

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan studi kepustakaan, selain mendapatkan teori-teori berkaitan dengan variable penelitian yang bersumber dari buku referensi juga memperoleh dari hasil penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan variable penelitian. Peneliti terdahulu dapat digunakan sebagai masukan serta bahan pengkajian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Pertama, penelitian yang relevan dilakukan oleh Susanto, dkk (2022) dengan judul “Implementasi Kuota Tenaga Kerja Penyandang Disabilitas Guna Mewujudkan Pemenuhan Hak Bekerja” dengan hasil penelitian berdasarkan monitoring Disnaker Kota Tangerang tahun 2022 baru 144 penyandang disabilitas yang bekerja dan tersebar di 7 perusahaan di Kota Tangerang, yang disebabkan oleh minimnya pelatihan-pelatihan kerja bagi penyandang disabilitas yang diadakan oleh Disnaker Kota Tangerang serta masih minimnya perusahaan dan organisasi penyandang disabilitas yang digandeng Disnaker Kota Tangerang untuk diajak bekerjasama dalam penyaluran tenaga kerja penyandang disabilitas ke perusahaan-perusahaan di Kota Tangerang. Dan implementasi kuota penyandang disabilitas di Kota Tangerang masih belum sepenuhnya memenuhi kuota sesuai UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang penyandang disabilitas.

Kedua, penelitian yang relevan dilakukan oleh Fitria U.Triana, dkk (2022) dengan judul “Determinan Implementasi Kebijakan Pemenuhan Hak Ketenagakerjaan Bagi Penyandang Disabilitas di Kota Semarang” dengan hasil penelitian bahwa determinan implementasi pemenuhan hak ketenagakerjaan dari sumber daya manusianya sudah baik karena didanai dari APBD, namun jika dilihat dari ketersediaan sarana prasarana masih belum baik karena pemerintah kota Semarang belum memiliki Unit Layanan Disabilitas (ULD) ketenagakerjaan. Lalu jika dilihat dari standar dan sasaran kebijakan, jumlah perusahaan yang mempekerjakan disabilitas di kota Semarang masih sedikit dan belum memenuhi kuota 1 persen.

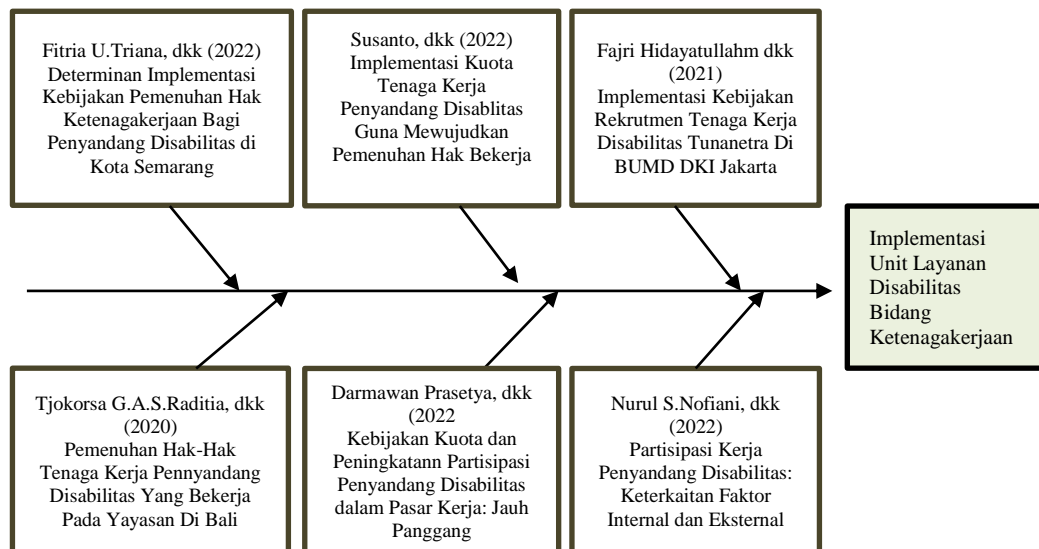
Ketiga, penelitian yang relevan dilakukan oleh Tjokorsa G.A.S.Raditia, dkk (2020) dengan judul “Pemenuhan Hak-Hak Tenaga Kerja Penyandang Disabilitas Yang Bekerja Pada Yayasan Di Bali” dengan hasil penelitian perlakuan tenaga kerja disabilitas telah sesuai dengan peraturan yang berlaku dimana pihak Yayasan sudah melindungi dan mengakomodasi hak-hak pekerja penyandang disabilitas tanpa adanya diskriminasi dan perbedaan. Peraturan perundang-undangan telah diimplementasikan dengan baik terutama dalam dunia kerja. Namun perlunya peningkatan fasilitas pendukung bagi para tenaga kerja penyandang disabilitas, yayasan juga dapat meneruskan upaya pemerataan hak kerja bagi penyandang disabilitas.

Keempat, penelitian yang relevan dilakukan oleh Fajri Hidayatullahm dkk (2021) dengan judul “Implementasi Kebijakan Rekrutmen Tenaga Kerja Disabilitas Tunanetra Di BUMD DKI Jakarta” dengan hasil penelitian FHCI, BUMN dan BUMD belum melaksanakan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dalam hal memberikan peluang kerja, memberikan pelatihan keterampilan dan mendapatkan pekerjaan yang layak tanpa adanya diskriminasi, serta belum mempekerjakan penyandang disabilitas dan belum melaksanakan kewajiban selaku penyelenggara dan pemberi kesempatan kerja dalam pemenuhan jaminan sosial terhadap tenaga kerja di perusahaannya berdasarkan UU yang berlaku. Selain itu, sejak awal perekrutan belum melaksanakan perlindungan kerja bagi tenaga kerja di perusahaannya berupa perlindungan kesehatan kerja, keselamatan kerja dan jaminan sosial sesuai UU yang berlaku.

Kelima, penelitian yang relevan dilakukan oleh Darmawan Prasetya, dkk (2022) dengan judul “Kebijakan Kuota dan Peningkatann Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Pasar Kerja: Jauh Panggang” dengan hasil penelitian lemahnya daya dukung kebijakan terhadap terbatasnya peluang penyandang disabilitas masuk dalam pasar kerja, meskipun pemerintah sudah menerapkan berbagai kebijakan untuk mendukung peningkatan penyerapan pekerja penyandang disabilitas seperti membentuk ULD,

angkatan kerja penyandang disabilitas masih belum terserap dalam pasar kerja secara optimal.

Keenam, penelitian yang relevan dilakukan oleh Nurul S.Nofiani, dkk (2022) dengan judul “Partisipasi Kerja Penyandang Disabilitas: Keterkaitan Faktor Internal dan Eksternal” dengan hasil penelitian terdapat dua faktor penghambat partisipasi kerja penyandang disabilitas. Faktor Internal berupa sosio-demografi, psikologis dan psikososial, jenis kesulitan/gangguan, tingkat keparahan disabilitas serta kualitas pekerja yang dilihat dari pendidikan, keterampilan, dan keahlian. Faktor eksternal, yaitu meliputi diskriminasi dari pemberi kerja, kompleksitas jenis pekerjaan, produktivitas kerja, serta minimnya akomodasi, sarana dan prasarana khusus untuk pekerja disabilitas.



Gambar 2. 1 Diagram Fishbone Penelitian Terdahulu

Berdasarkan diagram *fishbone* diatas dengan hasil penelitian terdahulu dapat diketahui beberapa perbedaan dengan penelitian ini. Adapun perbedaanya terdapat pada fokus yang diteliti dan juga teori yang digunakan. Dalam hal teori yang dikembangkan pada penelitian terdahulu beberapa teori implementasi kebijakan yang dikembangkan yaitu implementasi adalah tindakan dalam melaksanakan keputusan yang telah

ditetapkan sebelumnya untuk meraih tujuan kebijakan (Fitria, 2022). Menurut Fajri (2021), proses implementasi merupakan sebuah abistaksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Impelementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Serta dalam penelitian terdahulu tersebut belum adanya penelitian yang membahas mengenai impelementasi kebijakan Unit Layanan Disabilitas (ULD) bidang Ketenagakerjaan di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Tangerang.

2.2 Kajian Teori

2.2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan ataupun private. Kebijakan merupakan ketetapan yang berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang terkena kebijakan. Handoyo dalam Nugroho (2009:11) Negara tanpa komponen kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh seorang atau sekelompok orang saja, yang bekerja seperti tiran dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja.

Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang saling berhubungan termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintahan (Anggara, 2014). Kebijakan publik pada umumnya ditetapkan oleh pemerintah. Kebijakan memiliki unsur-unsur yang dengannya dapat dimengerti alasan kebijakan itu perlu ada, adapun unsur kebijakan, yaitu tujuan kebijakan, masalah, tuntutan, dan dampak. Kebijakan publik dibedakan menjadi analisis kebijakan, kebijakan publik, dan anjuran kebijakan.

Kebijakan publik mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Kebijakan publik, termasuk di dalamnya adalah tata kelola negara (*governance*), mengatur interaksi antara negara dengan rakyatnya. Mengelola berarti mengendalikan dengan menjadikannya lebih bernilai. Pemerintah suatu negara dalam mengelola negara, tidak hanya mengendalikan arah dan tujuan negara, tetapi juga mengelola negara agar lebih bernilai melalui apa yang disebut dengan kebijakan publik. Wujud dari nilai-nilai kepublikan bermacam-macam, di antaranya:

1. Nilai-nilai yang diidealkan masyarakat, seperti keadilan, persamaan, dan keterbukaan.
2. Memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, seperti kemiskinan, pengangguran, kriminalitas, dan pelayanan publik yang buruk.
3. Memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan, dan peningkatan ekspor.
4. Melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan masyarakat, misalnya dengan membuat undang-undang perlindungan konsumen, izin trayek, dan izin gangguan.

Tujuan kebijakan dapat bersifat politis, ekonomi, sosial, dan hukum. Dari aspek politik, kebijakan publik ditetapkan untuk mendistribusikan dan mengalokasikan nilai-nilai, berupa barang dan jasa kepada seluruh anggota masyarakat. Dilihat dari sisi kekuasaan, kebijakan publik dibuat agar pemerintah dapat mempertahankan monopolinya terhadap masyarakat serta kekuasaan pemerintah atau negara dapat diterima dan diakui oleh masyarakat.

Dari aspek ekonomi, kebijakan publik dibuat dengan tujuan:

1. Mendukung dan memfasilitasi pasar agar dapat menjalankan

fungsinya dalam mengatur roda perekonomian secara bebas dan kompetitif.

2. Memberi jaminan agar aktivitas ekonomi berlangsung tanpa ada tekanan dari pihak mana pun.
3. Melumasi dan memperlancar roda perekonomian bergerak bebas dalam melakukan kegiatan produksi, konsumsi, dan distribusi.
4. Memberi jaminan dan melindungi kepentingan masyarakat yang tidak berdaya dari kekuasaan kapitalis.

Dari aspek sosial, kebijakan publik dibuat untuk terwujudnya pengendalian sosial terhadap masyarakat, mengatasi konflik sosial yang terjadi di masyarakat, dan membangun relasi sosial di antara anggota masyarakat tanpa adanya diskriminasi. Sedangkan ditinjau dari aspek hukum, kebijakan publik disusun untuk :

1. Menciptakan keadilan dan ketertiban hukum di masyarakat.
2. Memungkinkan masyarakat memahami dan mentaati peraturan yang dibuat oleh pemerintah atau negara.
3. Menciptakan kehidupan yang damai di dalam masyarakat.

2.2.2 Implementasi Kebijakan

Haedar dalam Wahab (1991: 117) dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons (1995: 461) dan Wibawa, dkk., (1994: 15) bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

Sedangkan menurut Grindle (1980) implementasi sebagai proses administrasi dan politik, keberhasilan suatu implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel yaitu lingkungan implementasi (*context of implementation*) dan isi kebijakan (*content of policy*). Grindle juga menyatakan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Grindle (1980: 6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. 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.

Dalam Imron (2009) tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan 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.

Menurut Grindle (1980: 10) dan Quade (1984: 310), 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. 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.

2.2.3 Model Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa bentuk implementasi kebijakan sebagai acuan pencapaian implementasi dikatakan berhasil atau tidak. Diantaranya beberapa model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*, Donald Van Meter dan Carl Van Horn dengan *A Model of the Policy Implementation Procces*, Merille S.Grindle dengan *implementation as A political and Administrative process*, dan Thomas B. Smith dengan *The Policy Implementation Procces*.

A. Teori Implementasi Kebijakan menurut George C. Edward

Edward III memandang bahwa implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pihak-pihak terkait yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif yang menghasilkan regulasi perundang-undangan dan kensekuensi kebijakan untuk orang-orang yang berpengaruh (Widodo, 2010:95). Edward

menegaskan masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation* (kurangnya perhatian pada implementasi) model yang ia namakan dengan *direct and indirect impact on implementation*, menyarankan untuk memerhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, antara lain yakni (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.

1) Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group).

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”.

Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik, yang juga dari komunikasi tersebut membentuk kualitas partisipatif masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (miskomunikasi).
- b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu,

sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan (tidak tepat sasaran).

- c) Konsistensi; perintah yang diberikan kepada implementor haruslah konsisten dan jelas. Karena apabila perintah sering berubah-ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan dapat tercapai.

2) Sumber Daya

Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan. Edward III dalam Widodo (2010:97) menjelaskan sumberdaya tersebut adalah sebagai berikut :

a) Sumberdaya manusia

Sumber daya manusia yang paling penting dalam implementasi adalah *staff*. Walaupun sebuah kebijakan sangat jelas dan konsisten implementasinya, serta akuratnya penyalurannya, jika tidak ada sumber daya yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan yang efektif tersebut, pelaksanaannya tidak akan efektif.

b) Sumberdaya anggaran

Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

c) Sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

d) Sumber daya kewenangan.

Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

3) Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program.

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan menurut Edward III, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Hal-hal penting yang perlu diperhatikan pada variabel disposisi menurut Edward III antara lain:

a) Pengangkatan birokrat, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

- b) Disposisi atau sikap para implementor yang tidak mau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan akan menimbulkan hambatan-hambatan bagi tercapainya tujuan dari pengimplementasian kebijakan.
 - c) Insetif, Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insetif. Pada umumnya, orang bertindak berdasarkan kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insetif oleh pembuat kebijakan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin dapat memotivasi para pelaksana kebijakan untuk dapat melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.
- 4) Struktur Birokrat**, bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan aspek ini mencakup dua hal penting, yaitu mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri.

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena terdapat ketidakefisienan srtuktur birokrasi yang ada. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik.

Menurut Edward III terdapat dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik,

yaitu dengan melakukan *Standard Operating Procedures* (SOPs) dan melaksanakan fragmentasi.

- a) *Standard Operating Procedures* (SPOs) adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.
- b) Fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit.

Faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Disamping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

B. Teori Implementasi Kebijakan menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Ada enam variabel, menurut Van Meter dan Van Horn dalam buku Agustino (2008: 142) yang mempengaruhi kinerja

kebijakan publik tersebut, adalah:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Dilihat dari kinerja implementasi kebijakan dapat diukur jika ukuran dan tujuan kebijakan memang realistis pada level pelaksana kebijakan bukan hal yang ideal sehingga sulit dalam merealisasikan kebijakan publik sampai pada tahap berhasil. Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung pada kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Sumberdaya yang dimaksud adalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas serta sumber daya lain (finansial dan waktu). Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menurut adanya sumber daya manusia yang yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksananya. Misalnya implementasi kebijakan publik

yang berusaha untuk merubah perilaku atau tindak laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Sedangkan apabila kebijakan publik ini tidak terlalu merubah perilaku dasar manusia, maka dapat-dapat saja agen pelaksana yang diturunkan tidak sekeras dan tidak setegas pada gambaran pertama.

4. Sikap/Kecenderungan (disposisi) para Pelaksana

Sikap atau kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana, yang mana hal ini dikarenakan kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengetahui persoalan yang terjadi, namun kebijakan yang dilaksanakan adalah kebijakan *top-down* yang memungkinkan para pengambil keputusan tidak mengetahui permasalahan yang harus diselesaikan.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Pada tahap ini menekankan pada koordinasi komunikasi mekanisme diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi. Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik komunikasi dan koordinasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal ini berkaitan dengan sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Hal yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi penyebab dari kegagalan kinerja

implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan lingkungan eksternal.

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik.

Kelebihan dari model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yaitu memberikan skor yang tinggi pada kesederhanaan dan keterpaduan serta memaksimalkan perilaku berdasarkan pemikiran tentang sebab akibat dan pertanggung jawaban bersifat *single* atau penuh. Kekurangannya terletak pada bukti penting atau *realism* dan kemampuan pelaksana, karena model ini tidak memperhitungkan level dan peran actor lain, sehingga mengabaikan manusia sebagai kelompok sasaran. Model implementasi kebijakan ini termasuk dalam model *top-down* yang memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanitis atau linear, maka penekanannya terpusat pada kepatuhan dan control efektif.

C. Teori Implementasi Kebijakan menurut Merille S.Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Grindle dalam Subarsono (2011:93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of Policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementatation*). Variabel tersebut mencakup:

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan.

- 2) Jenis manfaat yang diterima oleh target group.
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat
- 5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci.
- 6) Apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa dalam Samodra Wibawa (1994:22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Konteks implementasinya adalah sebagai berikut :

- 1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa.
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap.

Pendekatan *bottom -up* merupakan kritikan terhadap pendekatan *top-down* yang mengabaikan fokus terhadap para pejabat pada tingkatan yang lebih rendah. Pendekatan *bottom up* melihat dari aktor yang terlibat dalam pelaksanaan program dari publik hingga swasta serta mengkaji tujuan pribadi dan organisasi. Kemudian pendekatan *bottom up* bergerak ke arah atas untuk menemukan tujuan-tujuan, strategi-strategi dan konteks dari orang-orang yang terlibat dalam melaksanakan program (Tachjan,2006:12).

D. Teori Implementasi Kebijakan menurut Thomas B. Smith

Menurut Smith (1973) dalam Tachjan (2006: 38), dalam proses implementasi ada 4 (empat) variabel yang perlu diperhatikan. Model implementasi atau alur smith tersebut dapat disajikan dibawah ini dan empat variabel dalam implementasi kebijakan publik tersebut adalah:

1) Kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.

Dalam suatu organisasi publik, komunikasi merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pemberian informasi kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang bertentangan (*conflicting*), maka pelaksana kebijakan akan sulit terlaksana secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian pula sebaliknya.

2) Kelompok sasaran (*target groups*), yaitu bagian dari stakeholders yang diharapkan dapat mengadopsi pola intekasi yang diinginkan.

Mereka merupakan bagian dari *stakeholders* yang diharapkan

dapat menerima dan menyesuaikan terhadap pola interaksi yang ditentukan oleh kebijakan. Keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan dilihat dari bagaimana respon atau daya tanggap kelompok sasaran, jika kelompok sasarannya berlapang hati untuk menerima dan menjalankan kebijakan yang ditetapkan tanpa ada yang mengeluh maka kebijakan tersebut akan berhasil.

Adapun yang mempengaruhi kelompok sasaran untuk dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung kepada :

- a) Kesesuaian isi kebijakan dengan harapan mereka.
- b) Karakteristik oleh masing-masing kelompok sasaran, seperti jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia, dan keadaan sosial ekonomi.
- c) Komunikasi antara pelaksana kebijakan (implementor) dengan penerima kebijakan (kelompok sasaran) sehingga jeleknya proses komunikasi ini akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan.

3) Organisasi pelaksana (*implementing organization*), yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.

Pelaksana tersebut dapat berupa organisasi ataupun perorangan yang melaksanakan kebijakan di lapangan dengan bertugas sebagai pengelola, pelaksanaan serta pengawasan. Karakteristik lembaga pelaksana sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Dengan melihat karakteristik lembaga-lembaga pelaksana, maka pembahasan ini tidak lepas oleh struktur birokrasi.

Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para lembaga pelaksananya. Pada beberapa kebijakan menuntut para lembaga pelaksana kebijakan agar bersikap ketat dan disiplin.

Sedangkan pada konteks lain diperlukan lembaga pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

4) Faktor lingkungan (*environmental factor*), yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Hal terakhir yang perlu diperhatikan dalam menilai kinerja keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak mendukung atau tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan proses implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif. Banyak perhatian yang difokuskan kepada dampak lingkungan sosial, ekonomi dan politik pada kebijakan publik dengan mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan yang dapat mempengaruhi hasil atau output kebijakan.

Thomas B. Smith menggunakan model teoritisnya dalam bentuk sistem dimana suatu kebijakan sedang diimplementasikan, maka interaksi didalam dan diantara keempat faktor tersebut mengakibatkan ketidak sesuaian dan menimbulkan ketegangan. Ketidak sesuaian dan tekanan-tekanan tersebut menghasilkan pola-pola interaksi yang akan menghasilkan pembentukan lembaga-lembaga tertentu. Sekaligus dijadikan umpan balik untuk mengurangi ketegangan dan dikembalikan ke dalam pola-pola interaksi dari kelembagaan. Keempat variabel tersebut tidaklah berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan

berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu terjadi ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang bisa menyebabkan timbulnya protes-protes, bahkan aksi fisik, dimana hal ini menghendaki penegakan institusi-institusi baru untuk mewujudkan sasaran kebijakan tersebut. Ketegangan ini bisa juga menyebabkan perubahan-perubahan dalam institusi-institusi ini.

Kelebihan model pendekatan *bottom-up* yang ditemukan Smith adalah kebijakan tidak berjalan secara linear dan mekanistik yakni banyak faktor yang mempengaruhinya dan memungkinkan terjadinya negosiasi serta konsensus antara formulator, implementor dan kelompok sasaran. Kelemahannya adalah, unit birokrasi terendah sebagai pelaksana kebijakan kadang belum siap ketika kebijakan diimplementasikan serta masih diragukan kesiapan dan kemampuannya.

2.2.4 Faktor yang Mempengaruhai Implementasi Kebijakan

Dalam implementasi kebijakan tentu ditemui faktor pendukung serta faktor penghambat implementasi tersebut. Faktor pendukung adalah hal-hal yang mendukung implementasi kebijakan sehingga tujuan implementasi kebijakan dapat dicapai. Menurut Winarno (2002:102) Alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Jadi pendukung implementasi kebijakan yang dimaksud diatas adalah alat administrasi hukum yang bekerja bersama-sama.

Donald P. Warwick dalam Tacjhan (2006:28) melalui pendekatan transaksional mengembangkan model yang prinsipnya bertolak dari pandangan bahwa guna memahami berbagai masalah pada tahap pelaksanaan rencana atau kebijakan, maka keterkaitan antara perencanaan dan implementasi tidak dapat diabaikan. Proses

perencanaan itu sendiri tidak dapat dilihat sebagai suatu proses yang terpisah dengan pelaksanaan. Pada tahap implementasi berbagai kekuatan akan saling berebut berpengaruh, baik kekuatan yang mendorong atau memperlancar (*facilitating condition*), maupun kekuatan yang menghambat (*impeding condition*) pelaksanaan program atau proyek. Faktor-faktor tersebut adalah:

1) Faktor Pendukung (*facilitating conditions*)

- a. Komitmen pimpinan politik (*commitment of political leaders*). Adanya komitmen dari pimpinan pemerintahan dalam pelaksanaan suatu proyek menjadi hal yang utama, karena pimpinan politik adalah yang memiliki kekuasaan di daerah.
- b. Kemampuan organisasi (*organizational capacity*).
- c. Komitmen para pelaksana (*the commitment of implementors*) : *If the generals are ready to move to captain and toops will follow.*
- d. Dukungan kelompok kepentingan (*interest group support*): Implementasi kebijakan sering lebih sering mendapat dukungan dari kelompok kepentingan dalam masyarakat manakala mereka terkait langsung dengan kebijakan.

2) Faktor Penghambat (*impeding conditions*)

- a. Banyaknya aktor yang terlibat. Semakin banyak pihak yang terlibat dan turut mempengaruhi pelaksanaan, maka semakin rumit komunikasi dalam pengambilan keputusan dan makin besar kemungkinan terjadi hambatan dalam implementasi program tersebut.
- b. Terdapat komitmen atau loyalitas ganda. Hal ini disebabkan adanya tugas ganda yang dirangkai dan dijabat oleh suatu organisasi, sehingga perhatian pelaksana menjadi terpecah.
- c. Kerumitan yang melekat pada proyek-proyek itu sendiri (*intrinsic complexity*). Hambatan yang biasanya melekat adalah disebabkan oleh faktor-faktor teknis, faktor ekonomi, pengadaan pangan dan faktor perilaku pelaksana atau masyarakat.

- d. Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak. Semakin banyak jenjang pengambilan keputusan atau memiliki prosedur yang harus disetujui oleh pihak yang berwenang, maka akan memerlukan waktu lama dalam pelaksanaannya.
- e. Faktor lain, yaitu waktu dan perubahan kepemimpinan. Perubahan kepemimpinan baik pada tingkat pimpinan pelaksana maupun dalam organisasi di daerah sedikit banyak mempunyai pengaruh terhadap proyek atau program.

Selain itu, menurut Imronah (2009) implementasi kebijakan dapat dilihat dari berbagai pendekatan, salah satunya yang diperkenalkan oleh Edward III (1984) yaitu pendekatan masalah implementasi dimana mengemukakan dua pertanyaan pokok yakni:

1. Faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan?
2. Faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?

Dari pertanyaan tersebut dapat dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi yaitu, komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, struktur organisasi, dan tata aliran kerja birokrasi. Komunikasi merupakan program yang dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksananya. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada standar operating procedure yang

mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni:

1. Adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang.
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis.
3. Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah.
4. Awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu, kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual. Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya (Imron: 2009).

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986: 12) 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.
3. Pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Dari berbagai pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah proses lanjutan dari kebijakan yang tertulis dalam lembar kebijakan dalam tindak nyata untuk mencapai tujuan. Keberhasilan atau kegagalan program dapat dilihat dari hasil *outcome* implementasi yang mempunyai faktor pendukung serta faktor penghambat dalam proses implementasi kebijakan.

2.2.5 Penyandang Disabilitas

Wirdiniasih (2019) sejak masa awal kemerdekaan Indonesia hingga 2011, ada sekitar sepuluh istilah resmi yang telah digunakan untuk merujuk atau menyebut orang dengan disabilitas dalam interaksi sehari-hari publik Indonesia maupun dokumen legal di tingkat nasional maupun lokal. Keterangan dari kesepuluh istilah tersebut diantaranya:

1. (Ber) cacat
2. Orang-orang yang dalam keadaan kekurangan jasmani atau rokhaninya
3. Orang yang terganggu atau kehilangan kemampuan untuk mempertahankan hidupnya
4. Tuna
5. Penderita Cacat
6. Penyandang Kelainan
7. Anak berkebutuhan khusus (anak luar biasa)
8. Penyandang Cacat
9. Difabel – Akronim dari *Differently abled people, difabled*

10. Penyandang Disabilitas

Dalam Allo (2022) pentingnya mengganti makna penyandang cacat menjadi penyandang disabilitas dengan tujuan:

1. Dari aspek bahasa, kata cacat bernuansa negatif, karena penyandang cacat dianggap sebagai minoritas yang dapat meresahkan dan mengganggu aktifitas atau kegiatan masyarakat normal.
2. Kata cacat hadir karena suatu kekuasaan yang memberikan doktrin sebagai suatu identitas masyarakat yang dianggap cacat. Karna di pikiran masyarakat cacat itu sendiri berarti tidak berguna, merusak segala hal dan sebaiknya dibuang sama halnya orang cacat pada umumnya.
3. Manusia diciptakan sempurna oleh Tuhan dan dengan derajat dan posisi yang setinggi-tingginya ada yang normal dan tidak normal, tetapi memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Manusia diciptakan sama dari segi hak, hukum dll.
4. Istilah dari penyandang cacat menimbulkan perlakuan yang sangat buruk dari masyarakat terhadap orang penyandang cacat. Cacat dianggap masyarakat sebagai identitas dari seseorang yang menyandangnya, yang lebih rendah dari pada orang normal biasanya. Penyandang Cacat menjadi bentuk kekerasan dan pelecehan yang dilakukan orang lain, yang menimbulkan adanya pelanggaran HAM yang dialami dan dirasakan penyandang cacat.
5. Dampak psikososial penyandang cacat antara lain:
 - a) Membuat adanya *social distancing*
 - b) Merasa selalu bersalah akan keadaan
 - c) Penyandang cacat menganggap dirinya sebagai subyek yang tidak lengkap tidak sempurna, tidak mampu, dll.
 - d) Tidak diinginkan kehadirannya
 - e) Meresahkan dan mengganggu dan selalu menjadi korban.

- f) Stigma yang buruk
- g) Pesimis
- h) Dijadikan bahan percobaan
- i) Selalu merasa cemas dan sedih
- j) Menganggap dirinya tidak bermanfaat bagi orang lain
- k) Memiliki dunia sendiri sangat berbeda dengan orang lain

Berdasarkan UU Nomor 8 tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas, Pasal 1 ayat 1 mendefinisikan penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan.

Tertulis juga pada Pasal 4 UU No 8 Tahun 2016 yaitu ragam penyandang disabilitas meliputi:

- a) Penyandang Disabilitas fisik

Disabilitas fisik yaitu terganggunya fungsi gerak, diantaranya amputasi, lumpuh layuh atau kaku, paraplegi, *cerebral palsy*, akibat stroke, akibat kusta, dan orang kecil.

- b) Penyandang Disabilitas intelektual

Disabilitas intelektual adalah terganggunya fungsi pikir karena tingkat kecerdasan di bawah rata-rata, antara lain lambat belajar, disabilitas grahita dan down syndrome.

- c) Penyandang Disabilitas mental

Disabilitas mental adalah terganggunya fungsi pikir, emosi, dan perilaku. seperti berikut ini:

- Psikososial, misalnya skizofrenia, bipolar, depresi, anxietas, gangguan kepribadian.
- Disabilitas perkembangan yang berpengaruh pada kemampuan interaksi sosial, misalnya autisme dan hiperaktif.

- d) Penyandang Disabilitas sensorik

Disabilitas sensorik adalah terganggunya salah satu fungsi dari panca indera, antara lain disabilitas netra, disabilitas rungu, dan/atau disabilitas wicara.

Ragam penyandang disabilitas ini dapat dialami secara tunggal, ganda, atau multi dalam jangka waktu lama yang ditetapkan oleh tenaga medis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyandang disabilitas memiliki kekurangan yang membuat dirinya ketergantungan bantuan orang lain, berbeda, tidak sempurna dan serba tidak mampu dikarenakan keadaan fisik yang dialami, sehingga lapak pekerjaan yang ingin merekrut penyandang disabilitas memikirkan hal itu.

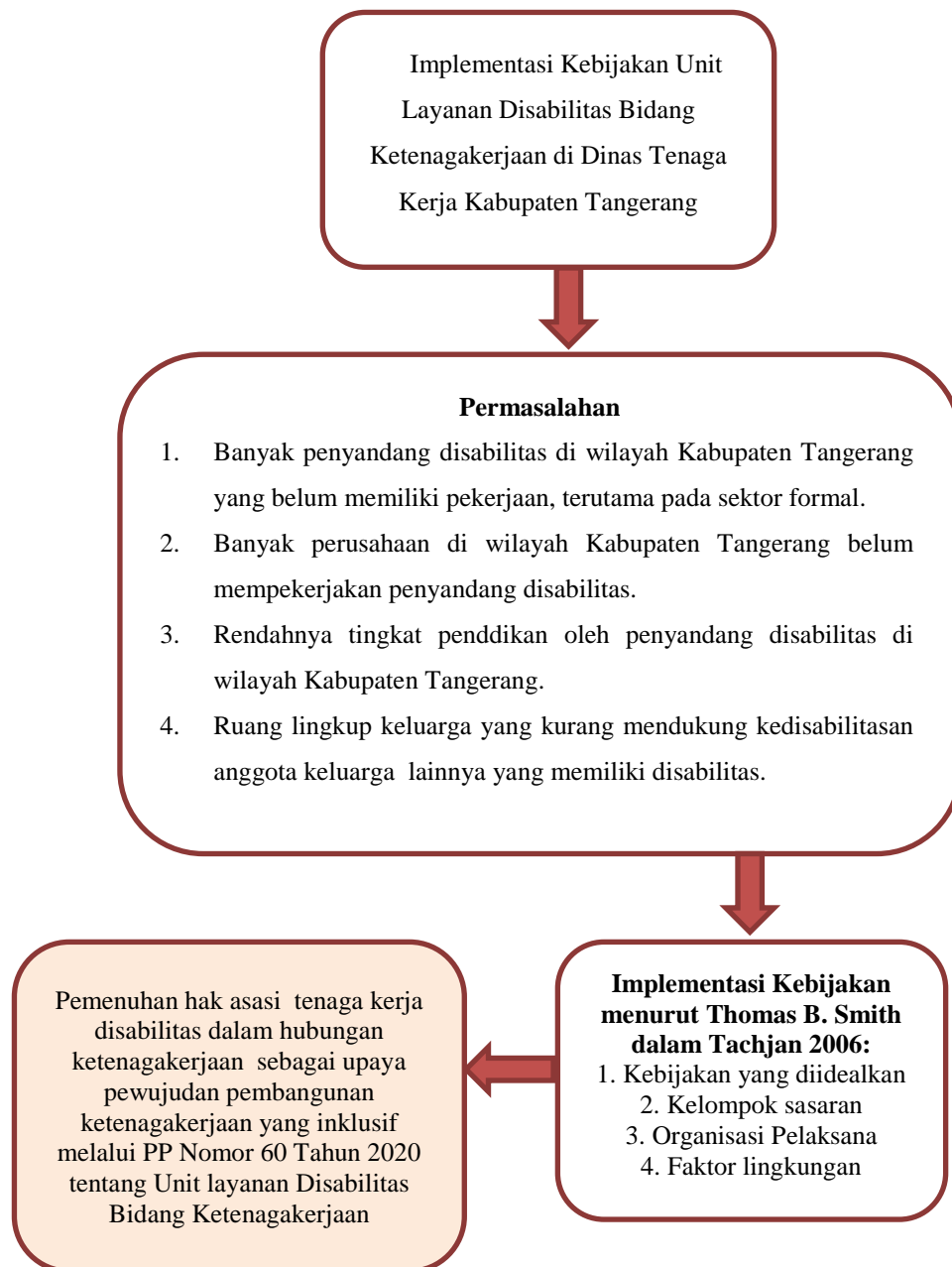
Pekerjaan yang layak bagi penyandang disabilitas adalah bentuk kepedulian dari pemerintah untuk terwujudnya pelaksanaan HAM. Hak konstitusional penyandang disabilitas sangat perlu diatur dan diperhatikan yang bertujuan untuk memberikan rasa peka terhadap oknum dan masyarakat lebih giat lagi dalam mengembangkan harkat dan martabat penyandang disabilitas. Pada bab keempat tentang Pekerjaan, Kewirusahaan, dan Koperasi pada UU No 8 Tahun 2016 pasal 45 berbunyi “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin proses rekrutmen, penerimaan, pelatihan kerja, penempatan kerja, keberlanjutan kerja, dan pengembangan karier yang adil dan tanpa Diskriminasi kepada Penyandang Disabilitas.”

2.3 Kerangka Pikir Penelitian

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor, baik menyangkut kebijakan yang diimplementasikan, pelaksana kebijakan, maupun lingkungan dimana kebijakan tersebut diimplementasikan pada kelompok sasaran yang diinginkan. Dengan adanya kebijakan pemerintah PP Nomor 60 Tahun 2020 tentang Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan diharapkan terlaksana dengan baik dan

sesuai dengan sasaran implementasi, begitupun pelaksana kebijakan dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan kebijakan ini dapat mengurangi masalah masyarakat terutama pada penyandang disabilitas dalam menemukan pekerjaan. Untuk itu dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang mana peneliti memilih teori yang dianggap relevan dengan materi pembahasan dari objek yang diteliti yaitu teori Thomas B. Smith. Tujuannya yaitu untuk mengarahkan peneliti agar lebih fokus terhadap variabel-variabel yang dikaji melalui penelitian ini.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui wujud keberhasilan atau kegagalan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yaitu PP Nomor 60 tahun 2020 mengenai Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan yang berada di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Tangerang. Keberhasilan atau kegagalan implementasi ini dapat dilihat dari model implementasi yang ditentukan. Aktivitas dari implementasi kebijakan ini dapat terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Untuk dapat memudahkan pemahaman kerangka berfikir disajikan pada gambar di bawah ini, sebagai berikut.



Gambar 2. 2 Kerangka Berpikir

Penelitian proses implementasi kebijakan unit layanan disabilitas bidang ketenagakerjaan di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Tangerang merupakan penelitian yang berdasarkan pada kebijakan publik pada PP Nomor 60 tahun 2020 tentang Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan. Penelitian ini didasarkan juga pada masalah publik mengenai penyandang disabilitas yang masih kesulitan dalam mencari pekerjaan, selain itu faktor-faktor lain seperti diskriminasi pada pekerja penyandang disabilitas yang masih ditemukan ditempat kerja maupun lingkungan sekitar dan keluarga, penyandang disabilitas banyak yang belum sesuai dengan kriteria perekrutan dan banyak yang belum bekerja pada sektor formal, juga faktor pendidikan yang kurang serta skill/pengetahuanpun menjadi masuknya masalah dalam penelitian ini. Penyedia kerja atau perusahaan atau BUMN yang belum mempersiapkan pelatihan ataupun divisi terkait untuk menempatkan pekerja difabel, juga ditemukan masih banyak perusahaan atau BUMN yang belum merekrut penyandang disabilitas yang mana hal ini tertulis dalam pasal 53 UU No. 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, ayat (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”, ayat (2) “Perusahaan swasta wajib mempekerjakan paling sedikit 1% (satu persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja”.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Thomas B. Smith yang menyatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan terdapat empat variabel yang merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik. Keempat variabel tersebut diantaranya:

- 1) Kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*), yaitu pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.

- 2) Kelompok sasaran (*target groups*), yaitu bagian dari *stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola interkasi yang diinginkan.
- 3) Organisasi pelaksana (*implementing organization*), yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- 4) Faktor lingkungan (*environmental factor*), yaitu unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Hasil yang diharapkan dengan penelitian teori tersebut terhadap masalah dalam penelitian ini adalah peran Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Tangerang mampu melaksanakan kebijakan Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketanagakerjaan dengan optimal sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tujuan dari diadakannya kebijakan.