

NASKAH AKADEMIK

RANCANGAN

QANUN

KOTA SUBULUSSALAM

TENTANG

**PERLINDUNGAN DAN PEMENUHAN HAK-
HAK PENYANDANG DISABILITAS**

PEMERINTAH KOTA SUBULUSSALAM 2024

Page 1 of 73

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Manusia merupakan satu-satunya makhluk hidup ciptaan Tuhan yang sempurna dengan diberikan akal dan pikiran sebagai pembeda dan ciri khas dibandingkan dengan makhluk hidup lainnya. Tuhan menciptakan manusia di dunia ini adalah sama, namun manusia itu sendirilah yang seringkali membeda-bedakan manusia lainnya. Sikap yang membeda-bedakan ini seringkali dilakukan terhadap mereka dengan keterbatasan tertentu, baik secara fisik, mental, maupun fisik dan mental.

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 lainnya. Hal tersebut tidak terlepas dari fitrah manusia itu sendiri sejak lahir, dimana setiap manusia yang dilahirkan adalah sama dan memiliki hak asasi yang harus dihormati oleh manusia lainnya.

Penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas sudah menjadi isu global saat ini, terutama pasca dikeluarkannya Resolusi PBB Nomor 61 Tahun 2006 tentang *Convention on the Right of Persons with Disabilities* ("Konvensi Hak Penyandang Disabilitas / CRPD").¹ Saat ini, terdapat 146 (seratus empat puluh enam) negara di dunia yang telah menandatangani Konvensi Hak Penyandang Disabilitas dimana terdapat 89 (delapan puluh sembilan) penandatanganan *Optional Protocol*, 90 (sembilan puluh) ratifikasi

¹ Fajri Nursyamsi, *Hak Penyandang Disabilitas dan Tantangan Global bagi Indonesia*, dikutip dari <<https://www.selasar.com/budaya/hak-penyandang-disabilitas-indonesia>>, diposting pada 04 Februari 2015 pukul 15.00 WIB, diakses pada 05 Februari 2015.

terhadap Konvensi, dan 57 ratifikasi Protokol.² Konvensi Hak Penyandang Disabilitas mengakui bahwa setiap orang dengan segala jenis disabilitas harus dapat menikmati seluruh hak asasi manusia dan kebebasan dasar.

Resolusi PBB itu membawa perubahan paradigma dan pendekatan. Dahulu, disabilitas dipandang sebagai suatu kekurangan atau kelemahan pada seseorang, dan pendekatannya pun lebih banyak melihat pada sisi medis, sehingga istilah yang digunakan adalah penyandang cacat. Namun saat ini, disabilitas lebih dipandang dari sisi sosial, yaitu sebagai suatu keragaman manusia. Adapun hambatan merupakan akibat dari kondisi lingkungan sekitar yang tidak memadai. Oleh karena itu, saat ini pemenuhan hak penyandang disabilitas bukanlah sekedar belas kasihan belaka (*charity based*) tetapi merupakan bentuk dari pemenuhan hak asasi manusia (*human rights based*), yang jugasekaligus hak asasi seorang warga negara.

Negara Kesatuan Republik Indonesia ("NKRI") melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan dengan tujuan dasar untuk melindungi dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut serta dalam 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.

Sebagai wujud komitmen NKRI dalam melindungi hak-hak penyandang disabilitas, Indonesia telah menandatangani Konvensi Hak Penyandang Disabilitas pada tanggal 20 Maret 2007 dan telah meratifikasinya dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*

² Lihat pada <<http://www.un.org/disabilities/countries.asp?navid=12&pid=166>>, diakses pada 05 Februari 2015.

(Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas) (UU No. 19 Tahun 2011).

Perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas perlu untuk diperhatikan mengingat 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.

Pelayanan publik yang aksesibel bagi masyarakat difabel merupakan ruang terbuka publik yang memperhatikan kebutuhan spesifik masyarakat difabel, yaitu fasilitas pelayanan publik yang memenuhi persyaratan teknis aksesibilitas dan sesuai dengan akses aksesibilitas. Penyediaan pelayanan publik yang aksesibel bagi masyarakat difabel mempunyai pengertian bukan mengistimewakan masyarakat difabel dalam penyediaan pelayanan publik, tetapi penyediaan tersebut merupakan suatu pendekatan yang memperhatikan dan mempertimbangkan kebutuhan spesifik masyarakat difabel sekaligus juga memenuhi kebutuhan pengguna lain secara umum. Hal ini lebih merujuk kepada penyediaan pelayanan publik yang dapat dimasuki oleh semua orang termasuk masyarakat difabel, dan masyarakat difabel tersebut dapat menikmati serta menggunakan segala fasilitas yang ada didalamnya tanpa harus menjadi objek belas kasihan orang lain.

Diundangkannya UU No. 19 Tahun 2011 berdampak kepada munculnya desakan masyarakat di berbagai daerah kepada Pemerintah atau pemerintah daerah untuk segera mengimplementasikan UU No. 19 Tahun 2011 tersebut. Secara nasional, desakan banyak diarahkan untuk segera membentuk peraturan pelaksana di daerah untuk menggantikan peraturan yang ada namun sudah tidak relevan. Perubahan itu sangat mendesak untuk dilakukan, terutama dari sisi filosofis, sosiologis, yuridis, maupun politis. Keseluruhan hal itu menggambarkan bahwa kedudukan

undang-undang perlindungan penyandang disabilitas sebelumnya (UU No 4 Tahun 1997) dinilai sangat lemah.

Pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas merupakan wujud keselarasan dengan peraturan yang ada di atasnya. Secara sosiologis, desakan masyarakat akan pelaksanaan atau implementasi dari UU No. 19 Tahun 2011 sudah merebak di berbagai daerah. Desakan itu lahir dengan didasari adanya diskriminasi dan ketidakadilan yang dibiarkan oleh Negara selama ini. Lahirnya peraturan daerah dipandang dapat membuktikan bahwa di tingkat daerah, masyarakat sudah menginginkan keberadaan jaminan akan perlindungan terhadap penyandang disabilitas dalam bentuk suatu peraturan. Apabila mengutip pendapat seorang ahli sosiologi hukum, Roscoe Pound, fenomena tersebut merupakan bentuk dari adanya *social change* atau perubahan masyarakat, dimana hukum lahir dari masyarakat dan bukan sebaliknya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas menuntut Pemerintah sebagai unsur publik untuk melaksanakan kewajibannya dalam melaksanakan pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik bagi penyandang disabilitas. Kebijakan perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas ini kemudian direncanakan sebagaimana dalam program legislasi daerah Kota Subulussalam dan untuk mewujudkan kebijakan tersebut dibuat dalam suatu peraturan daerah yang dalam penyusunannya diperlukan adanya suatu kajian dalam bentuk Naskah Akademik Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

1.2. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di Kota Subulussalam?

2. Apa saja yang perlu diatur dalam Rancangan Qanun Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas agar dapat dilaksanakan tanpa melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku?

1.3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Merumuskan perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di Kota Subulussalam agar sasaran penyandang disabilitas dapat menikmati setiap pelayanan publik dengan optimal;
2. Merumuskan ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas yang hasilnya dijadikan referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian adalah pendekatan *yuridis-normatif*, yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan teori atau konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin ilmu hukum yang dogmatis.³ Penelitian hukum normatif ini menggunakan beberapa pendekatan, antara lain pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan karena penulis menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis.⁴

³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.

⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm.185.

Pendekatan konsep (*conseptual approach*) dalam ilmu hukum karena akan banyak muncul konsep bagi suatu fakta hukum.⁵ Misalnya konsep perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas harus dipahami agar setiap penyandang disabilitas dapat menjalani hidup dan kehidupannya berdampingan dalam masyarakat. Pendekatan konsep ini berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.⁶

1.4.2. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian yang dilaksanakan, digunakan penelitian normatif yang bersifat deskriptif-analitis, yaitu suatu metode yang bertujuan untuk melukiskan atau menggambarkan fakta-fakta yang berupa data dengan menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.⁷

Penelitian hukum normatif dapat dibedakan dalam 5 (lima) jenis penelitian, yakni penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*, penelitian terhadap sistematika hukum, serta penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal.⁸ Namun, dalam penelitian ini digunakan penelitian terhadap asas- asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, serta penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal.

⁵ *Ibid.*, hlm.186.

⁶ *Ibid.*, hlm. 187.

⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.*, hlm. 11

⁸ *Ibid.*, hlm. 12.

1.4.3. Sumber Data

Penelitian yang digunakan termasuk ke dalam penelitian hukum normatif, sehingga jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yang digunakan antara lain sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti norma dasar Pancasila, Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, serta peraturan perundang-undangan lainnya.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer adalah:⁹
 - a. Rancangan peraturan perundang-undangan;
 - b. Hasil karya ilmiah para sarjana; dan
 - c. Hasil-hasil penelitian.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier ini dapat berupa:
 - a. Ensiklopedi Indonesia;
 - b. Kamus hukum;
 - c. Kamus bahasa;
 - d. Berbagai majalah maupun jurnal hukum.

1.4.4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier, dan atau bahan non-hukum.¹⁰

⁹ *Ibid.*, hlm.11-12.

¹⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 160.

Metode pengumpulan data dilakukan melalui kegiatan penelaahan data yang merupakan hasil studi kepustakaan melalui kegiatan inventarisasi dan pengklasifikasian terhadap berbagai data pustaka yang memiliki relevansi dengan materi penelitian serta diperoleh dengan membaca berbagai literatur dan sumber data lainnya yang relevan.

1.4.5. Metode Analisis Data

Data dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada upaya penemuan asas-asas, teori, maupun informasi baru.

Analisis data dalam penelitian hukum ini memiliki beberapa sifat, antara lain deskriptif dan preskriptif. Bersifat deskriptif maksudnya adalah bahwa penulis dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukannya.¹¹

Bersifat preskriptif dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis. Argumentasi di sini dilakukan oleh penulis untuk memberikan preskripsi atau penilaian mengenai benar atau salah¹² serta apa yang seharusnya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwahukum yang diteliti.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 183.

¹² *Ibid.*, hlm. 184.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Penyandang Disabilitas

Secara umum, penyandang disabilitas seringkali disebut penyandang cacat. Menurut Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, Pasal 1 angka 1 menyebutkan 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, seperti tuna netra (hambatan penglihatan), tuna rungu (hambatan pendengaran dan bicara), tuna daksa (cacat tubuh seperti mengalami polio dan gangguan gerak);
- b. Penyandang Cacat Mental, seperti tuna grahita (keterbelakangan mental), tuna laras (mengalami gangguan emosi dan sosial), autisme (mengalami gangguan interaksi, komunikasi dan perilaku yang berulang-ulang dan terbatas);
- c. Penyandang Cacat Fisik dan Mental, seperti tuna ganda (mengalami lebih dari satu hambatan)

Secara terminologi, cacat berasal dari Bahasa Inggris, *disability*, yang artinya adalah kelainan pada organ tubuh makhluk hidup yang seharusnya tidak dimiliki oleh suatu organ tersebut atau luar biasa. Program Kebijakan Pemerintah bagi penyandang cacat atau penyandang disabilitas cenderung berbasis belas kasihan atau *charity*, sehingga kurang memberdayakan penyandang disabilitas untuk terlibat dalam berbagai masalah.

Penyandang disabilitas juga merupakan kelompok masyarakat yang memiliki keterbatasan yang dapat menghambat partisipasi dan peran serta mereka dalam kehidupan bermasyarakat. Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas yang telah ikut ditandatangani oleh Indonesia mengamanahkan Negara untuk mengambil kebijakan yang diperlukan untuk menjamin akses bagi penyandang disabilitas terhadap pelayanan publik.

Penyandang disabilitas dapat terjadi terhadap siapapun dari segala rentang usia, seperti anak-anak, remaja, dan dewasa. Penyandang disabilitas ini juga dapat terjadi terhadap pria maupun wanita. Disabilitas atau cacat ini diklasifikasikan sesuai denganderajat kecacatannya, antara lain:

- a. Cacat tubuh ringan, yaitu mereka yang menderita cacat tubuh dimana kebutuhan aktifitas hidup sehari-harinya tidak memerlukan pertolongan orang lain.
- b. Cacat tubuh sedang, yaitu mereka yang menderita cacat tubuh, dimana kebutuhan aktifitas hidup sehari-harinya harus dilatih terlebih dahulu, sehingga untuk seterusnya dapat dilakukan tanpa pertolongan.
- c. Cacat tubuh berat, yaitu mereka yang menderita cacat tubuh dimana kebutuhan aktifitas hidup sehari-hari selalu memerlukan pertolongan orang lain.

2.1.2. Hak Asasi Manusia

Manusia 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.

Hak asasi yang paling hakiki bagi manusia adalah hak untuk hidup dimana manusia wajib untuk mengambil langkah yang diperlukan untuk menjamin pemenuhan hak secara efektif tanpa harus melanggar hak asasi manusia lainnya.

Perlindungan dan pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas didasarkan pada prinsip persamaan dan non-diskriminasi. Persamaan dan non-diskriminasi menurut Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas meliputi:

- a. Pengakuan bahwa semua manusia adalah sama di hadapan dan di bawah hukum dan berhak, tanpa diskriminasi, untuk mendapatkan perlindungan dan manfaat hukum yang sama
- b. Kewajiban melarang semua bentuk diskriminasi yang didasari oleh disabilitas serta menjamin perlindungan hukum yang sama dan efektif bagi penyandang disabilitas terhadap diskriminasi yang didasari oleh alasan apapun;
- c. Kewajiban mengambil langkah-langkah yang layak untuk menjamin terpenuhinya hak-hak penyandang disabilitas;
- d. Langkah-langkah khusus yang diperlukan untuk mencapai persamaan bagi penyandang disabilitas secara *de facto* tidak boleh dianggap sebagai diskriminasi.

2.1.3. Pelayanan Publik

Dalam mempertahankan kelangsungan hidupnya, manusia dituntut berjuang/berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kebutuhan hidup akan terus meningkat seiring waktu dan pertumbuhan dirinya, mulai dari lahir sampai dewasa. Bahkan laju peningkatan atau perkembangan kebutuhan hidup manusia akan selalu melekat pada kondisi interaksi sosialnya. Peningkatan kebutuhan itu akan dimulai dari tingkat yang paling dasar (level

terendah) sebagai prasyarat hidup yang normal menuju kebutuhan yang bersifat menyempurnakan hidup atau tertinggi derajatnya. Hal ini sesuai dengan pendapat Maslow yang menyatakan kebutuhan hidup manusia itu digolongkan menjadi lima tingkatan, yaitu :

- a. Kebutuhan fisiologis (*Physic needs*). Kebutuhan ini bersifat fisik dan biologis sebagai syarat utama manusia agar bisa bertahan hidup secara normal, maka kebutuhan yang paling dasar ini harus dipenuhinya tanpa bisa ditunda-tunda ataupun dihindari, terdiri dari makan, minum, istirahat, ketenangan fisik, tidur, hubungan seks, dan kebutuhan-kebutuhan yang bersifat individual lainnya;
- b. Kebutuhan akan keselamatan dan keamanan (*Safety needs*). Kebutuhan ini bersifat psikologis. Kebutuhan hidup ini muncul dari sifat dasar manusia yang memiliki “rasa takut”, sehingga membutuhkan perlindungan. Karena sebagai makhluk individual, manusia tidak akan terlepas dari bahaya dan musuh alami yang mengancam kelangsungan hidupnya. Misalnya: perang, penyakit, kemiskinan, kesedihan, dan lain-lain. Beberapa contoh hal yang dapat membuat kebutuhan akan rasa aman ini terpenuhi adalah jaminan hari tua, pekerjaan yang layak, dan jaminan-jaminan sosial lainnya. Termasuk pula kebutuhan akan adanya perlindungan/rasa aman dari ancaman kejahatan, kerusakan, serta ketenangan-kenenangan dirinya;
- c. Kebutuhan akan pengakuan kelompok atau kebutuhan sosial (*Social needs*). Kebutuhan ini mendorong seseorang untuk bertingkah laku tertentu agar dapat disukai dan disenangi selaku pribadi. Dengan tampilnya perilaku untuk disenangi orang lain, maka seseorang akan bisa bermanfaat atau berkumpul dengan orang lain. Sehingga memungkinkan akan terjalin kerja sama dalam kelompoknya. Dengan kata lain, kebutuhan sosial itu menyangkut sikap dan perilaku, keinginan-

keinginan yang diharapkan, serta pemahaman terhadap kaidah-kaidah/aturan normatif dalam berinteraksi satu sama lain, karena sesuai dengan hakekatnya bahwa manusia tidak akan bisa hidup sendiri tanpa bantuan orang lain;

- d. Kebutuhan akan penghargaan (*Esteem needs*). Adanya kebutuhan ini akan membuat seseorang bertingkah laku untuk mencapai sesuatu agar kebutuhan ini terpenuhi adalah status sosial. Misalnya, kaya, punya kedudukan yang baik dalam organisasi, mendapat penghargaan dari perusahaan, ataupun gelar dan prestasi yang diraihinya, dan sebagainya; dan
- e. Kebutuhan akan perwujudan diri (*Self actualization needs*). Kebutuhan ini mendorong seseorang untuk selalu mengembangkan dirinya dan selalu berbuat yang terbaik bagi dirinya, dengan tujuan untuk mewujudkan kepuasan dirinya dan mampu membuktikan kemampuan yang dimilikinya.

Kebutuhan bagi penyandang disabilitas tentunya lebih bersifat khusus dibandingkan dengan manusia lainnya karena kebutuhan fisiologisnya tentu lebih besar dibandingkan manusia lainnya. Hal ini tidak berarti bahwa kebutuhan lainnya tidak diutamakan, namun kebutuhan fisiologis ini menjadi kebutuhan dasarnya yang perlu untuk diperhatikan karena keterbatasan yang dimilikinya.

Setiap manusia memiliki tingkatan kebutuhan yang berbeda-beda. Hal ini tergantung pada pribadinya sendiri, sebab munculnya kebutuhan tingkatan tertentu apabila kebutuhan yang lebih rendah telah terpenuhi, begitulah seterusnya, berjenjang sampai kebutuhan yang tertinggi derajatnya. Untuk memenuhi kebutuhan manusia tersebut, setiap pribadi akan membutuhkan bantuan orang lain. Semakin banyaknya orang memerlukan bantuan orang lain itulah yang mendorong terjadinya proses pelayanan.

Intinya pelayanan dapat dikatakan sebagai suatu upaya membantu orang lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Jadi, apabila dikaitkan dengan tingkatan kebutuhan yang bersifat hierarkhis, maka pelayanan dan kebutuhan akan terkait satu sama lain. Pelayanan timbul karena adanya kebutuhan yang berkembang, begitu pun kebutuhan akan terus berkembang seiring dengan proses pelayanan yang berjalan, dalam arti setelah pelayanan yang diselenggarakan terhadap satu jenis kebutuhan, maka akan muncul kebutuhan yang baru lagi.

Berkaitan dengan kebutuhan manusia, Kotler berpendapat lain bahwa kebutuhan berbeda dengan keinginan dan permintaan yakni:

- a. Kebutuhan manusia merupakan suatu keadaan akan sebagian dari pemuasan dasar dirasakan atau yang disadari;
- b. Keinginan manusia adalah hasrat untuk memperoleh pemuas-pemuas tertentu untuk kebutuhannya yang lebih mendalam (atau dalam teori Maslow bukan lagi merupakan kebutuhandasar, tetapi sudah merupakan kebutuhan eksistensi diri); dan
- c. Permintaan adalah keinginan terhadap produk-produk tertentu yang didukung oleh suatu kemampuan dan kemauan untuk membeli produk itu.

Terlepas dari perbedaan ketiga pengertian di atas, yang jelas untuk memenuhi harapan-harapan yang terkandung dalam diri manusia tersebut dibutuhkan suatu proses pelayanan. Jika dalam arti sempit pelayanan diartikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan, maka dalam ruang lingkup yang lebih luas, pelayanan mengandung makna sebagai aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen atau dalam bisnis sering disebut dengan *customer* (yang dilayani), yang

bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki.¹³ Sementara itu yang disebut dengan konsumen atau sering disebut dengan *customer*, adalah masyarakat yang mendapat manfaat aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas tersebut.

Pelayanan yang dikatakan berwujud tersebut berarti bahwa pelayanan itu hanya dapat dirasakan, oleh sebab itu lebih jauh Normann (1991:14) memberikan karakteristik tentang pelayanan sebagai berikut:

- a. Pelayanan merupakan suatu produksi yang mempunyai sifat tidak dapat diraba, berbeda dengan barang produksi lain (barang jadi atau barang industri yang berwujud);
- b. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial; dan
- c. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karakteristik tersebut dapat dijadikan dasar bagaimana memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pengertian yang lebih luas dikatakan oleh Daviddow dan Uttal (1989:19), yang menyatakan bahwa pelayanan merupakan usaha apa saja yang mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*), dalam hal ini adalah masyarakat. Namun, di lain pihak Sarlito Wirawan mengemukakan batasan pengertian pelayanan dalam 2 (dua) sudut pandang. Pertama, dari sudut pandang pelanggan; pelayanan akan selalu berkaitan dengan rasa senang atau tidak senang yang didapatkan pada suatu interaksi yang dilakukannya. Kedua, dari sudut pandang petugas (perusahaan / organisasi / instansi pemerintah) tentunya pelayanan akan

¹³ Daviddow dan Uttal, 1989.

merupakan aktivitas untuk menumbuhkan rasa senang, dan itu berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan orang yang dilayani.

Dalam konteks pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah, memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat merupakan suatu komitmen yang wajib dipenuhi mengingat peran pemerintah adalah melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya Theodore Levitt memperluas pengertian tersebut menjadi *customer service means all features, acts, and information that augment the customers ability to realize the potential value of a product* (keseluruhan informasi, tindakan dan kemudahan-kemudahan yang dapat memperbesar kemampuan pelanggan dalam menyadari "nilai potensial" dari sesuatu produk). Ada pula pendapat lain bahwa pelayanan sangat identik dengan suatu produk yang tidak berwujud, atau lebih dikenal dengan jasa. Adapun ciri-ciri jasa yang kadangkala dinilai sebagai bentuk pelayanan adalah sebagai berikut:

1. *Intangible*: artinya produk yang tidak berwujud, hanya dapat dirasakan, dapat dikonsumsi tapi tak dapat dimiliki;
2. *Inseparability*, artinya produk jasa biasanya diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan; dan
3. *Less Standardized and Uniform*, artinya dalam penyajiannya jasa sulit untuk distandarisasi (jika faktor manusia lebih dominan dari mesin), akan tetapi lebih mudah distandardkan bila lebih dominan mesin daripada faktor manusia.

Karakteristik yang terdapat dalam kebutuhan masyarakat ini sebaiknya dituangkan dalam standar pelayanan yang dibuat oleh masing-masing organisasi. Meskipun pelayanan diartikan dalam beberapa pendapat yang berbeda, namun jelas memiliki tujuan yang sama, yakni bagaimana memenuhi kebutuhan masyarakat

sesuai yang diharapkannya. Salah satu tugas yang dilakukan dalam administrasi negara adalah menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakatnya. Pelayanan terhadap barang publik (*public goods*) dilakukan oleh pemerintah.¹⁴

Sebagaimana fungsinya pemerintah fungsinya pemerintah melakukan pelayanan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Negara yang dijalankan melalui pemerintahannya mempunyai misinya tersendiri yaitu menciptakan masyarakat yang lebih baik dari sekarang.¹⁵ Hal tersebut merupakan *raison d'etre* atau alasan satu-satunya bagi eksistensi negara adalah kepentingan publik¹⁶ dengan orientasi kepentingan publik, maka tugas pemerintah diperluas untuk memberikan jaminan terhadap pengupayaan terwujudnya kesejahteraan umum dengan *discetionary power* dan *freies ermessen*.¹⁷

Kegiatan ini dilakukan para birokratnya, karena itu penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh para birokrat tersebut dipengaruhi oleh orientasi Weber dalam penyelenggaraan kegiatan sosial. Weber mengemukakan 4 (empat) orientasi kegiatan sosial, namun tidak satupun yang dipilih penting. Sehingga dalam penyelenggaraan pelayanan (kegiatan sosial) pada umumnya terkait pada 2 (dua) orientasi Weber, antara lain :

- a. *Value-Rationality*, artinya kegiatan ini secara sadar ditentukan melalui nilai-nilai individu demi kepentingan masyarakat. Formulasi nilai utama sangat mendukung terhadap dilakukannya suatu kegiatan, tanpa memperhatikan konsekuensinya; dan

¹⁴ Lean, 1989:19

¹⁵ Budiman, 1996:59

¹⁶ Suseno, 1987:305

¹⁷ Marbun, 1987:46

- b. *Instrumental-Rationality*, artinya bahwa kegiatan yang dilakukan telah memperhatikan, memperhitungkan dan mempertimbangkan maksud, tujuan dan konsekuensinya.

Kedua konsep tersebut sangat berpengaruh terhadap birokrasi yang menjalankan tugas memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Namun tindakan mereka tidak selalu efektif dan juga tidak tradisional.¹⁸ Dalam perkembangannya, administrasi negara baru¹⁹ dalam hal penyelenggaraan pelayanan pada masyarakat diorientasikan pada maksud untuk berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana dapat menyediakan pelayanan yang lebih baik dengan sumber-sumber daya yang tersedia (efisiensi);
- b. Bagaimana kita dapat mempertahankan tingkat pelayanan yang dilakukan oleh para birokrat dengan membelanjakan uang yang sedikit mungkin (ekonomi); dan
- c. Administrasi Negara Baru menambahkan pertanyaan, adakah pelayanan ini dapat meningkatkan keadilan sosial.

Dengan demikian, dalam penyelenggaraan administrasi negara telah menuntut adanya ukuran-ukuran yang dapat diberlakukan, antara lain adanya efisiensi, ekonomi dan berkeadilan sosial. Sebenarnya dalam administrasi negara yang disebut tradisional pun telah menghendaki adanya ukuran-ukuran secara kuantitatif, seperti: efisiensi, ekonomi, produktivitas, rasionalitas. Ukuran-ukuran tersebut secara kuantitatif belum dapat terlihat untuk administrasi negara, sehingga sering menggunakan ukuran- ukuran yang mempergunakan ukuran-ukuran dalam bidang ekonomi. Sedangkan ukuran-ukuran yang bersifat kualitatif

¹⁸ Runciman: 29; Harmon and Mayer, 1986:76.

¹⁹ Frederickson, H. George: 1980.

dilakukan dengan memperhitungkan keadilan sosial. Prinsip keadilan sosial dalam pelayanan publik dikemukakan oleh Stephen R. Chitwood (1974) bahwa sejumlah pola yang tak terbatas bisa digunakan untuk membagi-bagikan pelayanan masyarakat. Pola tersebut dapat diringkas dalam tiga bentuk dasar: pertama, pelayanan yang sama bagi semua; kedua, pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua; dan ketiga, pelayanan-pelayanan yang tidak sama bagi individu-individu, sesuai dengan perbedaan yang relevan.

Pelayanan-pelayanan yang sama bagi semua, menurut penilaiannya sangat terbatas penggunaannya. Pertama, kebanyakan pelayanan pemerintah tidak bisa dimanfaatkan secara merata oleh semua warga negara karena pelayanan-pelayanan itu pada mulanya justru dirancang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat tertentu yang terbatas. Misalnya program wajib belajar 9 (sembilan) tahun, yang mana seharusnya kebutuhan akan wajib belajar bagi masyarakat tidak hanya 9 (sembilan) tahun, melainkan selama usia penduduk tersebut masih termasuk golongan penduduk usia sekolah (di Indonesia untuk penduduk dengan usia 7-18 tahun). Hal ini tentu saja karena keterbatasan dana untuk memenuhi pelayanan tersebut bagi semua penduduk.

Dalam konteks pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sering disebut dengan pelayanan publik. Adapun yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah sesuatu yang disediakan baik oleh organisasi pemerintah maupun swasta, karena masyarakat umumnya tidak dapat memenuhi sendiri kebutuhan tersebut kecuali melalui kolektif. Pemenuhan kebutuhan dilakukan untuk seluruh masyarakat guna kesejahteraan sosial.²⁰

Sementara itu pengertian pelayanan publik yang sesuai dengan Keputusan MENPAN Nomor 81 tahun 1993 adalah segala

²⁰ Lonsdale, 1994.

bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dilingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Saat ini, regulasi yang mengatur mengenai pelayanan publik tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU No. 25 Tahun 2009).

Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009 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.

Jadi dapat dikatakan bahwa pada hakekatnya pelayanan publik merupakan:

- a. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan publik;
- b. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan publik dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna; dan
- c. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Berdasarkan fungsi pemerintah dalam melakukan pelayanan publik, terdapat 3 (tiga) fungsi pelayanan, antara lain sebagai berikut:

- a. Pelayanan publik yang dilakukan dapat berupa *environmental services*, misalnya dalam penyediaan sarana dan prasarana antara lain jalan, jembatan, taman, drainase, kebersihan dan

bentuk pelayanan publik yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dilingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Saat ini, regulasi yang mengatur mengenai pelayanan publik tertuang dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU No. 25 Tahun 2009).

Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009 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.

Jadi dapat dikatakan bahwa pada hakekatnya pelayanan publik merupakan:

- a. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan public;
- b. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan publik dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna; dan
- c. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Berdasarkan fungsi pemerintah dalam melakukan pelayanan publik, terdapat 3 (tiga) fungsi pelayanan, antara lain sebagai berikut:

- a. Pelayanan publik yang dilakukan dapat berupa *environmental services*, misalnya dalam penyediaan sarana dan prasarana antara lain jalan, jembatan, taman, drainase, kebersihan dan

sebagainya, serta pelayanan yang diberikan terhadap *personel services* antara lain pelayanan pendidikan dan kesehatan, keagamaan dan sebagainya;

- b. Pelayanan *development services*, yang bersifat *enabling* dan *fasilitating*, atau penyediaan sarana dan prasarana yang dapat menunjang peningkatan pertumbuhan perekonomian; dan
- c. Pelayanan *protective services* yang bersifat pemberian pelayanan keamanan dan perlindungan yang dilakukan oleh polisi pamong praja, militer dan juga perlindungan dari bahaya kebakaran, bencana alam, dan sebagainya.

Di samping ketiga jenis pelayanan tersebut di atas apabila dilihat dari jenis pelayanan dalam perspektif struktural, maka pelayanan tersebut terdiri dari:

- a. *Social Investment*, atau pelayanan yang berkaitan dengan investasi sosial. Pelayanan ini mempunyai sifat langsung mendukung akumulasi kapital atau bahkan menyediakan kapital. Pelayanan seperti ini banyak dilakukan dalam lembaga-lembaga perekonomian, misalnya Bank, Pasar Modal, dan sebagainya;
- b. *Social Consumption*, atau sering disebut dengan pelayanan yang berkaitan dengan barang konsumsi sosial. Dalam hal ini pelayanan bersifat tidak langsung mendukung akumulasi kapital, karena sifat dari pelayanan ini adalah sebagai pengantar atau sarana untuk peningkatan kapital itu sendiri, misalnya dengan menyediakan pelayanan untuk reproduksi tenaga kerja. Sebagai contoh pelayanan hiburan, kesehatan atau pelayanan pendidikan. Hasil yang diperoleh oleh penerimalayanan adalah tidak langsung untuk meningkatkan kapital; dan
- c. *Social Security*, atau sering disebut dengan pelayanan keamanan sosial pelayanan ini sering disebut juga dengan

pelayanan yang tidak langsung tetapi setiap orang membutuhkan pelayanan ini. Dalam teori kebutuhan dari Abraham Maslow merupakan kebutuhan manusia pada tingkat yang kedua. Pelayanan keamanan sosial ini menyediakan pelayanan untuk keamanan kegiatan yang akan dapat menunjang akumulasi kapital. Sebagai contoh pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah adalah adanya pelayanan kepolisian. Pelayanan kepolisian dapat memberikan keamanan bagi setiap warga/masyarakat di sekitarnya. Satuan Pengamanan (Satpam) juga memberikan pengamanan namun hanya terbatas pada lingkup wilayah tugasnya saja.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana dikemukakan di atas, pemerintah selalu berupaya agar pelayanan itu berjalan tertib dan teratur, serta menunjukkan adanya perlakuan yang baik oleh negara untuk terus mengutamakan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, pelayanan yang diberikan harus dilaksanakan berdasarkan asas- asas pelayanan publik, yang dalam hal ini telah diatur dalam UU No. 25 Tahun 2009. Asas-asas pelayanan tersebut secara umum dapat digunakan sebagai pedoman untuk membuat standar ukuran pelayanan prima, antara lain:

a. Kepentingan Umum

Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.

b. Kepastian Hukum

Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.

c. Kesamaan Hak

Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

- d. Keseimbangan Hak dan Kewajiban
Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e. Keprofesionalan
Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. Partisipatif
Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. Persamaan Perlakuan / Tidak Diskriminatif
Setiap warga berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. Keterbukaan
Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
- i. Akuntabilitas
Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan, sehinggatercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. Ketepatan Waktu
Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktusesuai dengan standar pelayanan.
- l. Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan
Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Berdasarkan uraian asas-asas pelayanan publik tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya pelayanan publik harus memperhatikan hal-hal berikut ini:

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerimaan pelayanan publik harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan publik harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efesiensi dan efektivitas;
- c. Mutu proses dan hasil pelayanan publik harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan; dan
- d. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika keempat hal di atas sudah bisa diperhatikan secara konsisten, diyakini pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah (birokrasi) akan direspon dengan baik oleh masyarakat, dan upaya penciptaan kesejahteraan umum akan lebih mendekati kenyataan sesuai yang diharapkan. Untuk itulah penetapan dan penerapan baik sendi dasar pelayanan maupun sudah dalam bentuk standar pelayanan menjadi faktor essensial bagi terciptanya kepuasan masyarakat (layanan prima), apalagi kondisi kehidupan masyarakat yang terus berkembang baik kebutuhan hidup, tuntutan masyarakat, maupun pola pikir yang semakin kritis dalam menanggapi praktek penyelenggaraan pelayanan publik.

2.2. Kajian Terhadap Asas / Prinsip yang Terkait dengan Penyusunan Norma

Beberapa ahli mengemukakan berbagai asas yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, namun asas-asas yang dikemukakan oleh berbagai ahli tersebut pada intinya memiliki kesamaan. Dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas harus memenuhi asas-asas dari peraturan perundang-undangan. Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain:

1. Asas Kejelasan Tujuan

Asas Kejelasan Tujuan ini dimaksudkan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak akan dicapai. Dengan demikian, pembentukan Raperda tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas bertujuan untuk mengatur mengenai perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di berbagai aspek kehidupan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Subulussalam, khususnya pada penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang tepat

Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis dan hierarki

peraturan perundang-undangnya. Pembentukan Rancangan Qanun Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Artinya, harus sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, serta Peraturan Daerah Kota yang berkaitan dengan materi muatan Raperda Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kota Subulussalam.

4. Asas Dapat Dilaksanakan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan dari efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena pada dasarnya benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

6. Asas Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi serta bahasa hukum yang baik dan benar, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Asas Keterbukaan

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas yang digunakan tidak hanya terbatas pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas semata, namun materi muatan peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan beberapa asas sebagai berikut:

1. Pengayoman

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan adanya perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. Hal ini sesuai dengan tujuan utama hukum, yakni adanya kepastian hukum, ketertiban, hingga pada tercapainya keadilan bagi masyarakatnya.

4. Asas Kesamaan Kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, ras, suku, golongan, gender atau status sosial.
5. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan
Bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

2.3. Gambaran Umum Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas bagi Masyarakat

Dari uraian sebelumnya, telah diuraikan urgensi atau pentingnya Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas bagi pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik di daerah, khususnya bagi Kota Subulussalam.

Tujuan utama perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas adalah memajukan, melindungi, dan menjamin penikmatan penuh dan setara semua hak asasi manusia dan kebebasan dasar bagi semua penyandang disabilitas, serta untuk meningkatkan penghormatan atas martabat yang melekat pada mereka. Hal ini sebagaimana tujuan diselenggarakannya Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

Agar penyandang disabilitas mampu hidup secara mandiri dan berpartisipasi secara penuh dalam aspek kehidupan, Pemerintah harus mengambil kebijakan yang sesuai untuk menjamin akses bagi penyandang disabilitas, atas dasar kesetaraan dengan yang lainnya, terhadap lingkungan fisik, transportasi, informasi, dan komunikasi, termasuk teknologi dan sistem informasi dan komunikasi, serta terhadap fasilitas dari layanan lainnya yang terbuka atau tersedia untuk publik.

Isu-isu strategis yang berkaitan dengan urgensi perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas selama ini adalah:

2.3.1. Kesehatan

Dalam fasilitas kesehatan merujuk pada Undang-Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU No. 36 Tahun 1999), pemerintah menyediakan fasilitas sebaik-baiknya dan non-diskriminatif bagi warganya. Walaupun tidak ada yang menyebutkan tentang penyandang disabilitas, rumah-sakit tetap melayani semua kalangan masyarakat. Terlebih pelayanan kesehatan terkait erat dengan orang yang kurang sehat ataupun penyandang disabilitas, sehingga pelayanan kesehatan biasanya sudah menyiapkan fasilitas bagi penyandang disabilitas tersebut. Namun, Fasilitas kesehatan bagi penyandang disabilitas tidak melulu berbentuk fasilitas fisik ataupun pelayanan.

Secara umum di rumah sakit Kelas A sudah memiliki sarana dan prasarana yang memadai bagi penyandang disabilitas. Namun, yang menjadi masalah adalah kurangnya atau bahkan tidak ada jaminan kesehatan bagi penyandang disabilitas. Menurut data ada 80% penyandang disabilitas tidak bisa mengakses jaminan kesehatan dikarenakan berbagai hal:

- a. Meskipun penyandang disabilitas sudah memiliki kartu jaminan kesehatan namun mereka tidak serta merta bisa memanfaatkan kepersertaannya karena hambatan mobilitas untuk menuju pusat pelayanan;
- b. Sebagian besar penyandang disabilitas mendapatkan kartu jaminan kesehatan atas nama kelompok;
- c. Skema jaminan kesehatan juga tidak mengcover kecelakaan lalu lintas;
- d. Kurangnya sosialisasi tentang skema jaminan kesehatan pada masyarakat;

- e. Skema jaminan kesehatan tidak bisa mengcover semua jenis kebutuhan pelayanan medis dan pengobatan;
- f. Masih kurangnya kesadaran penyandang disabilitas akan pentingnya kepersertaan dalam jaminan kesehatan

Para penyandang disabilitas mempunyai kebutuhan khusus atas kesehatan akibat kondisinya yang lebih rentan sakit atau terluka dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain. Sayangnya baru segelintir penyandang disabilitas saja yang mendapat jaminan kesehatan dan jaminan hidup dari pemerintah. Memang benar Pemerintah telah memberikan beberapa jaminan kesehatan bagi masyarakatnya, namun tidak semuanya mendapatkan. Jaminan kesehatan rata-rata bagi pegawai pemerintah dan masyarakat kurang mampu. Masyarakat rentan memang berasal dari keluarga kurang mampu namun masyarakat penyandang disabilitas sendiri lebih rawan kesehatannya.

Persoalan lainnya yang masih menjadi isu dan layanan kesehatan penyandang disabilitas adalah kurangnya edukasi pada pasutri penyandang disabilitas. Isu kesehatan yang dimaksud adalah isu tentang reproduksi dan persalinan bagi penyandang penyandang disabilitas.

Jaminan kesehatan tidak hanya berupa asuransi kesehatan, tapi bagi penyandang disabilitas kebutuhan alat-alat bantu jugapenting seperti kursi roda ataupun lainnya. Saat ini, terlihat bahwa Pemerintah belum secara optimal memperhatikan kebutuhan- kebutuhan khusus tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah tidak peduli, melainkan hal tersebut memerlukan proses yang optimal juga agar terselenggara dengan baik. Dengan demikian, diperlukan adanya perbaikan-perbaikan guna mempercepat penyelenggaraannya

2.3.2. Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu hak para penyandang disabilitas yang dijamin oleh undang-undang. Dalam Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sudah terdapat beberapa aturan terkait dengan hak dan kewajiban bagi para kaum difabel. Dijelaskan pada Pasal 5 ayat (1) bahwa setiap warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Dan juga Pasal 5 ayat (2) bahwa seluruh warga negara dengan kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus.

Selain itu di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (UU NO. 4 Tahun 1997) juga terdapat pasal yang juga menjamin hak kaum difabel atas pendidikan yaitu terdapat pada Pasal 6 yang menyatakan bahwa setiap penyandang cacat berhak memperoleh pendidikan pada semua satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan.

Kemudian juga dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 Tahun 1999) Pasal 54 juga menjelaskan bahwa setiap anak yang cacat fisik dan atau mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya Negara, untuk menjamin kehidupannya sesuai dengan martabat kemanusiaan, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pendidikan inklusif adalah menyelenggarakan pelayanan pendidikan melalui proses pembelajaran yang mewadai bagi peserta didik yang berlatar belakang dan berkebutuhan berbeda- beda dalam suatu satuan pendidikan. Pelaksanaan pendidikan bagi para penyandang disabilitas memang tidak seharusnya kemudian dipisahkan dengan pendidikan umum lainnya.

Bentuk pendidikan yang lebih relevan bagi para kaum difabel ini adalah berbentuk sekolah inklusif. Yang dimaksudkan adalah bahwa para penyandang disabilitas ini diberikan kesempatan untuk dapat bergabung atau mengikuti kegiatan belajar bersamaan dengan siswa lainnya di sekolah umum yang menyediakan akses serta fasilitas bagi penyandang disabilitas. Dengan menggabungkan siswa penyandang disabilitas dengan siswa normal lainnya bertujuan agar penyandang disabilitas ini kemudian disetarakan dan akan lebih mudah dalam beradaptasi dengan masyarakat umum apabila nantinya keluar atau lulus dari dunia pendidikan.

Akan tetapi pendidikan inklusif dimaknai secara berbeda, baik oleh komunitas penyandang disabilitas itu sendiri, keluarga, pemerintah, guru sekolah. Perbedaan pemahaman bahwa pendidikan adalah menghargai perbedaan, mengubah sistem agar responsive untuk semua partisipan pendidikan dan inklusif harus berbasis masyarakat. Tidak ada keharusan bagi sekolah umum untuk menerima difabel, padahal sekolah inklusif masih sangat terbatas. Ini mengakibatkan tidak adanya kebebasan bagi orang tua difabel untuk memilih antara SLB dan sekolah inklusif dengan alasan sebagai berikut:

- a. Jumlah SLB dan sekolah inklusif masih terbatas
- b. Sebaran sekolah tidak merata, banyak SLB yang lokasinya jauh dari difabel
- c. Masih banyak SLB yang mengkhususkan diri pada jenis difabel tertentu
- d. Sekolah umum belum diwajibkan menerima difabel
- e. Sekolah umum tidak siap menerima difabel dikarenakan keterbatasan sarana dan prasarana

Persoalan lain yang juga masih menjadi hambatan dalam pendidikan adalah keterbatasan SDM yang mempunyai kompetensi

husus dalam pembelajaran siswa penyandang disabilitas. Tidak semua guru memiliki latar belakang kemampuan untuk member pembelajaran bagi siswa difabel dari segi keilmuan.

Kemudian masalah lain juga muncul dari segi pendanaan, yaitu meskipun anggaran pendidikan sebesar 20% namun alokasi dana untuk pendidikan khusus dan sekolah inklufis masih terbatas. Selain itu openggunaannya masih belum sesuai dengan kepentingan kebutuhan peserta didik penyandang disabilitas. Akibatnya adalah terbatasnya bahan ajar yang aksesibel, buku- buku braille masih terbatas serta jaringan komputer dan internet masih kurang aksesibel bagi siswa tunanetra.

Selain pada tingkat sekolah, para siswa penyandang disabilitas ini juga memiliki keterbatasan akses pada jenjang perguruan tinggi. Saat ini hanya sedikit sekali penyandang disabilitas yang dapat masuk ke perguruan tinggi. Beberapa penyebab utamanya antar lain:

- a. Masih banyak kampus tidak mau menerima mahasiswa penyandang disabilitas atau hanya membatasi penyandang disabilitas untuk mendaftar di fakultas tertentu;
- b. Adanya asumsi di kalangan pemegang kebijakan dan dunia pendidikan bahwa pendidikan tinggi tidak untuk penyandang disabilitas hal ini berkaitan dengan asumsi bahwa penyandang disabilitas tidak mampu secara intelektual maupun fisik untuk menduduki bangku kuliah;
- c. Masih banyak institusi pendidikan tinggi yang tidak aksesibel;
- d. Rendahnya kualitas pendidikan pada tingkatan sebelumnya;
- e. Sebagian besar dosen belum memahami bagaimana mengajar bagi penyandang disabilitas;
- f. Belum banyak buku panduan tentang bagaimana mengajar bagi penyandang disabilitas;

- g. Sistem ujian sebagian besar kampus belum aksesibel;
- h. Belum ada beasiswa khusus oleh pemerintah dan universitas untuk penyandang disabilitas di perguruan tinggi.

2.3.3. Transportasi

Pada bidang transportasi dalam regulasi yang ada terkait dengan penyandang disabilitas terdapat pada UU No. 4 Tahun 1997, *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* 1993, Peraturan Pemerintah RI No. 43 tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat, Keputusan Menteri Pekerjaan Umum RI No. 468/KPTS/1998 tentang Persyaratan Teknis Aksesibilitas.

Karena belum adanya fasilitas transportasi atau kendaraan umum bagi para penyandang disabilitas, ada beberapa hal yang dilakukan oleh beberapa orang (pengusaha) yang justru dapat menunjukkan kepedulian mereka terhadap kaum difabel. Karena memandang ada banyak hal yang dibutuhkan khusus oleh warga berkebutuhan khusus atau penyandang disabilitas, hal ini dimaksudkan agar dapat membantu penyandang disabilitas dalam beraktivitas. Salah satunya dengan modifikasi terhadap sepeda motor yang dilengkapi dengan tiga roda yang dipakai oleh penyandang disabilitas. Kendaraan ini tidak membatasi gerak penyandang disabilitas untuk bepergian keluar rumah namun sepeda motor modifikasi ini hanya dapat dipakai penyandang disabilitas yang dapat berdiri secara mandiri. Sedangkan bagi penyandang disabilitas yang tidak dapat menggunakan kedua kakinya seperti modifikasi sepeda motor yang sesuai dan cocok untuk kebutuhan penyandang disabilitas yang tidak mampu berdiri secara mandiri.

Fasilitas dalam transportasi tidak dapat memberikan akses secara maksimal bagi penyandang disabilitas misalnya trotoar yang

seringkali digunakan oleh para pedagang kaki lima sehingga memakan bagian trotoar yang seharusnya dapat digunakan oleh seluruh masyarakat namun bagi para penyandang disabilitas penggunaan jalan hampir seluruh badan bagian trotoar oleh para pedagang kaki lima menyulitkan mereka dalam mengakses fasilitas tersebut mungkin saja bagi orang-orang normal lainnya hal tersebut tidak menyulitkan karena dapat mereka atasi namun bagi para penyandang disabilitas hal tersebut sangat tidak membantu mereka dalam mengakses fasilitas. Kepedulian ini yang harus disadari oleh sebagian masyarakat untuk dapat memberikan akses yang mudah didapat oleh kaum difabel tersebut. Karena pedagang kaki lima merupakan salah satu bagian dari masyarakat luas yang perannya sangat diperlukan dalam penyediaan fasilitas bagi penyandang disabilitas.

Dalam berbagai wilayah, baik perkotaan maupun pedesaan aksesibilitas yang sangat dibutuhkan penyandang disabilitas masih terbatas. Bahkan pada fasilitas publik seperti bangunan publik yang tidak aksesibel dan tidak mengikuti prinsip *universal design*, selain itu di dalam lingkungan juga belum adanya alat bantu mobilitas bagi penyandang disabilitas. Belum adanya *sign* (tanda) di tempat umum yang memberikan informasi mengenai nama bangunan atau nama (nomor) ruangan yang penting bagi tuna netra misalnya. Peta timbul mengenai lokasi suatu tempat juga belum ada, sehingga tuna netra dapat mengaksesnya. Dalam transportasi khususnya tidak ada simbol *Braille* di tempat umum yang menunjukkan nama jalan / bangunan / lokasi / peta/. Selain bangunan publik, pada bangunan jalan yakni tempat untuk pejalan kaki (*pedestrian*) di trotoar dengan tanda tertentu (*guidance block*) belum ada.

Transportasi publik, baik darat, laut dan udara masih sulit untuk diakses oleh penyandang disabilitas, khususnya transportasi

darat dan laut sarana dan prasarana umum masih sulit diakses pengguna kursi roda. Penyandang disabilitas masih kesulitan untuk naik bus karena banyak bus yang tidak mau berhenti dan mengangkut penyandang disabilitas.

Kendala pada penyediaan transportasi yang aksesibel bagi penyandang disabilitas secara umum dilatarbelakangi karena pemahaman dari supir, pilot, maupun pramugari dan nahkoda sangat terbatas mengenai cara melayani penyandang disabilitas padahal pemenuhan hak dan kesamaan kesempatan hanya dapat diwujudkan bila tersedia aksesibilitas termasuk sumber daya.

Selain berbagai masalah sarana dan prasarana tersebut juga masih belum ada kebijakan khusus yang berkaitan dengan prosedur dan mekanisme pengurusan SIM bagi penyandang disabilitas, sehingga banyak penyandang disabilitas yang tidak bisamemiliki SIM.

Selain itu, tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah sesungguhnya adalah pembangunan semangat demokrasi, peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat dan pemerataan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Demikian landasan filosofi yang melatarbelakangi lahirnya peraturan perundang-undangan mengenai otonomi daerah. Namun harus diakui bahwa penyusunan UU tersebut dipengaruhi euforia demokrasi yang tidak terkendali dan dipacu perubahan kondisi politik yang begitu cepat. Akibatnya, upaya mengatur kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah kurang sempurna, baik dalam menafsirkan isi dan substansi UU tersebut, maupun padaimplementasinya di lapangan.

Setiap pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah, tentu menjadi sorotan yang senantiasa diawasi dan dievaluasi oleh masyarakat, baik dari segi perencanaan, pelaksanaan, pendanaan, maupun evaluasi terhadap kinerja Pemerintah

dan Pemerintah Daerah yang bersangkutan yang manapenyelenggaraannya tersebut mengacu pada UU No. 25 Tahun 2009.

Dari pelaksanaan di lapangan, muncul berbagai persoalan yang cenderung kompleks dan multidimensional. Berbagai kalangan telah memprediksi akan terjadi kesimpangsiuran pemahaman dan pengkotak-kotakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini akan menimbulkan inefisiensi pengelolaan pemerintahan daerah, kemudian hubungan serasi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota tidak terpelihara. Akhirnya persatuan dan kesatuan bangsa melemah dan menimbulkan disitegritas bangsa.²¹

UU Nomor 32 Tahun 2004 sesungguhnya telah memberikan peluang kepala daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Dalam kaitan dengan peningkatan pelayanan, Pemerintah Daerah sebagai pemegang otonomi di daerahnya harus dapat mengatur dan menyelenggarakan pelayanan publik bagi seluruh masyarakatnya tanpa terkecuali, termasuk bagi para penyandang disabilitas.

Eksistensi penyandang disabilitas di Kota Subulussalam menuntut Pemerintah Kota Subulussalam segera mencari solusi untuk menangani masalah-masalah penyelenggaraan publik yang berdampak langsung bagi penyandang disabilitas. Keberhasilan Pemerintah Kota Subulussalam dalam upaya penyelenggaraan pelayanan publik tentu memerlukan dukungan dari berbagai pihak dan apabila dimungkinkan juga diperlukan adanya kerjasama dengan pihak lain guna

²¹ Hasil Penelitian, *Otonomi Daerah, Kesejahteraan Masyarakat, dan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah*, Tim peneliti Universitas Sultan Ageng Tirtayasa kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, tahun 2009, hlm 67-68

mencapai pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal.

Perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik tentunya bukan tanpa masalah. Misalnya dalam upaya pembenahan fasilitas publik yang memadai bagi penyandang disabilitas. Upaya pembenahan ini tentunya memberikan dampak pada pembebanan anggaran daerah yang memerlukan biaya tidak sedikit. Selain itu, pembangunan fasilitas publik juga perlu didukung adanya kesadaran seluruh masyarakat untuk turut serta memelihara dan merawat fasilitas publik dengan tidak merusaknya dalam bentuk apapun. Artinya, ada unsur sosiologis dan kebiasaan publik yang perlu untuk dipahami bersama.

2.4. Implikasi Penerapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kota Subulussalam Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Keuangan Negara

Pada prinsipnya penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka Desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena dalam pelaksanaan otonomi daerah dan Desentralisasi telah diberikan ruang yang cukup untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk di dalamnya perencanaan pembangunan yang harus dilaksanakan dengan menganut prinsip keterbukaan dan partisipasi masyarakat.

Salah satu argumentasi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah dalam bentuk Pemerintah Daerah kepada masyarakat, agar pemerintah daerah memahami keinginan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung kepada tingkat "pelayanan publik" yang disediakan oleh pemerintah daerah. Paradigma "otonomi daerah" menurut semangat UU No. 23 Tahun 2014 adalah

"otonomi masyarakat", dalam arti Pemerintah Daerah sebagai perwujudan dari "otonomi masyarakat" dituntut untuk lebih mampu mensejahterakan masyarakat melalui pelayanan publik dibanding dengan pemerintah pusat yang jaraknya lebih jauh kepada masyarakat.²²

Motivasi yang mendorong tumbangnya rejim orde baru oleh gerakan reformasi dengan dipelopori oleh para mahasiswa pada pertengahan tahun 1998 adalah karena melihat fenomena penyelenggaraan pemerintahan negara berorientasi kepada format politik totalitarian, sehingga tidak mencerminkan dan menjamin terwujudnya keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi rakyat banyak.

Salah satu kebijakan politik yang menjadi sumber kelemahan dan mendorong terjadinya krisis multidimensi yang mengancam keutuhan negara bangsa adalah diterapkannya sistem pemerintahan negara yang terlalu sentralistik dengan mengabaikan prinsip - prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, baik langsung maupun melalui kontrol perwakilan rakyat, serta pemerataan dan keadilan, yang pada gilirannya kebhinekaan dalam segala bidang kehidupan yang menjadi sumber potensi dan keanekaragaman daerah, terabaikan pula.²³

Menerapkan Rancangan Qanun tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas tentunya melegitimasi setiap bentuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Subulussalam dengan setiap elemen masyarakat dan berbagai pihak lainnya.

Sebagaimana kita ketahui bahwa basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, sehingga hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial (faktor non hukum). Kekuatan sosial akan berusaha

²² Zaidan Nawawi, Peranan Dan Tugas Utama Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik (Suatu Analisis Akademik Dan Empirik Mengenai Implementasi Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Menurut Versi UU No. 23 Tahun 2014 Dalam Mendukung Hubungan Antar Pemerintahan Dan Mendorong Kerjasama Antar Daerah Dalam Upaya Mewujudkan Pelayanan Public Yang Baik), Makalah disajikan di Jakarta, 3 April 2006, hlm. 3

²³ *Ibid.*

masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Sistem bekerjanya hukum dalam masyarakat tidak terlepas dari upaya penegakan hukum. Di Indonesia, upaya penegakan hukum tidak terlepas dari Institusi Negara, seperti Pengadilan, Kejaksaan, Polisi, dan Advokat/Pengacara.

Secara faktual, eksistensi Institusi negara ini memang tidak diragukan, namun 'diragukan' dalam hal kredibilitas yang diberikannya terhadap penegakan hukum di Indonesia. Lalu, bagaimanakah sistem hukum menurut **Friedmann** dan cara bekerjanya hukum menurut **Siedman** dan **Chambliss** dalam menganalisa problematika penegakan hukum di Indonesia, sebagaimana yang terjadi pada Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kota Subulussalam.

Penerapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas pada akhirnya juga akan menyentuh pada suatu Sistem Penegakan Hukum (SPH). SPH dilihat secara integral merupakan suatu kesatuan berbagai sub-sistem (komponen). Menurut **L.M. Friedmann**, sistem hukum terdiri dari *legal structure*, *legal substantion*, dan *legal culture*.

William J. Chambliss dan **Robert B. Siedmann** kemudian mengemukakan mengenai Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat, yang dirumuskan dalam 7 (tujuh) prinsip, antara lain:²⁴

1. Lembaga Pembuat Peraturan (*rule making instrumen*) bertugas menghasilkan peraturan perundang-undangan yang memiliki aspek rangkap;
2. Setiap sistem hukum memengaruhi, mendorong, atau memaksakan agar suatu tindakan dilakukan oleh Lembaga Pembuat Peraturan (LPP) dan Lembaga Penerap Sanksi (LPS);
3. Model yang diajukan menggambarkan tuntutan yang diajukan oleh lembaga/golongan di dalam masyarakat kepada LPP dan LPS;

²⁴ Suteki, *Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat*, Materi disampaikan pada kuliah untuk Mata Kuliah Sosiologi Hukum, Kelas BSU HET-HKI, Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, November 2011.

4. Kekuasaan negara (dalam hal ini LPS) dengan menggunakan hukum sebagai sarana mendorong/memaksakan tingkah laku-tingkah laku yang diinginkan dari pemegang peran (*Role Occupant-RO*);
5. Respon RO terhadap tuntutan–tuntutan dan tekanan-tekanan yang ditujukan terhadap dirinya berupa kepatuhan/umpan balik (*feedback- fb*);
6. Tingkah laku RO (X_{RO}) merupakan hasil penjumlahan atau resultan dari seluruh kekuatan-kekuatan, yang berupa : *feed forward* (ff), Kekuatan Sosial Personal (KSP), dan Kegiatan Pemberian Sanksi(KPS); dan
7. Selain berlaku pada RO, KSP berlaku juga kepada LPP dan LPS, sehingga pengaruh lingkungan terhadap penegak hukum sebagai suatu lembaga hukum tidak dapat dielakkan.

Penerapan Rancangan Qanun Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dengan menggunakan pisau analisis dari Teori Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat, memberikan beberapa hal yang dapat dijadikan kesimpulan, antara lain:

1. Agar suatu regulasi atau peraturan ditaati oleh masyarakat, maka diperlukan adanya kerjasama dari 3 (tiga) pilar utama, yaitu DPRD sebagai LPP, Pemerintah Daerah sebagai Eksekutif atau LPS, serta masyarakat sebagai RO. Kerjasama ini diperlukan agar setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh LPS dan disetujui oleh LPP, memberikan manfaat bagi masyarakat sebagai RO;
2. Ketiga pilar tersebut harus bersinergi agar dapat saling memberikan *feed back*. Selain itu, sinergi tersebut diperlukan agar regulasi yang dihasilkan tidak hanya dijadikan pajangan belaka karena dianggap tidak dapat mengakomodasi kepentingan seluruh elemen masyarakat.

Dengan demikian, Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas harus diawali dengan adanya mediasi atau audiensi antara tiga

pilar utama, yakni Pemerintah Kota Subulussalam, DPRK subulussalam, serta masyarakat sebagai pihak yang terkena dampak pembangunan secara langsung. Keterbukaan dan keterlibatan semua pihak dilakukan guna menyamakan persepsi mengenai perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dengan mengakomodasi kepentingan masyarakat pada umumnya.

Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas juga dapat dilaksanakan bekerja sama dengan pihak lain dimana hal ini mengacu pada ketentuan sebagaimana termaktub dalam UU No. 23 Tahun 2014. Pasal 363 ayat (1), (2), (3), UU No. 23 Tahun 2014 berbunyi:

- (1) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat, mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, serta saling menguntungkan;
- (2) kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan :
 - a. Daerah Lain;
 - b. Pihak ketiga; dan atau
 - c. Lembaga atau pemerintah daerah diluar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kerjasama dengan Daerah lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikategorikan menjadi kerjasama wajib dan kerjasama sukarela.

Hal tersebut dipahami pemenuhan atau penyediaan fasilitas publik melibatkan berbagai aspek dan juga lintas daerah, sehingga dalam pelaksanaannya dapat bekerja sama dengan daerah atau pihak lain. Hal ini sebagaimana disampaikan dalam Pasal 363 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 dimana kerja sama dengan daerah lain wajib dilaksanakan untuk menciptakan efisiensi dan demi kepentingan masyarakat.

Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas tentu juga memberikan dampak bagi keuangan negara karena pembiayaan Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, terutama dalam hal penyediaan fasilitas publik dan penyelenggaraan pelayanan publik lainnya yang memadai bagi

penyandang disabilitas, memanfaatkan APBD yang notabenenya adalah uang rakyat. Pasal 2 huruf b UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan yang dimaksud dengan keuangan negara salah satunya meliputi:

“...kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga...”

Menggunakan APBD sebagai sumber dana Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas tentunya akan berdampak pada pelayanan publik untuk sektor lainnya, sehingga diharapkan adanya keseimbangan penyelenggaraan pelayanan publik, baik bagi masyarakat pada umumnya maupun bagi penyandang disabilitas mengingat tujuan Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas itu memang demi adanya kesetaraan dalam mendapatkan standar hidup yang layak sebagaimana halnya hak asasi manusia pada umumnya.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT

3.1. Peraturan Perundang-Undangan Terkait dengan Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Bab ini akan memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah, terdapat beberapa asas yang menjadi landasan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni:

1. *lex superior derogat lex inferiori*, yang berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah
2. Asas *lex specialis derogat lex generalis*, yang berarti bahwa hukum yang khusus mengesampingkan hukum yang umum,
3. Asas *lex posteriori derogat lex priori*, yang artinya hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.
4. Asas *delegata potestas non potest delegasi*, yang berarti penerima delegasi tidak berwenang mendelegasikan lagi tanpa persetujuan pemberi delegasi.

Terkait dengan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, didasarkan pada mandat konstitusi sebagai hukum dasar, baik sebagai

hukum dasar dalam kaitan dengan materi muatan Peraturan Daerah. Adapun dasar hukum Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat;
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
6. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh;
8. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2007 tentang Pembentukan Pemerintahan Kota Subulussalam;
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2023 nomor, 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
10. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
11. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
12. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
13. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Right Of Persons with Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas
14. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah;
16. Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67

Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Dalam pembentukan Qanun yang paling penting adalah apakah peraturan daerah itu diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak, walaupun memang kadang-kadang keberadaan peraturan daerah itu diperlukan untuk jalannya kegiatan operasional di daerah, karena memang keperluan di daerah.

3.2. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Terkait Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi mengenai perlindungan hak-hak penyandang disabilitas. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur secara spesifik mengenai kewenangan Pemerintah Daerah terkait dengan penyandang disabilitas. Namun, telah diatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam bekerja sama dengan pihak lain, baik pemerintah maupun swasta, untuk menyelenggarakan pelayanan publik demi kepentingan masyarakat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Bab XVII UU No. 23 Tahun 2014.

Bab XVII UU NO. 23 Tahun 2014 mengatur mengenai kerjasama daerah dalam rangka pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi pelayanan publik, sinergi, dan saling menguntungkan.

Eksistensi UU No. 23 Tahun 2014 tersebut harus disesuaikan atau diharmonisasikan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik secara horizontal maupun vertikal. Harmonisasi secara horizontal dilakukan agar terciptanya sinergi antara peraturan perundangan yang satu dengan peraturan perundangan setingkat lainnya agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan. Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas tidak hanya mengacu pada ketentuan Bab XVII UU No. 23 Tahun 2014, namun juga perlu untuk mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, khususnya yang berhubungan dengan penyelenggaraan pelayanan publik termasuk fasilitas publik, mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 2 huruf b UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan yang dimaksud dengan keuangan negara salah satunya meliputi:

“...kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga...”

Sesuai dengan tujuan perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas untuk mewujudkan kemanusiaan yang setara bagi penyandang disabilitas, maka penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya berdasarkan asas *lex superiori derogat lex inferiori*, yakni hukum yang dibuat oleh kekuasaan

yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

Pada prinsipnya penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka Desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi telah diberikan ruang yang cukup untuk melaksanakan kerjasama antar daerah yang didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dapat dilaksanakan melalui kerjasama dengan pihak lainnya pelaksanaannya dapat diatur dengan keputusan bersama antara Pemerintah Kota Subulussalam dengan pihak lainnya tersebut, seperti Pemerintah Pusat atau pihak swasta lainnya. Pemerintah Pusat dapat menyediakan pelayanan publik apabila daerah ternyata belum mampu untuk menyediakan atau sektor yang harus disiapkan masih merupakan ranah Pemerintah Pusat. Atau Pemerintah Kota Subulussalam dapat bekerja sama dengan pihak swasta dengan memanfaatkan program *Corporate Social Responsibility* (CSR) mengingat Kota Subulussalam merupakan daerah industri dengan keberadaan perusahaan-perusahaan di sektor industri yang jumlahnya tidak sedikit.

Kerjasama antara berbagai pihak hanya akan terjadi ketika pihak yang bekerja sama mendapatkan keuntungan dari kerjasama tersebut (*simbiose mutualisme*) atau paling tidak ada pihak yang diuntungkan tapi tidak ada pihak yang dirugikan (*simbiose komensalisme*). Karena itu, bentuk kerjasama itu juga dipengaruhi keunggulan komparatif (kepemilikan sumber) dan keunggulan kompetitif (efisiensi).²⁵

Selanjutnya, kerjasama akan saling menguntungkan jika terjadi kesesuaian pada kedua keunggulan tersebut antar pihak yang berkerjasama. Sebaliknya sifat saling menggantikan (*substitution*)

²⁵ Ahmad Surkati, *Otonomi Daerah Sebagai Pertumbuhan Kerjasama dan Peningkatan Kerjasama Antar Daerah*, Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, 2012, hlm. 4

memunculkan persaingan (*competition*) antar pihak, sehingga bentuk kerjasamanya adalah spesialisasi yang merupakan kesepakatan antar pihak.

Selain berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas juga erat kaitannya dengan pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 Tahun 1999).

Secara umum, UU No. 39 Tahun 1999 ini mengatur mengenai pengakuan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia secara kodrati. Dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 menyebutkan bahwa setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. Hal ini tentu sudah jelas menunjukkan bahwa setiap orang, memiliki kebebasan dan posisi yang sama, terlepas apakah orang tersebut adalah manusia normal pada umumnya atau penyandang disabilitas.

Selain itu, setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia yang mana hal tersebut adalah tanggung jawab Pemerintah, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999. Hal inilah yang kemudian juga mendasari perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas oleh Pemerintah Kota Subulussalam karena regulasi telah mengaturnyademikian.

Berbicara mengenai hak asasi manusia tidak hanya selalu terkait dengan pemenuhan haknya saja, namun juga berkaitan dengan kewajiban dasar manusia itu sendiri. Kewajiban setiap manusia adalah menghormati hak asasi manusia lainnya sebagaimana diatur dalam Bab IV UU No. 39 Tahun 1999. Dalam menjalankan hak dan kewajibannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang

dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dari kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat.

Menindaklanjuti pemenuhan hak asasi manusia itu, terdapat hak- hak penyandang disabilitas yang secara khusus perlu untuk diperhatikan. Perhatian khusus ini tentunya tidak dapat dipandang sebagai suatu perilaku diskriminasi terhadap manusia lainnya. Hal ini didasarkan pada alasan kemanusiaan dan penghormatan sebagaimana diatur dalam UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons with Disabilities* (UU No. 19 Tahun 2011).

Kewajiban Pemerintah Daerah dalam mewujudkan hak asasi manusia adalah dengan menyelenggarakan pelayanan publik yang terpadu yang aksesibel bagi seluruh masyarakat. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU No. 25 Tahun 2009), pelayanan publik didefinisikan sebagai 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.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, Pemerintah Daerah harus memperhatikan asas kesamaan hak serta keseimbangan hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009. Sebagai penyelenggara pelayanan publik, Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Subulussalam, wajib untuk memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 15 UU No. 25 Tahun 2009.

Selanjutnya, harmonisasi secara vertikal dimaksudkan untuk menyesuaikan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 berbunyi sebagai berikut:

- “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri dari atas:
- 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;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas harus mengacu pada beberapa peraturan perundang-undang di atas.

Secara vertikal, peraturan pelaksana dari UU No. 23 Tahun 2014 yang mengatur mengenai kerjasama daerah kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan publik diatur dalam PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 197 UU No. 23 Tahun 2014 tadi.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah (PP No. 50 Tahun 2007) menyatakan bahwa kerjasama daerah dilakukan dengan prinsip efesinesi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kesamaan, kedudukan, transparansi, keadilan dan kepastian hukum, sedangkan Pasal 4 mengatur tentang objek kerjasama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik.²⁶

Pasal 4 PP No. 50 Tahun 2007 ini menyebutkan objek kerjasama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan

²⁶ Ibid.

publik. Kerjasama daerah tersebut tidak dapat dilaksanakan secara serta merta. Dengan kata lain, harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan mengenai petunjuk teknis pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2009 tentang Petunjuk Teknis Tata Cara Kerjasama Daerah (Permendagri No. 22 Tahun 2009). Permendagri No. 22 Tahun 2009 ini merupakan amanat dari Pasal 7 huruf e PP No. 50 Tahun 2007.

Untuk melaksanakan Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di daerah, diperlukan adanya regulasi yang mengaturnya yang dituangkan dalam suatu Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terdapat sinkronisasi dan harmonisasi hierarki perundang-undangan mengenai perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, sehingga Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas juga harus mengacu pada regulasi yang ada di atasnya.

Berlandaskan pada hasil evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan di atas, pengaturan perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dalam bentuk Peraturan Daerah yang sejalan dengan paket regulasi dalam Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas diharapkan dapat menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah Kota Subulussalam yang akan dibentuk.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Secara garis besar, Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum yang bertujuan untuk menjadi pedoman dan mengarahkan perubahan peradaban masyarakat ke arah peradaban yang lebih maju dan demokratis, serta mampu mengaktualisasikan prinsip-prinsip Otonomi Daerah yang luas, nyata, tegas dan bertanggung jawab secara benar.

Dalam filsafat hukum kita diajarkan agar hukum dapat ditaati, sebuah produk hukum harus mempunyai dasar-dasar berlaku yang baik, tanpa memiliki landasan, suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak memiliki akar yang kuat, sehingga dengan mudah dapat diganggu gugat. Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan mengemukakan adanya tiga dasar atau landasan dalam pembentukan suatu Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis.

Berkaitan dengan konsep-konsep di atas, landasan pengajuan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, diuraikan sebagai berikut:

4.1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan filosofis penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak

Penyandang Disabilitas dilandasi adanya kesadaran bahwa setiap manusia, tanpa terkecuali, memiliki hak yang sama untuk dapat menajalni hidup dan kehidupannya, khususnya masyarakat Kota Subulussalam. Hak ini meliputi hak untuk diperlakukan sama, hak untuk mendapatkan pemenuhan kebutuhan dasarnya, dan hak asasi lainnya sebagaimana layaknya manusia.

Secara filosofis, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas merupakan perwujudan otonomi daerah dan sebagai alat yang diperlukan sebagai upaya untuk mewujudkan kesetaraan dalam suatu sistem kemasyarakatan.

Berbekal dari beberapa teori, instrumen hukum, serta nilai-nilai bangsa Indonesia, pembentukan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas ini menggunakan landasan madzhab positivisme. Esensi madzhab positivisme ini melihat hukum sebagai sistem perundang-undangan yang dibuat dan diberlakukan oleh negara secara formal (hukum positif). Walaupun sebuah nilai mempunyai kekuatan mengikat dan dipatuhi oleh orang banyak seperti ajaran moral atau ajaran agama, tetapi tidak bisa dikatakan sebagai sebuah hukum kalau ia tidak dirumuskan dalam peraturan yang dibuat oleh negara.²⁷

Berdasarkan hal tersebut, maka pembentukan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dipandang perlu mengingat hukum itu normatif karena kehendak yuridis. Artinya, peraturan itu dibentuk oleh suatu kekuasaan tertinggi yang memiliki wewenang membuat peraturan. Urgensi positivisme dalam hukum terkait dengan perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di daerah terlihat dari perlunya adanya sarana pelayanan publik yang aksesibel bagi para penyandang disabilitas yang diperlukan dalam untuk mewujudkan

²⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 12.

kesetaraan di masyarakat yang berada di lingkungan Kota Subulussalam.

Penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dimaksudkan sebagai salah satu usaha dalam rangka memberikan kewenangan kepada daerah untuk menjamin hak-hak hidup masyarakatnya dapat terpenuhi dengan baik, sehingga terwujud kualitas masyarakat yang baik, khususnya dalam hal kualitas kehidupan masyarakat.

Perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas pada prinsipnya didasarkan pada hak asasi manusia. Hak asasi manusia itu salah satunya adalah meliputi hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (6), Pasal 28C ayat (1), serta Pasal 28H UUD 1945.

Pada prinsipnya masyarakat Indonesia memiliki hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 28H UUD 1945. Selain itu, terdapat hak asasi lain yang termaktub dalam UUD 1945, seperti hak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 UUD 1945 dan juga hak asasi lainnya. Dengan demikian, masyarakat Kota Subulussalam berhak untuk memperoleh pelayanan yang optimal dari pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Subulussalam sebagai pemegang kekuasaan daerah otonom di Kota Subulussalam..

Berbekal dari beberapa teori, instrumen hukum, serta nilai-nilai bangsa Indonesia, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas ini menggunakan landasan madzhab positivisme. Esensi madzhab positivisme ini melihat hukum sebagai sistem perundang-undangan yang dibuat dan diberlakukan oleh negara secara formal (hukum positif). Walaupun sebuah nilai mempunyai kekuatan mengikat

dan dipatuhi oleh orang banyak seperti ajaran moral atau ajaran agama, tetapi tidak bisa dikatakan sebagai sebuah hukum kalau ia tidak dirumuskan dalam peraturan yang dibuat oleh negara.²⁸

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis, tetapi juga memiliki makna sosiologis. Dalam penyusunan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, maka yang menjadi landasan sosiologis dalam perumusannya adalah dengan memperhatikan kenyataan sepertidigambarkan di bawah ini.

Kepedulian terhadap penyandang disabilitas telah dilakukan di berbagai negara di dunia, salah satunya Indonesia. Namun, kepedulian ini belum menunjukkan adanya dampak atau perubahan yang signifikan di Indonesia, sehingga hal ini menjadi tantangan tersendiri dalam rangka menghadapi tantangan global. Artinya, tantangan bagi Indonesia, tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi Kota Subulussalam.

Dalam menjawab tantangan global, pada akhir tahun 2014 Pemerintah berupaya untuk mengundang para pengusaha dari berbagai negara untuk berinvestasi di Indonesia. Di saat yang sama, Pemerintah juga mengundang para wisatawan mancanegara untuk berwisata ke Indonesia. Kedua upaya itu baik, namun akan menjadi kendala ketika infrastruktur, baik di sarana publik maupun sarana khusus lainnya belum dibangun untuk ramah bagi semua orang, termasuk bagi penyandang

²⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 12.

disabilitas.²⁹ Bagi Kabupten Purwakarta, menyediakan fasilitas dan pelayanan publik bagi penyandang disabilitas adalah suatu kebutuhan. Kebutuhan tersebut bukan hanya untuk menjawab tantangan global tersebut di atas karena Kota Subulussalam adalah salah satu daerah industri di Indonesia, namun juga karena terdapat penduduk Kota Subulussalam dengan kebutuhan khusus (penyandang disabilitas).

Gambaran Umum Kota Subulussalam sesuai Data Makro Tahun 2015 menunjukkan bahwa jumlah penduduk Kota Subulussalam sampai dengan tahun 2014 adalah sebanyak 898.300 jiwa.³⁰

Selanjutnya, menurut data dari Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, pada sensus nasional tahun 2012 tercatat sebesar 2,45% penduduk Indonesia yang merupakan penyandang disabilitas. Dari data tersebut, terdapat 5 (lima) provinsi di Indonesia dimana salah satunya adalah Provinsi Jawa Barat yang jumlah penduduknya mengalami kesulitan sedikit dan parah, baik kesulitan melihat, mendengar, berjalan, kesulitan mengingat / konsentrasi / komunikasi karena kondisi fisik/mental dan mengurus diri sendiri.³¹

Meskipun data tersebut belum menunjukkan secara pasti jumlah penyandang disabilitas di Kota Subulussalam, namun paling tidak diketahui bahwa penyandang disabilitas di Provinsi Jawa Barat menunjukkan angka yang relatif besar dibandingkan di provinsi lainnya. Dengan kondisi yang demikian, seharusnya sudah cukup bagi Pemerintah Kota Subulussalam untuk menyediakan fasilitas dan pelayanan publik yang aksesibel bagi para penyandang disabilitas.

Penanganan penyandang disabilitas tidak hanya kewajiban Pemerintah, namun juga diperlukan partisipasi atau ikut serta dari

²⁹ Fajri Nursyamsi, *Hak Penyandang Disabilitas dan Tantangan Global Bagi Indonesia*, <<https://www.selasar.com/budaya/hak-penyandang-disabilitas-indonesia>>, diposting pada 04 Februari 2015, diakses pada Februari 2016.

³⁰ Tanpa Nama, *Gambaran Umum Kabupaten Purwakarta*, BPS Kota Subulussalam, 2014, hlm. 1.

³¹ Tanpa Nama, *Infodatin: Penyandang Disabilitas Pada Anak*, Kementerian Kesehatan RI, Desember 2014, hlm. 4.

masyarakat. Perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas harus dipahami sebagai suatu wujud kepedulian terhadap sesama manusia, sehingga kehidupan bermasyarakat diharapkan menjadi lebih harmonis. Selain itu, perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas yang terintegrasi antara Pemerintah dan masyarakat juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Daerah. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sebagaimana telah dipaparkan pada Bab III, yang berkaitan dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, yang menjadi Landasan Yuridis antara lain:

1. **Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia**
Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dilaksanakan di berbagai aspek, terutama pada aspek pelayanan publik. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam

penyelenggaraan pelayanan publik tidak selalu sesuai dengan yang diharapkan. Namun yang perlu untuk diperhatikan adalah bahwa perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas merupakan suatu wujud kepedulian terhadap kemanusiaan yang berlandaskan atas asas kesetaraan dan non-diskriminasi. Hal ini menunjukkan bahwa pemenuhan hak asasi manusia adalah sama bagi seluruh manusia, tanpa terkecuali.

2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Berdasarkan Pasal 2 huruf b UU No. 17 Tahun 2003 menyebutkan yang dimaksud dengan keuangan negara salah satunya meliputi:

“...kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga...”

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dilakukan dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini disebabkan oleh pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik memerlukan biaya yang tidak sedikit agar terselenggara secara optimal, sehingga memerlukan sumber pendanaan dari pihak lain

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Eksistensi penyandang disabilitas di Kota Subulussalam menuntut Pemerintah Kota Subulussalam segera mencari solusi untuk menangani masalah-masalah penyelenggaraan publik yang berdampak langsung bagi penyandang disabilitas. Keberhasilan Pemerintah Kota Subulussalam dalam upaya penyelenggaraan pelayanan publik tentu memerlukan dukungan dari berbagai pihak dan apabila dimungkinkan juga diperlukan adanya kerjasama dengan

pihak lain guna mencapai pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tidak mengatur secara spesifik mengenai kewenangan Pemerintah Daerah terkait dengan penyandang disabilitas. Namun, telah diatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam bekerja sama dengan pihak lain, baik pemerintah maupun swasta, untuk menyelenggarakan pelayanan publik demi kepentingan masyarakat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Bab IX UU No. 23 Tahun 2014.

4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik didefinisikan sebagai 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.

Perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Subulussalam melalui pelayanan publik, harus memperhatikan asas kesamaan hak serta keseimbangan hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2009. Sebagai penyelenggara pelayanan publik, Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Kota Subulussalam, wajib untuk memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 15 UU No. 25 Tahun 2009.

Selain itu, Pemerintah Kota Subulussalam diperbolehkan untuk melakukan kerjasama daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 12 ayat (1)

UU No. 25 Tahun 2009. Hal ini dapat dilakukan dengan ketentuan apabila penyelenggara pelayanan publik tidak dapat dilakukan sendiri karena keterbatasan sumber daya dan/atau dalam keadaan darurat.

5. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas)

Menindaklanjuti pemenuhan hak asasi manusia itu, terdapat hak-hak penyandang disabilitas yang secara khusus perlu untuk diperhatikan. Perhatian khusus ini tentunya tidak dapat dipandang sebagai suatu perilaku diskriminasi terhadap manusia lainnya. Hal ini didasarkan pada alasan kemanusiaan dan penghormatan sebagaimana diatur dalam UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons with Disabilities* (UU No. 19 Tahun 2011)

Selain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas juga didasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan di bawah ini, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah;
2. Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur;
3. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat yang Terkait; dan
4. Peraturan Daerah Kota Subulussalam yang terkait..

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KOTA SUBULUSSALAM

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam hal ini pengaturan masalah persampahan dirumuskan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruanglingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Sasaran, arah, dan jangkauan pengaturan tersebut pada umumnya dirumuskan dalam konsideran peraturan, yang meliputi landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis, sebagaimana yang telah diungkapkan dalam bab sebelumnya.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

5.1. Ketentuan Umum

Ketentuan Umum pada umumnya memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frase. Pengertian istilah dan frase ini merupakan definisi yuridis yang digunakan sebagai landasan dalam merumuskan materi muatan yang menjadi substansi materi peraturan daerah, yang dalam hal ini Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Rumusan Ketentuan Umum yang akan digunakan meliputi:

1. Daerah adalah Kota Subulussalam;
2. Pemerintah Daerah adalah Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah;
3. Walikota adalah Walikota Purwakarta;
4. Dewan Perwakilan Rakyat Kota yang selanjutnya disebut DPRK adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kota Subulussalam;
5. Penyandang Disabilitas atau disebut dengan nama lain, adalah setiap orang yang mengalami gangguan, kelainan, kerusakan, dan/atau kehilangan fungsi organ fisik, mental, intelektual atau sensorik dalam jangka waktu tertentu atau permanen dan menghadapi hambatan lingkungan fisik dan sosial;
6. Sistem Pendidikan Khusus adalah sistem pendidikan bagi peserta didik berkelainan yang berfungsi memberikan pelayanan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, intelektual dan/atau sosial dengan tujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik secara optimal sesuai kemampuannya;
7. Sistem Pendidikan Inklusif adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu

lingkungan pendidikan secara bersama-sama dngan peserta didik pada umumnya;

8. Penyelenggaraan Pendidikan adalah kegiatan pelaksanaan komponen sistem pendidikan pada satuan atau program pendidikan pada jalur, jenjang dan jenis pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional;
9. Tenaga Kerja adalah setiap orang yang mampu melaksanakan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat;
10. Pelatihan Kerja adalah keseluruhan kegiatan untuk memberi, memperoleh, meningkatkan serta mengembangkan kompetensi kerja, produktivitas, disiplin, sikap dan etos kerja pada tingkat keterampilan dan keahlian tertentu dengan jenjang dan kualifikasi jabatan atau pekerjaan;
11. Perusahaan adalah:
 - a. Setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;
 - b. Usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;
5. Upaya Pelayanan Kesehatan adalah setiap kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit dan pemulihan kesehatan oleh Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat;
6. Fasilitas Pelayanan Kesehatan adalah suatu alat dan/atau tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan

lingkungan pendidikan secara bersama-sama dngan peserta didik pada umumnya;

8. Penyelenggaraan Pendidikan adalah kegiatan pelaksanaan komponen sistem pendidikan pada satuan atau program pendidikan pada jalur, jenjang dan jenis pendidikan agar proses pendidikan dapat berlangsung sesuai dengan tujuan pendidikan nasional;
9. Tenaga Kerja adalah setiap orang yang mampu melaksanakan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat;
10. Pelatihan Kerja adalah keseluruhan kegiatan untuk memberi, memperoleh, meningkatkan serta mengembangkan kompetensi kerja, produktivitas, disiplin, sikap dan etos kerja pada tingkat keterampilan dan keahlian tertentu dengan jenjang dan kualifikasi jabatan ataupun pekerjaan;
11. Perusahaan adalah:
 - a. Setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;
 - b. Usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;
5. Upaya Pelayanan Kesehatan adalah setiap kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit dan pemulihan kesehatan oleh Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat;
6. Fasilitas Pelayanan Kesehatan adalah suatu alat dan/atau tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan

- kesehatan baik promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat;
7. Rehabilitasi adalah proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan Penyandang Disabilitas mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat;
 8. Derajat Kedisabilitasan adalah tingkat berat ringannya keadaan disabilitas yang disandang seseorang;
 9. Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi hak-hak konstitusional penyandang disabilitas agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai harkat dan martabat kemanusiaan, dalam upaya pemberian kesempatan dalam berbagai aspek kehidupan yang meliputi kegiatan aksesibilitas, rehabilitasi, bantuan sosial, dan pemeliharaan peningkatan kesejahteraan sosial;
 10. Kesamaan kesempatan adalah keadaan yang memberikan peluang kepada penyandang disabilitas untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan;
 11. Penanggulangan Bencana adalah upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi;
 12. Tanggap Darurat adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana;
 13. Aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan bagi Penyandang Disabilitas dan orang sakit guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan.

5.2. Materi yang Akan Diatur

Materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas merupakan substansi materi yang berkaitan dengan ruang lingkup perlindungan dan hak asasi manusia bagi penyandang disabilitas. Materi yang akan diatur tersebut merupakan penorma-an atau kebijakan formulasi yang meliputi:

BAB I KETENTUAN UMUM

Ketentuan umum ini sesuai dengan rumusan ketentuan umum sebagaimana diuraikan sebelumnya.

BAB II PERLINDUNGAN DAN PEMENUHAN HAK PENYANDANG DISABILITAS

Penyelenggaraan setiap jenis dan bentuk pelayanan pemenuhan dan perlindungan hak bagi Penyandang Disabilitas dilaksanakan berdasarkan hasil penilaian kebutuhan Penyandang Disabilitas. Dalam bab ini mengatur perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di berbagai aspek kehidupan, khususnya yang diselenggarakan melalui pelayanan publik.

Adapun aspek yang diatur meliputi bidang pendidikan, pekerjaan, kesehatan, sosial, seni, politik, hukum, penanggulangan bencana, dan aspek lainnya.

BAB III AKSESIBILITAS

Sebelumnya telah disampaikan bahwa kriteria aksesibel dalam perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, khususnya dalam penyediaan fasilitas umum, perlu untuk diperhatikan. Fasilitas umum yang perlu untuk diperhatikan dan disesuaikan dengan penyandang disabilitas dapat meliputi

bangunan umum dan sarananya, jalan umum, dan angkutan umum.

Upaya perwujudan aksesibilitas penggunaan fasilitas umum tersebut harus memenuhi prinsip kemudahan, keamanan/keselamatan, kenyamanan, kesehatan, dan kemandirian dalam hal menuju, mencapai, memasuki, dan memanfaatkan fasilitas umum.

BAB IV PARTISIPASI MASYARAKAT

Pemerintah Daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan partisipasi dalam penghormatan, perlindungan, pemenuhan, dan pemajuan hak-hak penyandang disabilitas yang dapat dilakukan melalui:

1. Sosialisasi hak-hak penyandang disabilitas;
2. Penyampaian usulan secara lisan dan/atau tertulis dalam penyusunan kebijakan;
3. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan;
4. Penyelenggaraan kegiatan rehabilitasi; dan/atau
5. Penyelenggaraan pendidikan bagi penyandang disabilitas.

BAB V PENGARUSUTAMAAN PENYANDANG DISABILITAS

Pemerintah Daerah melakukan sosialisasi mengenai hak-hak penyandang disabilitas kepada seluruh pejabat dan staf Pemerintah Daerah, penyelenggara pelayanan publik, pelaku usaha, penyandang disabilitas, keluarga yang mempunyai penyandang disabilitas, dan masyarakat.

Pemerintah Daerah juga melakukan pendataan penyandang disabilitas secara terpadu dan berkesinambungan sekurang-kurangnya meliputi informasi mengenai usia, jenis kelamin, jenis disabilitas, derajat disabilitas, pendidikan, pekerjaan, dan tingkat kesejahteraannya. Pemerintah Daerah

mengarusutamakan Penyandang Disabilitas dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan.

BAB VI PEMBIAYAAN

Pembiayaan penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas bersumber dari APBD dan sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembiayaan melalui APBD tersebut dialokasikan oleh setiap OPD di Pemerintah Kota Subulussalam untuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas.

BAB VII KOMITE PERLINDUNGAN DAN PEMENUHAN PENYANDANG DISABILITAS

Agar perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dapat terselenggara dengan optimal, diperlukan suatu organ atau komite lintas elemen yang berfungsi sebagai jembatan bagi penyandang disabilitas untuk menyuarakan apa yang dibutuhkan serta memastikan bahwa penyelenggaraan perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas berjalan dengan optimal. Secara umum, organ atau komite ini berfungsi untuk:

- a. Mediasi komunikasi dan informasi dari Penyandang Disabilitas kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya;
- b. Menerima pengaduan Penyandang Disabilitas yang mengalami kasus-kasus diskriminasi; dan
- c. Menindaklanjuti aduan dari Penyandang Disabilitas.

Selain itu, organ atau komite ini mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Memberikan usulan, pertimbangan dan rekomendasi kepada Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan dan pemenuhan hak

Penyandang Disabilitas dengan tetap memperhatikan norma-norma dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- b. Mendorong peningkatan partisipasi aktif Penyandang Disabilitas, keluarga dan masyarakat secara umum dalam pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan Penyandang Disabilitas;
- c. Menerima, menampung, dan menganalisa pengaduan serta mengkoordinasikan pembelaan secara litigasi dan/atau non-litigasi;
- d. Menyalurkan aspirasi Penyandang Disabilitas kepada pihak-pihak terkait; dan
- e. Membangun jaringan kerja dengan berbagai pihak dalam upaya mengembangkan program-program yang berkaitan dengan perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas.

BAB VIII KETENTUAN LAIN-LAIN

Selain berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, perlu diatur mengenai ketentuan lain yang dapat mengatur dan mengakomodasi kemungkinan timbulnya kondisi yang diluar dugaan, misalnya perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas tetap terjamin meskipun adanya pergantian Walikota dan/atau perodesasi keanggotaan DPRK.

5.3. Ketentuan Sanksi

Perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas dilaksanakan atas asas non diskriminasi. Dengan demikian, peraturandaerah ini tidak perlu mengatur secara khusus mengenai ketentuan sanksi bagi pihak yang melanggar prinsip dan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak

Penyandang Disabilitas. Pengaturan sanksi cukup mengacu pada ketentuan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

5.4. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan pada umumnya memuat ketentuan yang mengatur mengenai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat terhadap semua subjek dan objek yang berkaitan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

BAB VI PENUTUP

6.1. Simpulan

1. Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas di Kota Subulussalam tentunya diselenggarakan atas dasar non- diskriminasi guna menjamin terselenggaranya pelayanan publik yang aksesibel bagi penyandang disabilitas. Hal ini tentu memerlukan alokasi biaya yang tidak sedikit, sehingga diperlukan suatu mekanisme kerja yang dapat menunjang efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Pelayanan publik yang aksesibel bagi penyandang disabilitas harus diwujudkan di berbagai aspek untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti sarana pendidikan, sarana umum lalu lintas jalan, gedung, dan fasilitas publik lainnya. Guna menjamin terselenggaranya hal tersebut, diperlukan adanya suatu organ atau komite yang mengawasinya dimana secara umum berfungsi untuk:
 - a. Mediasi komunikasi dan informasi dari Penyandang Disabilitas kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya;
 - b. Menerima pengaduan Penyandang Disabilitas yang mengalami kasus-kasus diskriminasi; dan
 - c. Menindaklanjuti aduan dari Penyandang Disabilitas.
2. Dengan memperhatikan setiap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, materi muatan yang diperlukan dalam peraturan daerah ini harus mengacu pada peraturan perundang- undangan tersebut sebagai wujud dari penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

6.2. Saran

1. Dalam rangka menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, ada beberapa langkah yang perlu dilakukan sesuai skala prioritas, sebagai berikut:
 - a. Memetakan kondisi penyandang disabilitas di Kota Subulussalam dan kondisi pelayanan dan fasilitas publik yang aksesibel bagi penyandang disabilitas;
 - b. Pemenuhan kebutuhan fasilitas dan pelayanan publik yang aksesibel bagi penyandang disabilitas dengan menentukan pola kemitraan atau kerjasama daerah yang sesuai dengan kondisi riil dan kondisi keuangan Kota Subulussalam;
 - c. Menyediakan sosialisasi, pelatihan, dan pendidikan publik lain bagi penyandang disabilitas;
 - d. Menentukan perencanaan yang matang terhadap setiap penyelenggaraan fasilitas dan pelayanan publik yang aksesibel bagi penyandang disabilitas agar tidak terhenti di tengah jalan;
 - e. Melakukan evaluasi, revisi, dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Kota Subulussalam agar selaras dengan semangat dan nilai-nilai terkait dengan perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas;
2. Bahwa dengan disusunnya Naskah akademik ini, maka Rancangan Peraturan Daerah ini menjadi prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Subulussalam tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dalam Program Legislasi Daerah Kota Subulussalam Tahun 2024 ini.