



## **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG  
TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMENUHAN  
HAK-HAK PENYANDANG DISABILITAS**

**KERJASAMA:**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO**

**DENGAN**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KABUPATEN BATANG**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
PURWOKERTO**

**2018**

## KATA PENGANTAR

Meskipun berbagai macam konvensi dan peraturan perundang-undangan tentang Penyandang Disabilitas sudah diterbitkan dan diimplementasikan, namun demikian secara riil fenomena diskriminasi, marjinalisasi, stereotip, dan tindakan destruktif lainnya terhadap penyandang disabilitas masih kental dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Oleh karena itu, upaya perlindungan dan pelayanan pemenuhan hak-hak bagi penyandang disabilitas harus terus dilakukan. Dengan demikian upaya membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas adalah urgen dilaksanakan.

Naskah Akademik ini dimaksudkan sebagai dasar referensi bagi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Batang. Naskah Akademik ini juga merupakan suatu dokumen yang tidak terpisahkan dengan draft Rancangan Peraturan Daerah yang dimaksud.

Pada kesempatan ini tim penyusun mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu proses penyusunan Naskah Akademik beserta Draft Rancangan Perda tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas terutama kepada DPRD dan Sekretariat DPRD Kabupaten Batang yang telah memiliki komitmen untuk mengagendakan kegiatan ini dan mempercayakan kepada tim LPPM Unsoed untuk melaksanakan kegiatan yang dimaksud. Selain itu juga kepada semua SKPD terkait di lingkungan Pemerintah Kabupaten Batang yang telah banyak membantu khususnya dalam melengkapi data yang dibutuhkan. Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Purwokerto, Agustus 2018

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	16
D. Metode Penelitian .....	17
<b>BAB II. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b> .....	19
A. Kajian Teoretis .....	19
1. Perubahan konsep dari <i>charity-based</i> ke <i>Human Rights-based</i> .....	20
2. Perubahan terminologi penyandang cacat menjadi penyandang disabilitas .....	21
3. Perubahan dari minimalnya pengaturan tanggung jawab negara terhadap perlindungan penyandang disabilitas menjadi pemaksimalan pengaturan tanggung jawab negara di segala bidang sesuai dengan cara pandang hak asasi manusia .....	25
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma .....	28
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat .....	31
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah .....	35

<b>BAB III. EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT .....</b>	<b>36</b>
<b>A. Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait .....</b>	<b>37</b>
1. Analisis terhadap Undang-Undang Dasar 1945 .....	37
2. Analisis Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat .....	40
3. Analisis Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia .....	40
4. Analisis Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak .....	42
5. Analisis Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung .....	43
6. Analisis Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan .....	44
7. Analisis Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional .....	46
8. Analisis Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional .....	47
9. Analisis Undang-Undang Nomor Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional .....	48
10. Analisis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant on Economic, Social And Culture Rights</i> (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya) .....	49
11. Analisis Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant On Civil And Political Rights</i> (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) .....	50
12. Analisis Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian.....	52
13. Analisis Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran .....	53
14. Analisis Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan .....	53
15 Analisis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial .....	54

16. Analisis Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan .....	55
17. Analisis Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik .....	57
18. Analisis Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan .....	59
19. Analisis Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan <i>Convention On The Rights Of Persons With Disabilities</i> (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas) .....	59
B. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Terkait .....	60
<b>BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS .....</b>	<b>63</b>
A. Landasan Filosofis .....	63
B. Landasan Sosiologis .....	71
C. Landasan Yuridis .....	77
<b>BAB V. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH.....</b>	<b>81</b>
<b>BAB VI. PENUTUP.....</b>	<b>83</b>
A. Simpulan .....	83
B. Saran .....	84
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>85</b>

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Penyandang cacat, demikianlah istilah yang sampai sekarang masih digunakan orang untuk menyebut sekelompok masyarakat yang memiliki gangguan, kelainan, kerusakan, atau kehilangan fungsi organ tubuhnya. Sebutan semacam itu bukan hanya dipakai oleh sebagian anggota masyarakat saja, tetapi Pemerintah pun secara resmi masih juga menggunakan istilah tersebut. Situasi ditambah dengan berlakunya *Convention on the Rights of Person with Disabilities* yang menggunakan istilah *Person with Disability*, maka Kementerian Sosial Republik Indonesia-pun menggunakan istilah Orang Dengan Kecacatan (ODK) yang merupakan terjemahan dari *Person with Disability*. Saat ini Pemerintah Indonesia menggunakan istilah Penyandang Disabilitas untuk menyebut kelompok ini sebagaimana tertuang dalam UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Person with Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas).

Disadari atau tidak, penggunaan suatu sebutan membawa implikasi perilaku terhadap pihak yang memberi sebutan kepada pihak yang menerima sebutan tersebut. Seperti halnya istilah cacat yang berkonotasi negatif, yaitu kekurangan yang menyebabkan nilai atau mutunya kurang baik atau kurang sempurna,<sup>1</sup> maka implikasi perilaku yang dikenakan pada pihak yang mendapatkan sebutan tersebut akan negatif pula. Perilaku negatif tersebut sangat luas jangkauannya, dari yang dianggap baik, seperti proteksi yang berlebihan dan pemberian bantuan karena kasihan, hingga tindakan diskriminatif yang mengakibatkan kehidupan mereka menjadi rentan karena hilangnya hak asasi yang mereka miliki.

---

<sup>1</sup> Anton M. Moeliono. 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. hlm. 143.

Sebutan yang diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang berimplikasi terhadap tindakan atau perilaku diskriminatif tersebut tidak lepas dari paradigma yang ada di dalam pemikiran, baik dalam diri penyebutnya maupun pihak yang mendapatkan sebutan. Tindakan atau perilaku diskriminatif yang merupakan implikasi dari proses penyebutan tersebut tidaklah dapat dianggap sebagai sesuatu yang mudah atau ringan, karena tindakan atau perilaku tersebut dapat digolongkan sebagai tindakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan mengakibatkan terjadinya kerentanan pada kehidupan manusia.

Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri setiap manusia tidak terkecuali para penyandang disabilitas. Hak tersebut bersifat universal, langgeng, tidak dapat dikurangi, dibatasi, dihalangi, apalagi dicabut atau dihilangkan oleh siapa pun termasuk Negara. Hak Asasi Manusia dalam segala keadaan, wajib dilindungi, dihormati, dan dijunjung tinggi tidak hanya oleh negara tetapi semua elemen bangsa termasuk pemerintah hingga masyarakat. Dengan pemahaman seperti ini, maka perlindungan, pemajuan dan pemenuhan hak asasi manusia terhadap warga negara dari kalangan penyandang disabilitas harus dijamin dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Hal ini perlu dilakukan oleh karena penyandang disabilitas sebagai warga negara yang mengalami keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam waktu lama yang dalam berinteraksi di lingkungan sosialnya, berhadapan dengan berbagai hambatan yang dapat menghalangi partisipasi mereka secara penuh dan efektif dalam masyarakat berdasarkan pada asas kesetaraan dengan warga Negara pada umumnya. Sebagai bagian dari umat manusia dan warga Negara Indonesia, maka penyandang disabilitas secara konstitusional mempunyai hak dan kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu, peningkatan peran serta pemajuan, pemenuhan hak dan kewajiban para penyandang disabilitas

dalam pembangunan nasional, merupakan hal yang sangat urgen dan strategis. Apalagi dengan bergulirnya semangat reformasi dan demokratisasi yang bertumpu pada penguatan sendi-sendi dasar hak asasi manusia, maka penyandang disabilitas ditinjau dari optik sosio kultural pada hakekatnya adalah makhluk sosial yang memiliki potensi sehingga berpeluang untuk berkontribusi dan berperan secara optimal dalam segala aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Bahkan penyandang disabilitas dalam fase tertentu dapat menjadi *change of social agent* bagi pembangunan di segala bidang serta berkesempatan untuk tampil mengukir prestasi gemilang secara multidisipliner pada tingkat lokal, regional, Nasional, hingga Internasional.

Urgensi perlindungan pemajuan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas perlu semakin diprioritaskan dalam struktur kebijakan negara. Mengingat penyandang disabilitas secara demografis terus mengalami peningkatan jumlah tanpa dibarengi dengan pelembagaan sistem pelayanan yang memihak pada aspek kebutuhan dasar penyandang disabilitas.

Pemicu utama terjadinya marginalisasi dan diskriminasi terhadap kalangan penyandang disabilitas menurut Saharuddin Daming:

Marjinalisasi dan diskriminasi terhadap kalangan penyandang disabilitas secara spesifik berpangkal dari melembaganya sikap dan perilaku stereotip dan prejudisme mulai dari kalangan awam hingga kelompok intelektual bahkan para elit kekuasaan. Namun hal yang paling berbahaya dari sikap tersebut adalah jika tumbuh dan bersemayam dalam diri para pejabat. Karena sebagai *decision maker*, mereka tentu berpotensi melahirkan kebijakan yang bias HAM bagi penyandang disabilitas lantaran mereka dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan tersebut, memang berangkat dari rendahnya pengetahuan secara komprehensif tentang penyandang disabilitas. Akibatnya kebijakan yang lahir, sudah barang tentu penuh dengan nuansa diskriminasi, sinisme, apriori bahkan mungkin apatis. Selain itu, hal yang turut berkontribusi besar terhadap fenomena keterpurukan penyandang disabilitas di Indonesia adalah menjamurnya sikap skeptis, imperioritas kompleks/minder hingga masa bodoh atau putus asa secara berlebihan pada sebagian



penyandang disabilitas itu sendiri maupun keluarga dan masyarakat disekitarnya dalam memahami futuristik keberadaan penyandang disabilitas. Hal ini sering timbul karena faktor obyektif maupun subyektif yang saling kait mengait antara lain tidak adanya jaminan hukum yang secara tegas tentang perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas untuk berekspresi dan berapresiasi secara wajar, leluasa, dan bermartabat.<sup>2</sup>

Berdasarkan UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat Jo. PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, telah dilembagakan sejumlah hak penyandang disabilitas. Namun sangat disesalkan karena pelembagaan hak penyandang disabilitas dalam peraturan hukum selama ini, umumnya dirumuskan dalam suasana ala kadarnya. Tidak heran jika dalam implementasinya, dirasakan masih sangat miskin, baik karena materi muatan dalam ketentuan tersebut memang tidak operasional, maupun karena terjadi tumpang tindih dengan peraturan lain hingga terjadi kekosongan hukum yang dibiarkan oleh berbagai kepentingan dalam proses perancangan.

Merefleksi pemberlakuan UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, yang kini diganti dengan istilah Penyandang Disabilitas, semula publik, khususnya kalangan penyandang disabilitas, menaruh harapan besar pada UU tersebut untuk mengeluarkan penyandang disabilitas dari belenggu kerentanan dan keterbelakangan. Betapa tidak penyandang disabilitas yang dari dulu inheren dengan fenomena kerentanan, keterbelakangan dan diskriminasi, hingga kini tampaknya belum banyak berubah sekalipun upaya internasional untuk memberdayakan penyandang disabilitas telah dicetuskan lebih dari empat dekade. Padahal jika ditinjau dari aspek apapun, penyandang disabilitas tetap merupakan insan yang memiliki dan berpeluang untuk mengekspresikan potensi bagi kemajuan diri

---

<sup>2</sup> Saharuddin Daming. 2013. *Makalah: Sekapur Sirih Tentang Perwujudan Hak Penyandang Disabilitas Di Indonesia*. Komnas HAM. Jakarta. Hal 3-4

dan lingkungannya. Bukan hanya itu, kalau tersedia kesempatan ruang dan persepsi yang kondusif, maka unsur disabilitas tidak akan pernah menjadi faktor penghalang atau perintang baginya untuk mengukir dan mempersembahkan prestasi spektakuler melebihi kemampuan normal.

Sudah cukup banyak bukti yang menunjukkan tokoh penyandang disabilitas ebagai pioneer penting peradaban. Mungkin umumnya tidak pernah tahu atau lupa, jika dunia ini menjadi terang benderang oleh sorotan lampu listrik hasil ciptaan *Thomas Alfa Edison*. Padahal Thomas tidak lain adalah seorang tunarungu. *Stephen Hawkins* yang dinobatkan sebagai manusia tercerdas dalam ilmu geofisika di abad ini, sesungguhnya juga adalah seorang *paraplegia* yang tidak terhalang mengungkap sejarah fenomena alam semesta walau hanya duduk di atas kursi roda. *Albert Einstein* yang disebut maestro fisika modern semula adalah seorang *tunagrahita*. Karena kegigihan orang tuanya dalam memberikan supervisi dan fasilitasi, Einstein perlahan-lahan bangkit hingga akhirnya tampil sebagai ilmuwan terpenting dunia modern melampaui prestasi Isaac Newton.

Masyarakat Inggris sebagai salah satu bangsa termaju di dunia sangat bangga dan tidak malu mempunyai *Davied Blunkett* sebagai Menteri Pendidikan dan Tenaga Kerja bahkan sempat menjadi Mendagri dalam pemerintahan Tony Blayer, meski Blunkitt adalah seorang penyandang tunanetra. Amerika Serikat sebagai bangsa yang paling maju di dunia ini, sangat bangga kehebatan *Franklin Delano Roosevelt* atas prestasinya yang begitu spektakuler menjadi pemimpin sekutu Barat yang sukses menaklukan NAZI Jerman dan Jepang meski ia mengendalikan para panglima militernya di medan tempur di atas kursi roda akibat lumpuh yang dialami jauh sebelum menjadi Presiden.

Demikianlah sebagian terkecil dari tokoh dunia yang tak terhalang membawa pencerahan sekalipun secara fisik mereka adalah penyandang disabilitas. Ilustrasi singkat ini makin membuktikan bahwa persoalan

penyandang disabilitas, seyogianya tidak disandarkan pada unsur fisik yang cenderung berkonotasi destruktif. Bukankah yang menentukan kemuliaan seseorang itu semuanya bertumpu pada potensi kecerdasan intelektual, emosional dan spiritual yang ada sebagai unsur yang paling esensial dibalik penampakan fisik. Sehingga teranglah jika penyandang disabilitas bukan dan tidak boleh menjadi alasan baginya untuk berekspresi dan berapresiasi secara penuh, leluasa dan optimal dalam segala aspek penghidupan dan kehidupan.

Sungguh amat disesalkan karena sejak negeri ini merdeka dari kekuasaan kolonial lebih dari 65 tahun yang lalu hingga memasuki era reformasi dan demokratisasi, kondisi kehidupan penyandang disabilitas Indonesia secara umum masih mengalami suasana kolonialisme yang ditandai dengan berbagai perlakuan diskriminasi dan marjinalisasi. Anehnya karena perilaku destruktif seperti itu bukan saja ditampakan oleh kalangan awam tetapi justru sering muncul dari kalangan *decision maker*, kaum intelektual termasuk dari para agamawan sendiri. Tidak heran jika sebahagian besar penyandang disabilitas masih termarginalisasi diemper kehidupan, sosial, ekonomi dan politik, sebagai kelompok masyarakat terbelakang dan hidup di bawah garis kemiskinan.

Fenomena komunitas penyandang disabilitas yang dalam proses pendidikan formal, hingga saat ini masih harus terisolasi dalam lembaga khusus yang disebut Sekolah Luar Biasa. Demikian pula bursa kerja dari instansi pemerintah maupun swasta sejak dulu sampai sekarang selalu dapat mengeliminasi hak penyandang disabilitas untuk memperoleh akses dalam dunia kerja hanya dengan alasan bahwa penyandang disabilitas diasumsikan sebagai tidak sehat secara jasmani. Bahkan tidak kalah kejamnya adalah karena persoalan kerentanan dan keterbelakangan penyandang disabilitas serta upaya pemberdayaannya sampai saat ini, memang belum pernah menjadi isu strategis dalam program pemerintah. Isu

advokasi dan pemberdayaan penyandang disabilitas selalu menduduki urutan paling bawah dan dianggap tidak penting dalam perspektif kebijakan negara.

Memperhatikan keadaan tersebut, sejumlah pihak di berbagai belahan dunia terus berupaya membangkitkan kesadaran global tentang arti penting perlembagaan perlindungan hak penyandang disabilitas. Mula-mula isu perlindungan hak penyandang disabilitas disandingkan dengan konsep Hak Asasi Manusia, karena bagaimanapun perlindungan hak penyandang disabilitas, tentu tidak terlepas kaitannya dengan konsep Hak Asasi Manusia pada umumnya. Sebab ketika dunia mencoba merumuskan format perlindungan hak asasi penyandang disabilitas, maka seluruh upaya ke arah itu selalu bermuara pada *postulat equal justice under law, equal opportunity for all*.

Hal tersebut sangat terasa pada saat dilangsungkannya beberapa konferensi internasional tentang Hak Asasi penyandang disabilitas yang diprakarsai oleh Dewan Sosial Ekonomi Perserikatan Bangsa-Bangsa di tahun 70-an hingga pertengahan Dasawarsa 90-an. Sejumlah draft yang diusulkan oleh delegasi menjadi tidak urgen karena secara substansial, konsep tersebut sama sekali tidak berbeda dengan konsep perlindungan HAM, baik yang terkristalisasi dalam deklarasi universal tentang HAM melalui Piagam PBB maupun postulat konsep HAM dalam doktrin dan konsepsi HAM di abad pertengahan.

Majelis Umum PBB akhirnya dapat mengadopsi deklarasi penyandang disabilitas pada tahun 1975 disusul dengan lahirnya sejumlah instrumen yang bersifat spesifik tentang pengakuan dan perlindungan hak penyandang disabilitas. Memasuki abad ke 21, gerakan universalisme hak penyandang disabilitas terus menguat yang ditandai dengan lahirnya Konvensi tentang hak-hak penyandang disabilitas (*Convention on The Rights of Persons With Disabilities*) No. 61/106 tertanggal 13 Desember 2006.

Dalam waktu 3 bulan setelah diadopsi oleh Majelis Umum PBB, pemerintah RI melalui Menteri Sosial menandatangani naskah CRPD pada tgl 30 Maret 2007 di Markas PBB New York USA. Momentum ini telah menjadi inspirasi berbagai stakeholders khususnya komunitas penyandang disabilitas melakukan serangkaian upaya pendekatan demi mengakselerasi ratifikasi CRPD, termasuk sosialisasi pada berbagai elemen bangsa dan negara.

Kerja keras ini akhirnya membuahkan hasil dengan pengesahan CRPD melalui UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas) (LN RI Th. 2011 No. 107; TLN RI Th. 2011 Nomor 5251). Dengan demikian maka Indonesia menjadi bagian dari masyarakat dunia yang berkomitmen tinggi melalui yuridis formal agar mengambil segala upaya untuk mewujudkan secara optimal segala bentuk nilai kehormatan, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas sebagaimana yang tercantum dalam konvensi.

Hal yang sangat mendasar dalam Konvensi tersebut mengenai upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas, yang tertuang pada bagian pembukaan antara lain:

- (f) Mengakui pentingnya pedoman prinsip dan kebijakan yang termuat dalam Program Aksi Dunia mengenai penyandang disabilitas dan dalam Peraturan-peraturan Standar mengenai Persamaan Kesempatan bagi penyandang disabilitas dalam mempengaruhi promosi, perumusan dan evaluasi atas kebijakan, rencana, program dan aksi pada tingkat nasional, regional dan internasional untuk lebih menyamakan kesempatan bagi penyandang disabilitas,
- (g) Menekankan pentingnya pengarusutamaan isu-isu disabilitas sebagai bagian integral dari strategi yang relevan bagi pembangunan yang berkesinambungan,
- (h) Mengakui juga bahwa diskriminasi atas setiap orang berdasarkan disabilitas merupakan pelanggaran terhadap martabat dan nilai yang melekat pada setiap orang,
- (i) Mengakui pula keragaman penyandang disabilitas

Adapun prinsip dasar yang dijadikan landasan materi muatan konvensi ini, tertuang pada Pasal 3:

- (a) Penghormatan pada martabat yang melekat, otonomi individu; termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan, dan kemerdekaan perseorangan;
- (b) Non diskriminasi;
- (c) Partisipasi penuh dan efektif dan keikutsertaan dalam masyarakat;
- (d) Penghormatan pada perbedaan dan penerimaan penyandang disabilitas sebagai bagian dari keragaman manusia dan kemanusiaan;
- (e) Kesetaraan kesempatan;
- (f) Aksesibilitas;
- (g) Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan;
- (h) Penghormatan atas kapasitas yang terus berkembang dari penyandang disabilitas anak dan penghormatan pada hak penyandang disabilitas anak untuk mempertahankan identitas mereka.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 4 Konvensi merumuskan:

Negara-Negara Pihak berjanji untuk menjamin dan memajukan realisasi penuh dari semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental bagi semua penyandang disabilitas tanpa diskriminasi dalam segala bentuk apapun yang didasari oleh disabilitas. Untuk itu, Negara-Negara Pihak berjanji:

- (a) Mengadopsi semua peraturan perundang-undangan, administratif dan kebijakan lainnya yang sesuai untuk implementasi hak-hak yang diakui dalam Konvensi ini;
- (b) Mengambil semua kebijakan yang sesuai, termasuk peraturan perundang-undangan, untuk mengubah atau mencabut ketentuan hukum, peraturan, kebiasaan, dan praktik-praktik yang berlaku yang mengandung unsur diskriminasi terhadap para penyandang disabilitas;
- (c) Mempertimbangkan perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia dari penyandang disabilitas dalam semua kebijakan dan program;
- (d) Menahan diri dari keterlibatan dalam tindakan atau praktik apapun yang bertentangan dengan Konvensi ini dan menjamin bahwa otoritas dan lembaga publik bertindak sesuai dengan Konvensi ini;
- (e) Mengambil semua kebijakan yang sesuai untuk menghilangkan diskriminasi yang didasari oleh disabilitas yang dilakukan oleh setiap orang, organisasi atau lembaga swasta;
- (f) Melaksanakan atau memajukan penelitian dan pengembangan barang, jasa, peralatan, dan fasilitas yang didesain secara universal, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 2 dalam Konvensi ini, yang memerlukan penyesuaian seminimal mungkin dan biaya terkecil guna memenuhi kebutuhan khusus penyandang disabilitas, untuk memajukan

- ketersediaan dan kegunaannya, dan untuk memajukan desain universal dalam pengembangan standar-standar dan pedoman-pedoman;
- (g) Melaksanakan atau memajukan penelitian dan pengembangan, dan untuk memajukan ketersediaan dan penggunaan teknologi baru, termasuk teknologi informasi dan komunikasi, alat bantu mobilitas, peralatan dan teknologi bantu, yang cocok untuk penyandang disabilitas, dengan memberikan prioritas kepada teknologi dengan biaya yang terjangkau;
  - (h) Menyediakan informasi yang dapat diakses kepada para penyandang disabilitas mengenai alat bantu mobilitas, peralatan dan teknologi bantu bagi penyandang disabilitas, termasuk teknologi baru serta bentuk-bentuk bantuan, layanan dan fasilitas pendukung lainnya;
  - (i) Memajukan pelatihan bagi para profesional dan personil yang bekerja dengan penyandang disabilitas tentang hak asasi manusia sebagaimana diakui di dalam Konvensi ini sehingga mereka lebih dapat memberikan bantuan dan pelayanan yang dijamin oleh hak-hak tersebut.

Berdasarkan pranata hukum tersebut, penyandang disabilitas Indonesia mempunyai kesempatan yang sangat terbuka untuk melakukan restorasi terhadap paradigma pemberdayaan maupun struktur kebijakan yang masih mengandung anasir diskriminasi dan ketidakadilan. Tak hanya itu, penyandang disabilitas Indonesia justru ditantang oleh konvensi untuk menjadi tuan di negeri sendiri dan menjadi subyek pembangunan bahkan kalau perlu menjadi bagian dari penentu tata kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Hanya dengan Mindset dan paradigma berpikir seperti ini, maka CRPD yang mengatur pelebagaan hak secara komprehensif bagi penyandang disabilitas, dapat sungguh-sungguh menjadi instrumen taktis dalam mengantarkan peri kehidupan penyandang disabilitas memasuki pintu gerbang kehidupan yang sejahtera, mandiri dan bermartabat.

Perlu diketahui bahwa prinsip dasar yang melatar belakangi filosofi penanganan penyandang disabilitas dalam CRPD adalah diadopsinya paradigma pendekatan dari *charity* atau *social based* menjadi *human rights based*. Karena itu CRPD sebagai instrumen HAM yang telah dikuatkan menjadi yuridis formal, paling tidak mempunyai dua fungsi utama yaitu a

*tool of social control and a tool of social engineering.* Jadi eksistensi CRPD dalam perspektif hukum dan HAM bagi penyandang disabilitas, harus mampu menjadi sarana kontrol terhadap semua peraturan hukum maupun kebijakan yang selama ini belum mengakomodasi perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas.

Kehidupan penyandang disabilitas dari keterpurukan menuju kehidupan yang sejahtera mandiri dan bermartabat. Dalam hal ini, CRPD dapat berperan aktif dalam bagian terpenting dari *social change of agent* bagi restorasi paradigmatik kehidupan para penyandang disabilitas. Ditilik dari dimensi *human rights*, upaya untuk mewujudkan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas sebagaimana tertuang dalam CRPD melekat pada tugas dan tanggungjawab negara maupun masyarakat. Mereka adalah *duty barrier* dengan tugas dan tanggungjawab minimal yaitu *obligation to respect, obligation to protect and obligation to fulfill for rights person with disability*. Hal ini sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 8, Pasal 71 dan Pasal 72 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 merumuskan tentang tanggung jawab Pemerintah atas perlindungan HAM sebagai berikut:

Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.

Pasal 71 UU No. 39 Tahun 1999 merumuskan tentang kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah untuk melindungi dan menegakkan HAM:

Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Langkah-langkah yang harus ditempuh oleh Pemerintah dalam rangka memenuhi kewajibann dan tanggung jawabnya untuk melindungi dan menegakkan HAM dirumuskan dalam Pasal 72 UU No. 39 Tahun 1999:



Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

Apabila tugas dan tanggungjawab mereka tidak dipenuhi atau dipenuhi tetapi tidak maksimal atau berbeda dari ekspektasi publik, maka itu berarti negara atau masyarakat telah melakukan pelanggaran HAM terhadap para penyandang disabilitas.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, merinci definisi tentang pelanggaran HAM yang pada pokoknya terkonsentrasi pada 4 (empat) unsur utama, yaitu pembatasan, pengurangan, penghalangan atau penghilangan hak. Dalam hal ini penyandang disabilitas yang telah menjadi korban pelanggaran HAM berhak penuh untuk melakukan berbagai langkah advokasi. Pasal 1 angka 6 UU No. 39 Tahun 1999 selengkapnya merumuskan:

Pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM tersebut di atas, jelas bahwa untuk terlaksananya perlindungan dan pelayanan bagi penyandang disabilitas, diperlukan jaminan perlindungan hak-hak penyandang disabilitas yang merupakan tanggungjawab Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat.

Pemerintah Daerah Kabupaten Batang, sebagai bagian integral dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, juga mengemban tugas dan tanggung jawab terhadap perlindungan dan pelayanan bagi penyandang disabilitas. Penyandang disabilitas di Kabupaten Batang, berdasarkan data dari Dinas Sosial per Agustus 2018, disajikan sebagai berikut:

Tabel 1. Rekap Data Penyandang Disabilitas di Kabupaten Batang - Agustus 2018

No.	Jenis Disabilitas	L	P	Jumlah
1.	Fisik Tuna Daksa	653	379	1032
2.	Fisik Tuna Rung Wicara	218	169	387
3.	Fisik Tuna Netra	173	189	362
4.	Mental Tuna Grahita	222	178	400
5.	Mental Tuna Laras	190	132	322
6.	Ganda Fisik dan Mental	75	53	128
	<b>Jumlah</b>	<b>1531</b>	<b>1100</b>	<b>2631</b>

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Batang dapat menetapkan kebijakan untuk memberikan perlindungan secara yuridis formal terhadap penyandang disabilitas, dalam rangka memberdayakan dan mensejahterakan penyandang disabilitas. Berdasarkan hal tersebut, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Batang perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

## B. Identifikasi Masalah

Materi dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas ini memuat 3 (tiga) masalah utama, yaitu:

1. Mengapa diperlukan pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas?

UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 19 tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas), PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan masalah kesejahteraan penyandang disabilitas secara substansial telah memberikan dasar hukum

bagi pemberian perlindungan dan pelayanan terhadap penyandang disabilitas. Oleh karena itu untuk lebih menjamin penghormatan, pemajuan, perlindungan, pemberdayaan penegakan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas di Daerah, khususnya di Kabupaten Batang, maka sudah saatnya dilakukan pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

2. Apa urgensi dan relevansi antara pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dengan tanggung jawab negara (Pemerintah Daerah)?

Sudah merupakan realitas sejarah peradaban yang selalu mengalami perubahan secara dinamis seiring dengan perubahan yang terjadi pada tingkat kebutuhan dan tantangan masyarakat pendukungnya. Saat ini, warga Negara Indonesia dari kalangan penyandang disabilitas menuntut perbaikan kehidupan melalui reformasi hukum tentang penyandang disabilitas. Negara, dalam hal ini juga Pemerintah Daerah, sebagai asosiasi politik dan menjadi wadah penyelenggaraan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, berkewajiban untuk mengakomodasi tuntutan perubahan warga negaranya. Karena negara dalam konteks hak asasi manusia, merupakan pemangku kewajiban (*Duty Bearer*) bahkan dalam alinea keempat UUD 1945 ditegaskan bahwa:

Tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi seluruh rakyat dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan seterusnya....

Jika Pemerintah Daerah melakukan reformasi hukum tentang penyandang disabilitas dengan melahirkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, berarti Pemerintah Daerah telah memenuhi kewajibannya dalam skala Daerah. Kewajiban dimaksud berupa pelaksanaan kebijakan negara di bidang

perlindungan hak penyandang disabilitas, sebagaimana telah dirumuskan dalam UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 19 tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas), PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan masalah kesejahteraan penyandang disabilitas, sekaligus respon terhadap aspirasi penyandang disabilitas tentang perlunya reformasi hukum tentang penyandang disabilitas.

3. Apakah yang menjadi ruang lingkup dalam materi muatan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Peraturan Daerah ini meliputi:

- a. perlindungan dan pemenuhan hak-hak terhadap jenis-jenis disabilitas sebagai berikut:
  - 1) gangguan penglihatan;
  - 2) gangguan pendengaran;
  - 3) gangguan bicara;
  - 4) gangguan motorik dan mobilitas;
  - 5) *cerebral palsy*;
  - 6) gangguan pemusatan perhatian dan hiperaktif;
  - 7) autisme;
  - 8) epilepsi;
  - 9) *tourette's syndrome*;
  - 10) gangguan sosialitas, emosional, dan perilaku; dan
  - 11) retardasi mental.
- b. Hak-hak penyandang disabilitas meliputi hak dalam bidang pendidikan, ketenagakerjaan, kesehatan, sosial, seni, budaya, olahraga, politik, hukum, tempat tinggal, dan aksesibilitas.

Ruang lingkup tersebut disesuaikan dengan amanat UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas), PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan masalah kesejahteraan penyandang disabilitas.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

#### **1. Tujuan penyusunan Naskah Akademik**

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh penyandang disabilitas dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- b. Merumuskan latar belakang perlunya disusun Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas berdasarkan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.
- c. Merumuskan tujuan yang akan dicapai, pelaksanaan pemenuhan hak penyandang disabilitas, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

#### **2. Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

Adapun kegunaan dari Naskah Akademik ini sebagai acuan atau referensi dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

#### D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini, menggunakan Metode Penelitian Hukum, baik melalui metode yuridis normatif, maupun melalui metode empiris, dan metode penelitian sosial dengan metode survei, yaitu:

1. Metode yuridis normatif, dilakukan melalui studi pustaka, yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Metode yuridis normatif mencakup 3 (tiga) pendekatan, yaitu:
  - a. Pendekatan dogmatik hukum (yuridis) bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan norma hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dianggap relevan<sup>3</sup> dengan masalah pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.
  - b. Pendekatan teori hukum (konseptual),<sup>4</sup> bertujuan untuk mempelajari dan mengaplikasikan teori, konsep, pendapat, ajaran-ajaran hukum, yang terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.
  - c. Pendekatan filsafat hukum (filosofis),<sup>5</sup> adalah untuk menemukan dan menganalisis asas-asas hukum yang dapat dijadikan acuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

---

<sup>3</sup>J.J.Bruggink. 1999. *Refleksi Tentang Hukum*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm 169.

<sup>4</sup> Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm 113.

<sup>5</sup>Jhonny Ibrahim. 2005. *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*. Bayumedia Publishing. Surabaya. hlm 37.

2. Metode yuridis empiris atau sociolegal adalah penelitian yang diawali penelitian normatif, yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data non hukum yang terkait.
3. Metode survei, adalah metode penelitian yang digunakan untuk mencari keterangan secara faktual. Dengan metode ini, dapat membahas dan menganalisis suatu permasalahan yang erat hubungannya dengan permasalahan Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoretis

Seiring dengan terjadinya perubahan yang sangat dinamis tentang paradigma pemberdayaan masyarakat sipil dalam konteks *Welfare State*, maka pola penanganan juga mengalami pergeseran paradigma (*paradigm shift*). Perubahan dimaksud mencakup pergeseran dari paradigma pelayanan dan rehabilitasi (*charity based*) menjadi pendekatan berbasis hak (*right based*). Dalam hal ini, penanganan penyandang disabilitas tidak hanya menyangkut pada aspek kesejahteraan sosial sebagaimana yang menjadi ciri undang-undang sebelumnya, tetapi semua aspek, terutama pemeliharaan dan penyiapan lingkungan yang dapat mendukung perluasan aksesibilitas pelayanan terhadap penyandang disabilitas. Gagasan tersebut, tentu merupakan hal yang perlu terus diperjuangkan sedemikian rupa oleh segenap komponen bangsa. Komitmen pemerintah sendiri tentang gagasan luhur tersebut sudah sampai pada kebulatan tekad untuk mewujudkannya. Apalagi dengan perubahan paradigma dari *charity based* menjadi *right based*, memberikan harapan cerah bagi upaya perwujudan hak penyandang disabilitas secara sistematis, terarah, menyeluruh, sungguh-sungguh dan berkesinambungan. Hal ini selaras dengan CRPD yang diadopsi Majelis Umum PBB pada tanggal 13 Desember 2006 dan menjadi hukum positif di Indonesia (*Ius Constitutum*) berdasarkan UU No. 19 Tahun 2011. Isi konvensi penyandang disabilitas tersebut memberikan dasar atau jaminan bahwa penyandang disabilitas memiliki hak untuk mengembangkan diri dan berdaya. Sebagai anggota masyarakat, lingkungan perlu memberikan kesempatan untuk pemenuhan hak-hak tersebut.

Menilik materi muatan yang terdapat dalam UU No. 19 Tahun 2011 maupun CRPD menegaskan bahwa negara khususnya pemerintah merupakan pihak yang dilekati tanggung jawab untuk mewujudkan hak penyandang disabilitas. Namun keluarga dan masyarakat maupun



penyandang disabilitas itu sendiri memegang peranan yang sangat penting untuk mempercepat penyempurnaan cita-cita tersebut. Karena itu keluarga hendaknya memiliki kemampuan pengasuhan dan perawatan sekaligus pendampingan yang dibutuhkan bagi penyandang disabilitas untuk mengembangkan diri melalui penggalan potensi sesuai kemampuan, minat dan bakat agar dapat menikmati, berperan, dan berkontribusi secara optimal, leluasa, dan tanpa diskriminasi dalam segala aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

Sapto Nugroho memberikan penjelasan mengenai persoalan penyandang disabilitas sebagai berikut:

Persoalan penyandang disabilitas adalah persoalan kemanusiaan, bukan semata-mata pendidikan, kesehatan, dan tenaga kerja. Semua itu hanyalah dampak dari persoalan kemanusiaan dimaksud. Jadi hal penting yang perlu dikedepankan adalah pengembangan karakter. Pengembangan karakter dimaksud justru tampak masih jauh dari isu penyandang disabilitas yang selama ini berkembang.<sup>6</sup>

Perubahan paradigma dalam melihat persoalan difabel dalam rangka menjamin hak dan kebutuhan serta peningkatan harkat dan martabat penyandang disabilitas mencakup beberapa hal pokok berikut:

#### **1. Perubahan konsep dari *charity-based* ke *Human Rights-based***

Peraturan perundang-undangan yang ada selama ini memuat memuat pengaturan yang didasarkan pada konsep *charity* atau perlakuan atas dasar belas kasihan, tidak sebagai upaya melindungi hak asasi manusia dan meningkatkan pengembangan diri penyandang dsabilitas. Peraturan perundang-undangan memosisikan penyandang disabilitas sebagai objek, bukan subjek, yang sebenarnya memiliki kreativitas dalam pengembangan karakter.

---

<sup>6</sup> Sapto Nugroho. 2011. *Mencari Ruang untuk Difabel*. Jurnal Perempuan Volume 65 Tahun 2011. Jakarta. hlm. 17

## 2. Perubahan terminologi penyandang cacat menjadi penyandang disabilitas

Istilah penyandang cacat mempunyai arti yang bernuansa negatif sehingga mempunyai dampak yang sangat luas pada penyandang disabilitas sendiri, terutama dalam kaitannya dengan kebijakan publik yang sering memposisikan penyandang disabilitas sebagai objek dan tidak menjadi prioritas. Istilah "penyandang cacat" dalam perspektif Bahasa Indonesia mempunyai makna yang berkonotasi negatif dan tidak sejalan dengan prinsip utama hak asasi manusia, yakni kesamaan harkat dan martabat semua manusia, dan sekaligus bertentangan dengan nilai-nilai luhur bangsa yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Senada dengan hal tersebut Saharuddin Daming berpendapat bahwa:

Dalam perspektif agama, khususnya Islam, istilah penyandang cacat juga dinilai bertentangan dengan Al-Qur'an dan Hadist Nabi SAW yang pada pokoknya melarang memanggil atau menyapa seseorang dengan panggilan atau gelar yang terkesan mengejek atau menonjolkan kekurangan.<sup>7</sup>

Lebih lanjut Saharuddin Daming menjelaskan sebagai berikut:

Mencermati kondisi perkembangan kaum penyandang disabilitas di Indonesia dewasa ini, baik berdasarkan data dari Biro Statistik maupun dengan hasil pengamatan langsung, disimpulkan bahwa, sejak negeri ini merdeka, komunitas penyandang disabilitas sebagian besar ternyata masih terpuruk sebagai kelompok masyarakat yang paling marginal. Meski secara individual dengan jumlah yang amat terbatas dijumpai segelintir penyandang disabilitas yang memperoleh penghidupan standar bahkan lebih maju namun secara umum struktur kehidupan sosial penyandang disabilitas sangat memprihatinkan, karena mereka sungguh-sungguh tidak berdaya menghadapi tekanan persaingan hidup yang keras akibat adanya stigmatisasi, diskriminasi dan ketidakadilan. Tidak heran jika habitat sosial mereka saat ini kian tergusur di emper-emper pergaulan sosial sebagai masyarakat yang sangat rentan dari kebodohan, keterbelakangan dan kemiskinan.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Saharuddin Daming. 2009. *Makalah: Tinjauan Hukum dan HAM Terhadap Syarat Jasmani dan Rohani Dalam Ketenagakerjaan dan Kepegawaian*. Komnas HAM. Jakarta. hlm. 17

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 18

Fenomena tragis seperti yang dikemukakan di atas sudah melembaga sejak lama dengan unsur pemicu yang cukup banyak dan kompleks. Salah satu unsur yang sering luput dari daftar masalah klasik dan strategis yang potensial memicu terjadinya delegitimasi dan degradasi terhadap upaya pemberdayaan dan pembangunan kemajuan kesejahteraan penyandang disabilitas justru bersumber dari faktor kebahasaan atau peristilahan yang mengidentifikasi keberadaan penyandang cacat dengan kata kunci yaitu "cacat".

Dalam konsep sosiolinguistik dipahami bahwa bahasa merupakan instrumen utama bagi manusia dalam berinteraksi dan berkomunikasi, bahkan bahasa menjadi simbol dalam mendeskripsikan harkat dan martabat manusia. Singkat kata, bahasa tidak lain merupakan sarana untuk memuliakan manusia itu sendiri karena melalui bahasa manusia saling bahu membahu untuk mengukir peradaban modern.

Sungguh hal yang sangat disesalkan karena paradigma pemuliaan manusia melalui bahasa sebagaimana diuraikan di atas, justru bertolak belakang dengan realitas penggunaan bahasa di Indonesia yang mendeskripsikan orang yang mengalami disfungsi fisikal dan/atau intelektual dengan sebutan "penyandang cacat". Ditinjau dari sisi pemaknaan apapun, istilah cacat selalu berkonotasi destruktif. Tapi anehnya istilah tersebut justru merupakan istilah umum dalam percakapan sehari-hari bahkan terminologi cacat sudah sejak lama dilembagakan secara formal menjadi istilah baku dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Hal yang dikemukakan di atas, sungguh merupakan realitas sosial yang telah mengkebiri bagian-bagian terpenting dari harkat dan martabat para penyandang disabilitas. Betapa tidak karena pikiran dan sikap sangat dipengaruhi oleh bahasa yang digunakan. Dalam hal ini, biasanya masyarakat cenderung menceburkan diri begitu saja ke kancah bahasa yang sudah dipatenkan sebagai bahasa yang baik dan benar. Dengan begitu, secara tak langsung mengadopsi pola pikir serta pola sikap yang mapan.

Label atau sebutan semacam itu membuat orang merasa cacat atau "dicacatkan". Sebab dengan memakai sebutan itu, berarti menempatkan orang yang dibicarakan sebagai objek atau kasus, dan bukan sebagai manusia. Perhatikan kata-kata ini: malang, korban, menderita, terkurung, terbatas, semuanya mendukung anggapan bahwa penyandang cacat adalah orang-orang yang sakit, lemah, tak berdaya. Sebuah kursi roda tidaklah mengurung siapa pun juga, ia malah membebaskan pemakainya untuk hilir-mudik ke mana-mana, ke kantor, ke toko, ke taman kota. Tanpa kursi itu penyandang disabilitas malah hanya bisa bertopang dagu di kamarnya. Kursi roda mestinya dipahami sebagai kosa kata yang identik dengan mobil bagi kalangan non disabel, karena instrumen tersebut adalah pembantu mobilitas.

Dalam beberapa kasus, justru kurang pantas untuk menyebut seseorang sebagai "cacat". Masalahnya, apakah orang itu hanya dapat diidentifikasi dengan menyebutkan kecacatannya saja? Namun bila merasa layak menyebut seseorang "penyandang cacat itu", barangkali beberapa contoh di bawah ini adalah sebutan-sebutan "positif atau paling tidak "netral". Misalnya, "Leila adalah seorang sekretaris, dia memakai kursi roda ke mana-mana akibat sklerosa ganda". Atau: "John terkena stroke beberapa tahun yang lalu, dan kini ia bisa makan sendiri dengan memakai peralatan khusus".

Berdasarkan hal tersebut, maka istilah "penyandang cacat" harus segera diganti dengan istilah baru yang mengandung nilai filosofis yang lebih konstruktif dan sesuai dengan prinsip hak asasi manusia. Upaya penggantian istilah penyandang cacat dimulai dari penyelenggaraan Semiloka oleh Komnas HAM dan Kementerian Sosial pada tanggal 9 sampai 10 Januari 2009 di Cibinong, Bogor. Deklarasi Cibinong dimatangkan melalui diskusi Kelompok Terfokus oleh para pakar yang diselenggarakan Komnas HAM pada tanggal 19 sampai 20 Maret 2010 di Jakarta yang kemudian

hasilnya dikukuhkan dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Kementerian Sosial pada tanggal 29 Maret sampai dengan 1 April 2010 di Bandung. Dalam forum tersebut disepakati istilah penyandang disabilitas sebagai pengganti istilah penyandang cacat. Komitmen tersebut diwujudkan dengan formalisasi istilah penyandang disabilitas melalui UU Nomor 19 Tahun 2011 sebagai tonggak sejarah baru perubahan istilah penyandang cacat menjadi penyandang disabilitas.

Selain memenuhi kriteria yang dipersyaratkan, istilah penyandang disabilitas juga lebih mengakomodasi unsur-unsur utama dari kondisi riil yang dialami penyandangnyanya. CRPD dalam preambalnya menegaskan bahwa:

Disabilitas adalah suatu konsep yang berkembang secara dinamis dan disabilitas adalah hasil dari interaksi antara orang-orang yang tidak sempurna secara fisik dan mental dengan hambatan-hambatan lingkungan yang menghalangi partisipasi mereka dalam masyarakat secara penuh dan efektif atas dasar kesetaraan dengan orang-orang lain.

Berdasarkan ketentuan dalam artikel 1 CRPD, dirumuskan sebagai berikut:

Penyandang disabilitas adalah mereka yang memiliki kelainan fisik, mental, intelektual, atau sensorik secara permanen yang dalam interaksinya dengan berbagai hambatan dapat merintangi partisipasi mereka dalam masyarakat secara penuh dan efektif berdasarkan pada asas kesetaraan.

Dengan demikian maka pemilihan istilah penyandang disabilitas, sungguh telah merepresentasikan kebutuhan minimal terminologi pengganti istilah Penyandang Cacat.

**3. Perubahan dari minimalnya pengaturan tanggung jawab negara terhadap perlindungan penyandang disabilitas menjadi pemaksimalan pengaturan tanggung jawab negara di segala bidang sesuai dengan cara pandang hak asasi manusia**

Saharuddin Daming berpendapat bahwa negara dalam konteks hak asasi manusia merupakan pemangku kewajiban (*Duty Bearer*) atas seluruh warga negara termasuk penyandang disabilitas sebagai pemegang hak (*Right Order*). UUD 1945 Jo. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menegaskan sekurang-kurangnya 3 kewajiban negara terhadap hak asasi manusia yaitu menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*).<sup>9</sup>

Kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*) adalah kewajiban negara untuk menahan diri untuk tidak melakukan diskriminasi dan marginalisasi. Dari dalam bentuk sikap maupun tindakan kepada penyandang disabilitas, privasi maupun hak untuk bekerja, hak atas pangan, kesehatan, pendidikan maupun kesejahteraan termasuk di dalamnya hak untuk memperoleh bantuan sosial dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.

Kewajiban Negara untuk melindungi (*the obligation to protect*) adalah kewajiban untuk tidak hanya terfokus pada upaya perlindungan dari pelanggaran yang dilakukan negara, namun juga terhadap pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh entitas atau pihak lain (non-negara) yang akan mengganggu perlindungan hak penyandang disabilitas. Termasuk dalam hal ini adalah perlindungan yang dilakukan oleh negara untuk menghindarkan penyandang disabilitas dari ancaman kesia-siaan, pelantaran atau eksploitasi dan lain-lain.

---

<sup>9</sup> Saharuddin Daming. 2010. *Makalah: Kewajiban Negara Dalam Perwujudan Hak Penyandang Disabilitas*. Komnas HAM. Jakarta. hlm. 23

Kewajiban untuk memenuhi (*the obligation to fulfill*) adalah kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial dan praktis, yang perlu dilakukan untuk memenuhi hak penyandang disabilitas yang dijamin oleh konstitusi maupun peraturan perundang-undangan, dalam hal ini negara wajib menyediakan berbagai fasilitas fisik dan non fisik khususnya jaminan pemeliharaan dan kesejahteraan secara permanen kepada penyandang disabilitas dari kalangan kategori berat.

Sebagai penegasan, kewajiban negara untuk menghormati adalah kewajiban paling dasar. Dalam kaitan dengan hak ekonomi, sosial dan budaya, kewajiban negara untuk menghormati adalah menghormati sumber daya milik individu di kalangan penyandang disabilitas. Sedangkan hal yang paling signifikan dari kewajiban untuk melindungi adalah sejauh mana Negara menjamin HAM dalam sistem hukumnya. Kewajiban untuk memenuhi dalam kaitan dengan hak ekonomi, sosial dan budaya kepada penyandang disabilitas adalah kewajiban untuk menyediakan berbagai fasilitas atau perlakuan khusus.

UUD 1945 memasukkan serangkaian ketentuan yang menjamin HAM. Ketentuan tersebut secara tegas mengatur kewajiban Negara atas HAM. Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa:

Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM adalah tanggungjawab Negara, terutama pemerintah.

Lebih lanjut Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 menegaskan bahwa:

Untuk menegakkan dan melindungi HAM sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan HAM dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban penyelenggara negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi HAM termasuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, diatur di dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM khususnya pada Pasal 8:

Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi

manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.

Pasal 71 UU No. 39 Tahun 1999 lebih lanjut menegaskan tentang kewajiban dan tanggung jawab pemerintah dalam hal hak asasi manusia sebagai berikut:

Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Pasal 72 UU No. 39 Tahun 1999 menegaskan tentang langkah implementasi kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah atas pelaksanaan hak asasi manusia sebagai berikut:

Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

Adapun kewajiban penyelenggara negara yang perlu diwujudkan dalam *to respect, to protect and to fulfil* adalah HAM dalam bidang sosial ekonomi budaya (ekosob) maupun sipil dan politik (sipol). Hal ini penting karena kedua bidang HAM tersebut merupakan materi HAM yang tertuang dalam dua instrumen internasional HAM yaitu kovenan internasional tentang hak ekonomi, sosial, budaya, dan kovenan internasional tentang hak sipil dan politik yang disahkan oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1966. Namun pemerintah RI baru dapat meratifikasi kedua instrumen HAM tersebut pada tahun 2005 yang kemudian menjadi undang-undang yaitu UU No. 11 Tahun 2005 yang meratifikasi kovenan tentang hak ekonomi sosial budaya. Sedangkan UU No. 12 Tahun 2005 meratifikasi kovenan hak sipil dan politik.

UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) dan UU No. 12 Tahun 2005 tentang



Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) memberikan harapan adanya keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat khususnya penyandang disabilitas yang mendambakan penegakan hak-hak asasinya. Hak-hak asasi ini bukanlah pemberian Negara apalagi Pemerintah. Dia tidak lahir dari pengaturan hukum karena HAM adalah hak kodrati dari Sang Pencipta kepada semua mahluk di muka bumi.

Dengan adanya kedua undang-undang tersebut, maka Indonesia telah melengkapi penerimaan atas Undang-undang Internasional Hak Asasi Manusia termasuk penyandang disabilitas, yang telah dilakukan sebelumnya. Penerimaan Indonesia atas Undang-undang Internasional Hak Asasi Manusia atau dalam dunia internasional dikenal dengan nama *International Bills of Human Right*, dilakukan terhadap *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia). Meskipun deklarasi tersebut merupakan instrumen non yuridis, namun semua anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*), termasuk Indonesia, wajib mengakui dan menerima pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam deklarasi tersebut. Dalam konteks Indonesia, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menjadi pertimbangan dalam hal reformasi hukum tentang penyandang disabilitas di Indonesia.<sup>10</sup>

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma**

### **1. Penghormatan terhadap penyandang disabilitas yang bersifat melekat;**

Yang dimaksud dengan penghormatan pada martabat dan nilai yang melekat, otonomi individu; termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan, dan kemerdekaan perseorangan adalah sikap dan perilaku setiap orang, baik individu maupun kelompok terutama penyelenggara negara,

---

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm. 7-11

wajib menghormati dan menjunjung tinggi penyandang disabilitas dan menerima keberadaannya secara penuh tanpa diskriminasi, hal mana merupakan kewajiban yang bersifat melekat, karena kedisabilitasan merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Kuasa, sehingga kewajiban tersebut tidak dapat dikurangi, dibatasi, dihambat, dicabut atau dihalangkan.

2. Hak otonomi;

Yang dimaksud dengan asas hak otonomi adalah hak yang melekat pada setiap penyandang disabilitas berupa kewenangan secara pribadi untuk memutuskan dan atau menentukan secara bebas segala apa yang dianggap baik dan atau benar berdasarkan pikiran dan hati nuraninya tanpa intervensi dalam bentuk apapun dan dari siapa pun.

3. Kemandirian;

Yang dimaksud dengan asas kemandirian adalah kemampuan penyandang disabilitas untuk melangsungkan hidup tanpa bergantung kepada belas kasihan orang lain.

4. Keadilan;

Yang dimaksud dengan asas keadilan adalah nilai kebaikan yang harus terwujud dalam kehidupan penyandang disabilitas berupa pendistribusian kesejahteraan dan kemakmuran secara merata, wajar dan proporsional kepada penyandang disabilitas tanpa diskriminasi.

5. Inklusif;

Yang dimaksud dengan asas inklusif adalah kondisi yang menghilangkan segala bentuk diskriminasi kepada penyandang disabilitas sehingga segala sesuatu yang menjadi sistem peradaban modern senantiasa terkoneksi secara penuh dan konstruktif dengan keberadaan penyandang disabilitas sesuai dengan jenis dan derajat kedisabilitasan masing-masing.

6. Non diskriminasi;

Yang dimaksud dengan prinsip non diskriminasi adalah tekad bangsa Indonesia untuk menghapus segala bentuk perlakuan tidak adil dengan membeda-bedakan warga masyarakat atas dasar kedisabilitas. Dalam hal ini penyandang disabilitas mempunyai kedudukan yang setara dengan warga negara pada umumnya di hadapan hukum dan berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum yang setara, Pemerintah harus menjamin pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas.

7. Partisipasi;

Yang dimaksud dengan prinsip partisipasi penuh dan efektif dan keikutsertaan dalam masyarakat adalah keikutsertaan penyandang disabilitas untuk berperan dan berkontribusi secara optimal, wajar dan bermartabat tanpa diskriminasi, karena itu perlu diupayakan secara optimal penglibatan penyandang disabilitas dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat

8. Disabilitas sebagai bagian dari keragaman manusia;

Yang dimaksud dengan asas disabilitas sebagai bagian dari keragaman manusia adalah manusia diciptakan dalam keadaan berbeda satu sama lain, dimana segala yang melekat pada eksistensi penyandang disabilitas merupakan bagian dari keragaman manusia yang tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk mendiskriminasi siapapun atas dasar kedisabilitas.

9. Kesamaan hak dan kesempatan;

Yang dimaksud dengan asas kesamaan hak dan kesempatan adalah keadaan yang mendudukan penyandang disabilitas sebagai subjek hukum yang bersifat penuh dan utuh disertai penciptaan iklim yang kondusif berupa peluang yang seluas-luasnya untuk menikmati, berperan dan berkontribusi dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan sebagaimana warga negara lainnya.

#### 10. Perlakuan khusus dan perlindungan lebih;

Yang dimaksud dengan asas perlakuan khusus dan perlindungan lebih adalah bentuk keberpihakan kepada penyandang disabilitas berupa perlakuan khusus dan atau perlindungan lebih sebagai kompensasi atas disabilitas yang disandangnya demi memperkecil atau menghilangkan dampak kedisabilitasannya sehingga memungkinkan untuk menikmati, berperan dan berkontribusi secara optimal, wajar dan bermartabat dalam segala aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

#### 11. Aksesibilitas;

Yang dimaksud dengan aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan bagi penyandang disabilitas guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek penyelenggaraan negara dan masyarakat.

#### 12. Kesetaraan gender;

Yang dimaksud dengan kesetaraan gender adalah kesamaan kondisi dan posisi bagi perempuan dan laki-laki untuk mendapatkan kesempatan mengakses, berpartisipasi, mengontrol, dan memperoleh manfaat pembangunan di semua bidang kehidupan.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat**

Persoalan disabilitas selama ini menjadi isu yang sangat sulit untuk diatasi karena kondisi masyarakat yang kurang mendukung berbagai upaya yang dilakukan pemerintah dalam implementasi hak-hak penyandang disabilitas. Kondisi ini terkait dengan rendahnya pemahaman masyarakat terhadap masalah kecacatan yang masih menganggap disabilitas sebagai kutukan dan nasib buruk, sehingga penyandang disabilitas diberikan sebutan atau stigma yang buruk, mengalami isolasi dan perlindungan berlebihan dari keluarga. Faktor lain yang juga memperburuk kondisi penyandang disabilitas adalah masih banyaknya keluarga Perlindungan

dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas yang menyembunyikan atau menutupi bila memiliki anggota keluarga disabilitas sehingga penyandang disabilitas mengalami hambatan-hambatan dalam memperoleh kesempatan untuk mendapatkan perawatan, pelayanan, dan rehabilitasi yang memungkinkan penyandang disabilitas untuk dapat mengembangkan diri sesuai kemampuan dan kesanggupannya.

Rendahnya kesadaran dan dukungan keluarga, terhambatnya kesempatan yang dimiliki penyandang disabilitas untuk mengembangkan kapasitasnya dan memperoleh pendidikan serta latihan keterampilan yang memadai menyebabkan rendahnya kemampuan penyandang disabilitas untuk melakukan upaya-upaya pemenuhan kebutuhan dasarnya sehingga penyandang disabilitas memiliki kemampuan yang rendah untuk mengembangkan keterampilan, usaha dan memperoleh pekerjaan sehingga harus terus menerus menjadi tanggungan dan tanggung jawab keluarganya serta mengalami kemiskinan struktural.

Kondisi-kondisi tersebut pada gilirannya menyebabkan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial (UPKS) Penyandang Cacat yang diprakarsai pemerintah dalam hal ini Kementerian Sosial dan Kementerian/Lembaga terkait menjadi tidak optimal selain karena kurangnya koordinasi diantara pihak-pihak terkait juga karena rendahnya dukungan keluarga dan masyarakat terhadap upaya-upaya ini.

Merujuk pada kondisi serta permasalahan yang ada selama ini merupakan fakta bahwa pengaturan mengenai penyandang disabilitas lebih bersifat *social based*, dan upaya pemenuhan hak penyandang disabilitas masih dinilai sebagai sebuah masalah sosial, sehingga kebijakan pemenuhan hak penyandang disabilitas lebih terfokus pada satu instansi saja yakni di Tingkat Nasional pada Kementerian Sosial dan di tingkat daerah pada Dinas Sosial setempat. Sementara itu sektor lain seperti kesehatan, pendidikan, dan ketenagakerjaan lebih berfungsi sebagai sektor penunjang dalam

pelaksanaan pemenuhan hak penyandang disabilitas. Hal ini menyebabkan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di luar masalah sosial menjadi kurang tersentuh dan kurang terlindungi dari berbagai aspek. Pengaturan yang cenderung lebih bersifat sosial menimbulkan berbagai permasalahan dan memberikan peluang adanya praktik diskriminatif seperti pada bidang pendidikan. Karena alasan kedisabilitasan maka penyandang disabilitas seringkali mengalami penolakan dan hambatan terhadap akses untuk memperoleh pendidikan yang layak dari lembaga pendidikan umum sebagaimana warga negara lainnya.

Pada bidang ketenagakerjaan terdapat ketentuan dimana calon tenaga kerja harus sehat jasmani dan rohani serta tidak mengalami disabilitas. Hal ini mempersempit kesempatan penyandang disabilitas untuk memperoleh pekerjaan sebagaimana orang lain pada umumnya.

Minimnya ketersediaan aksesibilitas pada sarana maupun fasilitas layanan publik yang memungkinkan penyandang disabilitas mengakses nilai kemanfaatan pelayanan publik. Demikian pula tidak adanya akomodasi yang memadai (*reasonable accomodation*) khususnya pada lingkungan kerja akibat menjamurnya stigma negatif terhadap keberadaan penyandang disabilitas, menyebabkan penyandang disabilitas mengalami diskriminasi berdasarkan kedisabilitasan (*discrimination on the basis of disability*), lebih jauh lagi, penyandang disabilitas mengalami berbagai hambatan untuk memperoleh pencapaian kesempatan yang setara (*equal oppotunity*) dengan orang lain pada umumnya yang menyebabkan penyandang disabilitas tidak memiliki kesempatan untuk terlibat dan berpartisipasi secara penuh (*full participation*) dalam segala aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Akibatnya, penyandang disabilitas tidak memperoleh kesempatan untuk melakukan pemenuhan hak-haknya sebagai warga negara pada umumnya.

Perubahan UUD 1945 relevan dengan hak penyandang disabilitas sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28H ayat (2):

Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Sedangkan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 memberikan jaminan konstitusional terhadap hak setiap orang untuk bebas dari perlakuan diskriminatif, dengan rumusan sebagai berikut:

Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif itu.

Di samping itu, beberapa undang-undang sektoral telah pula memuat pengaturan pemenuhan dan perlindungan hak penyandang disabilitas, misalnya UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Legislatif, UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya, UU No. Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan lain-lain. Selain itu, juga dilakukan pengesahan sejumlah instrumen HAM internasional yang terkait dengan hak penyandang disabilitas antara lain UU No. 11 Tahun 2005 tentang Konvenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, dan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

#### **D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah**

Dengan hadirnya Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas diharapkan mampu mewujudkan hak penyandang disabilitas secara efektif sesuai dengan amanat dari CRPD yang telah disahkan melalui UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Person with Disabilities* atau Konvensi mengenai hak-hak Penyandang Disabilitas.

Dengan meratifikasi konvensi tersebut, Pemerintah dan Pemerintah Daerah diwajibkan untuk melakukan penyesuaian, termasuk penyediaan aksesibilitas dan sistem kelembagaan disabilitas pada setiap sarana publik yang diselenggarakan oleh negara. Hal ini tentu saja berimplikasi pada keuangan Negara dan Daerah untuk membiayai penyesuaian tersebut, namun hasil survei yang dilakukan berbagai pihak antara lain menyimpulkan bahwa penyediaan aksesibilitas pada sarana publik yang dikelola negara, sebetulnya tidak memerlukan anggaran dengan jumlah besar. Karena penyesuaian yang perlu dilakukan, umumnya hanya mencakup modifikasi atau penambahan atau penggantian, itupun dilakukan secara bertahap. Oleh karena itu, Pemerintah harus memiliki komitmen yang tinggi untuk mengimplementasikan UU No. 19 Tahun 2011 tersebut tanpa ada kekhawatiran tentang implikasi pembiayaan. Jika proses penyesuaian tersebut pada akhirnya membutuhkan biaya yang cukup signifikan, maka itu adalah bagian dari kewajiban dan tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Apalagi sejak merdeka, penyandang disabilitas baru memperoleh kesempatan yang luas untuk menikmati, berperan dan berkontribusi secara optimal dan bermartabat dalam segala aspek kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat setelah UU No. 19 Tahun 2011 diberlakukan.



### BAB III

#### EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Dalam Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas akan terkait dan bersesuaian dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perwujudan hak penyandang disabilitas. Sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ditentukan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Peraturan Presiden;
- g. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- h. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan dimaksud, maka berikut dipaparkan hasil inventarisasi sejumlah aturan hukum yang relevan dengan perwujudan hak penyandang disabilitas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat;
3. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
4. UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
5. UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
6. UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
7. UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
8. UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial;
9. UU No. 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional;
10. UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social And Culture Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya);

11. UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik);
12. UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian;
13. UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;
14. UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan;
15. UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
16. UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
17. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
18. UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan; dan
19. UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights Of Persons With Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas).

#### **A. Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait**

##### **1. Analisis terhadap UUD 1945**

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 merumuskan bahwa tujuan negara adalah:

.... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk memajukan kesejahteraan umum dan perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia diperlukan usaha-usaha yang dapat mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan bagi rakyat Indonesia termasuk di dalamnya penyandang disabilitas. Usaha-usaha tersebut dapat dilakukan dengan menyediakan peluang yang sama dan merata kepada penyandang disabilitas untuk mengembangkan diri sesuai kemampuan, bakat dan minat yang dimilikinya untuk menikmati, berkontribusi, atau berperan secara optimal wajar dan bermartabat tanpa diskriminasi dalam segala aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

Pasca bergulirnya masa reformasi, UUD 1945 telah diamandemen sebanyak empat kali. Pada Amandemen kedua, konstitusi menambahkan Bab XA yang mengatur khusus mengenai perlindungan hak asasi manusia. Dalam bab tersebut terdiri dari sepuluh pasal yaitu Pasal 28 A hingga 28 J. Hak-hak yang tercantum di dalamnya mulai dari kategori hak-hak sipil, politik, hingga pada hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Selain itu, dalam bab tersebut juga tercantum ketentuan tentang tanggung jawab negara terutama Pemerintah dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia di Indonesia.

Landasan perlindungan bagi penyandang disabilitas di Indonesia merujuk kepada Pasal 28A, Pasal 28B ayat (1) dan (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan (3), Pasal 28G ayat (1) dan (2), Pasal 28H ayat (2) dan (3), Pasal 28I ayat (2), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 34 ayat (2). Hak untuk hidup dan kesempatan untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya merupakan amanat Pasal 28A UUD 1945 yang merumuskan:

Setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28B UUD 1945

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 memberikan jaminan kepada penyandang disabilitas untuk pengembangan diri dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasarnya, dengan rumusan sebagai berikut:

Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Terkait dengan hak hidup, setiap penyandang disabilitas juga memiliki hak untuk memperoleh perlindungan dan kepastian hukum sebagaimana tersurat di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang merumuskan bahwa:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Setiap warga negara termasuk penyandang disabilitas memiliki kesempatan yang sama untuk duduk dalam pemerintahan, hal ini dijamin dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang merumuskan:

Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Pasal 28G UUD 1945 memberikan jaminan konstusional kepada penyandang disabilitas untuk mendapatkan perlindungan dari ancaman, penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan martabat:

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pengaturan tentang kebutuhan khusus mengenai perlindungan penyandang disabilitas sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945:

Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Penyandang disabilitas diberikan jaminan atas pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28H ayat (3) UUD 1945:

Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Perlindungan penyandang disabilitas merupakan salah satu amanat dari Konstitusi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945:

Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Penyandang disabilitas memiliki hak yang sama dengan warga negara yang lain untuk mendapatkan pendidikan, hal ini diamanatkan dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 yang merumuskan:

Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.

Sistem jaminan sosial dan pemberdayaan masyarakat lemah dan tidak mampu dalam rangka martabat kemanusiaan, merupakan hak penyandang disabilitas yang dijamin dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945:

Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

## **2. Analisis UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat**

Pasal 6 UU No 4 Tahun 1997 merumuskan tentang hak-hak yang diperoleh penyandang disabilitas, meliputi:

- a. Hak memperoleh pendidikan pada semua satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan;
- b. Hak memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak sesuai dengan jenis dan derajat kecacatan, pendidikan, dan kemampuannya;
- c. Hak memperoleh perlakuan yang sama untuk berperan dalam pembangunan dan menikmati hasil-hasilnya;
- d. Hak memperoleh aksesibilitas dalam rangka kemandiriannya;
- e. Rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial; dan
- f. Hak yang sama untuk menumbuhkembangkan bakat, kemampuan, dan kehidupan sosialnya, terutama bagi penyandang cacat anak dalam lingkungan keluarga dan masyarakat.

## **3. Analisis UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia**

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia merupakan ketentuan yang bersifat umum mengenai penghormatan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia untuk seluruh warga negara.

UU No. 39 Tahun 1999 terdiri dari 11 bab dan 106 pasal, yang merupakan instrumen hukum nasional yang menjamin penghormatan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan bagi setiap warga negara tak terkecuali penyandang disabilitas.

Seperti telah dipahami bahwa Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 senantiasa menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Hak asasi manusia sebagai hak-hak dasar yang secara kodrati telah melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, wajib dilindungi, dihormati, ditegakkan dan dipenuhi oleh negara, khususnya pemerintah maupun penyelenggara lainnya.

Menyadari kedudukan penyandang disabilitas sebagai warga negara yang mempunyai kesamaan hak dan kesempatan dengan warga negara lainnya, maka pelebagaan penghormatan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas dalam bentuk undang-undang yang bersifat organik, komprehensif, operasional, dan efektif, sudah merupakan tuntutan kebutuhan penyandang disabilitas yang tidak dapat lagi ditawar-tawar. Berdasarkan *Belangen Theory* menyatakan bahwa:

Hak adalah sebagian dari kepentingan yang dilindungi sehingga ketika terdapat peraturan yang mengatur mengenai hak maka kepentingan tersebut harus dilindungi. Hak adalah sesuatu yang penting bagi seseorang yang dilindungi oleh hukum. Hak asasi manusia melekat sejak manusia lahir, yang merupakan pemberian Tuhan.<sup>11</sup>

Penyandang disabilitas memiliki hak-hak yang harus dijamin dan dilindungi oleh negara, maka berdasarkan teori di atas, penyandang disabilitas sebagai Warga Negara Indonesia yang juga memiliki hak asasi manusia merupakan hak yang harus dilindungi oleh hukum dan diatur dengan peraturan hukum yang baku.

---

<sup>11</sup> Isharyanto. 2010. *Bahan Perkuliahan Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Fakultas Hukum UNS. Surakarta. hlm. 43

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur bahwa setiap Warga Negara Indonesia termasuk penyandang disabilitas berhak mendapatkan kehidupan yang layak serta sesuai dengan hak-hak dasar yang harus diperoleh sebagai manusia yang bermartabat. Pasal 41 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999 merumuskan bahwa:

Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.

Kemudahan dan perlakuan khusus ini bertujuan untuk memenuhi kesejahteraan penyandang disabilitas. Selanjutnya dalam Pasal 42 UU No. 39 Tahun 1999 dirumuskan bahwa:

Setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

#### **4. Analisis UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak**

Pasal 1 angka 2 UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak merumuskan definisi perlindungan anak sebagai berikut:

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka negara dan pemerintah dalam hal ini memiliki kewajiban untuk melindungi anak-anak dari eksploitasi dan pelantaran, tidak terkecuali anak-anak penyandang disabilitas. Secara khusus dalam konteks anak, UU No. 23 Tahun 2002 telah mengatur hal-hal terkait anak penyandang disabilitas yang meliputi perlindungan khusus, hak atas pendidikan (baik pendidikan biasa maupun pendidikan luar biasa), kesejahteraan sosial, dan hak untuk memperoleh perlakuan yang sama dengan anak lainnya untuk mencapai integrasi sosial sepełuh mungkin dan pengembangan individu.

Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2002 merumuskan mengenai hak yang diperoleh anak penyandang disabilitas sebagai berikut:

Setiap anak yang menyandang cacat berhak memperoleh rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial.

Penjelasan Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2002 menegaskan bahwa:

Hak dalam ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjamin kehidupan sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan kepercayaan diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

Selain itu, Pasal 70 UU No. 23 Tahun 2002 juga merumuskan tentang perlindungan khusus bagi penyandang disabilitas sebagai berikut:

- (1) Perlindungan khusus bagi anak yang menyandang cacat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 dilakukan melalui upaya:
  - a. perlakuan anak secara manusiawi sesuai dengan martabat dan hak anak;
  - b. pemenuhan kebutuhan-kebutuhan khusus; dan
  - c. memperoleh perlakuan yang sama dengan anak lainnya untuk mencapai integrasi sosial sepełuh mungkin dan pengembangan individu.
- (2) Setiap orang dilarang memperlakukan anak dengan mengabaikan pandangan mereka secara diskriminatif, termasuk labelisasi dan penyeteraan dalam pendidikan bagi anak-anak yang menyandang cacat.

#### **5. Analisis UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung**

Pengaturan mengenai bangunan publik telah diatur melalui UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Pasal 1 Angka 1 menyatakan bahwa:

Bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

Pasal 31 UU No. 28 Tahun 2002 mengatur secara khusus bahwa keharusan bagi semua bangunan gedung, menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas:



- (1) Penyediaan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) merupakan keharusan bagi semua bangunan gedung, kecuali rumah tinggal.
- (2) Fasilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), termasuk penyediaan fasilitas aksesibilitas dan fasilitas lainnya dalam bangunan gedung dan lingkungannya.
- (3) Ketentuan mengenai penyediaan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Fasilitas bagi penyandang disabilitas, termasuk penyediaan fasilitas aksesibilitas dan fasilitas lainnya dalam bangunan gedung dan lingkungannya. Tujuan penyediaan fasilitas aksesibilitas untuk memberikan kemudahan, keamanan, dan kenyamanan bagi penyandang disabilitas. Selain itu, memberikan penjelasan mengenai pengaturan bahwa aksesibilitas memiliki tujuan untuk menciptakan kondisi dan lingkungan yang lebih mendukung bagi penyandang disabilitas untuk bersosialisasi di dalam masyarakat.

#### **6. Analisis UU No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan**

Pasal 1 angka 2 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan:

Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat,

Apabila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 6 UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat yang menyatakan bahwa:

Setiap penyandang cacat berhak memperoleh:

1. pendidikan pada semua satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan;
2. pekerjaan dan penghidupan yang layak sesuai dengan jenis dan derajat kecacatan, pendidikan, dan kemampuannya;
3. perlakuan yang sama untuk berperan dalam pembangunan dan menikmati hasil-hasilnya;
4. aksesibilitas dalam rangka kemandiriannya;
5. rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial; dan

6. hak yang sama untuk menumbuhkembangkan bakat, kemampuan, dan kehidupan sosialnya, terutama bagi penyandang cacat anak dalam lingkungan keluarga dan masyarakat.

Sedangkan Pasal 14 UU No. 4 Tahun 1997 lebih lanjut memberikan penegasan:

Perusahaan negara dan swasta memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada penyandang cacat dengan mempekerjakan penyandang cacat di perusahaannya sesuai dengan jenis dan derajat kecacatan, pendidikan, dan kemampuannya, yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah karyawan dan/atau kualifikasi perusahaan.

Walaupun undang-undang telah mengatur demikian, namun masih terdapat banyak kasus diskriminasi terhadap penyandang disabilitas di sektor ketenagakerjaan. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa:

Setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan.

Kemudian dalam Pasal 67 UU No. 13 Tahun 2003 juga diatur secara khusus mengenai penyandang disabilitas, yang isinya menegaskan:

- (1) Pengusaha yang mempekerjakan tenaga kerja penyandang cacat wajib memberikan perlindungan sesuai dengan jenis dan derajat kecacatannya.
- (2) Pemberian perlindungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pasal 67 tersebut di atas memberikan garis tegas bahwa pengusaha yang mempekerjakan tenaga kerja penyandang cacat wajib memberikan perlindungan sesuai dengan jenis dan derajat kecacatannya. Akan tetapi, situasi di lapangan menunjukkan bahwa masih sering terjadi diskriminasi hak penyandang disabilitas. Diskriminasi tersebut merupakan bentuk pelanggaran dan harus diberi sanksi terhadap pihak-pihak yang melakukan pelanggaran. Namun, hingga saat ini belum ada pemberian sanksi pidana atau administratif terhadap pihak yang melanggar hak penyandang disabilitas.

## 7. Analisis UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Pasal 4 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa:

Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.

Pasal 11 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003 lebih lanjut memberikan penegasan bahwa:

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.

Pasal 12 ayat (1) huruf b menyatakan bahwa:

Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pelayanan pendidikan sesuai dengan bakat, minat, dan kemampuannya.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, partisipasi siswa dan mahasiswa penyandang disabilitas jelas dilindungi, berarti mereka bisa memilih dan menentukan jenis, satuan, jenjang pendidikan yang sesuai bakat, minat dan kemampuannya sebab dasar penyelenggaraan pendidikan di Indonesia berorientasi pada demokrasi, berkeadilan dan tanpa diskriminasi.

Untuk memperluas kesempatan dan partisipasi penyandang disabilitas, khususnya di sektor pendidikan memerlukan suatu pengaturan pendidikan khusus seperti pendidikan inklusi yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2003 bahwa:

Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.

Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi menyatakan bahwa:

- 0) Program Studi dapat dilaksanakan melalui pendidikan khusus bagi Mahasiswa yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran dan/atau Mahasiswa yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.

- (2) Selain pendidikan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Program Studi juga dapat dilaksanakan melalui pendidikan layanan khusus dan/atau pembelajaran layanan khusus.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, maka dalam merumuskan Rancangan Peraturan Daerah bagi penyandang disabilitas ini perlu menjamin kesempatan dan partisipasi penyandang disabilitas belajar hingga tingkat pendidikan tinggi sehingga dapat memperkuat penjaminan untuk memperoleh pendidikan tinggi bagi penyandang disabilitas.

#### **8. Analisis UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional**

Pasal 1 angka 1 UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional menyatakan bahwa:

Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Pasal 3 UU No. 40 Tahun 2004 lebih lanjut menegaskan bahwa:

Sistem Jaminan Sosial Nasional bertujuan untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap peserta dan/atau anggota keluarganya.

Pasal 21 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2004 mengatur bahwa:

Peserta yang mengalami cacat total tetap dan tidak mampu, iurannya dibayar oleh Pemerintah.

Kemudian Pasal 35 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2004 memberikan penegasan mengenai jaminan hari tua:

Jaminan hari tua diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial atau tabungan wajib.

Ketentuan tersebut mengatur bahwa jaminan hari tua diselenggarakan dengan tujuan untuk menjamin agar peserta menerima uang tunai saat memasuki masa pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia.

Ulasan di atas menunjukkan bahwa sistem jaminan sosial nasional mempunyai sifat yang pro terhadap penyandang disabilitas dalam rangka untuk memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak.

## 9. Analisis UU No. 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional

Konsideran menimbang huruf c dan huruf d UU No. 3 Tahun 2005 Tentang Sistem Keolahragaan Nasional memberikan penegasan:

bahwa mencerdaskan kehidupan bangsa melalui instrumen pembangunan nasional di bidang keolahragaan merupakan upaya meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia secara jasmaniah, rohaniyah, dan sosial dalam mewujudkan masyarakat yang maju, adil, makmur, sejahtera, dan demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

bahwa pembinaan dan pengembangan keolahragaan nasional yang dapat menjamin pemerataan akses terhadap olahraga, peningkatan kesehatan dan kebugaran, peningkatan prestasi, dan manajemen keolahragaan yang mampu menghadapi tantangan serta tuntutan perubahan kehidupan nasional dan global memerlukan sistem keolahragaan nasional

Berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia, sama halnya yang tercantum Pasal 30 ayat (5) dalam *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* mengenai partisipasi penyandang disabilitas atas dasar kesetaraan dengan yang lain dalam kegiatan rekreasi, hiburan, dan olahraga, maka perlu sarana penjaminan agar hak-hak tersebut dapat diperoleh dengan patut dan sewajarnya. Penjaminan tersebut dapat berupa pengawasan yang baik terhadap hak-hak penyandang disabilitas. Pasal 7 UU No. 3 Tahun 2005 mengatur bahwa:

Warga negara yang memiliki kelainan fisik dan/atau mental mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan dalam kegiatan olahraga khusus.

Mencermati Keolahragaan dalam hal pengembangan dan pembinaan olah raga, maka perlu penjaminan kesempatan pembinaan yang sesuai dengan kesetaraan dan kekhususnya sesuai dengan Pasal 30 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 3 Tahun 2005 yang menegaskan:

- (1) ...
- (2) Pembinaan dan pengembangan olahraga penyandang cacat dilaksanakan oleh organisasi olahraga penyandang cacat yang bersangkutan melalui kegiatan penataran dan pelatihan serta kompetisi yang berjenjang dan berkelanjutan pada tingkat daerah, nasional, dan internasional.

- (3) Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau organisasi olahraga penyandang cacat yang ada dalam masyarakat berkewajiban membentuk sentra pembinaan dan pengembangan olahraga khusus penyandang cacat.

Kekhususan yang dimaksud di atas adalah olahragawan penyandang cacat merupakan olahragawan yang melaksanakan olahraga khusus dan menurut Pasal 58 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2005 bahwa:

Olahragawan penyandang cacat memperoleh pembinaan dan pengembangan dari organisasi olahraga penyandang cacat.

**10. Analisis UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social And Culture Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya)**

Konvensi ini mengatur mengenai hak-hak manusia di bidang ekonomi, sosial dan budaya untuk mendapatkan perlakuan yang layak secara kemanusiaan. Secara umum konvensi ini terkait pula pada perlindungan hak asasi manusia. Pengaturan hak asasi manusia yang telah diakomodir melalui UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Konvensi ini mengatur mengenai hak-hak manusia di bidang ekonomi, sosial dan budaya untuk mendapatkan perlakuan yang layak secara kemanusiaan.

Indonesia sebagai negara hukum sesuai dengan teori dari F.J. Stahl bahwa karakteristik negara hukum adalah adanya perlindungan hak asasi manusia terhadap warga negaranya. Pertimbangan Indonesia meratifikasi konvensi ini, dapat dikatakan sebagai tindak lanjut dari lahirnya UU No. 9 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Dalam ketentuan konvensi ini untuk memberikan perlindungan hak bagi setiap rakyatnya dalam menentukan nasibnya sendiri. Serta memberikan penegasan atas persamaan gender baik laki-laki maupun perempuan. Bentuk pengawasan dari PBB dicantumkan pula dengan bentuk kewajiban negara untuk menyampaikan laporan tentang pelaksanaan konvensi ini.

Perlindungan penyandang disabilitas yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah yang disusun dalam Naskah Akademik ini, juga mengatur hak-hak asasi manusia. Dengan demikian berdasarkan teori Fuller yang salah satunya menyatakan bahwa sistem hukum tidak boleh mengandung peraturan perundang-undangan yang bertentangan satu sama lain. Pengaturan mengenai perlindungan penyandang disabilitas yang nantinya akan diatur tidak bertentangan dengan pengaturan dalam hak asasi manusia maupun konvensi internasional terkait hak sosial, ekonomi, dan budaya.

#### **11. Analisis UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)**

Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* menegaskan bahwa:

Kovenan ini mengukuhkan mengenai pokok-pokok hak asasi manusia di bidang sipil dan politik yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) sehingga menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum dan penjabarannya mencakup pokok-pokok lain yang terkait. Kovenan ini dimaksudkan sebagai acuan umum hasil pencapaian untuk semua rakyat dan bangsa bagi terjaminnya pengakuan dan penghormatan dan kebebasan dasar secara universal dan efektif.

Sama seperti UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social And Culture Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya), secara umum konvensi ini terkait pula pada perlindungan hak asasi manusia. Pengaturan hak asasi manusia yang telah diakomodir melalui UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun, hak-hak yang ada di dalam konvensi ini sering disebut hak-hak negatif (*negative rights*), artinya hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara terbatas atau terlihat berkurang. Inilah yang membedakan dengan model legislasi

*International Covenant on Economic, Social And Culture Rights* yang justru menuntut peran maksimal negara untuk memenuhi hak dalam konvensi tersebut atau hak yang demikian itu sering disebut hak-hak positif (*positive rights*).

Menurut UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejak kelahiran negara Indonesia pada tahun 1945, Indonesia telah menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagaimana tertuang dalam sila kedua Pancasila. Sebagai negara hukum sesuai dengan teori dari F.J. Stahl bahwa karakteristik negara hukum adalah adanya perlindungan hak asasi manusia terhadap warga negaranya.

Ada dua klasifikasi terhadap hak-hak dalam *International Covenant On Civil And Political Rights*, yakni *Non-Derogable* dan *Derogable Rights*. Hak *Non-Derogable* adalah hak-hak yang bersifat absolut yang tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara pihak, walaupun dalam keadaan darurat sekalipun. Hak-hak yang termasuk ke dalam jenis ini adalah hak atas hidup, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari perbudakan, hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian utang, hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut, hak sebagai subyek hukum, dan hak atas kebebasan berpikir, keyakinan, dan beragama. Sedangkan Hak *Derogable* adalah hak-hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh negara-negara pihak. Yang termasuk jenis Hak *Derogable* adalah hak kebebasan berkumpul secara damai, hak kebebasan berserikat, termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh, dan hak kebebasan menyatakan pendapat atau berekspresi, termasuk kebebasan mencari, menerima, dan memberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan baik tulisan maupun lisan.



## 12. Analisis UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian

Pasal 54 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian menyatakan bahwa:

Stasiun kereta api, tempat kereta api berangkat atau berhenti untuk melayani keperluan naik turun penumpang minimal dilengkapi dengan fasilitas:

- a. keselamatan;
- b. keamanan;
- c. kenyamanan;
- d. naik turun penumpang;
- e. penyandang cacat;
- f. kesehatan; dan
- g. fasilitas umum.

Pasal 131 UU No. 23 Tahun 2007 mengatur ketentuan mengenai penyelenggara sarana perkeretaapian:

- (1) Penyelenggara sarana perkeretaapian wajib memberikan fasilitas khusus dan kemudahan bagi penyandang cacat, wanita hamil, anak di bawah lima tahun, orang sakit, dan orang lanjut usia.
- (2) Pemberian fasilitas khusus dan kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dipungut biaya tambahan.

Dalam bagian penjelasan Pasal 131 menyatakan bahwa:

Fasilitas khusus dapat berupa pembuatan jalan khusus di stasiun dan sarana khusus untuk naik kereta api atau penyediaan ruang yang disediakan khusus bagi penempatan kursi roda atau sarana bantu bagi orang sakit yang pengangkutannya mengharuskan dalam posisi tidur.

Ketentuan peraturan perundang-undangan di atas merupakan upaya-upaya negara dalam memberikan penjaminan aksesibilitas kepada penyandang disabilitas agar mendapatkan kesempatan dan dapat pula mempermudah kehidupan penyandang disabilitas yang sebagian besar hambatan aksesibilitas tersebut berupa hambatan arsitektural, sehingga penyandang disabilitas tidak kehilangan haknya dalam mendapatkan pelayanan yang baik sebagaimana hak yang harus diperolehnya sebagai warga negara Indonesia.

### **13. Analisis UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran**

Pasal 42 UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran menyatakan sebagai berikut:

- (1) Perusahaan angkutan di perairan wajib memberikan fasilitas khusus dan kemudahan bagi penyandang cacat, wanita hamil, anak di bawah usia 5 (lima) tahun, orang sakit, dan orang lanjut usia.
- (2) Pemberian fasilitas khusus dan kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dipungut biaya tambahan.

Penjelasan Pasal 42 Ayat (1) UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran memberikan penegasan bahwa:

Pelayanan khusus bagi penumpang yang menyandang disabilitas, wanita hamil, anak di bawah usia 5 (lima) tahun, orang sakit, dan orang lanjut usia dimaksudkan agar mereka juga dapat menikmati pelayanan angkutan dengan baik. Sedangkan yang dimaksud dengan fasilitas khusus dapat berupa penyediaan jalan khusus di pelabuhan dan sarana khusus untuk naik ke atau turun dari kapal, atau penyediaan ruang yang disediakan khusus bagi penempatan kursi roda atau sarana bantu bagi orang sakit yang pengangkutannya mengharuskan dalam posisi tidur.

### **14. Analisis UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan**

Pasal 134 ayat UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan merumuskan bahwa:

- (1) Penyandang cacat, orang lanjut usia, anak-anak di bawah usia 12 (dua belas) tahun, dan/atau orang sakit berhak memperoleh pelayanan berupa perlakuan dan fasilitas khusus dari badan usaha angkutan udara niaga.
- (2) Pelayanan berupa perlakuan dan fasilitas khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit meliputi:
  - a. pemberian prioritas tambahan tempat duduk;
  - b. penyediaan fasilitas kemudahan untuk naik ke dan turun dari pesawat udara;
  - c. penyediaan fasilitas untuk penyandang cacat selama berada di pesawat udara;
  - d. sarana bantu bagi orang sakit;
  - e. penyediaan fasilitas untuk anak-anak selama berada di pesawat udara;
  - f. tersedianya personel yang dapat berkomunikasi dengan penyandang cacat, lanjut usia, anak-anak, dan/atau orang sakit; dan

- g. tersedianya buku petunjuk tentang keselamatan dan keamanan penerbangan bagi penumpang pesawat udara dan sarana lain yang dapat dimengerti oleh penyandang cacat, lanjut usia, dan orang sakit.
- (3) Pemberian perlakuan dan fasilitas khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dipungut biaya tambahan.

Namun kenyataan di lapangan menunjukkan kondisi sebaliknya, penumpang penyandang disabilitas tidak diberikan pelayanan khusus sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 134 ayat (1). Penyandang cacat sebelum menaiki pesawat harus menandatangani surat pernyataan bahwa dia orang yang sakit dan pihak maskapai penerbangan tidak akan bertanggung jawab apabila terjadi kecelakaan pada maskapai itu.

Hal tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 29 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyebutkan bahwa:

- (1) Penyelenggara berkewajiban memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada anggota masyarakat tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik dengan perlakuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang digunakan oleh orang yang tidak berhak.

### **15 Analisis UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial**

Pasal 1 angka 1 UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan menyatakan bahwa:

Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Kemudian dalam Pasal 1 angka 2 menyatakan:

Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial merupakan upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan masyarakat guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Pasal 7 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2009 selanjutnya menyatakan sebagai berikut:

Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.

Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2009 dirumuskan bahwa:

Seseorang yang mengalami disfungsi sosial antara lain penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, tuna susila, gelandangan, pengemis, eks penderita penyakit kronis, eks narapidana, eks pecandu narkoba, pengguna psikotropika sindroma ketergantungan, orang dengan HIV/AIDS (ODHA), korban tindak kekerasan, korban bencana, korban perdagangan orang, anak terlantar, dan anak dengan kebutuhan khusus.

Pasal 9 UU No. 11 Tahun 2009 memberikan penegasan mengenai jaminan sosial, khususnya dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a UU No. 11 Tahun 2009 dirumuskan tentang jaminan sosial dimaksud untuk:

Menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi."

#### **16. Analisis UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan**

Definisi lalu lintas dan angkutan jalan menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan adalah:

Satu kesatuan sistem yang terdiri atas lalu lintas, angkutan jalan jaringan lalu lintas dan angkutan jalan, prasarana lalu lintas dan angkutan jalan, kendaraan, pengemudi, pengguna jalan serta pengelolaannya.

Mengingat begitu kompleksnya kepentingan lalu lintas dan angkutan jalan ini maka perlu perhatian khusus terhadap prasarana dan peran transportasi dalam mewujudkan aksesibilitas yang memperhatikan keselamatan dan kenyamanan pengguna fasilitas ini, apalagi khusus bagi penyandang disabilitas.

UU No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan ini memiliki spirit yang sama dengan undang-undang yang telah dijelaskan sebelumnya yaitu sama-sama untuk mewujudkan kesetaraan di bidang

pelayanan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Undang-undang ini juga mengatur mengenai perlakuan khusus bagi penyandang disabilitas. Bentuk perlakuan khusus yang diberikan oleh Pemerintah berupa pemberian kemudahan sarana dan prasarana fisik atau non fisik yang meliputi aksesibilitas, prioritas pelayanan, dan fasilitas pelayanan. Fasilitas khusus itu seperti trotoar yang bisa diakses pengguna kursi roda, halte atau kendaraan umum yang bisa diakses penyandang disabilitas. Pasal 80 huruf e UU No. 22 Tahun 2009 menyatakan bahwa:

Surat Izin Mengemudi D berlaku untuk mengemudikan kendaraan khusus bagi penyandang cacat.

Kemudian Pasal 242 UU No. 22 Tahun 2009 juga memberi amanat agar pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan/atau perusahaan angkutan umum wajib memberikan perlakuan khusus di bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kepada penyandang disabilitas. Ketentuan Pasal 242 UU No. 22 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau Perusahaan Angkutan Umum wajib memberikan perlakuan khusus di bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kepada penyandang cacat, manusia usia lanjut, anak-anak, wanita hamil, dan orang sakit.
- (2) Perlakuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. aksesibilitas;
  - b. prioritas pelayanan; dan
  - c. fasilitas pelayanan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian perlakuan khusus di bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan kepada penyandang cacat, manusia usia lanjut, anak-anak, wanita hamil, dan orang sakit diatur dengan peraturan pemerintah.

Bahkan apabila amanat tersebut tidak dilaksanakan, Pasal 244 UU No. 22 Tahun 2009 mengatur sanksi bagi perusahaan angkutan umum yang tidak memenuhi kewajiban menyediakan sarana dan prasarana pelayanan kepada penyandang disabilitas, yaitu sebagai berikut:

- (1) Perusahaan Angkutan Umum yang tidak memenuhi kewajiban menyediakan sarana dan prasarana pelayanan kepada penyandang cacat, manusia usia lanjut, anak-anak, wanita hamil, dan orang sakit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 242 ayat (1) dapat dikenai sanksi administratif berupa:
  - a. peringatan tertulis;
  - b. denda administratif;
  - c. pembekuan izin; dan/atau
  - d. pencabutan izin.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

#### **17. Analisis UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik**

Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa:

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009 selanjutnya merumuskan sebagai berikut:

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;

- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Sejalan dengan isi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* yang kemudian disahkan melalui UU No. 19 Tahun 2011, pada pembukaan poin (v) yang mengakui pentingnya aksesibilitas kepada lingkungan fisik, sosial, ekonomi dan kebudayaan, kesehatan dan pendidikan, serta informasi dan komunikasi, yang memungkinkan penyandang disabilitas untuk menikmati sepenuhnya semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental. Maka Perlu penjaminan negara terhadap penyandang disabilitas atas penyelenggaraan pelayanan publik yang merupakan penghormatan asas persamaan atau tidak diskrimatif bagi penyandang disabilitas.

Asas-asas aksesibilitas yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya dikuatkan kembali dalam Pasal 29 UU No. 25 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan diwajibkan memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada anggota masyarakat tertentu (termasuk Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas) sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta pemanfaatan sarana pelayanan publik dengan perlakuan khusus atau bagi para penyandang disabilitas dilarang dipergunakan oleh orang lain yang tidak berhak. Ketentuan selengkapnya Pasal 29 UU No. 25 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- (1) Penyelenggara berkewajiban memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada anggota masyarakat tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik dengan perlakuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang digunakan oleh orang yang tidak berhak.

## 18. Analisis UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Pasal 139 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa:

- (1) Upaya pemeliharaan kesehatan penyandang cacat harus ditujukan untuk menjaga agar tetap hidup sehat dan produktif secara sosial, ekonomis, dan bermartabat.
- (2) Pemerintah wajib menjamin ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan memfasilitasi penyandang cacat untuk dapat tetap hidup mandiri dan produktif secara sosial dan ekonomis.

Pasal 140 lebih lanjut menegaskan bahwa:

Upaya pemeliharaan kesehatan bagi lanjut usia dan penyandang cacat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 138 dan Pasal 139 dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.

Bidang kesehatan mempunyai peran penting dalam upaya pencegahan kecacatan dan intervensi dini kecacatan melalui program vaksinasi gratis polio, pemberian vitamin A, garam yodium, dan upaya screening ibu hamil untuk mencegah bayi premature dan disabilitas dengan *technology Health Technology Assesment (HTA)* terutama di rumah sakit besar.

## 19. Analisis UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights Of Persons With Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas)

Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas diadopsi Majelis Umum PBB pada tanggal 13 Desember 2006. Konvensi terdiri dari 50 pasal dan *Optional Protocol*. Konvensi memuat hak-hak sosial, ekonomi, budaya, politik dan sipil secara komprehensif. Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas menandai adanya perubahan besar dalam melihat permasalahan kelompok masyarakat yang mengalami kerusakan atau gangguan fungsional dari fisik, mental atau intelektual dan termasuk juga mereka yang mengalami gangguan indera atau sensorik dalam kehidupan sehari-hari yang berinteraksi dengan masyarakat sekitar dan lingkungannya.



Pemahaman penyandang disabilitas merupakan istilah dan pengertian yang lebih luas dan menyeluruh dibandingkan dengan istilah dan pengertian penyandang cacat dalam UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku di Indonesia.

Dengan diratifikasinya *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* melalui UU No. 19 Tahun 2011, Pemerintah Indonesia harus berupaya memajukan, melindungi dan menjamin penikmatan semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar secara penuh dan setara oleh semua orang penyandang disabilitas dan untuk memajukan penghormatan atas martabat yang melekat pada penyandang disabilitas. Selain itu Pemerintah juga harus menjamin hak-hak penyandang disabilitas, yakni hak bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan martabat, bebas dari eksploitasi, kekerasan dan perlakuan semena-mena. Hak penyandang cacat lainnya adalah mendapatkan penghormatan atas integritas mental dan fisik berdasarkan kesamaan dengan orang lain termasuk hak untuk mendapat perlindungan dan pelayanan sosial dalam rangka kemandirian.

#### **B. Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Terkait**

Evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan terkait. Tujuan diadakan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan terkait ini adalah harmonisasi baik secara vertikal maupun horizontal. Fuller mengajukan satu pendapat untuk mengukur apakah seseorang pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum. Ukuran tersebut diletakkannya pada delapan asas yang dinamakan *principles of legality*, yaitu:

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.

2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang.
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Menurut Fuller, kedelapan asas yang diajukannya itu sebetulnya lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.<sup>12</sup>

Prinsip "satu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang ertentangan satu sama lain" paralel atau ekuivalen dengan sinkronisasi aturan. Sinkronisasi aturan adalah mengkaji sampai sejauh mana suatu peraturan hukum positif tertulis tersebut telah sinkron atau serasi dengan peraturan lainnya. Ada dua jenis cara pengkajian sinkronisasi aturan yaitu:

#### 1. Vertikal

Apakah suatu perundang-undangan tersebut sejalan apabila ditinjau dari sudut strata atau hierarki peraturan perundangan yang ada.

#### 2. Horizontal

Ditinjau peraturan perundang-undangan yang kedudukannya sederajat dan yang mengatur bidang yang sama.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Satjipto Rahardjo. 2010. *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. hlm. 51-52.

<sup>13</sup> Bambang Sunggono. 2006. *Metodologi Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm. 94.

Terkait dengan uraian teori dari Fuller maka dapat dievaluasi dari beberapa peraturan perundang-undangan terkait yang berada di atas, bahwa pengaturan tentang perlindungan penyandang disabilitas yang tertuang dalam undang-undang penyandang cacat maupun beberapa peraturan perundang-undangan lain, muatan materinya tidak seluas dengan isi *Convention on the Rights Of Persons With Disabilities*.

Pengaturan undang-undang seperti pada uraian sebelumnya telah sejalan dengan perintah konstitusi sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28A, Pasal 28B ayat (1) dan (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan (3), Pasal 28G ayat (1) dan (2), Pasal 28H ayat (2) dan (3), Pasal 28I ayat (2), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 34 ayat (2). Menelisik sinkronisasi aturan secara vertikal dan horizontal<sup>14</sup> antara undang-undang dengan konstitusi, maka undang-undang tersebut sejalan dengan norma yang lebih tinggi bahkan yang tertinggi yaitu UUD 1945. Sinkronisasi secara horizontal pada dasarnya telah sesuai, hanya saja belum sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011.

Saat ini masih banyak terjadi perlakuan diskriminatif dan pelanggaran hak asasi terhadap penyandang disabilitas. Hal tersebut membuktikan bahwa sanksi hukum belum ditegakkan sebagaimana mestinya. Teori validitas dari Hans Kelsen menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang efektif jika berlaku mengikat serta memberikan kepastian hukum dengan adanya sanksi.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### A. Landasan Filosofis

Pembukaan UUD 1945 pada alinea IV telah mengamanatkan bahwa:

Negara melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan abadi, dan keadilan sosial.

Pembangunan kesejahteraan sosial merupakan perwujudan dari upaya mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam UUD 1945. Pada sila ke-5 Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 secara jelas dinyatakan bahwa "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia" menjadi salah satu dasar filosofi bangsa, karenanya setiap warga negara Indonesia tanpa ada pengecualian berhak untuk memperoleh keadilan sosial yang sebaik-baiknya, termasuk penyandang disabilitas.

Penyandang disabilitas sebagai bagian dari warga negara Indonesia telah dijamin UUD 1945 atas hak dan kewajibannya dalam kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan, atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, ikut serta dalam upaya pembelaan negara (Pasal 27), atas kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Pasal 28), untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya (Pasal 28A), untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, hak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28B), untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi

kesejahteraan umat manusia, untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya (Pasal 28C), atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D), untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali, hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya, hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E), untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia (Pasal 28F), atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi, hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain (Pasal 28G), untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat (Pasal 28 H), bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak

mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu (Pasal 28 I), atas kemerdekaan untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya (Pasal 29), ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara (Pasal 30), dan untuk mendapat pendidikan, untuk mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya (Pasal 31).

Salah satu bentuk komitmen negara terkait upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas adalah sikap pemerintah Indonesia yang terlibat secara proaktif dalam melahirkan instrumen HAM bagi penyandang disabilitas. Hal ini ditunjukkan pada 30 Maret 2007, menjadi salah satu negara penandatangan CRPD. Komitmen negara ini merupakan sebuah momentum penting untuk meningkatkan harkat dan martabat penyandang disabilitas.

Harus dipahami bahwa bentuk penghormatan, pemajuan, perlindungan, pemberdayaan, penegakan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas, mengacu sepenuhnya pada prinsip Hak Asasi Manusia. Setiap manusia tanpa terkecuali dianugerahi oleh Tuhan Yang Maha Esa akal budi dan nurani yang memberikan kepadanya kemampuan untuk membedakan yang baik dan yang buruk yang akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjalani kehidupannya. Dengan akal budi dan nuraninya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Di samping itu, untuk mengimbangi kebebasan tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukannya. Kebebasan dasar dan hak-hak dasar itulah yang disebut hak asasi manusia yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak-hak ini tidak dapat diingkari. Pengingkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, negara, pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi

manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Sejalan dengan pandangan di atas, Pancasila sebagai dasar negara mengandung pemikiran bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan menyangkut dua aspek yakni, aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat). Oleh karena itu, kebebasan setiap orang dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ini berarti bahwa setiap orang mengemban kewajiban mengakui dan menghormati hak asasi orang lain. Kewajiban ini juga berlaku bagi setiap organisasi pada tataran manapun, terutama negara dan pemerintah. Dengan demikian, negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi. Kewajiban menghormati hak asasi manusia tersebut, tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya. Semua ini merupakan bagian penting dari *paradigm rights based* yang senantiasa menjadikan lembaga hak dan kewajiban sebagai titik pangkal dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.

Penyandang disabilitas sebagai bagian dari umat manusia dan warga negara Indonesia, secara konstitusional mempunyai hak dan kedudukan, yang sama di depan hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu, peningkatan peran serta pemajuan, pemenuhan hak dan kewajiban para Penyandang disabilitas dalam pembangunan nasional, merupakan hal yang sangat urgen dan strategis. Apalagi dengan bergulirnya semangat reformasi dan demokratisasi yang bertumpu pada penguatan sendi-sendi dasar hak asasi manusia, maka Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas ditinjau dari optik sosio kultural pada hakekatnya adalah makhluk sosial yang memiliki dan berpeluang untuk mengekspresikan

potensi bagi kemajuan diri dan lingkungannya. Bahkan penyandang disabilitas dalam fase tertentu dapat menjadi *change of social agent* bagi pembangunan di segala bidang serta berkesempatan untuk tampil mengukir prestasi gemilang secara multi disipliner.

Penyandang disabilitas tidak mungkin dapat mewujudkan hal itu tanpa keterlibatan semua pihak, terutama negara dengan segala otoritas dan potensi yang dimilikinya. Dalam hal ini negara yang sehari-hari diselenggarakan oleh pemerintah bersama badan kelengkapan negara lainnya mempunyai kewajiban secara hukum dan moral untuk melaksanakan tugas dan fungsi negara, bahkan harus dapat bertanggung jawab atas segala tindakan yang dilakukan. Sebagai instrumen primer dari penyelenggaraan negara, maka pemerintah, setidaknya mempunyai kewajiban yang lahir dari 3 sumber yaitu perintah, janji dan status. Perintah harus ditaati, janji harus dipenuhi, ditepati, dan ditunaikan, dan konsekuensi status adalah kewajiban untuk berbuat kebajikan bagi warga negara.

Merujuk pada deskripsi tentang, peran, fungsi dan tanggung jawab utama Negara beserta segenap elemen yang ada didalamnya, tidak lain adalah bagaimana publik dapat mewujudkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM khususnya para penyandang disabilitas. Ini penting sekali karena dalam era globalisasi yang ditandai dengan makin biasanya batas-batas budaya dan nasionalitas, hampir di setiap negara, baik negara maju maupun negara berkembang mulai memahami akan pentingnya keterlibatan terhadap persoalan HAM. Lebih dari itu, dengan semakin meluasnya liberalisasi dan demokratisasi politik, makin banyak pula pemerintah khususnya di negara-negara berkembang berangsur-angsur mengupayakan terciptanya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM di negeri masing-masing. Sebab, apabila persoalan HAM tidak diperhatikan secara serius oleh suatu rezim, bisa menjadikan pergunjungan diantara negara-negara, bahkan apabila suatu negara terkesan tidak cukup memperhatikan HAM maka negara tersebut berhadapan dengan konsekwensi pengucilan oleh dunia Internasional.



Dalam konteks hukum nasional, persoalan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM amat penting terutama bagaimana peran penyelenggara negara dalam melindungi hak-hak rakyat yang diukur dari sedikit banyaknya instrumen hukum terhadap persoalan HAM.

Terjadinya perlekatan kewajiban dan tanggung jawab pada perlakuan publik khususnya di kalangan penyelenggara negara untuk senantiasa mengoptimalkan upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM tidak terkecuali kepada para penyandang disabilitas, adalah karena HAM bukanlah pemberian dari negara atau elemen insaniah yang bernama apapun, tetapi HAM adalah anugerah Tuhan Yang Maha Kuasa. Hak ini tidak dapat diingkari, dicabut, atau dihilangkan karena ia merupakan hak yang melekat dan menyatu dengan lahirnya manusia. Peningkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari keberadaan dan martabat kemanusiaan.

Berdasarkan justifikasi filosofis tersebut di atas, maka teranglah jika manusia tanpa terkecuali merupakan makhluk yang mempunyai kedudukan yang sangat tinggi dan mulia dibanding dengan makhluk lain, hanya manusia yang mempunyai kedudukan seperti itu lantaran di dalam dirinya, melekat seperangkat hak dan kewajiban yang harus dihormati dilindungi dan dipenuhi oleh siapa pun. Dalam konteks formal, organisasi, negara, pemerintah, atau kelompok apapun mengemban kewajiban untuk mengakui, menghormati, dan melindungi HAM pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa HAM harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Inspirasi filosofis mengenai bentuk konsepsi dasar HAM sebagaimana deskripsi di atas, maka Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia telah berupaya dengan berbagai cara untuk memenuhi tanggung jawabnya dalam usaha-usaha perlindungan, pemajuan, penghormatan dan

pemenuhan HAM. Hal ini mulai diakomodasi ketika UUD 1945 dirancang dan disahkan mengikuti proklamasi kemerdekaan NKRI. Dalam perkembangan selanjutnya hal tersebut dikonkritkan dengan dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) berdasarkan Kepres No. 150 Tahun 1993, disusul ratifikasi sejumlah instrumen internasional mengenai HAM. Prestasi spektakuler bangsa Indonesia dalam melembagakan upaya penghormatan, pemajuan dan perlindungan HAM semakin menajam dengan dimasukkannya konsepsi HAM dalam UUD 1945 melalui pranata amandemen yang berpuncak pada lahirnya Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Filosofi dasar yang melandasi tekad bangsa Indonesia untuk melakukan upaya penghormatan, pemajuan, perlindungan dan pemenuhan HAM, secara sosio yuridis dapat dilihat pada bagian konsideran UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM antara lain dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bahwa manusia, sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang engemban tugas mengelola dan memelihara alam semesta dengan penuh ketaqwaan dan penuh tanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia, oleh pencipta-Nya dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya.
- b. Bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun.
- c. Bahwa selain hak asasi manusia, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara,
- d. Bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota perserikatan bangsa-bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan deklarasi universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan bangsa-bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia.

Penegasan yang lebih riil dan komprehensif mengenai paradigma perlakuan publik untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM, terdapat pada bagian mukaddimah Surat Keputusan Presiden RI No. 40 Tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional HAM periode 2004-2009 antara lain menegaskan:

1. Bahwa untuk menghormati, memajukan, memenuhi dan melindungi Hak Asasi Manusia tersebut dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, maka pelaksanaannya perlu ditingkatkan.
2. Bahwa deklarasi dan program aksi dibidang Hak Asasi Manusia (*Vienna Declaration and Programme Of Action Of the World Conference on Human Rights*) telah diterima pada konferensi dunia mengenai Hak Asasi Manusia di Wina, Austria pada tanggal 25 Juni 1993
3. Bahwa tugas penghormatan, pemajuan, pemenuhan dan perlindungan Hak Asasi Manusia terutama merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah, dan untuk itu diperlukan partisipasi masyarakat.
4. Tujuan nasional yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum. Mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
5. Disadari dan diakui bahwa terdapat kelompok masyarakat yang rentan terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia yaitu anak, remaja, wanita, buruh formal dan informal, manusia lanjut usia, masyarakat adat, kelompok minoritas, kelompok orang miskin, orang hilang (*enforced disappearance*), pemindahan secara paksa/pengungsi domestik (*internally displaced person*), tahanan dan narapidana, petani dan nelayan terutama penyandang cacat.

Kelompok rentan ini perlu mendapat perhatian serius terutama dalam bentuk penyediaan perlindungan lebih atau perlakuan khusus sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28H ayat (2) dan 28I ayat (2) UUD 1945 maupun dalam Pasal 5 ayat (3), Pasal 41 ayat (2), dan Pasal 42 UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM. Pasal 28H ayat (2) amandemen ke 2 UUD 1945 berbunyi:

Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Pasal 28 I ayat (2) amandemen ke 2 UUD 1945 berbunyi:

Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Pasal 5 ayat (3) UU Nomor 39 tahun 1999 berbunyi:

Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

Pasal 41 ayat (2) UU Nomor 39 tahun 1999 berbunyi:

Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.

Pasal 42 UU Nomor 39 tahun 1999 berbunyi:

Setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik, dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan dan bantuan khusus atas biaya-biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Rangkaian pranata hukum sebagaimana dikemukakan di atas menjadi sarana legitimasi bagi upaya perjuangan penyandang disabilitas dalam mengaktualisasikan nilai kehormatan penegakan dan perlindungan hak asasi yang dimilikinya. Ini penting karena meski dengan kondisi fisik dan atau intelektual mengalami disfungsi, namun penyandang disabilitas secara konstitusional merupakan bagian dari warga Negara Indonesia, mempunyai hak dan kedudukan, yang sama di depan hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat 1 UUD 1945.<sup>15</sup>

## B. Landasan Sosiologis

Upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan sosial penyandang disabilitas dilakukan dengan mengundang UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, yang kemudian dilanjutkan dengan

<sup>15</sup> Saharuddin Daming. 2009. *Disertasi: Paradigma Perlakuan Negara Terhadap Hak Politik Penyandang Disabilitas dalam Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Unhas. Makassar. hlm.6-17

penerbitan PP Nomor 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Penyandang Cacat. Kedua Peraturan perundang-undangan ini merupakan peraturan perundang-undangan pokok tentang penyandang disabilitas, dan dalam realitasnya sering dijadikan rujukan dalam penyusunan kebijakan dan program yang berkaitan dengan penyandang disabilitas.

Kenyataan menunjukkan bahwa sebagian besar penyandang disabilitas di Indonesia hidup dalam kondisi rentan, terbelakang, dan berada di bawah garis kemiskinan. Hal tersebut diantaranya terjadi karena masih adanya diskriminasi, marginalisasi, isolasi, dan berbagai perlakuan destruktif lainnya yang disebabkan oleh berbagai hal misalnya, stigma, stereotype, prejudisme, sikap apriori, sinisme, dan lain-lain serta karena lemahnya peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini penyandang disabilitas masih sering dipersepsikan dalam konteks yang sangat destruktif antara lain dianggap sebagai aib dan kutukan. Stigma tersebut tidak hanya muncul dari kalangan masyarakat awam, tetapi juga diekspresikan oleh sebagian kalangan intelektual, kalangan agamawan, kalangan pemegang kebijakan, dan bahkan dari sebagian kalangan keluarga dari anak dengan disabilitas.

Fenomena marginalisasi penyandang disabilitas sebagaimana dikemukakan di atas tampak jelas baik pada kasus penyalahgunaan, penelantaran dan eksploitasi penyandang disabilitas, juga dapat terlihat pada layanan pendidikan formal yang hingga saat ini masih harus terisolasi dalam lembaga pendidikan khusus yang eksklusif dan pragmatis. Bahkan tidak kalah ironisnya adalah karena persoalan kerentanan dan keterbelakangan penyandang disabilitas serta upaya pemberdayaannya sampai saat ini, memang belum pernah menjadi issue strategis dalam program pemerintah.

Dunia LSM domestik dan mitra fundingsnya pun tidak pernah tertarik untuk menyentuh issue penyandang disabilitas. Padahal dapat dirasakan bagaimana issue lingkungan, HAM dan lain-lain berpesta pora dengan curahan perhatian dari berbagai pihak, sementara issue advokasi dan pemberdayaan penyandang disabilitas selalu menjadi korban eksaminasi sebagai hal yang tidak penting atau menduduki urutan paling rendah dari skala prioritas.

Secara faktual sebagian besar penyandang disabilitas dewasa ini hidup di bawah tekanan bayang-bayang ketidakpastian. Betapa tidak karena hak penyandang disabilitas sebagai warga negara yang merupakan bagian integral dari masyarakat Indonesia hingga kini tak diberikan, atau setidaknya dibatasi sampai limit tertentu terutama akses di bidang pendidikan dan tenaga kerja yang masih sarat dengan isolasi, diskriminasi, dan ketidakadilan. Yang paling parah lagi karena dewasa ini ada kecenderungan segelintir orang memandang dan menilai kondisi penyandang disabilitas identik dengan "tidak sehat Jasmani dan Rohani". Sehingga dengan alasan ini penyandang disabilitas tidak memenuhi kualifikasi untuk menggeluti dunia formal.

Singkatnya orang begitu mudah menjustifikasi kedisabilitasannya penyandang disabilitas untuk menghilangkan kebisaan mereka, buktinya jika ada peraturan yang membolehkan Penyandang disabilitas dapat berapresiasi dalam suatu hal dan hanya ada satu yang melarang, maka orang akan lebih cenderung mengambil yang terakhir sebagai pegangan.

Sinisme seperti itu secara frontal telah mereduksi, mengeleminasi dan mendekonstruksi *political space* bagi penyandang disabilitas. Ada kesan bahwa sikap dan tindakan otoritas dimaksud seolah-olah ingin memposisikan dunia formal dengan segala kehormatannya hanya milik orang-orang yang "sehat jasmani dan atau rohani". Sehingga kaum penyandang disabilitas hanya ditakdirkan menerima nasib sebagai kelompok yang tidak penting dan haram/tabu memasuki zona formal, terlebih untuk posisi terhormat di negeri ini.

Paradigma sinisme sebagaimana dikemukakan di atas, jelas akan menimbulkan implikasi sosial politik yang sangat buruk bagi penyandang disabilitas. Publik dalam level tertentu akan cenderung mencemoohkan penyandang disabilitas atau pihak lain yang memperjuangkannya untuk terjun ke pentas formal, sekalipun figur dimaksud *eligible* dari sudut kapasitas dan leadership. Akibatnya tingkat apresiasi publik terhadap penyandang disabilitas yang sudah mulai terbangun melalui perjuangan panjang yang sangat melelahkan selama ini, akhirnya harus buyar dan terdistorsi dengan sikap sinis dan apriori yang kian melembaga. Hal ini kemudian berimbas kepada kaum penyandang disabilitas sendiri yang secara psikologis menimbulkan rasa frustrasi dan makin menjamurnya proses marginalisasi serta perasaan imperioritas kompleks (*minder*) di kalangan penyandang disabilitas untuk menutup diri, bermasa bodoh dan enggan mengadakan hubungan eksternal yang dianggap kejam, kaku, dan arogan.

Pada bagian lain penyandang disabilitas kerap diberikan apresiasi dan sanjungan yang kadang-kadang berlebihan hanya pada saat mereka memiliki kemampuan eksklusif atau dalam suatu keadaan seremonial. Setiap tahun pemerintah dan mungkin ada dari kelompok masyarakat tertentu yang memiliki kepedulian sosial bersedia untuk mensuplai sejumlah fasilitas baik berupa dana maupun natura bagi upaya-upaya pembinaan mereka, menuju taraf kehidupan yang lebih sejahtera dan mandiri. Namun sayang karena upaya seperti itu tidak dibarengi dengan tekad untuk memberdayakan Penyandang disabilitas yang lebih terarah, intensif, menyeluruh, dan berkelanjutan.

Dari sekian banyak penyandang disabilitas yang telah direhabilitasi, hanya sebagian kecil saja yang mampu terakses dalam dunia kerja. Itupun terbatas pada profesi-profesi informal, semisal masseur, pengamen, konveksi, reparator, dan profesi-profesi lain yang relatif kurang bonafit.

Penyandang disabilitas yang potensial untuk mengembangkan bakat, kemampuan dan minat di dunia formal terutama dalam bidang pendidikan, sering diterima dengan sikap sinis, sentimen dan sarat dengan sikap apriori. Apalagi jika penyandang disabilitas mencoba untuk memasuki jenjang pendidikan formal di tingkat menengah hingga Perguruan Tinggi maupun lamaran atau promosi dalam dunia kerja, maka tak ayal lagi oknum pembina dan pengelola lembaga tersebut kebingungan dan spontan membentuk konspirasi untuk menghambat dan menghalangi keberadaan Penyandang disabilitas di lembaga pengabdianya.

Di negara-negara barat yang konon sangat individualistis seperti Skandinavia, Belanda, Jerman, Perancis, dan Amerika Serikat tingkat apresiasi pemerintah dan masyarakatnya terhadap penyandang disabilitas sangat kondusif, mulai dari soal penempatan kerja dan akses pendidikan hingga sarana umum di negara-negara tersebut semuanya ditata melalui fasilitas kemudahan atau aksesibiliti bagi penyandang disabilitas tanpa halangan, hambatan dan reduksi hak bagi penyandang disabilitas untuk bereksprosi dan berapresiasi. Fenomena ini sudah banyak diketahui dan disaksikan langsung oleh sejumlah pejabat dan tokoh intelektual Indonesia.

Namun sayangnya karena secara kualitatif, sebagian masyarakat khususnya kalangan tertentu yang menerima amanah sebagai penyelenggara negara dan kemasyarakatan di negeri ini tampaknya masih enggan menerima kenyataan seperti itu dan masih saja membusungkan dada untuk setengah hati menerima Penyandang disabilitas eksis di kancah formal. Semua ini tidak lain merupakan refleksi secara berkelanjutan dari sikap sinis, sentimen dan apriori yang berlebihan terhadap kaum Penyandang disabilitas. Oknum tersebut terus saja menutup mata hati untuk melihat sekaligus mengambil prakarsa yang intensif guna mengantar dan mendobrak tatanan kehidupan yang selama ini memasung integrasi dan pengembangan potensi Penyandang disabilitas di Indonesia.



Lalu apakah sesungguhnya yang menjadi penyebab sehingga kondisi penyandang disabilitas era reformasi dan demokratisasi ini tetap rentan, terbelakang dan termarginalisasi di emper-emper kehidupan sosial? Mungkinkah karena volume usaha untuk mensosialisasikan eksistensi penyandang disabilitas itu sendiri masih belum efektif dan memadai atau proses terhambat dan terhalangnya penyandang disabilitas melakukan integrasi sosial yang lebih dini disebabkan oleh faktor internal di kalangan penyandang disabilitas itu sendiri yang tidak mampu menunjukkan eksistensi dan jati dirinya sebagai warga yang patut diperhitungkan? Atau kesenjangan itu timbul akibat adanya sikap arogansi, sinis, dan apriori terhadap penyandang disabilitas sehingga perlu diadakan reinterpretasi terhadap makna kepedulian sosial yang kini nyaris hilang? Ataupun karena strategi dan kebijakan pemerintah yang bersumber dari perundang-undangan yang menunjang ke arah itu memang tumpang tindih, belum memadai serta masih banyak yang lain? Eksistensi penyandang disabilitas di Indonesia hingga kini sebagian besar mengalami stagnasi disebabkan beberapa hal antara lain:

1. Adanya akar budaya masyarakat lokal yang destruktif terhadap eksistensi penyandang disabilitas yang berimplikasi kepada terbentuknya opini dan pola persepsi yang berwujud sikap apriori, sinis dan diskriminatif terhadapnya yang dalam kenyataan tidak hanya terefleksi di kalangan awam tetapi juga melanda kalangan intelektual, tokoh masyarakat, dan *decision maker*.
2. Secara psiko-sosiokultural, penyandang disabilitas dan keluarganya kurang/tidak memahami keberadaan penyandang disabilitas secara utuh dan objektif bahkan cenderung skeptis terhadap upaya pemberdayaan dan kemajuan penyandang disabilitas.
3. Keberadaan para penyandang disabilitas umumnya terpencar-pencar di wilayah pedalaman dan jauh dari sentra-sentra pembinaan pendidikan baik yang dikelola oleh Pemerintah maupun masyarakat.
4. Terbatasnya sarana dan prasarana serta buruknya manajemen dan kinerja operasional pengelola lembaga pendidikan khusus/panti rehabilitasi termasuk sistem pengawasannya. Sistem perencanaan dan evaluasi pelaksanaan program lembaga dimaksud sarat dengan pragmatisme birokrasi yang tidak efektif dan tidak efisien serta hanya mengejar target formal.

5. Adanya sikap dan perilaku tidak terpuji dari segelintir oknum tertentu yang berpretensi kepada timbulnya praktek eksploitasi Penyandang disabilitas untuk kepentingan pribadi yang mengatasnamakan kesejahteraan.
6. Masih rendahnya tingkat kesadaran publik maupun individu khususnya kalangan dunia usaha, LSM domestik atau asing dan *desecion maker* untuk memberdayakan penyandang disabilitas secara terprogram, sungguh-sungguh, dan berkesinambungan.
7. Kurangnya informasi yang objektif, menyeluruh, dan transparan mengenai keberadaan Penyandang disabilitas dengan segala masalahnya.
8. Dibakukannya berbagai terminologi yang berimplikasi pada terbentuknya opini dan image masyarakat dengan paradigma pembinaan penyandang disabilitas yang bersifat parsial, khusus, dan eksklusif.
9. Terus dipertahankannya klausul "sehat jasmani" sebagai sarana legitimasi untuk menghambat, membatasi, bahkan menghilangkan hak penyandang disabilitas dalam setiap proses rekrutmen dan promosi dengan asumsi bahwa kecacatan adalah bagian dari "tidak sehat".
10. Tidak adanya koordinasi yang bersifat fleksibel dan konstruktif dalam pembinaan dan pengembangan potensi penyandang disabilitas akibat sistem birokrasi yang senantiasa bersandar pada batas kompetensi dan garis kebijakan instansi masing-masing.
11. Tidak dilibatkannya elemen-elemen penyandang disabilitas termasuk organisasi/lembaga penyandang disabilitas yang merepresentasikan omunitasnya secara proporsional dalam penyusunan kebijakan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan kontrol terhadap sistem pembinaan, pengembangan dan pengelolaan keberdayaan Penyandang disabilitas.
12. Belum adanya komitmen Pemerintah terutama pengambil kebijakan dimasing-masing instansi sesuai batas kewenangannya yang sungguh-sungguh, menyeluruh, dan berkesinambungan untuk melibatkan penyandang disabilitas dalam menyusun kebijakan terutama di bidang anggaran dari APBN dan APBD. Tidak heran jika alokasi anggaran dimaksud pada upaya pengentasan kemiskinan dan keterbelakangan dari tahun-ke tahun, jumlahnya amat kecil kalau tidak dapat dikatakan tidak ada sama sekali untuk Penyandang disabilitas.

### C. Landasan Yuridis

Hukum sebagai seperangkat norma yang mengandung unsur-unsur perintah larangan serta sanksi, pada hakekatnya diadakan untuk mewujudkan keteraturan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Sebab sebuah tata kehidupan masyarakat, berbangsa dan

bernegara tanpa aturan hukum sudah barang tentu akan melahirkan anarkisme dan ketidakpastian. Sehingga potensi manusia sebagai *zoon politicon* akan tercabik-cabik justru oleh manusia lain yang memiliki otoritas dengan modus "*homo homini lupus*".

Itulah sebabnya Indonesia sebagai *welfare state* modern dalam membentuk dan menata sistem hukum nasionalnya, senantiasa berupaya untuk menempatkan kepentingan warga negara dan kekuasaan dalam keseimbangan. Hal ini tercermin dalam UUD 1945 antara lain dirumuskan bahwa negara disusun bukan atas dasar kekuasaan semata (*maachstate*) melainkan atas dasar hukum (*rechtstate*).

Sebagai wujud pengejawantahan dari komitmen *the founding fathers* terhadap hak warga negara, maka dalam mukaddimah UUD 1945 secara eksplisit disebutkan bahwa negara dibentuk untuk melindungi segenap rakyat Indonesia dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia. Rumusan ini menegaskan fungsi negara sebagai pembela, pengayom dan pelindung warga negaranya tanpa terkecuali. Bahkan negara berkewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa

Dalam kepustakaan latin, tujuan negara seperti dikemukakan di atas lazim disebut *bonum publicum*, *common good*, *common weal*. Paradigma tujuan esensial pembentukan negara seperti dikemukakan di atas, lebih dipertegas lagi dalam konsep teoretis dari beberapa pakar ilmu politik dan kenegaraan kontemporer antara lain:

1. Roger H. Soltau: *the freest possible development and creative self-expression of its members*. Tujuan dibentuknya negara adalah untuk menjadi wadah bagi setiap orang dalam mengembangkan diri serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin.
2. Harold J. Laski: *creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*. Tujuan dibentuknya negara adalah untuk menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Saharuddin Daming. 2005. *Laporan Hasil Pengkajian: Pembangunan Berbasis Disabilitas*. Unhas. Makassar. hlm. 42-43

Bertitik tolak dari konsep teoritis tentang tujuan esensial negara seperti dikemukakan di atas, maka setiap warga negara tidak terkecuali tentu para Penyandang disabilitas merupakan bagian dari keseluruhan rakyat dan bangsa dalam struktur negara yang mempunyai hak untuk menikmati kesejahteraan dan kebahagiaan. Hal tersebut didasarkan pada prinsip hukum yaitu: "*equal justice under law, equal justice before the law*". Oleh karena itu, peningkatan peran serta pemajuan pemenuhan hak dan kewajiban para penyandang disabilitas dalam pembangunan nasional, merupakan hal yang sangat urgen dan strategis. Apalagi dengan bergulirnya semangat reformasi dan demokratisasi yang bertumpu pada penguatan sendi-sendi dasar hak asasi manusia, maka penyandang disabilitas ditinjau dari aspek sosio kultural pada hakekatnya adalah makhluk sosial yang memiliki dan berpeluang untuk mengekspresikan potensi bagi kemajuan diri dan lingkungannya. Bahkan penyandang disabilitas dalam fase tertentu dapat menjadi *change of social agent* bagi pembangunan di segala bidang serta berkesempatan untuk tampil mengukir prestasi gemilang secara multidisipliner.

Secara historis perjuangan penyandang disabilitas untuk memperoleh kesamaan kesempatan dan kedudukan dalam sistem hukum Indonesia, telah lama dilakukan baik oleh kelompok penyandang disabilitas sendiri maupun oleh pembela HAM dan para cendekiawan serta pemerhati masalah penyandang disabilitas.

Namun kesemuanya baru mulai menampakkan hasil ketika DPR dan pemerintah melahirkan UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, yang disusul dengan PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat. Dalam kedua paket perundang-undangan dimaksud secara eksplisit diatur bahwa penyandang disabilitas mempunyai hak dan kedudukan yang sama dengan warga negara pada umumnya dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan. Ketentuan tersebut kemudian dikukuhkan oleh UUD 1945 hasil amandemen. Dalam Pasal 28H ayat (2) berbunyi:

Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Sedangkan pada Pasal 28I ayat (2) diatur bahwa:

Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

**BAB V**

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**

**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

Secara umum, Peraturan Daerah ini memuat materi pokok yang disusun secara sistematis yakni mencakup hal-hal sebagai berikut: prinsip-prinsip yang harus dipergunakan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas yang meliputi hak untuk mendapatkan pendidikan, pekerjaan, kesehatan, sosial, seni, budaya dan olah raga, politik, hukum serta aksesibilitas. Dengan demikian, arah dan jangkauan Rancangan Peraturan Daerah ini adalah:

- BAB I      Ketentuan Umum berisikan mengenai pengertian-pengertian.
- BAB II      Menguraikan tentang landasan, asas, dan tujuan Rancangan Peraturan Daerah
- BAB III     Prinsip-prinsip yang harus digunakan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah dan Ruang lingkup Peraturan Daerah yang mencakup jenis-jenis disabilitas dan hak-hak penyandang disabilitas meliputi hak dalam bidang pendidikan, ketenagakerjaan, kesehatan, sosial, seni, budaya, olah raga, politik, hukum, tempat tinggal, dan aksesibilitas.
- BAB IV     Menguraikan tentang Perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas dalam bidang pendidikan, pekerjaan, kesehatan, sosial, seni, budaya dan olah raga, pemberitaan, politik, hukum dan tempat tinggal
- BAB V      Aksesibilitas, menguraikan tentang kewajiban Pemerintah Daerah dan masyarakat untuk mewujudkan dan memfasilitasi terwujudnya aksesibilitas penggunaan fasilitas umum bagi penyandang disabilitas, yang mencakup aksesibilitas fisik dan aksesibilitas non fisik.
- BAB VI     Partisipasi masyarakat menguraikan tentang kesempatan yang diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat untuk melakukan partisipasi dalam penghormatan, perlindungan, pemenuhan, dan pemajuan hak-hak Penyandang Disabilitas.
- BAB VII    Pengarusutamaan penyandang disabilitas, yaitu sosialisasi mengenai hak-hak Penyandang Disabilitas, pendataan Penyandang Disabilitas secara terpadu dan berkesinambungan dan mengarusutamakan Penyandang Disabilitas dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan.

- BAB VIII Pembiayaan penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan sumber lain yang sah.
- BAB IX Pembentukan Komite Perlindungan Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas yang berfungsi sebagai mediator komunikasi dan informasi dari penyandang disabilitas kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya, menerima pengaduan penyandang disabilitas yang mengalami kasus-kasus diskriminasi dan menindaklanjutinya serta tugas-tugas lainnya.
- BAB X Ketentuan pidana, menguraikan tentang sanksi pidana bagi penanggungjawab perusahaan daerah dan/atau perusahaan swasta yang tidak memenuhi ketentuan mengenai hak-hak penyandang disabilitas dalam bidang pekerjaan.
- BAB XI Ketentuan penutup, menjelaskan tentang berlakunya Peraturan Daerah ini secara efektif setelah diundangkan.

Adapun materi muatan Rancangan Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut:

- BAB I. Ketentuan Umum
- BAB II. Landasan, Asas, dan Tujuan
- BAB III. Prinsip-Prinsip dan Ruang Lingkup
- BAB IV. Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
- BAB V. Aksesibilitas
- BAB VI. Partisipasi Masyarakat
- BAB VII. Pengarusutamaan Penyandang Disabilitas
- BAB VIII. Pembiayaan
- BAB IX. Komite Perlindungan Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
- BAB X. Ketentuan Pidana
- BAB XI. Ketentuan Penutup

## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian naskah akademik mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di atas, maka sampailah pada kesimpulan sebagai berikut:

1. Penyandang disabilitas dari sisi konstitusi dan peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari warga negara yang mempunyai hak dan kedudukan dengan warga negara pada umumnya. Namun dalam kenyataan, penyandang disabilitas justru mengalami berbagai perlakuan diskriminasi marginalisasi oleh penyelenggara negara maupun elemen masyarakat. Penyandang disabilitas menjadi korban stigma negatif akibat berkembangnya sikap sinis, apriori, stereotif dan prejudis. Hal tersebut menempatkan posisi penyandang disabilitas pada keterpurukan secara multi dimensional dan negara cenderung melakukan pembiaran, kecuali hanya sekadar layanan pemberdayaan pragmatis dalam bentuk program rehabilitasi.
2. Lahirnya *International Convention on The Rights of Persons With Disabilities* (CRPD) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 19 Tahun 2011, merupakan momentum reformasi peri kehidupan disabilitas di Indonesia. Salah satu agenda yang sangat strategis untuk mewujudkan hal tersebut adalah reformasi secara bertahap seluruh peraturan perundang-perundangan maupun kebiasaan dan perilaku yang masih mengandung unsur diskriminasi serta perendahan harkat dan martabat penyandang disabilitas.



3. Bahwa berdasarkan UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas), PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan masalah kesejahteraan penyandang disabilitas, secara filosofis telah memberikan acuan nilai-nilai keadilan dan prinsip hak asasi manusia sesuai dengan UUD 1945, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Batang dan DPRD Kabupaten Batang perlu membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

## B. Saran

1. Dengan telah siapnya draft Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, maka diharapkan akan ditindaklanjuti dengan penyerahan kedua naskah tersebut kepada DPRD dan pihak terkait lainnya, agar dapat menjadi skala prioritas dalam pengusulan Legislasi Daerah tahun 2014.
2. Sosialisasi dan uji publik diperlukan untuk mendapatkan tanggapan dalam rangka mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anton M. Moeliono. 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta.
- Bambang Sunggono. 2006. *Metodologi Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Isharyanto. 2010. *Bahan Perkuliah Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Fakultas Hukum UNS. Surakarta.
- Saharuddin Daming. 2005. *Laporan Hasil Pengkajian: Pembangunan Berbasis Disabilitas*. Unhas. Makassar.
- Saharuddin Daming. 2009. *Disertasi: Paradigma Perlakuan Negara Terhadap Hak Politik Penyandang Disabilitas dalam Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Unhas. Makassar.
- Saharuddin Daming. 2009. *Makalah: Tinjauan Hukum dan HAM Terhadap Syarat Jasmani dan Rohani Dalam Ketenagakerjaan dan Kepegawaian*. Komnas HAM. Jakarta.
- Saharuddin Daming. 2010. *Makalah: Kewajiban Negara Dalam Perwujudan Hak Penyandang Disabilitas*. Komnas HAM. Jakarta.
- Saharuddin Daming. 2013. *Makalah: Sekapur Sirih Tentang Perwujudan Hak Penyandang Disabilitas Di Indonesia*. Komnas HAM. Jakarta.
- Sapto Nugroho. 2011. *Mencari Ruang untuk Difabel*. Jurnal Perempuan Volume 65 Tahun 2011. Jakarta.
- Satjipto Rahardjo. 2010. *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.



## **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BATANG  
TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMENUHAN  
HAK-HAK PENYANDANG DISABILITAS**

**KERJASAMA:**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN PURWOKERTO**

**DENGAN**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)  
KABUPATEN BATANG**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN  
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
PURWOKERTO**

**2018**

## KATA PENGANTAR

Meskipun berbagai macam konvensi dan peraturan perundang-undangan tentang Penyandang Disabilitas sudah diterbitkan dan diimplementasikan, namun demikian secara riil fenomena diskriminasi, marginalisasi, stereotip, dan tindakan destruktif lainnya terhadap penyandang disabilitas masih kental dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Oleh karena itu, upaya perlindungan dan pelayanan pemenuhan hak-hak bagi penyandang disabilitas harus terus dilakukan. Dengan demikian upaya membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas adalah urgen dilaksanakan.

Naskah Akademik ini dimaksudkan sebagai dasar referensi bagi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Batang. Naskah Akademik ini juga merupakan suatu dokumen yang tidak terpisahkan dengan draft Rancangan Peraturan Daerah yang dimaksud.

Pada kesempatan ini tim penyusun mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu proses penyusunan Naskah Akademik beserta Draft Rancangan Perda tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas terutama kepada DPRD dan Sekretariat DPRD Kabupaten Batang yang telah memiliki komitmen untuk mengagendakan kegiatan ini dan mempercayakan kepada tim LPPM Unsoed untuk melaksanakan kegiatan yang dimaksud. Selain itu juga kepada semua SKPD terkait di lingkungan Pemerintah Kabupaten Batang yang telah banyak membantu khususnya dalam melengkapi data yang dibutuhkan. Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Purwokerto, Agustus 2018

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik .....	16
D. Metode Penelitian .....	17
<b>BAB II. KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b> .....	19
A. Kajian Teoretis .....	19
1. Perubahan konsep dari <i>charity-based</i> ke <i>Human Rights-based</i> .....	20
2. Perubahan terminologi penyandang cacat menjadi penyandang disabilitas .....	21
3. Perubahan dari minimalnya pengaturan tanggung jawab negara terhadap perlindungan penyandang disabilitas menjadi pemaksimalan pengaturan tanggung jawab negara di segala bidang sesuai dengan cara pandang hak asasi manusia .....	25
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma .....	28
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat .....	31
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah .....	35