



**FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH BAGI  
PENYANDANG DISABILITAS DI KABUPATEN JEMBER**

(Studi Perumusan Kebijakan Peraturan Daerah No.7 Tahun 2016 tentang  
Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas)

*POLICY FORMULATION OF REGIONAL REGULATION FOR  
DISABILITIES IN JEMBER REGENCY*

*(Study of Policy Formulation of Regional Regulation No.7 Year 2016 about  
Protection and Fulfillment of the Rights of Persons with Disabilities)*

**SKRIPSI**

Oleh

**Novan Banu Syahputra**

**NIM 120910201074**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2018**



**FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH BAGI  
PENYANDANG DISABILITAS DI KABUPATEN JEMBER**

(Studi Perumusan Kebijakan Peraturan Daerah No.7 Tahun 2016 tentang  
Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas)

*POLICY FORMULATION OF REGIONAL REGULATION FOR  
DISABILITIES IN JEMBER REGENCY*

*(Study of Policy Formulation of Regional Regulation No.7 Year 2016 about  
Protection and Fulfillment of the Rights of Persons with Disabilities)*

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Administrasi Negara (S1)  
dan meraih gelar Sarjana Sosial

Oleh

**Novan Banu Syahputra**

**120910201074**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2018**

## PERSEMBAHAN

Atas rahmat dan karunia Allah SWT, skripsi ini saya persembahkan kepada:

1. Ibunda Genuk Hernianti Wuryaningsih dan Ayahanda Bambang Sumantoro yang selalu memberikan kasih sayang, motivasi dan doa yang menjadi sumber kekuatan untuk mencari ilmu;
2. Rega Putra Kandiaz, adik yang menjadi motivasi saya supaya menjadi kakak yang mandiri dan menjadi teladan;
3. Bapak dan Ibu Guru mulai dari TK IDHATA Jember, SD Kaliwates 1 Jember, SMPN 1 Jember, SMAN 4 Jember dan Universitas Jember yang telah memberikan berbagai ilmu pengetahuan dan pembelajaran hidup yang sangat berharga;
4. Almamaterku, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

**MOTTO**

*Memayu Hayuning Bawana*

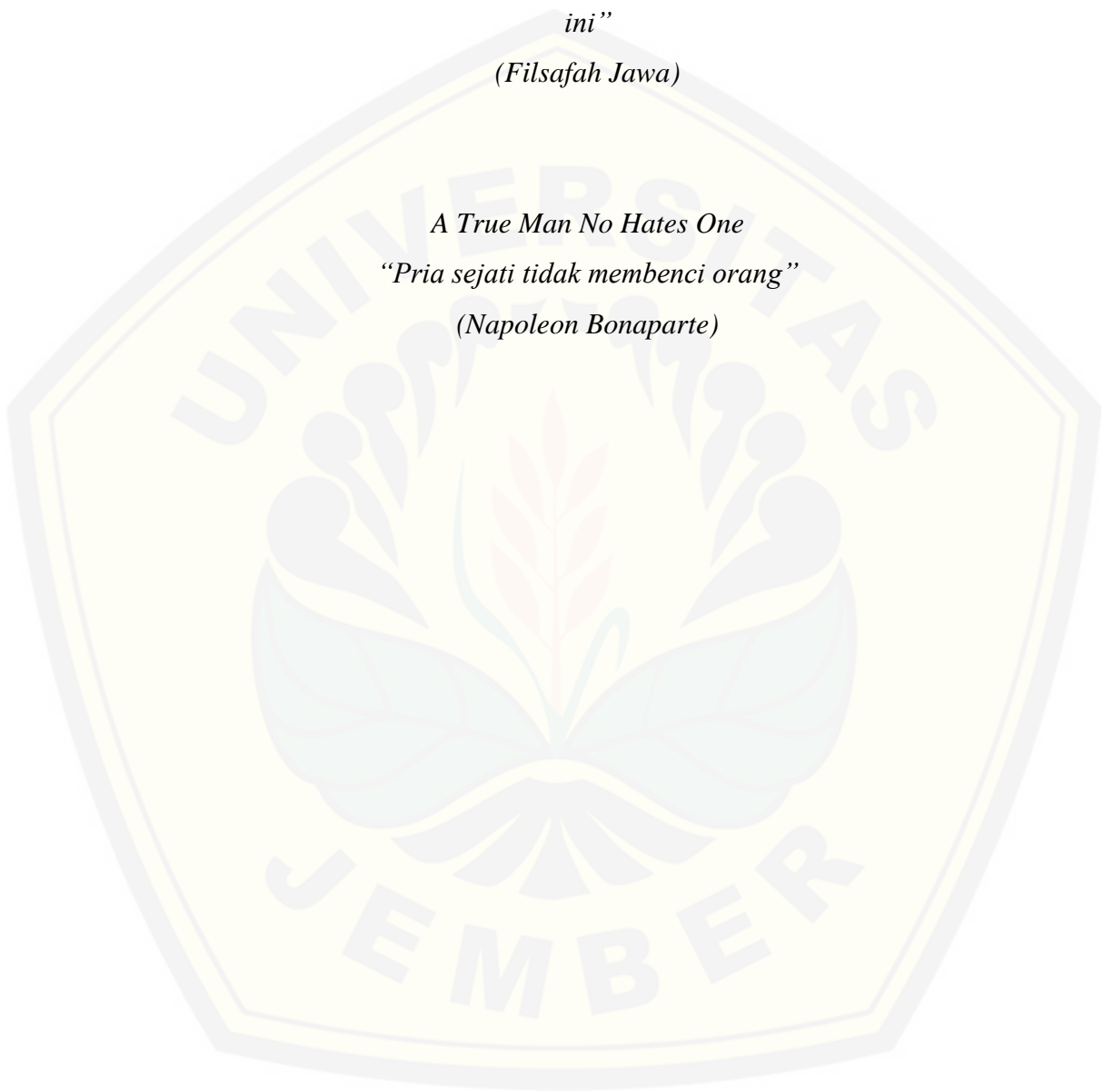
*“Mengkonservasi Keindahan dan Keagungan Ciptaan Tuhan yang ada di dunia ini”*

*(Filsafah Jawa)*

*A True Man No Hates One*

*“Pria sejati tidak membenci orang”*

*(Napoleon Bonaparte)*



**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini

nama : Novan Banu Syahputra

NIM : 120910201074

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul “Formulasi Kebijakan Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember (Studi Perumusan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas)” adalah benar-benar hasil karya sendiri berdasarkan pedoman karya ilmiah. Setiap pengutipan substansi selalu menyertakan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada instansi mana pun. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isi skripsi ini sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia menerima sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 25 Januari 2018

Yang menyatakan

Novan Banu S

NIM 120910201074

**SKRIPSI**

**FORMULASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH BAGI  
PENYANDANG DISABILITAS DI KABUPATEN JEMBER**

(Studi Perumusan Kebijakan Peraturan Daerah No.7 Tahun 2016 tentang  
Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas)

*POLICY FORMULATION OF REGIONAL REGULATION FOR  
DISABILITIES IN JEMBER REGENCY*

*(Study of Policy Formulation of Regional Regulation No.7 Year 2016 about  
Protection and Fulfillment of the Rights of Persons with Disabilities)*

Oleh  
Novan Banu Syahputra  
NIM 120910201074

**Pembimbing**

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Abdul Kholiq Azhari, M.Si.

Dosen Pembimbing Pendamping : Drs. Agus Suharsono, M.Si

**PENGESAHAN**

Skripsi berjudul “Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember” karya Novan Banu Syahputra telah diuji dan disahkan pada:

hari, tanggal :

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Tim Penguji:

Ketua,

Sekretaris,

NIP

NIP

Anggota Tim Penguji:

( )

( )

( )

Mengesahkan

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember,

Dr. Ardiyanto, M.Si  
NIP. 195808101987021002

## RINGKASAN

**Formulasi Kebijakan Peraturan Daerah Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember;** Novan Banu Syahputra, 120910201074; 2017: 97 halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perumusan kebijakan peraturan daerah Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Peneliti bermaksud untuk menganalisis upaya-upaya yang telah dan akan dilakukan oleh pemerintah daerah mengenai adanya kaum disabilitas (difabel) yang ada di Kabupaten Jember dalam melakukan dan menetapkan kebijakan yang tepat dan partisipatif. Kebijakan Penyandang Disabilitas atau yang sering disebut difabel menarik untuk dibahas karena peneliti melihat ada kesenjangan dalam kesejahteraan hidup kaum difabel yang jauh dari harapan. Pembangunan yang terjadi sering kali kurang ramah bagi difabel, dan tidak terdapat regulasi yang menjadi payung hukum bagi penyandang disabilitas.

Penyandang disabilitas memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang sama dengan masyarakat non disabilitas. Sebagai bagian dari warga negara Indonesia, sudah sepantasnya penyandang disabilitas mendapatkan perlakuan khusus, yang dimaksudkan sebagai upaya perlindungan dari kerentanan terhadap berbagai tindakan diskriminasi dan terutama perlindungan dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia. Perlakuan khusus tersebut dipandang sebagai upaya maksimalisasi penghormatan, pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia universal. Hal ini menjadi wacana yang menarik bagi peneliti untuk meneliti bagaimana kondisi penyandang disabilitas senyatanya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Peneliti menggunakan teori Model Willian Dunn tentang Perumusan Masalah, Model Easton tentang Formulasi Kebijakan dan Model Elite. Data dalam penelitian ini didapatkan melalui berbagai sumber data primer maupun sekunder. Teknik dan alat perolehan data melalui teknik wawancara, observasi, dokumentasi dan studi kepustakaan. Teknik menguji keabsahan data dalam



penelitian ini menggunakan metode perpanjangan keikutsertaan, ketekunan pengamatan dan triangulasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis interaktif oleh Miles dan Huberman. Peneliti dalam menulis skripsi memperhatikan teori dan data-data yang didapat kemudian dilakukan intepretasi data berdasarkan teori yang digunakan diatas. Hal ini dilakukan dalam upaya untuk mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan argumen utama dalam penelitian ini.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa penyandang disabilitas membutuhkan pelatihan keterampilan untuk melatih kreatifitas yang nantinya diharapkan mampu menjadi sumber pendapatan guna mencukupi kebutuhan sehari-hari. Lalu dalam hal pelayanan dalam birokrasi dan akses untuk difabel juga masih belum terselenggara secara optimal. Dalam aspek pekerjaan dan pendidikan pun penyandang disabilitas masih jauh dari sejahtera. Hal ini disebabkan karena faktor psikologis yang dibentuk dari lingkungan yang menyebabkan seorang penyandang disabilitas menjadi pesimis. Dari permasalahan yang kompleks ini maka penyandang disabilitas di Kabupaten Jember yang tergabung dalam Persatuan Penyandang Cacat (Perpenca) mengupayakan suatu produk hukum dari Pemerintah. Produk hukum ini dalam bentuk suatu Peraturan Daerah yang mengatur segala aspek yang menjadi Hak bagi Penyandang Disabilitas secara riid, jelas, dan substantif. Yang pastinya digagas untuk menjawab permasalahan yang dialami Penyandang Disabilitas.

DPRD Kabupaten Jember menjadi aktor yang berperan signifikan dalam perumusan Perda bagi Penyandang Disabilitas ini. Karena DPRD menjadi inisiator untuk merumuskan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember. Penyandang Disabilitas bergerak secara terorganisir dalam Perpenca melakukan komunikasi-komunikasi informal maupun formal dengan pihak DPRD untuk menyampaikan aspirasi dan keluhannya. Dan mendesak DPRD untuk merumuskan suatu Peraturan Daerah yang mengacu pada UU No.8 Tahun 2016 sebagai respon nyata terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. DPRD menyanggupi dan merespon positif masukan dari pihak difabel untuk

merumuskan suatu Peraturan Daerah. Dengan mengacu pada tata cara pembuatan Peraturan Daerah DPRD mulai menyusun agenda dengan diawali rapat secara formal dengan pihak difabel, membentuk Panitia Khusus (Pansus), menyusun naskah akademis bersama Lemlit UNEJ, mengkaji dan menetapkan bersama Bupati dalam Rapat Paripurna DPRD tahun 2016.

Kesimpulan peneliti DPRD Kabupaten Jember, menjadi inisiator dalam perumusan Perda Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Inisiasi ini didapat dari aspirasi pihak Penyandang Disabilitas yang mengeluhkan pelayanan dan penyediaan infrastruktur, pengembangan potensi dan pendidikan yang kurang terselenggara secara optimal di Kabupaten Jember. Respon positif dari DPRD diwujudkan dalam tindakan konkrit untuk membuat Rancangan Perda Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember.

## PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Formulasi Kebijakan Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember (Studi Perumusan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas)”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis menyampaikan terima kasih kepada;

1. Dr. Ardiyanto, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.
2. Dr. Edi Wahyudi, MM selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.
3. Drs. Supranoto, M.Si selaku Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.
4. Dr. Sutomo, M.Si selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.
5. Drs. Abdul Kholiq Azhari, M.Si selaku Dosen Pembimbing Utama, yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran serta kesabaran untuk peneliti sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
6. Drs. Agus Suharsono, M.Si selaku Dosen Pembimbing Anggota, yang juga telah meluangkan waktu, tenaga dan pikiran serta kesabaran untuk peneliti sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
7. Seluruh dosen beserta segenap staf edukatif dan administratif Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
8. Bapak Mulyono selaku operator Program Studi Ilmu Administrasi Negara atas kesabarannya telah memfasilitasi penulis dalam mengurus birokrasi selama ini.

9. Bapak dan Ibu narasumber yang sudah meluangkan waktu untuk memberikan informasi yang sangat membantu peneliti menyelesaikan skripsi ini.
10. Sahabat-sahabat di luar fakultas yang selalu memberi semangat Bagas, Dika, Bakhrul, Kiki, Eksa, Icil, Icing, Sandy, Febri sahabat di Kampus; Anggi, Billy, Putra, April, Ita, Toro, Aisyah, Fajri, Yudhis, Viko, Angie, Fofa, Rangga, Bram, Yoga, Tery, Byan, Galuh, Wismoyo, Uchenk, Bagas, Zaky, Nure, Noviana Putri, Aida Hayu, Wiwit, dll yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu dan teman-teman Program Studi Ilmu Administrasi Negara angkatan 2012 terima kasih atas dukungan dan keceriaan yang selama ini kalian berikan.
11. Sahabat-sahabat PMII, kawan-kawan UKM Basket dan teman-teman HIMAISTRA, terima kasih atas proses belajarnya selama ini yang menjadi ruang berproses dalam berorganisasi dan bertemu dengan orang-orang luar biasa yang membuat saya semangat belajar di Universitas Jember.
12. Bagi semua pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu, yang telah memberikan bantuan baik moril dan materiil, terima kasih atas segala dukungan dan bantuan hingga skripsi ini terselesaikan.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada semua pihak yang telah membantu penulis menyelesaikan skripsi ini. Penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak dan semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis maupun pihak lain yang berkepentingan kedepannya.

Penulis,

Novan Banu Syahputra

**DAFTAR ISI**

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSEMBAHAN.....	ii
MOTTO .....	iii
PERNYATAAN.....	iv
HALAMAN PEMBIMBINGAN .....	v
LEMBAR PENGESAHAN .....	vi
RINGKASAN .....	vii
PRAKATA.....	x
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
<b>BAB 1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>2</b>
1.1 Latar Belakang.....	2
1.2 Rumusan Masalah.....	14
1.3 Tujuan Penelitian.....	14
1.4 Manfaat Penelitian .....	15
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>14</b>
2.1 Penyandang Disabilitas.....	13
2.2 Kebijakan Publik .....	19
2.3 Tahap-tahap dalam Perumusan Kebijakan .....	25
2.4 Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan .....	32
2.5 Proses Pembuatan Peraturan Kabupaten .....	37
2.6 Jaminan Pemenuhan Hak Pekerjaan dan Pelayanan Publik Penyandang Disabilitas .....	41
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN.....</b>	<b>14</b>
3.1 Jenis Penelitian .....	14
3.2 Objek Penelitian.....	45
3.3 Tempat dan Waktu Penelitian.....	45
3.4 Fokus Penelitian.....	45
3.5 Data dan Sumber Data .....	46

3.6 Penentuan Informan Penelitian.....	47
3.7 Teknik Pengumpulan Data .....	48
3.8 Teknik Penyajian dan Analisis Data.....	49
3.9 Teknik Menguji Keabsahan Data .....	51
<b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>44</b>
4.1 Gambaran Umum Kabupaten Jember.....	44
4.2 Penyandang Disabilitas (Difabel) di Kabupaten Jember .....	55
4.3 Proses Perumusan Peraturan Daerah (Perda) Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kab. Jember .....	60
<b>BAB 5. KESIMPULAN.....</b>	<b>93</b>
5.1 Kesimpulan .....	93
5.2 Saran .....	94
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>96</b>

**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran 1	Rincian Data Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember
Lampiran 2	Surat Izin Penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Jember
Lampiran 3	Surat Ijin Penelitian dari Lemlit UNEJ
Lampiran 4	Naskah Akademis
Lampiran 5	UU No.8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
Lampiran 6	Perda No.7 tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember
Lampiran 7	Surat Keterangan selesai Penelitian dari DPRD Kabupaten Jember
Lampiran 8	Surat Keterangan selesai Penelitian dari Dinas Sosial Kabupaten Jember
Lampiran 9	Surat Undangan dari DPRD kepada Perpenca
Lampiran 10	Peraturan DPRD Kabupaten Jember No. 24 / 2014 tentang tata Tertib DPRD Kabupaten Jember
Lampiran 11	Profil Perpenca
Lampiran 12	Surat Klarifikasi pihak Lemlit dan Perpenca
Lampiran 13	Surat Undangan rapat Panitia Khusus kepada Bupati
Lampiran 14	Matriks kronologis perumusan Perda Disabilitas
Lampiran 15	Pedoman Wawancara
Lampiran 16	Dokumentasi

## **BAB 1. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Setiap manusia untuk memenuhi kebutuhannya akan selalu melakukan suatu aktivitas dan diharapkan mendapat kemudahan dalam menjalankan aktivitasnya. Tidak terkecuali bagi penyandang disabilitas (difabel). Penyandang disabilitas terlahir memiliki kekurangan pada fungsi tubuh sejak lahir, terkena bencana, atau kecelakaan. Hal ini menyebabkan penyandang disabilitas memiliki keterbatasan dalam melakukan aktivitasnya tidak semudah orang normal pada umumnya. Keterbatasan ini menyulitkan mereka untuk mendapatkan akses sosial. Penyandang disabilitas juga merupakan warga negara yang sah dan diakui oleh Negara, maka dari itu negara mempunyai kewajiban untuk melindungi dan memfasilitasi penyandang disabilitas agar mendapat kemudahan dalam menunjukkan eksistensinya dan berekspresi menurut keahliannya.

Penyandang disabilitas memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang sama dengan masyarakat non disabilitas. Sebagai bagian dari warga negara Indonesia, sudah sepantasnya penyandang disabilitas mendapatkan perlakuan khusus, yang dimaksudkan sebagai upaya perlindungan dari kerentanan terhadap berbagai tindakan diskriminasi dan terutama perlindungan dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia. Perlakuan khusus tersebut dipandang sebagai upaya maksimalisasi penghormatan, pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia universal. Hal ini menjadi wacana yang menarik bagi peneliti untuk meneliti bagaimana kondisi penyandang disabilitas senyatanya. Dalam hal ini peneliti mengambil wilayah/lokasi yaitu Kabupaten Jember. Peneliti bermaksud untuk menganalisis upaya-upaya yang telah dan akan dilakukan oleh pemerintah daerah mengenai adanya kaum disabilitas (difabel) yang ada di Kabupaten Jember dalam melakukan dan menetapkan kebijakan yang tepat dan partisipatif.

Di kabupaten Jember jumlah penyandang disabilitas yakni 2.497 jiwa yang telah mendaftarkan di Dinas Sosial. Jumlah ini berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Timbul pegawai Dinas Sosial yang mengurus penyandang disabilitas di



Kabupaten Jember pada tanggal 14 November 2016 pukul 12.58 WIB. Terdapat isu – isu menarik untuk diteliti tentang penyandang disabilitas di kabupaten Jember. Isu ini berawal dari aspirasi penyandang disabilitas yang ada di kabupaten Jember. Peneliti mengutip dari media sebagai ruang publik untuk menyuarakan keinginannya. Menurut akun Perpenca Jember (Persatuan Penyandang Cacat) dalam di media sosial menuliskan di halaman profil akun menjelaskan sebagai berikut.

”Penyandang cacat jember kurang di perhatikan oleh pemerintah daerah sehingga penyandang cacat tidak memiliki pekerjaan tetap. Hidup mereka bergantung kepada belas kasihan orang lain”.

Hal ini menunjukkan gejala kesenjangan dalam aspek taraf hidup penyandang disabilitas. Dalam aspek lapangan kerja pun demikian, banyak kaum difabel yang kurang produktif dikarenakan tidak satu pun lembaga yang memperkerjakan mereka. Dikutip dari media elektronik Prosalina Jember memunculkan berita pada tanggal 10 Oktober 2016 Ketua Perpenca Jember Asrorul Mais menjelaskan sebagai berikut.

“Hingga saat ini, tidak ada satupun lembaga di bawah naungan Pemkab yang mempekerjakan kaum difabel, dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016, keharusan tenaga kerja kaum difabel ditingkatkan dari satu persen menjadi dua persen dari jumlah tenaga kerja di pemerintahan daerah, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga yang lain”.

Peneliti juga mendapatkan informasi di luar organisasi Perpenca yakni LSM Sentra Advokasi Perempuan di kabupaten Jember. Lembaga swadaya masyarakat (disingkat LSM) adalah sebuah organisasi yang didirikan oleh perorangan ataupun sekelompok orang yang secara sukarela yang memberikan pelayanan kepada masyarakat umum tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatannya. Kabupaten Jember juga dinilai belum ramah terhadap kaum difabel, hal ini menurut LSM Sentra Advokasi Perempuan, Difabel dan Anak. Direktur LSM Sapda, Nurul Saadah Andriyani menjelaskan sebagai berikut.

"Jember belum menjadi kabupaten yang inklusi karena pelayanan publik dan kebijakannya belum berpihak kepada mereka yang

memiliki kebutuhan khusus ... ada perbedaan persepsi dan pemahaman yang berbeda dari sejumlah SKPD yang berkompeten dengan mereka yang memiliki kebutuhan khusus, sehingga tidak ada kebijakan yang berpihak pada kaum difabel".

Setelah menemukan berbagai masalah yang dirasakan penyandang disabilitas. DPRD Kabupaten Jember memanggil perwakilan para penyandang disabilitas ke gedung DPRD Kabupaten Jember, Jawa Timur, untuk mendengar apa yang menjadi keluh kesah pihak difabel. Dan pihak difabel menuntut agar DPRD membuat rumusan kebijakan bagi disabilitas untuk melindungi masyarakat yang berkebutuhan khusus di kabupaten Jember. Bentuk rumusan Kebijakan tersebut diharapkan berupa peraturan yang menjadi landasan untuk menjamin keberlangsungan disabilitas ke depannya secara komprehensif. Perwakilan sekaligus kordinator Penyandang Disabilitas Asrorul Mais dalam rapat bersama ketua DPRD dan Komisi A pada tanggal 7 Desember 2015 menjelaskan sebagai berikut.

"Banyak fasilitas umum yang sulit dijangkau oleh penyandang disabilitas seperti Gedung DPRD Jember ini, sehingga perlu payung hukum untuk mengakomodir itu semua".

Menurut dia, perjuangan masyarakat berkebutuhan khusus untuk memiliki sebuah rancangan peraturan daerah sudah dimulai sejak tahun 2003, Ia mencontohkan Kabupaten Jember kalah dengan Kabupaten Banyuwangi yang sudah memiliki fasilitas bagi penyandang disabilitas seperti alun-alun Banyuwangi yang memiliki jalur khusus untuk penyandang cacat, sedangkan di Jember sangat tidak ramah dengan masyarakat yang memiliki cacat fisik itu. Untuk itu, Perpenca mendesak anggota dewan segera merealisasikan Perda Disabilitas, agar fasilitas umum di Jember dapat diakses oleh mereka yang tuna netra, tuna daksa, dan penyandang cacat lainnya. Hal ini sesuai dengan pengamatan peneliti saat berada di Banyuwangi, disana di beberapa trotoar sudah terdapat jalur bagi penyandang tuna netra

Hal ini menunjukkan bahwasannya isu yang telah dimunculkan oleh aspirasi penyandang disabilitas telah menjadi sebuah tuntutan bagi pemerintah kabupaten Jember. Dalam hal ini pemerintah kabupaten Jember yang mempunyai

inisiatif adalah legislatif, artinya Perda ini adalah inisiatif DPRD melakukan respon dengan menggelar rapat untuk mengkaji sebuah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Dalam pembuatan Raperda diperlukan naskah akademik. Naskah akademik ini adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan rekomendasi lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

DPRD Jember menjalin kerja sama dengan Lembaga Penelitian Universitas Jember dalam pembuatan naskah akademik. Ini menurut keterangan ketua DPRD Jember Thoif Fathoni yang diakses dari media elektronik antarajatim.com mengatakan,:

"DPRD Jember memang melakukan kerja sama dengan Lembaga Penelitian (Lemlit) Unej dalam penyusunan naskah akademik kelima raperda inisiatif, bahkan hari ini dilakukan pemaparan selang pandang dari tim Unej kepada pimpinan DPRD Jember".

Menurut ketua DPRD pembahasan Raperda inisiatif tersebut tidak akan menunggu Raperda dari pihak eksekutif karena hingga kini naskah akademik Raperda Pemkab Jember yang masuk dalam Prolegda (Program Legislatif Daerah) juga belum diterima oleh DPRD Jember. Artinya, pembuatan peraturan daerah tentang penyandang disabilitas di kabupaten Jember ini diinisiasi oleh pihak legislatif DPRD Kabupaten Jember. Setelah naskah akademik selesai, pihak DPRD membentuk panitia khusus (pansus) untuk membahas rancangan perda. Pansus 1 yakni dua orang Wakil Ketua DPRD Jember yakni Ayub Junaidi dan Yuli Priyanto, sedangkan Pansus 2 yakni Ketua DPRD Jember Thoif Zamroni dan Wakil Ketua DPRD Jember NNP. Martini. Pansus 1 membahas rancangan Perda tentang Perlindungan Pasar Rakyat dan Penataan Pusat Perbelanjaan, serta Toko Swalayan; dan Perda Keterbukaan Informasi Publik. Sedangkan Pansus 2 membahas soal Perlindungan Cagar Budaya, Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin. (Sumber: /DPRD Jember Tetapkan Lima Perda Inisiatif – ANTARA News Jawa

Timur –ANTARA News Jawa Timur – Berita Terkini Jawa Timur.htm. diakses pada Kamis, 13 Oktober 2016)

Pada proses penyusunan draf Raperda Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, terdapat hubungan yang tidak harmonis antara Persatuan Penyandang Cacat (Perpenca) dengan Lemlit UNEJ selaku lembaga yang ditunjuk DPRD untuk menyusun Naskah Akademik Perda Disabilitas. Ketidak harmonisan itu muncul dikarenakan Perpenca menilai Naskah Akademis dan *Draft* Raperda tidak aspiratif atau kurang berpihak pada aspirasi yang ingin digagas oleh pihak difabel di Kabupaten Jember. Dikutip dari media *online* KoranSindo Sejumlah kalangan difabel meragukan Lembaga Penelitian (Lemlit) Universitas Jember yang diduga turut dalam merancang Raperda Perlindungan Difabel Jember. Mereka juga menyampaikan rasa kekecewaannya atas pembahasan raperda inisiatif tentang perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, yang rencananya dibahas Panitia Khusus (Pansus) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dinilai masih jauh dari harapan Menurut Antok, salah satu penyandang difabel menuturkan, pihaknya kecewa karena mayoritas isi draf jauh dari harapan.

“Sebenarnya masih banyak aspirasi kami yang belum diakomodasi, awalnya sempat dijanjikan akan dilibatkan mulai dari awal rancangan akademik sampai perjalanannya nanti. Namun kenyataannya dari naskah akademik saja, kita sudah kecolongan. Kita tidak dilibatkan, semuanya dari Lemlit Unej. Draft raperda itu tidak urut dan lompat-lompat, hak-hak yang lain belum masuk. Misal perlindungan hukum tidak terperinci, Kita melihat juga ada yang penjiplakan, maka kita agak bagaimana begitu,”

Bahkan pihak difabel meragukan kredibilitas Lemlit UNEJ dikarenakan lembaga tersebut tidak pernah sama sekali meneliti atau pun mengkaji tentang penyandang disabilitas di Jember. Hal ini disampaikan oleh Mais pada tanggal 05 Oktober 2016.

“Mohon maaf, kredibilitas Lemlit Unej sebagai lembaga penelitian tidak pernah sama sekali meneliti, mengkaji tentang disabilitas, khususnya di Jember. Apalagi dibuat tanpa sepengetahuan dan melibatkan perwakilan kami,” katanya.

Namun pihak Lemlit UNEJ menepis tudingan plagiasi atau *copy paste* dengan mengklarifikasi hal tersebut melalui media berita online Memo Timur pada tanggal 07 Oktober 2016. Anggota tim dari Lemlit tersebut adalah dosen Fakultas Hukum UNEJ. Menurut Dekan Fakultas Hukum UNEJ Nurul Ghufron menyebutkan beberapa kriteria dari bentuk plagiasi. Pertama menurut Ghufron, suatu penelitian dianggap sebagai bentuk plagiasi, apabila penelitian tersebut mengutip lebih dari 50 persen dari penelitian lain. Kedua, suatu penelitian yang mengambil rujukan dari penelitian lain, namun tidak dikutip dengan jelas sumber rujukannya. “Itulah yang dikatakan sebagai bentuk plagiasi, kriterianya menurut saya sangat jelas,” ucap Ghufron. Intinya pihak Lemlit mengklaim memiliki standarisasi dan kode etik dalam penyusunan naskah akademis.

Tetapi hal itu tidak sejalan dengan yang disampaikan Pendamping Perpenca Jember Siti Farmatus Syamsiah mengatakan, pihaknya menemukan ada sejumlah hal masalah *copy paste* di NA dan draft Raperda Dissabilitas yang dibuat oleh Lembaga Penelitian (Lemlit) Unej ini. “Banyak *copy paste* di sana. Ini meninggalkan jejak dan tidak bersih. Banyak kata-kata -kutipan yang belum jelas,” jelas Fana. Selain itu, lanjut Fana, banyak rujukan buku yang dikutip, dicampur adukkan dengan di bawahnya. Dia mengatakan, bahwa yang diduga jiplak ini bukan hanya kutipan lagi. “Jika kutipan, tidak boleh lebih empat baris yang ditoleransi. Saya menemukan, di NA Dissabilitas bisa sehalaman,” ujarnya.

Perda disabilitas sangat diperlukan sebagai ruang pemerintah daerah untuk mengatur sendiri hal yang menjadi kewenangannya berdasarkan situasi daerah yang ada dan sumber daya yang dimiliki secara tepat dan proposional. Tidak adanya aturan di daerah yang mengatur secara rinci peraturan dari pusat bisa menjadi ruang pemerintah daerah untuk acuh. Salah satunya adalah isu pendidikan. Pendidikan inklusi saat ini menjadi tanggungjawab provinsi, sementara sekolah dasar merupakan tanggungjawab kabupaten. Hal ini bisa menjadi celah kabupaten menghindari tanggungjawab untuk mendukung pendidikan inklusi.

Undang-undang RI Nomer 8 Tahun 2016 sebenarnya adalah aturan yang mengikat seluruh elemen negara, penyelenggara negara termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk mengikutinya dalam artian pemerintah pusat maupun daerah adalah institusi negara yang terkena kewajiban melaksanakan undang-undang tersebut.

Pertama, undang-undang disabilitas belum memiliki aturan turunan untuk melaksanakannya seperti peraturan pemerintah, peraturan menteri dan peraturan presiden. Kedua, ada wilayah atau isu tertentu yang dalam tatanan regulasi menjadi hak dan kewenangan pengelolaan daerah. Artinya pemerintah pusat mempunyai keterbatasan untuk memastikan bahwa daerah melakukan apa yang diperintahkan oleh pusat sesuai undang-undang, contohnya dalam hal pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pembuatan Perda Disabilitas di Kabupaten Jember memakan waktu satu tahun mulai dimasukan ke dalam Prolegda DPRD tahun 2015 hingga ditetapkannya pada tahun 2016. Waktu ini dirasa cepat karena dukungan dari pemangku kewenangn dinilai positif dan antusias sekali. Dapat ditinjau dari pernyataan-pernyataan yang disampaikan oleh pejabat politik daerah. Tetapi apakah hal itu sudah menjawab aspirasi dari masyarakat difabel, atau sudahkah pemerintah Jember disini telah membuka ruang publik kepada pihak difabel untuk menyampaikan aspirasinya, dan keterlibatan publik dalam hal ini apakah formalitas atau benar-benar diperhatikan substansinya. Dalam selang waktu tersebut dinamika yang terjadi akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas secara objektif. Untuk itu penelitian ini akan berfokus pada bagaimana proses perumusan Perda.

Setelah Perda ditetapkan pun, hingga tanggal 20 Mei 2017 pihak eksekutif belum merumuskan suatu regulasi turunan yakni Peraturan Bupati (Perbup). Perbup diperlukan untuk pedoman bagi Pemerintah Kabupaten Jember dalam mengimplementasikan tujuan yang dimuat dalam Perda. Hal ini diperkuat dengan

aksi yang dilakukan penyandang disabilitas di kantor Pemkab, korlap aksi Koesbandono Ibrahim mengatakan

“Ini menindaklanjuti Perda (Peraturan Daerah) yang telah disahkan pada 3 Desember (2016) lalu. Di mana Perbup (Peraturan Bupati) sangat diperlukan oleh eksekutif untuk melayani teman-teman disabilitas. Baik untuk pendidikan, kesehatan atau fasilitas umum,”

Menurut dia, Perbup sangat penting sebagai implementasi Perda yang telah disahkan. Karena dalam Perbup mengatur secara teknis apa yang tertuang di Perda. Bila tidak ada Perbup OPD (Organisasi Perangkat Daerah) tidak mempunyai acuan. Tuntutan penyandang disabilitas sendiri sebenarnya sangat sederhana. Mereka hanya ingin disamakan haknya. Terutama yang berkaitan dengan pelayanan publik dan hak dalam mendapat pekerjaan. Karena tanpa Perbup, Perda yang sudah disahkan tidak akan optimal implementasinya. Sebab petunjuk pelaksanaan dan teknis ada di Perbup. Jadi, kualitas Perbup nantinya juga dipengaruhi bagaimana isi dan substansi Perda. Perda memberi arah dan relnya, dan Perbup menjadi kendaraannya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam pengimplementasian juga terdapat masalah antara kelompok sasaran dengan Dinas Sosial karena lingkungan yang ramah difabel dan komprehensif menjadi cita-cita Penyandang Disabilitas, maka dalam realisasiya dibutuhkan koordinasi yang jelas agar hasilnya pun efektif. Menurut Tokoh Akademisi dari Fisip UNEJ, untuk selanjutnya masalah sampai tiga tahun ke depan, tantangan Jember adalah masalah bencana. Jangan-jangan kebencanaan ini yang diprioritaskan. Kedua, sebenarnya anggaran di Dinas Sosial, kompetisinya sangat tinggi antar program. Alokasinya sedikit. Kalau untuk disabilitas tidak ngotot diperjuangkan, ya nanti akan bergeser ( Sutomo, 2107 ).

DPRD Kabupaten Jember, menetapkan lima rancangan peraturan daerah inisiatif melalui rapat paripurna internal salah satunya adalah perda inisiatif tentang disabilitas. Setelah lima rancangan perda inisiatif DPRD tersebut

ditetapkan melalui rapat paripurna internal, maka pihak legislatif mengajukan rancangan perda itu kepada eksekutif dan selanjutnya melaksanakan rapat paripurna bersama dengan Pemkab Jember. Dalam hal ini DPRD kabupaten Jember sedang melakukan formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan adalah tahapan setelah identifikasi masalah. Pakar kebijakan publik James Anderson membedakan formulasi kebijakan dengan formulasi masalah. Formulasi masalah (*Problem Formulation*) menurut Anderson yakni apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk ke dalam agenda pemerintah? Sedangkan formulasi kebijakan (*formulation policy*) yakni bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif - alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

Pada dasarnya, kebijakan hadir sebagai sebuah titik terang bagi setiap persoalan publik. Adanya sebuah kebijakan diharapkan dapat menyelesaikan berbagai permasalahan publik dan mampu menjadi solusi dalam menangani persoalan yang tengah dihadapi masyarakat. Telah dijelaskan oleh Agustin (2008:96) bahwa hal terpenting dalam sebuah proses kebijakan publik yaitu formulasi (perumusan) kebijakan. Di dalam proses perumusan kebijakan publik juga terdapat aktor-aktor penting yang sangat berperan dan terlibat dalam proses tersebut. Hal ini sangat penting untuk diketahui dikarenakan aktor-aktor yang terlibat tersebut yang nantinya akan menentukan kebijakan seperti apa yang akan dibuat dan dirumuskan. Menurut Budi Winarno (2007:123), aktor-aktor dalam sebuah proses perumusan kebijakan dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk pemeran serta tidak resmi adalah kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu. Mereka biasanya berpartisipasi di dalam proses pembentukan kebijakan. Kelompok-kelompok ini dikatakan tidak resmi karena meskipun mereka tidak mempunyai kewenangan yang sah untuk membuat keputusan yang mengikat akan tetapi kehadirannya memberi pengaruh terhadap keputusan yang akan diambil.



Selain memahami terkait aktor-aktor kebijakan, terlebih lagi harus dipahami mengenai segala bentuk kebijakan yang memiliki tujuan yang berbeda dari setiap permasalahan yang akan diatasi. Setiap pemerintah daerah di Indonesia memiliki kebijakan tersendiri terkait dengan permasalahan yang dimiliki, karena setiap kabupaten atau kota memiliki latar belakang dan kondisi yang berbeda dengan daerah yang lain., baik secara geografis, ekonomi, politik, sosial maupun budaya. Dalam penelitian ini, peneliti akan berusaha mengkaji perumusan hingga ditetapkannya menjadi suatu kebijakan peraturan daerah yang ada di Kabupaten Jember, karena hal ini menarik untuk diteliti dikarenakan isu yang tersebar masih hangat untuk dikonsumsi oleh publik.

Pembuatan peraturan daerah tidak lepas dari konsep desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang oleh suatu lembaga dengan struktur yang lebih tinggi kepada struktur yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Konsep desentralisasi melahirkan adanya otonomi daerah, konsekuensi logis dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah dibentuknya daerah otonom. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat 6 definisi daerah otonom adalah sebagai berikut:

“Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia atau NKRI”.  
(Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah)

Berdasarkan pemahaman tersebut, daerah kabupaten/kota yang terbentuk sebagai konsekuensi logis desentralisasi atau yang biasa disebut dengan daerah otonom, mempunyai kewenangan-kewenangan dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di tingkat kabupaten/kota yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada penyelenggara pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat antara lain membuat kebijakan publik untuk tingkat daerah atau yang disebut dengan peraturan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 19 Ayat 2, yang dimaksud penyelenggara Pemerintah

Daerah adalah Pemerintah Daerah Kabupaten dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 Ayat 2, definisi pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

“Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. (Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun tentang Pemerintah Daerah)

Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Jember berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember Nomor 04 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Jember Pasal 5, DPRD Kabupaten Jember mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk Peraturan daerah bersama bupati untuk mengatur dan menjalankan roda pemerintahan di tingkat daerah/kabupaten.

Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, pemerintah kabupaten dipimpin oleh Bupati. Bupati adalah kepala daerah otonom di daerah. Bupati dipilih oleh rakyat dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada), Bupati bertanggung jawab kepada rakyat melalui DPRD. Dalam hal yang berkenaan dengan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pelaksanaan tugas pembantuan, Bupati bertanggung jawab kepada Pemerintah pusat dan pemerintah atasan yang memberikan tugas. Tata cara pertanggung jawaban ini diatur dalam peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Masyarakat. Kedudukan Bupati adalah sebagai kepala Eksekutif pemerintah kabupaten, yang merupakan alat daerah otonom kabupaten. Artinya bupati bertugas melaksanakan kebijakan daerah yang dibuat bersama dengan DPRD Kabupaten sebagai perangkat daerah otonom, bukan perangkat pemerintah pusat atau pemerintah provinsi.

Dalam sebuah pembahasan perumusan kebijakan, faktor-faktor yang penting yaitu isu-isu apa saja yang layak dianggap sebagai sebuah masalah, bagaimana isu tersebut dirumuskan, bagaimana didefinisikan dengan baik dari sebuah masalah, nilai-nilai, etika, sasaran, tujuan dan cara penyelesaiannya sehingga bentuk regulasi atau kebijakan yang akan dibuat dan dipilih akan bergantung pada substansi dan lingkup permasalahan, sifat serta dampak adanya kebijakan tersebut.

Selain memahami terkait aktor-aktor kebijakan, terlebih lagi harus dipahami mengenai segala bentuk kebijakan yang memiliki tujuan yang berbeda dari setiap permasalahan yang akan diatasi. Setiap pemerintah daerah di Indonesia memiliki kebijakan tersendiri terkait dengan permasalahan yang dimiliki, karena setiap kabupaten atau kota memiliki latar belakang dan kondisi yang berbeda dengan daerah yang lain., baik secara geografis, ekonomi, politik, sosial maupun budaya.

Kebijakan yang telah dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah pusat menjadi sebuah regulasi yang nantinya harus diterapkan di pemerintah daerah, termasuk Kabupaten Jember. Pemerintah daerah Kabupaten Jember harus memberikan sebuah kebijakan yang efektif dan berorientasi pada kesejahteraan penyandang disabilitas.

Perda ini merupakan inisiatif DPRD untuk menjawab isu masalah yang dirasakan oleh penyandang disabilitas di Kabupaten Jember. Tetapi dalam proses perumusannya terjadi dinamika yang dirasa perlu untuk diteliti. Hal-hal yang menjadi perlu tersebut telah peneliti paparkan di awal. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti akan mengkaji dan menganalisis proses pembuatan kebijakan peraturan daerah perlindungan dan hak-hak kaum difabel di kabupaten Jember. Hal tersebut nantinya akan dihubungkan dengan teori yang relevan dengan formulasi kebijakan publik . Hal tersebutlah yang pada akhirnya melatarbelakangi peneliti untuk memilih judul penelitian: **“Formulasi Kebijakan Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Menurut Usman dan Akbar (2005:16) masalah adalah kesenjangan antara sesuatu yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) yang terjadi. Namun menurut Sugiyono (2001:35), rumusan masalah berbeda halnya dengan masalah. Jika masalah didefinisikan sebagai kesenjangan antara sesuatu yang diharapkan (*das sollen*) dengan kenyataan (*das sein*) yang terjadi, maka rumusan masalah merupakan suatu pertanyaan yang akan ditemukan jawabannya melalui pengumpulan dan pengolahan data. Dengan kata lain, definisi masalah penelitian menurut Kountur (2003:35) yaitu suatu pertanyaan yang mempersoalkan keberadaan suatu variabel pada suatu fenomena. Berdasarkan beberapa definisi tentang masalah penelitian tersebut, maka dapat ditarik benang merahnya bahwa masalah penelitian merupakan suatu rangkaian pertanyaan yang dirumuskan karena adanya perbedaan antara kondisi ideal dengan kenyataan untuk kemudian dapat diteliti lebih lanjut dan ditemukan kebenarannya.

Berangkat dari definisi tentang masalah penelitian tersebut, peneliti menemukan suatu persoalan tentang tindak lanjut pemerintah daerah dalam kebijakan penyandang disabilitas di Kabupaten Jember, sehingga peneliti merangkumnya dalam sebuah rumusan masalah penelitian yaitu Bagaimana proses perumusan kebijakan Peraturan Daerah No 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah suatu indikasi ke arah mana, atau data (informasi) apa yang akan dicapai melalui penelitian itu. Tujuan penelitian dirumuskan dalam bentuk pernyataan yang konkret dapat diamati (*observable*) dan dapat diukur (*measurable*).

Tujuan penelitian dapat dibagi menjadi :

### a. Tujuan umum

Tujuan umum merupakan tujuan penelitian secara keseluruhan yang ingin dicapai melalui penelitian.

b. Tujuan khusus

Tujuan khusus merupakan penjabaran atau pentahapan tujuan umum, sifatnya lebih operasional dan spesifik.

Berdasarkan pengertian di atas maka tujuan penelitian ini adalah :

- a. Tujuan penelitian secara umum untuk mengetahui bagaimana jalannya pembuatan peraturan daerah dari perumusan sampai ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik.
- b. Tujuan khusus penelitian ini untuk mendeskripsikan teori (*to describe theory*) yang relevan dengan permasalahan dan kebijakan penyandang disabilitas.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan gambaran kegunaan penelitian tersebut baik bagi kepentingan ilmu pengetahuan (akademik), pemerintah, dan kehidupan masyarakat secara luas. Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian diatas penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut :

a. Bagi dunia akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi maupun sumbangsih terhadap pengembangan ilmu administrasi negara, baik yang bersifat teoritis maupun praktis, khususnya konsep perumusan kebijakan dan paradigma good governance. Selain itu, sebagai acuan bagi para peneliti selanjutnya dalam melakukan penelitian secara lebih lanjut tentang hal-hal yang berkaitan dengan fokus penelitian ini.

b. Bagi pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi pemerintah terkait pola perumusan kabijakan. Hal inilah yang kemudian memberikan pencerahan bagi pemerintah agar benar-benat melibatkan publik diluar pemerintah seperti komunikasi publik yang kemudian yang dapat merangkul seluruh kepentingan, sehingga kepentingan, sehingga yang ditelurkanpun juga tepat dan sesuai dengan kebutuhan.

c. Bagi masyarakat luas

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat, sehingga muncul tanggapan positif yang nantinya dapat menggerakkan masyarakat secara proaktif dalam setiap perumusan kebijakan dan bukan hanya diam.



## BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

Penggunaan teori pada penelitian kualitatif berbeda dengan penelitian kuantitatif. Pada penelitian kualitatif, teori bukan menjadi pedoman atau acuan, akan tetapi sebagai bekal pengetahuan alam melakukan penelitian untuk selanjutnya diperbandingkan dengan hasil akhir penelitian. Seperti yang dijelaskan oleh Bungin (2011:23), yaitu:

“Sebagaimana stereotip dalam penelitian kualitatif, terkadang ketika satu masalah kualitatif harus dipecahkan, peneliti cenderung dipengaruhi oleh stereotip teoritis kuantitatif dengan menggunakan teori untuk menjawabnya. Adahal, pada prinsipnya, penelitian kualitatif menggunakan pendekatan induktif, dengan demikian teori sesungguhnya adalah alat yang akan diuji kemudian dengan data dan instrumen penelitiannya”.

Selanjutnya, Bungin (2011:24) mengklasifikasikan teoritis dalam penelitian kedalam beberapa model yaitu sebagai berikut.

- a. Model deduksi, dimana teori masih menjadi alat penelitian sejak memilih dan menemukan masalah, hingga menganalisis data. Model penggunaan teori ini biasa dilakukan pada penelitian deskriptif kualitatif.
- b. Model induksi, dimana teori bukan menjadi sebuah hal yang penting akan tetapi data yang paling penting. Model ini digunakan pada penelitian deskriptif verifikatif, bahwa teori masih digunakan pada penelitian sehingga memudahkan pengumpulan data.

Konsep dasar dalam sebuah penelitian menjadi bagian penting dalam proses penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti akan merangkai sejumlah konsep dasar secara teoritis yang bertujuan untuk membentuk kerangka berpikir peneliti. Menurut Idrus (2014:17) konsep adalah istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan gejala secara abstrak, contohnya seperti kejadian, keadaan dan kelompok. Diharapkan peneliti mampu memformulasikan pemikiran ke dalam konsep secara jelas dalam kaitannya dengan penyederhanaan beberapa masalah yang berkaitan satu dengan yang lainnya sehingga dapat diketahui pokok bahasannya.

Dalam melakukan sebuah penelitian, seorang peneliti harus mempunyai konsep dasar yang akan digunakan sebagai bahan dalam mengkaji fenomena sosial yang kemudian dapat dijadikan landasan berpikir peneliti dalam melakukan penelitian. Dalam landasan berpikir tersebut dapat menjadi dasar pemikiran seseorang peneliti dalam pengupas sebuah permasalahan penelitian untuk dicari jawabannya. Jika dapat digambarkan, bahwa konsep tersebut yang akan menjadi penunjuk arah bagi peneliti, kemana arah penelitian akan dilakukan untuk mengkaji persoalan yang akan diteliti, sehingga alur penelitiannya dapat dengan jelas diketahui alur dalam mencari jawaban atas perumusan masalahnya.

Konsep dasar dibuat oleh peneliti atas dasar teori-teori yang relevan dengan rumusan masalah agar kemudian dapat membentuk suatu susunan sistematis kerangka penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti mencoba merangkai konsep dasar penelitian sebagai berikut:

- a. Penyandang Disabilitas
- b. Kebijakan Publik
- c. Tahap - tahap Perumusan Kebijakan Publik
- d. Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan
- e. Proses pembuatan Peraturan Daerah di Kabupaten Jember
- f. Perlindungan dan Jaminan Pemenuhan Hak Pekerjaan dan Pelayanan Publik Penyandang Disabilitas

## 2.1 Penyandang Disabilitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia penyandang diartikan dengan orang yang menyandang (menderita) sesuatu. Sedangkan disabilitas merupakan kata bahasa Indonesia yang berasal dari kata serapan bahasa Inggris *disability* (jamak: *disabilities*) yang berarti cacat atau ketidakmampuan.

Istilah penyandang disabilitas atau orang-orang yang memiliki perbedaan kemampuan seringkali dikenal dengan istilah “difable” (differently abled people) atau sekarang ini lebih dikenal dengan istilah “disabilitas”, dimana masalah yang terkait dengan disabilitas masih jarang mendapatkan perhatian dari pemerintah maupun masyarakat di Indonesia. Terminologi lain yang digunakan untuk



menyebut “difable” ini antara lain adalah “penyandang cacat”, “orang berkelainan”, atau “orang tidak normal”. Istilah tersebut sebenarnya tidak “bebas nilai”, artinya ada pemahaman nilai tertentu yang telah dipaksakan oleh sekelompok masyarakat tertentu yang “melabelkan” dan mendominasi kelompok masyarakat lain (Rahayu Repindowaty Harahap dan Bustanuddin, Jurnal Inovatif, 2015 : 18)

Beberapa istilah yang umum dikenal oleh masyarakat beraneka ragam sehingga masih sulit untuk menyatukan paradigma masyarakat dalam pemenuhan hak bagi mereka yang dikatakan “cacat atau berkelainan” tersebut. Adapaun beberapa istilah yang dikenal secara umum untuk menjelaskan mereka yang memilikikeadaan “cacat” tersebut antara lain :

#### 2.1.1 Orang dengan Disabilitas

Istilah ini digunakan dalam beberapa waktuterakhir semenjak Indonesia meratifikasi Konvensi Orang dengan Disabilitas (Convention on the Right of Person with Disability) pada Tahun 2011. Definisi istilah dari orang dengan disabilitas dalam konvensi ini adalah termasuk mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama dimanaketika berhadapan dengan berbagai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam msayarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya. Menurut World Health Organization(WHO), orang dengan disabilitas atau disability adalah suatu keadaan dimana individu mengalami kekurangan kemampuan yang dimungkinkan karena adanya impairment seperti kecacatan pada organ tubuh.

##### a. Difabel

Difabel merupakan kependekan dari different ability peopleyang berarti orang dengan kemampuan berbeda. Istilah ini digunakan untuk memperlembut istilah penyandang cacat. Istilah ini sudah mulai populer digunakan oleh beberapa kalangan pemerhati difabel di beberapa waktu terakhir ini, hingga saat ini pun penggunaan istilah difabel ini masih sering digunakan.

b. Anak Berkebutuhan Khusus

Penyebutan ini lebih sering kita temui di dunia pendidikan. Menurut Heward, anak berkebutuhan khusus adalah anak yang memiliki karakteristik khusus yang berbeda dengan anak pada umumnya tanpa menunjukkan ketidakmampuan fisik, mental ataupun emosi.

c. Anak Orang dengan Disabilitas

Istilah lain yang mulai diperkenalkan pada akhir-akhir ini, khususnya dalam dunia aktivis anak adalah Anak Penyandang Disabilitas yang berarti anak yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya dapat menemui hambatan yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak.

d. Penyandang Cacat

Istilah ini sangat berkembang di tahun 1990 atau sebelumnya. Untuk beberapa pihak sampai saat ini istilah tersebut masih digunakan misalnya di Kementerian Sosial, masih menyebut orang dengan disabilitas sebagai penyandang cacat meskipun bahasa yang telah dilakukan setelah diratifikasinya CPRD di Indonesia adalah orang dengan disabilitas.

Namun untuk definisi dari penyandang cacat itu sendiri adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan selayaknya, yang terdiri dari:

- a. Penyandang cacat fisik,
- b. Penyandang cacat mental,
- c. Penyandang cacat fisik dan mental

### 2.1.2 Jenis-jenis Disabilitas

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, maka jenis-jenis atau macam-macam kecacatan atau difabel dapat dikategorikan antara lain (Argyo Demartoto, 2005 : 10-11) :

a. Cacat Fisik

Yaitu kecacatan yang mengakibatkan gangguan pada fungsi tubuh, antara lain gerak tubuh, penglihatan, pendengaran, dan kemampuan berbicara. Yang termasuk dalam kriteria ini adalah: a) cacat kaki, b) cacat punggung, c) cacat tangan, d) cacat jari, e) cacat leher, f) cacat netra, g) cacat runtu, h) cacat wicara, i) cacat raba (rasa), j) cacat pembawaan. Cacat tubuh memiliki banyak istilah, salah satunya adalah tuna daksa. Istilah ini berasal dari kata tuna yang berarti rugi atau kurang, sedangkan daksa berarti tubuh. Jadi tuna daksa ditujukan bagi mereka yang memiliki anggota tubuh tidak sempurna. Cacat tubuh dapat digolongkan sebagai berikut:

- (1) Menurut sebab cacat adalah cacat sejak lahir, disebabkan oleh penyakit, disebabkan kecelakaan, dan disebabkan oleh perang.
- (2) Menurut jenis cacatnya adalah putus (amputasi) tungkai dan lengan; cacat tulang, sendi, dan otot pada tungkai dan lengan; cacat tulang punggung; *celebral palsy*; cacat lain yang termasuk pada cacat tubuh *orthopedi*; *paraplegia*

b. Cacat Mental

Yaitu kelainan mental dan atau tingkah laku, baik cacat bawaan maupun akibat dari penyakit, antara lain: retardasi mental, gangguan psikiatrik fungsional, alkoholisme, gangguan mental organik dan epilepsi.

c. Cacat Ganda atau Cacat Fisik dan Mental

Yaitu keadaan seseorang yang menyandang dua jenis kecacatan sekaligus. Apabila yang cacat adalah keduanya maka akan sangat mengganggu penyandang cacatnya. Lembaga Sentra Advokasi Perempuan, Difabel dan Anak (SAPDA) melalui “Buku Saku Kekerasan pada Perempuan dengan Disabilitas” memberikan penjelasan mengenai jenis penyandang disabilitas dalam empat kelompok, sebagai berikut:

1. Disabilitas Rungu-Wicara

Disabilitas wicara atau gangguan bicara adalah suatu gangguan dimana seseorang mengalami kesulitan bicara, bisa disebabkan adanya kelainan bentuk atau tidak berfungsinya alat-alat bicara, kurang atau tidak

berfungsinya inderapendengaran, keterlambatan perkembangan bahasa, kerusakan pada sistem syaraf dan struktur otot dan ketidakmampuan dalam mengontrol gerak. Secara umum orang dengan gangguan pendengaran atau penyandang disabilitas rungu dan wicara sering menggunakan isyarat dalam hambatan berkomunikasi, kurang tanggap bila diajak bicara, kata-kata yang diucapkan tidak jelas. Sering juga mereka menutup diri dari disabilitas yang lain atau non disabilitas karena mereka sering tidak bisa memahami komunikasi dengan disabilitas rungu-wicara.

## 2. Disabilitas Netra

Gangguan penglihatan (disabilitas netra) adalah kondisi seseorang yang mengalami gangguan atau hambatan dalam indra penglihatannya, dimana jenis disabilitas netra antara lain:

### (1) *Low Vision*

Seseorang dikatakan *low vision* apabila memiliki kelainan fungsi penglihatan dengan jarak pandang maksimal 6 meter dan luas pandangan 20 derajat. Beberapa ciri yang tampak pada *low vision*, antara lain:

- a) Menulis dan membaca dengan jarak yang sangat dekat.
- b) Hanya dapat membaca huruf yang berukuran besar.
- c) Mata tampak lain, terlihat putih di tengah mata atau kornea (bagian bening di depan mata) terlihat berkabut.
- d) Memicingkan mata atau mengerutkan kening terutama di cahaya terang dan saat mencoba melihat sesuatu.
- e) Lebih sulit melihat pada malam hari daripada siang hari
- f) Pernah mengalami operasi mata dan atau memakai kacamata yang sangat tebal tetapi masih tidak dapat melihat dengan jelas.

### (2) *Total Blind*

*Total blind* adalah keadaan dimana seseorang sama sekali tidak dapat melihat atau mengalami kebutaan total.

## 3. Disabilitas Fisik (Daksa)

Disabilitas fisik dapat dilihat dalam beberapa jenis gangguan dan mobilitas yang dialami, antara lain:

- (1) Gangguan pada anggota tubuh seperti kaki, tangan dan lain-lain.

Gangguan ini terjadi akibat terbatasnya kemampuan anggota tubuh untuk melakukan gerak dan perpindahan sehingga memerlukan alat bantu untuk melakukan aktivitas.

- (2) Gangguan fungsi tubuh akibat *spinal bifida*

*Spinal bifida* adalah suatu keadaan yang dialami oleh seorang yang berupa kelainan tulang belakang, yaitu adanya celah pada tulang belakang yang disebabkan oleh adanya ruas-ruas tulang belakang yang gagal menyatu dari awal proses kehamilan. Gangguan ini mengakibatkan tungkai kaki pengkor, kelumpuhan kaki, tidak dapat mengontrol buang air kecil dan besar, serta gangguan tumbuh kembang lainnya.

### 2.1.3 Gangguan fungsi tubuh akibat *spinal cord injury* (SCI)

SCI merupakan suatu kondisi yang dihasilkan dari adanya kerusakan atau trauma pada jaringan tulang belakang. Ini bisa disebabkan oleh peristiwa kecelakaan. Jenis SCI dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Gangguan fungsi tubuh akibat *paraplegia*

Gangguan fungsi tubuh akibat paraplegia ini adalah gangguan fungsi tubuh akibat kelumpuhan pada tungkai kaki.

- b. Gangguan fungsi tubuh akibat *hemiplegia*

Gangguan fungsi tubuh akibat hemiplegia ini adalah gangguan fungsi tubuh yang diakibatkan oleh kelumpuhan pada bagian atas dan bawah tubuh pada sisi yang sama.

- c. Gangguan fungsi tubuh akibat amputasi  
Gangguan fungsi tubuh akibat amputasi adalah gangguan fungsi tubuh yang kehilangan sebagian anggota gerak baik tangan ataupun kaki, baik sebagian ataupun seluruhnya.

- d. Gangguan fungsi tubuh akibat polio  
Poliomielitis atau polio adalah penyakit paralisis atau lumpuh yang disebabkan oleh virus Poliobirus (PB) yang masuk ke tubuh melalui mulut dan menginfeksi saluran usus. Virus ini dapat

memasuki aliran dan mengalir ke sistem syaraf pusat sehingga dapat menyebabkan melemahnya otot bahkan dapat menyebabkan kelumpuhan.

#### 2.1.4 Disabilitas Grahita

Disabilitas grahita merupakan istilah yang digunakan untuk menyebut anak yang mempunyai kemampuan intelektual di bawah rata-rata. Istilah lain untuk anak disabilitas grahita dengan sebutan anak dengan hambatan perkembangan intelektual. Diambil dari kata *Children with developmental impairment* kata *impairment* diartikan sebagai penurunan kemampuan atau berkurangnya kemampuan dalam segi kekuatan, nilai, kualitas, dan kuantitas. Faktor penyebab grahita, antara lain:

- a. Genetik atau keturunan,
- b. Sebab-sebab pada masa prenatal (masa kehamilan),
- c. Sebab-sebab pada masa natal (proses melahirkan),
- d. Sebab-sebab pada post natal (pasca melahirkan), dan
- e. Faktor sosiokultural (lingkungan)

## 2.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan (Dye, 1995:1). Melalui definisi ini kita mendapat pemahaman bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah. Lain dari itu, Richard Rose (1969:x) pun berupaya untuk mendefinisikan kebijakan publik sebagai “sebuah rangkaian panjang dari banyak atau-sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan”. Rose memberikan catatan bahwa kebijakan publik merupakan bagian dari mozaik atau pola kegiatan dan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi.

James Anderson (1984:3) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, dalam bukunya *public policy making*, sebagai berikut : “serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan

oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan”. Konsep kebijakan ini menitikberatkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang disulkan atau dimaksud. Dan hal inilah yang membedakan kebijakan dari suatu keputusan yang merupakan pilihan diantara beberapa alternatif yang ada.

Kebijakan publik pada umumnya bersifat kompleks. Hal ini berkaitan dengan banyak aspek yang terkait, luas wawasan yang terpaut, dan banyak pihak yang terlibat. Semakin umum kebijakan, semakin kompleks atau rumit keadaannya. Sifat yang kedua dari kebijakan publik adalah dinamis. Hal ini berhubungan dengan keadaan masyarakat yang dikenai oleh kebijakan yang bersifat dinamis. Dalam masyarakat segala sesuatu berubah kecuali perubahan itu sendiri. Perubahan tersebut ada tiga macam. *Pertama*, perubahan dalam masyarakat yang disebabkan oleh factor-faktor eksogenous yakni factor-faktor di luar subjek kebijakan yang bersangkutan. *Kedua*, perubahan yang disebabkan oleh factor-faktor yang berkaitan dengan subjek kebijakan itu. Perubahan *ketiga* dalam masyarakat terjadi sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan-kebijakan sebelumnya dalam bidang yang sama. Perubahan-perubahan ini perlu mendapat perhatian pihak perumus kebijakan agar perubahan baru yang diharapkan tidak lebih mundur daripada perubahan yang telah dicapai dengan kebijakan terdahulu. Singkatnya, kebijakan harus bersifat dinamis agar mampu mengikuti kondisi masyarakat yang dinamis.

### 2.2.1 Ciri\_ciri Umum Kebijakan

Ciri adalah keterangan yang menunjukkan sifat khusus dari sesuatu. Orang mengenal sesuatu berdasarkan keterangan tersebut. Demikian pula dengan kebijakan. Tanpa mengetahui sifat khusus atau ciri-ciri dari kebijakan, sulit dibedakan antara kebijakan dengan keputusan biasa dalam birokrasi pemerintahan. Kebijakan adalah keputusan, tetapi tidak semua keputusan adalah kebijakan.

James Anderson dan kawan-kawan melihat kebijakan publik dalam hubungan dengan strategi pokok kehidupan suatu negara atau Garis Besar

Haluan Negara. Ia menyebutkan bahwa kebijakan publik Amerika sebagai kebijakan ekonomi Amerika, kebijakan publik Saudi Arabia sebagai kebijakan perminyakan, kebijakan publik Eropa Barat sebagai kebijakan pertanian Eropa Barat dan sebagainya. Menurutnya, sekalipun tujuan dan tindakan pemerintah tidak mudah untuk dirumuskan dan tidak selalu sama, secara umum kebijakan publiknya selalu menunjukkan ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah (Anderson, et. All., 1984: 2-3)

Atas pertimbangan tersebut, Anderson dan kawan-kawan mengemukakan beberapa ciri dari kebijakan sebagai berikut :

1. *Public policy is purposive, goal-oriented behavior rather than random or chance behavior.* Setiap kebijakan harus ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan.
2. *Public policy consist of course of action rather than separate, discrete decision, or actions performed by government officials.* Artinya, suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Namun, ia berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum.
3. *Public is what government do, not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan Pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.
4. *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.
5. *Public policy is based in law and is authoritative.* Kebijakan harus berdasarkan hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

### 2.2.2 Kriteria Kebijakan

Setiap tahap dalam studi kebijakan terdapat proses penyaringan dan pemilihan, sehingga studi kebijakan sering disebut sebagai studi analisis



kebijakan. Hal ini dapat dipahami karena tindakan penyaringan dan pemilihan pada dasarnya adalah kegiatan analisis.

Berbeda dengan proses pengambilan keputusan biasa (*decision making process*), kriteria yang dipakai dalam kebijakan banyak ragamnya. Ini karena kebijakan di suatu pihak lebih luas daripada sekedar pengambilan keputusan dari seorang pimpinan. Kebijakan merupakan serangkaian pengambilan keputusan yang bertahap. Di lain pihak, kebijakan bersifat *multiinteraction* di antara banyak pihak. Sebagai konsekuensinya, kriteria yang dipakai dalam kebijakan berbeda pada setiap tahap, mulai tahap penyaringan dari isu mana yang akan masuk dan diproses dalam agenda kebijakan hingga ke tahap penilaian dari suatu strategi kebijakan dan rekomendasi. Dengan demikian ada kriteria kebijakan penyaringan isu, ada kriteria pemilihan strategi, ada kriteria evaluasi, dan ada kriteria rekomendasi

### 2.2.3 Model Kebijakan

Tidak ada cara terbaik untuk merumuskan kebijakan dan tidak ada cara tunggal untuk merumuskan kebijakan. Kitalah yang menentukan cara atau model proses terbaik sesuai dengan isu kebijakan, sumber daya kebijakan, dan tujuan kebijakan. Pada dasarnya terdapat empat belas macam model perumusan kebijakan :

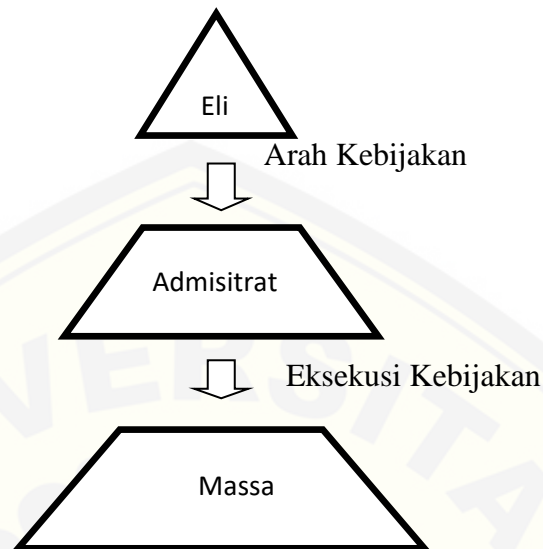
1. Model Kelembagaan
2. Model Proses
3. Model Teori Kelompok
4. Model Teori Elite
5. Model Teori Rasionalisme
6. Model Inkrementalis
7. Model Teori Permainan (*Games Theory*)
8. Model Pilihan Publik
9. Model Sistem
10. Model Pengamatan Terpadu
11. Model Demokratis

12. Model Strategis
13. Model Deliberatif
14. Model “Tong Sampah” (*Garbage Can*)

Dalam konteks perumusan Perda bagi Disabilitas di Kabupaten Jember peneliti mendapati kecocokan proses yang digunakan dengan Model Elite. Hal ini dilihat dari inisiatif untuk merumuskan kebijakan berasal dari pihak pemegang kekuasaan (*elite*).

Pendekatan kebijakan Model Elite mempunyai dua penilaian, *negatif* dan *positif*. Pada pandangan negatif dikemukakan bahwa pada akhirnya di dalam sistem politik, pemegang kekuasaan-lah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya. Dalam konteks ini, rakyat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan. Pemilihan umum pun bukan bermakna *partisipasi* melainkan *mobilisasi*.

Pandangan positif melihat bahwa seorang elite menduduki puncak kekuasaan karena berhasil memenangkan gagasan membawa negara-bangsa ke kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan pesaingnya. Pemimpin (atau elite) pasti mempunyai visi tentang kepemimpinannya, dan kebijakan publik adalah bagian dari karyanya untuk mewujudkan visi tersebut menjadi kenyataan. Soekarno memilih *politik sebagai panglima* sementara Soeharto memilih *ekonomi sebagai panglima*. Tidak ada yang secara mutlak keliru, ini hanya masalah preferensi dari visi setiap elite serta tentang bagaimana tujuan atau cita-cita bangsa yang sudah disepakati akan dijalani melalui jalur yang diyakininya. Konsepsinya dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 2.1 Perumusan Kebijakan model Elite

Pada gambar tersebut tampak bahwa elite secara *top down* membuat kebijakan publik untuk diimplementasikan oleh administrator publik kepada rakyat banyak atau massa. Pendekatan ini dapat dikaitkan dengan paradigma pemisahan antara politik dengan administrasi publik yang diikonkan dalam konstantta Woodrow Wilson, *where politics end, administrations begin*.

Jadi model elite merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan di mana kebijakan publik merupakan perspekti elite politik. Prinsip dasarnya adalah karena setiap elite politik ingin mempertahankan *status quo* maka kebijakannya menjadi bersifat konservatif. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh para elite politik tidaklah berarti selalu mementingkan kesejahteraan masyarakat. Ini adalah kelemahan-kelemahan dari model elite. (Wibawa, 1994,8)

#### Model Teori Permainan ( *Games Theory* )

Model seperti ini biasanya dicap sebagai model *konspiratif*. Sesungguhnya teori permainan sudah mulai mengemuka setelah berbagai pendekatan yang sangat rasional tidak dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul yang sulit diterangkan dengan fakta-fakta yang tersedia, karena sebagian besar dari kepingan fakta tersebut tersembunyi erat.

Model teori permainan adalah model yang sangat abstrak dan dedutif di dalam formulasi kebijakan. Sesungguhnya model ini mendasarkan kepada formulasi kebijakan yang rasional namun di dalam kondisi kompetitif dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor-aktor lain. Dalam konteks perumusan Perda Disabilitas, terdapat kesalahpahaman antara Perenca dan Lemlit soal *draft* atau isi Raperda. Menurut Perpenca *draft* Raperda yang disusun oleh Lemlit kurang aspiratif dan Perpenca mempunyai gagasan terkait isi Perda nantinya. Tetapi *draft* yang otentik telah disimpan di Dinas Sosial dan tidak tercium oleh publik. Maka dari itu peneliti menilai dalam Perumusan Perda ini juga terdapat Model Teori Permainan.

### **2.3 Tahap-tahap dalam Perumusan Kebijakan**

Perumusan (Formulasi) kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari rangkaian proses pembuatan dan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Para ahli mengemukakan pandangan tentang definisi formulasi kebijakan publik sebagai berikut:

Menurut Dunn (2000:132), perumusan kebijakan (*policy formulation*) adalah pengembangan dan sintesis terhadap alternatif - alternatif pemecahan masalah. Winarno (2002:29) menyatakan bahwa masing-masing alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan dalam rangka untuk memecahkan masalah. Berdasarkan pengertian pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa formulasi kebijakan merupakan cara untuk memecahkan suatu masalah yang dibentuk oleh para actor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dan dari sekian banyak alternatif pemecahan yang ada maka dipilih alternatif kebijakan yang terbaik. Kemudian menurut Dunn dalam buku Pengantar Analisa Kebijakan Publik (1999) mengemukakan pendapatnya bahwa ada empat langkah dalam proses pengambilan kebijakan publik (formulasi), yaitu sebagai berikut.

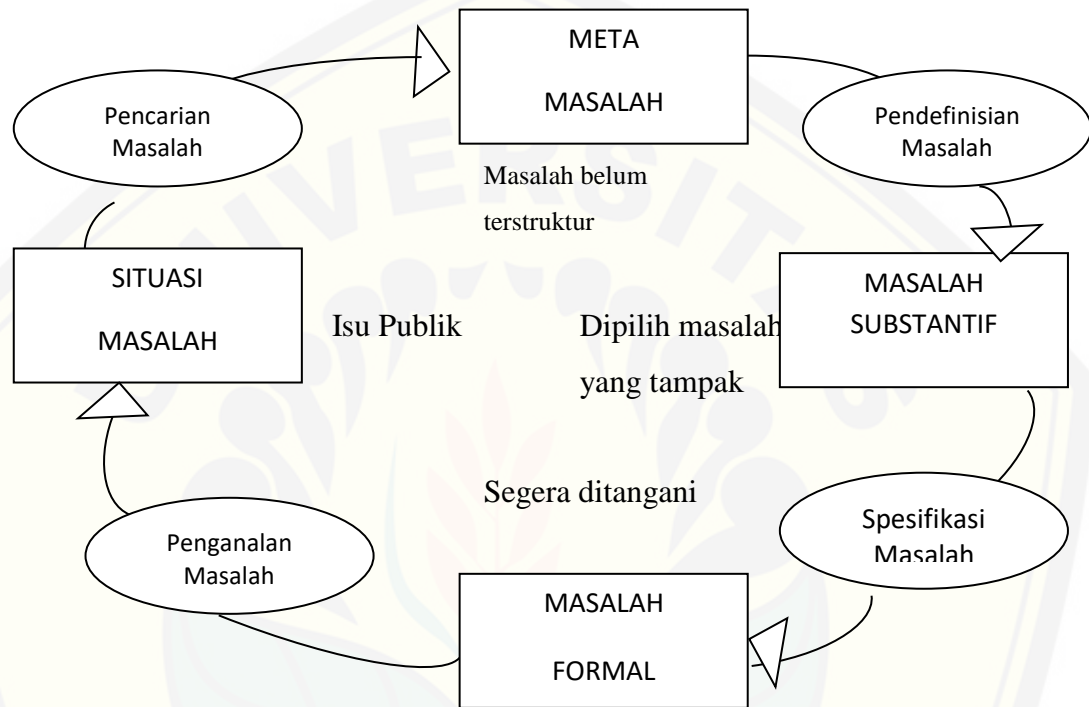
#### **2.3.1 Perumusan Masalah (*defining problem*).**

Pemahaman terhadap masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan yang bertentangan dan rancangan peluang kebijakan baru. Perumusan masalah merupakan sumber dari kebijakan publik, dengan pemahaman dan identifikasi masalah yang baik maka perencanaan kebijakan dapat disusun, perumusan masalah dilakukan oleh mereka yang terkena masalah atau orang lain yang mempunyai tanggung jawab dan pembuat kebijakan harus mempunyai kapasitas untuk itu. Proses kebijakan publik dimulai dengan kegiatan merumuskan masalah secara benar, karena keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan perumusan kebijakan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kegiatan ini akan sangat berpengaruh pada proses pembuatan kebijaksanaan seterusnya.

Dalam merumuskan masalah harus jelas dan obyektif, karena masalah publik sangat banyak maka untuk mendapatkan perhatian publik yang luas diperlukan kompetisi untuk membangun koalisi (dukungan) dari berbagai elemen/kekuatan politik yang ada ditengah-tengah masyarakat. Aktor politik yang berperan dalam mengkompromi penyusunan agenda adalah Presiden, DPR, Gubernur, Kepala Daerah, DPRD, Kepala ,dll yang diatur dalam sebuah undang-undangan.

Menurut William Dunn perumusan masalah dibedakan dalam empat macam fase yang saling tergantung, yaitu pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah. Tahap perumusan masalah diawali dengan pengakuan atau dirasakannya keberadaan situasi masalah. Situasi masalah dapat dilakukan dengan menemukenali (scanning) terhadap masalah (pengenalan masalah). Dari situasi masalah tadi kemudian dicari masalah, biasanya yang didapat adalah setumpuk masalah yang saling terkait. Kumpulan masalah yang saling terkait namun belum terstruktur tadi disebut meta masalah. Setumpuk masalah tersebut dapat dipecahkan secara serentak, namun harus didefinisikan terlebih dahulu masalah mana yang menjadi masalah publik. Hasil pendefinisian dari setumpuk masalah yang belum terstruktur tadi menghasilkan masalah substantif. Dari masalah substantif tadi kemudian dilakukan spesifikasi

masalah dan menghasilkan masalah formal (perumusan masalah kebijakan). Singkatnya ; Kegiatan pengenalan masalah menghasilkan situasi masalah, kegiatan pencarian masalah menghasilkan meta masalah. Kegiatan pendefinisian masalah menghasilkan masalah substantif. Kegiatan spesifikasi masalah substantif menghasilkan masalah formal. (Joko Widodo, hal.64-66)



Gambar 2.2 : Model Willian Dunn tentang Perumusan Masalah

### 2.3.2 Agenda Kebijakan

Sekian banyak problema-problema umum yang muncul hanya sedikit yang mendapat perhatian dari pembuat kebijakan publik. Pilihan dan kecondongan perhatian pembuat kebijakan menyebabkan timbulnya agenda kebijakan. Sebelum masalah-masalah berkompetensi untuk masuk dalam agenda kebijakan, masalah tersebut akan berkompetisi dengan masalah yang lain yang pada akhirnya akan masuk dalam agenda kebijakan. Mengingat pentingnya status agenda kebijakan dalam formulasi kebijakan public. Menurut Jones,(1997) makna terpenting penyusunan agenda menemukan masalah yang akan disepakati. Beberapa faktor yang mempengaruhi penyusunan agenda :

### 1) Perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis

Sejalan dengan perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis di hampir semua negara, kajian terhadap analisis kebijakan publik dewasa ini menjadi semakin menarik. Dalam sistem ini, pemerintahan dikelola berdasarkan partisipasi masyarakat secara luas. Kebijakan publik tidak lagi diputuskan di belakang meja oleh satu atau dua/tiga orang pejabat yang merasa bertanggung jawab dalam satu bidang, tetapi harus dilakukan melalui prosedur demokrasi dengan melibatkan orang banyak, baik secara langsung, maupun tidak langsung. Bahkan sekarang, suara terbanyak dalam parlemen pun tidak dapat lagi secara bebas memutuskan sendiri dalam ruang yang tertutup tanpa mendapat dukungan masyarakat secara luas.

Perkembangan teknologi dalam bidang informasi dan komunikasi yang semakin maju telah memungkinkan masyarakat untuk secara langsung mengikuti setiap langkah dalam proses kebijakan publik. Pada gilirannya, hal ini menurut segenap pihak yang terlibat dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan untuk memerhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi masyarakat. Kebijakan yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat tidak akan mendapat dukungan dan akan sulit diimplementasikan. Dukungan masyarakat ini menjadi semakin penting sejalan dengan kecenderungan semakin berkurangnya keterlibatan pemerintah untuk secara langsung menangani sendiri tugas-tugas tersebut. Dewasa ini yang lebih banyak diserahkan untuk ditangani oleh pihak swasta, sekalipun tanggung jawab tetap ada di tangan pemerintah. Bagaimana inibisa terjadi? disinilah letak "seni" pemerintah baru dalam "era demokrasi dengan teknologi maju" sekarang ini.

Namun demikian, sebagai sebuah sistem buatan manusia, proses perumusan kebijakan secara demokratis seperti yang berlaku di Negara maju juga mempunyai berbagai keterbatasan. Keterbatasan itu terlihat dari adanya bias dalam proses penyusunan agenda kebijakan publik. Dalam proses penyusunan Agenda kebijakan yang dilakukan secara terbuka, setiap kelompok dalam masyarakat bebas bersaing. Masing-masing kelompok

memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya agar masuk dalam agenda kebijakan pemerintah. Akibatnya dapat dipastikan bahwa aspirasi dan kepentingan kelompok yang lebih kuat mempunyai kemungkinan yang lebih besar untuk masuk dari pada kepentingan dari kelompok yang lebih lemah.

Dalam hubungan yang sama, Jones menjelaskan hal ini melalui konsep “*active and legitmate groups*” dalam sistem demokrasi. Pengertian aktif menurut Jones, berkaitan dengan kerapian organisasi, struktur, kepemimpinan, dukungan dan ketersediaan sumber daya. Dikarenakan yang paling muda melakukan aktifitas adalah kelompok yang memiliki semua sarana itu, sehingga isu yang berkaitan dengan kepentingan kelompok kaya menjadi lebih menonjol dari pada isu yang mewakili kepentingan kelompok miskin. Sementara itu, legitimasi mempunyai makna terpenuhinya standar "diterima" dalam masyarakat ( *standard of social acceptability* ). Ini berarti adanya kelompok–kelompok lain yang tidak memenuhi standar yang dimaksud. Sebagai konsekuensi dan pengertian "aktif dan “legitimasi” ini, terlihat bahwa konsep demokrasi dalam proses penyusunan agenda kebijakan telah menimbulkan pemihakan terhadap kepentingan kelompok tertentu dan pengabaian terhadap kelompok lain

## 2) Sikap pemerintahan dalam proses penyusunan agenda

Menurut Jones (1984) bahwa agenda pada umumnya digunakan untuk menggambarkan isu yang dinilai oleh publik perlu diambil suatu tindakan. Isu-isu tersebut masuk dalam agenda kebijakan melalui salah satu atau beberapa cara berikut ini:

- a. Inisiatif dan prosesnya dilakukan oleh para pengambil kebijakan sendiri. keadaan ini di Indonesia biasanya terjadi dalam proses pembuatan keputusan presiden, keputusan menteri dan sebagainya.
- b. Desakan pihak lain di luar pemerintah, seperti (lembaga swadaya Masyarakat /LSM, organisasi massa, dan pertain politik). Dewasa ini, banyak kebijakan pemerintah dalam bidang ekonomi terpaksa dilakukan



karena desakan dari IMF sekalipun di kalangan para ahli masih meragukan manfaatnya.

- c. Lembaga-lembaga penelitian milik pemerintah melalui temuan–temuan ilmiah atau data-data yang di kumpulkan dalam masyarakat. Hal ini banyak terjadi pada berbagai temuan BPPT dan LIPI.
- d. Perorangan di luar organisasi pemerintah yang mengangkat suatu isu dalam masyarakat. contohnya, isu “busang” yang diangkat oleh “Amin Rais”, sehingga berkembang menjadi langkah awal dari sebuah reformasi total.
- e. Media massa yang mematangkan suatu isu, sehingga menjadi pusat perhatian pemerintah (Edward,et.al., 1978 :100 ).

Sehubungan dengan hal itu, ada dua macam agenda kebijakan, yaitu sistemik agenda dan institutional agenda. Sistemik agenda adalah isu yang secara umum mendapat perhatian masyarakat dan kalangan politisi, dan berada dalam lingkup yuridiksi pemerintahan. Sementara itu, institutional agenda dimaksudkan sebagai isu yang secara resmi menjadi perhatian serius dari penguasa. Sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda kebijakan itu merupakan pilihan salah satu atau kombinasi di antara tiga sikap berikut :

- a. Membiarkan apa yang terjadi. Dalam hal ini, pemerintah bersikap pasif terhadap proses berlangsung sambil memengaruhi dan mengawasi secara tidak langsung.
- b. Memfasilitasi masyarakat untuk merumuskan masalah dan menyalurkannya melalui prosedur yang formal
- c. Pemerintah bertindak aktif dalam merumuskan masalah dan memprosesnya dalam agenda kebijakan

### 2.3.3 Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk memecahkan Masalah

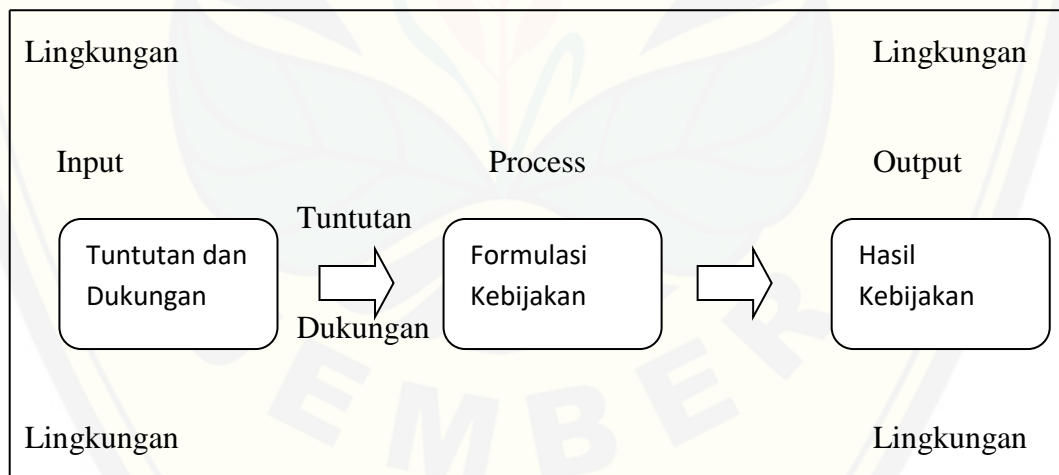
Setelah masalah-masalah publik didefinisikan dengan baik dan para perumus kebijakan sepakat untuk memasukan masalah tersebut ke dalam agenda kebijakan, maka langkah selanjutnya adalah membuat pemecahan masalah.

Menurut Winarno (2002:83) dalam tahap ini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif – alternatif pilihan kebijakan untuk memecahkan masalah tersebut.

Menurut Islamy (2000:92), perumusan usulan kebijakan (*policy proposals*) adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Proses dalam kegiatan ini meliputi:

- a. Mengidentifikasi alternatif.
- b. Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
- c. Menilai masing-masing alternatif yang tersedia.
- d. Memilih alternatif yang memuaskan atau paling mungkin untuk dilaksanakan.

Formulasi Kebijakan menurut Easton mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri dari interaksi yang terbuka dan dinamis antar para pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs* dan *outputs*).



Gambar 2.3 : Model Easton tentang Formulasi Kebijakan

#### 2.3.4 Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan, untuk diambil sebagai cara memecahkan masalah kebijakan, maka tahap paling akhir dalam

pembuat kebijakan adalah penetapan kebijakan, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses penetapan atau pengesahan kebijakan. Menurut Islamy (2000:100) proses pengesahan kebijakan adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip - prinsip yang diakui dan ukuran - ukuran yang diterima.

Menurut Anderson dalam Islamy (2000:100), proses pengesahan kebijakan diawali dengan kegiatan: a. Persuasion, yaitu usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan mereka mau menerimanya sebagai milik sendiri; b. Bargaining, yaitu suatu proses dimana kedua orang atau lebih mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur setidaknya – tidaknya tujuan – tujuan mereka tidak sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak ideal bagi mereka. Bargaining meliputi perjanjian (*negotiation*); saling memberi dan menerima (*take and give*); dan kompromi (*copromise*).

Pada tahap ini para aktor berjuang agar alternatifnya yang diterima dan juga terjadi interaksi dengan aktor - aktor lain yang memunculkan persuasi dan bargaining. Penetapan kebijakan dilakukan agar sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum yang dapat mengikat dan ditaati oleh siapa saja, dan bentuk kebijakan yang dihasilkan seperti Undang - Undang, keputusan Presiden, keputusan-keputusan Menteri dan sebagainya.

#### **2.4 Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan**

Winarno (2012:126) aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warga negara individu.

#### 2.4.1 Agen-agen Pemerintah

Sistem administrasi di seluruh dunia mempunyai perbedaan dalam hal karakteristik-karakteristik seperti ukuran dan kerumitan, organisasi, struktur hierarkis dan tingkat otonomi. Walaupun doktrin mengatakan bahwa badan-badan administrasi dianggap sebagai badan pelaksana telah diakui secara umum dalam ilmu politik, namun bahwa politik dan administrasi telah bercampur aduk menjadi satu juga telah menjadi aksioma yang diakui kebenarannya. Selain itu, saat ini badan-badan administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik. Hal ini berkait erat dengan pemahaman yang demikian, maka keterlibatan badan-badan administrasi sebagai agen pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Badan-badan administrasi dalam hal ini dapat membuat atau melanggar undang-undang atau kebijakan yang ditetapkan sebelumnya.

#### 2.4.2 Presiden

Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang penting dalam perumusan kebijakan. Kebijakan presiden dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial maupun dalam rapat-rapat kabinet. Dalam beberapa kasus, presiden terlibat secara personal dalam perumusan kebijakan. Selain itu, kadangkala presiden juga membentuk kelompok-kelompok atau komisi-komisi penasihat yang terdiri dari warga negara swasta maupun pejabat-pejabat yang ditunjukan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dan mengembangkan usulan-usulan kebijakan.

Presiden dan para pembantunya merupakan bagian penting dalam prakarsa dan pengembangan usul-usul kebijakan. Sementara itu, banyak usul-usul kebijakan dikembangkan oleh pejabat-pejabat karier dan nonkarier yang diangkat di departemen-departemen dan badan-badan administratif. Mereka biasanya mengembangkan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan badan-badan dan departemennya masing-masing.

### 2.4.3 Legislatif

Lembaga ini bersama-sama eksekutif memegang peran yang cukup krusial di dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif. Sebuah undang-undang baru akan sah bila telah disahkan oleh lembaga legislatif. Selain itu, keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan publik juga dapat dilihat dari mekanisme dengar pendapat, penyelidikan-penyelidikan dan kontak-kontak yang mereka lakukan dengan pejabat-pejabat administrasi, kelompok-kelompok kepentingan dan lain sebagainya.

### 2.4.4 Yudikatif

Pada dasarnya tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh cabang-cabang eksekutif maupun legislatif sesuai konstitusi atau tidak. Bila keputusan-keputusan tersebut melawan atau bertentangan dengan konstitusi Negara, maka badan yudikatif ini berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan undang-undang yang telah ditetapkan. Hal ini sebenarnya juga terjadi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini seiring proses reformasi yang tengah berjalan, peran lembaga yudikatif semakin diperbesar.

### 2.4.5 Kelompok-kelompok Kepentingan

Kelompok-kelompok kepentingan dalam perumusan kebijakan, menjalankan fungsi artikulasi kepentingan yaitu menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif kebijakan. Kelompok ini juga sering memberikan informasi kepada para pejabat publik dan sering kali informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari usul-usul kebijakan yang diajukan. Dengan demikian, kelompok kepentingan telah memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembentukan kebijakan.

Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada banyak faktor yang menyangkut ukuran-ukuran keanggotaan kelompok,

keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut, ada tidaknya persaingan organisasi, tingkah laku para pejabat pemerintah dan tempat pembuatan keputusan dalam sistem politik. Pengaruh kelompok kepentingan dalam keputusan juga ditentukan oleh pandangan yang ditujukan kepada kelompok tersebut. Suatu kelompok yang dianggap baik dan besar akan cenderung efektif dalam mempengaruhi keputusan kebijakan dibandingkan dengan kelompok yang dipandang sebaliknya. Berdasarkan faktor-faktor yang telah disebutkan tadi, maka suatu kelompok kepentingan akan efektif mempengaruhi keputusan kebijakan tertentu, namun mereka cenderung tidak efektif dalam mempengaruhi bidang kebijakan yang lain.

#### 2.4.6 Partai Politik

Dalam sistem demokrasi, partai politik digunakan sebagai alat untuk meraih kekuasaan. Hal ini berarti bahwa partai-partai politik pada dasarnya lebih berorientasi kekuasaan dibandingkan dengan kebijakan publik. Namun demikian kita tidak dapat mengabaikan begitu saja pengaruh mereka dalam proses pembentukan kebijakan dalam masyarakat modern, partai-partai politik seringkali melakukan “agregasi kepentingan”. Partai-partai tersebut berusaha mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan. Ukuran partai politik yang bersangkutan akan menentukan cara partai politik tersebut dalam mengagregasikan kepentingan.

#### 2.4.7 Warga Negara Individu

Dalam pembahasan mengenai pembuatan kebijakan, warga negara individu sering diabaikan dalam hubungannya dengan legislatif, kelompok kepentingan serta pemeran serta lainnya yang lebih menonjol. Walaupun tugas pembentukan kebijakan pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik. Namun dalam beberapa hal para warga Negara individu masih dapat mengambil peran secara aktif dalam pengambilan keputusan.

Peran serta warga negara dalam sistem politik walaupun dalam sistem politik demokrasi sering dianggap mempunyai peran serta yang rendah. Hal itu

didasarkan pada kenyataan bahwa banyak orang yang tidak memberikan suaranya pada waktu pemilihan umum, tidak ikut serta dalam kegiatan politik serta perhatian yang rendah pada sistem politik. Bahkan berdasarkan survey yang pernah dilakukan terhadap para pemilih, hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa para pemilih ini memperoleh pengaruh yang relatif kecil dari pertimbangan kebijakan.

Walaupun kritik di atas barangkali benar, tapi hal ini tidak berarti bahwa warga negara tidak mempunyai peran sama sekali dalam proses pembuatan keputusan. Di Negara-Negara yang mendasarkan diri pada sistem otoriter, kepentingan-kepentingan dan keinginan-keinginan warga negara biasanya merupakan akibat dari kebijakan-kebijakan publik. Para diktator dalam sistem otoriter tetap akan menaruh perhatian terhadap apa yang menjadi keinginan rakyat agar kekacauan sedapat mungkin diminimalkan. Selain itu, rezim otoriter ini juga punya keinginan untuk menjaga keutuhan negara, suatu hal yang juga diinginkan oleh para warga negara sekalipun di negara-negara yang mendasarkan pada sistem ini para warga negara tidak diizinkan terlibat langsung dalam pembentukan kebijakan.

Sementara itu, di negara-negara demokratis, pemilihan umum barangkali merupakan tanggapan tidak langsung terhadap tuntutan-tuntutan warga negara. Dalam hal ini, Lindblom (dalam Winarno, 2012:135) menyatakan bahwa perbedaan yang paling menonjol antara rezim otoriter dengan rezim demokratis adalah bahwa dalam rezim demokratis, para warga negara memilih para pembentuk kebijakan puncak melalui pemilihan-pemilihan yang murni. Beberapa ilmuwan politik berspekulasi bahwa pemberian suara dalam pemilihan-pemilihan yang murni mungkin merupakan suatu metode yang penting dari pengaruh warga negara dalam pembentukan kebijakan karena hal ini memungkinkan warga negara untuk memilih para pejabat dan sedikit banyak mengintruksikan pejabat-pejabat ini mengenai kebijakan tersebut. Oleh karena itu, menurut Lindblom (dalam Winarno, 2012:136), keinginan para warga perlu mendapat perhatian oleh para pembentuk kebijakan aturan yang dikemukakan oleh Lindblom ini kadang-

kadang dinyatakan dalam aphproisme bahwa warga negara mempunyai hak untuk didengar dan para pejabat mempunyai tugas untuk mendengarkannya.

Dalam penelitian ini ada dua agen yang terkait yakni kelompok kepentingan dan warga negara individu. Persatuan Penyandang Disabilitas merupakan salah satu kelompok kepentingan yang dapat menyuarakan aspirasi kaum difabel secara akurat. Kelompok kepentingan dalam hal ini perpenca dianggap memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembentukan kebijakan. Semakin besar kelompok kepentingan yang berbicara, maka pengaruh terhadap kebijakan juga cenderung semakin besar.

## **2.5 Proses Pembuatan Peraturan Kabupaten**

Proses pembuatan peraturan daerah terdapat aktor-aktor kebijakan yang mempunyai wewenang maupun yang ikut serta dalam mempengaruhi pembuatan peraturan daerah tersebut. Aktor-aktor kebijakan yaitu sebagai berikut: Bupati, DPRD (Termasuk komisi, panitia khusus, fraksi dan anggota/individu), kelompok kepentingan dan kelompok penekan, ormas, LSM, parati, Perpenca (Persatuan Penyandang Cacat) , dan warga. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut dapat disebut *policy makers*. Jajaran birokrasi, baik elit maupun pegawai biasanya adalah juga aktor yang ikut andil dan layak diperhitungkan. Demikian juga pengurus partai di tingkat Provinsi, Pemerintah provinsi dan pemerintah negara, semuanya ikut bermain dengan intensitas yang berbeda di kabupaten. Kebijakan publik yang dihasilkan di kabupaten bisa berupa peraturan daerah (perda), peraturan bupati (perbup), surat keputusan, surat edaran dsb, diantara semua itu, perdalah yang pembuatannya membutuhkan waktu, energi dan biaya yang paling banyak.

### **2.5.1 Jenis-jenis Produk Hukum Daerah**

Produk Hukum Daerah berdasarkan Peraturan menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk hukum Daerah terdapat 4 bentuk, yaitu : 1. Peraturan daerah atau yang biasa disebut



dengan Perda. 2. Perkada atau biasa disebut dengan peraturan gubernur, dan peraturan bupati/walikota, 3. PB KDH yaitu Peraturan bersama gubernur, dan peraturan bersama Bupati/walikota, 4. Peraturan DPRD

Peraturan daerah atau yang disebut Perda adalah peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah dalam hal ini adalah Bupati atau walikota. Peraturan daerah untuk tiap daerah tidak sama, karena disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Untuk melaksanakan peraturan daerah kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah. Pembuatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

PB KDH (Peraturan Bersama Kepala Daerah) yaitu Peraturan daerah yang dibuat bersama dengan gubernur, dan Peraturan yang dibuat bersama dengan Bupati/walikota. PB KDH untuk setiap daerah bisa sama atau tidak sama, karena disesuaikan dengan kesepakatan antar kepala daerah Gubernur untuk mengatur daerah otonomnya. Dan untuk pelaksanaannya perkada tersebut menjadi tanggung jawab kepala daerah masing-masing. Dan dalam pembuatan peraturan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan DPRD adalah peraturan yang dibuat oleh lembaga perwakilan rakyat pada tingkat daerah dan dalam menunjang unsur penyelenggara pemerintah di tingkat daerah maka lembaga DPRD berhak membuat peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD provinsi dan Pimpinan DPRD kabupaten/Kota.

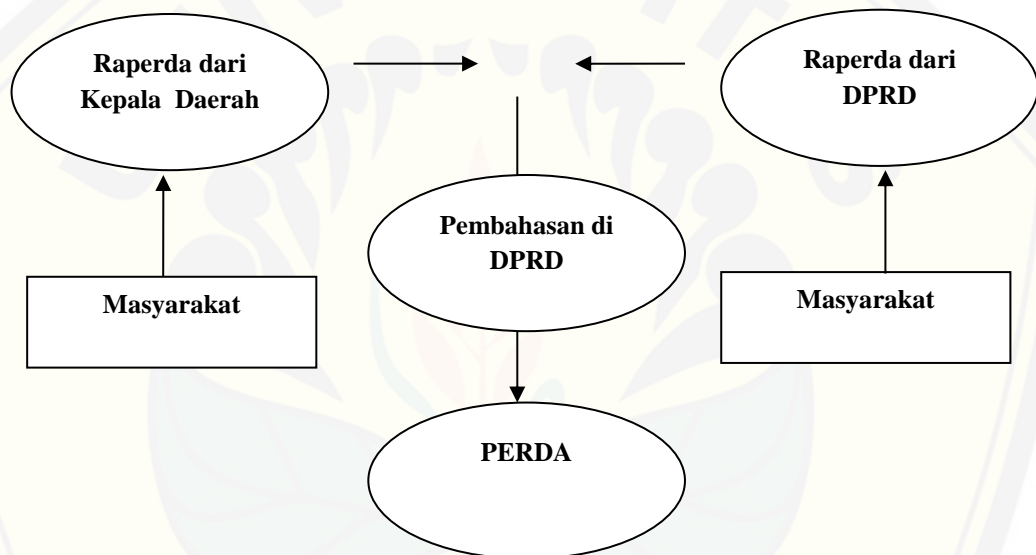
#### 2.5.2 Proses pembuatan peraturan daerah

Dalam tata cara pembuatan Peraturan daerah terutama peraturan daerah inisiatif yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam negeri Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengenai tata cara pembentukan Peraturan daerah dirangkum menjadi beberapa tahapan, yaitu sebagai berikut :

1. Ide awal atau dasar dibuatnya Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Bupati atau DPRD dengan berdasarkan aspirasi masyarakat serta harus disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademis
2. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari kepala daerah dikordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Sedangkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda kemudian disampaikan kepada pimpinan DPRD yang kemudian mengirim surat kepada kepala daerah untuk dilakukan pembahasan bersama.
3. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD atau kepala daerah dibahas oleh DPRD dan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama untuk selanjutnya dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah.
4. Naskah Rancangan Peraturan Daerah diserahkan kepada DPRD, dan kemudian dibentuklah sebuah panitia musyawarah, yang berisi kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya dan anggota DPRD menurut fraksinya. Panitia musyawarah ini membahas urgensi dan Rancangan Peraturan Daerah serta jadwal pembahasan/persidangannya.
5. Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah baik yang berasal dari DPRD atau kepala daerah dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan Pembicaraan tingkat II, pembicaraan tingkat I yaitu meliputi :
  - a. Dalam hal rancangan perda yang berasal dari Kepala Daerah dilakukan dengan
    - 1) penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda
    - 2) pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Perda; dan

- 3) tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan fraksi
  - b. Dalam hal rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilakukan dengan :
    - 1) penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Balegda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Perda
    - 2) pendapat kepala daerah terhadap Rancangan Perda; dan
    - 3) tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah
  - c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.
6. Jika panitia musyawarah telah memperoleh kata sepakat, maka DPRD membentuk sebuah panitia khusus yang berisi belasan anggota berasal dari berbagai fraksi dan komisi. Panitia khusus ini melakukan pembahasan terhadap isi materi Raperda, dan bersama tim teknis melakukan *hearing*. Tahap ini menghasilkan kesepakatan tentang materi Rancangan peraturan Daerah yang akan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah
7. Setelah materi disepakati oleh tim teknis (eksekutif) dan panitia khusus (legislatif), maka dilaksanakanlah pembicaraan tingkat II yaitu meliputi :
- a. Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan :
    1. Penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahsan ; dan
    2. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna;
  - b. Pendapat akhir kepala daerah.
8. Dalam hal persetujuan jika tidak dapat dicapai secara musyawarah mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Jika rancangan peraturan daerah tidak mendapat persetujuan bersama antar DPRD dan kepala daerah, maka rancangan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

9. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah dalam sidang paripurna penetapan rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah yang sah dengan persetujuan kepala Daerah dan Pimpinan DPRD.
10. Peraturan daerah yang telah disahkan yang berkaitan dengan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah sebelum diundangkan dalam lembaran daerah harus dievaluasi oleh Pemerintah atau gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



Gambar 2.4 : Alur Pembuatan Perda

## 2.6 Jaminan Pemenuhan Hak Pekerjaan dan Pelayanan Publik Penyandang Disabilitas

Jaminan berasal dari kata jamin yang artinya, tanggungan dalam konteks penulisan ini jaminan dimaknai sebagai pengakuan dan pertanggungan atau garansi, pemenuhan atas negara terhadap hak-hak asasi warga negaranya.

### 2.6.1 Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi sebenarnya mempunyai pengertian yang berbeda. Istilah otonomi daerah lebih cenderung dalam aspek

politik-kekuasaan negara (*political aspect*), sedangkan desentralisasi lebih cenderung berada dalam aspek administrasi negara. Sebaliknya jika dilihat dari *sharing of power* kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pula pada pembicaraan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintah yang telah diberikan sebagai wewenang daerah, demikian pula sebaliknya (Hendratno, 2009a: 64). Syarif Saleh dalam Hendratno (2009b:63) menyebut otonomi daerah sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri, dimanahak tersebut diambil dari pemerintah pusat. Sedangkan menurut Hendranno (2009c:64) inti pelaksanaan otonomi daerah adalah:

“Terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreaifitas dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya”.

Menurut Hendratno (2009e: 64) pengertian desentralisasi secara epistimologi berasal dari bahasa latin “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat, sehingga dapat diartikan melepas dari pusat. Amrah Mualimin (dalam Hendratno 2009e:64) mengemukakan tiga macam desentraliasi di antaranya adalah:

- a. Desentralisasi politik, sebagai pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangg sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional, sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan yang mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu misalnya subak di Bali.
- c. Desentralisasi kebudayaan, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayannya sendiri antara lain pendidikan dan agama.

## 2.6.2 Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas

*The Convention on The Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) merupakan Konvensi Internasional Hak-Hak Penyandang Cacat yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada sidang ke-61 tanggal 13 Desember 2006. Pemerintah Indonesia telah menandatangani *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas) pada tanggal 30 Maret 2007 di New York. Kemudian pada Tahun 2011 Indonesia meratifikasi konvensi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Penyandang Disabilitas.

Pada pasal 4 ayat (1) menyebutkan “Negara-Negara Pihak berjanji untuk menjamin dan memajukanrealisasi penuhdari semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental bagisemua penyandang disabilitas tanpa diskriminasi dalam segala bentuk apapun yang didasari oleh disabilitas. Untuk itu, Negara-Negara Pihak berjanji :

- (a) Mengadopsi semua peraturan perundang-undangan, administratif dan kebijakan lainnya yang sesuai untuk implementasi hak-hak yang diakui dalam Konvensi ini;
- (b) Mengambil semua kebijakan yang sesuai, termasuk peraturan perundang-undangan, untuk mengubah atau mencabutketentuan hukum, peraturan, kebiasaan,dan praktik-praktik yang berlaku yang mengandungunsur diskriminasi terhadap para penyandang disabilitas

### 2.6.3 UU No 8 Tahun 2016

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

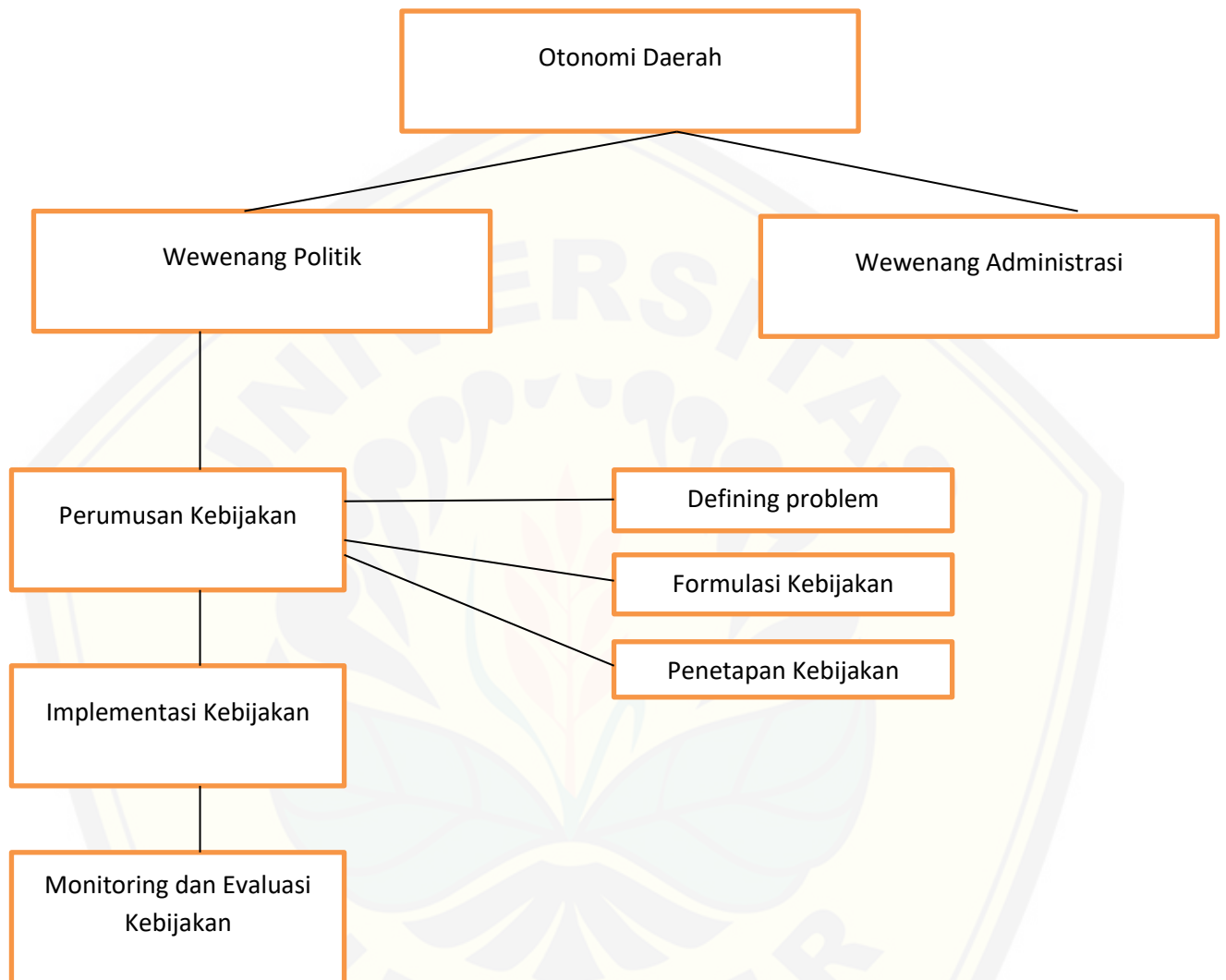
Sebagai warga negara Indonesia kedudukan, hak, kewajiban, dan peran penyandang cacat adalah sama dengan warga lainnya. Oleh karena itu, peningkatan peran para penyandang cacat dalam pembangunan nasional sangat

penting untuk mendapat perhatian dan didayagunakan sebagaimana mestinya. Perlindungan yang diberikan pada Undang-Undang dalam memberikan perlindungan hukum terhadap kedudukan, hak, kewajiban dan peran para penyandang cacat sebagai berikut:

Pada Bab III mengenai hak dan kewajiban Pasal Pada Bab III mengenai hak dan kewajiban Pasal 5 menyebutkan “Setiap penyandang cacat mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan”. Aspek kehidupan dan penghidupan yang termuat dalam pasal tersebut dipertegas batasannya dalam bagian penjelasan yakni meliputi antara lain aspek agama, kesehatan, pendidikan, sosial, ketenagakerjaan, ekonomi, pelayanan umum, hukum, budaya, politik, pertahanan keamanan, olahraga, rekreasi dan informasi.

Pasal 11 kemudian menyebutkan setiap penyandang disabilitas berhak memperoleh pekerjaan yang diselenggarakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, atau swasta tanpa Diskriminasi. Pasal 19 menyebutkan setiap penyandang disabilitas berhak memperoleh Akomodasi yang Layak dalam Pelayanan Publik secara optimal, wajar, bermartabat tanpa Diskriminasi; dan pendampingan, penerjemahan, dan penyediaan fasilitas yang mudah diakses di tempat layanan publik tanpa tambahan biaya.

## 2.7 Kerangka Berfikir





### **BAB 3. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian menjawab upakapan syarat mutlak dalam sebuah penelitian bertujuan untuk menemukan jawaban atas kebenaran sebuah ilmu pengetahuan. Definisi metode menurut Taliziduhu Ndraha (1997:22) merupakan jalan (cara, pendekatan, alat) yang harus ditempuh (dipakai) guna memperoleh pengetahuan tentang suatu hal (sasaran kajian), baik yang lalu, kini, maupun yang akan datang, yang dapat terjadi dan akan terjadi. Sedangkan Buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:22) metode penelitian merupakan aspek yang epistemologi yang penting dan harus dikemukakan dalam bab tersendiri secara rinci dan jelas karena metode penelitian merupakan langkah-langkah operasional yang harus dilakukan dalam setiap penelitian yang dipergunakan untuk menerangkan gejala-gejala atau fenomena yang satu dengan fenomena lainnya. Sementara itu metode penelitian menurut Sugiyono (2011:2) adalah suatu cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara ilmiah yang dimaksud dalam hal ini adalah cara-cara yang sifatnya rasional, empiris dan sistematis.

Penggunaan metode penelitian ilmiah sebagai upaya menemukan atau kebenaran atas masalah penelitian, hendaknya memperhatikan ketepatan atau kesesuaian atas masalah penelitian terhadap fenomena yang diteliti. Dengan kata lain hasil sebuah penelitian akan sangat bergantung dengan penggunaan metode penelitiannya. Dalam bab metode penelitian ini, akan dijelaskan tentang teknik-teknik yang digunakan dalam melakukan penelitian dan beberapa hal lain yang berkaitan erat dengan pelaksanaan penelitian, yaitu sebagai berikut:

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian sebagai salah satu metode penelitian berguna untuk memberi pilihan bagi peneliti dalam menentukan sekian prosedur peneliti yang

akan dilakukan. Di dalam buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:22), jenis penelitian merupakan pengawasan penegasan tentang kategori penelitian yang akan dilakukan. Penelitian ini memiliki tujuan untuk menggali suatu gejala atau fenomena sosial yang memiliki karakteristik tertentu, untuk disampaikan pada khalayak umum sebagai gambaran tentang kondisi yang terjadi di masyarakat. Peneliti berusaha mengungkapkan keadaan tersebut secara natural, penelitian ini menggunakan paradigma penelitian kualitatif. Moleong (2004:11) menjelaskan bahwa dalam penelitian eksploratif data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal itu disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif, dimana menurut Idrus (2009:24) yang menjelaskan bahwa dalam penelitian kualitatif akan melakukan penggambaran secara mendalam tentang situasi atau proses yang diteliti.

Menurut Norman dan Yvona (2009:6), kata kualitatif menyiratkan penekanan pada proses dan makna yang tidak dikaji secara ketat atau belum diukur (jika memang diukur) dari sisi kuantitas, jumlah, intensitas, atau frekuensinya. Hal ini berarti dalam penelitian kualitatif lebih menekankan sifat realita yang terbangun secara sosial, hubungan erta antara penelitian dengan subyek yang diteliti, dan dinamika sitasilah yang kemudian membentuk penyelidikan. Menurut Norman dan Yvonna (2009:6).

“Para peneliti mementingkan sifat penyelidikan yang sarat nilai. Mereka mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang menyoroti cara munculnya pengalaman sosial sekaligus perolehan maknanya. Sebaliknya, penelitian kuantitatif menitikbertakan pengkuran dan analisis hubungan sebab-akibat antara bermacam-macam variabel, bukan prosesnya. Penyelidikan dipandang berada dalam kerangka bebas bilai”.

Metode kualitatif mendasarkan pada filsafat fenomenologis yang lebih mengutamakan penghayatan, sehingga berusaha memahami dan menginterpretasi makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi tertentu menurut prespektif peneliti itu sendiri. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan respon pemerintah daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat dalam penatan pasar modern di Kabupaten Jember. Oleh karena itu, jenis

penelitian ini adalah jenis deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Jenis penelitian ini dipandang lebih mendukung dalam memberikan arti dan makna yang berguna dalam menyerap permasalahan yang berkaitan dengan fokus penelitian.

### **3.2 Objek Penelitian**

Dalam penelitian ini peneliti ingin meneliti tentang perumusan Peraturan Daerah No. 7 tentang perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di Kabupaten Jember.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan oleh peneliti sebagai objek penelitian objek penelitian dikarenakan DPRD Kabupaten Jember menjadi aktor yang terlibat secara langsung dalam permasalahan penelitian ini. Selain itu, peneliti juga menetapkan Perpenca, Dinas Sosial dan Pemerintah Kabupaten Jember sebagai objek penelitian demi mendapatkan informasi yang akurat dalam penelitian ini.

### **3.3 Tempat dan Waktu Penelitian**

Tempat dan waktu dalam sebuah penelitian menjadi hal yang sangat penting diperhatikan karena perbedaan pada tempat dan waktu penelitian sangat mempengaruhi hasil penelitian walaupun penelitian tersebut termasuk dalam kategori fokus yang sama. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2012:23) tempat dan waktu penelitian mencakup lokasi sasaran dan kurun waktu penelitian tersebut dilakukan. Peneliti menetapkan lokasi penelitian pada kantor pemerintah Kabupaten Jember dan instansi pemerintah Kabupaten Jember yaitu DPRD Kabupaten Jember untuk memperoleh informasi mengenai peraturan yang mengatur masalah penelitian ini.

Waktu penelitian dilakukan pada tahun 2017, yaitu dalam waktu antara bulan Mei-November. Dalam rentang waktu tersebut peneliti memperoleh data olahan yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

### **3.4 Fokus Penelitian**

Fokus merupakan salah satu faktor penting untuk menentukan batas atau ruang lingkup penelitian yang telah dilakukan, sehingga laporan yang dihasilkan dapat lebih spesifik dan jelas. Adapun tahap-tahap dalam perumusan kebijakan publik yakni agenda setting, formulasi kebijakan, implementasi, analisis dampak dan evaluasi. Peneliti memfokuskan penelitian pada tahap formulasi kebijakan dikarenakan pada tahap ini lah suatu kebijakan tersebut dirumuskan oleh pihak yang berwenang sesuai perundang-undangan.

### **3.5 Data dan Sumber Data**

Dalam sebuah penelitian data memegang peranan sebagai komponen pokok yang harus terpenuhi untuk menjawab permasalahan penelitian. Untuk memperoleh hasil yang baik, tentunya harus ditunjang oleh data akurat sesuai dengan aoa yang dikehendak. Data tersebut harus digali dari sumber-sumber yang berkaitan atau terlibat dalam masalah yang diteliti. Menurut Buku Pedoman Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:23) mendefinisikan data sebagai suatu kumpulan fakta dan informasi yang dapat berbentuk angka atau deskripsi yang berasal dari sumber data. Secara lebih spesifik, Bungin (2012:23) menjelaskan bahwa dalam penelitian kualitatif, sebagian besar menggunakan data kualitatif yang diungkapkan dalam bentuk kalimat serta uraian-uraian, bahkan berupa cerita pendek. Data kualitatif bersifat subjektif, sehingga peneliti harus berusaha menghindari sikap subjektif yang dapat mengaburkan obyektivitas data penelitian (Pratiwi, 2013:50). Dalam penelitian ini, terdapat dua jenis sumber data yaitu :

#### **3.5.1 Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti. Data sekunder berupa catatan-catatan resmi, laporan-laporan atau dokumen-dokumen serta data pendukung lainnya. data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari sumber media elektronik.

#### **3.5.2 Data Primer**

Data primer merupakan data yang secara langsung dikumpulkan oleh peneliti sebagai bahan analisis penelitian dari responden atau dari berbagai eksperimen yang dilakukan sendiri. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam dan studi pustaka.

### 3.6 Penentuan Informan Penelitian

Dalam metode kualitatif terus berkembang (*snowball*) secara bertujuan (*purposive*) sampai data yang dikumpulkan dianggap jenuh (hasil tetap). Alat pengumpul data atau instrumen dalam metode ini adalah peneliti sendiri, oleh karena itu peneliti menjadi instrumen kunci, sehingga ketika mengumpulkan data peneliti harus terjun sendiri ke lapangan secara aktif. Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan membuat generalisasi dari hasil penelitiannya, namun yang terpenting adalah kedalaman informasi yang diperolehnya. Oleh karena itu, pada penelitian kualitatif tidak dikenal biaya populasi dan sampel, namun menggunakan informan. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (2012:23), informan adalah orang yang menguasai dan memahami objek penelitian dan mampu menjelaskan secara rinci masalah yang diteliti. Dalam penelitian ini, teknik penentuan informan penelitian dilakukan dengan menggunakan teknik *sampling purposive*. Menurut Sugiyono (2011:218), dalam penelitian kualitatif teknik penentuan informan menggunakan teknik *sampling purposive* dan *snowball sampling*. Menurut Sugiyono (2011:221) informan penelitian sebaiknya memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Orang yang mampu memahami suatu masalah yang diteliti dengan proses enkulturasi yaitu proses penghayatan bukan sekedar proses mengetahui.
2. Orang yang masih berkecimpung dalam masalah yang diteliti. Orang yang memiliki waktu yang memadai untuk dimintai informasi.
3. Orang yang mampu menyampaikan informasi secara lebih objektif bukan berdasarkan subjektivitasnya.
4. Orang yang masih baru dikenal oleh peneliti sehingga peneliti dapat menjadukan sebagai seorang narasumber atau guru dalam penelitiannya.

Dalam penelitian ini, peneliti tidak melakukan proses wawancara terhadap informan dikarenakan peneliti masih menggunakan sumber data yaitu data sekunder yang hanya melalui olahan data dari berbagai sumber.

### 3.7 Teknik Pengumpulan Data

Teknik dan alat perolehan data sesuai dengan pengertian dalam buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:24) merupakan suatu uraian yang menjelaskan cara serta instrumen atau alat yang akan digunakan oleh peneliti untuk memperoleh data. Kualitas data tergantung kepada kualitas alat pengukur atau alat pengambil data serta kualifikasi orang yang mengambil data dan atau informasi dapat diambil langsung dari sumbernya oleh peneliti atau diambil dari dokumen-dokumen yang telah dikumpulkan dan disusun oleh pihak lain. Peneliti harus menerima menurut apa adanya. Dalam penelitian ini, teknik penelitian yang digunakan adalah:

1. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini. Teknik pengumpulan data dengan mencatat dan memanfaatkan data-data yang ada di instansi yang berkaitan dengan penelitian yang berupa dokumen-dokumen. Dokumen yang dibutuhkan oleh peneliti dalam pendukung proses pencarian informasi terkait penyandang disabilitas di Kabupaten Jember.

2. Wawancara Mendalam

Wawancara merupakan percakapan dengan maksud mengkontruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan, merekontruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas kontruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

### 3. Studi Kepustakaan

Teknik ini didapat dengan mempelajari dan memahami bahan bacaan yang terkait dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian yang meliputi buku-buku dan studi kepustakaan lain.

### 4. Observasi

Menceritakan kepada peneliti apa yang dilakukan oleh orang-orang dalam situasi peneliti memperoleh kesempatan mengadakan pengamatan. Sering terjadi peneliti menghendaki informasi lebih dari yang sekedar diamatinya.

## 3.8 Teknik Penyajian dan Analisis Data

Teknik penyajian dan analisis data merupakan metode penelitian terakhir dalam proses penelitian. Menurut buku Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Jember (2012:24), teknik penyajian dan analisis berisi uraian tentang cara mengkaji dan mengolah data mentah sehingga mampu menjadi sebuah informasi yang jelas terkait cara analisisnya. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa domain. Dalam analisa data kualitatif model interaktif yang digunakan peneliti merupakan upaya terus menerus yang mencakup tahapan-tahapan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian analisis yang saling susul menyusul dan senantiasa merupakan bagian dari hasil lapangan.

Menurut Miles dan Huberman yang dikutip dari Idrus (2009:148) model analisis interaktif dari Miles dan Huberman, analisis data dapat dilakukan melalui reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan atau verifikasi. Ketiga tahapan tersebut dianalisis secara lebih mendalam sehingga memperoleh hasil penelitian yang memuaskan. Langkah selanjutnya yang harus dilakukan oleh seorang peneliti kualitatif dalam menganalisis data adalah menyusun satuan-satuan yang kemudian dikategorikan sekaligus melakukan proses koding. Tahap analisis data yang terakhir ditutup dengan proses pemeriksaan keabsahan data untuk menjaga validitas data yang ada sehingga hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Senada dengan pendapat di atas, Miles dan Huberman yang dikutip dari Idrus (2009:148), membagi proses analisis data kualitatif ke dalam tiga tahapan, yaitu: proses reduksi data, proses penyajian data dan proses penarikan kesimpulan atau verifikasi. Analisis data terdiri atas tiga sub proses yang saling terkait yakni reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), pengambilan kesimpulan atau verifikasi. Menurut Denzin dan Lincoln (2009:592) menjelaskan bahwasanya proses ini dilakukan sebelum tahap pengumpulan data, persisnya pada saat menentukan rancangan dan perencanaan penelitian, sewaktu proses pengumpulan data sementara dan analisis awal, serta setelah tahap pengumpulan data akhir. Denzin dan Lincoln (2009:592) mencoba menjelaskan terkait reduksi (*data reduction*), penyajian data (*data display*), pengambilan kesimpulan atau verifikasi, sebagai berikut:

a. *Data reduction* (reduksi data)

Reduksi data berarti bahwa kesempatan yang dimiliki oleh data dilakukan penyederhanaan. Hal ini dilakukan ketika peneliti menentukan kerangka kerja konseptual (*conceptual framework*), pertanyaan penelitian, kasus dan instrumen penelitian yang digunakan. Jika hasil catatan lapangan, wawancara, rekaman dan data lain telah tersedia, tahap seleksi data berikutnya adalah perangkuman data, pengkodean, merumuskan tema-tema, pengelompokan dan penyajian cerita secara tertulis. Dengan kata lain, proses reduksi data berjalan selama pengumpulan data berlangsung dilakukan secara terus menerus sejalan dengan penelitian berlangsung, bahkan proses ini terjadi setelah penelitian lapangan berakhir dan laporan akhir tersusun dengan lengkap. Proses reduksi data ini dapat dilakukan dengan memilah-milah data dan mencari pola yang dibutuhkan dalam kegiatan penelitian.

b. *Data Display* (penyajian data)

Data display (penyajian data) merupakan konstruk informasi padat terstruktur yang memungkinkan pengambil kesimpulan dan penerapan aksi. Penyajian data merupakan bagian kedua dalam tahap analisis. Penyajian data, yang dimaknai oleh Miles dan Huberman (1992) sebagai sekumpulan



informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Seorang peneliti perlu mengkaji proses reduksi data sebagai dasar pemaknaan. Dengan mencermati kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan mencermati pengambilan data ini, peneliti akan lebih mudah memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Artinya, peneliti meneruskan analisisnya atau mencoba untuk mengambil sebuah tindakan dengan memperdalam temuan tersebut. Penyajian data yang lebih terfokus meliputi ringkasan terstruktur dan sinopsis, deskripsi singkat, diagram-diagram, matriks dengan teks daripada angka.

c. *Conclusion drawing* (penarikan kesimpulan atau verifikasi)

Penarikan kesimpulan verifikasi merupakan tahap terakhir dalam proses analisis data model interaktif menurut (Miles dan Huberman, 1992) menyatakan bahwa dari permulaan pengumpulan data, seorang penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola penjelasan, alur sebab akibat, dan proposisi. Selanjutnya peneliti akan menarik kesimpulan atau melakukan verifikasi data. Tahap pengambilan kesimpulan dan verifikasi ini melibatkan peneliti dalam proses interpretasi penetapan makna dari data yang tersaji. Cara yang dapat digunakan akan semakin banyak, seperti metode komparasi, merumuskan pola dan tema, pengelompokan, metode triangulasi, mencari kasus-kasus negatif, menindaklanjuti temuan-temuan.

### 3.9 Teknik Menguji Keabsahan Data

Dalam sebuah penelitian teknik untuk menguji keabsahan data menjadi sangat penting agar temuan hasil penelitian yang didapat oleh seorang peneliti dapat dipercaya atau diakui validitas dan reliabilitasnya. Hasil penelitian dapat dikatakan valid jika didapatkan dari data-data yang valid juga. Untuk itu dirasa sangat perlu dalam penelitian ini menggunakan teknik menguji keabsahan data

sebagai salah satu metode penelitian. Teknik pemeriksaan keabsahan data yang terdiri dari beberapa metode sebagai berikut.

a. Perpanjangan observasi

Dalam penelitian kualitatif, peneliti harus dapat terjun langsung ke lapangan untuk mendapatkan data yang valid dan yang dapat menggambarkan kondisi lapangan yang sebenarnya. Seorang peneliti kualitatif relatif memerlukan waktu yang lebih panjang dalam proses terjun langsung untuk mengumpulkan data. Dari proses menguji waktu pengumpulan data yang keikutsertaan peneliti artinya menambah waktu pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti dengan cara memperpanjang waktu seorang peneliti untuk tinggal di lapangan sampai mendapatkan data yang jenuh dalam penelitiannya.

b. Ketekunan atau keajegan pengamatan

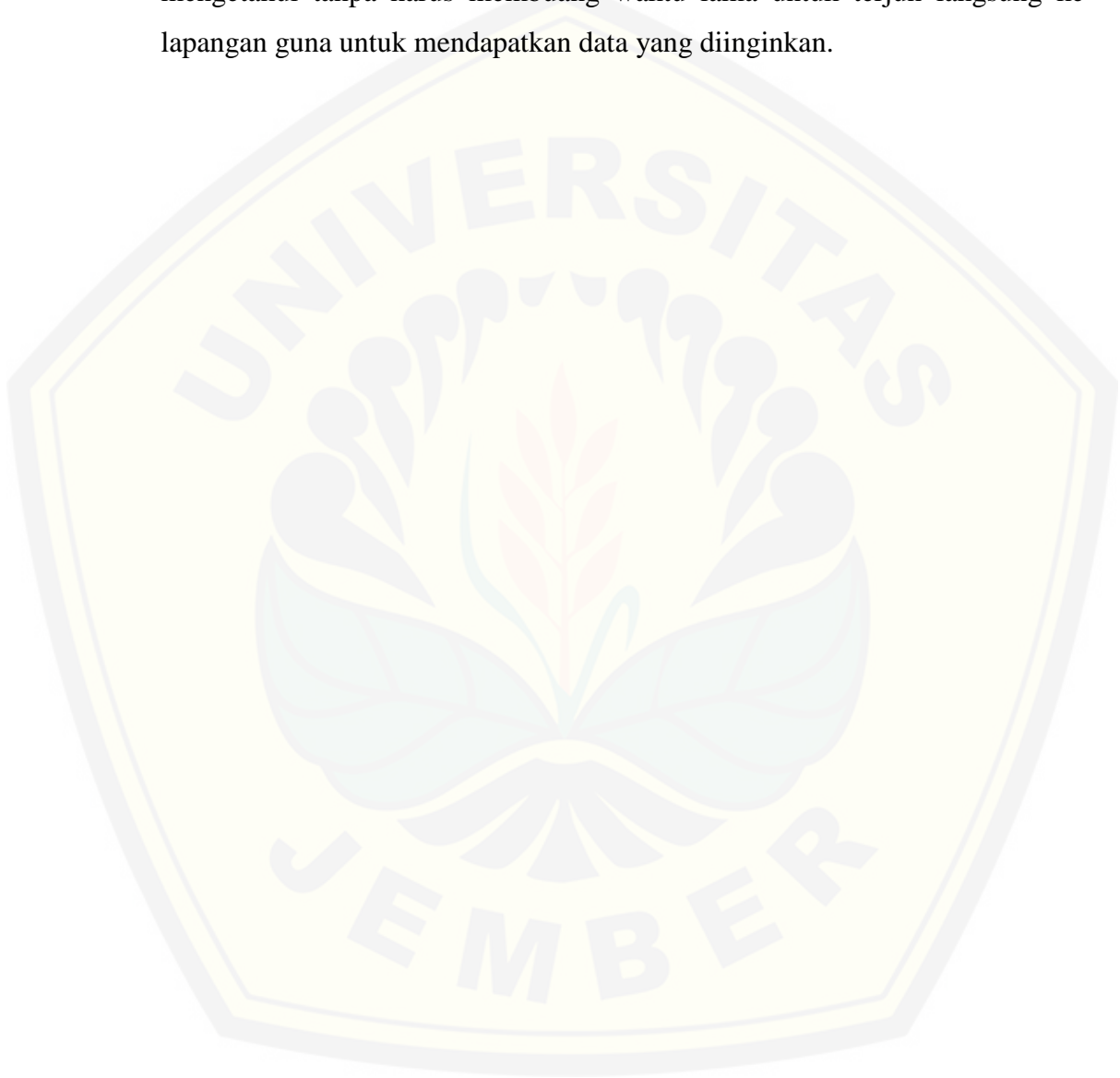
Ketekunan dan keajegan merupakan tahapan lain yang dilakukan oleh peneliti dalam menguji keabsahan data yang telah didapatkan. Dalam proses ini, peneliti dituntut secara konsisten untuk melakukan pengamatan secara lebih rinci tentang segala hal berkaitan dengan masalah penelitiannya. Ketekunan atau keajegan pengamatan yang dilakukan oleh peneliti akan melahirkan proses kedalaman pemahaman peneliti dalam mengamati objek penelitiannya. Peneliti akan mampu menelaah secara lebih rinci faktor-faktor yang menonjol dalam fenomena yang diteliti sehingga mampu memberi uraian yang mendalam untuk menguji keabsahan data yang telah didapatkan dari proses pengumpulan data tersebut.

c. Triangulasi

Triangulasi merupakan teknik pengujian keabsahan data yang diperoleh dengan memanfaatkan sesuatu yang lain. Selain digunakan untuk teknik pengumpulan data, triangulasi memiliki fungsi ganda yang sekaligus berguna untuk melakukan proses pengujian keabsahan data yang diperoleh. Triangulasi juga digunakan untuk menghilangkan perbedaan konstruksi yang ada dalam proses pengumpulan data.

d. Menggunakan bahan referensi

Dalam melakukan proses penelitian, referensi sangat diperlukan dalam mencari data yang diinginkan, sehingga peneliti dapat terbantu untuk menginterpretasikan data yang diperoleh. Dan dengan referensi peneliti dapat mengetahui tanpa harus membuang waktu lama untuk terjun langsung ke lapangan guna untuk mendapatkan data yang diinginkan.



## BAB 5. KESIMPULAN

### 5.1 Kesimpulan

Salah satu ciri penting dari kebijakan adalah *purposive* atau *goal-oriented*. Artinya suatu kebijakan dibutuhkan karena ada tujuan yang hendak dicapai. Jika tidak ada tujuan maka tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian, tujuan merupakan prasyarat untuk pengadaan kebijakan. Dalam konteks yang sama dapat dilihat adanya alasan pengadaan kebijakan karena ada suatu masalah yang hendak dipecahkan. Disini kebijakan merupakan alat atau cara untuk memecahkan masalah yang sudah ada. Dalam hal ini yang menjadi dasar pembuatan kebijakan adalah masalah.

Melihat kondisi permasalahan kompleks yang dirasakan Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember, bentuk kebijakan yang substantif perlu dirumuskan guna mengatasi masalah yang terjadi. Serangkaian proses mulai dari identifikasi masalah, proses masuknya dalam agenda kebijakan, pengkajian alternatif kebijakan, pandangan aktor-aktor kebijakan, hingga penetapan produk kebijakan telah dikupas dalam penulisan ini. Produk kebijakan yang dikeluarkan oleh *stakeholder* disini adalah dalam bentuk Peraturan Daerah.

DPRD Kabupaten Jember, menjadi inisiator dalam perumusan Perda Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Inisiasi ini didapat dari aspirasi pihak Penyandang Disabilitas yang mengeluhkan pelayanan dan penyediaan infrastruktur, pengembangan potensi dan pendidikan yang kurang terselenggara secara optimal di Kabupaten Jember. Respon positif dari DPRD diwujudkan dalam tindakan konkrit untuk membuat Rancangan Perda Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember.

Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember yang terorganisir melalui Persatuan Penyandang Cacat menjadi pihak yang berkontribusi besar dalam memberikan sumbangsih pemikiran untuk kesempurnaan Perda. Meskipun awalnya terjadi *miss* komunikasi antara DPRD dan pihak Penyandang Disabilitas untuk menyusun draft Raperda, tetapi legal drafting Raperda dapat disusun dan

dibawa dalam Rapat Paripurna DPRD dan akhirnya disahkan menjadi Perda Nomor 7 & Tahun 2016 tentang Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kabupaten Jember.

Namun ini hanyalah langkah awal untuk tujuan yang sebenarnya, yaitu menciptakan Kabupaten Jember yang inklusi dan ramah difabel. Masih banyak tugas dan pekerjaan yang harus dikerjakan bersama-sama untuk mewujudkan tujuan tersebut. Perda Disabilitas ini menjadi arah bagi pembangunan yang berorientasi pada Penyandang Disabilitas agar mereka mampu mengaktualisasikan diri secara penuh tanpa merasa terdiskriminasi. Kesempatan yang sama dan mampu berkompetisi secara seimbang adalah keniscayaan yang ingin dicapai melalui Perda Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang disabilitas.

Proses dan alur pembuatan Kebijakan Perda Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dapat diambil pelajaran bahwasanya perumusan kebijakan itu tidak serta merta dibuat tetapi harus melalui proses yang penuh perhitungan, pertimbangan, dialektika pemikiran, dukungan dan persetujuan. Secara prosedural, perumusan Perda Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas tersebut sudah sesuai dengan Peraturan DPRD Kabupaten Jember No 24/2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Jember. Dan secara substansi telah mencakup segala aspek yang dibutuhkan oleh Penyandang Disabilitas. Tetapi secara fungsional, eksekutif belum menunjukkan peran yang optimal demi terwujudnya tujuan yang menjadi sasaran Perda.

## 5.2 Saran

Saran bagi pemerintah adalah lebih responsif dalam menyerap aspirasi dari masyarakat khususnya orang-orang yang secara nampak mengalami kesulitan. Dan segera implementasikan kebijakan yang telah dilahirkan. Karena masalah itu semakin lama bukan semakin hilang tetapi akan semakin kompleks. Artinya, tidak ada tindakan apapun dalam suatu problema, hanya akan menambah beban solusi di masa yang akan datang.

Dan untuk selanjutnya dalam pengimplementasian Perda ini Pemerintah Kabupaten perlu menyusun skala prioritas, skala Prioritas ini diperlukan karena kebutuhan difabel hampir mencakup seluruh aspek kehidupan, sebab itu tidak mungkin untuk menyelesaikannya dalam satu waktu harus ada yang didahulukan. Melihat dari realita di lapangan dan data, yang perlu didaulukan adalah meningkatkan produktivitas peyandang disabilitas. Produktivitas ini tidak hanya berupa materi tetapi juga *soft skill*.

Lalu bagi penyandang Disabilitas perlu adanya suntikan motivasi dan upaya bersama agar Penyandang Disabilitas tidak didahului perasaan pesimis dalam dirinya. Rasa pesimistis ini dapat muncul dari lingkungan, keluarga, sosial budaya. Pemikiran-pemikiran ini akan berdampak pada diri difabel. Mereka akan merasa percuma dalam berpendidikan, karena berfikir sulit untuk bekerja dan lain-lain. Ketidakberdayaan menguasai hati dan pikiran mereka. akhirnya ketika Pemerintah ataupun Swasta telah membuka peluang pekerjaan, mereka sudah tidak bisa mengikuti karena tidak lolos syarat administrasi yang biasanya terdapat syarat minimal lulus jenjang sekolah tertentu.

Namun dari Penyandang Disabilitas kita belajar bahwa tidak ada keterbatasan dalam perjuangan. Pada dasarnya kita telah diberikan kemampuan dan kekurangan secara adil, hanya saja kita sebagai manusia kurang merefleksikan adil itu dalam kehidupan sehari-hari

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Dunn, William N. 2000. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta : CAPS
- Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2004. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Anderson, James E., dan David W. Brady et.al. 1984. *Public Policy and Politics in America*, Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*, New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc.
- Jones, Charless O. 1977, *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate, Massachusetts: Duxbury Press.
- Anderson, James. *Public Policy Making*. Edisi ke-3. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Naskah Akademis Perda No. 7 tahun 2016*
- Risalah Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Jember . Tahun 2016*
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Universitas Jember. 2012. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. Jember : Jember University Press
- Usman, H. & Akbar, P. S. 2003. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Nugroho Riant. 2017. *Public Policy Edisi 6*. : Elex Media Komputindo

**Skripsi**

- Muzakky, Riky. 2014. Skripsi. *Kepentingan Aktor-Aktor dalam Proses Perumusan Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) di Kabupaten Jember: Studi Kasus gagalnya Penetapan Raperda tentang Pasar Tradisional, Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan di Kabupaten Jember*. FISIP-Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Jember: Universitas Jember.

**Jurnal**

- Harahap, Rahayu, 2005. *Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Menurut Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (CRPD)*, Jakarta Jurnal Inovatif, Vol VIII

**Regulasi**

UU No 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

*The Convention on The Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*

Peraturan DPRD Kabupaten Jember No. 24/2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Jember

**Internet**

Media Prosalina , [www.prosalinaradio.com](http://www.prosalinaradio.com)

KoranSindo.com

<http://www.prosalinaradio.com/2016/10/10/tidak-satupun-lembaga-dibawah-naungan-pemkab-yang-mempekerjakan-kaum-difabel.html>

<http://www.prosalinaradio.com/2016/10/10/pemkab-diminta-fasilitasi-pemberian-pelayanan-kaum-difabel-pada-perusahaan-swasta.html>

Koran Online Antara Jatim, [www.antarajatim.com](http://www.antarajatim.com)

[http://www.antarajatim.com/berita/174687/kabupaten-jember-dinilai-belum-ramah-bagi-difabel?utm\\_source=fly&utm\\_medium=related&utm\\_campaign=news](http://www.antarajatim.com/berita/174687/kabupaten-jember-dinilai-belum-ramah-bagi-difabel?utm_source=fly&utm_medium=related&utm_campaign=news)

<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/169210/penyandang-disabilitas-desak-dprd-jember-buat-raperda>

<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/181550/dprd-jember-terima-naskah-akademik-raperda-inisiatif>

<http://www.huma.or.id> Proses-Penyusunan-Peraturan-Daerah

<http://www.FHUnejBantahPlagiasiMemoTimur.html>



