

DISABILITAS DAN BENCANA

(Studi tentang *Agenda Setting* Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, Indonesia)

Anang Dwi Santoso, Irwan Noor, Mochamad Chazienul Ulum

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang
E-mail: anang.d.santoso@gmail.com

Abstract: *Disability and Disaster (Study About Policy Agenda Setting of Disability Inclusive Disaster Risk Reduction in Kabupaten Klaten, Central Java, Indonesia).* The Background of the research is problem which experienced by people with disabilities in accessing disaster management after 5.9 SR earthquake in Klaten District. The problem approved by BPBD Klaten then makes policy about disability inclusive disaster risk reduction. Reasons behind willingness of BPBD Klaten can describe by agenda setting theory. The result show that problem stream began when the problems compete with the others to get government priorities and problem stream is end when DPRD of Klaten District willing to make policy alternatives to solve this problem. The policy alternatives represent that policy stream is began. The result of this process is policy of disability inclusive disaster risk reduction with two based, it consist of 'right on' policy and 'charity based' policy. Both of them will be select on the political stream process. The result of political stream process is 'right on' policy of disability inclusive disaster risk reduction.

Keywords: *disability, inclusive, disaster risk reduction, agenda setting*

Abstrak: **Disabilitas dan Bencana (Studi tentang *Agenda Setting* Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Klaten).** Penelitian ini dilatarbelakangi oleh permasalahan yang dihadapi oleh penyandang disabilitas pasca gempa 5.9 SR di Kabupaten Klaten. Permasalahan ini diterima oleh BPBD Kabupaten Klaten yang kemudian membuat kebijakan pengurangan risiko bencana inklusif bagi penyandang disabilitas. Alasan dibalik kemauan BPBD Klaten dapat dijelaskan menggunakan teori *agenda setting*. Hasil penelitian menunjukkan *problem stream* dimulai dengan bersaingnya permasalahan ini dengan permasalahan lainnya untuk mendapatkan prioritas pemerintah dan diakhiri dengan kesediaan DPRD Kabupaten Klaten untuk merekomendasikan kebijakan-kebijakan untuk mengatasi permasalahan penyandang disabilitas dalam manajemen bencana. Munculnya alternatif-alternatif kebijakan menjadi penanda mulainya *policy stream*. Hasil akhir dari *policy stream* adalah kebijakan pengurangan risiko bencana inklusif yang berbasis *right on* dan *charity based*. Kedua kebijakan tersebut kemudian masuk ke dalam *political stream* untuk memilih kebijakan yang tepat. Kebijakan yang dianggap tepat oleh aktor-aktor yang terlibat adalah kebijakan pengurangan risiko bencana inklusif yang berbasis *right on*.

Kata kunci: *disabilitas, inklusif, pengurangan risiko bencana, agenda setting*

Pendahuluan

Terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi oleh penyandang disabilitas ketika bertemu dengan bencana. Permasalahan tersebut terjadi pada setiap tahapan manajemen bencana. Permasalahan tersebut antara lain: (1) belum maksimalnya program persiapan bencana yang sensitif penyandang disabilitas, (2) partisipasi penyandang disabilitas masih minim dalam pendidikan pengurangan risiko bencana (PRB), (3) aksesibilitas penyandang disabilitas terhadap materi ajar/belajar PRB, (4) penyandang disabilitas tidak bisa sepenuhnya bertindak cepat dalam penyelamatan diri, (5) kurangnya pendataan spesifik tentang identitas dan kondisi penyandang disabilitas, dan (6) kurangnya

fasilitas dan layanan yang aksesibel di pengungsian (Konsorsium Hak Difabel (2012, h.23-27).

Penyandang disabilitas bertemu dengan tantangan yang unik dalam setiap tahapan manajemen bencana, hal yang terlihat adalah gangguan fisik saja namun yang sebenarnya terjadi adalah gangguan fisik, sosial, dan ekonomi, hal tersebut diungkapkan oleh Raja dan Narasiman (2013, h.15). Gangguan sosial terjadi ketika lingkungan sosial dari penyandang disabilitas tidak bisa mengakomodasi keberadaannya dan gangguan ekonomi adalah permasalahan kemiskinan yang seringkali sudah melekat pada dirinya.

Permasalahan tersebut harus segera mendapatkan penyelesaian karena Indonesia telah meratifikasi *Convention on the Right of Person With Disability* (CRPD) melalui Undang-Undang 19 Tahun 2011. Ratifikasi ini kemudian mengharuskan adanya pengakuan hak-hak penyandang disabilitas dalam setiap sektor salah satunya adalah manajemen bencana. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan penanggulangan bencana menempatkan penyandang disabilitas sebagai salah satu kelompok rentan. Partisipasi kelompok rentan sangat diperlukan untuk membangun kapasitasnya dalam menghadapi bencana, pernyataan tersebut diungkapkan oleh Newport dan Jawahar (2003, h.33).

Beberapa komitmen tersebut kemudian memunculkan adanya tuntutan PRB inklusif bagi penyandang disabilitas. Andriani (2014, h.1) PRB inklusif bagi penyandang disabilitas dirancang khusus untuk meningkatkan partisipasi penyandang disabilitas, yang seringkali menerima dampak bencana tidak sesuai dengan kapasitasnya dan kepentingannya sering diabaikan.

Pada 2 April 2014 Kabupaten Klaten mengadakan kegiatan *hearing* untuk mengakomodasi kepentingan penyandang disabilitas dalam manajemen bencana. Kegiatan ini merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan PRB inklusif bagi penyandang disabilitas di Kabupaten Klaten. *Hearing* tersebut dilaksanakan antara BPBD Kabupaten Klaten dengan perwakilan *Disabled Person Organization* (DPO). DPO tersebut antara lain: Persatuan Penyandang Cacat Klaten (PPCK), Ikatan Tuna Netra Muslim Indonesia (ITNMI) Klaten, Persatuan Tuna Netra Indonesia (Pertuni) Klaten dan Spinal Cord Injury (SCI) Klaten. Hasil dalam pertemuan ini adalah kepentingan penyandang disabilitas dalam mengakses manajemen bencana akan diakomodasi dalam dokumen-dokumen perencanaan penanggulangan bencana.

Kabupaten Klaten merupakan salah satu kabupaten yang cukup rentan terhadap bencana. Berdasarkan Dokumen Rencana Penanggulangan Bencana Kabupaten Klaten Tahun 2014 Klaten setiap kecamatan di Kabupaten Klaten memiliki potensi bencana yang mengakibatkan penduduk disabilitas dan non-disabilitas mengalami kerugian setiap tahunnya. Bencana yang hampir terjadi setiap tahun adalah banjir, cuaca ekstrem (puting beliung), kekeringan dan tanah longsor. Selain itu terdapat pula bencana gempa bumi yang terjadi pada Tahun 2006 serta Erupsi Gunung Merapi yang terjadi Tahun 2010.

Setiap kecamatan di Kabupaten Klaten memiliki potensi bencana masing-masing.

Jumlah penyandang disabilitas di Kabupaten Klaten adalah 11.116 yang tersebar di seluruh Kecamatan di Kabupaten Klaten sehingga dapat dipastikan bahwa permasalahan yang dialami penyandang disabilitas dalam menghadapi bencana terjadi di setiap wilayah. Hal tersebut menjadi salah satu alasan munculnya kebijakan PRB inklusif di Kabupaten Klaten.

Upaya memperjuangkan kebijakan PRB inklusif bukanlah upaya yang singkat. Upaya ini bermula setelah Gempa 27 Mei 2006 yang menyebabkan meningkatnya jumlah penyandang disabilitas di Kabupaten Klaten. Hal tersebut kemudian menghasilkan Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 2 Tahun 2011 tentang Kesetaraan, Kemandirian, dan Kesejahteraan Difabel. Peraturan tersebut berisi tentang pengakuan hak antara penyandang disabilitas dan non disabilitas di semua sektor, salah satunya adalah manajemen bencana.

Berdasarkan hal tersebut peneliti tertarik untuk melihat kemauan pemerintah Kabupaten Klaten dalam menyelenggarakan kebijakan PRB inklusif dari sudut pandang *Agenda Setting* Kebijakan. Isu aksesibilitas penyandang disabilitas dalam manajemen bencana telah berhasil bersaing dengan isu-isu lain sehingga menjadi prioritas pemerintah. Penelitian ini akan menggambarkan *agenda setting* kebijakan PRB inklusif melalui *problem stream*, *policy stream*, dan *political stream*.

Tinjauan Pustaka

1. *Agenda Setting* Kebijakan

Kingdon (1984, h.3) mendefinisikan *agenda setting* sebagai “*a list of subjects or problems to which government officials and people outside of government closely associated with those officials, are playing some serious attention to at any given time*”. Berdasarkan pendapat Kingdon tersebut dapat disimpulkan bahwa *agenda setting* merupakan sebuah daftar subyek-subyek atau permasalahan-permasalahan yang dibawa oleh pemerintah atau orang diluar pemerintah (yang dekat dengan pemerintah yang mengasosiasikan isunya untuk diangkat pemerintah) dimana isu tersebut mendapatkan perhatian yang serius dalam waktu tertentu. Kingon (1984) kemudian menetapkan tiga aliran untuk mempermudah menggambarkan *agenda setting*.

a. *Problem Stream*

Agar sebuah isu dianggap sebagai permasalahan maka permasalahan ini harus dirasakan oleh banyak orang teori tersebut diungkapkan oleh Kingdon (1984, h.119). Aliran permasalahan adalah hal-hal yang membuat

pemerintah tertarik untuk menanggapi sebuah isu. Permasalahan inilah yang akan berkompetisi satu sama lain untuk dijadikan agenda pemerintah. Permasalahan yang diperhatikan sajalah yang akan di masukkan di dalam agenda pemerintah.

b. Pollicy Stream

Kingdon (1984, h.51) menggambarkan aliran ini seperti “*primeval soup*”. Kingdon menganalogikan ide-ide atau solusi-solusi dari permasalahan mengambang saling bertemu dan bergabung. Kemudian di dalam sup tersebut terdapat makanan-makanan yang berenang. Makanan inilah yang kemudian disebut dengan *policy entrepreneurs*. Kingdon (1984, h.188) mengungkapkan *Policy entrepreneurs* merupakan orang atau sekelompok orang yang mau menginvestasikan berbagai jenis sumberdaya dengan harapan kelak mendapatkan imbalan berupa kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka.

c. Political Stream

Keberadaan faktor politik juag mempengaruhi agenda setting terutama pada isu yang berkembang. Beberapa kondisi yang dapat memberikan pengaruh adalah adanya perubahan *mood* nasional, hasil pemilu, distribusi ideologi dalam lembaga perwakilan, serta peran dari berbagai kelompok kepentingan yang berhasil atau gagal mengarahkan permintaan kelompok kepentingan terhadap pemerintah pernyataan tersebut diungkapkan oleh Kingdon (1984, h.19).

2. Pengurangan Risiko Bencana Inklusif bagi Penyandang Disabilitas

PRB Inklusif merupakan PRB yang dirancang secara khusus untuk meningkatkan partisipasi dan melindungi hak kelompok rentan bencana. Kelompok rentan bencana tersebut adalah penyandang disabilitas, lansia, ibu hamil, perempuan, dan anak-anak, hal tersebut diungkapkan oleh, Andriani (2014, h.1). Latar belakang adanya PRB inklusif bagi penyandang disabilitas dikarenakan penyandang disabilitas yang menerima dampak bencana tidak sesuai dengan kapasitasnya. Kepentingannya sering diabaikan dan tidak terpenuhinya hak asasi manusia.

Permasalahan penyandang disabilitas dalam mengakses manajemen bencana antara lain: (1) Kurang adanya program persiapan bencana yang sensitif bagi penyandang disabilitas; (2) Kurangnya aksesabilitas informasi dan materi ajar/belajar terkait dengan PRB. Informasi yang tersedia kurang dapat diakses oleh penyandang disabilitas dengan kriteria tertentu seperti, tuna netra, gangguan intelektual, dan tuna rungu; (3) dalam tindakan penyelamatan ketika terjadi bencana, lingkungan terdekat penyandang

disabilitas kurang cepat dan tepat dalam membantu evakuasi; dan (4) Kurangnya pendataan yang spesifik mengenai identitas dan kondisi penyandang disabilitas hal tersebut diungkapkan dalam Konsorsium Nasional untuk Hak Difabel (2012, h.23-27).

Menurut Andriani (2014, h.7-11) kegiatan dalam PRB Inklusif bagi penyandang disabilitas antara lain:

a. Situasi Sebelum Bencana

Kegiatan yang seharusnya dilaksanakan pada situasi sebelum bencana antara lain: (1) Koordinasi dan diskusi dengan komuitas/organiasi penyandang disabilitas terkait risiko bencana dan membuat persiapan apabila teradi bencana; (2) Membuat pemetaan kebutuhan panyandang disabilitas ada saat bencana alam; dan (3) Melatih penyandang disabilitas dan kerabat terdekat tentang kegiatan PRB.

b. Situasi Saat Bencana

Kegiatan yang dilakukan pada situasi saat bencana antara lain: (1) Melakukan evakuasi bagi penyandang disabilitas untuk menjauh dari lokasi bencana; (2) Mengevakuasi penyandang disabilitas yang ditinggal oleh keluarganya saat terjadi bencana; (3) Menampung di pengungsian; (4) Membawa korban ke rumah sakit; (5) Melakukan pendataan dan penilaian; (6) Memberikan konseling; dan (7) Memberikan terapi.

c. Early Recovery

Early recovery dalam PRB inklusif bagi penyandang disabilitas antara lain: (1) Melibatkan diri secara aktif dalam posko pemberian layanan dalam bencana dan (2) Pemberian pelatihan penyelamatan diri bagi penyandang disabilitas.

d. Rehabilitasi dan Rekonstruksi

Kegiatan dalam rehabilitasi dan rekonstruksi antara lain: (1) Melaksanakan penilaian kebutuhan untuk rehabilitasi dan rekonsiliasi dalam bidang ekonomi dan sarana prasarana; (2) Konseling bagi penyandang disabilitas untuk meminimalisir trauma; (3) Asistensi *activity daily living* serta sosialisasi kepada masyarakat; dan (4) Asistensi pemberdayaan ekonomi.

3. Pemikiran Ulang Tentang Disabilitas

Entah dari mana istilah penyandang disabilitas pertama kali muncul, yang jelas kemunculan istilah ini kemudian seolah-olah membawa kesepakatan bahwa penyandang disabilitas dianggap sebagai kelompok yang rentan, lemah dan tidak berdaya. Pandangan inilah yang kemudian banyak disepakati oleh masyarakat. Istilah ini ternyata memiliki peranan yang sangat penting dalam mengonstruksi

pemahaman, pernyataan tersebut diungkapkan oleh, Syafi'ie (2014, h.3). Konstruksi ini kemudian membawa persepsi dan perilaku yang berbeda-beda. Istilah yang sering digunakan antara lain, penyandang cacat, penyandang disabilitas, dan difabel. Dalam realitanya penyandang disabilitas adalah sama dengan non disabilitas apabila diberikan fasilitas yang adil.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat membagi tipe disabilitas menjadi tiga kelompok (a) disabilitas fisik; (b) disabilitas mental; dan (c) disabilitas fisik dan mental. Disabilitas disebabkan karena terjadi gangguan tertentu pada bagian peralatan, saraf, struktur tulang sendi, otot serta metabolisme tubuh yang tidak memiliki fungsi sebagai mestinya. Terdapat beberapa penyebab terjadinya disabilitas. Disabilitas bisa dikarenakan faktor keturunan penyakit ataupun kecelakaan, kelalaian manusia dan bencana alam.

Pembahasan

Kebijakan PRB inklusif bagi penyandang disabilitas merupakan buah perjuangan dari usaha yang telah dilakukan semenjak tahun 2006. Kebijakan PRB inklusif merupakan salah satu kebijakan yang diatur dalam Perda Kabupaten Klaten Nomor 2 Tahun 2011 tentang Kesetaraan, Kemandirian dan Kesejahteraan Difabel. Kebijakan ini juga diperjuangkan bersama kebijakan-kebijakan lainnya seperti pendidikan inklusif dan pembangunan infrastruktur yang mudah diakses oleh penyandang disabilitas.

Walaupun perda tersebut sudah mengatur kebijakan untuk penyandang disabilitas semenjak tahun 2011 namun BPBD Kabupaten Klaten baru merespon kebijakan ini pada Tahun 2015. Klaten menjadi salah satu kabupaten yang pertama membuat kebijakan PRB Inklusif bagi penyandang disabilitas.

Alasan-alasan dibalik Pemerintah Kabupaten Klaten dalam merespon kebijakan ini dapat diketahui melalui *agenda setting* kebijakan. Menganalisis proses *agenda setting* kebijakan dilakukan dengan melakukan pengamatan terhadap perjalanan sebuah isu sampai akhirnya berada di tangan pemerintah. *Agenda setting* kebijakan merupakan tahapan yang krusial karena menyangkut dengan pendefinisian problem, pembuatan daftar proposal dan pemilihan kebijakan yang tepat.

1. Problem Stream

Isu merupakan embrio awal bagi munculnya permasalahan publik, masalah publik ini apabila menarik bagi pemerintah akan dijadikan sebagai agenda kebijakan, hal tersebut diungkapkan Winarno (2007, h.79). Isu yang

diutarakan oleh pemicu isu adalah isu tentang pelanggaran hak asasi manusia yang selama ini memang banyak terjadi di Kabupaten Klaten. Embrio awal dari kebijakan PRB inklusif bagi penyandang disabilitas adalah pelanggaran hak asasi manusia dalam manajemen bencana sehingga pemicu isu menuntut adanya kebijakan yang mampu melindungi hak-hak penyandang disabilitas dalam manajemen bencana.

Isu aksesibilitas penyandang disabilitas dalam mengakses manajemen bencana muncul setelah Gempa Tektonik sebesar 5,9 SR yang melanda Kabupaten Klaten pada 27 Mei 2006. Proses *agenda setting* dimulai dari tertangkapnya isu oleh *triggering device*. *Triggering device* dalam kebijakan ini adalah ASB Indonesia. Sebagai NGO yang memang bergerak dalam hal ini, ASB Indonesia kemudian melakukan proses penyadaran terhadap apa yang sebenarnya dirasa oleh penyandang disabilitas melalui *focus group discussion* dan *capacity building* tentang pengurangan risiko bencana inklusif bagi penyandang disabilitas.

Kegiatan ini juga merupakan metode perluasan isu yang dilaksanakan oleh ASB Indonesia. Isu ini kemudian ditangkap pula oleh pemerintah dengan perantara ASB Indonesia. Peran ASB Indonesia hanya sebatas perantara karena proses advokasi diserahkan sepenuhnya kepada DPO. Kegiatan ini ternyata juga ditangkap oleh media massa kemudian diberitakan. Pemberitaan inilah yang kemudian meluas ke publik. Publik kemudian merasa simpati terhadap permasalahan ini.

Perjalanan penyampaian isu-isu tersebut di atas, untuk sampai pada agenda pendefinisian permasalahan bukanlah hal yang bersifat linier. Selain upaya formal (*aboveground movement*) terdapat pula upaya-upaya gerakan bawah tanah (*underground movement*) yang dilakukan oleh DPO dalam memicu rasa empati DPRD Kabupaten Klaten terhadap isu ini. Kedua upaya tersebut baik *aboveground* ataupun *underground movement* berjalan beriringan dan saling melengkapi satu sama lain.

Tahapan setelah isu-isu diterima oleh pembuat kebijakan adalah pendefinisian masalah. Penerimaan isu mengindikasikan ketertarikan pembuat kebijakan untuk membuat isu tersebut berkurang bahkan selesai melalui serangkaian kebijakan. Secara formal masalah dapat diartikan sebagai suatu kondisi atau situasi atau kondisi yang dihadapi oleh seseorang atau kelompok yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang menginginkan pertolongan atau perbaikan, hal tersebut diungkapkan oleh Winarno (2007, h.70). Mengacu pada definisi tersebut masalah

yang dialami penyandang disabilitas sehingga menghasilkan kebijakan PRB inklusif adalah masalah ketidakpuasan terhadap serangkaian mekanisme manajemen bencana yang tidak mudah diakses oleh penyandang disabilitas.

Permasalahan yang dialami penyandang disabilitas dalam manajemen bencana di Kabupaten Klaten adalah sebagai berikut:

- a. Kepastian data statistik penyandang disabilitas di Kabupaten Klaten
- b. Belum adanya mekanisme penilaian kerentanan berdasarkan jenis disabilitas di Kabupaten Klaten
- c. Proses perencanaan manajemen bencana yang belum melibatkan penyandang disabilitas
- d. Belum adanya pengembangan kapasitas bagi penyandang disabilitas dalam manajemen bencana
- e. Proses evakuasi yang tidak sesuai dengan prosedur
- f. Aksesibilitas TPA dan TPS
- g. Konseling untuk mengurangi trauma terhadap bencana
- h. Penilaian kerugian ekonomi akibat bencana alam
- i. Asistensi pemberdayaan ekonomi dan *activity daily living*
- j. Koordinasi dan komunikasi antar SKPD

2. *Policy Stream*

Proses policy stream menurut Kingdon (1984, h.195) dimulai ketika masalah yang berasal dari *problem stream* akan dicoba untuk diselesaikan melalui kebijakan. Sesuai dengan definisi tersebut *policy stream* dalam kebijakan PRB inklusif akan menggambarkan serangkaian pertentangan dan tarik ulur kepentingan dari masing-masing aktor untuk memperjuangkan jawaban atas permasalahan penyandang disabilitas dalam mengakses manajemen bencana. Hal tersebut terjadi karena masing-masing aktor juga memiliki jawaban atas masalah tersebut.

Semakin banyak aktor yang terlibat maka akan semakin banyak wacana kebijakan yang muncul. Aktor-aktor yang merekomendasikan kebijakan akan merekomendasikan pula sumber pendanaan. Inilah yang kemudian disebut dengan *policy entrepreneurs*. Hasil dalam proses ini adalah daftar proposal kebijakan. Daftar proposal tersebut kemudian akan dipilih beberapa atau salah satu dalam *political stream*.

Primeval soup seperti yang diungkapkan Kingdon (1984, h.51) juga terjadi dalam proses *policy stream* dalam Kebijakan PRB Inklusif. *Primeval soup* merupakan pertemuan antara ide-ide yang saling mengambang kemudian bergabung. Kebijakan-kebijakan yang di

perjuangkan oleh masing-masing aktor kemudian diseleksi melalui beberapa kriteria. Kriteria tersebut adalah: (a) mudah dipahami, (b) kompatibel dengan nilai-nilai dominan di masyarakat, dan (c) mampu mengantisipasi permasalahan dimasa depan.

Kesepakatan kebijakan tersebut tercapai dengan upaya yang tidaklah mudah. Sebelum sampai pada pada tahap ini terdapat dua kubu dalam mendefinisikan kebijakan yang tepat bagi penyandang disabilitas untuk mengakses manajemen bencana yang aksesibel. Kedua kubu tersebut sebenarnya telah bersepakat bahwasannya permasalahan ini memang memerlukan sebuah kebijakan untuk menangannya. Perbedaannya adalah pada sudut pandang untuk memberikan kebijakan apa yang tepat untuk penyandang disabilitas.

a) **Perbedaan Pendapat tentang Kebijakan yang Tepat Bagi Penyandang Disabilitas**

Kubu pertama adalah kubu yang berpandangan bahwa disabilitas adalah sebuah ketidakmampuan dalam menjalankan apapun. Kubu ini adalah kubu yang memiliki pandangan bahwa penyandang disabilitas adalah manusia yang perlu dikasihani. Pandangan kubu ini akan menghasilkan kebijakan *charity based*. *Charity based* akan menghasilkan program-program yang isinya hanya untuk mengasihani saja seperti program bantuan sosial, pemberian kursi roda, dan lain sebagainya. Pemberian program-program ini sebenarnya tidak salah, hanya saja program ini juga perlu diimbangi dengan adanya kesadaran bahwa penyandang disabilitas dan non disabilitas adalah sama. Aktor-aktor yang memiliki pandangan ini biasanya perlu mendapatkan *disability awarenes* untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman tentang disabilitas.

Kubu yang kedua adalah kubu yang berpandangan bahwa disabilitas dan non disabilitas adalah sama-sama manusia dan sama-sama memiliki kemampuan yang sama jika diberikan fasilitas yang adil. Pandangan kubu ini akan menghasilkan kebijakan *right on*. Kebijakan *right on* adalah kebijakan yang tepat dan adil karena memberikan fasilitas yang sama berdasarkan asas keadilan. Contoh dari kebijakan yang dihasilkan pada kubu ini adalah kebijakan untuk mendorong keterlibatan penyandang disabilitas dalam merencanakan dokumen-dokumen dalam manajemen bencana seperti rencana operasional, rencana kontigensi dan dokumen rencana penanggulangan bencana. Kebijakan yang dihasilkan oleh kubu ini adalah kebijakan yang berlandaskan pada *twin track approach*, yang mengusahakan adanya persamaan untuk memperoleh fasilitas apapun

dan mendorong adanya keberdayaan penyandang disabilitas dalam semua aspek kehidupan. Kubu ini dianggap menghasilkan kebijakan yang tepat karena kubu ini sudah memiliki *disability awareness*.

Hasil dalam *policy stream* adalah daftar-daftar proposal. Daftar-daftar proposal yang ada dalam proses ini adalah proposal dari kebijakan yang berpandangan *charity based* dan daftar proposal dari kelompok yang berpandangan *charity based*. Proposal yang akan dipilih dan dirasa tepat dalam proses agenda setting kebijakan PRB inklusif akan ditentukan dalam *political stream*.

b) *Policy Entrepreneurs*

Kingdon (1984, h.188) menyebutkan bahwa terdapat pula *policy entrepreneurs* yang merupakan kelompok-kelompok yang akan membiayai kebijakan ini. *Policy entrepreneurs* dalam kebijakan ini adalah Pemerintah Kabupaten Klaten. Program-program tersebut di atas kemudian dianggarkan dalam APBD Tahun 2015 dan kemungkinan akan diteruskan pula pada Tahun 2016. Alasan Pemerintah Kabupaten Klaten bersedia membiayai kebijakan ini adalah karena kebijakan ini memang tanggung jawab dari pemerintah sehingga memang harus benar-benar di laksanakan agar masalah yang berhubungan dengan kebijakan ini dapat diselesaikan.

Program-program yang dilaksanakan oleh LSM dan NGO sama-sama bertujuan untuk menciptakan pengurangan risiko bencana yang inklusif bagi penyandang disabilitas. Program-program yang diselenggarakan oleh NGO juga memiliki *policy entrepreneurs*. Sumber pendanaan LSM dan NGO tersebut berasal dari lembaga donor Internasional seperti AusID, The Asia Foundation, dan lain sebagainya. Lembaga donor internasional tersebut memiliki berbagai macam kepentingan dalam program ini.

c) *Underground dan Aboveground Movement dalam Policy Streams*

Aboveground movement terjadi dalam proses sidang penentuan bahwa kebijakan yang tepat adalah kebijakan yang berprinsip *right on*. Perjalanan menuju perolehan kebijakan ini tidaklah berlangsung linier karena kelompok-kelompok yang berpandangan *right on* perlu meyakinkan kelompok-kelompok yang berpandangan *charity based*. Maka dari itu terjadilah proses *underground movement* untuk meyakinkan kelompok yang belum berpandangan *right on*.

Lobbying juga dilakukan oleh kubu yang berpandangan *right on* kepada kubu yang berpandangan *charity based*. Proses *lobbying* juga disisipkan materi tentang *disability awareness*

agar kelompok-kelompok yang belum memiliki *disability awareness* memiliki kesamaan persepsi dalam memandang disabilitas. Kesamaan persepsi inilah yang menjadi tujuan akhir dari proses *lobbying* yang dilakukan.

Underground movement juga terjadi dalam proses stabilisasi “kebijakan yang tepat” agar wacana untuk membuat kebijakan tersebut tetap ada dalam agenda sidang. DPO kemudian melakukan berbagai macam desakan baik kepada anggota DPRD ataupun kepada anggota Partai Politik. Desakan tersebut dilaksanakan agar kebijakan yang diinginkan oleh DPO tidak keluar dari jalurnya.

3. *Political Stream*

Daftar-daftar proposal kemudian akan masuk kedalam *political stream* hal tersebut di ungkapkan oleh, Kingdon 1984, h.152). Proses *political stream* merupakan proses pemilihan alternatif kebijakan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan. Kingdon (1984:174) mendefinisikan *coupling* adalah pertemuan antara permasalahan dan solusi yang tepat, *coupling* terjadi ketika bergabungnya antara aliran permasalahan, kebijakan, dan politik.

Coupling dalam kebijakan ini terjadi pada saat aliran politik. Pertemuan antara permasalahan penyandang disabilitas dalam mengakses manajemen bencana yang sesuai dengan kebutuhannya dengan kebijakan PRB inklusif terjadi ketika proses aliran politik. Dalam aliran kebijakan aktor-aktor mendefinisikan beberapa jawaban untuk mengatasi permasalahan tersebut, sehingga munculah dua kebijakan alternatif, yaitu kebijakan yang berpandangan *right on* dan kebijakan yang berpandangan *charity based*. Menyamakan persepsi aktor-aktor untuk mencapai kebijakan yang berpandangan *right on* diperlukan upaya yang tidak mudah. Setidaknya harus dilaksanakan penjelasan tentang *disability awareness* kepada kelompok yang berpandangan *charity based* sehingga kelompok tersebut memiliki *disability awareness* dan mengerti apa sebenarnya masalah dan jawaban atas masalah yang tepat dalam kasus ini. Hasil akhir dari perundingan ini adalah bertemunya masalah tersebut dengan kebijakan PRB inklusif bagi penyandang disabilitas sehingga terjadilah *coupling*. Dengan disepakatinya kebijakan PRB inklusif sesuai dengan pandangan kelompok yang berpandangan *right on* maka terbukalah jendela kebijakan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Kingdon (1984, h.193) Jendela kebijakan akan terbuka apabila solusi yang disukai oleh kelompok kepentingan telah ditemukan.

Kesimpulan

- a. *Problem stream* dimulai dengan bersaingnya permasalahan ini dengan permasalahan lainnya untuk mendapatkan prioritas pemerintah dan diakhiri dengan kesediaan DPRD Kabupaten Klaten untuk merekomendasikan kebijakan-kebijakan untuk mengatasi permasalahan penyandang disabilitas dalam manajemen bencana.
- b. Munculnya alternatif-alternatif kebijakan menjadi penanda mulainya *policy stream*.

Hasil akhir dari *policy stream* adalah kebijakan pengurangan risiko bencana inklusif yang berbasis *right on* dan *charity based*.

- c. Kedua kebijakan tersebut kemudian masuk kedalam *political stream* untuk memilih kebijakan yang tepat. Kebijakan yang dianggap tepat oleh aktor-aktor yang terlibat adalah kebijakan pengurangan risiko bencana inklusif yang berbasis *right on*.

Daftar Pustaka

- Andriani, Nurul Saadah. (andriani@asbindonesia.org) 13 Oct 2014. **Re: Request of Paper and/or Power Point for Seminar Peringatan Bulan Pengurangan Risiko Bencana.** Email to anang.d.santoso@gmail.com
- ASB Indonesia. (2014) **Partisipasi Penyandang Disabilitas Dalam Diskusi RPBD** [Internet], 18 November 2014 Available from <www.asbiindonesia.org> [Accessed 18 November 2014]
- BPS Klaten. 2013. **Klaten dalam Angka**. Klaten, BPS
- Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi. (2013) **Penyandang Disabilitas Kabupaten Klaten**. Klaten, Dinsosnakertrans
- Handicap International. (2005) **A Basis Guide TO Disability and Disaster Risk Reduction**. Makati City, Handicap International
- Kingdon, John W. (1984) **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston, Little Brown
- Konsorsium Nasional Hak untuk Difabel. (2012) **Membangun kebijakan publik pro penyandang disabilitas**. Jakarta, tidak diterbitkan
- Newport, Feyanth K., Godfrey G.P. Jawahar. (2000). Community participation and public awareness in disaster mitigation. **Disaster Prevention and Management**, 12(1). January, pp 33-36
- Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Klaten Nomor 2 Tahun 2011 tentang Kesetaraan, Kemandirian dan Kesejahteraan Difabel** Klaten, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Klaten
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana** (Jakarta, Badan Penanggulangan Bencana Nasional
- Raja Deepti Samant dan Nirmita Narasimhan. (2013) **Inclusive disaster and emergency management for person with disabilities a review of need, challengesm effective policies, and practices**. Bangkok, The Centre for Internet and Society
- Syafi'ie, Muhammad. (2014) **Kompleksitas Persoalan Difabel Berhadapan Dengan Hukum**. Yogyakarta, SIGAB
- Undang-Undang Nomor 19 tahun 2011 tentang pengesahan Convention on The Rights of Persons With Disabilities** Jakarta, Kementrian Sosial Republik Indonesia
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat** Jakarta, Kementrian Sosial Republik Indonesia
- Winarno. Budi. (2007) **Kebijakan Publik teori dan proses**. Jakarta, Media Presindo