

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Kesatuan Republik Indonesia melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan dengan tujuan dasar untuk melindungi dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Bangsa Indonesia terdiri dari jutaan penduduk yang hidup bermasyarakat dan mempunyai latar belakang berbeda. Dalam kehidupan bermasyarakat, setiap warga Negara Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan dasar pembangunan nasional.

Penyandang disabilitas atau yang lebih dikenal dengan sebutan penyandang cacat merupakan salah satu bagian dari masyarakat Indonesia yang mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama dengan warga negara yang lain. Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, yaitu bahwa :

“Penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara selayaknya, yang terdiri dari :

- a. penyandang cacat fisik;
- b. penyandang cacat mental;
- c. penyandang cacat fisik dan mental.”

Peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah banyak yang dibuat untuk melindungi dan memenuhi hak-hak penyandang disabilitas. Tetapi pada kenyataannya, hak-hak penyandang disabilitas yang telah

dilindungi dalam peraturan perundang-undangan tersebut masih banyak yang belum dapat direalisasikan.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat menyebutkan bahwa setiap penyandang cacat mempunyai 6 (enam) hal penting yang berhak untuk mereka peroleh, meliputi : pendidikan pada semua satuan, jalur, jenis dan jenjang pendidikan; pekerjaan dan penghidupan yang layak sesuai dengan jenis dan derajat kecacatan, pendidikan dan kemampuannya; perlakuan yang sama untuk berperan dalam pembangunan dan menikmati hasil-hasilnya; aksesibilitas dalam rangka kemandiriannya; rehabilitasi, bantuan sosial dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial; serta hak yang sama untuk menumbuhkan bakat, kemampuan dan kehidupan sosialnya, terutama bagi penyandang cacat anak dalam lingkungan keluarga dan masyarakat. Hak-hak penyandang disabilitas masih banyak yang belum dipenuhi apabila diamati berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tersebut.

Dalam melakukan kegiatan sehari-hari, penyandang disabilitas membutuhkan dukungan fasilitas yang mempermudah pelaksanaan kegiatan tersebut baik secara pribadi maupun dalam kehidupan bermasyarakat. Kegiatan dalam kehidupan bermasyarakat sebagian besar dilakukan di tempat umum sehingga membutuhkan fasilitas publik yang aksesibel. Menurut Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia (2004 : xiii-xiv), fasilitas publik yang aksesibel hanya dimungkinkan keberadaannya jika pemerintah memiliki kepedulian yang cukup baik dan berupaya

mengkomodasi kebutuhan itu. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 merupakan pegangan bagi aparat pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang perlu ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksana, petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis di lapangan untuk dapat mencapai tahap implementasi peraturan tersebut.

Peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat berupa norma hukum daerah yang dibutuhkan sebagai dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas. Norma hukum daerah dimaksud berupa Peraturan Daerah mengenai perlindungan dan pemenuhan hak-hak Penyandang Disabilitas. Dengan adanya Peraturan Daerah tersebut, maka aparat pemerintah di daerah akan dapat mengetahui maksud dan tujuan peraturan-peraturan tersebut dibuat serta akan memiliki komitmen dan kemampuan untuk menerapkan ketentuan yang telah diatur dalam tindakan yang nyata sesuai dengan kondisi daerahnya.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas merupakan wujud peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 beserta aturan-aturan lain yang terkait di dalamnya. Peraturan Daerah tersebut haruslah mempunyai substansi mengenai tindakan nyata yang harus dilakukan dalam rangka perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di daerah sesuai dengan kewenangannya sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Substansi dalam peraturan yang akan memberikan perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak penyandang disabilitas harus mencakup hal-hal yang menjadi kebutuhan dasar dalam pemenuhan kegiatan sehari-hari penyandang disabilitas. Selain hal-hal yang menjadi kebutuhan dasar penyandang disabilitas, isi Peraturan Daerah dimaksud juga harus mengutamakan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah salah satu wilayah di Indonesia yang rawan terhadap bencana alam. Semua jenis bencana alam dimungkinkan dapat terjadi di wilayah Yogyakarta, antara lain gempa vulkanik, gempa tektonik, tsunami, angin ribut, banjir atau tanah longsor. Hal tersebut mempunyai potensi yang akan dapat mengakibatkan kecacatan bagi para korbannya.

Populasi penyandang disabilitas atau orang yang hidup dengan kecacatan di Propinsi DIY jumlahnya terus meningkat. Peningkatan ini terjadi secara signifikan khususnya paska bencana gempa bumi pada bulan Mei 2006, dimana populasi yang paling nyata terjadi di Kabupaten Bantul. Warga yang menjadi korban gempa banyak yang menderita kecacatan. Ratusan orang menjadi paraplegi yang mengakibatkan sebagian besar waktunya harus berada di kursi roda.

Kondisi kehidupan para penyandang disabilitas di DIY masih memprihatinkan. Penyandang disabilitas sebagian besar berada dalam keluarga yang belum terpenuhi kebutuhan hidupnya. Kemiskinan dan

kecacatan merupakan dua masalah yang sulit untuk dipisahkan. Bahkan dalam perkembangannya, kecacatan itu sendiri sebagian besar akan mengakibatkan kemiskinan.

Penyandang disabilitas banyak menghadapi hambatan dan pembatasan dalam berbagai hal sehingga sulit mengakses pendidikan yang memadai serta pekerjaan yang layak. Penyandang disabilitas yang sulit mendapatkan pekerjaan sebagai sumber mata pencaharian tersebut kebutuhan hidupnya banyak yang belum dapat tercukupi bahkan harus bergantung pada orang lain. Penyandang disabilitas juga banyak mengalami hambatan dalam mobilitas fisik dan mengakses informasi yang mempunyai konsekuensi lanjut pada terhambatnya penyandang disabilitas untuk terlibat dan berpartisipasi dalam kehidupan sosial, politik dan ekonomi.

Dalam ketentuan tertulis, Pemerintah saat ini mempunyai komitmen yang kuat untuk menyediakan layanan jaminan kesehatan baik melalui skema jaminan kesehatan masyarakat, jaminan kesehatan sosial maupun jaminan kesehatan daerah. Tetapi pada kenyataannya, penyandang disabilitas masih belum memperoleh kemudahan untuk mendapatkan dan menggunakan fasilitas tersebut. Informasi tentang adanya jaminan kesehatan tersebut banyak yang belum dipahami oleh keluarga penyandang disabilitas. Penyandang disabilitas yang sudah mempunyai kartu juga masih menghadapi persoalan dengan mobilitas ke unit pelayanan kesehatan.

Kondisi yang membuktikan belum adanya kesetaraan dalam pendidikan, pekerjaan, sosial, politik, ekonomi maupun kesehatan merupakan

sebagian alasan dibutuhkannya Peraturan Daerah yang dapat dijadikan dasar hukum untuk meningkatkan kualitas hidup para penyandang disabilitas. Tidak adanya aksesibilitas pada fasilitas publik yang disediakan juga memerlukan aturan pelaksana dari ketentuan yang lebih tinggi untuk dapat diterapkan dalam mendukung kegiatan sehari-hari penyandang disabilitas.

Kekuatan hukum dalam perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di daerah sangat diperlukan sebagai penjabaran sekaligus peraturan pelaksana bagi beberapa peraturan terkait di tingkat nasional. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah sebagai salah satu sarana pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan tercantum secara jelas dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dimana secara rinci urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Perlindungan terhadap hak-hak penyandang disabilitas diatur secara nasional dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas) yang ditetapkan oleh Pemerintah pada tanggal 10 November 2011, dimana konvensi internasional tersebut telah ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia sejak tanggal 30 Maret 2007 di New York. Pengaturan mengenai pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas harus mencakup

perlindungan terhadap hak asasi penyandang disabilitas yang sama dan setara dengan hak asasi manusia pada umumnya.

Tanggal 15 Mei 2012, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama dengan DPRD DIY menjadi Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Penetapan Peraturan Daerah tersebut sebagai perwujudan tindak lanjut kebutuhan masyarakat terhadap norma hukum daerah dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak-hak penyandang disabilitas.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah tersebut disusun berdasarkan fakta dan data yang diperoleh di lapangan pada awal bulan Maret 2011 sampai dengan akhir bulan April 2011 di 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) kota di wilayah DIY yang menunjukkan bahwa terdapat 10 (sepuluh) hal pokok yang membutuhkan pengaturan secara tegas dan terperinci guna memberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas. Permasalahan di lapangan yang merupakan hal-hal pokok yang perlu diatur secara lebih terperinci dengan Peraturan Daerah tersebut meliputi :

1. bidang pendidikan;
2. bidang pekerjaan;
3. bidang kesehatan;
4. bidang sosial;
5. bidang hukum;

6. bidang politik;
7. bidang seni, budaya dan olah raga;
8. bidang penanggulangan bencana;
9. aksesibilitas; dan
10. partisipasi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penulis mengambil judul tesis “Pembentukan Norma Hukum Daerah dalam Rangka Perlindungan Hukum terhadap Hak-Hak Penyandang Disabilitas di DIY”.

### **1. Rumusan Masalah**

Melalui latar belakang masalah dan batasan konsep di atas, maka rumusan masalah yang dikaji adalah :

- a. Bagaimana pembentukan norma hukum daerah dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas di DIY ?
- b. Apa kendala-kendala pembentukan norma hukum daerah dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas di DIY ?
- c. Bagaimana upaya untuk menyelesaikan kendala-kendala pembentukan norma hukum daerah dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas di DIY ?

### **2. Batasan Definisi**

- a. Definisi Pertama :

- 1) Pembentukan berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan yang dalam hal ini memberikan batasan definisi mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah :

pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

- 2) Norma menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah ukuran untuk menentukan sesuatu.
- 3) Hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peraturan atau adat resmi yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat.
- 4) Daerah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tempat-tempat sekeliling atau lingkungan pemerintah yang termasuk dalam lingkungan suatu wilayah dan dalam satu lingkungan yang sama keadaannya.

Penulis memperoleh kesimpulan mengenai batasan definisi pembentukan norma hukum daerah berdasarkan pengertian tersebut di atas, adalah : pembuatan peraturan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan untuk digunakan sebagai ukuran dalam menentukan sesuatu yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat dalam satu lingkungan yang sama keadaannya.

**b. Definisi Kedua :**

- a. Perlindungan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah perbuatan melindungi kepada orang-orang yang lemah.
- b. Hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peraturan atau adat resmi yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat.
- c. Hak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk berbuat sesuatu.
- d. Penyandang Disabilitas berdasarkan Pasal 1 alinea 2 Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas yang telah disahkan di Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011, adalah :

mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual atau sensorik dalam jangka waktu lama dimana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.

Penulis memperoleh kesimpulan mengenai batasan definisi perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas berdasarkan pengertian tersebut di atas, adalah : perbuatan melindungi melalui peraturan yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat berdasarkan kekuasaan yang benar untuk berbuat sesuatu terhadap mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual atau sensorik dalam jangka waktu lama dimana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan hal ini dapat

menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.

### 3. Keaslian Penelitian

Dengan ini Penulis menyatakan bahwa, penelitian yang berjudul “Pembentukan Norma Hukum Daerah dalam Rangka Perlindungan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di DIY” merupakan hasil karya pribadi dan bukan merupakan duplikasi atau melakukan plagiasme dari hasil karya pribadi orang lain. Dengan ini juga, Penulis mencantumkan 2 (dua) tesis hasil karya penulis-penulis yang lain serta 1 (satu) hasil penelitian Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI yang memiliki kemiripan dengan Penulis.

#### Data Hasil Penelitian Penulis Lain :

No	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Kesimpulan
1.	Sariman	Kajian Yuridis Jaminan Hak atas Pekerjaan bagi Penyandang Cacat Tubuh menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.	Mengapa kuota 1 (satu) persen tentang jaminan hak atas pekerjaan di perusahaan bagi penyandang cacat tubuh sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tidak terpenuhi dan apakah yang seharusnya dilakukan agar hak atas pekerjaan di perusahaan bagi penyandang cacat tubuh tersebut bias terpenuhi sesuai kuota yang ada ?	Kuota 1 (satu) persen di kota Surakarta tidak terpenuhi sehingga para penyandang cacat tubuh belum memperoleh hak atas pekerjaan di perusahaan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 disebabkan oleh aspek kecacatan, sikap metal, dan rendahnya kualitas keterampilan yang dimiliki para penyandang cacat tubuh; belum tersedianya aksesibilitas di perusahaan; kerjasama yang dilakukan antara instansi/dinas/lembaga terkait masih lemah; serta kurangnya sosialisasi Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997.  Tindakan yang harus dilakukan untuk mengatasi hal tersebut adalah meningkatkan upaya pemberdayaan kepada para penyandang cacat tubuh,

				membuat kesepakatan kerjasama antara pemerintah dan pengusaha, serta penerapan sanksi yang tegas terhadap para pengusaha yang tidak melaksanakan ketentuan Pasal tersebut.
2.	Ana Sukaton, S.iP	Implementasi Program Rehabilitasi Disabilitas Fisik (studi di Pusat Rehabilitasi Terpadu Penyandang Cacat Provinsi DIY).	Bagaimana implementasi program rehabilitasi terpadu penyandang disabilitas fisik di Pusat Rehabilitasi Terpadu Penyandang Cacat dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi hal tersebut ?	Implementasi program rehabilitasi masih rendah tingkat keberhasilannya karena terkait dengan faktor-faktor yang diidentifikasi mempengaruhi keberhasilan implementasi antara lain adalah belum adanya standar program yang jelas sehingga mengakibatkan kerancuan implementasi di lapangan serta kurangnya dukungan sumberdaya yang memadai secara kualitas maupun kuantitas.
3.	Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia	Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan tentang Penyandang Cacat dalam Perspektif HAM di Indonesia.	Bagaimana implementasi peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan penyandang cacat di daerah dan faktor-faktor apa yang mempengaruhi hal tersebut ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pemerintah Daerah belum mengimplementasikan peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan penyandang cacat.</li> <li>b. Di Indonesia, belum ada harmonisasi peraturan perundang-undangan mengenai penyandang cacat dalam perspektif HAM.</li> <li>c. Dana yang disediakan oleh Pemerintah bagi penyandang cacat sangat terbatas.</li> <li>d. Sarana dan prasarana panti rehabilitasi penyandang cacat tidak memadai.</li> <li>e. Tenaga kerja penyandang cacat yang sudah dibina belum dapat disalurkan secara optimal karena sebagian besar perusahaan belum bisa menerima tenaga kerja penyandang cacat.</li> </ul>

#### 4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah :

a. Teoritis :

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan dalam hal pembentukan norma hukum daerah.

b. Praktis :

Penelitian ini dapat memberikan informasi dan bahan masukan dalam pembentukan norma hukum daerah mengenai perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas di DIY.

## **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini, adalah untuk :

1. mengetahui dan mengkaji pembentukan norma hukum daerah dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas di DIY;
2. mengetahui dan mengkaji kendala-kendala pembentukan norma hukum daerah dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas di DIY; dan
3. mengetahui dan mengkaji upaya untuk menyelesaikan kendala-kendala pembentukan norma hukum daerah dalam rangka perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas di DIY.

## **C. Sistematika Penulisan**

### **Bab I PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

1. Rumusan Masalah
2. Batasan Masalah
3. Keaslian Penelitian
4. Manfaat Penelitian

B. Tujuan Penelitian

C. Sistematika Penulisan

## Bab II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembentukan Norma Hukum Daerah

1. Landasan Teori
2. Tinjauan Umum Pembentukan Norma Hukum Daerah
3. Pengaturan mengenai Pembentukan Norma Hukum Daerah dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

B. Perlindungan Hukum terhadap Hak-Hak Penyandang Disabilitas

1. Landasan Teori
2. Tinjauan Umum Perlindungan Hukum terhadap Hak-Hak Penyandang Disabilitas
3. Pengaturan mengenai Perlindungan Hukum terhadap Hak-Hak Penyandang Disabilitas dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

## Bab III METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

B. Data

C. Metode Pengumpulan Data

D. Metode Pengolahan Data

Bab IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pembentukan Norma Hukum Daerah

B. Kendala-Kendala Pembentukan Norma Hukum Daerah

C. Upaya untuk Menyelesaikan Kendala-Kendala Pembentukan  
Norma Hukum Daerah

Bab V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

B. Saran

