

## Reformasi Birokrasi Gagal Mengimplementasikan Kebijakan Bagi Penyandang Cacat: Pendekatan Dan Solusi Alternatif

*(Bureaucracy Reform Fails To Implement The Policy For Disabled People: Aproach And Alternative Solution)*

**Amirul Mustofa**

Dosen Pascasarjana FIA-Unitomo Surabaya

(Diterima tanggal 05 Desember 2010, disetujui tanggal 10 Januari 2011)

### Abstract

*The number of difable in Indonesia in 2010 reached almost 23 million. However the bureaucracy found less serious in concerning their rights and welfare. Even various problems associated with difable are more likely left without any adequate solution. The implementation of Law Number. 4/ 1997, PP. Number. 43/1998 and SE of Minister of Social Affairs No. A/A164/VIII/2002/MS indicate the failures from the aspects of facilities, equipment, and accessibility. A number of policies tend to forget the equity for all (in particular for difable) as it more orient on economic growth. This situation indicates the sustainability of the existence of mental illness ("schizophrenia").*

*In facts, refer to a phrase from Chomsky and Asrof Gani - Lockhart, the Indonesian bureaucracy failed in carrying out its functions especially for the welfare of difable. Based on social theory, NPM, NPS, and Management Policy Implementation theory, the alternative solution recommended for the failure of bureaucracy in the implementation of policy for person with disabilities include: 1) there should be no differences between difable and non-difable. In any program, the bureaucracy have to put equivalent position; empower; reduce discriminatory; and classify various kinds of disabilities; 2) Involving communities and stakeholders in the policy formulation and implementation in terms of providing services and institutional strengthening; 3) strengthening the steps in each stage of the implementation task: creating legitimacy; build constituencies, accumulating resources, modifying organizational structures, mobilizing resources and actions, and monitoring the impacts.*

*Keywords: difable, bureaucratic reform, management of policy implementation*

### A. LATAR BELAKANG

Isu berkembangnya pemikiran dan perhatian terhadap orang cacat (difabel)<sup>1</sup> di Indonesia, berawal dari aksi seorang dokter bernama Soeharso tahun 1973, dan berusaha melakukan penguatan terhadap para korban perang yang cacat. Awal upaya dia adalah

membuatkan aksesoris tangan dan kaki palsu serta pusat rehabilitasi bagi difable. Kemudian, dokter ini juga memperjuangkan persamaan hak antara difable dan non-difable. Pada tahun 1990-an, pergerakan penyandang cacat di Indonesia telah memiliki orientasi yang lebih maju. Pada era itu aktivis difable Yogyakarta melakukan kongres yang bertujuan untuk merumuskan dan memetakan permasalahan difable, sekaligus sepakat menggunakan istilah difabel (*different ability*), serta mengusulkan undang-undang tentang difable.

Usulan dari aktivis tersebut dikabulkan oleh pemerintah, sehingga saat itu ditetapkan UU No. 4 tahun 1994. Dengan demikian, keberadaan

<sup>1</sup> Istilah *difable* yang merupakan singkatan dari kata bahasa Inggris *different ability people* (maksudnya 'differently abled people') yang artinya "orang yang berbeda kemampuan. Istilah ini sebagai pengganti istilah yang sebelumnya disebut dengan *disable* yang keduanya adalah bermakna "penyandang cacat". Istilah itu dipopulerkan oleh aktivis *difable* sekitar tahun 1998. Istilah yang pertama kali digunakan adalah *lame*, kemudian diperhalus berturut-turut menjadi *crippled*, *handicapped*, *disabled*, dan terakhir *differently-abled*.

*difabel* mulai mendapatkan ruang di ranah birokrasi, meskipun masih terhitung kurang maksimal dalam menterjemahkan eksistensi *difabel*. Lebih eronis lagi bahwa pada awal reformasi tahun 1997, dimana isu *difabel* semakin terpinggirkan dan lenyap dari perbendaharaan publik. Sampai dengan tahun 2011 isu *difabel* semakin jauh dari agenda program pembangunan birokrasi, bahkan tidak pernah menjadi agenda urgen dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Kendati isu dan persoalan *difabel* tidak menjadi perhatian, bukan berarti agenda *difabel* diabaikan begitu saja. Para policy maker dan perumusan program pembangunan tidak boleh membuang agenda sosial ini ke dalam tong sampah – dengan tiada berarti sama sekali di mata *policy maker* dan *bureaucrat*, tetapi agenda *difabel* harus tetap menjadi perhatian yang serius bagi pemerintah, karena agenda *difabel* merupakan salah satu ukuran keberhasilan birokrasi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai contoh, bahwa pemerintahan George W Bush, menurut Kaitlin adalah pemerintah yang “*low the priority of preventing terror is in comparison with corporate welfare.*”<sup>2</sup> (sangat rendah perhatiannya pada kesejahteraan masyarakat yang cenderung menutamakan perang). Kondisi ini terjadi juga di Venezuela dimana ketika presiden Chavez atau *Since he won power in democratic elections and began to transform the health and welfare sector which catered so badly to the mass of the*

*population progress has been slow*<sup>3</sup>. (sementak presiden (Chavez) terpilih melalui pemilihan yang demokratis merupakan awal transformasi sektor kesehatan dan kesejahteraan yang sangat jelek dan progres pertumbuhannya sangat lambat).

Memahami kondisi tersebut, Chomsky dalam kajiannya, mencoba mengungkapkan kepada publik tentang kebobrokan dan kegagalan Amerika Serikat dalam menjalankan fungsi Negara walaupun dari luar terlihat sangat baik dan menyebarkan demokrasi ke seluruh dunia. Bagi Chomsky, Amerika Serikat sering melakukan intervensi ke negara lain bahkan melakukan tindak kekerasan. Intervensi dilakukan oleh Amerika Serikat ke beberapa negara lain menjadi salah satu strategi untuk meningkatkan ekonomi Amerika. Program-program pembangunan dibuat oleh birokrasi bukan karena untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan publik tetapi karena untuk memenuhi dominasi kepentingan para elit berkuasa. Karena itu, Chomsky menyebut bahwa Amerika sebagai negara yang sangat tidak demokrasi.

Dalam buku “*Filed States*”, Chomsky merumuskan Amerika sebagai negara yang paling gagal, karena ada 12 fungsi negara yang tidak dapat dijalankan, diantaranya adalah gagal dalam: 1) Menjalankan demokrasi; 2) Mencegah penggunaan tindak kekerasan; 3) Mengurangi tingkat kemiskinan; 4) Meningkatkan kesejahteraan warga negara; 5) Menjamin keamanan bagi masyarakat; 6) Memastikan pemenuhan hak – hak dasar kemanusiaan; 7) Menjalankan institusi yang demokratis; 8) Mengabaikan hukum internasional; 9) Menjalankan peraturan hukum dan konstitusi

<sup>2</sup> Kaitlin MI, *Boston Globe*, 8 August 2005. “A Win for ‘Academic Bill of Rights’”, *Inside Higher Ed*, 7 July 2005. Kathy Lynn Cray, *Columbus Dispatch*, 27 January 2005. Dalam Chomsky, Noam, *Filed States : The Abuse of Power and The Assault on Democracy*, Metropolitan Books Henry Hole and Company, 2006, hal 24

<sup>3</sup> Chomsky, Noam, 2006, *Filed States : The Abuse of Power and The Assault on Democracy*, Metropolitan Books Henry Hole and Company, hal 137.

termasuk lembaga peradilan; 10) Melindungi kaum mayoritas dari dominasi kaum minoritas yang kaya; 11) Menggunakan kekuasaan untuk kebijakan publik; 12) Menjaga pertumbuhan ekonomi.<sup>4</sup>

Menurut Chomsky, sesungguhnya masyarakat Amerika membutuhkan program-program pembangunan di bidang sosial, tetapi oleh birokrasi program ini dianggap sebagai program yang tidak azasi atau tidak sesuai dengan kebutuhan birokrasi (paradoksal). Oleh karena itu kritik yang dilontarkan oleh Chomsky, bahwa *the paradox mirrors closely the 'schizophrenia' of all administrations that underlies the "strong line of continuity" with regard to "illemKraczy promotion."* to take one example. Social Security is of little value for the rich, but is crucial for survival for working people, the poor, their dependents, and the disabled.<sup>5</sup> ( pradoksal atau berlawanan dengan azas dimaksud sama dengan penyakit jiwa ("schizophrenia") dari seluruh kegiatan administrasi yang ditetapkan, namun tetap sebagai kekuatan yang berkelanjutan (*strong line of continuity*) dengan merujuk pada "illemKraczy Promotion". Sebagai misal bahwa keamanan sosial merupakan bagian terkecil yang dicapai, tetapi sangat kursial untuk pekerja, orang miskin, orang-orang yang memiliki ketergantungan, dan termasuk kelompok penyandang cacat (*difable*).

Untuk menyelesaikan kegagalan negara menurut Ashraf Ghani and Clare Lockhart dalam *Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, dimana mereka menjelaskan bahwa:

... an overview of the ten core functions of the state. The authors place the state budget at the center of state policy. The underlying idea here is that effective budgeting, including the collection and allocation of funds, is the key mechanism through which the state delivers on its core functions. The authors also propose creating a 'sovereignty index' which attempts to objectively measure the sovereignty gap. If such a metric could be developed, potential interventions could then be evaluated through expected changes in the index.<sup>6</sup> (terdapat 10 (sepuluh) fungsi utama dari negara. Penulis menempatkan anggaran negara di memegang peran penting dalam kebijakan negara. Ide pokok yang perlu digaris bawahi adalah bahwa penganggaran yang efektif, termasuk pengumpulan dan alokasi dana merupakan kunci utama dalam mekanisme dan mendistribusikan fungsi utama negara. Penulis juga mengusulkan menciptakan sebuah 'indeks kedaulatan' sebagai ukuran obyektif untuk mengukur kesenjangan kedaulatan. Jika metrik ini dapat dikembangkan, intervensi potensial dapat dilakukan kemudian bisa dievaluasi melalui perubahan yang diharapkan dalam indeks).

Beberapa studi tentang difable atau disable di beberapa negara, selain dikatakan oleh Chomsky, dan Asrof Ghani dan Lockhart, juga dilakukan oleh beberapa pakar, yang pada intinya juga belum tepat kebijakan yang dirumuskan dan diimplementasikan, sehingga perlakuan terhadap kaum difable ini masih adanya diskriminasi antara laki dan perempuan atau "*the sex/gender*

<sup>4</sup> Lihat Chomsky, 2006

<sup>5</sup> *Ibid*, hal 183

<sup>6</sup> Ashraf Ghani and Clare Lockhart, *Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2008, *Book Review*, Review by Chris Coyne is Assistant Professor of Economics at West Virginia University and the North American Editor of The Review of Austrian Economics.

*distinction and discrimination*” (Butler, 1990)<sup>7</sup>, program dan perhatian terhadap difable dianggap sebagai program yang melampaui batas “*it’s beyond confines*” (Hood-Williams, 1996)<sup>8</sup>, adanya perlakuan yang diskriminasi di depan hukum atau *disability of discrimination law* (Hoult Verkerke, J.: 1999).<sup>9</sup>

Reformasi birokrasi di Indonesia yang berjalan sejak tahun 1997 perlu memperhatikan tentang problematika dan kepentingan difable. Bahkan kebijakan tentang penyandang cacat (difable) belum dapat diimplementasikan sesuai dengan pasal-pasal dalam kebijakan dimaksud. Perhatian birokrasi terhadap difable menjadi penting, agar birokrasi tidak diberi label sebagai birokrasi yang gagal dalam menjalankan fungsinya.

Persoalan yang menjadi bahasan paper ini adalah: mengapa birokrasi belum berhasil mengimplementasikan kebijakan difable (UU nomor 4/1997), sehingga mampu meminimalkan problem internal maupun eksternal sehingga

adanya peningkatan peran serta difable dalam segala hal baik pada ranah sosial masyarakat maupun pembangunan?; dan apa solusi alternatifnya?

## B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DIFABLE - PROSES YANG SULIT

Ketidakcocokan antara formulasi kebijakan difable dengan implementasi kebijakannya di Indonesia, bagi orang kebijakan bisa dimaklumi. Hal demikian karena implementasi kebijakan publik dan khususnya difable bukan persoalan yang sederhana, tetapi merupakan persoalan yang sulit. Di dalam proses kebijakan, implementasi kebijakan adalah suatu tahap yang paling sulit untuk dilaksanakan. Bahkan dapat dikatakan tak ada satu kebijakan publik yang dapat diimplementasikan secara sempurna. Artinya, setiap implementasi kebijakan dilaksanakan, selalu ada hal-hal yang tidak dapat dijalankan meskipun sudah dirancang sedemikian rupa. Hal ini diakui oleh Eugene Bardach (1997)<sup>10</sup>. Dalam salah satu bukunya yang, menurut Charles O Jones dinilai sebagai provokatif, yaitu “*The Implementation Games*”, Bardach menyatakan: “adalah cukup sulit untuk membuat sebuah kebijakan publik, yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengesankan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Tetapi itu belum seberapa, karena ternyata lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang

<sup>7</sup> Butler, 1990, *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge. Dalam kajian ini Butler menjelaskan adanya perbedaan yang besar di kalangan feminisme (sex/gender) tentang perbedaan aktivitas kelompok disable seperti perbedaan berdasarkan penggolongan biologis sebagaimana tradisi *patriarchal*.

<sup>8</sup> Hood-Williams, J. 1996. “Goodbye to Sex And Gender”. *Sociological Review* 44, 1, 1-16. Hood-Williams menjelaskan bahwa perbedaan sex/gender secara dramatis yang dikembangkan secara teoritik, pada 20 tahun terakhir ini dapat dibuktikan dan dicapai dengan menghilangkan perbedaan tersebut, tetapi terkait dengan disable masih ada penerimaan yang berbeda.

<sup>9</sup> Hoult Verkerke, J., 1999, *An Economic Defense of Disability Discrimination Law*, *Social Science Research Network Electronic Paper Collection*: [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=170014](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=170014). Dalam makalah tersebut Hoult menjelaskan bahwa dengan peningkatan ekonomi secara rasional, diskriminasi terhadap disable dalam pekerjaan dapat dikurangi. Selanjutnya dikatakan pula bahwa dengan peningkatan ekonomi tersebut dapat menjadi pertahanan dalam upaya untuk mencegah ketidak efisienan terhadap gesekan dan hal-hal yang menakutkan.

<sup>10</sup> Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Second Printing, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1997.

dianggap sebagai klien”<sup>11</sup>. Bagi Bardach, adanya kesulitan dalam program implementasi itulah maka para implementor dituntut untuk memahami skenario tertentu, yang olehnya disebut sebagai “*The Implementation Games*”.

Charles O. Jones menggaris bawahi pernyataan Bardach, bahwa implementasi kebijakan merupakan langkah yang paling sulit dalam proses kebijakan publik. Jika Bardach memunculkan bahwa adanya kesulitan dalam implementasi itu dikarenakan adanya kesulitan dalam *mentransformasikan* tujuan-tujuan kebijakan kepada proses pencapaian tujuan-tujuan tersebut. Maka bagi Jones, kesulitan itu dipandang sebagai adanya transformasi dari politik ke administrasi.<sup>12</sup>

Pada prinsipnya, implementasi kebijakan publik bertujuan, untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Sehubungan dengan kepentingan itu, untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang bisa ditempuh:, yakni: pertama, kebijakan diimplementasikan secara langsung melalui program-program dan *kedua*, melalui *derivate policy formulation* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kedua cara ini sangat dimungkinkan dilaksanakan, terutama cara yang *kedua*, yaitu melalui turunan kebijakan, karena transformasi dari politik ke administrasi memang seringkali harus dilakukan dengan membuat kebijakan turunan. Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa masalah yang paling penting dalam implementasi adalah berkaitan dengan proses pemindahan suatu kebijakan ke dalam kegiatan operasional dengan cara dan teknik tertentu. Sejalan dengan pemikiran ini, Pressman &

Wildavsky menjelaskan lebih lanjut, bahwa keputusan kebijakan publik hanyalah sekedar *proposisi* tentang pemecahan masalah publik. Proposisi itu tidak dapat dilaksanakan kecuali disertai dengan rincian tugas yang harus dilaksanakan oleh implementor untuk mensahkan proposisi.<sup>13</sup>

Kebijakan yang diformulasikan dengan baik (*good policy*), belum tentu berhasil untuk diimplementasikan. Sebagai salah satu argument yang dapat menjelaskan sulitnya proses implementasi, seperti dikatakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang dikutip oleh Abdul Wahab (1997) merumuskan bahwa proses implementasi ini sebagai “*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*”.<sup>14</sup> Sejalan dengan pemikiran tersebut, Mazmanian dan Sabatier (1979), sebagaimana yang dikutip oleh yang dikutip oleh Abdul Wahab (1997) juga menjelaskan makna implementasi, yang berusaha untuk “memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian”.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Ibid, hal 3

<sup>12</sup> Jones, Charles O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition, Brooks/Cole Publishing Company, Monterey, California, 1984, Hal 294.

<sup>13</sup> Lihat Pressman, Jeffrey L; Wildavsky, Aaron, *Implementation*, 2d., Berkeley: University of California Press, 1979, hal 1-3.

<sup>14</sup> Lihat, Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan Negara dari Formulasi ke Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997.

<sup>15</sup> Ibid.

Berdasarkan berbagai pandangan pemikiran tersebut, dapatlah dirumuskan bahwa dalam proses implementasi kebijakan difable, sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program difable dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended*). Dengan demikian implementasi kebijakan difable dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta dampak dari kebijakan itu. Implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Yang perlu disadari bahwa kebijakan difable sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Karenanya, Hoogwood dan Gunn (1986) membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ke dalam dua kategori yaitu *non-implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau berkerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dibuat di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha

mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sulit untuk dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).<sup>16</sup>

Untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan difable secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa kondisi atau persyaratan tertentu sebagai berikut: (1. kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius; 2). untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai; 3). perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; 4). kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal; 5). hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; 6). hubungan saling ketergantungan harus kecil; 7). pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; 8). tugas-tugas dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; 9. komunikasi dari koordinasi yang sempurna; 10). pihak-pihak yang memiliki

---

<sup>16</sup> Opcit. Abdul Wahab, Solichin, 1997

wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna).<sup>17</sup>

### **C. PENDEKATAN DAN SOLUSI ALTERNATIF**

Perkembangan jumlah defable di Indonesia sampai dengan tahun 2010 menurut laporan Kompas berkisar 20 juta.<sup>18</sup> Sementara menurut data WHO menunjukkan lebih dari 10 persen penduduk Indonesia adalah difabel. Artinya ada 23 juta orang dari 230 juta penduduk Indonesia yang masuk kategori difabel. Dari jumlah 20 juta menunjukkan bahwa, sebanyak 80 persen difable di Indonesia atau 16 juta orang difable tidak memiliki pekerjaan akibat perlakuan diskriminatif dari perusahaan atau penyedia lapangan kerja. Bahkan menurut Wuri Handayani, “sebanyak 63 persen atau hampir sepuluh juta penyandang cacat yang tidak bekerja justru berada pada usia produktif alias angkatan kerja”.<sup>19</sup> Kalau dibandingkan dengan jumlah defable di seluruh dunia, jumlah defable di Indonesia termasuk cukup besar (lihat table 1)

---

<sup>17</sup> Hogwood dan Gunn, kutip Abdul Wahab, Solichin, 1997.

<sup>18</sup> Kompas, “Akses Penyandang Cacat Terhadap Lapangan Kerja Masih Tersumbat: Hak Kerja 16 Juta Orang Cacat Diabaikan”, Minggu, 10 Januari 2010

<sup>19</sup> Wuri Handayani, Direktur D Care, lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang advokasi bagi penyandang cacat, “*Lokakarya dan Seminar Penegakan Hukum dan Perburuhan bagi Aktivistis Serikat Buruh*” Surabaya, 9 Januari 2010.

**Table1. Employment status of the civilian population by sex, age, and disability status, not seasonally adjusted**

[Numbers in thousands]

Employment status, sex, and age	Persons with a disability		Persons with no disability	
	Nov. 2009	Nov. 2010	Nov. 2009	Nov. 2010
<b>TOTAL, 16 years and over</b>				
Civilian noninstitutional population.....	27,031	26,886	209,712	211,829
Civilian labor force.....	5,802	5,784	147,737	147,914
Participation rate.....	21.5	21.5	70.4	69.8
Employed.....	4,983	4,945	134,148	134,470
Employment-population ratio.....	18.4	18.4	64.0	63.5
Unemployed.....	819	839	13,588	13,443
Unemployment rate.....	14.1	14.5	9.2	9.1
Not in labor force.....	21,229	21,102	61,975	63,916
<b>Men, 16 to 64 years</b>				
Civilian labor force.....	2,640	2,641	75,221	75,268
Participation rate.....	36.6	35.9	82.8	82.4
Employed.....	2,231	2,226	67,341	67,834
Employment-population ratio.....	31.0	30.2	74.1	74.2
Unemployed.....	410	415	7,881	7,434
Unemployment rate.....	15.5	15.7	10.5	9.9
Not in labor force.....	4,564	4,718	15,627	16,104
<b>Women, 16 to 64 years</b>				
Civilian labor force.....	2,342	2,338	66,614	66,617
Participation rate.....	30.6	31.2	71.8	71.2
Employed.....	2,001	1,976	61,238	61,013
Employment-population ratio.....	26.1	26.4	66.0	65.2
Unemployed.....	342	362	5,377	5,604
Unemployment rate.....	14.6	15.5	8.1	8.4
Not in labor force.....	5,320	5,157	26,117	26,899
<b>Both sexes, 65 years and over</b>				
Civilian labor force.....	820	805	5,901	6,029
Participation rate.....	6.7	6.7	22.6	22.4
Employed.....	752	743	5,570	5,623
Employment-population ratio.....	6.2	6.2	21.3	20.9
Unemployed.....	68	62	331	406
Unemployment rate.....	8.3	7.7	5.6	6.7
Not in labor force.....	11,345	11,227	20,231	20,912

NOTE: A person with a disability has at least one of the following conditions: is deaf or has serious difficulty hearing; is blind or has serious difficulty seeing even when wearing glasses; has serious difficulty concentrating, remembering, or making decisions because of a physical, mental, or emotional condition; has serious difficulty walking or climbing stairs; has difficulty dressing or bathing; or has difficulty doing errands alone such as visiting a doctor's office or shopping because of a physical, mental, or emotional condition. Updated population controls are introduced annually with the release of January data.

Sumber: Bureau of Labor Statistic US. Departement of Labour Transmission of material in this release is embargoed until USDL-10-1662 8:30 a.m. (EST) Friday, December 3, 2010

Upaya pemerintah Indonesia dalam menyikapi dan mengambil tindakan terhadap problematikan difable, antara lain: *pertama*, UU No. 4/1997 pasal 10 tentang Penyandang Cacat dan PP No. 43/1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat. Beberapa poin penting dalam undang-undang itu adalah bahwa: (1) Kesamaan kesempatan penyandang cacat pada aspek kehidupan dan penghidupan, dilaksanakan melalui penyediaan aksesibilitas, (2) Penyediaan aksesibilitas untuk

menunjang penyandang cacat dapat hidup bermasyarakat, (3) Pada ayat 1 dan 2 dinyatakan penyediaan aksesibilitas oleh pemerintah beserta masyarakat secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan. *Kedua*, Surat Edaran No. A/A164/VIII/2002/MS dikeluarkan tanggal 13 Agustus 2002 oleh Menteri Sosial Republik Indonesia yang menyatakan agar ketentuan tersebut dapat dikoordinasikan pelaksanaannya yang meliputi hal-hal sebagai berikut: (1) Penyediaan fasilitas/aksesabilitas

penyandang cacat pada gedung dan sarana umum seperti yang telah dilaksanakan oleh sebagian instansi/lembaga di Indonesia; (2) Pembangunan gedung baru agar disediakan aksesibilitas bagi penyandang cacat dengan memperhitungkan proses rancang bangun sesuai Kepmen PU No. 468/KPTS/1998 tanggal Desember 1998.

Berdasarkan jumlah defable dan berbagai kompleksitas persoalan difabel, termasuk untuk menjawab persoalan paper ini yakni: mengapa birokrasi belum berhasil mengimplementasikan kebijakan difable (UU nomor 4/1997), dan meminimalkan problem internal difabel baik dari sisi internal maupun eksternal sehingga adanya peningkatan peran serta difable dalam segala hal baik pada ranah sosial masyarakat maupun pembangunan, maka pendekatan dan solusi yang diajukan oleh penulis adalah: 1) pendekatan sosial, 2) pendekatan new public management, dan 3) pendekatan manajemen implementasi kebijakan.

### C.1. PENDEKATAN SOSIAL TERHADAP DIFABLE

Definisi defable menurut Japan International Cooperation Agency Planning and Evaluation Department 2002, diklasifikasikan menjadi 5 kriteria: 1) *physically disabled*, 2) *visually disabled*, 3) *hearing impaired*, 4) *intellectually disabled*, dan 5) *psychiatrically disabled*. Kelima criteria ini dapat dijelaskan, sebagai berikut:<sup>20</sup>

- 1) *Physically disabled: People who are stated to suffer from motor impairment of the body parts consisting of bone, muscle, and joints in terms of structure and or function, so that he/she is not able to perform normal activities.* (seseorang yang menderita gangguan akibat tidak berfungsinya struktur bagian tubuhnya seperti: tulangnya, ototnya, sehingga mereka tidak bisa menjalankan aktivitasnya secara normal)
- 2) *Visually disabled: People who cannot visually count objects within a distance of 1 meter. According to the WHO (World Health Organization), a visually disabled person is defined as a person who even after maximum correction, cannot count fingers 3 meters away.* (seseorang yang tidak dapat menghitung dan melihat obyek dalam pada jarak 1 meter. Menurut WHO (organisasi kesehatan dunia), seorang cacat visual didefinisikan sebagai seseorang yang rata-rata tidak dapat melihat secara benar pada jarak 3 meter)
- 3) *Hearing impaired: People who are stated to have defective or disturbed hearing and speaking functions so that he/she can not properly communicate.* (seseorang yang tidak sempurna, cacat, dan terganggu fungsi pendengaran dan fungsi pembicaraan sehingga mereka tidak dapat berkomunikasi dengan sempurna)
- 4) *Intellectually disabled: People who are suffering from deviation/defects in mental growth and development which occurs in the womb or during childhood, and whose intellectual disability is caused by biological, organic, or functional factors.* (seseorang yang menderita atau cacat pertumbuhan dan perkembangan mentalnya, sejak kecil

<sup>20</sup> Japan International Cooperation Agency Planning and Evaluation Department Country, "Profile on Disability Republic Of Indonesia", 2002, merujuk ketentuan dalam 'Guidance for Checkups and Functional Ability of People with Disabilities' (Pedoman Pemeriksaan dan Kemampuan Fungsional Penyandang Cacat), D.G. of Medical Service of Health Department of RoI

sehingga menyebabkan keditakmampuan intelektual sebagai akibat dari tidak berfungsinya organ dan biologisnya)

- 5) *Psychiatrically disabled: People who are suffering from psychiatric defects due to biological, organic or functional factors that cause change to mind frame, mood, or actions.* (seseorang yang cacat secara akibat cacat psikis, akibat cacar biologis dan organ atau faktor-faktor fungsional lainnya sehingga berubah kerangka fikirnya, mood (perasaannya) dan tindakannya)

Orang yang cacat fisik atau intelektual dapat terganggu kehidupannya dan atau terhalang beberapa aktivitasnya secara normal, termasuk: cacat fisik, cacat intelektual, dan cacat keduanya (fisik dan intelektual). Seseorang yang cacat fisik adalah seseorang yang terganggu anggota tubuh atau fisiknya untuk bergerak, gangguan penglihatan, pendengaran dan berbicara. Seseorang terganggu penglihatannya (buta) dapat diklasifikasikan ke dalam 2 dikategori yakni: buta dan penglihatan berkurang. Buta berarti tidak dapat melihat obyek secara keseluruhan, sementara kurangnya penglihatan berarti mereka kurang sempurna dalam melihat sehingga perlu menggunakan bantuan kacamata. seseorang yang *deaf or hearing impaired* (tuli dan cacat pendengaran) adalah seseorang yang tidak dapat mendengar dan melihat serta memahami kata-kata secara sempurna dalam jarak 1 meter. Sebagai akibat cacat ini menyebabkan seseorang tidak dapat berkomunikasi secara sempurna. Sementara cacat intelektual, menurut UU nomor 4 /1997 adalah mereka yang terganggu intelektualnya dan perilakunya yang disebabkan secara alami atau penyakit.

Diskripsi tentang kondisi dan pengertian difable atau disable sebagaimana dikatakan oleh

Oliver (1996) dalam *Fundamental Principles of Disability* adalah sebagai berikut:

*“... In our view, it is society which disables physically impaired people. Disability is something imposed on top of our impairments by the way we are unnecessarily isolated and excluded from full participation in society. Disabled people are therefore an oppressed group in society. To understand this it is necessary to grasp the distinction between the physical impairment and the social situation, called ‘disability’, of people with such impairment. Thus we define impairment as lacking all or part of a limb, or having a defective limb, organism or mechanism of the body and disability as the disadvantage or restriction of activity caused by a contemporary social organisation which takes little or no account of people who have physical impairments and thus excludes them from participation in the mainstream of social activities.”<sup>21</sup>*

Dalam diskripsi Oliver tersebut menunjukkan bahwa kelompok difable atau disable di dalam masyarakat tidak perlu ditempatkan dan diisolasi pada tempat tertentu, tetapi mereka perlu diberi kesempatan untuk berpartisipasi pada setiap aktivitas secara keseluruhan, walaupun terkadang kelompok ini dihipit atau dikucilkan oleh masyarakat dan dianggap menjadi beban. Untuk memahami tentang kondisi ini dibutuhkan pemahaman tentang perbedaan antara gangguan fisik dan

---

<sup>21</sup> Oliver, M, “Understanding Disability: From Theory To Practice”. 1996, Basingstoke: Macmillan, P.22. dalam Tom Shakespeare and Nicholas Watson, The social model of disability: an outdated ideology? *Research in Social Science and Disability*’ Volume 2, 2002, hal 3.

situasi sosial yang dibutuhkan kelompok ini dengan kelompok normal lainnya. Menurut Oliver, disability dapat didefinisikan dengan seseorang yang mengalami gangguan baik keseluruhan atau sebagian dari anggota badan seperti: lengan tangan atau tidak sempurnanya lengan tangan, sehingga menyebabkan aktivitas dan mekanisme aktivitasnya terganggu.

Kelompok difable sesungguhnya adalah manusia biasa sebagaimana layaknya non-difable. Karena itu dalam hubungan sosial, berbangsa dan bernegara serta dalam pembangunan mereka memiliki hak layaknya manusia sehat. Dengan demikian, hanya sedikit perbedaan antara difable dan non-difable, kalau yang normal bisa menciptakan lapangan ekonomi maka kelompok ini juga bisa, bisa menjadi pemimpin, bisa berpartisipasi membangun negara. Namun demikian, pandangan masyarakat terhadap para penyandang cacat sebagai manusia yang memiliki kemampuan berbeda - *different ability*. Di sisi lain, penilaian masyarakat dan negara masih diskriminatif terhadap kelompok ini. Mereka tak jarang dianggap sebagai individu yang tidak mampu dan mereka adalah pihak yang hanya layaknya dikasihani dan diposisikan sebagai objek semata. Acapkali mereka (difable) tidak punya kesempatan untuk berpartisipasi dalam setiap aktifitas bermasyarakat dan bernegara seperti dipinggirkan di dunia kerja, obyek politik, fasilitas umum yang tidak *accessible* bagi mereka, dan lainnya. Ini sebagai konsekuensi tidak dilibatkannya difable dalam segala hal, dimana hal ini akan memperdalam ketidakberdayaan mereka.

Guna membangkitkan dan memberdayakan difable, maka salah satu cara adalah dengan melibatkan mereka dalam setiap aktifitas masyarakat dan Negara, baik dari segi ekonomi, politik, pembangunan, hingga

pembuatan kebijakan. Jadi dimana ada suatu aktifitas, di situ juga terdapat akses bagi mereka. Dengan demikian difable merupakan sisi lain dari non difable yang juga harus diperhatikan.

Menurut teori sosial kelompok disable atau difable dalam kaitannya dengan aktivitasnya di masyarakat menurut WHO (2001) dapat digambarkan sebagai pada bagan-1. Model sosial pada bagan-1, mendiskripsikan bahwa kelompok disable atau difable merupakan outcome dari hubungan status fungsi individual dengan lingkungannya. Mereka tidak hanya diidentifikasi berdasarkan kondisi medis, tetapi lebih dari itu mereka diklasifikasikan berdasarkan diskripsi fungsi secara detail dari berbagai macam domain fungsi fisik secara spesifik sampai dengan aktivitas dasarnya (seperti: berjalan dan melihat), kemudian dikembangkan sampai dengan partisipasinya dalam kerja, belajar, kehidupan dalam rumah tangga, dan berusaha atau bekerja. Lebih dari itu, kelompok disability ini tidak hanya dipahami dari sisi *mental, physical, sensory, or psycho-social, but also range from mild to severe*.<sup>22</sup> (mental, fisik, sensor, atau sosial psikologi, tetapi juga pada interval paling sederhana sampai yang paling berat).

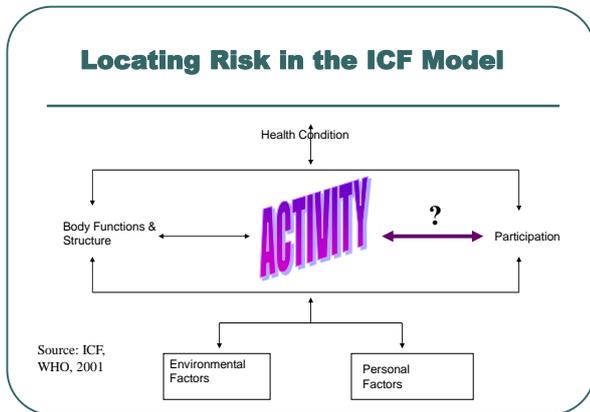
Model sosial terhadap kelompok disability semacam ini pernah dikembangkan oleh Hahn (1985, 1988), Albrecht (1992), Amundsen (1992), Rioux et al (1994), Davis (1995), and Wendell (1996), dimana mereka semua ini mencoba untuk mengeksplor dari sisi sosial, dimensi kultur dan politik. Model pendekatan sosial yang ditentukan oleh beberapa pakar di atas, digunakan oleh Shakespeare and Watson di Amerika. Karena pendekatan sosial terhadap disability di Inggris juga berbeda kondisi yang berkembang di Amerika, maka

---

<sup>22</sup> *Ibid*

pendekatan yang digunakan oleh Shakespeare and Watson di Amerika, adalah sebagai berikut:<sup>23</sup>

Bagan -1<sup>24</sup>



Pertama, mereka berusaha untuk “*identification of a political strategy, namely barrier removal*” (mengidentifikasi strategi politik yang ia namakan sebagai pembersihan gangguan) jika orang – orang yang memiliki gangguan fisik atau difable dalam kelompok sosial, mereka perlu mendapat perhatian politik. Lebih dari itu, pemerintah perlu berusaha untuk melakukan perubahan melalui perhatian medis dan rehabilitasi serta melakukan sebuah strategi perubahan sosial (*a strategy of social change*) dengan harapan adanya transformasi sosial secara total, bahkan tidak ada diskriminasi.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Tom Shakespeare and Nicholas Watson, The social model of disability: an outdated ideology? *Research in Social Science and Disability* Volume 2, 2002, hal 5.

<sup>24</sup> Jeanine Braithwaite and Daniel Mont, *Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications*, HDNSP World Bank February 2008, P 7, [jbraithwaite@worldbank.org](mailto:jbraithwaite@worldbank.org) and [dmont@worldbank.org](mailto:dmont@worldbank.org)

<sup>25</sup> Barnes, 1991, *Disabled People in Britain and Discrimination*. London: Hurst and Co. dalam studinya ini Barnes mengkampanyekan anti-diskriminasi perundangan hak-hak sipil dan model penanganan kelompok disable dalam “Disabilities Act” dan persamaan kesempatan kelompok disable di Inggris, serta perubahan

Kedua, dampak dari model sosial terhadap kelompok difabel. Melakukan perubahan terhadap ‘*medical model*’ terhadap kelompok difable, yang diakibatkan karena cacat organ tubuh, dengan mengurangi tekanan sosial yang dikembangkan dari kelompok difable. Selanjutnya perubahan ini diusahakan untuk dapatnya mereka menjadi *empowered to mobilise, organise, and work for equal citizenship*.<sup>26</sup>

Kondisi semacam ini, tentunya akan juga berbeda dengan kondisi di Indonesia. Implementasi kebijakan difable juga tidak bisa diimplementasikan dengan baik oleh birokrasi sebagaimana yang diharapkan oleh kelompok sosial, individu, dan masyarakat. Bahkan masyarakat masih juga memperlakukan kelompok difable dengan tidak selayaknya dengan hak-hak yang dimiliki manusia difable. Karenanya solusi alternative untuk meminimkan ketidakberhasilan performa tentang implementasi difable perlu dilakukan perubahan-perubahan dan perbaikan cara mengimplementasikan kebijakan difable dengan belajar dari berbagai kelemahan dan melanjutkan keberhasilan (*learning process*).

Sehubungan dengan itu, solusi yang dapat diketengahkan terhadap difable menurut teori sosial:

1. Kelompok difable sesungguhnya adalah manusia biasa sebagaimana layaknya non-difable, maka birokrasi perlu membuat program di bidang difable dengan menempatkan posisi setara antara difable dan non-difable dalam hubungan sosial,

perlakuan di dalam hukum sebagai “the ultimate solution” (solusi terakhir)

<sup>26</sup> Tom Shakespeare and Nicholas Watson, *OpCit*, hal 5-6.

berbangsa dan bernegara serta dalam pembangunan mereka memiliki hak layaknya manusia sehat. Dengan kata lain, program yang dibuat harus menciptakan lapangan ekonomi dan memberi kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan;

2. Program pembangunan berupaya untuk memberdayakan kelompok difable sehingga meminimalkan pandangan masyarakat terhadap para penyandang cacat sebagai manusia yang memiliki kemampuan berbeda - *different ability*;
3. Program pembangunan berupaya untuk penilaian masyarakat dan negara yang masih diskriminatif terhadap kelompok ini. Mereka tak jarang dianggap sebagai individu yang tidak mampu dan mereka adalah pihak yang hanya layaknya dikasihani dan diposisikan sebagai objek semata. Acapkali mereka (difable) tidak punya kesempatan untuk berpartisipasi dalam setiap aktifitas bermasyarakat dan bernegara seperti dipinggirkan di dunia kerja, obyek politik, fasilitas umum yang tidak *accessible* bagi mereka, dan lainnya. Ini sebagai konsekuensi tidak dilibatkannya difable dalam segala hal, dimana hal ini akan memperdalam ketidakberdayaan mereka.
4. Program pembangunan harus bisa mendiskripsikan kelompok disabile yang merupakan outcome dari hubungan status fungsi individual dengan lingkungannya. Mereka tidak hanya diidentifikasi berdasarkan kondisi medis, tetapi lebih dari itu mereka diklasifikasikan berdasarkan diskripsi fungsi secara detail dari berbagai macam domain fungsi fisik secara spesifik sampai dengan aktivitas dasarnya (seperti: berjalan dan melihat), kemudian

dikembangkan sampai dengan partisipasinya dalam kerja, belajar, kehidupan dalam rumah tangga, dan berusaha atau bekerja. Lebih dari itu, kelompok difable ini tidak hanya dipahami dari sisi *mental, physical, sensory, or psycho-social, but also range from mild to severe*. (mental, fisik, sensor, atau sosial psikologi, tetapi juga pada interval paling sederhana sampai yang paling berat).

## C.2. PENDEKATAN NPM dan NPS TERHADAP DIFABLE

Implementasi konsep birokrasi ala Weber ditemukan kejanggalaan atau *mal-administrastion* sehingga menyebabkan birokrasi menjadi *chaos*. Konsepsi Max Weber (1864 – 1920) yang dimaksud dengan *typical-ideal bureaucracy*-nya diantaranya: 1) adanya spesialisasi atau pembagian kerja, 2) hirarki kewenangan, 3) suatu sistem dari suatu prosedur dan aturan – aturan, 4) hubungan kelompok yang bersifat impersonal, dan 5) promosi jabatan yang berdasar pada kecakapan. Tipe birokrasi dengan karakteristik ini cenderung struktural dan fungsional, spesifik dan formal (legal), kaku.<sup>27</sup>

Untuk memperbaiki kondisi ini dimunculkan gagasan *Reinventing Government* yang dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dan *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, yang ditulis oleh David Osborne dan Peter Plastik (1997). Lahirnya pemikiran tersebut, karena mereka menyadari kelemahan-kelemahan perspektif klasik yang dianggap terlalu kaku, tertutup dan membatasi keterlibatan masyarakat

<sup>27</sup> lihat Max Weber dalam Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C., *Classics of Public Administration*, Second Editions, Revised and Expand, The Dorsy Press, California, 1987, hal 50

dalam proses pelayanan dan pemerintahan.

Perspektif tersebut di atas, mencoba mengadopsi cara-cara (pendekatan) swasta (bisnis) ke dalam birokrasi. Gagasan utamanya adalah bahwa pelayanan publik akan dapat lebih titingkatkan efektivitas dan efisiensinya jika pendekatan administrasi publik mengadopsi pendekatan yang lazim digunakan oleh sektor bisnis, dimana para manajer diberi kebebasan untuk memanej dan berkreasi. Tidak dibatasi pada struktur yang tertutup dan kaku seperti yang diajarkan oleh perspektif administrasi publik klasik. Perkembangan ini mendapat perhatian dan sambutan yang antusias dari beberapa negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Pendekatan yang demikian ini kemudian disebut dengan paradigma *New Public Management (NPM)*. Gerakan pembaharuan administrasi publik generasi kedua, yang mengusung konsep "privatisasi" ke dalam sektor publik ini, mengadopsi terminologi dan mekanisme "pasar" dalam pemerintahan dan pelayanan publik. Hubungan antara badan-badan publik dengan masyarakat (publik) dipandang sebagai hubungan antara perusahaan dengan pelanggannya dalam transaksi jual beli.

Dari beberapa karya akademik yang mencikal bakali lahirnya NPM yang pengaruhnya sangat spektakuler, yaitu karya Osborne dan Gaebler (1992), bukan saja karena pemikiran mereka yang mendapat sambutan sangat antusias di negaranya (Amerika Serikat), tetapi juga karena keberaniannya dalam membongkar kekakuan administrasi publik klasik. Prinsip-prinsip dasar yang dikembangkan oleh Osborne dan Gaebler meliputi 10 hal, yang dalam penelitian ini diterjemahkan secara bebas oleh peneliti sebagai berikut<sup>28</sup>:

- a) Bahwa pemerintah yang baik bersifat katalis, yaitu lebih bersifat mengarahkan daripada mengayuh (*catalytic government: steering rather than rowing*);
- b) Bahwa pemerintah itu milik masyarakat, karena itu pemerintah harus lebih berfungsi sebagai pemberi wewenang daripada melayani (*community-owned government: empowering rather than serving*);
- c) Bahwa pemerintah yang baik berwawasan kompetitif, yaitu menciptakan persaingan dalam pemberian pelayanan (*competitive government: injecting competition into service delivery*);
- d) Bahwa pemerintah harus digerakkan oleh misi: mentransformasikan organisasi-organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*mission-driven government: transforming rule-driven organizations*);
- e) Bahwa pemerintah berorientasi pada hasil: membiayai hasil bukan membiayai masukan (*result oriented government: funding outcome, not inputs*);
- f) Bahwa pemerintah yang baik adalah yang berorientasi pada pelanggan, yaitu memenuhi kebutuhan pelanggan bukan kebutuhan birokrasi (*customer-driven government: meeting the needs of customer, not the bureaucracy*);
- g) Bahwa pemerintah yang baik adalah pemerintah yang digerakkan oleh semangat wirausaha, yaitu menghasilkan daripada membelanjakan (*enterprising government: earning rather than spending*);
- h) Bahwa pemerintah harus bertindak antisipatif, yaitu selalu berusaha mencegah daripada mengobati (*anticipatory government: prevention rather than cure*);

<sup>28</sup> Osborne, David dan Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is*  
58

- i) Bahwa pemerintah yang baik adalah pemerintah yang didesentralisasikan, yakni dari sistem hirarki menuju partisipasi dan tim kerja (*decentralized government: from hierarchy to participation and team-work*); dan
- j) Pemerintah harus berorientasi pasar, yakni mempercepat perubahan melalui pasar (*market oriented government: leveraging change through the market*).

Perspektif NPM tersebut tidak saja berusaha untuk memperbaiki kelemahan dan kekakuan administrasi publik, sebagaimana digagas oleh perspektif *old public administration*, tetapi lebih dari itu, perspektif ini juga mengembangkan teknik-teknik baru dalam administrasi publik yang lebih riil dan kongkrit, serta penajaman nilai-nilai dasar administrasi publik pada produktivitas, rasionalitas, dan efisiensi. Implikasinya adalah, bahwa semua pelayanan publik dilakukan dengan transparan, terbuka, berorientasi pada pelanggan (warga negara), antisipatif, dan dengan standar (waktu, biaya, jumlah, maupun mutu) yang jelas, sehingga kinerja birokrasi menjadi lebih berkualitas.

Bahkan kesepuluh prinsip tersebut bertujuan untuk menciptakan organisasi pelayanan publik yang *smaller* (kecil, efisien), *faster* (kinerjanya cepat, efektif) *cheaper* (operasionalnya murah) dan kompetitif. Yang penting juga dari elemen-elemen tersebut adalah bagaimana *public bureaucracy / public governance* melakukan perubahan sikap dari sikap *bureaucratic* kurang populis dan kaku menjadi *enterpreneurial bureaucratic*. Perubahan sikap yang demikian di dalam membangun *enterpreneurial minded public sector*.<sup>29</sup>

Pada perkembangan berikutnya, ternyata para pakar administrasi publik masih belum puas dengan gagasan yang dilontarkan oleh perspektif NPM. Mereka melakukan serangkaian kajian untuk menyempurnakan administrasi publik ke arah yang lebih kondusif dalam penyelenggaraan manajemen publik, terutama dalam pelayanan kepada warga negara serta dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Para ahli yang tidak puas ini mengkritik secara tajam perspektif NPM yang menurut mereka terlampaui menyeret nilai-nilai administrasi publik ke domain bisnis, sehingga sulit dibedakan antara nilai-nilai bisnis dengan nilai-nilai publik, kepentingan bisnis dengan kepentingan publik, keterbukaan transaksi bisnis dengan demokrasi. Padahal hal-hal tersebut esensinya bertentangan. Misalnya, kepentingan publik bukanlah kepentingan bisnis dan karenanya pelayanan kepentingan publik kepada masyarakat tidak dapat begitu saja dilaksanakan melalui cara-cara bisnis.

Para kritikus terhadap perspektif NPM ini antara lain adalah Wamsley and Wolf (1996), Box (1998), King and Stivers (1998), Bovaird and Loffler (2003), dan Denhardt and Denhardt (2003). Pemikiran-pemikiran dan gagasan-gagasan jenius mereka menelorkan perspektif baru dalam administrasi publik yang kini populer dengan sebutan *New Public Service (NPS)*. Menandai lahirnya perspektif baru ini, Denhardt & Denhardt menyatakan bahwa perspektif NPS merupakan serangkaian idea tentang peran administrasi publik dalam sistem pemerintahan yang menempatkan pelayanan publik, pemerintahan yang demokratis, dan perjanjian warga negara sebagai hal yang penting. Denhardt

<sup>29</sup> Osborne, David dan Plastrik, Peter, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing*

*Government*, Addison – Wesley Publishing Company Inc. USA, 1997.

dan Denhardt dalam bukunya *The New Public Service: Serving, Not Steering* menyatakan bahwa *The New Public Service* sebenarnya merupakan "a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center"<sup>30</sup>

Dalam pandangan NPS, administrator publik wajib melibatkan masyarakat dan stakeholders (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) di dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya. Tujuannya adalah untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, pelayanan publik yang lebih berkualitas sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi.

Melalui pendekatan NPM dan NPS, maka solusi yang ditawarkan untuk mengatasi ketidak berhasilan birokrasi dalam mengimplementasikan kebijakan difable adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan difable perlu dirumuskan kembali. Dalam perumusan kebijakan birokrasi perlu melibatkan masyarakat (kelompok difable) dan stakeholders. Dengan melibatkan kedua aktor tersebut diharapkan apa yang menjadi kemauan dan keinginan serta kepentingan dapat dirumuskan dan dimasukkan dalam kebijakan yang dirumuskan tersebut;
2. Pelibatan masyarakat dan stakeholder dalam mengimplementasikan kebijakan difable. Prinsip dalam NPM dan NPS, bahwa birokrasi tidak harus melaksanakan sendiri, tetapi birokrasi cukup menjadi pengarah, fasilitator dan penentu

regulasi. Dalam pelaksanaan kebijakan birokrasi dapat beraliansi strategis dengan masyarakat dan stakeholders. Masyarakat dan stakeholders dapat dipercaya sebagai *policy actor* di dalam membentuk kelembagaan dan menyiapkan sumberdaya yang dibutuhkan; dan

3. Pelibatan masyarakat dan stakeholders sebagai pelaksana kebijakan difable, tetapi semua dana disiapkan oleh birokrasi. Dalam kondisi ini birokrasi perlu penguatan regulasi, sebagai control kegiatan yang dilakukan. Agar penyedia jasa tentang pelaksanaan kebijakan difable ini dapat dipertanggung jawabkan tentang transparansi, responsibilitas, dan akuntabilitasnya, pemilihan terhadap aktor pelaksana kebijakan dapat dilakukan melalui tender.

### C.3. PENDEKATAN MANAJEMEN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DIFABLE

Untuk meningkatkan keberhasilan implementasi kebijakan difable perlu dilakukan penguatan-penguatan sumberdaya. Penguatan sumberdaya menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002), sangat penting ketika saat Policy Implementation yang membutuhkan Emphasis on strategic task, dan pada saat pelaksanaan kegiatan atau Project Implementation dibutuhkan Emphasis on operating task. Kedua penguatan tersebut dideskripsikan ke dalam *continuum of implementation task function*, sebagaimana pada table 2.

<sup>30</sup> Denhardt, Jannet V., and Denhardt, Robert B., 2003, *The New Public Service: Serving, Not Steering*. ME Sharp, Inc., Armonk - New York, London - England

Table 2: Continuum Of Implementation Task Function

Policy Implementation	Program Implementation	Project Implementation
Emphasis on strategis task	←————→	Emphasis on operating task
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimation</li> <li>• Constituency building</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Program design</li> <li>• Capacity building for implementor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clear objective</li> <li>• Defineds role and responsibilities</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resource acummotation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collaboration with multiple group and organizatios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plans/schedule</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organization design and modification</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expending reseources and support</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rewards and sanctions</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilizing resources and actions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Active leadership</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feedback /adaptations mechanisms</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring progress</li> </ul>		

Sumber: Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Cuntries*, Kumarian Press, hal.25

Menurut table 2, pendiskripsian tentang penekanan pada implementasi kebijakan pada tujuan strategi dalam garis kontinum. Selanjutnya dia juga mengungkapkan proyek-proyek kegiatan dan manajemen program di Jerman perlu dituangkan dalam kebijakan, sebagai salah satu komponen spesifik yang menjadi tujuan dari kegiatan. Reformasi yang harus dilakukan pada ke-6 strategi yang penting diantaranya adalah:

- a) Pada saat melakukan pembangunan di tingkat konstituen (*constituency building*), *reform must be marketed and promoted* (reformasi perlu untuk dipasarkan dan dipromosikan).
- b) *Resources acummotation* (akomodasi sumberdaya), dalam implementasi diantaranya adalah manusia, teknikal, material, dan finansial yang perlu diupayakan dan dialokasikan.
- c) *Organization design and modification. An introduction of new task and objectives accompanying policy reform*

*will likely cause modifications in the implementing organizations* (pengenalan tentang kegiatan dan tujuan dari policy reform perlu dimodifikasi pada saat pengorganisasian implementasi). Hal ini dilakukan karena pada saat ini diperlukan modifikasi kepentingan dari beberapa stakeholder. Reformasi menyangkut beberapa kepentingan pada lingkup yang berbeda. Reformasi pada tingkat pelaksanaan memperhatikan kondisi dan kepentingan eksternal organisasi dan bekerjasama, serta berkomunikasi dengan stakeholder eksternal organisasi yang terkait dengan kebijakan ini.

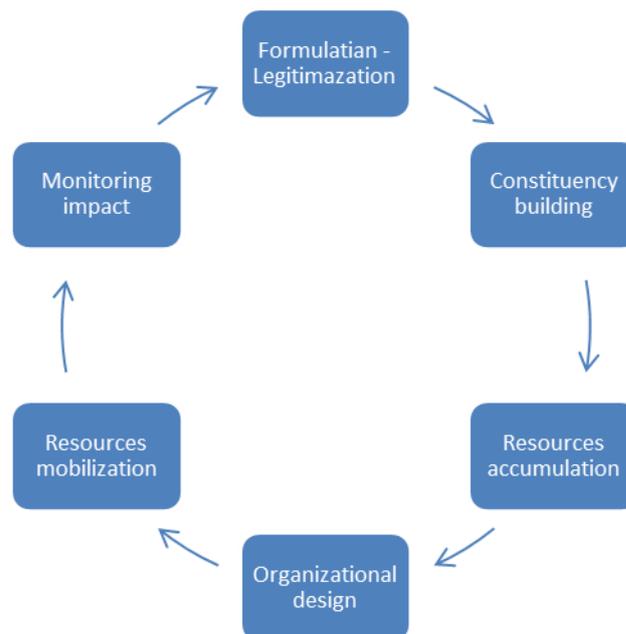
- d) *Mobilizing resources and actions* (mobilisasi sumberdaya dan kegiatan). Mobilisasi sumberdaya, dalam reformasi dilakukan di saat perumusan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Termasuk di dalamnya mengklarifikasi target dan standar kinerja yang ditentukan, dan mengendalikan aktivitas.

- e) Yang tidak kalah pentingnya dalam reformasi kebijakan harus selalu dilakukan pemantauan capaian (*monitoring progress*), dengan demikian akan diketahui keberhasilan dan ektidak berhasil. Reformasi kebijakan selalu memunculkan dampak (*benefit and impact*) yang perlu diketahui secepatnya, karena itu monitoring merupakan kegiatan yang penting.

Kesemua rangkaian dalam reformasi tersebut, menjadi perhatian yang penting, karena

antara tahapan-tahapan tersebut menjadi satu kesatuan yang perlu diperhatikan dalam rangka mencapai keberhasilan reformasi. Bagi Brinkerhoff dan Crosby sendiri, reformasi kebijakan digambarkan sebagai kegiatan yang berkesinambungan. Brinkerhoff dan Crosby mengilustrasikan kesinambungan kegiatan reformasi sebagaimana bagan-2 berikut:

**Bagan 2: Sequencing and The Policy Implementation Tasks**



Sumber: Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Cuntries*, Kumarian Press, hal.32

Pada saat melaksanakan kegiatan Brinkerhoff dan Crosby menjelaskan lebih rinci tentang apa dan bagaimana reformasi yang harus dilakukan. Mereka membagi ke dalam 3 bagian kegiatan yang perlu dilakukan pada saat implementasi reformasi kebijakan, yakni:

*implementation task, task implementation strategies, task implementations mechanisms and tools.* Untuk dua kegiatan, yakni: *task implementation strategies, task implementations mechanisms and tools* memiliki indikator yang lebih lengkap sebagaimana pada table-3

Table-3: Implementation Tasks, Stretegies, Mechanism

Implementation Tasks	Tasks Implementation Strategies	Tasks Implementation Mechanisms and Tools
Creating legitimacy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raising awareness, questioning the status quo</li> <li>• Identifying policy reform champions</li> <li>• Creating new forums for policy discussion</li> <li>• Creating of bridging mechanism</li> <li>• Developing convening authority</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policy dialogue workshops</li> <li>• Public-private forums</li> <li>• Stakeholders workshops</li> <li>• Task forces</li> <li>• Blue ribbons committees</li> </ul>
Building constituencies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supporting policy champions</li> <li>• Identifying and mobilizing key stakeholders</li> <li>• Marketing, bargaining and building coalitions</li> <li>• Dealing with realities of opposition</li> <li>• Mobilizations or under-organizations stakeholders or beneficiaries</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stakeholders analysis</li> <li>• Political mapping</li> <li>• Policy network analysis and mapping</li> <li>• Lobbying and advocacy</li> <li>• Negotiated rule making</li> <li>• Association development</li> </ul>
Accumulating resources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifying and obtaining seed and bridge financing from internal-external sources</li> <li>• Negotiating with finance and budget authorities for larger share and resources</li> <li>• Development of partnership –exchange with other agencies, Ngo’s, community groups</li> <li>• Creation and installation of new capacities</li> <li>• Upgrading human resources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lobbying with external donors</li> <li>• Public finance reviews</li> <li>• Transparent, accessible budget processes</li> <li>• Lobbying – bargaining</li> <li>• Identifying new skills and developing training programs for new skills</li> </ul>
Modifying organizational structures	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fitting new missions to old organizations or creating new organizations</li> <li>• Building implementations capacity</li> <li>• Developing boundary-spanning links</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizational diagnostics (SWOT) analysis</li> <li>• Organizational retooling, reengineering</li> <li>• Creation of ad hoc task forces and cross-ministerial commissions</li> </ul>

Implementation Tasks	Tasks Implementation Strategies	Tasks Implementation Mechanisms and Tools
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fostering networks and partnerships</li> <li>• Enhancing cooperation and coordination among implementing agencies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policy coordination, management units</li> <li>• Public – private partnership</li> </ul>
Mobilizing resources and actions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Developing concrete plans, performance expectations, and accountability creating and carrying out double activities</li> <li>• Identifying, creating, and/or altering incentives</li> <li>• Dealing with resistance and conflict</li> <li>• Governing the coalitions and achieving compliance</li> <li>• Recognizing the importance of and mobilizing actions for early success</li> <li>• Communicating success stories</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creation and implementations of participatory planning process</li> <li>• Joint problem solving workshop</li> <li>• Utilizations of multi party actions plans</li> <li>• Innovative dispute resolution mechanism</li> <li>• Creation of rewards system for performance and connections for under-performance</li> </ul>
Monitoring impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positioning monitoring in the policy and political arenas</li> <li>• Creating and positioning analytic capacity</li> <li>• Linking learning and operations</li> <li>• Establishing realistic performance standards and milestones</li> <li>• Establishing managerial mechanism for applications of lessons learned</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cross-agency monitoring units</li> <li>• Citizen overnight panels, public hearing</li> <li>• Regularized performance review for implementing agencies</li> <li>• International monitoring groups</li> <li>• Policy impact evaluation</li> <li>• Civil society watchdogs, service delivery satisfactions surveys</li> </ul>

Sumber: Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Countries*, Kumarian Press, hal.36-37

Merujuk pada table yang diketengahkan oleh Brinkerhoff dan Crosby tersebut, sesungguhnya dapat digunakan sebagai rujukan menjadi skenario reformasi kebijakan di Indonesia. Pada intinya penjabaran tentang variable reformasi kebijakan untuk defable di Indonesia, terutama ketika kebijakan tersebut dijabarkan dari peraturan perundangan kedalam program kegiatan. Dalam table tersebut nampak jelas penjabaran dari variable implementasi sebanyak 6, yakni: *creating legitimacy, building constituencies, accumulating resources, modifying organizational structures, mobilizing resources and actions, monitoring impact.*

Penjabaran keenam variable implementasi tersebut yang penting dibagi menjadi dua bagian yakni strategi implementasi kegiatan, dan mekanisme dan sarana dalam implementasi kegiatan.

#### D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan kajian sebelumnya, rumusan kesimpulan yang dapat diketengahkan dalam paper ini adalah:

1. Performa dalam implementasi kebijakan di defable masih menunjukkan ketidakberhasilan, karena keterbatasan fasilitas, sarana, dan aksesibilitas yang

disediakan kepada kelompok difable (*physically disabled, visually disabled, visually disabled, hearing impaired, intellectually disabled, and psychiatrically disabled*). Birokrasi hanya membuat kebijakan, tanpa disertai sumberdaya pendukung untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan.

2. Program pembangunan cenderung diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi, dan program sosial (difable) seolah dilupakan. Hal ini menunjukkan adanya penyakit jiwa ("*schizophrenia*") yang berkelanjutan dalam birokrasi menurut Chomsky, bahwa program pembangunan cenderung memenuhi keinginan kaum pendonor dana, dan keinginan serta kepentingan masyarakat relatif terabaikan. Realitas ini kalau meminjam istilah dari Chomsky dan Asrof Gani – Lockhart, bahwa birokrasi Indonesia gagal (*filed bureaucracy*) dalam menjalankan fungsinya, khususnya dalam mensejahterakan kelompok difable.

Berdasarkan rumusan kesimpulan tersebut,

**direkomendasikan:**

1. Kelompok difable sesungguhnya adalah manusia biasa sebagaimana layaknya non-difable, maka birokrasi perlu membuat program: a) menempatkan posisi difable setara dengan non-difable dalam hubungan sosial, berbangsa dan bernegara serta dalam pembangunan; b) memberdayakan kelompok difable sehingga meminimalkan pandangan masyarakat terhadap para penyandang cacat sebagai manusia yang memiliki kemampuan berbeda - *different ability*; c) mengurangi diskriminatif penilaian

terhadap kelompok ini, bukan hanya layaknya dikasihani dan diposisikan sebagai objek semata; d) mengklasifikasikan difable berdasarkan diskripsi fungsi secara detail dari berbagai macam domain fungsi fisik secara spesifik sampai dengan aktivitas dasarnya (seperti: berjalan dan melihat), kemudian dikembangkan sampai dengan partisipasinya dalam kerja, belajar, kehidupan dalam rumah tangga, dan berusaha atau bekerja.

2. Perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan dalam hal penyediaan jasa, penguatan kelembagan perlu melibatkan masyarakat dan stakeholder, sehingga persolan difable bukan persoalann yang hanya disediakan oleh birokrasi, tetapi menjadi persoalan bersama. Birokrasi bertindak sebagai fasilitator dan penentu regulasi, sementara pelaksana kebijakan dapat dilakukan oleh masyarakat dan stakeholders.
3. Untuk meningkatkan keberhasilan birokrasi dalam implementasi kebijakan difable, disarankan untuk dilakukan penguatan langkah dari setiap tahapan dari 6 tahapan dalam *implementation task*, yakni: *creating legitimacy, building constituencies, accumulating resources, modifying organizational structures, mobilizing resources and actions, dan monitoring impact*. Ke-6 tahapan tersebut diikuti dengan sejumlah tugas atau kegiatan strategi implementasi (*tasks implementation strategies*) dan sarana dan mekanisme kegiatan implementasi (*tasks implementation mechanisms and tools*).

**Daftar Pustaka**

- Abdul Wahab, Solichin 1997, *Analisis Kebijaksanaan dari Formu-lasi ke Implementasi*, Kebijakan Negara, Jakarta: Bumi Aksara.
- Ashraf Ghani and Clare Lockhart, 2008, *Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, Oxford, UK, *Book Review*, Review by Chris Coyne is Assistant Professor of Economics at West Virginia University and the North American Editor of *The Review of Austrian Economics*.
- Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, 1997, Second Printing, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England
- Barnes, 1991, *Disabled People in Britain and Discrimination*. London: Hurst and Co.
- Brinkerhoff dan Crosby, 2002, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers in Development and Transitioning Countries*, Kumarian Press.
- Butler, 1990, *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge.
- Chomsky, Noam, 2006, *Filed States : The Abuse of Power and The Assault on Democracy*, Metropolitan Books Henry Hole and Company.
- Denhardt, Jannet V., and Denhardt, Robert B., 2003, *The New Public Service: Serving, Not Steering*. ME Sharp, Inc., Armonk - New York, London – England
- Edwards III, George C. 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington.
- Grindle, Merille. S. (ed), 1980, *Politic and Policy Implementation in The Trird World*, Princeton University Press.
- Hood-Williams, J., 1996. "Goodbye to Sex And Gender". *Sociological Review* 44, 1, 1-16.
- Hoult Verkerke, J., 1999, *An Economic Defense of Disability Discrimination Law*, *Social Science Research Network Electronic Paper Collection*: [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=170014](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=170014).
- Japan International Cooperation Agency Planning and Evaluation Department Country, "Profile on Disability Republic Of Indonesia", 2002, merujuk ketentuan dalam 'Guidance for Checkups and Functional Ability of People with Disabilities' (Pedoman Pemeriksaan dan Kemampuan Fungsional Penyandang Cacat), D.G. of Medical Service of Health Department of RoI.
- Jeanine Braithwaite and Daniel Mont, 2008, *Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications*, HDNSP World Bank February, [jbraithwaite@worldbank.org](mailto:jbraithwaite@worldbank.org) and [dmont@worldbank.org](mailto:dmont@worldbank.org)
- Jones, Charles O., 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition, Brooks/Cole Publishing Company, Monterey, California.
- Osborne, David dan Gaebler, Ted, 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley Publishing Company Inc. USA.
- Osborne, David dan Plastrik, Peter, 1997, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison – Wesley Publishing Company Inc. USA.
- Pressman, Jeffrey L; Wildavsky, Aaron, 1979, *Implementation*, 2d., Berkeley: University of California Press,
- Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C., 1987, *Clasics of Public Administration*, Second Editions, Revised and Expand, The Dorsy Press, California.
- Shakespeare, Tom and Watson, Nicholas, 2002, The social model of disability: an outdated ideology? *Research in Social Science and Disability* Volume 2.
- Van Metter D.S. and C.E. Van Horn, 1978, *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework*, Administration and Society.
- Weible, Christopher M., 2006, *An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy* Advance Access publication on April 26, 2006 Published by Oxford University Press.
- Wuri Handayani, Direktur D Care, lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang advokasi bagi penyandang cacat, " Lokakarya dan Seminar Penegakan Hukum dan Perburuhan bagi Aktivistis Serikat Buruh" Surabaya, 9 Januari 2010.
- KOMPAS.com, "Akses Penyandang Cacat Terhadap Lapangan Kerja Masih Tersumbat: Hak Kerja 16 Juta Orang Cacat Diabaikan", Minggu, 10 Januari 2010