

# PEMBADANAN (*EMBODYING*) KEBIJAKAN BERBASIS KAPASITAS DALAM PEMBERDAYAAN DIFABEL UNTUK PENANGGULANGAN KEMISKINAN\*

Andina Elok Puri Maharani, Isharyanto, dan Rosita Candrakirana  
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret  
E-mail: andina\_hukum@yahoo.com

## Abstract

*This empirical law research is aimed at embodying the capacity-based policy to the difable. The instrument for data's collection was conducted by structured interview and observation which were supported by literature data. Capacity-based Approach is a model that recognizes disability based on the value of ability and function. This approach provides a framework for learning disability, particularly analyzing the defects of existing paradigms and assessing economic sources along with the disability consequences. The key point of operational level on Capacity-based Approach to the empowerment of the disable in poverty prevention includes four points: Inclusion, Participation, Access, and Quality. This study suggests a holistic approach to reform the policy to empower the disable to be free from poverty.*

*Key words: embodying, difable, poverty alleviation*

## Abstrak

Penelitian hukum empiris ini bertujuan mewujudkan pembedaan kebijakan berbasis kapasitas bagi kaum difabel. Instrumen pengumpulan data dengan wawancara terstruktur dan observasi yang didukung data kepustakaan. Pendekatan Berbasis Kapasitas merupakan model yang mengakui kecacatan yang didasarkan pertimbangan nilai kemampuan dan fungsi. Pendekatan ini menyediakan kerangka kerja untuk mempelajari kecacatan, khususnya menganalisis paradigma cacat yang ada dan menilai sumber ekonomi dan konsekuensi kecacatan. Kata kunci taraf operasionalisasi Pendekatan Berbasis Kapasitas guna pemberdayaan difabel dalam penanggulangan kemiskinan meliputi 4 hal, yaitu Inklusi, Partisipasi, Akses, dan Kualitas. Penelitian ini menyarankan pendekatan holistik untuk reformasi kebijakan guna memberdayakan difabel untuk keluar dari kemiskinan.

Kata kunci: pembedaan, difabel, penanggulangan kemiskinan

## Pendahuluan

Kemiskinan merupakan masalah yang harus ditanggulangi secara serius.<sup>1</sup> Persoalan kemiskinan sudah masuk pada dimensi yang harus dipecahkan dengan sebuah strategi kebijakan.<sup>2</sup> Penyebab kemiskinan harus ditilik dari berbagai segi, termasuk pemerataan pendapatan dan ke-

sempatan bagi seluruh komponen masyarakat.<sup>3</sup> Menyinggung masalah komponen masyarakat, difabel adalah kelompok rentan terhadap diskriminasi terutama dalam kesempatan kerja.<sup>4</sup> Dasar analisis pemikiran ini adalah rendahnya kualitas sumber daya difabel yang mengakibatkan difabel tidak mampu bersaing dalam pembangunan sehingga difabel menjadi miskin.<sup>5</sup> Oleh karena itu perlu diciptakan proyek pening-

\* Artikel ini merupakan artikel hasil penelitian Hibah Bersaing yang dibiayai oleh dana BOPTN UNS Tahun 2013 berdasarkan Kontrak Nomor 165/UN27.11/PN/2013 tanggal 10 Juni 2013.

<sup>1</sup> Jesse Ribot and Nancy Peluso, "A Theory of Access", *Rural Sociology*, Vol. 68 No. 2, 2003, hlm. 153.

<sup>2</sup> Stephen Golub "The Commission on Legal Empowerment of the Poor: One Big SFew Steps Back for Development Policy", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 20 No. 1, 2009, hlm. 601.

<sup>3</sup> Anthony Alfieri, "The Antinomies of Poverty Law and a Theory of Dialogic Empowerment", *Review of Law and Social Change*, Vol. 16 No. 4, 2007, hlm. 659.

<sup>4</sup> S. Parker, "International Justice: The United Nations Human Rights and Disability." *Journal of Comparative Social Welfare*, Vol. 22 No. 1, 2006, hlm. 63-78.

<sup>5</sup> Anne Booth, "Decentralisation and Poverty Alleviation in Indonesia Environment and Planning." *Journal of Government and Policy*, Vol. 21 No 2, 2003, hlm. 181-202.

katan ketrampilan untuk peningkatan pendapatan mereka.<sup>6</sup>

Pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan dilakukan sejak tahun 1998 sampai sekarang mampu menurunkan angka kemiskinan Indonesia yang berjumlah 47,97 juta (23,43%) tahun 1999, menjadi 30,02 juta (12,49%) tahun 2011.<sup>7</sup> Berdasarkan Worldfactbook, BPS, dan World Bank, di tingkat dunia penurunan jumlah penduduk miskin di Indonesia termasuk yang tercepat dibandingkan negara lainnya.<sup>8</sup>

Berkaitan dengan program penanggulangan kemiskinan yang komprehensif, salah satu peran penanggulangan kemiskinan dilakukan pemerintah daerah khususnya Surakarta. Angka kemiskinan di Surakarta menurut pernyataan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan tahun 2012 masih tergolong tinggi yakni 133.600 orang. Peran pengentasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta antara lain melalui sejumlah langkah seperti santunan kematian, Bantuan Pendidikan maupun Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat. Program penanggulangan kemiskinan ini juga mencakup difabel. Jumlah difabel di wilayah eks-Karisidenan Surakarta<sup>9</sup> sebanyak 63.000 jiwa, hanya 15% yang memiliki pekerjaan tetap. Data lain menyebutkan jumlah difabel di Kota Surakarta hingga tahun 2007 mencapai lebih dari 5.000 jiwa. Sebanyak 80% (4.000 jiwa) diantaranya sudah berkeluarga. Sebanyak 60% dari 4.000 jiwa tersebut hidup di bawah garis kemiskinan.<sup>10</sup> Program yang berkaitan dengan penanganan kemiskinan difabel, misalnya Jaminan Sosial Penyandang Cacat, pembekalan Pelatihan bagi Difabel, dan bursa

kerja Penyandang Cacat. Program tersebut masih berupa pemberian bantuan dan fasilitas belum termasuk kebijakan yang diprogramkan oleh pemerintah kota Surakarta.

Peran pemerintah daerah di era otonomi daerah ini, sangat diperlukan untuk mengatasi permasalahan daerah utamanya masalah kemiskinan.<sup>11</sup> Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>12</sup> Untuk itu dalam membantu peran pemerintah daerah dalam menangani permasalahan dan kontrol terhadap pelaksanaan hak difabel maka diperlukan adanya pembedaan kebijakan berbasis kapasitas agar pelayanan terhadap difabel dapat terpenuhi dengan baik.<sup>13</sup> Formulasi kebijakan ini sebagai wujud jaminan terhadap Hak Asasi Manusia. Jaminan atas HAM meneguhkan pendirian bahwa negara bertanggungjawab atas tegaknya supremasi hukum.<sup>14</sup>

### Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang dibahas pada artikel ini adalah bagaimana konsep pembedaan (*embodying*) kebijakan berbasis kapasitas dalam pemberdayaan difabel untuk penanggulangan kemiskinan?

### Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Instrumen pengumpulan data penelitian ini adalah wawancara terstruktur dan observasi yang didukung data kepustakaan serta dilakukan penelitian lapangan terhadap responden dari perusahaan manufaktur di Surakar-

<sup>6</sup> S.W. Mercer, "Disability and human rights". *The Lancet Journal of Public Policy*, Vol. 16 No. 2, 2007, hlm. 370, 548-549

<sup>7</sup> D.A. Green, "A cautionary discussion about relying on human capital policy to meet redistributive goals", *Canadian Public Policy*, Vol. 33 No. 4, 2007, hlm. 397-418.

<sup>8</sup> Kevis Davis dan Michael Trebilcock, "The Relationship between Law and Development: Optimists versus Skeptics", *American Journal of Comparative Law*, Vol. 56 No. 2, 2008, hlm. 895-946.

<sup>9</sup> Dalam tulisan media, eks Karisidenan Surakarta ini acapkali ditulis sebagai "Solo Raya", yang menunjuk kepada Kota Surakarta, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Klaten, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Karanganyar.

<sup>10</sup> Lihat dalam <http://grafi-sosial.org.2012.>, diakses pada tanggal 6 Juni 2013.

<sup>11</sup> J. Alm, R. Aten, dan R. Bahl, "Can Indonesia Decentralize Successfully? Plans, Problem, and Prospects", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 37 No 1, 2004, hlm. 83-102. Baca juga: George Fane "Change and Continuity in Indonesia's New Fiscal Decentralisation Arrangements", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 39 No. 2, 2003, hlm. :159-76.

<sup>12</sup> Vedi R. Hadiz, "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-institutionalist Perspectives" *Development and Change*, No. 4, 2004, hlm. 697-718.

<sup>13</sup> Pranab Bardhon, "Decentralization of Government and Development", *The Journal of Economics Perspective*, Vol. 16 No. 4, 2007, hlm. 185-205.

<sup>14</sup> A. Sen, "Elements of a theory of human rights", *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 32 No. 4, 2004, hlm. 315.

ta. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan model interaktif.

## Pembahasan

### Respon terhadap Pemberdayaan Difabel Berbasis Kapasitas untuk Penanggulangan Kemiskinan di Kota Surakarta

Penelitian ini mengikuti rekomendasi dari *Washington Group on Disability Statistic* dalam menyusun pertanyaan survei pada kecacatan. Difabel tidak identik dengan kondisi medis/pembatasan fungsional.<sup>15</sup> Sebaliknya, difabel adalah hasil lingkungan yang mencegah orang untuk berpartisipasi penuh dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat mereka.<sup>16</sup>

Kecacatan dan kemiskinan merupakan 2 (dua) hal yang berkaitan. Kemiskinan dapat menyebabkan kecacatan karena gizi buruk, pelayanan kesehatan dan sanitasi yang buruk, keadaan hidup yang tidak aman, serta keterbatasan akses dalam memperoleh pekerjaan.<sup>17</sup> Sebaliknya, orang cacat dapat terperangkap ke dalam kemiskinan karena hambatan atas akses pendidikan, pekerjaan, kegiatan sosial, dan semua aspek kehidupan.<sup>18</sup> Salah satu alasan kelangkaan upaya memasukkan kecacatan dalam program pembangunan adalah kurangnya pemahaman tentang bagaimana para penyandang cacat dan keluarga mereka ini harus dilihat sebagai bagian populasi keseluruhan dan pada proses pembangunan.<sup>19</sup>

Penulis melakukan penelitian di Dinsosnakertrans, Bappeda dan DPRD Surakarta untuk memperoleh gambaran pembedaan kebijakan berbasis kapasitas dalam rangkapananggulangan kemiskinan bagi difabel di Kota Surakarta. Dari hasil penelitian tersebut diperoleh beberapa informasi penting.

Informan di Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi (Dinsosnakertrans) Surakarta dalam wawancara tanggal 19 Agustus 2013 mengatakan bahwa baru-baru ini muncul kembali tuntutan untuk informasi lebih lanjut yang berkaitan dengan kecacatan dan kemiskinan kronis. Hal ini disebabkan kesadaran bahwa orang cacat tidak proporsional antara termiskin dari yang miskin disemua bagian dunia, dan bahwa target pembangunan tidak mungkin dipenuhi tanpa termasuk orang cacat. Penyebab dasar kemiskinan ini adalah pengecualian dari kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Hubungan antara cacat dan kemiskinan kronis bervariasi dalam dan antarbudaya. Meskipun orang cacat yang tidak proporsional di antara mereka yang hidup dalam kemiskinan kronis dan semua orang cacat mengalami diskriminasi, tidak semua penyandang cacat miskin dalam hal ekonomi. Kemiskinan tidak hanya tentang tingkat pendapatan tetapi juga tentang pengucilan sosial dan ketidakberdayaan.

Salah satu alasan kesulitan identifikasi identitas difabel setidaknya pada dua wilayah di mana salah satunya terkait ambang batas yang digunakan untuk mendefinisikan cacat rendah berkaitan dengan pertanyaan survei pada visi. Visi kesulitan kecil, yang diukur dengan pertanyaan survei, telah berkorelasi positif dengan konsumsi di sejumlah negara. Hal ini tidak seperti kesulitan berat visi dan kesulitan dalam semua domain lainnya, yang berkorelasi negatif dengan konsumsi<sup>20</sup>

Informan di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Surakarta dalam wawancara tanggal 19 Agustus 2013 menyatakan bahwa keterbatasan fungsional merupakan fenomena yang hampir selalu terjadi (untuk menentukan derajat difabel, peneliti). Hampir 16% penduduk Surakarta melaporkan setidaknya sedikit kesulitan dalam salah satu dari 6 domain fungsional atas derajat kecatatan. Dalam hal ini, tingkat keterbatasan fungsional meningkat secara dramatis pada usia pertengahan dan

<sup>15</sup> Jean-Louis Sarbib. "Disability and the Fight against Poverty." *Development Outreach*, July 2005, hlm. 4-6.

<sup>16</sup> Sandor Sipos, 2006, "The World Bank: Inclusive Development and Disability", *PPT presentation for European Conference on Disability & Development Cooperation*.

<sup>17</sup> Daniel Mont, 2007, *Measuring Disability*, Washington D.C., World Bank, hlm. 1.

<sup>18</sup> Adolf D. Ratzka. "Independent Living: Empowers People with Disabilities". *Development Outreach*, July 2005, hlm. 18-19.

<sup>19</sup> Lorna Jean Edmonds. 2005. *Disabled People and Development. Poverty and Social Development Papers No. 12*. Asian Development Bank, hlm. 13.

<sup>20</sup> M.E. Loeb, A.H. Eide, dan D. Mont. "Approaching the Measurement of Disability Prevalence: The Case of Zambia." *European Journal of Disability Research*, Vol. 2 No. 4, 2008, hlm. 32-43

mencapai sekitar 2/3 penduduk di atas usia 62. Bagi orang di bawah 40, termasuk anak, tingkat 4-5%. Perbedaan gender tidak besar, tidak diragukan lagi karena setidaknya sebagian lagi harapan hidup perempuan dan dengan demikian cacat lebih ber-kaitan dengan usia.

Terkait dengan masalah kemiskinan, perbedaan tingkat kemiskinan antara rumah tangga yang memiliki difabel dengan yang tidak memiliki difabel tidak begitu tinggi. Menurut informasi yang diuraikan narasumber di Dinsosnakertrans, setelah mengontrol pendidikan, hasil menunjukkan bahwa penyandang cacat bekerja relatif kurang produktivitasnya dan ketidakmampuan mereka dikaitkan dengan akses pendidikan. Dikatakan bahwa angka partisipasi secara signifikan lebih rendah bagi anak penyandang cacat dibandingkan anak tanpa cacat. Misalnya, pendaftaran SD untuk anak usia 6-12 hampir 96% untuk anak tanpa cacat, namun sekitar 69% untuk anak cacat ringan, sedang, atau berat. Kesenjangan ini bahkan lebih tinggi ketika ambang lebih ketat digunakan. Mengingat pentingnya pendidikan bagi kehidupan, ini menempatkan anak cacat, rata-rata, pada kerugian mata pencaharian dari awal.

Pemerintah Kota Surakarta banyak menggunakan konseptualisasi holistik kemiskinan yang mencakup konsep seperti kerentanan, keterbatasan akses, dan akses ke sumber daya alam dan jasa, serta kekurangan pendapatan. Pengucilan sosial melengkapi pemahaman holistik kemiskinan dengan menambahkan dimensi kausalitas. Pengucilan sosial adalah sebuah konsep yang sangat berguna untuk memahami dinamika kecacatan dan kemiskinan.

Konsep tersebut antara lain tercermin dari pandangan informan dari Bappeda. Dikatakan oleh informan bahwa kemiskinan adalah tentang kerentanan makhluk yang terbuka dan berdaya dalam menghadapi risiko dan guncangan terhadap rumah tangga. Hal ini juga disebabkan oleh tingkat langka dan pasti aset pribadi dan akses ke layanan. Hubungan antara kemiskinan dan kecacatan adalah kompleks dan multi arah. Kemiskinan kontribusi untuk cacat melalui kurang pendidikan, kurang gizi, perawatan kesehatan buruk, lingkungan tercemar,

kecelakaan kerja dan jalan, serta konflik dan bencana. Beberapa layanan tersedia untuk penyandang cacat sering kurang dana, kurang berhasil, dan kapasitas terbatas. Secara bersamaan, kemiskinan dan kecacatan menciptakan lingkaran setan. Meskipun perhubungan dari kemiskinan dengan kecacatan mungkin tidak sejelas perhubungan kecacatan terhadap kemiskinan, bukti yang cukup menyoroti faktor risiko mereka yang hidup dalam pengalaman kemiskinan, serta bagaimana faktor tersebut dapat meningkatkan penurunan dan kecacatan. Kemiskinan dan kelaparan hampir pasti terkait dengan kekurangan gizi, perumahan buruk, dan layanan perawatan kesehatan yang tidak memadai. Faktor ini menyebabkan peningkatan risiko penurunan, yang pada gilirannya dapat menyebabkan kecacatan.

Pada kesempatan yang sama, sembari meyakinkan peneliti bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan prioritas pemerintahan daerah, ia juga hati-hati mengeluhkan betapa harus diakui jika aksesibilitas kalangan difabel dalam hal tertentu belum terpenuhi. Dikatakan olehnya bahwa kemiskinan merupakan perhatian utama dari Pemerintah. Ini melintasi semua sektor masyarakat. Beberapa program penanggulangan kemiskinan telah dirumuskan dan dilaksanakan, namun penilaian ini telah menunjukkan sedikit perbaikan dalam situasi miskin termasuk penyandang cacat. Para penyandang disabilitas umumnya antara termiskin dari yang miskin. Mainstream program penanggulangan kemiskinan. Pemerintah tidak selalu memenuhi kebutuhan penyandang cacat. Penyandang cacat memiliki akses terbatas terhadap pelayanan sosial dasar, seperti gedung publik, pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan transportasi.

Informan yang berasal dari SKPD yang bertanggung jawab untuk perencanaan pembangunan kota itu dengan nada mengeluh dan pesimis mengatakan dalam wawancara 19 Agustus 2013, bahwa meskipun upaya untuk menyamakan peluang dan memperbaiki nasib mereka, para penyandang cacat terus menderita pengucilan dari peluang sosial dan ekonomi karena hambatan sistemik terhadap partisipasi mereka, seperti pengecualian mereka dari proses

pengambilan keputusan, sikap negatif tentang kecacatan yang melanggengkan marginalisasi, dan kerangka kerja legislatif diskriminasi yang tidak hanya dikecualikan penyandang cacat tapi juga memberikan kontribusi terhadap penciptaan hambatan partisipasi mereka.

Pandangan pemerintah di atas sesuai hasil wawancara dengan informan di DPRD yang juga menjadi salah satu unsur pimpinan di badan legislatif ini. Dikatakan dalam wawancara tanggal 2 September 2013, jelas bahwa mayoritas penyandang cacat mengalami hambatan yang signifikan untuk mobilitas. Namun mobilitas mereka bervariasi sesuai dengan kecacatan mereka, dan sumber daya keuangan dan keluarga yang mereka miliki.

Informan juga mengeluhkan betapa Perda Nomor 2 Tahun 2008 sudah ditetapkan hampir 5 tahun yang lampau dan sekarang belum dapat dilaksanakan dengan baik. Ia mencontohkan mengenai aksesibilitas fisik terkait dengan lalu lintas. Selanjutnya, informan menegaskan bahwa cacat mempengaruhi tidak hanya penyandang cacat tapi pendapatan sekarang dan masa depan dari seluruh rumah tangga. Hal itu juga membawa konsekuensi kepada ongkos yang perlu dikeluarkan.

Selanjutnya, informan dari DPRD menyetujui untuk merangkul semua kalangan dalam rangka pembangunan yang bersifat inklusif. Dikatakannya bahwa tujuan pembangunan yang inklusif adalah untuk menciptakan masyarakat yang inklusif yang mengambil kelompok rentan dan terpinggirkan menjadi diperhitungkan. Pembangunan inklusif pendukung pengarusutamaan kecacatan sebagai masalah pembangunan. Dalam konteks menjangkau penyandang cacat yang miskin dan lapar, hal ini dapat dicapai dengan meningkatkan produksi pangan, meningkatkan gizi, dan mengintegrasikan isu kecacatan dalam kebijakan pembangunan berkelanjutan. Inisiatif semacam itu harus bertujuan untuk meningkatkan pendapatan dan kesempatan kerja bagi penyandang cacat dalam semua aspek pekerjaan, termasuk pertanian dan sektor terkait.

Informan tersebut pada kesempatan yang sama juga menegaskan perlunya melaksanakan

inklusifitas pembangunan dengan perbaikan akses pelayanan dasar. Dikatakan olehnya bahwa terutama penyandang cacat memiliki akses terbatas terhadap pelayanan sosial dasar. Akses adalah masalah utama saat bangunan tidak dibangun sesuai dengan kode. Akses pendidikan, akses perawatan kesehatan, akses pekerjaan, dan akses transportasi sangat terbatas bagi penyandang cacat. Tapi pertanyaan akses melampaui fisik. Data dari Dinas Pendidikan menunjukkan bahwa kurang dari 3% dari anak dan remaja penyandang cacat memiliki akses pendidikan dasar. Ada sejumlah alasan untuk ini, termasuk kekurangan guru terlatih dan alokasi sumber daya yang tidak memadai.

Mengenai kapasitas untuk menyediakan lingkungan permukiman khusus bagi difabel juga didukung oleh DPRD. Dikatakan bahwa keterjangkauan juga merupakan pertimbangan penting dalam pembelian unit rumah. Kebanyakan proyek perumahan yang terjangkau bagi penyandang disabilitas yang berada di wilayah yang tidak terjangkau. Selain itu, fasilitas biasanya kurang lancar. Perumahan sewa, selain dari yang mahal, tidak mudah diakses bagi penyandang disabilitas. Ada kebutuhan meninjau aturan guna memastikan perumahan sewa sebagai alternatif untuk kepemilikan rumah akan bekerja untuk yang termiskin dari yang miskin, termasuk mereka yang cacat. Instansi atau perorangan yang memiliki unit perumahan sewa harus menjamin penyediaan fitur fisik yang menjamin aksesibilitas bagi difabel.

Mengenai akses pendidikan ini, informasi dari Dinsosnakertrans diakui sebagai persoalan penting. Dikatakannya bahwa yang saya tahu, konsep inklusi dalam pendidikan telah menjadi semakin diterima untuk waktu sekarang. Pengakuan [bahwa] penyandang disabilitas, terutama anak dan kaum muda, memiliki hak untuk di masukkan dalam program pendidikan baik formal maupun non-formal, memberikan kesempatan bagi pemerintah dan semua pemangku kepentingan lain untuk membuat pendidikan yang efektif dan responsif terhadap peserta didik dengan kebutuhan yang beragam. Ini merupakan langkah penting untuk mewujudkan tujuan pendidikan untuk semua. Perlu dicatat, mes-

kipun peningkatan kesadaran, inklusi anak penyandang cacat dalam pendidikan terus menjadi perjuangan yang berat, dengan hanya 3-5% anak cacat usia sekolah sedang mengakses kesempatan pendidikan.

Berdasar kondisi itu, informan dari kalangan DPRD menyetujui pula bahwa untuk inklusifitas pembangunan, akses pendidikan bagi kalangan difabel layak untuk ditingkatkan. Dalam wawancara dengan informan di Dinsosnakertrans, di samping pendidikan, nampaknya ada kemauan pemerintah untuk mendukung semangat kewirausahaan di kalangan difabel. Dikatakan bahwa program ini meliputi pengembangan ketrampilan kewirausahaan, seperti identifikasi peluang bisnis, pengembangan rencana usaha kecil dan menengah, dan penyediaan manajemen dan keterampilan akuntansi/pembukuan sederhana. Program ini juga mencakup layanan dukungan dalam pemasaran dan produksi serta akses ke pinjaman bebas bunga/bunga rendah bagi penyandang cacat. Dengan memberikan alternatif yang layak, program ini memberikan penyandang cacat yang tidak kompetitif di pasar kerja terbuka, pilihan untuk menjadi pengusaha wiraswasta.

Informan dalam kesempatan yang sama juga menolak membebaskan kesempatan kerja bagi difabel hanya di pundak pemerintah dan lebih jika itu dimaknai prioritas utama difabel adalah bekerja di pemerintahan. Dikatakan dalam wawancara tersebut bahwa telah diamati bahwa sementara urusan pemerintah digunakan untuk menyediakan sebagian besar kesempatan kerja bagi penyandang disabilitas, jumlah pekerjaan yang tersedia berkurang karena meningkatnya defisit anggaran yang memaksa instansi pemerintah untuk mengurangi ukuran staf mereka. Karyawan penyandang cacat, yang sering tidak memiliki kualifikasi pendidikan dan pengalaman rekan lainnya adalah yang pertama untuk kehilangan pekerjaan mereka dalam proses perampingan.

**Evaluasi dan Implementasi Pembedaan Kebijakan Berbasis Kapasitas untuk Pemberdayaan Difabel dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan di Kota Surakarta**

Difabel dalam kebijakan nasional diakui sebagai individu, serta anggota masyarakat dan karena itu berkaitan dengan semua aspek hidupnya. Juga dipaparkan bahwa tingkat pengangguran di antara orang cacat setinggi 80%. Cacat secara substansial dapat meningkatkan risiko kemiskinan dan merupakan gejala kemiskinan. Sifat ini membuat siklus kemiskinan orang cacat sangat sulit untuk mengatasi dan membutuhkan pengakuan serta dukungan dari pemerintah, lembaga donor dan LSM. Dampak kemiskinan pada orang cacat lebih dipengaruhi oleh situasi konflik dan bencana alam. Mereka cenderung menempati posisi sosial dan ekonomi paling rentan dalam masyarakat sehingga sulit bagi mereka dan keluarga mereka untuk menghadapi kejadian tak terduga.

Cacat dapat membatasi kemampuan seseorang dalam berbagai cara. Hal ini mungkin karena sifat gangguan itu sendiri dan karakteristik pribadi lainnya, sumber daya yang tersedia untuk orang, dan lingkungan. Gangguan mental atau fisik yang parah dapat menyebabkan penurunan dalam kisaran peluang praktis individu.

Penyandang cacat ditandai dengan modal manusia dan sosial rendah, yang pada gilirannya mempengaruhi kemampuan mereka untuk memperoleh pendapatan. Modal manusia meliputi kesehatan, pendidikan, dan tenaga kerja, yang dapat dikompromikan oleh kecacatan sebagai akibat dari penurunan baik sendiri atau diskriminasi sosial. Pandangan kemiskinan mengidentifikasi tenaga kerja sebagai aset modal manusia yang paling penting Pendidikan rendah juga merupakan faktor penentu penting dari kemiskinan, di paling ekstrem, buta huruf batas kesempatan untuk mendapat pekerjaan, menggunakan layanan pemerintah, dan memperoleh kredit.<sup>21</sup>

Dalam hal ini, informan Dinsos-nakertrans menyatakan bahwa perbedaan angka kemiskinan menurut status kecacatan jauh lebih kecil bila garis kemiskinan ditetapkan sebesar 40% dari pendapatan rata-rata, menunjukkan bahwa hukuman pendapatan dikaitkan dengan cacat,

<sup>21</sup> D.Narayan. 2000. *Voices of the poor: Can anyone hear us?*, Washington DC : World Bank, hlm 5

kendati penting, tidak cukup tinggi untuk memaksakan kondisi hidup yang sangat parah yang akan dikaitkan dengan mencoba untuk bertahan hidup seperti berpenghasilan rendah. Jadi tidak ada dana besar untuk melindungi orang cacat dari yang terkena risiko lebih besar kemiskinan pendapatan dari rumah tangga yang serupa. Pada 60% dari pendapatan rata-rata garis kemiskinan, perbedaan menurut status kecacatan menghilang untuk jenis rumah tangga, pengecualian menjadi para lajang usia kerja dan pasangan memiliki anak, di mana dampak kecacatan menjadi lebih jelas. Hal ini menunjukkan bahwa bahkan ketika rumah tangga ini mampu memperoleh pendapatan sederhana, ketidakmampuan mereka mencegah mereka dari bergerak lebih jauh margin kemiskinan.

Anak yang hidup dalam kemiskinan berada pada risiko lebih besar untuk cacat atau keterlambatan perkembangan, dan merawat anak dengan kecacatan meningkatkan kemungkinan hidup keluarga dalam kemiskinan. Ketegangan hidup miskin, termasuk kekurangan material dan pengucilan sosial, ditambah dengan tingginya biaya merawat anak dengan cacat menciptakan kesulitan kronis dan tidak perlu di dalam keluarga.

Selanjutnya dikatakan oleh informan tersebut bahwa pembiayaan untuk anak difabel lebih mahal daripada peruntukkan serupa bagi anak yang tumbuh normal. Menurut keterangan informan Dinsosnakertrans untuk penyandang difabel di kalangan usia remaja cenderung membutuhkan bantuan yang lebih besar. Sambil menyetujui keterangan Dinsosnakertrans, informan DPRD mengeluhkan bahwa Pemerintah Kota masih cenderung menggunakan *charity model* untuk kebijakan penanggulangan kemiskinan bagi difabel. Sebagai akibatnya, menurut informan tersebut, timbul keluhan atas akses pelayanan sosial dasar tersebut. Dikatakan bahwa keluarga dan pemuda frustrasi dengan daftar tunggu yang panjang untuk layanan dan interaksi, pemberian perawatan dan pelayanan. Interaksi tersebut, terutama ketika layanan secara terpisah terletak dan kurang terkoordinasi, dapat berdampak negatif keluarga anak penyandang cacat. Beban yang lebih besar untuk

keluarga berpenghasilan rendah yang berjuang dengan kebutuhan transportasi dan dalam keluarga orang tua tunggal *juggling* tanggung jawab rumah tangga, tugas pengasuhan, dan pekerjaan tanpa dukungan yang memadai. Kebutuhan sistem layanan pengiriman terpadu dan terkoordinasi sangat akut bagi keluarga anak penyandang cacat yang berinteraksi dengan berbagai penyedia layanan dan sistem perawatan selama perkembangan anak mereka. Dalam kesempatan serupa, *charity model* tidak bisa terus menerus dipertahankan. Apalagi jika dikaitkan dengan pemberdayaan difabel untuk penanggulangan kemiskinan.

Program yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Surakarta terkait dengan pemberdayaan penyandang disabilitas khususnya kurun waktu 3 tahun terakhir ini (2010-2012) serta basis program tersebut adalah pengaturan jaminan sosial. Dijelaskan juga bahwa fungsi pemerintahan dilaksanakan melalui Tim Advokasi Daerah untuk mengelola persoalan difabel tersebut. Secara teoritis, program tunjangan kecacatan tampaknya mengakui fakta bahwa kecacatan dapat meninggalkan seseorang dalam kemiskinan. Program ini, bagaimanapun, tidak membahas cara bahwa kemiskinan menciptakan cacat. Sedangkan arti kecacatan mencakup keyakinan bahwa kecacatan disebabkan oleh kekuatan luar individu, hal ini tidak menyebabkan pemeriksaan menyeluruh dari semua kekuatan yang memiliki konsekuensi serius bagi kesehatan individu atau masyarakat. Secara khusus, definisi kecacatan telah gagal merangkul pandangan masyarakat yang berpusat pada kesehatan yang memperhitungkan ketimpangan distribusi risiko kesehatan dan cacat. Gerakan hak penyandang cacat, oleh karena itu, tidak menganjurkan untuk reformasi luas dalam kebijakan kesehatan atau kesejahteraan.

Selanjutnya, informan tersebut mengatakan mendukung identifikasi dan konsep yang tepat untuk penanggulangan kemiskinan difabel. Dikatakan dalam wawancara tersebut bahwa sebuah kerangka kerja untuk analisis kemiskinan harus berusaha untuk mencerminkan perubahan sosial dan guncangan ekonomi, seperti krisis saat ini, dalam hal jelas manusia. Untuk

ini, kita perlu konsep dan langkah yang tepat. kemudian, kita membahas beberapa masalah yang terkait dengan pendekatan yang ada soal konsep kemiskinan, pengucilan sosial dan kekurangan, dan membahas kontribusi pendekatan kemampuan yang mungkin menawarkan dalam menyelesaikan mereka. Saya menilai pendekatan kemampuan ini dan harus dipahami masalah mereka (maksudnya masalah eksistensi difabel, peneliti) untuk dapat memberikan kerangka kerja yang dapat mencerminkan banyak cara dan yang demikian menawarkan beberapa janji untuk analisis kemiskinan.

Kalangan DPRD juga menegaskan kemiskinan amat terkait dengan akses terhadap sumber daya, sehingga dapat dianalisis bahwa pendekatan yang dibutuhkan untuk pemberdayaan difabel dalam rangka penanggulangan kemiskinan harus diletakkan kepada konteks penghormatan eksistensi difabel dalam masyarakat secara keseluruhan. Pengembangan dan artikulasi model sosial cacat oleh orang cacat itu sendiri adalah penolakan terhadap semua fundamental. Ini tidak menyangkal masalah kecacatan tetapi menempatkannya tepat dalam masyarakat. Ini bukan keterbatasan individu, dari jenis apapun, yang merupakan penyebab masalah tetapi kegagalan masyarakat untuk menyediakan layanan yang sesuai dan memadai menjamin kebutuhan orang cacat yang sepenuhnya diperhitungkan dalam organisasi sosial. Selanjutnya, konsekuensi dari kegagalan ini tidak sederhana dan secara acak jatuh pada individu tetapi secara sistematis atas orang cacat sebagai kelompok yang mengalami kegagalan ini dan menjadi diskriminasi yang dilembagakan oleh masyarakat.

Selain itu, terkait dengan peran DPRD, sesungguhnya untuk mengatasi krisis sosial, DPRD memiliki peran yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.<sup>22</sup>

Jika dikaitkan dengan penanggulangan kemiskinan, maka menurut peneliti di efektivitas dari strategi anti kemiskinan akan tergantung pada sejauh mana ia mampu mengatasi penyebab kemiskinan kelompok. Masing-masing kelompok miskin berbeda, meskipun tum-pang tindih dengan bermacam alasan. Anggota kelompok ini cenderung tidak berdaya dalam hal kontrol mereka atas sumber daya eksternal. Oleh karena itu, mereka cenderung berada di bawah pasar tenaga kerja sangat tidak merata, atau sepenuhnya terpinggirkan dari proses ekonomi mainstream. Dalam kasus difabel, kontribusi ekonomi mereka sementara penting untuk kelangsungan hidup manusia yang tidak diakui dan tidak dihargai. Untuk itu pendekatan berbasis kapasitas diharapkan menjadi alternatif yang rasional untuk mengatasi persoalan tersebut. Pendekatan yang lebih sistematis untuk analisis multidimensi, menggambar pada pendekatan kemampuan, dapat membantu untuk memastikan bahwa indikator yang tepat bekerja dan dapat meningkatkan koherensi analisis dengan meminimalkan inklusi dan kesalahan eksklusif. Pengecualian kesalahan, di sisi lain, merujuk pada kegagalan untuk memasukkan dimensi konseptual penting dalam analisa empiris, dan mungkin setidaknya sebagian tidak dapat dihindari di mana satu mengandalkan data sekunder. Sebagai kerangka penilaian, pendekatan ini tidak dalam posisi untuk memberikan kritik terhadap kapitalisme, meskipun penilaian kemampuan sebaiknya memberikan informasi untuk kritik seperti yang akan dibangun. Dalam fokus pada apa yang dapat dilakukan, dan fokus pada dimensi moneter dan non moneter pendekatan ini dapat membantu untuk mengevaluasi hasil dari masyarakat dalam hal kemampuan yang tidak sama yang dihasilkannya.

#### **Formulasi Pendekatan Berbasis Kapasitas untuk Pemberdayaan Difabel dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan (Pemahaman Teoretis Pendekatan Berbasis Kapasitas)**

Pendekatan Berbasis Kapasitas dikembangkan oleh A.K. Sen sebagai kerangka yang berguna untuk menefinisikan dan memahami penyebab dan konsekuensi ekonomi kecacat-

<sup>22</sup> Sadu Wasistiono & Yonatan Wiyoso, 2009, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Daerah (DPRD)*, Bandung: Fokusmedia, hlm.58

an.<sup>23</sup> Pendekatan ini telah digunakan dalam studi pembangunan internasional untuk menganalisis hubungan antara kecacatan, diskriminasi gender, dan kemiskinan.<sup>24</sup> Penelitian ini mencoba untuk mengatasi kesenjangan dalam literatur atas hal tersebut. Sen mengembangkan Pendekatan Berbasis Kapasitas sebagai seperangkat tesis yang terkait dengan ekonomi, terutama pada penilaian pribadi kesejahteraan, kemiskinan, dan ketimpangan.<sup>25</sup> Sen menganjurkan konsentrasi pada kemampuan seseorang untuk berfungsi, yaitu, apa yang orang dapat dilakukan oleh seseorang dibandingkan memusatkan diri atas standar kemewahan atau utilitas.<sup>26</sup>

Pendekatan Sen berasumsi bahwa kapasitas tidak merupakan kehadiran fisik atau kemampuan mental, melainkan peluang praktis. Berfungsi adalah capaian aktual individu, apa yang benar-benar dilakukan. Di sini, kecacatan dapat dipahami sebagai kekurangan dalam hal kemampuan atau fungsi yang dihasilkan dari interaksi individu berupa karakteristik pribadi (usia, gangguan); keranjang barang yang tersedia (aset, pendapatan); dan lingkungan (sosial, ekonomi, politik, budaya). Pendekatan ini membantu untuk menjelaskan pentingnya penyebab ekonomi dan konsekuensi dari kecacatan dan berkaitan erat dengan pemahaman yang dikembangkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia.

Pendekatan Berbasis Kapasitas dikembangkan oleh Sen sebagai kerangka untuk menganalisis konsep yang berbeda dalam ekonomi, termasuk standar hidup, kesejahteraan pribadi, kualitas hidup, dan kemiskinan. Standar hidup

secara tradisional diukur dengan kemampuan untuk membeli sekeranjang komoditas. Sen mengacu pada pendekatan ini sebagai tampilan kemewahan. Standar hidup juga diukur dalam hal utilitas, dimana utilitas dimaksudkan sebagai kesenangan dan kebahagiaan, atau sebagai alat untuk penilaian dan pilihan. Sen berpendapat bahwa standar konsep hidup meliputi aspek lebih dari kemewahan dan langkah utilitas. Melalui pendekatan kemampuan, Sen berfokus pada jenis kehidupan yang orang dapat hidup, yaitu, pada kemampuan mereka untuk mencapai atau mencapai pada apa yang mereka berhasil menjadi atau melakukan.<sup>27</sup> Kepemilikan komoditas yang berharga hanya sejauh bahwa hal itu memungkinkan seseorang untuk melakukan atau menjadi berbagai hal. Sebuah komoditas dianggap memiliki, misalnya, untuk orang dengan cedera tulang belakang, kursi roda memiliki karakteristik menyediakan transportasi "karakteristik." Ia tidak memiliki karakteristik seperti itu untuk orang yang bisa berjalan.

Berdasar perspektif yang dikembangkan oleh Sen, kemampuan berarti "kesempatan praktis."<sup>28</sup> Makna biasa berfungsi merupakan kegiatan, sesuatu yang dilakukan seseorang. Dalam pendekatan Sen, fungsi memiliki arti yang lebih luas, tetapi juga mencakup kegiatan serta negara yang diinginkan, seperti "yang bergizi baik" atau Sen menggambarkan perbedaan antara kemampuan dan fungsi melalui contoh dua orang yang "bebas dari malaria." kelaparan. Mereka mencapai fungsi yang sama, kekurangan gizi, tetapi mereka memiliki set kemampuan yang berbeda. Salah satunya adalah kelaparan karena keyakinan agama, sedangkan yang lain kelaparan dari ke-miskinan.

Kesehatan merupakan perhatian utama dalam Pendekatan Berbasis Kapasitas yang dikembangkan Sen dan faktor ini dianggap sebagai bagian dari kesejahteraan atau suatu hal dimana kesetaraan kesehatan dianalisis sebagai

<sup>23</sup> A.K. Sen, "Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure", *Economic Journal*, No. 108, 2008, hlm. 1-25.

<sup>24</sup> P. Welch, 2002. "Applying the capabilities approach in examining disability, poverty, and gender", *Proceedings of the conference Promoting Women's Capabilities: Examining Nussbaum's Capabilities Approach*. Cambridge, UK: St. Edmund's College. Baca juga: Ingrid Robeyns, "Will a Basic Income do Justice to Women?" *Analyse und Kritik*, Vol. 23 No. 1, 2001, hlm. 88 - 105.

<sup>25</sup> A.K. Sen, "Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation", *Feminist Economics*, Vol. 10 No. 3, 2004, hlm. 77-80.

<sup>26</sup> Lihat: Anne Phillips, "Defending Equality of Outcome", *Journal of Political Philosophy*, Vol. 11 No. 2, 2003, hlm. 164.

<sup>27</sup> R. Yeo dan K. Moore, "Including disabled people in poverty reduction work: Nothing about us, without us", *World Development*, Vol. 3, 2003, hlm. 571-590.

<sup>28</sup> Lihat: M. Nussbaum, "Beyond the social contract: capabilities and global justice", *Oxford Development Studies*, Vol. 32 No. 1, 2004, hlm. 3-18.

bagian dari keadilan tatanan sosial.<sup>29</sup> Kecacatan belum menerima banyak perhatian sebagai kesehatan dalam pekerjaan Sen. Namun, karyanya dibumbui dengan referensi ke orang dengan gangguan atau penyakit kronis. Fokusnya adalah pada dampak dari karakteristik pribadi, termasuk apa yang disebutnya cacat atau cacat yang merupakan penurunan teori kecacatan, pada kemampuan set seseorang dan penilaian kemiskinan dan kesejahteraan. Penurunan ini dianggap sebagai contoh dari karakteristik pribadi yang harus diperhitungkan dalam menilai kemiskinan dan kesejahteraan pribadi. Di bawah kemewahan tradisional atau pendekatan utilitas di bidang ekonomi, seseorang dianggap lebih baik dari orang lain jika dia bisa memerintahkan komoditas lainnya, terlepas dari apakah orang tersebut memiliki gangguan. Misalnya, menurut Sen “Seseorang yang dinon-aktifkan mungkin memiliki barang primer dan memiliki lebih sedikit kesempatan untuk hidup normal daripada orang tidak dalam kondisi cacat dengan keranjang kecil barang primer. Demikian pula, orang tua atau orang yang lebih rentan terhadap penyakit dapat lebih dirugikan dalam arti yang berlaku umum bahkan dengan seperangkat besar barang primer”.<sup>30</sup>

Pendekatan Berbasis Kapasitas adalah kerangka normatif yang luas untuk evaluasi dan penilaian kesejahteraan sosial dan pengaturan individu, desain kebijakan, dan proposal tentang perubahan sosial di masyarakat. Hal ini digunakan dalam berbagai bidang yang paling menonjol dalam studi pembangunan, ekonomi, kebijakan sosial dan filsafat politik. Hal ini dapat digunakan untuk mengevaluasi beberapa aspek masyarakat kesejahteraan, seperti ketimpangan, kemiskinan, kesejahteraan dari seorang individu atau rata-rata kesejahteraan anggota kelompok. Hal ini juga dapat digunakan sebagai alternatif alat evaluatif untuk analisis biaya manfaat sosial, atau sebagai kerangka dimana untuk merancang dan mengevaluasi kebijakan, mulai dari desain negara kesejah-

taan dalam masyarakat yang makmur, dengan kebijakan pembangunan oleh pemerintah dan organisasi non-pemerintah dalam mengembangkan negara.

Pencapaian kesejahteraan, keadilan dan pembangunan dalam Pendekatan Berbasis Kapasitas, harus dikonseptualisasikan dalam hal kemampuan orang untuk berfungsi, yaitu, peluang efektif untuk melakukan tindakan dan kegiatan yang mereka ingin terlibat dalam, dan menjadi siapa mereka ingin menjadi. Fungsi tersebut bersama-sama membentuk apa yang membuat hidup berharga. Fungsi termasuk bekerja, beristirahat, menjadi melek huruf, menjadi sehat, menjadi bagian dari sebuah komunitas, yang dihormati, dan sebagainya. Perbedaan antara fungsi dicapai dan kemampuan antara sadar dan efektif mungkin, dengan kata lain, antara prestasi di satu sisi, dan kebebasan atau pilihan berharga dari yang satu dapat memilih di sisi lain. Apa yang akhirnya penting adalah bahwa orang memiliki kebebasan atau kesempatan berharga untuk memimpin jenis kehidupan yang mereka ingin memimpin, untuk melakukan apa yang ingin mereka lakukan dan menjadi orang yang mereka inginkan. Begitu mereka efektif memiliki peluang substantif, mereka dapat memilih opsi yang mereka nilai paling. Misalnya, setiap orang harus memiliki kesempatan untuk menjadi bagian dari masyarakat dan untuk mempraktikkan suatu agama, tetapi jika seseorang lebih suka menjadi seorang pertapa atau ateis, mereka juga harus memiliki opsi ini.

Telah dinyatakan dalam literatur hukum bahwa bias implisit terhadap penyandang cacat adalah salah satu bias seperti terkuat dalam masyarakat Amerika.<sup>31</sup> Berdebat untuk relevansi kausal teori atribusi dalam konteks kecacatan, Travis menggambarkan kualitas otomatis dan sering tidak sadar dari atribusi tersebut. Orang menilai tidak termotivasi oleh kesadaran, prasangka emosional, tetapi membuat keputusan secara otomatis dan tidak sadar, dipandu oleh aturan praktis (“heuristik”) diinform-

<sup>29</sup> AK Sen, “Why health equity?”, *Health Economics*, Vol. 11, 2002, hlm. 659-666.

<sup>30</sup> AK Sen, 1999. *Development as freedom*. New York: Knopf

<sup>31</sup> D. Larson, “Unconsciously regarded as disabled: Implicit bias and the regarded-as prong of the ADA”, *UCLA Law Review*, Vol. 56, 2008

masikan oleh asumsi umum tentang perilaku kelompok tertentu orang, di kasus ini, orang cacat. Ini bertentangan dengan butir dari asumsi sentral bahwa "ratu ilmu sosial", ekonomi, yaitu bahwa individu adalah aktor rasional yang "memaksimalkan utilitas". Namun, hal itu ditunjukkan oleh ilmuwan politik Herbert Simon<sup>32</sup> bahwa orang tidak memiliki pengetahuan yang sempurna tentang peluang mereka, termasuk dalam situasi kerja. Tidak hanya informasi terbatas tetapi juga kapasitas yang terbatas untuk memproses informasi yang tersedia. Jadi, bukannya rasional mengoptimalkan hasil, pilihan yang sering dilakukan dalam konteks ketidakpastian, kendala kognitif serta ikatan sosial tendensius. Manajerial pengambilan keputusan sering terjadi, seperti disebutkan di atas, secara tidak sadar, dalam suasana bias yaitu, seseorang tidak, yang bersifat non-menyakitkan hati: emosionalitas tidak menjadi masalah dalam hal ini. Teori Simon rasionalitas dibatasi dipengaruhi karya Daniel Kahneman, yang dengan Amos Tversky, mengembangkan konsep kontemporer heuristik.

Analisis hubungan antara isu kecacatan dan pengembangan kapasitas mencakup identifikasi 4 (empat) bidang umum utama untuk aksi strategis: inklusi, partisipasi, akses, dan kualitas. Berikut ini akan di-bahas keempat identifikasi tersebut secara ringkas.

*Pertama*, inklusi. Penyandang cacat harus terlihat. Inklusi mengidentifikasi inisiatif kecacatan yang dibutuhkan dalam desain, implementasi, dan evaluasi strategi, kebijakan, program, dan proyek. Area yang perlu dipertimbangkan adalah sejauh mana kecacatan didukung dan termasuk melalui kebijakan dan program yang mendedikasikan sumber daya keuangan melalui pinjaman dan alokasi anggaran dengan perkembangan perbankan, pemerintah, dan LSM, untuk memastikan bahwa sumber daya materi berkomitmen untuk isu kecacatan, untuk memastikan bahwa organisasi dan personal mereka memiliki pengetahuan, dan untuk memastikan akuntabilitas pengambil keputusan

dan pelaksana program untuk memajukan isu kecacatan sebagai pengurangan kemiskinan dan strategi pertumbuhan di daerah mereka.

*Kedua*, partisipasi. Dalam hal ini, partisipasi memastikan bahwa penyandang cacat dan organisasi masing-masing diberi suara dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka dan komunitas mereka. Prioritas adalah untuk mempromosikan partisipasi yang efektif, termasuk konsultasi dan pengambilan keputusan yang melibatkan perwakilan penyandang cacat.

*Ketiga*, akses. Menghapus hambatan dan menciptakan peluang untuk mengakses semua layanan dan sumber daya dalam masyarakat sangat penting bagi penyandang cacat. Akses mengharuskan penyandang cacat dan para pemangku kepentingan lainnya menyadari informasi isu kecacatan dan memiliki akses ke data yang tersedia tentang penyandang cacat. Hal ini membutuhkan bahwa layanan dan sumber daya mencapai paling rentan dalam masyarakat pedesaan dan perkotaan dan menjangkau semua penyandang disabilitas, terlepas dari usia, jenis kelamin, etnis, geografi, bahasa, dan cacat. Hal ini membutuhkan bahwa lingkungan dan sistem komunikasi yang dibangun adalah bebas hambatan.

*Keempat*, kualitas. Penyandang cacat berhak atas kualitas hidup melalui pengetahuan dan pembangunan kapasitas. Kualitas mengidentifikasi prioritas bagi semua sektor dan jasa yang akan dirancang dan dikembangkan sesuai kebutuhan, memenuhi standar universal, dan efektif. Kualitas termasuk meningkatkan kapasitas penyandang cacat dan pemangku kepentingan lainnya untuk memastikan hidup mandiri melalui intervensi teknis dan fungsional. Hal ini membutuhkan peningkatan pemahaman tentang faktor yang diperlukan untuk lingkungan bebas hambatan, termasuk akses masyarakat, sikap terhadap kecacatan, dan HAM. Juga, penyandang cacat dan pemangku kepentingan lain perlu mengembangkan kapasitas untuk aksi sosial melalui pengembangan keterampilan dan pengalaman dalam pengelolaan partisipatif dan pendekatan lintas sektoral dan multi pihak untuk pembangunan.

<sup>32</sup> T.H. Leahey. "Herbert A. Simon: Nobel Prize in Economic Sciences", *American Psychologist*, Vol. 58, No. 9. 2003. hlm. 753-755

### **Penerapan Pendekatan Berbasis Kapasitas untuk Pemberdayaan Difabel dalam rangka Penanggulangan Kemiskinan**

Tujuan suatu bangsa salah satunya adalah kesejahteraan rakyatnya. Seperti tujuan Negara Indonesia yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945. Kesejahteraan bertolak belakang dengan kemiskinan yang menjadi persoalan bangsa selama ini. Kemiskinan merupakan persoalan perekonomian yang harus diselesaikan. Era otonomi daerah memberikan peluang bagi pemerintahan daerah untuk berperan dalam menyelesaikan permasalahan kemiskinan.<sup>33</sup> Pendekatan Berbasis Kapasitas merupakan model yang mengakui kecacatan yang didasarkan pada pertimbangan nilai tentang kemampuan dan fungsi. Dengan kata lain, pemilihan dimensi evaluatif kecacatan adalah latihan pilihan sosial eksplisit. Menentukan seperangkat kemampuan yang relevan yang dapat digunakan dalam penentuan kecacatan berada di luar lingkup penelitian ini. Terlepas dari masalah ini teoritis, pendekatan kemampuan menyediakan kerangka suara untuk mempelajari kecacatan, khususnya, untuk menganalisis paradigma cacat yang ada dan menilai sumber ekonomi dan konsekuensi dari kecacatan. Dalam tarap operasionalisasi kerangka kerja meliputi 4 (empat) hal yaitu inklusi, partisipasi, akses, dan kualitas, menjadi kata kunci untuk operasionalisasi pendekatan berbasis kapasitas untuk pemberdayaan difabel dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Berikut penjelasan masing-masing kerangka kerja operasionalisasi tersebut.

*Pertama*, inklusi. Munculnya standar internasional untuk mempromosikan inklusi penyandang disabilitas dalam pembangunan yang dihasilkan dari proklamasi Dekade Asia dan Pasifik Penyandang Cacat dan perundang-undangan dalam negeri dan reformasi kebijakan, Pemerintah Kota harus menggerakkan kemauan politik untuk memastikan bahwa penyandang cacat termasuk tepat dalam program penangu-

luran kemiskinan. Tanpa akses ke berbagai layanan masyarakat sebagai langkah penting, difabel Surakarta tidak akan mampu menghadapi hambatan inklusi pada umumnya dan selalu akan terisolasi dan belum terlayani. Strategi untuk pencegahan penyebab kecacatan harus lebih ditekankan dalam pelaksanaan program pelayanan kesehatan primer.

*Kedua*, partisipasi. Penyandang cacat dan organisasi mereka harus berpartisipasi aktif dalam upaya untuk mengidentifikasi solusi terhadap isu dan tantangan yang mempengaruhi kehidupan sehari-hari mereka. Pemerintah terkait dan perwakilan LSM harus memastikan bahwa penyandang cacat dan organisasi mereka selalu terlibat dalam kolaborasi multisektoral, dialog, dan konsultasi dimana isu kecacatan yang dibahas dalam kaitannya dengan agenda dan prioritas pembangunan daerah. Pemerintah selanjutnya harus memastikan bahwa penyandang cacat dan organisasi perwakilan mereka secara teratur berkonsultasi dan bahwa ide mereka, isu, serta keprihatinan sebagai pemangku kepentingan utama yang digunakan sebagai dasar untuk posisi Pemerintah berkaitan dengan konvensi internasional.

*Ketiga*, akses. Pemerintah Kota Surakarta harus menunjukkan kemauan dan komitmen politik untuk menegakkan hukum yang akan menghilangkan hambatan yang secara signifikan membatasi akses bagi penyandang disabilitas terhadap layanan dasar dan lingkungan. Pengenalan fitur bebas hambatan ke dalam sistem yang ada publik transportasi, bangunan, dan infrastruktur lainnya harus diberikan perhatian prioritas. Mekanisme pengawasan dan penegakan hukum harus dilaksanakan secara ketat. Pihak berwenang harus memastikan bahwa kode bangunan lokal yang menggabungkan ketentuan akses bagi penyandang disabilitas dilaksanakan dengan baik, dan memastikan bahwa hukuman yang dijatuhkan kepada pelanggar.

*Keempat*, kualitas. Pendidikan merupakan faktor kunci untuk memastikan peningkatan kualitas hidup penyandang cacat pada umumnya. Pemerintah Kota Surakarta harus menetapkan langkah untuk meningkatkan jumlah anak penyandang cacat termasuk dalam pelaya-

<sup>33</sup> Andina Elok Puri Maharani, "Strategi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan dalam Perspektif Peran Hukum Di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1, November 2012, hlm. 135

nan pendidikan yang saat ini mencapai 3%-5%. Pemerintah lebih lanjut harus memastikan bahwa anak perempuan dan anak laki-laki serta perempuan dan laki-laki penyandang cacat dipertimbangkan dalam semua rencana dan program untuk mewujudkan tujuan pendidikan untuk semua. Persyaratan untuk alat peraga, alat bantu, dan dukungan yang tepat untuk menjamin hasil pendidikan yang efektif bagi peserta didik penyandang cacat harus dibiayai secara memadai. Setiap upaya harus dilakukan untuk membuka peluang bagi penyandang disabilitas untuk menjadi produktif dan untuk mendapatkan pendapatan untuk mempromosikan kemerdekaan mereka.

Keadilan bagi penyandang cacat tersebut merupakan perwujudan dari amanah konstitusi. Keadilan menjadi sangat utama di dalam sistem ekonomi Indonesia. Keadilan merupakan titik tolak, proses dan tujuan sekaligus. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal utama bertumpu pada sistem ekonomi Indonesia yang berdasar Pancasila, dengan kelengkapannya, yaitu Pasal-pasal 18, 23, 27 ayat (2) dan 34. Pada Pasal 33 UUD 1945 menempatkan rakyat pada posisi yang mulia, rakyat sebagai pemegang kedaulatan, rakyat sebagai umat yang dimuliakan Tuhan, yang hidup dalam persaudaraan atau satu sama lain, saling menolong, dan gotong royong.<sup>34</sup>

## Penutup

### Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pendekatan berbasis kapasitas merupakan model yang mengakui kecacatan yang didasarkan pada pertimbangan nilai tentang kemampuan dan fungsi. Dengan kata lain, pemilihan dimensi evaluatif kecacatan adalah praksis pilihan sosial eksplisit. Pendekatan ini menyediakan kerangka kerja untuk mempelajari kecacatan, khususnya, untuk menganalisis paradigma cacat yang ada dan menilai sumber ekonomi dan konsekuensi dari kecacatan.

Ada 4 (empat) hal yang harus diperhatikan dalam taraf operasionalisasi kerangka kerja ini, meliputi inklusi, partisipasi, akses, dan kualitas, menjadi kata kunci untuk operasionalisasi pendekatan berbasis kapasitas guna pemberdayaan difabel dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

## Saran

Penelitian ini menyarankan pendekatan holistik untuk reformasi kebijakan, yang diperlukan untuk membuat perubahan yang nyata guna mem-berdayakan penyandang cacat untuk keluar dari kemiskinan. Diperlukan penelitian implementatif lanjutan dalam isu pemberdayaan difabel untuk penanggulangan kemiskinan melalui topik khusus yaitu pendidikan inklusif, meningkatkan pendapatan rumah tangga dengan difabel, dan strategi evaluasi dan monitoring ketersediaan *database* secara komprehensif.

## Daftar Pustaka

- Alfieri, Anthony. "The Antinomies of Poverty Law and a Theory of Dialogic Empowerment". *Review of Law and Social Change*, Vol. 16 No. 4, 2007;
- Alm, J., Aten, R. dan R. Bahl. "Can Indonesia Decentralize Successfully? Plans, Problem, and Prospects". *Bulletion of Indonesian Economic Studies*, Vol. 37 No. 1, 2004;
- Booth, Anne. "Decentralisation and Poverty Alleviation in Indonesia Environment and Planning". *Journal of Government and Policy*, Vol. 21 No. 2, 2003;
- Davis, Kevis dan Michael Trebilcock. "The Relationship between Law and Development: Optimists versus Skeptics". *American Journal of Comparative Law*, Vol. 56 No. 2, 2008;
- Edmonds, Lorna Jean. 2005. *Disabled People and Development. Poverty and Social Development Papers No. 12*. Asian Development Bank;
- Fane, George. "Change and Continuity in Indonesia's New Fiscal Decentralisation Arrangements". *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 39 No. 2, 2003;
- Green, D.A. "A Cautionary Discussion about Relying on Human Capital Policy to Meet

<sup>34</sup> Rosita Candra Kirana, "Korelasi Hukum dan Kekuasaan terhadap Kesejahteraan Perekonomian Rakyat Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2 No. 2, 2009. hlm. 81.

- Redistributive Goals". *Canadian Public Policy*, Vol. 33 No. 4, 2007;
- Hadiz, Vedi R. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-institutionalist Perspectives". *Development and Change*, Vol. 35 No. 4, 2004. (<http://grafi-sosial.org>.2012) diakses 6 Juni 2013;
- Kirana, Rosita Candra. "Korelasi Hukum dan Kekuasaan terhadap Kesejahteraan Perekonomian Rakyat Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2 No. 2, 2009;
- Larson, D. "Unconsciously regarded as disabled: Implicit bias and the regarded as prong of the ADA". *UCLA Law Review*, Vol. 56 No. 2, 2008;
- Leahey, T.H. "Herbert A. Simon: Nobel Prize in Economic Sciences". *American Psychologist*, Vol. 58 No. 9, 2003;
- Loeb, M.E., A.H. Eide, dan D. Mont. "Approaching the Measurement of Disability Prevalence: The Case of Zambia". *European Journal of Disability Research*, Vol. 2 No. 1, 2008;
- Maharani, Andina Elok Puri. "Strategi Kebijakan Pengentasan Kemiskinan dalam Perspektif Peran Hukum Di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1, No. 1, 2012. Jakarta;
- Mercer, S.W. "Disability and Human Rights". *The Lancet Journal of Public Policy*, Vol. 16 No. 2, 2007;
- Mont, Daniel. 2007. *Measuring Disability*. Washington D.C. World Bank;
- Narayan, D. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* Washington, DC: World Bank;
- Nussbaum, M. "Beyond the Social Contract: Capabilities and Global Justice", *Oxford Development Studies*, Vol 32 No. 1, 2004;
- Parker, S. "International Justice: The United Nations, Human Rights and Disability". *Journal of Comparative Social Welfare*, Vol. 22 No. 1, 2006;
- Phillips, Anne. "Defending Equality of Outcome". *Journal of Political Philosophy*, Vol. 11 No. 2, 2003;
- Ratzka, Adolf D. "Independent Living: Empowers People with Disabilities". *Development Outreach*, July 2005;
- Ribot, Jesse and Nancy Peluso. "A Theory of Access". *Rural Sociology*, Vol. 68 No. 2, 2003;
- Robeyns, Ingrid. "Will a Basic Income do Justice to Women?". *Analyse und Kritik*, Vol. 23 No. 1, 2001;
- Sarbib, Jean-Louis. "Disability and the Fight against Poverty". *Development Outreach*, July 2005;
- Sen, A.K. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf;
- . "Why Health Equity?". *Health Economics*, Vol. 11 No. 1, 2002;
- . "Capabilities, lists, and public reason: continuing the conversation". *Feminist Economics*, Vol. 10 No. 3, 2004;
- . "Elements of a theory of human rights", *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 32 No. 4, 2004;
- . "Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure". *Economic Journal*. No. 108, 2008;
- Sipos, Sandor. "The World Bank: Inclusive Development and Disability". *PPT presentation for European Conference on Disability & Development Cooperation*. 2006;
- Welch, P. "Applying the Capabilities Approach in Examining Disability, Poverty, and Gender.", *Proceedings of the conference Promoting Women's Capabilities: Examining Nussbaum's Capabilities Approach*. September 2002. St. Edmund's College, Cambridge, UK;
- Yeo, R. dan K. Moore. "Including disabled people in poverty reduction work: Nothing about us, without us". *World Development*, Vol. 3, 2003.