BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka Terkait Permasalahan

1. Kebijakan Publik

Kebijakan (policy) merupakan alternatif untuk memilih dan menunjukkan pilihan dalam kehidupan suatu organisasi pemerintah atau organisasi privat. Kebijakan dalam hal ini harus bebas konotasi politik karena sering dimaknai adanya pihak atau kepentingan yang terpengaruhi pihak-pihak tertentu. Sehingga, kebijakan merupakan hasil keputusan bersama yang melihat kepentingan seluruh masyarakat.

Menurut William N.Dunn (Triana et al., 2022) kebijakan umum merupakan suatu rentetan keputusan yang saling berkaitan dibentuk oleh lembaga atau pejabat negara terhadap semua bidang yang berkaitan dengan tugas pemerintah, contohnya energi, pertahanan, kesehatan, pendidikan

Sedangkan kebijakan publik (public policy) merupakan sebuah rangkaian pilihan keputusan yang dapat diambil ataupun tidak diambil oleh pejabat pemerintah sebagai pengambil keputusan kebijakan. Selain mencakup mengenai keputusan pemerintah, kebijakan publik juga melihat bagaimana arah tujuan pemerintah terhadap kebijakan

2. Implementasi Kebijakan

Secara Umum, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Implementasi berarti sebuah penerapan yang dilaksanakan atau dijalankan. Istilah ini biasanya digambarkan dalam pelaksanaan kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai sebuah tujuan tertentu.

Pressman dan Wildavsky (Fatmariyanti & Fauzi, 2023) mengemukakan bahwa “implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete.”

Berarti bahwa implementasi adalah membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk meperoleh hasil.

Menurut Mazmanian dan Sebatier Dalam Wicaksono (Wicaksono, 2023), menjelaskan bahwa “Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya berbentuk undang-undang, namun biasa juga seperti perintah atau keputusan eksekutif yang tegas dan bertujuan untuk mengatur proses implementasinya.” Implementasi kebijakan memiliki beberapa model implementasi yang digunakan untuk sebagai acuan untuk merancang sebuah kebijakan. Berikut beberapa model implementasi kebijakan menurut para ahli, yaitu:

a. Model Daniel H. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam (Sutmasa, 2021)- A Frameworkfor Policy Implementation Analysis Dalam model ini mengklasifikasikan proses kebijakan menjadi tiga variabel, yaitu:
   1) Karakteristik masalah
      a) Kesulitan teknis:

         Menurut Mazmanian dan Sabatier Suatu kebijakan harus memiliki hubungan sebab akibat yang memadai. Tercapai atau tidaknya tujuan program dalam proses implementasi kebijakan, bergantung pada beberapa persyaratan teknis yang harus dipenuhi. Kesulitan ini berkaitan dengan berbagai kendala terkait ketersediaan dan kesiapan fasilitas, infrastruktur, dan mekanisme operasional perusahaan.

      b) Keragaman perilaku

         Menurut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan keberagaman perilaku yang diatur, apabila semakin beragam perilaku yang diatur

dan semakin beragam perilaku pelayanan yang diberikan akan semakin sulit membuat peraturan yang tegas dan jelas.

c) Presentase kelompok sasaran

Menurut Mazmanian & Sabatier presentasi kelompok sasaran merupakan jumlah individu atau kelompok menjadi sasaran utama kebijakan dibandingkan dengan seluruh populasi yang terkena dampaknya. Semakin besar jumlah sasaran, maka semakin kompleks pula tantangan dalam pelaksanaan kebijakan, karena dibutuhkan pendekatan yang lebih menyeluruh, sistematis dan berkesinambungan.

Salah satu faktor penting dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Sifat populasi merujuk pada karakteristik sosial, ekonomi dan perilaku dari kelompok masyarakat atau sasaran kebijakan.

d) Ruang lingkup perubahan

Ruang lingkup yang diharapkan meruupakan salah satu indikator langsung dari efektivitas implementasi kebijakan, karena dapat mempengaruhi ruang lingkup untuk menjamin penyandang disabilitas hidup setara, mandiri, dan bermartabat

Jumlah perubahan perilaku yang diperlukan untuk mencapai tujuan hukum merupakan fungsi dari jumlah absolut dalm kelompok sasaran dan jumlah perubahan yang dibutuhkan dari mereka. Semakin besar jumlah perubahan perilaku, semakin sulit keberhasilan implementasinya.

2) Daya dukung peraturan

a) Kecermatan dan kejelasan tujuan yang akan dicapai

Menurut Mazmanian & Sabatier, tujuan yang jelas artinnya kebijakan yang memiliki arah yang dapat dipahami dengan mudah oleh semua pelaksana diberbagai tingkat agar lebih jelas bagi pelaksana. Tujuan hukum yang tepat dan diperingkatkan berdasarkan tingkat kepentingan secara jelas berfungsi sebagai bantuan yang sangat diperlukan dalam evaluasi program, sebagai arahan yang jelas bagi pejabat pelaksana, dan sebagai sumber daya bagi para pendukung tujuan.

b) Teori kausal yang memadai

Menurut Mazmanian & Sabatier, teori kausal mengacu ke logika hubungan sebab-akibat yang menjelaskan kebijakan yang dibuat dapat menghasilkan perubahan atau solusi terhadap permasalahan yang dihadapi. Validitas teori kausal setiap reformasi besar mengandung, setidaknya secara implisit, sebuah teori kausal tentang cara mencapai tujuan faktanya, salah satu kontribusi utama analisis implementasi bukan sekedar teori administrasi publik dan organisasi adalah penekanannya pada teori keseluruhan untuk mencapai perubahan yang diinginkan. Jika teori kausal tidak memadai akan menyebabkan kegagalan implementasi.

c) Ketepatan alokasi sumber daya

Menurut Mazmanian & Sabatier, kebijakan tidak hanya disusun secara jelas, tetapi memerlukan dukungan bagi sumber daya yang memadai dan tepat. Sumber daya yang dimaksud adalah anggaran, sarana dan prasaran, pelaksana dan waktu

Semua implementasi kebijakan membutuhkan jumlah sumber daya manusia, material dan keuangan yang tepat. Seberapa spesifik kebijakannya, organisasi dan personel yang bertanggung jawab atas

implementasi kebijakan memiliki sumber daya keuangan yang tidak memadai, hasil dari implementasi tidak dapat mencapai tujuan kebijakan yang dinyatakan.

d) Aturan pembuat keputusan dari pelaksana

Dalam proses implementasi kebijakan harus memiliki komunikasi yang baik antara pelaksana kebijakan dan objek implementasinya. Karena jika hak penegakan hukum tidak terkoordinasi dan tidak terdefinis di berbagai departemen dan lembaga, maka akan mengabaikan tanggung jawab setelah melakukan kesalahan dan menimbulkan pertikaian karena kurangnya koordinasi dan komunikasi antar pelaksana. Dan beberapa departement akan menolak menerima tanggung jawab dan menuduh pihak lain yang bertanggung jawab, hal ini menyebabkan kesulitan bagi pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan publik.

e) Keterpaduan Hierarki di dalam lembaga pelaksana

Menurut Mazmanian dan Sabatier, keterpaduan hierarki antar lembaga pelaksana adalah koordinasi dan hubungan kerja yang terstruktur antara pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

f) Rekrutmen dari pejabat pelaksana

Implmentasi kebijakan selalu bergantung pada jumlah staf tertentu, efek implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas eksekutif. Eksekutif yang sangat profesional akan secara aktif mengimplementasikan kebijakan dan akan bekerja untuk memastikan kebijakan diimplementasikan secara efektif, namun, eksekutif yang kurang berkualitas dan tidak bertanggung jawab akan menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan.

g) Akses formal pelaksana ke organisasi lain

Besarnya partisipasi pihak luar akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Sebuah undang-undang juga dapat mempengaruhi proses implementasi melalui karakteristik desain lembaga pelaksana, undang-undang juga dapat mempengaruhi dua kelompok aktor di luar lembaga: (a) calon penerima manfaat atau kelompok sasaran program, dan (b) penguasa legislatif, eksekutif, dan yudikatif dari lembaga. Undang-undang yang mengizinkan warga negara untuk berpartisipasi sebagai intervenol formal dalam proses lembaga dalam tinjauan yudisial (dalam tindakan mandat yang mewajibkan pejabat lembaga untuk mematuhi ketentuan hukum).

3) Variabel non peraturan

a) Kondisi sosial, ekonomi, teknologi

Kondisi ini bervariasi dari waktu ke waktu dan antar yurisdiksi pemerintah dalam kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi mempengaruhi pencapaian tujuan perundang-undangan. Variasi kondisi sosial ekonomi dapat mempengaruhi persepsi mengenai pentingnya masalah yang ditangani oleh suatu undang-undang (atau peraturan dasar lainnya). Semakin beragam perekonomian dan semakin makmur kelompok sasaran, semakin besar kemunginan implementasi efektif.

b) Perhatian pers terhadap masalah kebijakan

Terdapat hubungan dan interaksi yang erat antara kebijakan publik dan opini publik. Hubungan dinamis di antara keduanya dihubungkan oleh media yang merupakan jembatan penting. Kebijakan publik menunjukkan bahwa pemberitahuan media memiliki dampak yang signifikan terhadap opini publik. Pemeberitahuan media mempengaruhi

seluruh proses perumusan, pengambilan keputusan dan implementasi publik.

c) Dukungan publik

Dalam dukungan publik merupakan variabel kedua yang mempengaruhi implementasi. Perhatian publik terhadap banyak isu kebijakan cenderung mengikuti siklus di mana munculnya kepedulian publik yang diikuti oleh penurunan dukungan yang meluas seiring dengan kesadaran masyarakat akan biaya penyelesaian masalah.

d) Sikap kelompok sasaran utama

Kelompok sasaran yang lebih kecil semakin besar kemungkinan program perlu diubah, dan semakin besar mobilisasi dukungan politik akan mendukung program dan semakin besar tercapainya tujuan undang-undang.

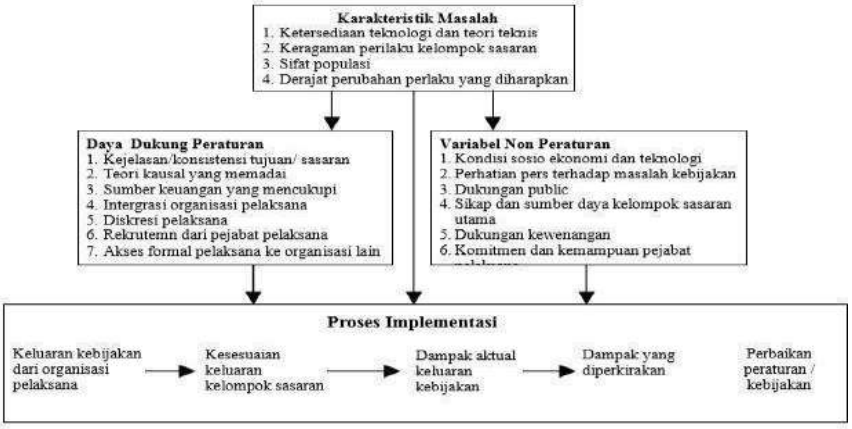
e) Dukungan kewenangan

Penguasa pelaksana memberikan dukungan untuk tujuan perundang-undangan. Penguasa lembaga pelaksana adalah lembaga yang mengendalikan sumber daya hukum dan keuangannya. Salah satu kesulitan utama dalam implementasi program antar pemerintah adalah badan pelaksana bertanggung jawab kepada penguasa yang berbeda yang ingin menerapkan kebijakan yang berbeda.

f) Komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana

Keterampilan pejabat dalam mewujudkan prioritas, kemampuan mereka untuk melampaui apa yang biasanya diharapkan dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Komitmen pejabat lembaga sebagian besar akan bergantung pada kapasitas undang-undang untuk menciptakan lembaga pelaksana melalui pemilihan lembaga dan pejabat SOP.

Gambar 1
Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier



Sumber: Wahab, Solichin Abdul, 2002, Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Edisi Kedua, Jakarta: Bumi Aksara

b. Model Merilee S. Grindle (Sumatsa, 2021) - Implemtation is a Political and Administrative Process

Implementasinya Konsep dasarnya adalah setelah kebijakan ditransformasikan, keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan meliputi:

1) Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan
2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3) Derajat perubahan yang diinginkan
4) Kedudukan pembuat kebijakan
5) Siapa pelaksana program
6) Sumber daya yang dikerahkan

c. Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn (Sutmasa, 2021) – A Model of the policy

Dalam model Metter dan Horn ini memiliki enam variabel yang memengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1) Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur dari tingkat keberhasilannya
2) Sumber daya manusia finansial dan waktu

3) Karakteristik organisasi pelaksana, seperti kewenangan dan koordinasi
4) Komunikasi antar organisasi, seperti aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
5) Kondisi sosial, ekonomi dan politik
6) Sikap dan respon pelaksana

3. Penyandang Disabilitas

a. Definisi Penyandang Disabilitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) penyandang diartikan dengan orang yang menyandang (menderita) sesuatu. Disabilitas artinya keadaan (seperti sakit atau cedera) yang merusak atau membatasi kemampuan mental dan fisik seseorang, atau keadaan tidak mampu melakukan hal-hal dengan cara yang biasa. Dalam bahasa Inggris disabilitas berasal dari kata disability yang artinya cacat atau ketidakmampuan, sedangkan difable berasal dari kata different ability yang artinya memiliki kemampuan yang berbeda.

Menurut World Health Organzation (WHO) pengertian disabilitas yaitu sebagai ketidakmampuan melaksanakan suatu aktivitas atau kegiatan tertentu sebagaimana layaknya orang normal yang disebabkan oleh kondisi impairment (rusak) yang berhubungan dengan usia dan masyarakat.

b. Karakteristik Disabilitas

Disabilitas dapat bersifat fisik, kognitif, mental, sensorik, emosional, perkembangan atau beberapa kombinasi dari ini. Penyandang disabilitas tersebut dapat diklasifikasikan menjadi disabilitas fisik, disabilitas mental/intelegensi, dan disabilitas. Secara lebih detail, pengklasifikasian disabilitas tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 3
Karakteristik Disabilitas

No	Nama	Jenis	Keterangan
1	Tunanetra	Disabilitas fisik	Tidak dapat melihat; buta
2	Tunarungu	Disabilitas fisik	Tidak dapat mendengar; tuli
3	Tunawicara	Disabilitas fisik	Tidak dapat berbicara; bisu
4	Tunadaksa	Disabilitas fisik	Cacat tubuh
5	Tunalaras	Disabilitas fisik	Cacat suara dan nada
		Disabilitas mental	Sukar mengendalikan emosi dan sosial.
6	Tunagrahita	Disabilitas mental	Cacat pikiran; lemah daya tangkap; idiot
7	Tunaganda	Disabilitas ganda	Penderita cacat lebih dari satu kecacatan (fisik dan mental)

Sumber: Skripsi Nurul Eka Wahyu Handayani, Semarang Tahun 2019

c. Penyandang Disabilitas dalam Dunia Kerja

Penyandang disabilitas merupakan bagian dari masyarakat Indonesia yang juga memiliki kedudukan, hak, kewajiban, dan kesempatan serta peran yang sama dalam segala aspek kehidupan maupun penghidupan. Penyandang disabilitas memiliki hak fundamental layaknya manusia pada umumnya. Penyandang disabilitas memiliki perlakuan khusus dimaksudkan sebagai upaya perlindungan dari kerentanan terhadap berbagai pelanggaran HAM.

Pengertian tersebut telah dikuatkan secara hukum melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2013 tentang Penyandang Disabilitas, yang menyatakan bahwa :

"(1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah wajib mempekerjakan paling sedikit 2% (dua persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja; (2) Perusahaan swasta wajib mempekerjakan paling sedikit 1% (satu persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja."

d. Kebijakan terkait penyandang disablitas

1) Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (Konvensi Mengenai Hak–Hak Penyandang Disabilitas)

Dalam peraturan ini menjelaskan bahwa:

Setiap penyandang disabilitas harus bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan martabat manusia, bebas dari eksploitasi, kekerasan dan perlakuan semena mena, serta memiliki hak untuk mendapatkan penghormatan atas integritas mental dan fisiknya berdasarkan kesamaan dengan orang lain. Termasuk didalamnya hak untuk mendapatkan perlindungan dan pelayanan sosial dalam rangka kemandirian, serta dalam keadaan darurat.

2) Undang–Undang RI Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas

Dalam peraturan ini mengemukakan tentang Penyandang Disabilitas pada Bab IV Tentang Penyandang Disabilitas pasal 53 Ayat 2 bahwa "Perusahaan swasta wajib mempekerjakan paling sedikit 1% Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja".

3) Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas pada Bab IV Kesamaan Kesempatan Pasal 19 Ayat 2

Dalam peraturan ini mengemukakan tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas pada Bab IV Kesamaan Kesempatan Pasal 19 Ayat 2 bahwa "Perusahaan swasta yang memiliki tenaga kerja minimal 100 (seratus) orang dan

menggunakan tehnologi tinggi wajib mempekerjakan penyandang disabilitas sekurang-kurangnya1 (satu) orang penyandang disabilitas yang memenuhi persyaratan jabatan dan kualifikasi pekerjaan”

B. Tinjauan Terkait Karya

1. Definisi Policy *Brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan bahwa policy brief merupakan karya ilmiah yang berfokus pada permasalahan publik atau isu kebijakan tertentu yang didalamnya menawarkan alternatif kebijkan atas permasalahan yang membutuhkan perhatian khusus dan cepat oleh pembuat kebijakan.

Policy brief adalah ringkasan dari analisis terhadap suatu kebijakan yang ditunjukan untuk level penentu kebijakan tertinggi dan bertujuan mengidentifikasi isu-isu tertentu, serta membuat pilihan kebijakan, bukti-bukti baru, dan rekomendasi baru bagi kebijakan yang akan dirancang.

2. Sistematika Penyusunan Policy Brief

Dalam Peraturan Lembaga Administrasi Negara RI Nomor 28 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan policy brief yaitu:

a. Memfokuskan pada satu masalah kebijakan
b. Menjelaskan tujuan
c. Mengidentifikasi fakta formal yang mendukung tujuan
d. Membuat argumen dalam narasi yang mudah dipahami e
e. Menyusun rekomendasi yang dapat digunakan (accessible) oleh pembaca atau target audiens

f. Membatasi tulisan minimal 1500 kata, dengan jumlah halaman minimal 2 sampai 4 halaman (maksimal 8 halaman)

Adapun sistematika penulisan policy brief berisikan komponen sebagai berikut:

a. Judul
    1) Membuat judul yang menarik bagi pembaca untuk mengetahuinya lebih lanjut
    2) Menarik minat baca para pembaca
    3) Membuat judul yang singkat dan jelas yang mewakili inti permasalahan kebijakan
    4) Berisikan subjek yang dapat menyelesaikan masalah
b. Ringkasan Eksekutif (executive summary)
    1) Menjelaskan faktor masalah kebijakan
    2) Mendeskripsikan urgensi dari permasalahan kebijakan
    3) Menjelaskan solusi penyelesaian masalah
    4) Siapa yang memiliki peran dalam menyelesaikan masalah tersebut
c. Pendahuluan
    1) Berisikan beberapa kalimat singkat namun mampu menarik perhatian untuk membaca lebih lanjut
    2) Menyampaikan pentingnya topik yang dibahas
d. Deskripsi Masalah
    1) Membahas langsung pada inti permasalahan
    2) Melampirkan bukti – bukti tentang permasalahan
    3) Menganalisis secara menyeluruh mencakup apa, di mana, siapa, mengapa, serta dampaknya.

e. Rekomendasi

1) Spesifik memberikan solusi terhadap permasalahan yang diangkat
2) Terukur, dalam arti solusi yang direkomendasikan sesuai dengan kemampuan pemangku kepentingan dan didukung oleh faktor yang ada.
3) Berisikan alternatif disertai dengan analisis singkat, metode yang digunakan serta gambaran singkat tentang alternatif yang dipilih

f. Referensi utama (Daftar Pustaka)

3. Tujuan dan Fungsi Policy *Brief*

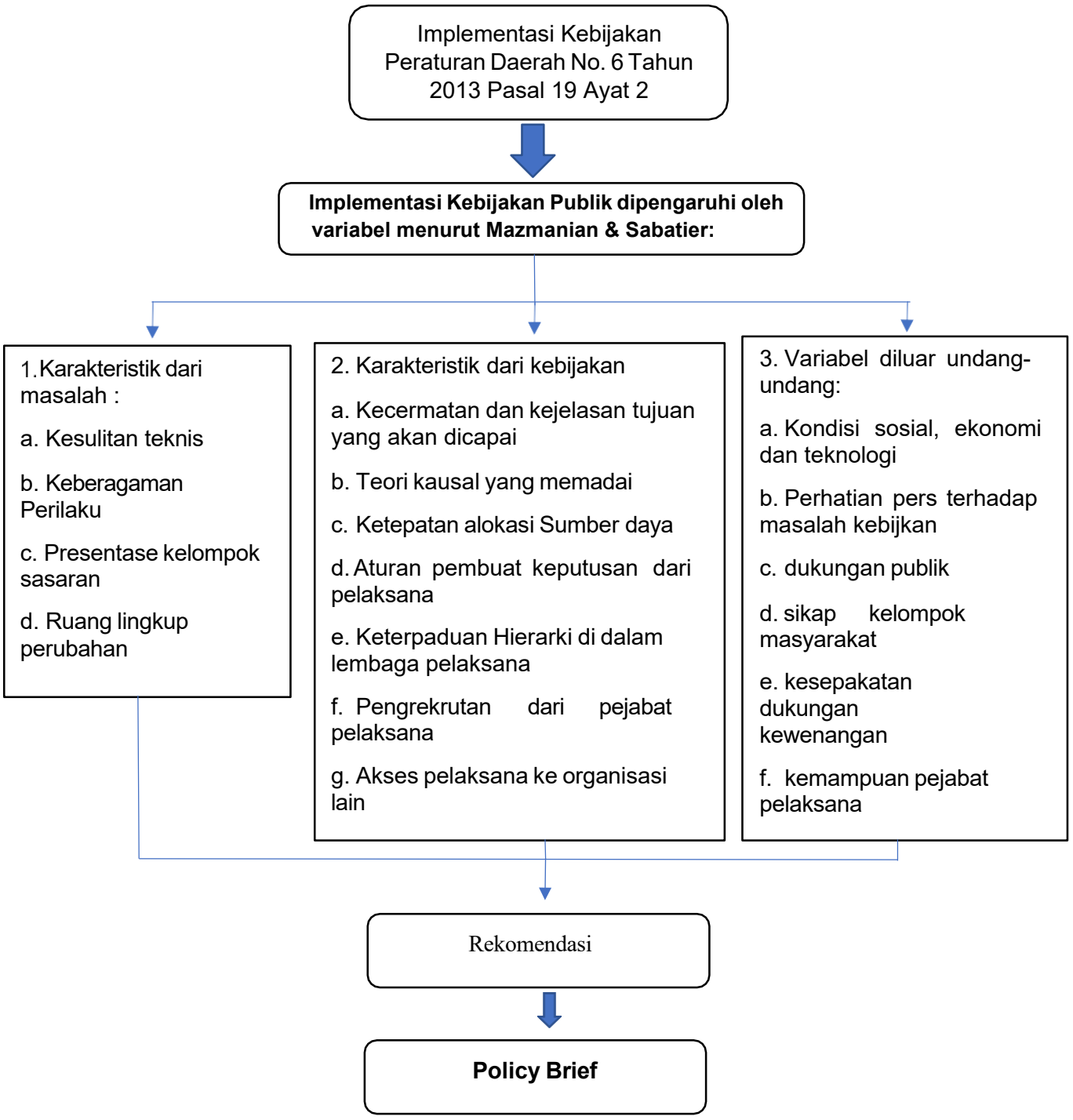
Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara RI Nomor 28 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah Bagi Analis Kebijakan, ada 2 tujuan utama policy brief yaitu sebagai media eksplorasi dan media advokasi. Policy brief sebagai media eksplorasi memberikan rekomendasi rekomendasi terpilih sedangkan policy brief sebagai media advokasi memberikan pilhan alternatif terhadap solusi tertentu.

4. Kerangka Pikir

Implementasi kebijakan dari pemenuhan kuota 1% penyandang disabilitas dapat dilihat melalui model implementasi kebijakan yang terdiri dari 3 variabel yang dikembangkan oleh Mazmanian & Sabatier:

a. Karakteristik Masalah, dalam karakteristik ini menggambarkan keberhasilan suatu kebijakan yang diterapkan di lapangan. Untuk melihat tingkat kesulitan teknis dalam merekrut dan menempatkan pekerja disabilitas di sektor swasta dan Keberagaman kondisi penyandang disabilitas.

b. Karakteristik Kebijakan, dalam variabel ini menekankan sejauh mana kebijakan itu sendiri dirancang dengan struktur yang mendukung implementasi yang efektif. Dalam penelitian ini kejelasan dan konsistensi dari isi peraturan seperti UU No. 8 Tahun 2016 dan Perda Kota Makassar No. 6 Tahun 2013. Juga melihat Ketersediaan Sumber Daya Anggaran.
c. Lingkungan Kebijakan, dalam variabel ini merujuk pada kondisi eksternal yang mempengaruhi pelaksana kebijakan seperti dukungan masyarakat terhadap kebijakan inklusi disabilitas dalam dunia kerja dan kondisi sosial-ekonomi serta infrastruktur yang mempengaruhi peluang dan aksebilitas.


Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2013 Pasal 19 Ayat 2
Implementasi Kebijakan Publik dipengaruhi oleh variabel menurut Mazmanian & Sabatier:
1. Karakteristik dari masalah :
a. Kesulitan teknis
b. Keberagaman Perilaku
c. Presentase kelompok sasaran
d. Ruang lingkup perubahan
2. Karakteristik dari kebijakan
a. Kecermatan dan kejelasan tujuan yang akan dicapai
b. Teori kausal yang memadai
c. Ketepatan alokasi Sumber daya
d. Aturan pembuat keputusan dari pelaksana
e. Keterpaduan Hierarki di dalam lembaga pelaksana
f. Pengrekrutan dari pejabat pelaksana
g. Akses pelaksana ke organisasi lain
3. Variabel diluar undang-undang:
a. Kondisi sosial, ekonomi dan teknologi
b. Perhatian pers terhadap masalah kebijkan
c. dukungan publik
d. sikap kelompok masyarakat
e. kesepakatan dukungan kewenangan
f. kemampuan pejabat pelaksana
Rekomendasi
Policy Brief