

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembentukan Norma Hukum Daerah

1. Landasan Teori

Indonesia sebagai negara hukum memberlakukan berbagai macam norma dalam kehidupan masyarakatnya. Norma menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah ukuran untuk menentukan sesuatu. Sedangkan Hans Kelsen dalam Soerjono Soekanto, memberikan pengertian norma (1982 : 31) adalah aturan tingkah laku atau sesuatu yang seharusnya dilakukan oleh manusia dalam keadaan tertentu.

Norma yang dikenal di Indonesia antara lain meliputi norma hukum, norma sosial, norma agama dan norma kesusilaan. Norma hukum dibedakan antara norma hukum tertulis dan norma hukum tidak tertulis. Norma hukum tertulis dibedakan dari norma yang lainnya karena didalamnya terdapat beberapa ciri, yakni:

- a. bersifat heteronom yang menurut tulisan Maria Farida Indrati Soeprapto (1998 : 11) mempunyai pengertian datangnya dari luar, bukan dari dalam diri kita sendiri, bisa diikuti sanksi yang dapat dipaksakan oleh negara;
- b. proses pembuatannya mengikuti tata cara tertentu;
- c. dibuat oleh pejabat atau lembaga negara yang berwenang;

- d. mengikuti hierarkhi tertentu; dan
- e. bersifat abstrak dan umum.

Norma hukum merupakan salah satu dari sekian norma yang di dalamnya terdapat sanksi apabila terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan norma tersebut. Hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah peraturan atau adat resmi yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat. Pengertian hukum menurut Achmad Ali (2009 : 43) dianggap sebagai aturan-aturan atau cara-cara bersikap yang menjadi wajib dengan pembebanan suatu sanksi serta diberlakukan oleh suatu otoritas pengendalian, berkenaan dengan pelanggarannya. Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu norma hukum yang berlaku di Indonesia.

Norma hukum tertulis apabila ditinjau dari segi *adressat* atau alamat yang dituju maka dibedakan antara norma hukum umum dan norma hukum individual. Norma hukum umum adalah norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak, sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang tertentu.

Norma hukum tertulis apabila ditinjau dari segi pengaturannya maka dibedakan antara norma hukum abstrak dan norma hukum konkret. Norma hukum abstrak adalah norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya, sedangkan norma

hukum konkret adalah norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata.

Norma hukum dari segi daya berlakunya dapat dibedakan antara norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) dan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Norma hukum yang bersifat *einmahlig* adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan adanya penetapan ini norma hukum tersebut selesai. Sedangkan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan perundang-undangan itu dicabut atau diganti dengan yang lain.

Norma hukum tertulis dari segi bentuk isinya, dapat dibedakan antara norma hukum tunggal dan berpasangan. Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berisi satu aturan, sedangkan norma hukum berpasangan adalah norma hukum yang berisi lebih dari satu aturan, yang terdiri dari primer dan sekunder.

Norma hukum tertulis apabila dilihat dari segi sifatnya maka dapat dibedakan antara *regeling* dan *beschikking*. *Regeling* adalah norma hukum yang bersifat umum, abstrak dan berlaku terus menerus. Sedangkan *Beschikking* adalah norma hukum yang bersifat individual, konkret dan sekali selesai.

Norma hukum tertulis dari segi sistemnya dibedakan antara norma statik dan dinamik. Sistem norma statik atau *nomostatic* adalah suatu sistem yang melihat pada isinya. Sedangkan sistem norma dinamik atau *nomodynamics* adalah sistem norma yang melihat pada daya berlaku, cara pembentukan dan penghapusannya. Dinamika norma dibedakan antara *vertikal* dan *horizontal*. Dinamika norma *vertikal* merupakan dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam suatu hierarki. Sedangkan dinamika norma *horizontal* bergerak ke samping karena adanya suatu analogi.

Daerah dalam pengertian daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mnegukur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beberapa pengertian di atas dapat dimenunjukkan bahwa norma hukum daerah adalah aturan-aturan atau cara-cara bersikap yang disertai pembebanan suatu sanksi serta diberlakukan oleh suatu otoritas pengendalian, berkenaan dengan pelanggarannya yang berlaku di dalam suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kehidupan bermasyarakat diatur oleh beberapa norma. Norma hukum tertulis tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat seperti piramida, yang merupakan 'sokoguru' sistem hukum nasional. Hal ini ditegaskan oleh Padmo Wahjono (1992 : 2-3) bahwa :

“Ketertiban hidup bermasyarakat dan bernegara dicerminkan ataupun dipedomani oleh suatu pertingkatan hukum, baik mengenai bentuk maupun isi, di mana yang lebih tinggi kedudukannya dalam pertingkatan menentukan arahnya dan yang didukung oleh yang lebih rendah kedudukannya dalam pertingkatan tersebut. Ini merupakan 'sokoguru' suatu sistem hukum nasional dalam zaman modern ini.”

Guna mengetahui teori umum tentang piramida perundang-undangan, Hans Kelsen mengemukakan teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul *General Theory of Law and State* oleh Anders Wedberg. Menurut Hans Kelsen bahwa :

“The creation of one norm – the lower one – is determined by another – the higher – the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regresses is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity”.

(norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya dan bahwa ini regressus diakhiri oleh suatu paling tinggi, norma dasar, menjadi pertimbangan bagi kebenaran keseluruhan tata hukum)

Norma Dasar (*basic norm/ Grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar (*basic norm/ Grundnorm*) itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma Dasar (*basic norm/ Grundnorm*) yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar (*basic norm/ Grundnorm*) itu dikatakan *pre-supposed*.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskraht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus.

Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky murid Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (*Staats fundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar Negara/ aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung & autonome satzung*).

Nawiasky berpendapat bahwa isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi. Di bawah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), yang biasanya dituangkan ke dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi tertulis. Di bawah *staatsgrundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit, yakni *formellegesetz* (undang-undang formal), sedangkan norma yang berada di bawah *formellegesetz* adalah *verordnung & autonome satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonom).

Norma hukum daerah merupakan salah satu bentuk norma hukum tertulis yang terdapat di Indonesia. Norma hukum tertulis

dalam bentuk norma hukum daerah tersebut salah satunya mempunyai bentuk sebagai peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan. Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang secara pembentukannya dapat dibentuk di tingkat pusat serta peraturan perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah.

Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud di atas, dasar dan tujuan pembentukannya dapat berlandaskan pada Teori Kebijakan Publik yang dikemukakan oleh Friedrich dalam Budi Winarno (2002 : 16), yaitu :

- a. kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu;
- b. kebijakan (*policy*) yang merupakan kebijakan negara, kebijakan yang dibuat oleh negara; dan

- c. serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Selain memperoleh pemahaman mengenai dasar dan tujuan pembentukan perundang-undangan dengan berlandaskan pada Teori Kebijakan Publik, dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan teori yang digunakan sebagai dasar untuk dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan dengan baik adalah Teori Legal Drafting menurut Dickerson dalam Riawan Tjandra (2009 : 87), yaitu hukum yang baik apabila memenuhi 3 (tiga) persyaratan yang meliputi tuntas mengatur permasalahannya, sedikit mungkin memuat ketentuan tentang delegasi peraturan perundang-undangan, dan dihindari memuat ketentuan yang bersifat elastis.

2. Tinjauan Umum Pembentukan Norma Hukum Daerah

a. Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Istilah '*Perundang-undangan*' di Indonesia diartikan sebagai segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya: ceramah mengenai perundang-undangan pers nasioal, falsafah negara itu kita lihat pula dari sistem perundang-undangannya. Segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang meliputi banyak hal, termasuk sistem, proses pembuatan, penafsiran, pengujian, dan

penegakannya. Dengan demikian, istilah '*perundang-undangan*' tersebut mengandung banyak pengertian.

Apabila dilihat pada batasan pengertian dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, maka pengertian mengenai perundang-undangan dapat mempunyai dua makna yang berbeda, yakni :

- a. proses pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dan
- b. segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Hal-hal tersebut di atas menunjukkan bahwa nomenklatur '*perundang-undangan*' setidaknya mempunyai 2 (dua) pengertian, yakni proses pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Pemahaman mengenai peraturan perundang-undangan mencakup hal-hal antara lain sebagai berikut :

- 1) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah segala peraturan yang tercantum di dalam Pasal 7 ayat (1) mengenai

jenis dan hierarki perundang-undangan yakni Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah;

- 2) Peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang serta dapat memuat sanksi bagi pelanggarnya, dan sanksi tersebut dapat dipaksakan pelaksanaannya oleh alat negara sebagai standar kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan;
- 3) Pembuatan peraturannya melalui prosedur tertentu; dan
- 4) Apabila dicermati maka baik Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Presiden tersebut ditempatkan di dalam lembaran negara, dan Peraturan Daerah ditempatkan dalam lembaran daerah. Dengan demikian peraturan tersebut ditempatkan di lembaran resmi.

Pembuatan peraturan melalui prosedur tertentu sebagaimana dimaksud dalam angka 3 (tiga) di atas memberikan pengertian bahwa dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan tidak bisa dilakukan sesuai dengan kemauan pribadi masing-masing pihak yang akan membentuk peraturan tersebut.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai jenis dan tata urutan perundang-undangan, dapat diketahui bahwa peraturan perundang-undangan terdiri dari:

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- c. Peraturan Pemerintah,
- d. Peraturan Presiden, dan
- e. Peraturan Daerah.

Sebelum dikeluarkannya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, nomenklatur '*Peraturan*' dan '*Keputusan*' sering menimbulkan salah pengertian. Selain itu juga sering dicampuradukkan. Padahal antara nomenklatur '*Peraturan*' dan nomenklatur '*Keputusan*' mempunyai pengertian yang berbeda. Nomenklatur '*Peraturan*' berasal dari kata '*atur*', '*mengatur*', '*aturan*' dan '*peraturan*' yang bersifat mengatur (*regeling*).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka peraturan perundang-undangan di bawah Undang Undang yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif yang bersifat mengatur (*regeling*) harus memakai nomenklatur '*Peraturan*'.

Mengapa hanya putusan tertulis yang berada di bawah Undang-Undang saja yang memakai nomenklatur ‘peraturan’? Beberapa alasan yang mendasarinya mengapa hanya putusan tertulis yang berada di bawah undang-undang saja yang diseragamkan nomenklturnya adalah sebagai berikut:

- a. peraturan perundang-undangan berupa UUD dan UU merupakan produk kompromi dengan rakyat, artinya rakyat dilibatkan dalam proses pembuatannya;
- b. nomenklatur UUD dan UU, sudah sangat dikenal atau sudah sangat lazim sebagai putusan tertulis berupa ‘*peraturan*’ yang bersifat *regeling*; dan
- c. daya berlaku UUD dan UU bersifat nasional, sehingga menyentuh seluruh rakyat, bangsa dan negara Indonesia.

Bagir Manan menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:

- a. Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala

akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in formelesin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya.

Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka *hanya* dalam bentuk undang-undang itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang

pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

- b. Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: peraturan perundang-undangannya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
- c. Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: peraturan perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai

baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan salah satu ketentuan yang menunjukkan bahwa setiap tingkatan peraturan mempunyai muatan materi yang berbeda sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Materi muatan yang harus diatur dengan UUD meliputi:

- a. hak asasi manusia;
- b. hak dan kewajiban warga negara;
- c. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- d. wilayah negara dan pembagian daerah;
- e. kewarganegaraan dan kependudukan; dan
- f. keuangan negara.

Materi yang diatur oleh UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD, dan berisi ketentuan yang diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sama dengan materi muatan UU.

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan sebagaimana mestinya adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan.

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai

atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Materi muatan Peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta pejabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Asas-asas peraturan perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian yakni:

- a. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
dan
- b. Asas-asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-

undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas kejelasan tujuan adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Makna dari asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Makna dari asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan

perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.

Asas kedayagunaan dan keberhasilgunaan adalah setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas kejelasan rumusan adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Makna dari asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas sebagai berikut:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan , keserasian, dan keselarasan.

Asas pengayoman adalah setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

Makna dari asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Asas kebangsaan adalah setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian dari asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Maksud dari asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatanperaturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarakan Pancasila.

Asas bhineka tunggal ika mempunyai maksud bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah materi muatan peeraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar

belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Pengertian dari asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah materi muatan setiap peraturan perundangundangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan dan negara.

Pengertian dari asas sesuai dengan bidang hukum masing-masing antara lain:

- a. dalam hukum pidana misalnya asas legalitas, asas tiada hukum tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. dalam hukum perdata misalnya dalam hukum perjanjian antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

b. Perkembangan Pembentukan Norma Hukum Daerah di Indonesia

Arus demokrasi mendorong perubahan pada paradigma substansi perundang undangan menjadi lebih demokratis. Di Indonesia arus perubahan itu ditandai dengan amandemen pertama terhadap UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan, yaitu pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001, dan tahun 2002.

Perubahan tersebut telah mengakibatkan perubahan yang mendasar dalam Hukum Tata Negara Indonesia antara lain meliputi (1) Perubahan norma-norma dasar dalam kehidupan bernegara, seperti penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dan kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar; (2) Perubahan Kelembagaan Negara dengan adanya lembaga-lembaga baru dan hilangnya beberapa lembaga yang pernah ada; (3) Perubahan hubungan antar lembaga negara; dan (4) Masalah Hak Asasi Manusia. Dikarenakan perubahan paradigma hukum tata negara itulah maka konsep demokrasi dalam proses pembentukan perundang-undangan-pun mengalami perubahan (reformasi).

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pembentukan Peraturan Daerah sebagai regulasi di daerah maka dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, dan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16

Tahun 2006 merupakan titik awal pengaturan yang baku dan perkawinan dari dua perspektif berbeda dari pembentukan peraturan perundangan yang biasanya dilaksanakan, yakni perspektif yuridis-normatif dan perspektif lain dari socio-politik.

Pada tahun 1999 satu langkah penting dimulai yaitu dengan membentuk Kelompok Kerja Program Legislasi Nasional yang disebut dengan POKJA PROLEGNAS, koordinatonya diserahkan kepada DPR. Tahun 2000 dibentuk Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional/PROPENAS. Dalam UU tersebut secara diskursuspolitik dan etika politik, negara demokratis tegas digunakan terminologi Program Legislasi Nasional/Prolegnas.

Secara definitif Program Legislasi Nasional dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu sebagai instrumen perencanaan program pembentukan peraturan perundang-undangan/undang-undang yang didukung dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang meliputi semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundangundangan.

c. Pembentukan Norma Hukum Daerah

Pembuatan Undang-undang atau peraturan daerah yang baik harus memperhatikan kaidah-kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pembentukan Undang-Undang

yang ideal adalah yang memenuhi unsur baik (yaitu sesuai secara normatif dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan) dan responif terhadap kebutuhan aspirasi rakyat menuju keadilan yang membahagiakan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (termasuk didalamnya perda), adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan sampai dengan penyebarluasan.

3. Pengaturan mengenai Pembentukan Norma Hukum Daerah dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Indonesia adalah suatu negara hukum. Menurut Sri Soemantri (1992 : 29-30), negara hukum mempunyai 4 (empat) unsur penting, yaitu :

- a. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Berdasarkan atas ciri-ciri negara hukum sebagaimana dikemukakan di atas, maka Indonesia dalam mengatur kehidupan warga negaranya membutuhkan peraturan perundang-undangan sebagai suatu

norma hukum yang digunakan untuk membatasi tindakan negara agar tidak menjadi sewenang-wenang. Norma hukum perundang-undangan secara hierarki diterapkan di Indonesia tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, meliputi :

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

Sistem hukum nasional dalam perspektif hukum positif di Indonesia sebelumnya ditentukan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, berjenjang atau tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat seperti piramida, terutama yang diatur di dalam Pasal 2, yang berbunyi tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;

2. Ketetapan MPR-RI;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden; dan
7. Peraturan Daerah.

Perkembangan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dilukiskan sebagai berikut: *Pertama*, TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI. *Kedua*, TAP MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dan *Ketiga* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 mempunyai banyak kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan salah satu upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik.

Peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam penerapannya memerlukan suatu aturan pelaksana yang berupa peraturan daerah yang memuat aturan-aturan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Peraturan daerah mempunyai kekuatan hukum sebagai peraturan perundang-undangan apabila dibentuk berdasarkan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar kewenangannya serta berdasarkan perintah langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sejajar kedudukannya dengan peraturan daerah tersebut.

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 mempunyai pengertian pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Berdasarkan pada batasan definisi tersebut, maka pengertian dari pembentukan adalah pembuatan suatu obyek tertentu dalam hal ini adalah Peraturan Perundang-undangan dengan mencakup 5 (lima) tahapan yang harus dipenuhi, meliputi :

- a. tahap perencanaan;

- b. tahap penyusunan;
- c. tahap pembahasan;
- d. tahap pengesahan atau penetapan; dan
- e. tahap pengundangan.

Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Gubernur atau Bupati/Walikota.

Sejalan dengan ketentuan di atas, Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah memberikan ruang lingkup materi muatan Peraturan daerah sebagai penjabaran peraturan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (ayat 4). Dalam konteks ini, yang dimaksudkan dengan bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang mengakibatkan terganggunya kerukunan warga, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketertiban/ ketentraman masyarakat serta kebijakan/Peraturan Daerah yang bersifat diskriminatif serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Terkait pembentukan Peraturan Daerah, selain berdasarkan pada kedua Undang-Undang tersebut juga perlu mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No 16 Tahun 2006 tentang Pembentukan Peraturan Hukum di Daerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta atau DIY merupakan salah satu daerah yang terdapat di negara Republik Indonesia. Wilayah DIY terdiri dari 4 (empat) kabupaten dan 1 (satu) kota, yaitu Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Kulon Progo dan Kota Yogyakarta. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, daerah adalah tempat-tempat sekeliling atau lingkungan pemerintah yang termasuk dalam lingkungan suatu wilayah dan dalam satu lingkungan yang sama keadaannya. Daerah dalam pengertian daerah otonom sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan norma hukum daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mencakup Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Materi muatan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang

Nomor 12 tahun 2011, berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penyusunan Peraturan Daerah diatur dalam Bab IV Bagian Keempat dan Bagian Kelima Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam ketentuan peraturan tersebut, perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda menurut ketentuan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat program pembentukan Peraturan Daerah dengan judul rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Materi muatan serta keterkaitan rancangan Peraturan Daerah dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut dijelaskan mengenai konsepsi rancangan Peraturan Daerah pada ayat (2) yang meliputi :

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Penyusunan Prolegda dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Peraturan Daerah yang menurut ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan atas :

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Kepala Daerah sebagaimana ketentuan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah di luar Prolegda apabila berada dalam keadaan tertentu, meliputi :

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Peraturan Daerah yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan biro/bagian hukum.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Hak-Hak Penyandang Disabilitas

1. Landasan Teori

Penyandang Disabilitas menurut Pasal 1 Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas adalah mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama di mana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya. Dalam Pasal 4 angka 1 Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas, Negara-negara Pihak mempunyai kewajiban 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.

Berdasarkan pemahaman mengenai Penyandang Disabilitas serta kewajiban Negara Pihak yang sudah meratifikasi Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas dalam memberikan jaminan terhadap semua hak asasi manusia, maka adanya perlindungan hukum terhadap hak-hak Penyandang Disabilitas di Indonesia didasari oleh :

- a. Teori Hak Asasi Manusia menurut teori hak-hak kodrati dalam Todung Mulya Lubis (1993 : 15-16), yaitu :
hak-hak yang dimiliki oleh semua orang setiap saat dan di semua tempat oleh karena manusia dilahirkan sebagai manusia.

b. Teori Kesejahteraan Sosial menurut James Midgley (2005 : 20), yaitu :

Keadaan yang baik, kebahagiaan dan kemakmuran yang diciptakan atas kompromi 3 (tiga) elemen yang meliputi sejauh mana masalah-masalah sosial diatur, sejauh mana kebutuhan-kebutuhan dipenuhi dan sejauh mana kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup dapat disediakan.

2. Tinjauan Umum Perlindungan Hukum terhadap Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Salah satu dari ciri negara hukum sebagaimana telah disebutkan di atas adalah jaminan terhadap hak-hak asasi manusia. Hak asasi manusia menurut Jack Donnely dalam Rhona K. M. Smith (2008 : 11) adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.

Perlindungan sebagaimana kutipan yang diambil dari Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai makna perbuatan melindungi. Perlindungan merupakan hal untuk memberi suatu lindungan kepada pihak yang lemah. Salah satu perlindungan yang dapat diberikan oleh negara kepada pihak yang lemah adalah melalui perlindungan hukum. Hukum menurut John Austin dalam Achmad Ali (2009 : 56) adalah

seperangkat perintah baik langsung ataupun tidak langsung dari pihak yang berkuasa kepada warga masyarakatnya yang merupakan masyarakat politik yang independen, dimana otoritasnya (pihak yang berkuasa) merupakan otoritas tertinggi.

Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan perlindungan hukum dari negara. Perlindungan hukum dalam pemenuhan hak asasi manusia merupakan salah satu cara bagi negara untuk memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya. Hak menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai pengertian sebagai kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk berbuat sesuatu.

Penyandang disabilitas yang lebih dikenal dengan istilah penyandang cacat merupakan bagian dari warga Negara Indonesia yang wajib mendapatkan perlindungan dalam pemenuhan hak asasi manusia. Penyandang cacat menurut Pratimaratri (2005 : 253) adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara layaknya. Penyandang cacat terdiri dari kelompok penyandang cacat fisik yang meliputi penyandang cacat tubuh (tuna daksa), penyandang cacat netra (tuna netra), penyandang cacat tuna wicara/rungu, dan penyandang cacat bekas penderita penyakit kronis (tuna daksa lara kronis) serta penyandang cacat mental yang meliputi penyandang cacat mental (tuna grahita), penyandang

cacat eks psikotik (tuna laras) dan penyandang cacat fisik dan mental atau cacat ganda.

Penyandang disabilitas mempunyai kesamaan kesempatan dengan warga masyarakat yang lain dalam semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kesamaan kesempatan tersebut merupakan keadaan yang memberikan peluang bagi penyandang disabilitas untuk memperoleh perlakuan khusus sebagai upaya kesetaraan dalam pemenuhan hak dan kewajiban hidup bermasyarakat. Kesamaan kedudukan, hak dan kewajiban bagi penyandang disabilitas dapat diwujudkan dengan adanya sarana dan upaya yang memadai, terpadu dan berkesinambungan.

Perubahan cara pandang terhadap disabilitas mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Dulu disabilitas dilihat sebagai problem atau masalah, kini penyandang disabilitas adalah pemegang atau pemilik hak (*holder of rights*). Dengan demikian, disabilitas merupakan salah satu isu hak asasi manusia (*human rights issues*).

Dahulu pandangan yang lebih dominan adalah pandangan yang bersifat medikal, sekarang lebih ke *social model*. *Social model* sering disebut juga sebagai *human rights perspective*. Masalah yang timbul dalam disabilitas bukan lagi terletak pada individu penyandang disabilitas tetapi berada pada sikap dan praktik sosial, *publik policy*, serta lingkungan yang tidak aksesibel.

Bentuk *social model* yang dibutuhkan oleh penyandang disabilitas adalah penghormatan, perlindungan dan pemenuhan. Yang dimaksud penghormatan, adalah mengakui dan menghormati dan mempromosikan bahwa penyandang disabilitas adalah subyek manusia yang mempunyai hak yang tidak bisa direnggut. Perlindungan adalah cara melindungi pemegang hak dari berbagai tindakan pelanggaran yang menghalangi penyandang disab menikmati hak-haknya. Adapun makna dari pemenuhan, adalah melakukan tindakan yang bertujuan memenuhi hak *disability policy* saat ini.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 masih mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyandang cacat secara umum dan belum mencakup semua hak penyandang disabilitas. Pengaturan secara umum tersebut menyebabkan Daerah membutuhkan norma hukum pada tingkat pemerintah propinsi sebagai landasan dalam menyusun kebijakan dan program pelayanan/pemenuhan hak. Norma hukum yang disusun dalam bentuk Peraturan Daerah kelak menjadi *legal instrumen* dalam perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas.

Hak-hak penyandang disabilitas yang terdapat dalam *Convention on The Right of Persons with Disabilities (CRPD)*, antara lain mencakup hak sipil, politik, sosial, ekonomi dan budaya; memperhatikan kapasitas sumber daya pemerintah dan asas pemenuhan hak secara bertahap; kapasitas lembaga-lembaga yang memegang mandat pemenuhan hak; keterlibatan keluarga, masyarakat, lembaga

maupun penyandang disabilitas sendiri dalam pemenuhan hak; serta kerjasama internasional dalam pemenuhan hak.

Jumlah Penyandang Disabilitas di DIY kurang lebih mencapai 40.000 (empat puluh ribu) orang. Kondisi kecacatan yang terdapat di DIY meliputi jenis kecacatan retardasi mental, rungu wicara, disabilitas netra, disabilitas tubuh, disabilitas ganda, eks penyakit kronis dan eks psikotik.

Kenyataan di lapangan yang diperoleh dalam penelitian Tim Penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari akademisi pada Universitas Islam Negeri Yogyakarta mengenai perlindungan hak-hak penyandang disabilitas, Penyandang Disabilitas masih *mendapatkan perlakuan diskriminatif* dari berbagai pihak. Lebih dari 40% (empat puluh persen) Penyandang Disabilitas di DIY tidak bersekolah karena semakin tinggi jenjang pendidikan maka semakin sulit bagi penyandang disabilitas untuk mendapatkan kesempatan memperoleh pendidikan tersebut.

Penyandang disabilitas yang mampu bekerja baru sebesar 20% (dua puluh persen), dimana lebih banyak yang bekerja dengan usaha mandiri dibandingkan bekerja pada kantor pemerintah atau perusahaan. Penyandang disabilitas juga banyak yang belum memahami mengenai skema jaminan kesehatan sosial/jaminan kesehatan masyarakat sehingga akses pemenuhan kebutuhan pada pelayanan kesehatan masih sangat rendah.

Kenyataan yang terjadi di DIY sesuai dengan penelitian tersebut di atas telah menggambarkan bahwa hak-hak penyandang disabilitas belum mendapatkan perlindungan dan pemenuhan secara menyeluruh. Penyandang disabilitas di DIY masih banyak yang mengalami diskriminasi dalam berbagai aspek kehidupan dalam lingkungan masyarakat.

3. Pengaturan mengenai Perlindungan Hukum terhadap Hak-Hak Penyandang Disabilitas dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memberikan batasan pengertian dalam Pasal 1 angka 1, bahwa hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta harkat dan martabat manusia. Berdasarkan batasan pengertian tersebut, maka negara wajib memberikan perlindungan terhadap hak asasi warga negaranya.

Penyandang disabilitas juga merupakan bagian dari warga negara Indonesia yang mempunyai hak setara dengan warga negara Indonesia lainnya. Penyandang Disabilitas berdasarkan Pasal 1 alinea 2 Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas yang telah disahkan di

Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 mempunyai pengertian 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.

Penyandang disabilitas lebih dikenal dengan istilah Penyandang Cacat dimana dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 mempunyai batasan definisi setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara seleyaknya yang terdiri dari penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental serta penyandang cacat fisik dan mental.

Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 mengatur bahwa setiap penyandang cacat berhak memperoleh :

- a) pendidikan pada semua satuan, jalur, jenis dan jenjang pendidikan;
- b) pekerjaan dan penghidupan yang layak sesuai dengan jenis dan derajat kecacatan, pendidikan, dan kemampuannya;
- c) perlakuannya yang sama untuk berperan dalam pembangunan dan menikmati hasil-hasilnya;
- d) aksesibilitas dalam rangka kemandiriannya;

e) rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial; dan

f) hak yang sama untuk menumbuhkembangkan bakat, kemampuan, dan kehidupan sosial bagi penyandang cacat anak dalam lingkungan keluarga dan masyarakat.

Hak-hak penyandang cacat sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 akan dapat terpenuhi dengan adanya kerjasama antara Pemerintah dan masyarakat. Kewajiban bagi Pemerintah dan masyarakat dalam mengupayakan terwujudnya hak-hak penyandang cacat diatur dalam ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997.

Hak-Hak Penyandang Disabilitas juga dijabarkan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 yang memuat pokok-pokok isi Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Angka 4 (empat) dalam pokok-pokok isi Konvensi tersebut menyebutkan bahwa setiap Penyandang Disabilitas harus bebas dari penyiksaan atau perlakuan kejam, tidak manusiawi, merendahkan martabat manusia, bebas dari eksploitasi, kekerasan dan perlakuan semena-mena serta memiliki hak untuk mendapatkan penghormatan atas integritas mental dan fisiknya berdasarkan kesamaan dengan orang lain, termasuk di dalamnya hak untuk mendapatkan perlindungan dan pelayanan sosial dalam rangka kemandirian serta dalam keadaan darurat.