

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KHUSUS ANAK
DOWN SYNDROME DAN AUTIS DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

WIDYA ANGREINY

E051 171 502



**DEPARTEMEN ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2021

LEMBARAN PENGESAHAN SKRIPSI
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KHUSUS ANAK
DOWN SYNDROME DAN AUTIS DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

Widya Anggreiny

E 051 171 512

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang di bentuk dalam
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Ilmu
Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas
Hasanuddin
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

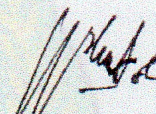
Menyetujui,

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si.
NIP. 19601123 198603 2001

Pembimbing Pendamping



Rahmatullah, S.IP, M.Si.
NIP. 19770513 200312 1002

Mengetahui:

Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin



Dr. H. A. M. Rusli, M.Si
NIP. 19640727 199103 1001

**LEMBARAN PENERIMAAN
SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KHUSUS ANAK
DOWN SYNDROME DAN AUTIS DI KOTA MAKASSAR**

Dipersiapkan dan disusun oleh

Widya Anggreiny

E 051 171 502

Telah diperbaiki dan dinyatakan telah memenuhi syarat oleh panitia ujian
Skripsi pada Departemen Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin

Makassar, 7 Juni 2021

Menyetujui,

PANITIA UJIAN

Ketua : Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si
Sekertaris : Rahmatullah, S.IP, M.Si
Anggota : Dr. H. A. M. Rusli, M.Si

(
(
(

Pembimbing Utama : Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si
Pembimbing Pendamping : Rahmatullah, S.IP, M.Si

(
(

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini;

Nama : Widya Anggreiny
NIM : E051171501
Program Studi : Ilmu Pemerintahan
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulisan saya berjudul

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KHUSUS ANAK DOWN SYNDROME DAN AUTIS DI KOTA MAKASSAR

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa skripsi yang saya tulis ini benar merupakan hasil karya saya sendiri.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 24 Mei 2021

Yang Menyatakan



WIDYA ANGGREINY

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh, Puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan limpahan rahmat, dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus Anak Down Syndrome dan Autis di Kota Makassar.”** Skripsi ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam menyelesaikan pendidikan pada jenjang Strata Satu (S1) pada Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidaklah membutuhkan waktu yang singkat, berbagai kesulitan, dan hambatan yang penulis temui sejak dari awal penyusunan hingga akhir diselesaikannya skripsi ini. Namun kendala dan hambatan yang dihadapi dapat teratasi berkat tekad dan upaya keras serta tentunya dukungan, dan doa dari berbagai pihak.

Pada kesempatan ini pula, penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih kepada keluarga tercinta, kasih sayang yang tak terhingga dan penghormatan yang sebesar-besarnya penulis berikan kepada kedua orang tua penulis, yakni ibunda Parida dan ayahanda Suraspi, juga nenek yang merupakan ibu kedua untuk penulis Alm.Rasinah dan kakek Suderi, atas segala perjuangan dalam mendidik tanpa mengenal lelah, pengorbanan, arahan dan doa yang tulus dalam membesarkan penulis hingga saat ini, serta Saudara saya Dede, Yeyen, Windy dan Lolo. Dan juga kepada Keluarga Cemara yakni Ibunda Mardiyana dan ayahanda Yarifai Mappedaty serta saudara tanpa ikatan darah yaitu Kaka Ei, Izzah (Sunbae), Biru, Itto, Ucy, Annyo. Terima kasih atas nilai-nilai kehidupan yang diberikan untuk terus menjadi pribadi yang lebih baik dan berakhlak, pribadi yang terus berusaha melayakkan diri menjadi manusia yang dapat bermanfaat bagi

lingkungan sekitar penulis. Semoga kita semua diberikan kesehatan, dan dilindungi setiap langkah hidup di dunia dan akhir oleh Allah SWT.

Terima kasih yang sebesar-besarnya serta penghargaan yang setinggi-tingginya juga penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk bisa mengenyam pendidikan di kampus almamater merah tercinta.
2. Bapak Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajaran dekanat lainnya.
3. Bapak Dr. H. A. M. Rusli, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan akademik dan administrasi.
4. Ibu Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si selaku pembimbing utama dan Bapak Rahmatullah, S.IP, M.Si selaku pembimbing pendamping yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dari awal proposal hingga skripsi ini selesai.
5. Para tim penguji yang telah memberikan masukan dan saran guna menyempurnakan skripsi ini. Penulis ucapkan banyak terima kasih.
6. Kepada seluruh Dosen Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik atas segala ilmu yang bermanfaat serta

pembelajaran yang telah diberikan selama penulis mengenyam bangku perkuliahan di Universitas Hasanuddin.

7. Kepada Staf Departemen Ilmu Pemerintahan bapak Mursalim, S.IP dan Staf Fakultas Ilmu sosial Dan Ilmu Politik yang telah membantu segala urusan administratif penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Terima kasih banyak penulis sampaikan kepada para pihak yang terlibat dalam membantu memberikan informasi dan data yang diperlukan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini yakni Pemerintah Kota Makassar, khususnya Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan, Dinas Sosial Kota Makassar, dan UPT SLB Negeri 1 Makassar.
9. Terima kasih untuk teman-teman seperjuangan penulis Ilmu Pemerintahan "**Kaizen**" 2017 : Orel, Maulida (Brader), Uni (Autis), Widya (Utty), Arni (Bekicot), Apri (OM Ongkele), Ari, Farhan, Alfa, Alam, Bahrul, Baso, Fikri, Adhe, Fadel, Qadry, Piqqi, Ibnu, Utta, Dandis, Wawan, Razak,ilmi, Yuyu, Nanda, Hasliana, Syarifa, Anna, Astry, Sabrina, Windy, Enil, Nisa, Ulfi atas kebersamaan dari Mahasiswa baru hingga penyelesaian skripsi ini telah memberikan pembelajaran menjadi manusia kuat dengan bersama-sama dalam menyelesaikan dan melewati setiap masalah dan cobaan. Ikatan ini merupakan ikatan abadi tanpa akhir. Semoga kita dapat bertemu di masa depan dengan membawa karir dan kesuksesan.

10. Terima kasih kepada seluruh Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan (Himapem) Fisip Unhas, Fraternity 2012, Lebensraum 2013, Fidelitas 2014, Federasi 2015, Verenigen 2016, Eleftheria 2018, Zeitgeist 2019, Maintiendrai (2020) telah memberikan pengalaman berorganisasi, dan merasakan kehidupan kampus berhimpun dengan rasa kekeluargaan beridentitaskan Merdeka Militan.
11. Kepada teman-teman Kuliah Kerja Nyata (KKN) Biringkanaya 8 Gelombang 104 : Wahyu, Dwiki, Sam, Faje, Ira, Kiki, Sandra, Afifah, Agung, Abdun, Glen, Idham. Terima kasih untuk semua proses dan pengalaman selama pelaksanaan KKN Covid.
12. Terakhir, Teruntuk diriku sendiri. Terima kasih sudah kuat sampai saat ini walau mempunyai banyak kekurangan dan kelemahan tapi tidak membuatmu patah semangat. Dan maafkan atas keegoisan yang terkadang memaksamu untuk bekerja lebih keras.

Makassar, 07 Mei 2021

Penulis,

DAFTAR ISI

| | |
|---|------|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI | ii |
| LEMBAR PENERIMAAN SKRIPSI | iii |
| PERNYATAAN KEASLIAN | v |
| KATA PENGANTAR | v |
| DAFTAR ISI..... | ix |
| DAFTAR TABEL..... | xi |
| DAFTAR GAMBAR..... | xi |
| ABSTRAK..... | xiii |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Rumusan Masalah | 8 |
| 1.3 Tujuan Penelitian..... | 8 |
| 1.4 Manfaat Penelitian..... | 9 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 10 |
| 2.1 Implementasi | 10 |
| 2.1.1 Implementasi Kebijakan | 12 |
| 2.1.2 Model-Model Implementasi Kebijakan..... | 14 |
| 2.2 Kebijakan | 27 |
| 2.2.1. Kebijakan Publik..... | 28 |
| 2.2.2. Jenis-Jenis Kebijakan Publik | 31 |
| 2.3 Anak Berkebutuhan Khusus | 33 |
| 2.3.1 Down Syndrome | 35 |
| 2.3.2 Autis..... | 36 |
| 2.4 Kerangka Konsep..... | 38 |
| BAB III METODE PENELITIAN..... | 41 |
| 3.1 Lokasi dan Waktu Penelitian | 41 |
| 3.2 Informan Penelitian | 41 |
| 3.3 Jenis dan Sumber Data | 42 |

| | |
|--|------------|
| 3.4 Teknik Pengumpulan Data | 43 |
| 3.5 Fokus Penelitian..... | 44 |
| 3.6 Analisis Data | 47 |
| BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | 49 |
| 4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian Kota Makassar | 49 |
| 4.1.1 Letak Geografis dan Administratif Kota Makassar | 49 |
| 4.1.2 Jumlah Penduduk | 52 |
| 4.2 Profil Dinas Sosial Kota Makassar..... | 53 |
| 4.2.1 Sejarah Singkat dan Visi Misi Dinas Sosial Kota Makassar | 53 |
| 4.2.2 Struktur Organisasi | 56 |
| 4.2.3 Tugas Pokok | 58 |
| 4.3 Profil Sekolah UPT Luar Biasa Negeri 1 Makassar..... | 62 |
| 4.1 Sejarah Singkat Sekolah UPT Luar Biasa Negeri 1 Makassar .. | 62 |
| 4.2 Visi dan Misi UPT Sekolah Luar Biasa Negeri 1 Makassar..... | 63 |
| 4.3 Struktur Organisasi dan Sarana Prasarana | 64 |
| 4.4 Hasil Penelitian..... | 65 |
| 4.4.1 Program Layanan Perlindungan Khusus Anak Disabilitas Down Syndrome dan Autis di Kota Makassar..... | 68 |
| 4.4.2 Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus Anak Disabilitas Down Syndrome dan Autis di Kota Makassar..... | 90 |
| BAB V KESIMPULAN DAN SARAN | 112 |
| 5.1 Kesimpulan | 112 |
| 5.2 Saran | 117 |
| Daftar Pustaka..... | 119 |
| Lampiran | 121 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|----------|--|-----|
| Tabel 1 | Luas Wilayah Kota Makassar | 50 |
| Tabel 2 | Jumlah Wilayah dan Administratif Kota Makassar | 51 |
| Tabel 3 | Jumlah Penduduk Kota Makassar | 53 |
| Tabel 4 | Jumlah Anak Disabilitas Tunagrahita di Kota Makassar | 70 |
| Tabel 5 | Jumlah Anak Disabilitas Down Syndrome dan Autis di UPT SLB Negeri 1 Makassar | 72 |
| Tabel 6 | Jumlah Guru UPT SLB Negeri 1 Makassar | 74 |
| Tabel 7 | Matriks Analisis Layanan Preventif | 77 |
| Tabel 8 | Jumlah Rujukan Rehabilitasi Tunagrahita | 83 |
| Tabel 9 | Matriks Analisis Layanan Kuratif | 86 |
| Tabel 10 | Matriks Analisis Implementasi Kebijakan | 107 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|-----------|---|----|
| Gambar 1. | Tahap-Tahap Proses Implementasi Kebijakan | 13 |
| Gambar 2. | Model Implementasi Van Meter dan Van Horn | 20 |
| Gambar 3. | Model Implementasi Edwards III | 20 |
| Gambar 4. | Model Implementasi Mazmanian dan Sabatier | 24 |
| Gambar 5. | Model Implementasi Grindle | 26 |
| Gambar 6. | Kerangka Konsep | 40 |
| Gambar 7. | Peta Administrasi Kota Makassar | 49 |
| Gambar 8. | Struktur Organisasi UPT SLB Negeri 1 Makassar | 64 |

ABSTRAK

WIDYA ANGGREINY, Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, Menyusun Skripsi dengan Judul : Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus Anak Down Syndrome dan Autis di Kota Makassar (Dibimbing Oleh Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si dan Rahmatullah, S.IP, M.Si)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan layanan dari kebijakan perlindungan khusus anak down syndrome dan autis di kota makassar.

Jenis penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian kualitatif deskriptif, yaitu suatu analisis, penggambaran, dan klasifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan mendeskripsikan data dan fakta yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti. Dalam penelitian ini bertujuan memberikan gambaran secara jelas tentang pelaksanaan layanan perlindungan khusus yang dijalani oleh pemerintah kota makassar khususnya dinas sosial kota makassar dan UPT SLB Negeri 1 Makassar.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan layanan perlindungan khusus anak down syndrome dan autis terbagi atas dua yaitu layanan preventif dan layanan kuratif. Kedua layanan ini lebih spesifik dan pelaksanaannya berjalan optimal di UPT SLB Negeri 1 Makassar dibandingkan dengan pelaksanaan yang dijalankan oleh dinas sosial kota makassar.

Kata Kunci : Implementasi, Perlindungan Khusus, Down Syndrome dan Autis

ABSTRACT

WIDYA ANGGREINY, Government Science Study Program, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University, Prepared a Thesis with the Title: Implementation of the Special Protection Policy for Children with Down Syndrome and Autism in Makassar City (Supervised by Prof. Dr. Hj. Rabina Yunus, M.Si and Rahmatullah, S.IP, M.Si)

This study aims to determine the implementation of services from the special protection policy for children with Down syndrome and autism in the city of Makassar.

The type of research used is descriptive qualitative research, namely an analysis, depiction, and classification of a phenomenon or social reality, by describing the data and facts relating to the problem and the unit under study. This study aims to provide a clear picture of the implementation of special protection services carried out by the Makassar city government, especially the Makassar City Social Service and the UPT SLB Negeri 1 Makassar.

The results of this study indicate that the implementation of special protection services for children with Down syndrome and autism is divided into two, namely preventive services and curative services. These two services are more specific and their implementation runs optimally in the UPT SLB Negeri 1 Makassar compared to the implementation carried out by the Makassar City Social Service.

Keywords: Implementation, Special Protection, Down Syndrome, and Autism.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Hak Asasi Manusia merupakan salah satu amanat konstitusi Republik Indonesia. Adapun jaminan Hak Asasi Manusia diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI 1945). Hak Asasi Manusia sebagai bentuk tanggung jawab negara terkhususnya pemerintah yang didasarkan pada Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi tujuan pembentukan negara Indonesia, diantaranya melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan bangsa, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pemerintah memiliki tiga fungsi utama yaitu, fungsi pengayoman, pelayanan, dan pemberdayaan. Fungsi pemerintah berkaitan dengan isi UUD 1945 yaitu mensejahterakan, memakmurkan dan mencerdaskan kehidupan berbangsa serta menciptakan keadilan dan kesetaraan sesama warga Indonesia.

Kewajiban pemerintah dalam menghormati, melindungi, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia, termasuk Hak Asasi Anak penyandang disabilitas karena anak penyandang disabilitas merupakan bagian masyarakat Indonesia yang memiliki kedudukan dan kewajiban dan peranannya dalam aspek lini kehidupan.

Penegasan lingkup ini sangat perlu diperhatikan karena hal seperti ini masih kerap diabaikan maupun dilanggar.

Sebagai warga negara yang mempunyai kebutuhan khusus sudah seharusnya anak penyandang disabilitas diberikan hak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai keadilan sekaligus juga untuk mencapai kesejahteraan lahir dan batin.¹

Penyandang disabilitas merupakan bagian dari manusia yang memiliki prevalensi yang tinggi. Menurut Estimasi World Health Organization (WHO) 10% - 15% dari jumlah penduduk, mengalami disabilitas yang diakibatkan oleh faktor penyakit, bencana alam, kecelakaan, kelalaian manusia dan usia. Keterbatasan dan hambatan penyandang disabilitas rentang mengalami diskriminasi dan kriminalisasi. Terutamanya pada kelompok disabilitas anak dan perempuan yang acap kali mengalami kekerasan dan bullying.

Penyandang disabilitas mengalami keterbatasan fisik, intelektual, sensorik, mental dalam jangka waktu lama atau ditentukan oleh tenaga medis sesuai peraturan perundang-undangan yang mempengaruhi dalam partisipasi masyarakat secara penuh dan efektif berdasarkan atas kesamaan hak warga negara lainnya.

Di Indonesia, pemerintah telah menegaskan permasalahan-permasalahan disabilitas dalam bentuk sebuah kebijakan. Dari

¹ Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 4 Tahun 2017 hal. 13

kebijakan itu lahir sebuah Undang-Undang yang mengatur pemenuhan setiap disabilitas. Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang penyandang disabilitas berbunyi bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kelangsungan hidup setiap warga negara, termasuk para penyandang disabilitas yang mempunyai kedudukan hukum dan memiliki hak asasi manusia yang sama sebagai Warga Negara Indonesia dan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari warga negara dan masyarakat Indonesia merupakan amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, untuk hidup maju dan berkembang secara adil dan martabat.² Hadirnya Undang-Undang ini sebagai jaminan pelaksanaan dalam perwujudan kesamaan hak dan kesempatan bagi penyandang disabilitas menuju kehidupan yang sejahtera, mandiri, dan tanpa diskriminasi.

Undang-Undang No.8 Tahun 2016 pada pasal 5 ayat 3 bagian a menjelaskan bahwa anak disabilitas memiliki hak mendapatkan perlindungan khusus dari Diskriminasi, penelantaran, pelecehan, eksploitasi, serta kekerasan dan kejahatan.³ Dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak Disabilitas yang mengatur secara teknis. Hal ini dimaksudkan untuk memberi acuan bagi kementerian/lembaga, pemerintah daerah dan masyarakat untuk

² Undang-Undang No.8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas

³ Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas

melindungi anak penyandang disabilitas dalam kehidupan bermasyarakat serta memenuhi hak-haknya sebagaimana dijamin undang-undang. Pemerintah terus bergerak dan berkeinginan dalam menegakkan dan melindungi hak-hak anak disabilitas.⁴

Adapun untuk di tingkat daerah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Makassar No.6 Tahun 2013 menyatakan anak disabilitas mendapatkan perlindungan dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain mana pun yang bertanggung jawab atas pengasuhan dari perlakuan diskriminasi, eksploitasi (ekonomi maupun seksual), penelantaran, kekejaman, kekerasan, penganiayaan, ketidakadilan, dan perlakuan salah lainnya.⁵

Pada tahun 2006 pemerintah Indonesia telah menandatangani *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (UNCRPD) yang disahkan oleh PBB. Namun kondisi anak penyandang disabilitas belum dapat terpenuhi hak-haknya dan mendapat perlindungan dari pemerintah terkhususnya pada permasalahan diskriminasi, kekerasan, eksploitasi, stigmatisasi, pelabelan, walaupun sebenarnya sudah ada jaminan pemenuhan hak dan perlindungan anak penyandang disabilitas.

⁴ Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No.4 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Khusus Anak Disabilitas

⁵ Peraturan Daerah Kota Makassar No.6 Tahun 2013 tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Di Sulawesi Selatan jumlah disabilitas anak masuk dalam kategori tertinggi ke-4 dengan persentase 5,3%.⁶ Menurut data Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia Sulawesi Selatan jumlah anak penyandang disabilitas sebesar 447 anak di Kota Makassar.⁷ Jumlah down syndrome di kota makassar sebanyak 503 orang, dan autis 145 orang.⁸

Dalam memenuhi perlindungan anak disabilitas terkhususnya anak down syndrome dan autis belum dapat terpenuhi secara merata. Tingkat pengetahuan keluarga akan upaya meningkatkan skill bagi anak disabilitas down syndrome dan autis yang rendah. Sehingga terjadinya diskriminasi anak seperti ini dikarenakan perbedaan fisik dan mentalitas anak pada umumnya.

Anak *down syndrome* mengalami kelainan kromosom sehingga mempengaruhi kondisi perkembangan mental dan fisik, bukan berarti mereka tidak dapat berprestasi layaknya orang lain. Seperti Nick Alexander, orang dengan *down syndrome* yang memiliki segudang prestasi di dunia olahraga basket. Bahkan dia juga memiliki keterbatasan penglihatan, yaitu mengalami silinder. Namun, hal tersebut tidak membuatnya berkecil hati, justru pada tahun 2013 yang lalu dia berkesempatan tanding di ajang Special Olympics di Australia.⁹

⁶ Info Datin Kementerian Kesehatan RI, ISSN 2442-7659 Hal. 4

⁷ Skripsi Muhammad Afdal Karim. 2017. *Implementasi Kebijakan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kota Makassar*. Universitas Hasanuddin. Hal 81

⁸ Dinas Pendidikan Provinsi Sulawesi Selatan

⁹ <https://pijarpsikologi.org/down-syndrome-sama-dengan-autis-benarkah/>

Anak down syndrome dan autis pun dapat mandiri tergantung pola asuh orang tua, dan fasilitas pemerintah dalam mendukung perkembangan anak down syndrome dan autis.

Sejak adanya Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak terkhusus untuk perlindungan bagi anak disabilitas. Di kota makassar di tahun 2020 baru membentuk suatu komunitas yang mewadahi keluarga dan anak disabilitas down syndrome. Hal ini menggambarkan perhatian masyarakat dan pemerintah dalam mengembangkan tumbuh kembang dan potensi anak down syndrome. Namun, di Kota Makassar belum memiliki pusat layanan bagi anak berkebutuhan khusus, terutamanya bagi anak down syndrome dan autis yang sangat membutuhkan hal seperti itu, tidak seperti kota/provinsi lain.¹⁰ Hal ini pun dirasakan oleh salah satu informan dalam wawancara dengan ibu kalsum orang tua yang memiliki anak disabilitas autis yang tidak sengaja berpapasan di kantor dinas sosial kota makassar yang sedang mengurus bantuan bagi anaknya.

“anak saya berusia 9 tahun bernama salman, dia tidak bisa makan sendiri harus ada bantuan dari pihak lain, seperti saya, bapaknya dan saudara-saudaranya. Selama anak saya berusia 9 tahun, saya sering mengikuti pendataan bantuan untuk anak saya, namun tidak ada sampai sekarang. Untuk konsultasi saya hanya bawa dia waktu umurnya 5 tahun karena ini anak tidak bisa tahan

¹⁰ <https://www.timurnews.com/forkasi-makassar-bekali-relawan-down-syndrome/9115/>

sendiri kepalanya, jadi saya bawa ki ke dokter. Ini pertama kali dan terakhir saya bawa karena mahal sekali pengobatannya, untuk pemeriksaan saja Rp 200.000 sedangkan obatnya Rp 500.000. belumpi itu untuk popoknya selama ini karena tidak bisa jongkok sendiri sampai sekarang. Ini datangka langsung ke dinas sosial karena tidak bisama biyai, masih ada juga saudaranya 4. Siapa tau ada bantuan untuk biaya popoknya mo kodong.” (Wawancara, 30 September 2020).

Dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 4 Tahun 2017 tentang Perlindungan Khusus Anak Disabilitas dilakukan melalui layanan yang bersifat promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif. Namun, untuk pengembangan dan peningkatan kualitas anak down syndrome dan autis tentu yang diperlukan layanan preventif dan kuratif.

Layanan preventif, program yang dijalankan ialah kesejahteraan sosial, dan penyediaan tenaga terampil, .Sedangkan Layanan kuratif, program yang dijalankan ialah layanan Kesehatan dan hak habilitasi dan rehabilitasi. Oleh karena itu, alas hukum Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 4 Tahun 2017 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak Penyandang Disabilitas perlu diukur pelaksanaanya dalam menjamin perlindungan, perkembangan serta menciptakan kemandirian dan kesejahteraan anak disabilitas terkhususnya anak down syndrome dan autis. Bahkan untuk data anak

disabilitas down syndrome dan autis di dinas sosial masih tidak sistematis dan spesifik, sehingga tidak dapat dilihat jumlah anak disabilitas down syndrome yang telah dapat bantuan maupun pelayanan.

Berdasarkan permasalahan diatas, maka judul penelitian ini adalah **“Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus Anak Disabilitas Down Syndrome dan Autis Di Kota Makassar.”**

1.2 RUMUSAN MASALAH

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan layanan perlindungan khusus anak down syndrome dan autis di kota makassar?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan layanan perlindungan khusus anak disabilitas Down Syndrome dan Autis di kota makassar?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah yang diangkat pada penulisan ini maka tujuannya sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan perlindungan khusus anak disabilitas Down Syndrome dan Autis di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan perlindungan khusus anak disabilitas Down Syndrome dan Autis di Kota Makassar.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan untuk bahan pemikiran dalam pengembangan konsep Ilmu Pemerintahan.
2. Secara praktis, diharapkan menjadi masukan dan saran bagi pemerintah Kota Makassar dalam pelaksanaan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak tentang Perlindungan Khusus Anak Disabilitas. dan sebagai tinjauan dan pedoman dalam menyusun kebijakan pemerintah kota makassar mengenai Perlindungan Khusus Anak Disabilitas.
3. Secara metodologis, penelitian ini diharapkan sebagai nilai tambah dalam mengkombinasikan kajian-kajian ilmiah, terkhususnya yang mengkaji kebijakan perlindungan khusus anak disabilitas di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka pada dasarnya merupakan ringkasan teori yang ditemukan dari sumber bacaan yang berkaitan dengan tema penelitian digunakan sebagai landasan/acuan kokoh penelitian yang akan dilaksanakan. Adanya konsep teori sebagai bahan analisis dalam melakukan penelitian.

2.1 Implementasi

Pengertian Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pelaksanaan dan/atau penerapan. Implementasi merupakan suatu kegiatan atau program yang telah dirancang untuk dilaksanakan, atau dijalankan sesuai rencana sehingga mencapai tujuan diinginkan. Secara etimologis Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*.

Implementasi menurut kamus besar Webster dalam Suratman (2017), merumuskan bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give piratical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu. Pengertian tersebut mengandung arti bahwa mengimplementasikan sesuatu perlu menyediakan sarana agar menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu yang diinginkan.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Suratman (2017:25) bahwa Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan". Pandangan Van Meter dan Van Hon bahwa implementasi adalah sesuatu tindakan yang dijalankan oleh individu, kelompok badan pemerintah, swasta untuk mewujudkan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan.

Pengertian Implementasi menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012:21) mengatakan bahwa implementasi adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam (Suratman,2017) mengatakan bahwa makna implementasi adalah upaya untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan

yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari pendapat ahli diatas, dapat dilihat bahwa implementasi merupakan salah satu proses penilaian dalam sebuah kebijakan atau peraturan yang dilaksanakan sesuai tujuan yang akan dicapai. Konsep implementasi sebagai jembatan dalam pembuatan atau perubahan sebuah kebijakan kearah yang lebih baik sesuai kebutuhan di lapangan untuk masa akan datang.

2.1.1 Implementasi Kebijakan

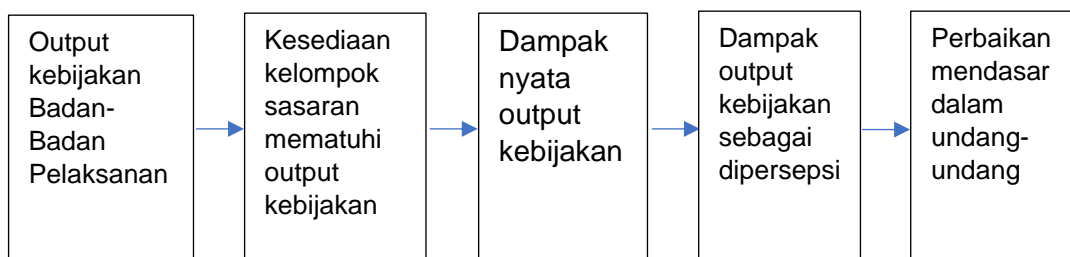
Prinsip implementasi kebijakan adalah sebuah pelaksanaan atau tindakan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Menurut Nugroho (2003) dalam Suratman (2017:29) menawarkan 2 langkah dalam mengimplementasikan kebijakan publik ialah (1) langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program. (2) melalui formulasi.

Implementasi merupakan point penting dalam sebuah kebijakan. Jika suatu kebijakan tidak diimplementasikan maka tidak dapat terukur dan tidak dapat mengidentifikasi tingkat keberhasilannya. Dalam proses implementasi dilakukan secara akurat tentu akan menghasilkan sebuah rumusan rekomendasi

kebijakan dengan meminimalkan ketidaksesuaian kebutuhan masyarakat.

Menurut Smith dan Larimer (2009) dalam Wahab (2015:141) menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah sebagai suatu proses, keluaran (output), dan hasil akhir (outcome). Implementasi kebijakan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, serangkaian keputusan (a serial of decisions) dan Tindakan (actions) yang bertujuan melaksanakan keputusan pemerintah atau keputusan legislasi negara yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya. Isu penting dalam sebuah implementasi kebijakan ialah mencari tahu bagaimana kebijakan itu bekerja, atau sebaliknya cara kerja kebijakan tersebut.

Adapun tahap-tahap dalam proses implementasi kebijakan ialah :



Gambar 1. Tahap-tahap proses implementasi kebijakan

Suatu kebijakan atau program di formulasikan dengan misi untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Untuk mencapai tujuan tersebut maka suatu kebijakan membutuhkan masukan-masukan kebijakan (*policy output*). Masukan kebijakan yang

umumnya dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan. Kebijakan publik adalah berupa anggaran. Input yang berupa anggaran dari pemerintah akan diolah atau dikonversi menjadi keluaran kebijakan (*policy output*). Sederhananya *policy output* merupakan instrumen kebijakan untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Menurut Goggin et. Al (1990), kebijakan diasumsikan sebagai suatu “pesan” dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi kebijakan (pesan) tersebut sangat dipengaruhi oleh 3 hal pokok :

- a. Isi kebijakan (*the content of the policy message*), meliputi sumberdaya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik.
- b. Format Kebijakan (*the form of the policy message*), terdiri dari kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), frekuensi dan penerimaan isi kebijakan (*receipt of message*).
- c. Reputasi aktor (*the reputation of the communications*), terdiri dari legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor pemerintah daerah.

2.1.2 Model-Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan ditentukan oleh faktor-faktor dan variable-variabel yang saling terikat dalam melihat keberhasilan suatu kebijakan. Model implementasi digunakan sebagai

referensi empiris dan mempermudah perolehan pemahaman yang mendalam atas situasi atau proses kebijakan yang ada.

Model implementasi kebijakan telah berkembang menjadi tiga generasi. Generasi pertama dikenal sebagai teori (*top-down*), generasi kedua sebagai teori *bottom-up*, dan generasi ketiga sebagai teori *top-down* dan *bottom-up*. Penjelasan mengenai model implementasi generasi I sebagai berikut :

1. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn

Implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan public, implementor, dan kinerja kebijakan. Menurut Meter dan Horn mengemukakan suatu model dasar yang mencakup enam variabel yang membentuk keterkaitan antara kebijakan dengan kinerja. Model ini menggambarkan variabel terikat adalah kinerja, yang didefinisikan sebagai tingkat sejauh mana standar-standar dan tujuan-tujuan kebijakan direalisasikan.

Variabel-variabel yang membentuk keterkaitan antara kebijakan dengan kinerja adalah **pertama**, standar dan tujuan (*standards and objectives*); **kedua**, sumber daya (*resources*); **ketiga**, karakteristik organisasi pelaksana (*characteristics of the implementing agencies*); **keempat**, komunikasi antar organisasi dan aktivitas penguatan (*interorganizational communication and enforcement*

activities); **kelima**, sikap para pelaksana (*disposition of implementors*); **keenam**, kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan politik (*economic, social and political conditions*).

Dalam *The Implementation Game*, Eugene Bardach (1997) melihat adanya beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dalam implementasi. Pandangan terkenal dengan "*Bardach's ProcEDURE*" yang meliputi *Define the Problem, Assemble some evidence, Construct the alternatives, Select the criteria, Project the outcomes, Confront the trade-offs, Decide, Tell your story*.

Variabel-variabel implementasi kebijakan model Van Meter dan Van Horn (1974) terdiri atas 6 variabel yaitu:

A. Standar dan Sasaran Kebijakan/Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Van Meter dan van Horn mengemukakan bahwa untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*Implementors*). Arah disposisi para pelaksana terhadap standar dan tujuan

kebijakan juga merupakan hal yang “krusial”. *Implementors* kemungkinan bisa gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

B. Sumber Daya

Sumber daya yang sangat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah manusia. Dengan sumber daya manusia yang berkualitas sesuai keahlian dalam pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

Sumber daya kebijakan digunakan dalam rangka memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana dan insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif dalam implementasi kebijakan dapat mempengaruhi secara besar dalam keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut.

C. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Organisasi pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan dipengaruhi oleh ciri yang tepat dan cocok dengan para agen pelaksanaannya. Konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan menuntut pelaksana yang ketat dan disiplin. Selain itu, diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Serta, adanya cakupan dan luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

D. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan

Kebijakan publik biasa dilaksanakan secara efektif, jika standar dan tujuan harus dipahami oleh para individu (*Implementors*). Pertanggungjawaban atas pencapaian standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana secara konsisten, seragam dan akurat dari berbagai sumber informasi.

E. Disposisi atau Sikap para Pelaksana

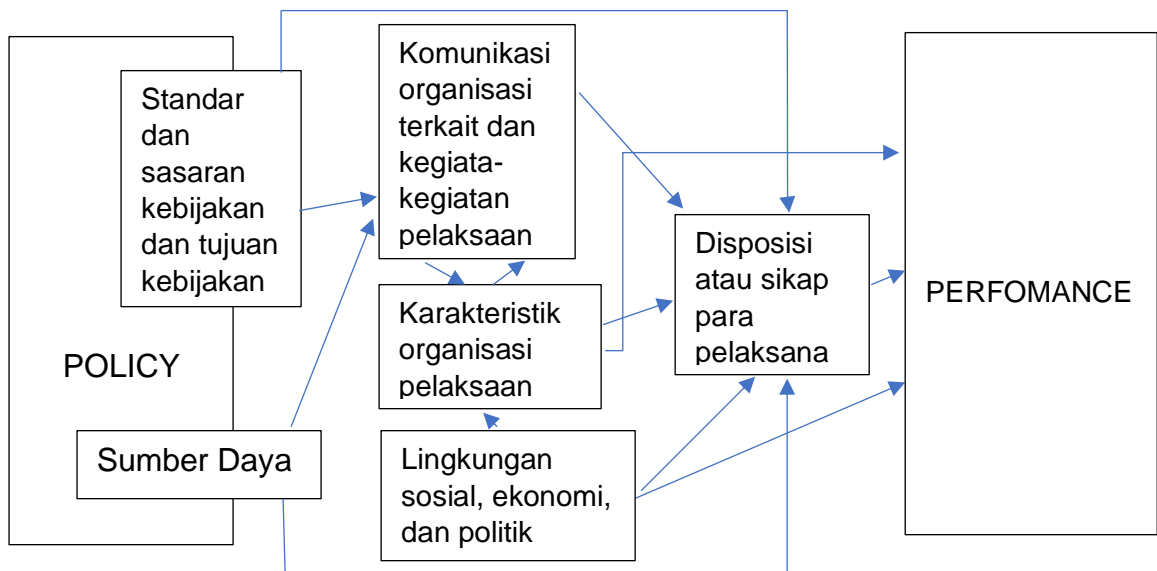
Keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh sikap agen pelaksana dikarenakan kebijakan yang dilaksanakan bukan hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan

dan persoalan yang mereka rasakan. Implementasi kebijakan diawali penyaringan lebih dahulu melalui persepsi dan pelaksanaan (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan.

Terdapat tiga macam elemen respon yang mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, yakni (a) pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan; (b) arah respon mereka apakah menerima, netral, atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*); dan (c) intensitas terhadap kebijakan.

F. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik

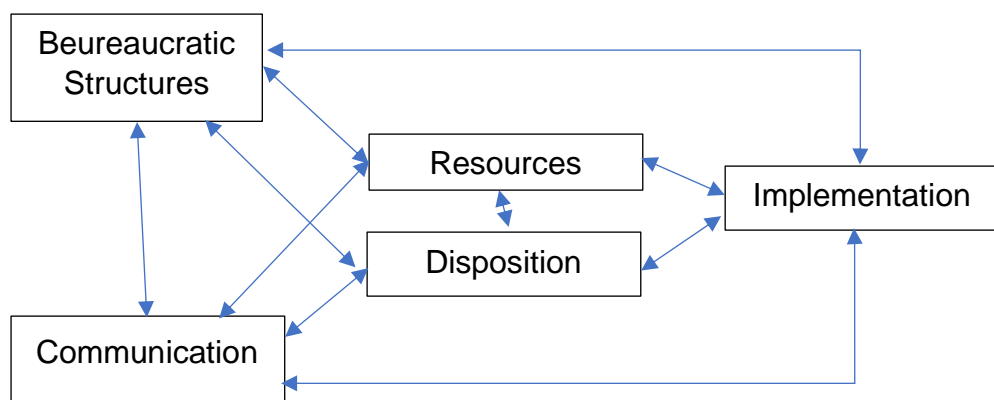
Kinerja implementasi perlu diperhatikan untuk melihat sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan public. Lingkungan sosial, ekonomi, politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.



Gambar 2. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn

2. Model Implementasi Edwards III

Model Edwards III (1980) mempertimbangkan empat faktor kritis atau variabel di dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap, dan struktur birokrasi. Secara tegas dikatakan bahwa *“without effective implementation the decisions of policymakers will not be carried out successfully”*. Untuk melihat lebih jelas mengenai model implementasi Edwards III, digambarkan dalam kerangka sebagai berikut:



Gambar 3. Model Implementasi Edwards III

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edward III:

a. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Dengan kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan diperlukan komunikasi secara tepat sasaran terhadap para pelaksana. *Implementors* mengetahui secara akurat tujuan kebijakan dengan konsistensi dan keseragaman kebijakan yang dijalankan.

Implementasi akan berjalan efektif jika diketahui siapa bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan dengan mengetahui apakah mereka dapat menjalankannya. Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personil dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan.

b. Sumber Daya

Komponen sumber daya dapat mempengaruhi keberhasilan kebijakan, walaupun keakuratan komunikasi yang jelas dan seragam jika personil yang bertanggung

jawab dalam melaksanakan program kekurangan sumber daya melakukan tugasnya. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumber daya lain juga yang penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi karena jika hal itu tidak terpenuhi mustahil program dapat berjalan.

c. Disposisi atau Sikap

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan yakni: (a) kesadaran pelaksanaan; (b) petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan; (c) intensitas dari respon. Dukungan dari pimpinan juga mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

d. Struktur Birokrasi

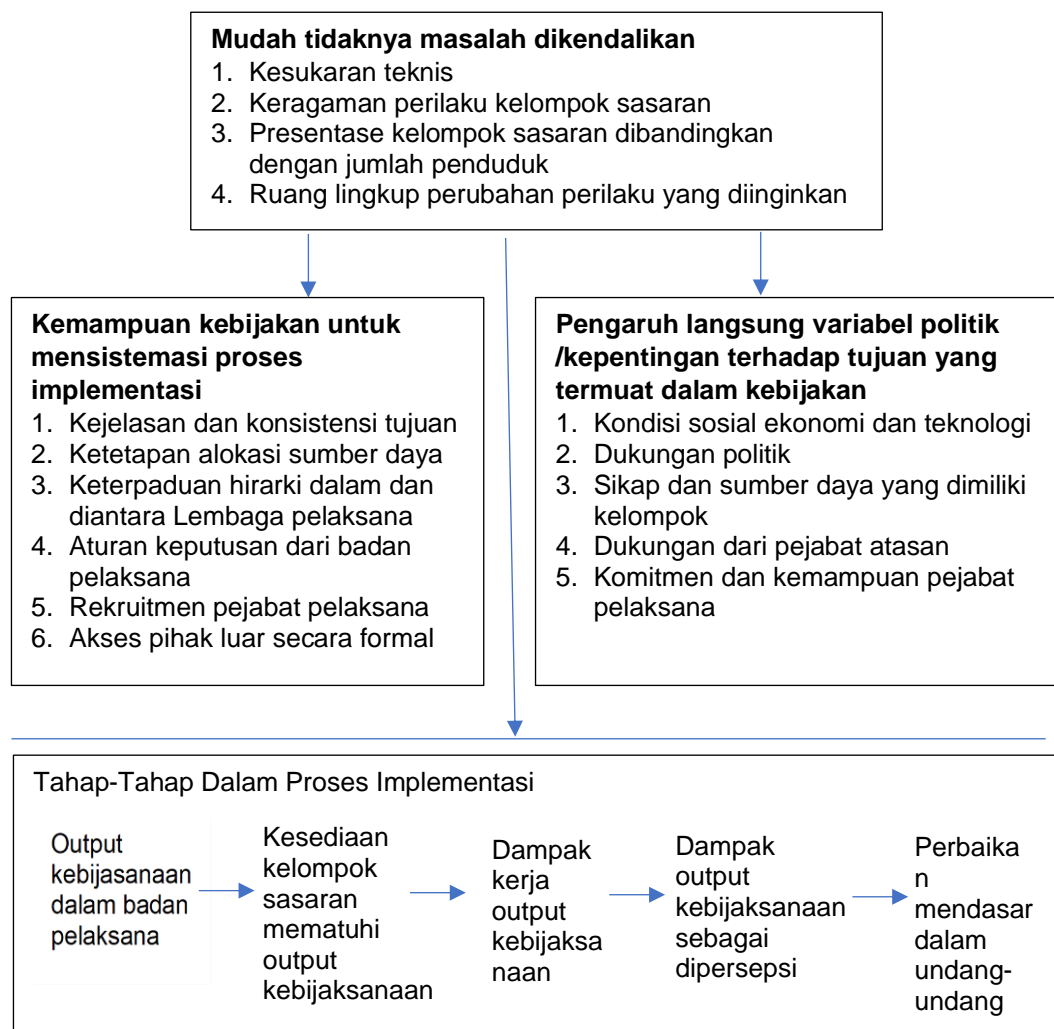
Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki

dalam menjalankan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan Kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumber daya akan mempengaruhi hasil implementasi.

3. Model Implementasi Sabatier dan Mazmanian

Model yang mereka kembangkan dalam rangka implementasi kebijakan, dengan mengidentifikasi tiga variabel bebas yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Tiga variabel tersebut meliputi (1) mudah atau sulitnya mengendalikan masalah yang dihadapi, meliputi indikator (i) kesukaran teknis, (ii) keberagaman perilaku kelompok sasaran, (iii) presentasi kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (iv) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. (2) kemampuan kebijakan untuk mensistemasi proses implementasinya, dengan indikator (i) kejelasan dan konsistensi tujuan, (ii) ketetapan alokasi sumber daya, (iii) keterpaduan hirarki dalam dan diantara Lembaga pelaksana, (iv) aturan keputusan dari badan pelaksana, (v) rekrutmen pejabat pelaksana, dan (vi) akses pihak luar secara formal. (3) pengaruh langsung dalam kebijakan, meliputi indikator (i) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (ii) dukungan politik, (iii) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, (iv)

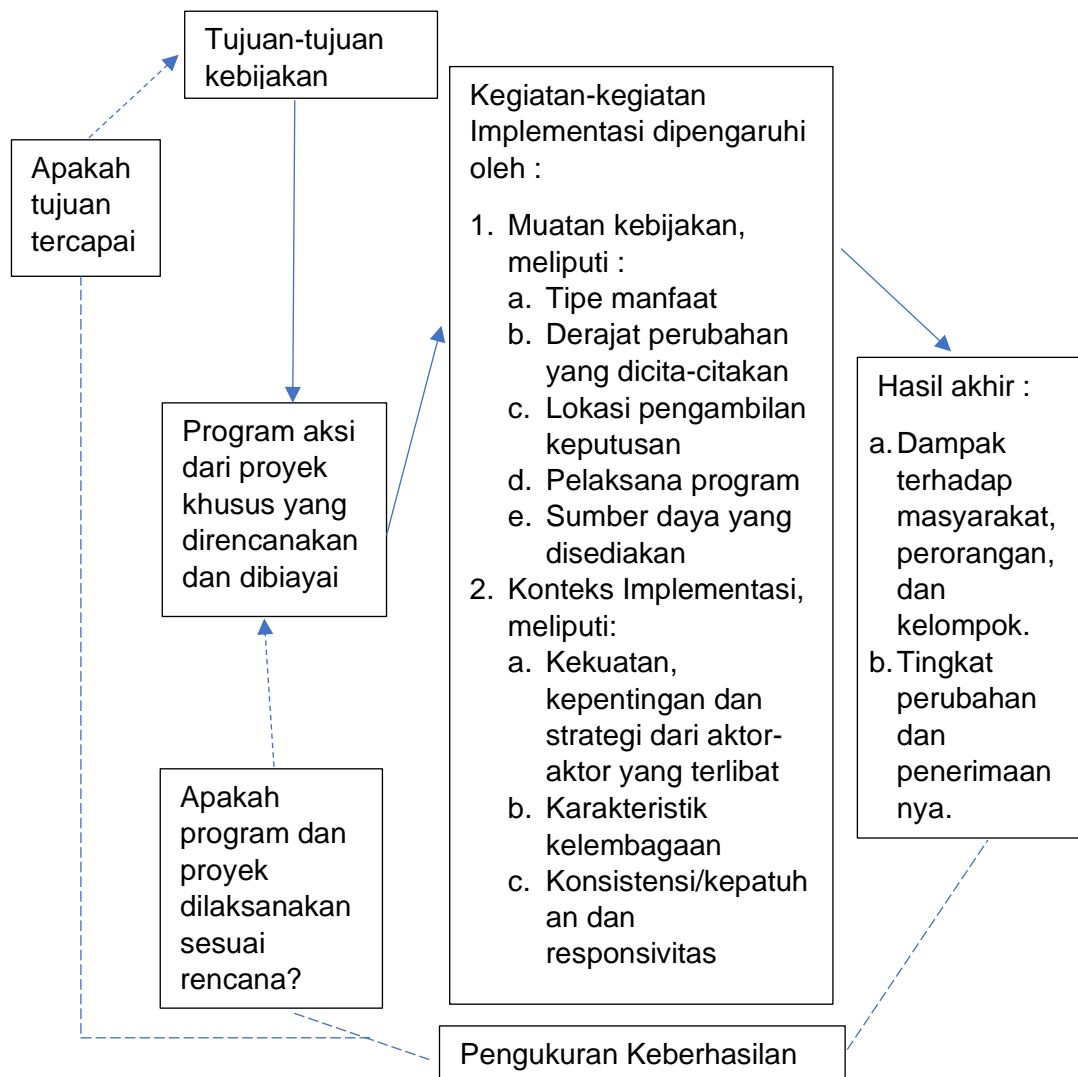
dukungan dari pejabat atasan, dan (v) komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana. Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, yaitu variabel independent, variabel intervening, variabel dependen.



4. Model Implementasi Grindle

Model Grindle berasumsi bahwa tugas implementasi adalah menetapkan suatu mata rantai yang memungkinkan arah kebijakan umum direalisasikan sebagai suatu hasil dari aktivitas pemerintahan. Kebijakan adalah pernyataan arah, tujuan, dan sarana yang bersifat luas dan umum. Model implementasi mencakup dua kelompok faktor yang secara potensial dapat menyebabkan implementasi kebijakan berhasil atau gagal, yaitu muatan kebijakan (*policy content*) dan konteks implementasi. Variabel terikat di dalam model adalah *outcomes* kebijakan namun tetap mempertimbangkan struktur implementasi yaitu mempertanyakan tentang apakah program dan proyek dilaksanakan sesuai rencana.

Gambar 5. Model Implementasi Grindle



2.2 Kebijakan

Policy merupakan istilah kebijakan yang sering digunakan dalam Bahasa Inggris. Menurut E. Hugh Heclo dalam (Silalahi,1989) mengatakan bahwa kebijaksanaan adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa masalah. Sedangkan menurut James Anderson menyatakan bahwa kebijakan ialah suatu langkah/tindakan secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. (Wahab,2015).

Menurut Carl Friedrich, kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu supaya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Versi formal yang dibuat oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam United Nation 1975, menyatakan kebijakan adalah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, public atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, atau suatu rencana. (Wahab,2015).

Kebijakan menurut KBBI merupakan suatu rangkaian konsep dan asas besar dari dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Dari pendapat para ahli diatas, dapat disimpulkan kebijakan adalah suatu rangkaian konsep dalam pelaksanaan atau bertindak untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi dan sebagai pedoman dalam menyelesaikan suatu masalah. Tujuan suatu kebijakan diharapkan sebagai solusi atau jawaban dalam penyelesaian permasalahan yang sedang terjadi.

2.2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan Publik menurut Thomas Dye (1981:1) dalam Subarsono (2005:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan suatu atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Definisi kebijakan publik Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah,

Konseptualisasi kebijakan publik menurut William Jenkins ialah sebagai satu set keputusan yang saling terkait yang diambil

oleh seorang pelaku politik atau kelompok pelaku politik tentang pemilihan tujuan dan cara mencapainya dalam situasi tertentu dimana keputusan-keputusan seharusnya secara prinsip berada dalam kekuasaan pelaku tersebut untuk mencapainya. Dia memandang pembuatan kebijakan publik sebagai suatu proses, bukan suatu pilihan seperti konsep Dye. Bahkan menurutnya secara eksplisit mengakui kebijakan publik adalah seperangkat keputusan yang saling terkait.

Menurut Jenkins pembuatan kebijakan publik sebagai perilaku tujuan yang berorientasi pada bagian pemerintah, sebuah gagasan yang memberikan standar yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan publik. Kebijakan menghubungkan antara lembaga pemerintah dengan lingkungannya yang tidak selalu diwujudkan dalam bentuk pernyataan-pernyataan tertulis, melainkan juga setiap tindakan pemerintah.

Kebijakan menurut James E. Anderson (1979:3) dalam suratman (2017:11) adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Menurut Anderson keputusan kebijakan sering diambil oleh seperangkat aktor, bukan satu set tunggal atau satu set aktor dalam pemerintah seperti pendapat Jenkins. Anderson juga menyoroti hubungan antara tindakan dan persepsi pemerintah, nyata atau sebaliknya, dari adanya masalah atau

kepedulian yang membutuhkan tindakan. Konsep kebijakan publik diperjelas oleh Carl J. Friedrich (1963:79) adalah serangkaian Tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Dengan begitu, karakteristik kebijakan publik tergolong atas 4 yaitu:

1. Adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai, yaitu pemecahan masalah publik;
2. Adanya tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan;
3. Merupakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan publik;
4. Adakalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negatif, yaitu ketetapan untuk tidak melakukan tindakan apa-apa.

Konsep kebijakan publik secara terperinci ialah **Pertama**, kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang sengaja dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekedar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang secara acak, asal-asalan dan serba kebetulan. **Kedua**, kebijakan pada hakikatnya terdiri dari tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh

pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. **Ketiga**, kebijakan itu ialah apa yang nyata dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu,

2.2.2. Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Menurut Subarsono (2005:10) secara tradisional, pakar ilmu politik mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori yaitu kebijakan substantif (misalnya pada kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, dan hak-hak sipil), Kelembagaan (misalnya pada kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, dan kebijakan departemen), Kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya pada kebijakan reformasi, kebijakan masa orde baru, kebijakan masa orde lama).

Menurut James Anderson (1979) dalam Suratman (2017:15) mengategorikan kebijakan publik ke beberapa jenis ialah sebagai berikut:

1. Kebijakan Substantif vs Kebijakan Prosedural

Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dijalankan. *Substantive Policies* : kebijakan tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah.

2. Kebijakan Distributif vs Kebijakan Regulatori vs Kebijakan Redistributif

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau larangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. *Distributive Policies*: kebijakan tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi sejumlah aspek. Sedangkan kebijakan redistributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat. *Re-Distributive Policies*: kebijakan yang sengaja dilakukan oleh pemerintah untuk memindahkan pengalokasian kekayaan, pendapatan, pemilikan.

3. Kebijakan Material vs Kebijakan Simbolis

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok masyarakat sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis kepada kelompok masyarakat sasaran.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*private goods*)

Kebijakan barang umum adalah kebijakan yang bertujuan untuk mengatur pemberian barang dan pelayanan publik. Sedangkan kebijakan barang privat adalah kebijakan yang

mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

2.3 Anak Berkebutuhan Khusus

Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) merupakan anak yang memiliki perbedaan signifikan dari fungsi manusia secara umum seperti halnya memiliki perbedaan fisik, sensorik, psikologis, mental, intelektual yang dapat menghambat dalam bersosialisasi. Sementara, dalam Nurida (2015:1) menurut Mangunsong yang merupakan guru besar Psikologi Pendidikan Universitas Indonesia, menyebutkan "...anak berkebutuhan khusus adalah anak yang membutuhkan pendidikan dan layanan khusus untuk mengoptimalkan fungsi kemanusiaanya secara utuh akibat adanya perbedaan kondisi dengan kebanyakan anak lainnya."

Menurut Zaenal Alimin (2012:2) Anak Berkebutuhan Khusus dapat diartikan sebagai anak yang memerlukan pendidikan yang disesuaikan dengan hambatan belajar dan kebutuhan masing-masing anak secara individual. Cakupan konsep anak berkebutuhan khusus dapat dikategorikan menjadi dua kelompok besar yaitu anak berkebutuhan khusus yang bersifat sementara (temporer) dan anak berkebutuhan khusus yang bersifat permanent (menetap).

Anak berkebutuhan khusus yang bersifat sementara (temporer) adalah anak yang mengalami hambatan belajar dan hambatan perkembangan disebabkan oleh faktor-faktor eksternal. Seperti halnya anak yang mengalami gangguan emosi karena trauma akibat diperkosa

sehingga anak ini tidak dapat beraktivitas seperti biasanya. Jika kondisi seperti ini tidak diatasi lebih awal dan intervensi yang tepat boleh jadi akan menjadi permanen.

Anak Berkebutuhan Khusus yang bersifat permanen (menetap) adalah anak-anak yang mengalami hambatan belajar dan hambatan perkembangan yang bersifat internal dan akibat langsung dari kondisi kecacatan, yaitu seperti anak yang kehilangan fungsi penglihatan, pendengaran, gangguan kognitif, gangguan gerak (motorik), gangguan interaksi-komunikasi, gangguan intelektual, gangguan emosi, dan tingkah laku. Dengan kata lain gangguan permanent biasa disebut anak penyandang kecacatan (Penyandang Disabilitas).

Pada pasal 1 UU No.8 Tahun 2016 menyatakan bahwa penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

Selain itu, dalam UU No.8 Tahun 2016 menjelaskan Ragam Penyandang Disabilitas terbagi atas 4 yaitu Penyandang disabilitas fisik, penyandang disabilitas intelektual, penyandang disabilitas mental, dan/atau penyandang disabilitas sensorik. Ragam penyandang disabilitas sebagaimana dimaksud dapat dialami secara tunggal, ganda

atau multi dalam jangka waktu lama yang ditetapkan oleh tenaga medis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Klarifikasi medis menyatakan bahwa yang termasuk anak berkelainan adalah adanya hendaya tidak secara fisik atau sensoris, tetapi Batasan perilaku anak apabila mempunyai keterbelakangan mental, gangguan emosi, ataupun penyimpangan perilaku. Sedangkan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia membagi anak berkelainan menjadi 11 macam, yaitu tunanetra, *low vision*, tunarungu, keras pendengaran kelainan fisik, gangguan penyesuaian diri, penyimpangan perilaku, kesulitan belajar, epilepsy, gangguan bicara, dan autistik

2.3.1 Down Syndrome

Down syndrome pertama kali ditemukan oleh Dr. John Langdon pada tahun 1866. Menurutnya down syndrome ialah suatu gangguan yang disebabkan oleh kelainan genetik berupa trisomi pada kromosom ke 21. Down syndrome merupakan salah satu kategori disabilitas Tunagrahita yang memiliki tingkat kecerdasan di bawah anak normal lainnya. Down syndrome merupakan suatu kondisi keterbelakangan mental maupun fisik pada anak yang tidak normal pada perkembangan kromosom ke-21 dibandingkan anak normal.

Kelebihan kromosom yang mempengaruhi tingkat intelektual IQ yang lebih rendah dari anak lainnya. Selain itu,

mempengaruhi kekuatan fisik pada anak sebayanya. Anak down syndrome memiliki perkembangan 2 kali lebih lambat dibandingkan anak normal. Anak down syndrome di kalangan masyarakat dikenal dengan sebutan muka seribu dikarenakan anak yang mengalami penyakit ini memiliki kesamaan bentuk wajah.

Down syndrome menurut Gunarhadi (2005 : 13) menyatakan bahwa suatu kumpulan gejala akibat dari abnormalitas kromosom, biasanya kromosom 21 yang tidak dapat memisahkan diri selama meiosis sehingga terjadi individu dengan 47 kromosom. Selikowitz (2001 : 58) menjelaskan bahwa down syndrome masuk pada golongan tunagrahita yang disebabkan kelainan genetik yang berdampak pada keterbelakangan mental sehingga berdampak pada aspek kognitif, motorik, dan psikomotorik. Anak tersebut selalu berkembang, tetapi kecepatan perkembangannya lebih lambat dibandingkan dengan anak pada umumnya.

2.3.2 Autis

Autis diperkenalkan sejak tahun 1943 oleh Leo Kanner dari Universitas John Hopkins. Autis berasal dari kata auto yang berarti sendiri, sedangkan isme berarti aliran atau paham. Pengertian sempit autis merupakan suatu kondisi seakan-akan hidup di dunianya sendiri. Sedangkan dalam arti luas autis

merupakan suatu kondisi perkembangan yang mempengaruhi mental seorang anak yang mengalami hambatan dalam berinteraksi dan berkomunikasi.

Autisme menurut Sumarna dalam Koswara (2013:10) ialah sebagai bagian dari anak berkelainan dan mempunyai tingkah laku yang khas, memiliki peran terganggu dan terpusat pada diri sendiri serta hubungan yang sangat minim dengan realitas eksternalnya. Perilaku autis digolongkan dalam 2 jenis, yaitu perilaku yang eksekusif (berlebihan), dan perilaku yang defisit (berkurang).

Golongan perilaku eksekusif adalah hiperaktif dan tantrum (mengamuk) berupa menjerit, menyepak, menggigit, mencakar, memukul, tidak dapat tenang dan terkadang menyakiti diri sendiri. Sedangkan perilaku defisit ditandai dengan gangguan bicara, perilaku sosial kurang sesuai (naik ke pangkuan ibu bukan untuk kasih sayang tapi untuk meraih kue), defisit sensoris sehingga dikira tuli, bermain tidak benar dan emosi yang tidak tepat, misalnya tertawa tanpa sebab dan melamun.

Menurut Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menyatakan bahwa gejala-gejala autisme akan tampak semakin jelas setelah anak mencapai usia 3 tahun, yaitu berupa:

1. Gangguan komunikasi verbal maupun non-verbal (terlambat bicara, banyak meniru)
2. Gangguan dalam interaksi sosial (tidak menengok jika dipanggil, menjauh jika diajak main dan justru asyik main sendiri)
3. Gangguan dalam berperilaku (Pada anak autistik terlihat adanya perilaku yang berlebihan dan kekurangan secara motorik)
4. Gangguan dalam Emosi (kurangnya rasa empati, tertawa sendiri, sering mengamuk)
5. Gangguan dalam Persepsi Sensoris (Mencium atau menjilat benda apa saja, tidak menyukai rabaan, bila mendengar suara keras langsung menutup telinga)

2.4 Kerangka Konsep

Dalam melakukan penelitian, peneliti mengembangkan dengan membuat kerangka konseptual. Menurut Tachan (2006), unsur-unsur implementasi kebijakan publik ialah:

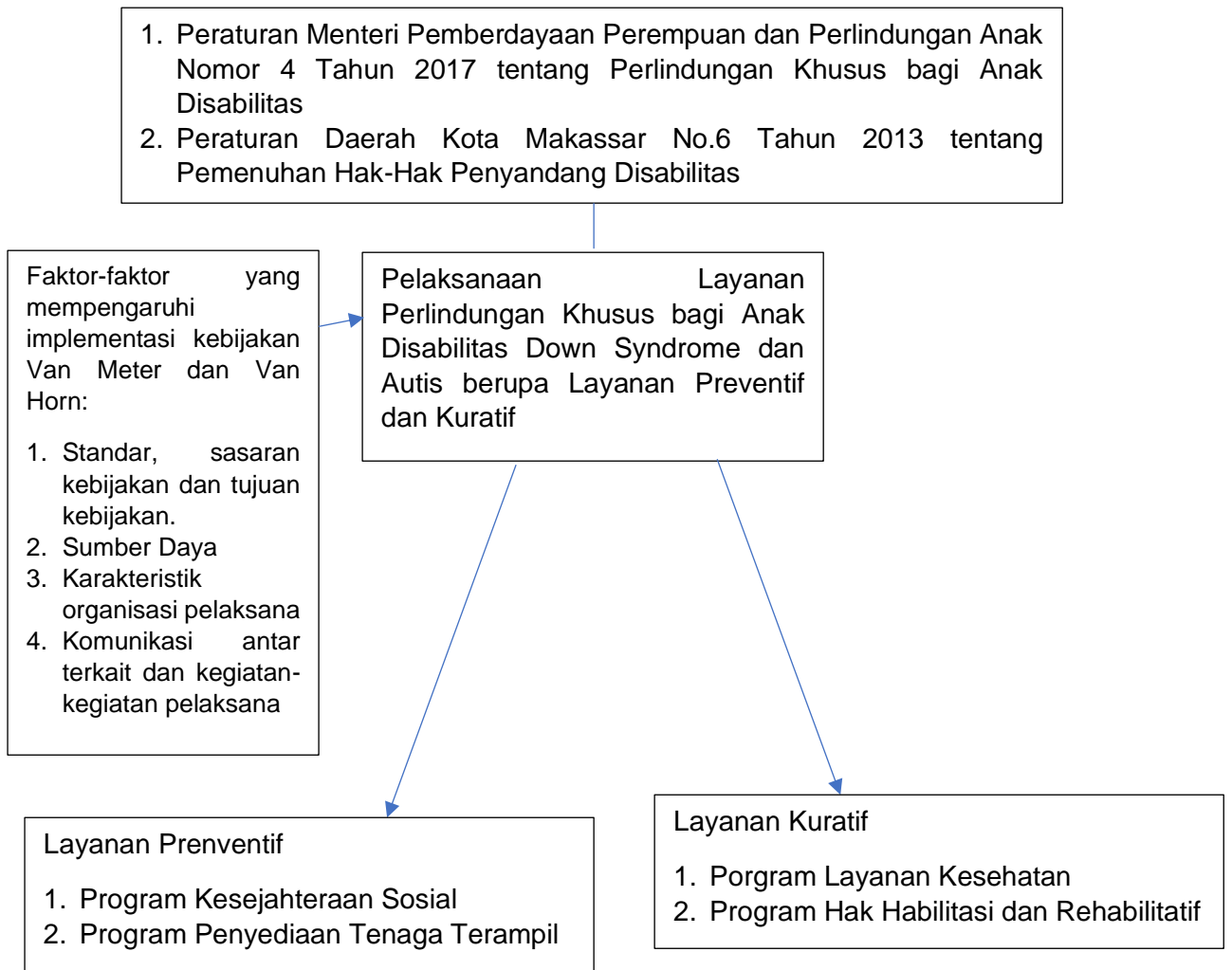
1. Unsur pelaksana
2. Adanya program yang dilaksanakan
3. Target group atau kelompok sasaran

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam membentuk program-program untuk menjawab setiap permasalahan yang terjadi dilapangan. Pelaksana kebijakan menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, pengawasan, serta penilaian. Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi.

Pedoman dalam melaksanakan pelayanan perlindungan khusus bagi anak disabilitas diatur dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2017 tentang perlindungan khusus bagi anak disabilitas. Adapun indikator penilaian dalam implementasi kebijakan diantaranya: pelaksanaan perlindungan khusus anak disabilitas berupa layanan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif. Namun penelitian ini, hanya mengambil point layanan kuratif dan preventif yang mempengaruhi perkembangan anak disabilitas down syndrome dan autis.

Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn ditentukan oleh 6 variabel-variabel itu terdiri dari standar dan tujuan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, sikap para pelaksana, dan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Untuk analisis kebijakan ditentukan pada hasil input data saat penelitian dilaksanakan sehingga

dapat ditarik faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut.



Gambar 6. Kerangka Konsep