

Difabel, LSM dan Politik Intermediary;

(Politik Advokasi LSM Sapda dalam menggoalkan Perda JAMKES Difabel Kota Yogyakarta)

Moh. Rafli Abbas, S.IP, M.A¹, Reni Shintasari, S.Sos, M.A.pol, M.A.sos².

Abstract

This study about the struggles of the NGO Sapda Yogyakarta in championing accessibility in policy making diffable clan. The behavior of the stigma against the disabled have long been reproduced by the Government and the community. Most people still consider diffable is a physical and mental abnormalities that embarrass the family and should be covered. When disabled is the normal condition of a person with special needs because of physical limitations. Disabled is the symbol of the resistance and the representation of minority groups who often get discrimination.

Keywords: Disabled, NGO, Political Advocacy, The Politics Of The Intermediary

1 Staf Pengajar Pada Program Studi Ilmu Politik FISIP UBB 2016

2 Peneliti Pada Universitas Cenderawasih Jayapura Papua 2016

A. Pengantar

Tulisan ini dirancang untuk mengungkap bagaimana perjuangan LSM Sapda di Yogyakarta dalam memperjuangkan kebijakan yang menjamin pemenuhan hak-hak dasar kaum difabel?, selanjutnya penelitian ini melacak bagaimana sebuah LSM mampu *Survive* menjalankan fungsi intermediary dan advokasi isu-isu difabel?. Adapun pertanyaan lain yang ingin di uraikan adalah bagaimana LSM Sapda melakukan politik jejaring dengan berbagai stakeholder untuk menghadapi tantangan perjuangan?.

Selama ini penyandang cacat dipandang dan diperlakukan berbeda, karena penyandang cacat diartikan sebagai setiap orang yang mempunyai kelainan fisik atau mental. Banyak istilah yang digunakan mulai dari *cripple, handicap, impairment hingga diffable (different ability)*. Perubahan dari kata “penyandang cacat” menjadi *Differently Able Peo-*

ple (difable/difabel) yang berarti orang dengan kemampuan berbeda. Ini menunjukkan bahwa difabel juga normal tetapi mempunyai kemampuan berbeda. Menurut Girolan Cardano, indera-indera dalam tubuh manusia saling menggantikan, sehingga bila indera penglihatan hilang, indera lain akan berfungsi secara lebih sebagai dasar bagi aktivitas kognitif dan belajar¹. Mansyur Fakhri dan Setia Adi Purwanta yang berdiskusi dan sepakat mengatakan; “cacat” itu tidak ada, yang ada adalah proses “pencacatan” itu sendiri baik secara kultural maupun struktural².

1 Befring, Edvard. 2001. The Enrichment Perspective. A Special Educational Approach to an Inclusive School. Article in Johnsen, Berit H. & Skjørten, Miriam D. (ed). Education – Special Needs Education: An Introduction. Oslo, Unipub.

2 Purwanta, S. A, *Menumbuhkan Perspektif Difabel untuk Mewujudkan Masyarakat Inklusi*. Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Memperingati 100 Hari Wafatnya Mansour Fakhri, Yogyakarta 25 Mei 2004.

Sampai saat ini stigma negatif dan stereotip yang melekat pada difabel masih didapat dari keluarga, masyarakat dan bahkan pemerintah. Polemik diskriminasi kesamaan kedudukan, hak dan kewajiban, dan partisipasi difabel masih terjadi di Indonesia. Kebijakan negara masih kurang memperhatikan difabel, hal ini bisa dilihat mengenai kebijakan pada pendidikan, kesehatan, aksesibilitas lingkungan fisik (akses jalan buat difabel, bangunan, dsb).

A. Tinjauan Teoritis

1. Michel Foucault: Tubuh dan Teori Kegilaan.

Teori ini untuk memperkuat penjelasan mengenai kuasa atas tubuh. Kelompok difabel dalam konteksnya sebagai kelompok rentan, selayaknya tidak sekedar dijadikan sebagai obyek semata, namun juga subyek yang berhak memaknai diri mereka sendiri sebagai seorang "diri". Meskipun Michel Foucault tidak pernah secara khusus berbicara mengenai *disability*, namun dalam karya awalnya, Michel Foucault pernah menjelaskan konsep normal dan abnormal dalam studinya mengenai Kegiatan dan Peradaban.

Di situ Foucault menggambarkan bagaimana perlakuan masyarakat abad pertengahan terhadap orang-orang yang dianggap gila, penyandang cacat, penderita kusta yang diasingkan dari kehidupan sosial karena dianggap bukan manusia yang normal. Mereka dipasung, dikurung, bukan saja karena penyakitnya dianggap bisa menular, tetapi juga karena tidak enak dipandang³. Menurut Foucault, pengetahuan bukanlah sekedar refleksi

atas realitas, dan kebenaran merupakan konstruksi kawacanaan dan rezim pengetahuan yang berbeda menentukan apa yang benar dan apa yang salah.

Dalam pandangannya, kekuasaan selalu terikat pada pengetahuan. Kekuasaan bertanggung jawab atas penciptaan dunia sosial dan cara-cara tertentu dalam pembicaraan dan membentuk dunia ini, sehingga konsep kekuasaan ini memiliki konsekuensi-konsekuensi terhadap konsepsi tentang kebenaran⁴. Foucault menempatkan tubuh dalam ranah politik, menghubungkannya dengan relasi kuasa, dimana tubuh dibuat untuk patuh/tunduk, dipandang sebagai sesuatu yang produktif, serta mampu dimanfaatkan untuk kepentingan secara ekonomi dan politik melalui teknik-teknik tertentu⁵.

Berdasarkan Undang-Undang No.4 tahun 1997 tentang penyandang cacat bahwa penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara layaknya yang terdiri dari: a) penyandang cacat fisik, b) penyandang cacat mental, c) penyandang cacat fisik dan mental. Dengan demikian kekuasaan pengetahuan ala Foucault terkait persepsi negatif masyarakat kepada kaum difabel menjadi sebuah kebenaran mutlak ketika mendapat legitimasi hukum yang berlaku

2. Modal Sosial Fukuyama: interaksi sosial dan jaringan relasi.

Modal sosial secara sederhana dapat didefi-

3 Fillingham, Lydia, Alex. 2001. *Foucault untuk Pemula*. Yogyakarta: Kanisius. Hlm. 29-33 dalam Supartini. 2009. Proposal Disertasi *Celebrate ti Difference (Studi tentang Gerakan Sosial Penyandang Cacat di Indonesia)*. Yogyakarta: Tidak Diterbitkan

4 Jorgensen, Marianne W. dan Louise J. Philips. 2007. *Analisis Wacana Teori dan Metode*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 23-29

5 Smart, Barry. *Michel Foucault*, rev. ed. New York: Routledge, 2002.

nisikan sebagai serangkaian nilai-nilai dan norma-norma informal yang dimiliki bersama di antara para anggota suatu kelompok masyarakat yang memungkinkan terjalinnya kerjasama di antara mereka⁶. Putnam mendefinisikan modal sosial sebagai ciri dari suatu organisasi sosial, seperti kepercayaan, norma, dan jaringan yang dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dengan memfasilitasi tindakan yang terkoordinasi⁷. Sebuah interaksi sosial akan terjadi apabila memenuhi dua syarat yaitu adanya kontak sosial dan adanya komunikasi. Kontak yang baik akan menghasilkan sebuah kerjasama, sedangkan kontak bersifat tidak baik akan menghasilkan sebuah interaksi sosial⁸.

Melalui pemahaman modal sosial maka didapati bahwa sistem Jaringan dapat memperluas ruang lingkup unsur modal sosial yang lain, yaitu *trust* atau rasa saling percaya, dan solidaritas tidak hanya berlaku dalam kelompok asalnya tetapi dapat dikembangkan dalam lingkup yang lebih luas.

Dengan demikian, kerjasama atau tindakan bersama akan menjadi semakin bervariasi, baik jenisnya maupun pihak yang terlibat. Selanjutnya, melalui jaringan yang lebih luas dapat meningkatkan wawasan dan memungkinkan terbentuknya hubungan yang bersifat *cross cutting affiliation*⁹. Hubungan sosial diikat dengan *trust*, boleh dalam bentuk strategik, boleh pula dalam bentuk moralistik. Kepercayaan dipertahankan oleh norma yang

mengikat kedua belah pihak. Jaringan sosial apapun harus diukur dengan fungsi produktivitas dan kesejahteraan sosial (dampak partisipatif, kebersamaan yang diperoleh dari pertumbuhan ekonomi efisiensi yang tinggi). Jaringan sosial itu disebut sebagai Kapital Sosial.

Adapun kelompok informal adalah suatu kelompok yang tumbuh dari proses interaksi, daya tarik, dan kebutuhan-kebutuhan seseorang. Anggota kelompok diatur dan diangkat, keanggotaan ditentukan oleh daya tarik bersama dari individu dan kelompok. Kelompok informal ini sering timbul berkembang dalam kelompok formal, karena adanya beberapa anggota yang secara tertentu mempunyai nilai-nilai yang sama yang perlu ditularkan (*shared*) sesama anggota lainnya. Kadangkala kelompok informal berkembang atau keluar dari organisasi formal¹⁰. Unsur-unsur itu secara pokok terdiri dari motivasi dan tujuan. Atau kalau menurut Fred Luthans terdiri dari tiga unsur yakni kebutuhan (*need*), dorongan (*drive*), dan tujuan (*goals*)¹¹.

B. “Case Study” sebagai Sebuah Pendekatan

Berangkat dari persoalan tersebut, maka metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Pendekatan kualitatif ini menghasilkan data yang lebih menyeluruh dan lengkap serta kontekstual dengan perkembangan dan dinamika yang terjadi di lapangan sampai berakhirnya penelitian. Metode ini dianggap tepat dalam memperoleh pemahaman tentang kepentingan subjektif dan tersembunyi.

6 Fukuyama, Francis, (terj. Ruslani), 2002, *Trust, Kebajikan Sosial dan Penciptaan. Kemakmuran*, Penerbit Qalam : Yogyakarta.

7 Bo Rothstein. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. New York: Cambridge University Press

8 Soerjono Soekanto. 1974. *Faktor-faktor Dasar Interaksi Sosial dan Kepatuhan pada Hukum Nasional* nomor 25. Suharto, Edi. 2007

9 Soetomo. 2006. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

10 Miftah Thoha, 2003, *Perilaku Organisasi*, Edisi Pertama, Cetakan. Keempat belas, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

11 Fred Luthans, *Organizational Behaviour*, (New York: McGraw-Hill Book Co., 1995)

Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, kita berkesempatan untuk dapat mengikuti dan memahami peristiwa secara kronologis, menilai sebab-akibat dalam lingkup pikiran orang-orang setempat dan memperoleh penjelasan yang banyak dan bermanfaat. Melalui metode ini, akan ditemukan deskripsi dan gambaran yang lebih mendalam tentang gejala sosial tertentu. Selain itu, alasan mendasar dari pemilihan pendekatan kualitatif adalah untuk menganalisis apa yang tersembunyi dibalik fenomena yang kadangkala merupakan sesuatu yang sulit dipahami dan diketahui melalui penelitian kuantitatif. Pendekatan kualitatif dapat mengungkapkan berbagai gejala sosial. Dalam hal ini adalah tentang temuan-temuan mengenai relasi intermediary yang dilakukan LSM Sapda dan LSM kongsi dalam menjalankan fungsi intermediary.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan studi kasus (*Case Study*). Alasan penggunaan pendekatan studi kasus adalah didasarkan atas pendapat Prof. Robert K. Yin yang menyatakan bahwa penggunaan setiap metode tergantung kepada tiga hal, yaitu: 1) tipe pertanyaan penelitiannya, 2) kontrol yang dimiliki peneliti terhadap peristiwa perilaku yang akan ditelitinya, dan 3) fokus terhadap fenomena penelitiannya.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang dikumpulkan oleh penulis yang didapat secara langsung dari informan. Data ini berasal dari proses wawancara. Sedangkan data sekunder berasal dari arsip milik LSM Sapda, Dinas Sosial ataupun data dari stakeholder yang dianggap relevan, dan media massa. Menganalisis data merupakan suatu langkah yang sangat kritis dalam

penelitian¹².

Setelah data dikumpulkan kemudian selanjutnya dianalisis untuk memperoleh informasi. Analisis data penulis kerjakan sejak awal turun lapangan hingga selesai. Untuk membantu pengolahan data yang diperoleh di lapangan, diperlukan teknik analisis data. Dalam penelitian kualitatif jenis studi kasus, teknik analisis data yang digunakan meliputi reduksi data, *display* data, dan kesimpulan atau verifikasi.

C. LSM Sapda sebagai Intermediary

Lembaga Sapda merupakan singkatan dari Sentra Advokasi Perempuan, Difabel, dan Anak. Lembaga ini berdiri bulan Juli 2005 dan menjadi badan hukum pada tanggal 2 Desember 2005 dengan akta notaris : Anhar Rusli, SH. Nomor 51 tahun 2005. Direktur LSM Sapda adalah R.R Nurul Saadah Andriani, SH. LSM Sapda terdapat struktur lembaga secara jelas. Lembaga ini bertujuan “terciptanya suatu inklusifitas dalam aspek kehidupan sosial yang menjadi hak dasar perempuan, difabel, dan anak di bidang pendidikan, kesehatan dan pekerjaan atas dasar persamaan Hak Asasi Manusia”.

Lembaga diatas merupakan aktor non elektoral formal kategori *Pressure Group*. Lembaga ini tidak tergantung proses electoral, karena sumberdana operasional berasal dari pihak *funding* luar negeri misalnya Mamacash. LSM Sapda juga pernah melakukan kerjasama dengan Kementerian Tenaga Kerja Indonesia. Selama ini keberadaan LSM Sapda turut mempengaruhi kebijakan pemerintah tetapi tidak untuk memperoleh jabatan. LSM ini mampu memperjuangkan terwujudnya kebijakan

12 *Mantra, Ida Bagus. Filsafat penelitian & metode penelitian sosial. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.*

publik yang menjamin pemenuhan hak-hak dasar perempuan, difabel, dan anak di bidang pendidikan, kesehatan dan pekerjaan. Salah satu cara yang ditempuh adalah melakukan pemberdayaan, pendidikan dan advokasi tentang isu-isu perempuan, difabel dan anak di kalangan masyarakat luas serta menjalin kerjasama dengan stakeholder berkaitan dengan penanganan persoalan perempuan, difabel dan anak.

Saat ini lembaga Sapda masih memfokuskan pada beberapa aktifitas yaitu advokasi kebijakan kesehatan difabel ditingkat daerah Provinsi DIY dan Jawa Tengah. Pendampingan Difabel dan penguatan organisasi di tingkat lokal yakni Kabupaten Magelang dan Klaten. Lembaga ini juga melakukan penguatan dan pemberdayaan perempuan difabel di wilayah Kabupaten Bantul dan Kabupaten Klaten. Salah satu staff LSM Sapda ikut serta dalam pendamping difabel di Pusat Rehabilitasi Penyandang Cacat (PRTPC Pundong Bantul).

D. Perda Jaminan Kesehatan Difabel Kota Yogyakarta : Kunci Anti Diskriminasi

Data Departemen Sosial Republik Indonesia mencatat jumlah difabel pada tahun 2008 mencapai 1.544.184 jiwa (Depsos,2008), atau 1 persen dari jumlah penduduk Indonesia pada tahun yang sama. Jumlah tersebut tersebar di seluruh wilayah Indonesia dengan jumlah difabel terbesar di Propinsi Jawa Timur (377.929 jiwa), dan terendah di Propinsi Kepulauan Riau (1.479 jiwa).¹³ Dengan jumlah yang demikian besar, keberhasilan upaya penanganan difabel akan memberikan kontribusi terhadap capaian keberhasilan pembangunan secara keseluruhan.

Berbagai macam kebijakan publik hen-

daknya menyentuh difabel sebagai salah satu penerima manfaatnya. Namun sayangnya hal tersebut belum secara optimal dapat terlaksana. Persamaan dalam kesehatan yang diamanatkan oleh Undang-Undang belum dapat dilaksanakan sepenuhnya. Berdasarkan data dinas sosial provinsi DIY tahun 2007, jumlah difabel di DIY setidaknya mencapai angka 42.000 (empat puluh dua ribu orang), dengan persebaran di kabupaten Kulon Progo mencapai 6.000 dan selebihnya tersebar di kabupaten/kota lain di DIY. Diasumsikan, jumlah sebenarnya masih lebih banyak dibanding data yang ada, mengingat bahwa pendataan difabel sejauh ini seperti fenomena gunung es yang hanya muncul di permukaan saja dan hingga saat ini, diyakini belum ada data valid mengenai jumlah difabel tersebut.

Disadari bahwa kesehatan merupakan hak dasar warga Negara. Artinya, dalam kondisi dimana seorang warga Negara tidak mampu mengupayakannya, maka sudah menjadi kewajiban Negara untuk memenuhinya. Sebuah langkah maju dewasa ini, telah ada beberapa skema jaminan kesehatan yang diselenggarakan untuk rakyat seperti JAMKESMAS, JAMKESOS dan JAMKESDA, ataupun yang teranyer BPJS. Namun, dari pengalaman yang dirasakan oleh difabel, jaminan-jaminan kesehatan tersebut ternyata tidak mampu menjawab kebutuhan apalagi ditambah dengan segala persoalan yang menyelimutinya. Salah satu masalah monumental adalah masih ribetnya akses dalam memperoleh jaminan kesehatan, terbatasnya item-item obat dan treatment yang ditanggung, sementara penyakit yang melanda tidak pernah peduli apakah orang miskin atau kaya.

Di Indonesia diakui masih jarang nya penelitian mengenai tingkat kerawanan kesehatan bagi difabel, namun diyakini bahwa pada tingkat difabilitas tertentu, tingkat kerawanannya akan

13 Data diolah dari Laporan Pendataan Depsos RI tahun 2009

jauh lebih tinggi dibanding yang non-difabel. Sebut saja kawan-kawan dengan paraplegi, setiap bulannya mereka membutuhkan perawatan kesehatan dengan beban biaya medis yang tidak bisa ditanggung. Artinya, jika dengan penghasilan yang menurut kategori yang saat ini berlaku, mereka tidak dikategorikan sebagai masyarakat miskin, dengan biaya-biaya kesehatan yang rutin harus mereka keluarkan, bisa jadi penghasilan mereka tidak lagi cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Bahkan jaminan kesehatan sebagai pelipur untuk difabel belum mampu diakses difabel akibat kelalaian pemerintah. Melihat permasalahan di atas, jelas bahwa jaminan kesehatan yang sudah ada belum dirasa mampu menjawab kebutuhan difabel akan jaminan kesehatan, untuk itu penulis merasa perlu adanya perda jaminan kesehatan bagi kaum disabilitas wabil khusus di kota Yogyakarta.

E. Politik Advokasi LSM Sapda

Advokasi dilakukan untuk bertindak dan berbicara dengan nama orang lain, ketika orang lain tidak bisa berbicara dengan bahasa hukum. Diskriminasi pelayanan kesehatan masih terjadi di Kota Yogyakarta. Keadilan pelayanan kesehatan difabel mulai dirasakan semenjak pengaduan difabel kepada LSM Sapda. Advokasi yang dilakukan LSM Sapda mengenai jaminan kesehatan difabel dikatakan berhasil karena Kota Yogyakarta telah memiliki Perda no 3 Tahun 2010. Advokasi jaminan kesehatan ini sudah lama dilakukan, namun baru tahun 2010 terealisasi.

Momentum advokasi LSM Sapda didukung peran eksekutif untuk mendorong ke legislatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa LSM Sapda tidak memiliki kepentingan politik tentang Perda mengenai jaminan kesehatan difabel. Hal ini dibenarkan bahwa tidak ada kontrak politik MOU antara LSM Sapda

dengan calon anggota DPRD atau elit politik. Isi Perda Kota Yogyakarta no 3 Tahun 2010 yakni tentang retribusi pelayanan kesehatan pada pusat kesehatan masyarakat, pemerintah menyediakan fasilitas sebaliknya dan non-dikriminasi bagi warganya.

Peran LSM tidak hanya dalam tataran kajian dan pengembangan konsep/teori, perlu adanya upaya peningkatan kesadaran pentingnya warga dalam pengambilan keputusan. Namun LSM Sapda mengadvokasi untuk mengkompromikan kebijakan agar lebih kondusif terhadap partisipasi warga, tetapi juga dalam mempraktekkan (menguji coba) pendekatan pembangunan yang bersifat partisipatoris. Hal tersebut diharapkan akan mampu mendukung proses pemberdayaan yang dikembangkan sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan yang berkelanjutan. Lembaga swadaya masyarakat (LSM) mempunyai ketrampilan membangun metode dan pendekatan baru untuk penelitian dan perencanaan pembangunan yang kemudian diadopsi pemerintah dan pelaku pembangunan lainnya. Lembaga swadaya masyarakat (LSM) diakui memiliki sejumlah *comparative advantage* di bidang-bidang tertentu, dibandingkan dengan pemerintah. Salah satunya adalah kemampuan membuat inovasi (*ability to innovate*)¹⁴.

LSM Sapda membangun strategi langkah advokasi untuk perda jaminan kesehatan difabel di Kota Yogyakarta. Strategi yang dibangun LSM Sapda dengan membentuk koloni untuk mencapai tujuannya dalam menggoalkan perda jaminan kesehatan difabel kota Yogyakarta. Keberhasilan dalam menggoalkan perda jaminan kesehatan difabel telah memberikan hak

¹⁴ Sumarto, Hetifah Sj. 2009. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor.

yang sama untuk difabel dalam jaminan kesehatan. Strategi dalam advokasi perda jaminan kesehatan difabel dibangun dengan beberapa LSM dan dinas di kota Yogyakarta.

Dalam strategi advokasi yang dibangun melalui jaringan mempunyai tujuan yang sama. Jejaring ini ada karena kesamaan tujuan agar ada perda yang memberikan hak kepada difabel dalam hal kesehatan. Politik advokasi yang dilakukan LSM Sapda mengalami pasang surut dalam menggoalkan perda jaminan kesehatan. Setelah perda jaminan kesehatan berhasil disahkan, kaum difabel lebih mudah memperoleh jaminan kesehatan. Walaupun masih mengalami hambatan, setidaknya ada perda tentang difabel sebagai penguat harapan yang mempermudah dan menjamin hak-hak mereka.

LSM Sapda hanya melakukan peran intermediary dan ingin mewujudkan keadilan jaminan kesehatan untuk difabel. LSM Sapda mampu menangkap masalah masyarakat mengenai difabel yang rentan dalam masalah kesehatan yang kerap tidak memperoleh fasilitas pelayanan kesehatan berkualitas. Dalam mensukseskan advokasi Perda Jaminan Kesehatan Difabel, tidak lepas dari tahapan aktor intermediary (LSM Sapda) dalam melakukan politik berjejaring..

Tahapan LSM Sapda dalam melakukan advokasi yakni melihat fakta bahwa terjadi diskriminasi jaminan kesehatan, dimana jaminan kesehatan gratis tidak diberikan untuk difabel. Pendataan pengaduan difabel yang tidak memperoleh jaminan kesehatan ternyata banyak, sehingga LSM Sapda merasa perlu melakukan advokasi Perda jaminan kesehatan difabel di kota Yogyakarta. Advokasi merupakan sebuah proses dalam mempengaruhi kekuasaan dan politik dengan menggunakan

pendekatan-pendekatan kerjasama untuk mempengaruhi sebuah kebijakan pemerintah yang menyangkut politik, perubahan sosial, nilai-nilai dalam masyarakat, yang dilakukan oleh kelompok-kelompok yang diberi kepercayaan oleh masyarakat minoritas, yang termarginalkan.

Model advokasi tanpa legitimasi, kredibilitas, akuntabilitas dan kekuasaan maka kelompok LSM tersebut tidak mampu mempengaruhi serta merubah wajah kekuasaan yang diinginkannya. Dalam hal ini politik advokasi yang dilakukan LSM Sapda harus menggunakan metode jaringan antar stakeholder agar bisa menjalin kekuatan penuh untuk merubah kebijakan¹⁵. Legitimasi merupakan faktor penting dalam upaya untuk dapat didengarkan oleh masyarakat maupun para aktor pemerintah, legitimasi merujuk pada siapa yang diwakili oleh organisasi. LSM Sapda sebagai organisasi yang mewakili difabel karena mendapat legitimasi dari difabel kota Yogyakarta dalam melakukan usaha advokasi. Dengan pendataan, pengakuan dan dukungan difabel kota Yogyakarta, LSM Sapda secara langsung dipercaya mendapat legitimasi.

Kredibilitas merupakan kemampuan organisasi membangun relasi yang merujuk pada seberapa jauh organisasi itu dapat dipercaya oleh masyarakat dan pemerintah¹⁶. Sedangkan, pertanggungjawaban adalah bagaimana organisasi-organisasi menafsirkan dan menerapkan konsep-konsep pertanggungjawabannya yang menyangkut hasil dan nilai bagi masyarakat. Kredibilitas LSM Sapda dapat dilihat dari setiap kegiatan kampanye dan usaha advokasi diinformasikan untuk masyarakat

15 Miller, Valerie dan Jane Covey. 2005. *Pedoman Advokasi : Perencanaan, Tindakan dan Refleksi*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

16 Ibid hlm 18

umum melalui bulletin Sapda, web LSM Sapda dan surat kabar di Yogyakarta. Bahkan usaha advokasi sering diinformasikan dalam acara seminar atau diskusi dengan lembaga LSM lain maupun dengan pemerintah.

Akuntabilitas yang dibangun LSM Sapda dengan cara memastikan apakah sudah ada implementasi prinsip akuntabilitas kebijakan publik dalam hal jaminan kesehatan difabel. Akuntabilitas dalam LSM Sapda bisa memberi ruang untuk mengeluarkan pendapat sebagai perwujudan dari hak sipil dan politik yang dimilikinya. Melalui kesempatan bersuara, LSM Sapda diharapkan bisa berpartisipasi aktif dan menghilangkan berbagai sumbatan dalam proses komunikasi politik di setiap proses kebijakan publik.

LSM Sapda sebagai LSM yang mampu menjembatani hubungan antara negara dan masyarakat untuk mewujudkan akuntabilitas sosial. Mekanisme akuntabilitas sosial dapat dilakukan dengan cara pertukaran informasi, dialog dan negosiasi dengan jaringan LSM Sapda, Pemerintah dan masyarakat umum. Keberadaan mekanisme yang menjembatani hubungan negara dan masyarakat, di tingkatan operasional, dapat dijadikan sebagai instrumen untuk memperkenalkan cara-cara baru, kesempatan-kesempatan baru serta program-program baru, kebijakan difabel bagi interaksi negara dan masyarakat yang sederhana dan efektif. LSM Sapda mampu mensinergikan sebuah pola interaksi yang bersifat timbal-balik antara aktor-aktor baik yang berasal dari negara maupun masyarakat.

Lingkungan yang memungkinkan adalah proses perwujudan akuntabilitas sosial juga menuntut adanya lingkungan politik, ekonomi dan budaya yang memadai. Pada ranah politik, sebuah proses akuntabilitas sosial tidak mun-

gkin berhasil, manakala tidak didukung oleh keberadaan rejim yang demokratis, adanya sistem multi partai serta pengakuan legal-formal dari hak-hak sipil dan politik dari warga negara¹⁷. Demikian juga di ranah ekonomi dan budaya, sebuah upaya perwujudan akuntabilitas sosial akan menjadi sia-sia ketika lingkungan sosial dan ekonomi tidak menyediakan kesempatan bagi warga negara untuk memperoleh akses partisipasi yang sama di kedua ranah tersebut. Hal ini berkaitan dengan bagaimana LSM Sapda membangun jaringan dalam menggoalkan sebuah kebijakan jaminan kesehatan bagi difabel?.

F. Politik Jejaring LSM Sapda dalam menggoalkan Perda

Dalam melakukan tugas pendampingan dan advokasi terhadap para kaum difabel khususnya yang ada di Yogyakarta LSM Sapda menyadari begitu berat tugas ini dilakukan sendirian untuk itulah diperlukan kepekaan dan kerja sama dari semua stkholder baik NGO-NGO yang bergerak dalam memperjuangkan isu-isu difabel ataupun isu gender untuk bisa bersama-sama berjuang. Politik advokasi LSM Sapda dilakukan dengan membangun jejaring internal dan eksternal. Jaringan juga dapat memperluas ruang lingkup unsur modal sosial yang lain, yaitu trust atau rasa saling percaya dan solidaritas tidak hanya berlaku dalam kelompok asalnya, tetapi dapat dikembangkan dalam lingkup yang lebih luas.

Dengan demikian, kerjasama atau tindakan bersama yang saling menguntungkan juga akan menjadi semakin bervariasi, baik

17 Sumber: Diskusi kelas SPPI PASCASARJANA UIN dengan bapak Miftah Adhi Ikhsanto. Yang dikutip dari: <http://jurnalpamel.blogspot.com/2009/04/akuntabilitas-sosial.html>

jenisnya maupun pihak yang terlibat. Melalui jaringan yang lebih luas di samping dapat meningkatkan wawasan dan memungkinkan terbentuknya hubungan yang bersifat *cross cutting affiliation*¹⁸.

Di Kota Yogyakarta sendiri LSM sapda membangun kerja sama dengan JPY (Jaringan Perempuan Yogyakarta) yang terus memperjuangkan dan menginspirasi orang untuk lebih peka terhadap isu-isu kekerasan kaum perempuan dalam masalah gender dalam kehidupan bermasyarakat. Kegiatan yang sering dilakukan adalah selalu memberi advokasi hak-hak perempuan termasuk dalam bidang kesehatan melalui Dinas kesehatan DIY.

LSM Sapda juga membangun jaringan dengan LSM lokal Kota Yogyakarta yakni Rifka Annisa, Cikal, Dria Manunggal, Sigab, dan UCP. LSM sapda mencoba menawarkan sebuah terobosan adanya peleburan seluruh LSM-LSM yang memiliki semangat memperjuangkan kaum perempuan dan anak difabel dalam sebuah konsorsium nasional difabel (Konas) yang mulai dirintis sekitar tahun 2010. Salah satu tujuan didirikan Konas ini adalah mencoba membuat sebuah mekanisme mempersatukan seluruh NGO yang selama ini Jalan masing-masing, yang menangani masalah difabel khususnya di Yogyakarta.

Hubungan LSM dan Pemerintah merupakan kolaborasi yang terjalin dalam pengelolaan kebijakan, kolaborasi tersebut diciptakan melalui prespektif fungsional yang dimana didalamnya saling menghubungkan kekuatan-kekuatan yang dimiliki keduanya dalam proses kegiatan pembangunan yang ingin dicapai. Selain itu, partisipasi LSM pada pemerintah dengan membuka jejaring dalam ranah

Negara yang berkolaborasi dengan agen-agen pemerintah merupakan sebuah konsolidasi dan *consensus*.

Yang pada akhirnya terbentuk sebuah kebijakan yang menjadi penengah untuk kepentingan masyarakat akan tetapi dalam proses kolaborasi yang dilakukan LSM bersama agen-agen Pemerintah terkadang tersendat oleh sebuah kepentingan masing-masing aktor sehingga hubungan antara LSM dan pemerintah kurang harmonis.

Dalam proses yang mempengaruhi sebuah kebijakan hubungan LSM – Pemerintah tidak luput dalam kegiatan dalam konteks ruang politik untuk mencapai tujuan dari aktor itu sendiri, menurut Riker dalam Suharko mengatakan bahwa ruang politik (*political space*)¹⁹ tersebut, merupakan lingkungan yang sensitif dan terus berubah dimana didalamnya para aktor harus berjuang untuk meraih tujuan dan membangun visi mereka tentang pembangunan,. Secara konseptual bahwa ruang politik menjadi acuan pada arena dimana aktor-aktor Non-Pemerintah bisa melaksanakan inisiatifnya secara independen *vis – a vis* pemerintah.

Dalam proses hubungan yang terjadi terkadang terjadi tarik-menarik kepentingan serta pertentangan gagasan yang berujung konflik dan mosi tidak percaya terjadi diantara kedua belah pihak pada ruang tersebut. Akan tetapi dalam proses interaksi LSM untuk dapat mempengaruhi sebuah kebijakan dalam ruang politik terkadang perlu membawa isu-isu yang terjadi dalam masyarakat agar dapat membangun serta mempengaruhi kebijakan yang berdasarkan kepentingan masyarakat.

Melihat hubungan antara LSM dan Pe-

18 Soetomo. 2006. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

19 Suharko (2005). *Merajut Demokrasi Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan*. *Demokratis (1966-2001)*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

merintah ada lima faktor yang mempengaruhi dinamika hubungan LSM dan Pemerintah yaitu **Pertama**, Faktor Struktur dan kebijakan bahwa ketika rezim politik otoriter bergeser menuju rezim demokratis terjadi pergeseran hubungan antara LSM-pemerintah. Argumentasi Bratton dan Riker bahwa strategi dan kebijakan pembangunan pemerintah baik dari segi kebijakan pembangunan nasional maupun kebijakan sektoral juga mempengaruhi ruang politik yang tersedia bagi LSM²⁰.

Seperti yang diungkapkan oleh Farrington dan Bebbington bahwa kebijakan pemerintah pada Daerah Pedesaan yang orientasinya kepada masyarakat miskin desa kehadiran Pemerintah di area tersebut memberi ruang luas bagi LSM yang berorientasi memberikan fasilitas dan pelayanan bagi masyarakat tersebut. **Kedua**, Faktor Pemerintah dimana Peraturan Pemerintah sangat mempengaruhi hubungan LSM, Legislasi Pemerintah yang bersangkutan dengan peran LSM bersifat *regulative* seperti pelaksanaan registrasi LSM, *monitoring* dan pengaturan berbagai aspek *financial* dan program-program kegiatan LSM. Selain itu LSM hadir sebagai penyeimbang pelaksanaan kontrol politik dalam kegiatan pemerintah di area masyarakat.

Ketiga, faktor LSM, yaitu karakter LSM mempengaruhi hubungannya kepada Pemerintah tergantung dari isu-isu apa yang sejalan dengan Pemerintah dalam proses kebijakan, hal tersebut seperti LSM yang berkerja dalam aktivitas pembangunan dan pelayanan publik akan diberi ruang dan bahkan akan menjadi relasi bagi pemerintah dalam pengawal proses demokratisasi dalam sebuah Negara .

Keempat, strategi aktor dimana strategi hubungan LSM-Pemerintah bukan dilihat

dari dinamika institusional, dibalik kebijakan pemerintah dan strategi-strategi LSM ada aktor-aktor yang berperan mempengaruhi hubungan antara keduanya, dengan demikian latar belakang sosial aktor seperti kelas sosial dan etnis menjadi nilai terpenting dalam membuka hubungan serta kesamaan pandangan akan mempengaruhi jaringan hubungan.

Kelima, hubungan LSM-Pemerintah di Negara berkembang tidak hanya dipengaruhi oleh sifat dan dinamika dua agen tersebut, seiring dengan usaha promosi *good governance* agen dari donor internasional membangun jejaring kepada LSM-LSM lokal, kekuatan-kekuatan donor internasional memberikan pengaruh penting dalam menentukan dinamika hubungan LSM-Pemerintah dikarenakan penyesuaian struktural.

Menurut Ibu Nurul, LSM Sapda juga mempunyai konsentrasi program hak jaminan kesehatan. Harusnya ada pengawalan dalam pelaksanaan Perda Jaminan Kesehatan Difabel agar tidak ada lagi diskriminasi terhadap difabel. Dan setiap pengawalan harus terdapat laporan setiap stakeholder atas evaluasi pelaksanaan Perda tersebut. Penerapan Perda Jaminan Kesehatan Difabel juga perlu sosialisasi kepada Dinas sosial, Dinas Kesehatan, Rumah Sakit dan Puskesmas agar difabel memperoleh jaminan kesehatan yang sama. Saat ini Perda Jaminan Kesehatan Difabel cukup bisa memberikan hak jaminan kesehatan, namun akan lebih baik lagi jika pelibatan stakeholder lain lebih banyak dalam mendukung pengawalan Perda tersebut.

Menurut Bapak Danang (akademisi UGM)²¹, berkaitan hal jejaring aktor bahwa selama ini pemetaan agenda besar program penang-

ganan jaminan kesehatan difabel belum mampu terpadu. Saat ini hanya ada perda saja yang melindungi para *difabel*, pengawasan Perda tersebut harusnya Dinas Kesehatan dan Dinas Sosial sebagai penggerak utama dalam menjalankan pelaksanaan Perda Jaminan Kesehatan *Difabel*.

Proses perancangan perda jaminan kesehatan difabel kota Yogyakarta sebagaimana diceritakan Ibu Nurul²², bahwa Perda tersebut dihasilkan dari hasil negoisasi antara aktor intermediary dan pemerintah. Dalam perda tersebut ada negoisasi yang panjang menghasilkan isi yang tidak hanya jaminan kesehatan saja namun pendidikan dan Ketenagakerjaan. Proses negoisasi ini berjalan lancar karena ada kesamaan tujuan tentang isi Perda tersebut.

G. Penutup

Dalam upaya pencapaian nilai-nilai demokratisasi di sebuah Negara, pemerintah dalam menjalankan program-program kerja hendaknya untuk kepentingan seluruh masyarakat. Terkadang secara *real* penerapan hasil kebijakan pemerintah hanya sebagian masyarakat yang mendapatkan sentuhan pelayanan dari program tersebut. Sehingga banyak masyarakat minoritas tidak mendapatkan pembagian kue program-program pemerintah. Akibatnya adalah masyarakat (terutama masyarakat *marginal*) merasa terkucilkan dan tidak dipedulikan. Oleh karena itu hadirnya LSM/NGO sebagai *intermediary class* dan pilar demokrasi, diharapkan mampu bertindak sebagai wasit (mengawal bahkan mengawasi) seluruh program pemerintah melalui proses advokasi kebijakan pemerintah yang dinilai selama ini telah banyak menelantarkan mas-

yarakat/kelompok minoritas.

Fungsi advokasi LSM/NGO dalam menggoalkan produk kebijakan berupa Perda Jaminan Kesehatan difabel Kota Yogyakarta tentunya melibatkan banyak aktor intermediary dan aktor pemerintah. Disadari dalam melasanakan perjuangan politik advokasi perda jaminan kesehatan difabel Kota Yogyakarta oleh LSM Sapda tentunya terjadi pasang surut dan tarik menarik kepentingan antara banyak aktor intermediary lain sebagai sohib perjuangan guna mencari titik temu peta konsesnsu bersama Pemerintah Daerah. Salah satu faktor keruwetan dialogis bersama Pemda adalah kurang harmonisnya pola relasi dan jejaring antara pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam hal penanganan difabel yaitu Dinas sosial, Dinas kesehatan, dan LSM. Menurut Bapak Subroto (kepala bidang rehabilitasi sosial Dinas Sosial Provinsi DIY) yang pernah diwawancara menegaskan bahwa selama ini masih ada hal yang belum terselesaikan pasca Perda Jaminan Kesehatan diterapkan, yakni kurangnya pengawasan di level penerapan Perda tersebut. Selanjutnya informasi senadapun didapatkan melalui Ibu Siwi (Dinas Sosial Kota Yogyakarta) yang mengatakan bahwa sinergitas antara lembaga dalam pengawasan masih kurang. Selama ini sinergi yang dibangun lebih banyak LSM di Yogyakarta terkait masalah difabel dan isu-isu sosial lainnya hanya terpaku pada dengan Dinas sosial saja.

22 Hasil wawancara dengan Ibu Nurul di LSM Sapda 23 Juni 2012

H. Sumber Acuan

- ___ Befring, Edvard. 2001. *The Enrichment Perspective. A Special Educational Approach to an Inclusive School*. Article in Johnsen, Berit H. & Skjørten, Miriam D. (ed). *Education – Special Needs Education: An Introduction*. Oslo, Unipub.
- ___ Bo Rothstein. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- ___ Fred Luthans, *Organizational Behaviour*, (New York: McGraw-Hill Book Co., 1995)
- Fillingham, Lydia, Alex. 2001. *Foucault untuk Pemula*. Yogyakarta: Kanisius. Hlm. 29-33 dalam Supartini. 2009. *Proposal Disertasi Celebrate ti Difference (Studi tentang Gerakan Sosial Penyandang Cacat di Indonesia)*. Yogyakarta: Tidak Diterbitkan.
- ___ Fukuyama, Francis, (terj. Ruslani), 2002, *Trust, Kebajikan Sosial dan Penciptaan. Kemakmuran, Penerbit Qalam : Yogyakarta*.
- ___ Jorgensen, Marianne W. dan Louise J. Philips. 2007. *Analisis Wacana Teori dan Metode*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- ___ Miftah Thoha, 2003, *Perilaku Organisasi*, Edisi Pertama, Cetakan. Keempat belas, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- ___ Miller, Valerie dan Jane Covey. 2005. *Pedoman Advokasi : Perencanaan, Tindakan dan Refleksi*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- ___ Mantra, Ida Bagus. *Filsafat penelitian & metode penelitian sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- ___ Purwanta, S. A, *Menumbuhkan Perspektif Difabel untuk Mewujudkan Masyarakat Inklusi*. Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Memperingati 100 Hari Wafatnya Mansour Fakhri, Yogyakarta 25 Mei 2004.
- ___ Smart, Barry. *Michel Foucault*, rev. ed. New York: Routledge, 2002.
- ___ Soerjono Soekanto. 1974. *Faktor-faktor Dasar Interaksi Sosial dan Kepatuhan pada Hukum Nasional nomor 25*. Suharto, Edi. 2007
- ___ Soetomo. 2006. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- ___ Suharko (2005). *Merajut Demokrasi Hubungan NGO, Pemerintah, dan Pengembangan Tata Pemerintahan. Demokratis (1966-2001)*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- ___ Sumarto, Hetifah Sj. 2009. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor.
- ___ Yin, Robert K (2003). *Studi Kasus Desain dan metode*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Sumber Lain:

- ___ Laporan Pendataan Depsos RI tahun 2009
- ___ Sumber: Diskusi kelas SPPI PASCASARJANA UIN dengan bapak Miftah Adhi Ikhanto. Yang dikutip dari: <http://jurnalpamel.blogspot.com/2009/04/akuntabilitas-sosial.html>