mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik, dalam jangka waktu lama di mana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.
3. Aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan bagi penyandang cacat dan lansia guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan.

2.3 Definisi Operasional

Dalam penelitian ini untuk mengetahui bagaimana proses implementasi aksesibilitas lapangan pekerjaan bagi penyandang disabilitas di Daerah Istimewa Yogyakarta, penulis merujuk pada 6 variabel Implementasi Kebijakan Publik oleh Van Meter Van Horn, sebagai berikut:

Tabel 2.1 (Variable dan Indikator Implementasi Kebijakan Publik)

| NO | Variable | Indikator |
|----|--|--|
| 1 | Kualitas Kebijakan | 1. Kejelasan tujuan 2. Kejelasan Implementator 3. Penanggungjawab implementasi |
| 2 | Kecukupan Input Kebijakan | Anggaran |
| 3 | Ketepatan Instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan | 1. Pelayanan gratis/berbayar 2. Menghibahkan barang-barang/tidak |
| 4 | Kapasitas Implementator | 1. Struktur organisasi 2. Sumber Daya Manusia 3. Koordinasi 4. Pengawasan |
| 5 | Karakteristik dan Dukungan Kelompok Sasaran | 1. Penyandang disabilitas 2. Lembaga Swadaya Masyarakat terkait |
| 6 | Koordinasi Lingkungan | 1. Situasi dan kondisi lingkungan tinggal 2. Kondusifitas lingkungan kerja |

(Sumber: Diolah oleh penulis, 2019)