

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG PELAYANAN PUBLIK DAN HAK
PENYANDANG DISABILITAS**

A. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan

Pengertian pelayanan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki tiga makna, diantaranya perihal atau cara melayani, usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan uang dan kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.⁸ Berikut ini beberapa pengertian pelayanan berdasarkan para ahli:

- a. Menurut *American Marketing Association*, pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakikatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produksi fisik;⁹
- b. Menurut Lovelock, *service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya, sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau

⁸ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, Jakarta: Gramedia.

⁹ Hardiansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gava Media, hlm. 10.

tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima pelayanan;¹⁰

- c. Menurut Poerwadarminta, secara etimologis pelayanan berasal dari kata layan yang artinya membantu menyiapkan atau mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai perihal atau cara melayani, servis atau jasa, dan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. Berdasarkan uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai kegiatan yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain;¹¹
- d. Menurut Ivancevich dan kawan-kawan, pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak terlihat) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan;¹² dan
- e. Menurut Gronross, pelayanan adalah suatu kegiatan atau serangkaian kegiatan yang sifatnya tidak kasat mata (tidak terlihat) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal lain-lain yang disediakan oleh perusahaan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, hlm. 10-11.

¹² Ratminto, dan Atik Septi Winarsih, 2005, *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 2.

pemberi layanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.¹³

Beberapa pendapat para ahli di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan atau aktivitas yang tidak kasat mata (tidak terlihat) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan, serta terjadi sebagai akibat adanya interaksi untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain.

2. Pengertian Pelayanan Publik

a. Pengertian Pelayanan Publik Secara Etimologis

Arti sederhana dari pelayanan berarti membicarakan mengenai cara yang dilakukan untuk memberikan servis atau jasa kepada orang yang membutuhkan. Secara etimologis, kata publik berasal dari bahasa Inggris, yakni *public* yang artinya umum, orang umum, rakyat umum, dan keperluan umum. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan publik adalah orang banyak (umum). Maka dari itu, pelayanan publik merupakan kegiatan membantu masyarakat umum (*stakeholders*) dalam rangka

¹³ *Ibid.*

memperoleh servis (pelayanan) dan advis (nasihat) yang berkaitan dengan kepentingan umum (orang banyak).¹⁴

b. Pengertian Pelayanan Publik Menurut Para Ahli

Banyak para ahli mendefinisikan pelayanan publik, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Menurut Philip Kotler, pelayanan merupakan tindakan atau pelaksanaan yang dapat diberikan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya menunjukkan ketidaknyataan dan tidak mengakibatkan kekuasaan atas segala sesuatunya. Pada hakikatnya pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik;¹⁵
- 2) Menurut Sampara Lukman, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urusan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara satu pihak ke pihak lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan;¹⁶

¹⁴ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, Jakarta: Gramedia.

¹⁵ Sampara Lukman, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta: STIA Lan Press, hlm. 8.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 6.

- 3) Menurut Inu Kencana, pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah individu yang memiliki kegiatan atau aktivitas yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat atas suatu produk secara fisik;¹⁷
- 4) Menurut H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat;¹⁸
- 5) Menurut Wasistiono, pelayanan publik adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan/atau kepentingan masyarakat;¹⁹ dan
- 6) Menurut Sinambela, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (rakyat) tentu saja

¹⁷ Lijian Poltak Sinambela, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Bandung: Bumi Aksara, hlm. 5.

¹⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, hlm. 19.

¹⁹ Hardiansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gava Media, hlm. 10.

dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah berkewajiban dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya. Kebutuhan yang dimaksud bukan kebutuhan yang sifatnya individual, akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh rakyatnya, contohnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.²⁰

Beberapa pendapat para ahli di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan publik adalah suatu kegiatan pemberian layanan oleh penyelenggara pelayanan publik yakni pemerintah, yang dilaksanakan sesuai dengan asas-asas dan prinsip-prinsip dalam pelayanan publik dan dengan ketentuan perundang-undangan untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya baik berupa barang publik ataupun jasa publik dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

c. Pengertian Pelayanan Publik dalam Peraturan Perundang-Undangan

Landasan konstitusional pelayanan publik diatur dalam Pasal 18 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Ketentuan dalam Pasal 18 A tersebut selanjutnya diimplementasikan ke dalam Undang-Undang

²⁰ Lijian Poltak Sinambela, dkk, 2011, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 5.

Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pengertian pelayanan publik dalam Pasal 1 angka 1 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 administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.²¹ Dengan demikian, tugas utama dari setiap instansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (*public service*) dan kesejahteraan bagi rakyatnya (*public welfare*) berdasarkan peraturan perundang-undangan.²²

Pengertian pelayanan publik berdasarkan Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Maka dari itu, sebenarnya pelayanan publik seharusnya memiliki standar yang berbeda antara satu daerah

²¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

²² M. Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda: Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Yogyakarta: Total Media, hlm. 140.

dengan daerah lainnya dan perlu mengingat pula kondisi dan situasi di masing-masing daerah.

Beberapa pengertian mengenai pelayanan publik di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan warga negara atau penduduk maupun dalam rangka pelaksanaan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, bahwa tidak ada alasan untuk menghambat penyelenggaraan publik terhadap warga negara atau penduduk oleh aparatur pemerintah baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah.

3. Maksud, Tujuan, Asas, dan Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Maksud dari pelayanan publik yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yakni memberikan perlindungan dan kepastian hukum dalam hubungan antara warga negara atau penduduk dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Maka dari itu, penyelenggara pelayanan publik akan mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum apabila bertindak dengan benar dan sesuai dengan hukum serta warga negara atau penduduk terlindungi dari

pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan mengenai tujuan dari pelayanan publik, diantaranya sebagai berikut:

- a. Terwujudnya balasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. Terpenuhi penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan publik.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan mengenai prinsip-prinsip atau asas-asas dalam pelayanan publik, diantaranya sebagai berikut:

- a. Kepentingan umum, yang artinya pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- b. Kepastian hukum, yang artinya terjaminnya hak dan kewajiban dalam pelayanan publik;

- c. Persamaan hak, yang artinya tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, yang artinya pemenuhan hak harus seimbang dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- e. Keprofesionalan, yang artinya pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan tugasnya;
- f. Partisipatif, yang artinya peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- g. Persamaan perlakuan (tidak diskriminatif), yang artinya setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- h. Keterbukaan, yang artinya setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;
- i. Akuntabilitas, yang artinya proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yang artinya pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;

- k. Ketepatan waktu, yang artinya setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yang artinya setiap pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan mengenai ruang lingkup dari pelayanan publik, diantaranya sebagai berikut:

- a. Pelayanan barang publik, mencakup pengadaan dan penyaluran, artinya pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh masyarakat (publik). Barang publik tersebut merupakan hasil dari kegiatan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik;
- b. Pelayanan jasa publik, artinya pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dihasilkan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang mendapat pelimpahan tugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik; dan
- c. Pelayanan administratif, artinya pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat (publik). Pelayanan dokumen tersebut dimulai dari seseorang yang

memperoleh akta kelahiran sampai orang tersebut memperoleh akta kematian.

4. Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pola penyelenggaraan pelayanan publik harus dilaksanakan secara sistematis, akuntabel dan transparasi. Pola penyelenggaraan pelayanan publik tersebut diantaranya sebagai berikut:

- a. Fungsional, yang artinya pola pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya;
- b. Terpusat, yang artinya pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan;
- c. Terpadu, yang artinya:
 - 1) Terpadu satu atap, yaitu pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatukan; dan

- 2) Terpadu satu pintu, yaitu pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
- d. Gugus tugas, yang artinya petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.²³

Konsep dalam pola penyelenggaraan pelayanan publik yang biasanya diterapkan di Indonesia adalah pola penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu. Pola penyelenggaraan tersebut pada dasarnya ditujukan untuk merubah paradigma penyelenggaraan pelayanan publik yang secara garis besar meliputi peningkatan kualitas pelayanan publik, *reinventing government* (pembaharuan sistem birokrasi), dan pemangkasan birokrasi.²⁴

B. Penyandang Disabilitas

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan penyandang dengan sebutan orang yang menyandang (menderita) sesuatu. Sedangkan disabilitas

²³ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, hlm. 103.

²⁴ Muh. Jufri Dewa, 2011, *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik*. Kendari: Unhalu Press, hlm. 129.

merupakan kata serapan dari bahasa Inggris yakni *disability* (jamak: *disabilities*) yang artinya cacat atau ketidakmampuan. Difabel juga merupakan kata serapan dari bahasa Inggris yakni *different people are* yang artinya manusia itu berbeda dan *able* yang artinya dapat, bisa, sanggup, mampu.²⁵

Pengertian penyandang disabilitas juga dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Pasal 1 menyebutkan bahwa penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.²⁶ Teori penyandang disabilitas menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yakni: *Disability* adalah keterbatasan kekurangmampuan untuk melaksanakan kegiatan secara wajar bagi kemanusiaan yang diakibatkan oleh kondisi *impairment* (kerusakan atau kelemahan).

Kementerian Sosial juga mengartikan penyandang disabilitas dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial, bahwa yang disebut dengan penyandang disabilitas adalah mereka yang memiliki keterbatasan fisik,

²⁵ Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi Keempat, Jakarta: Gramedia.

²⁶ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama dimana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan hal ini dapat mengalami partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.²⁷

Kebijakan baru yang berkaitan dengan penyandang disabilitas juga tertuang dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights of Persons With Disabilities* atau Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Dalam undang-undang tersebut, orang yang mengalami kedisabilitas, disebut dengan sebutan penyandang disabilitas. Undang-undang tersebut juga memandang penyandang disabilitas sebagai warga masyarakat yang memiliki hak dan kesempatan yang sama dengan warga masyarakat lainnya dalam mendapatkan kesejahteraan sosial.

Secara kodrati manusia memiliki hak asasi manusia yang bersifat *universal* (umum) dan langgeng. Hak-hak tersebut perlu dilindungi, dihormati, dan dipertahankan sehingga perlindungan hak asasi manusia berlaku untuk masyarakat khususnya penyandang disabilitas. Jika mengacu pada undang-undang tersebut, penyandang disabilitas adalah setiap orang atau individu yang mempunyai keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap

²⁷ Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial.

masyarakatnya dapat menemui hambatan yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak.

Untuk mempermudah dalam memahami perbedaan definisi tentang disabilitas tersebut, disajikan beberapa definisi atau pengertian kedisabilitan menurut beberapa ahli.²⁸ Banyak metode pendekatan mengenai pengertian penyandang disabilitas, akan tetapi pendekatan medis yang merupakan metode pendekatan paling tua dalam mendefinisikan mengenai kedisabilitan.

Pendekatan ini melihat kedisabilitan perlu penanganannya harus ditujukan pada rehabilitasi atau pengobatan untuk memulihkan fungsi dari anggota tubuh. Permasalahan kedisabilitan harus ditangani dengan menyesuaikan dengan berbagai aspek dari penyandang disabilitas sesuai dengan derajat kedisabilitan yang dimiliki seseorang. Jika teknologi semakin maju, fasilitas memadai dan berpihak kepada penyandang disabilitas, maka mereka tidak akan pernah mengalami hambatan dalam melakukan aktivitasnya sehari-hari.

Kecacatan dikenal dengan 2 (dua) konsep yang kedua konsep tersebut berkonotasi kecacatan, konsep-konsep tersebut diantaranya *impairment* (kerusakan atau kelemahan) dan *disability* atau *handicap* (cacat atau

²⁸ <http://bambang-rustanto.blogspot.com/2014/05/konsep-disabilitas.html> (Di akses pada 30 Maret 2018, pada pukul 10.59 WIB).

ketidakmampuan). Coloridge juga mendefinisikan difabel menjadi 2 (dua) definisi, diantaranya:²⁹

1. *Impairment* (kerusakan atau kelemahan) adalah ketidaklengkapan atau ketidaknormalan yang disertai akibatnya terhadap fungsi tertentu. Misalnya, kelumpuhan di bagian bawah tubuh disertai ketidakmampuan untuk berjalan; dan
2. *Disability* atau *Handicap* (cacat atau ketidakmampuan) adalah kerugian atau keterbatasan dalam aktivitas tertentu sebagai akibat faktor-faktor orang-orang yang menyandang kerusakan atau kelemahan tertentu dan karena itu mengeluarkan orang-orang itu dari arus sosial.

Impairment (kerusakan atau kelemahan) juga dapat dikatakan sebagai jenis kecacatan yang dialami oleh penyandang disabilitas, sedangkan *disability* atau *handicap* (cacat atau ketidakmampuan) adalah akibat dari *impairment* (kerusakan atau kelemahan) itu sendiri. Sebagai contoh seorang penyandang disabilitas netra, penyandang disabilitas netra adalah orang atau individu yang mempunyai kelainan pada indera penglihatan yang mengakibatkan penglihatannya tidak berfungsi dengan baik, yang berdampak sulit dalam melakukan aktivitasnya. Hambatan inilah yang selanjutnya direspon oleh peraturan daerah ini.

²⁹ Coloridge, Peter, 1997, *Pembebasan dan Pembangunan, Perjuangan Penyandang Cacat di Negara-Negara Berkembang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 132.

Ciri-ciri penyandang disabilitas menurut Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial adalah mereka yang memiliki hambatan untuk melakukan aktivitas sehari-hari, memiliki hambatan dalam bekerja, dan tidak mampu dalam memecahkan masalahnya sendiri yang kemudian dibagi menjadi penyandang disabilitas fisik, penyandang disabilitas mental, dan penyandang disabilitas fisik dan mental. Penjelasan lebih lanjut diantaranya sebagai berikut:

1. Penyandang disabilitas fisik adalah setiap orang atau individu yang mengalami kelainan atau kerusakan fungsi organ tubuh dan/atau kehilangan organ sehingga mengakibatkan gangguan fungsi tubuh. Golongan penyandang disabilitas fisik, diantaranya:³⁰
 - a. Tuna Daksa (kelainan tubuh) adalah setiap orang atau individu yang memiliki gangguan gerak yang disebabkan oleh kelainan *neuro-muskular* dan struktur tulang yang bersifat bawaan (genetik), sakit atau akibat dari kecelakaan (kehilangan organ tubuh), polio, dan lumpuh;
 - b. Tuna Netra (kelainan indera penglihatan) adalah setiap orang atau individu yang memiliki hambatan dalam penglihatannya. Tuna

³⁰ Nur Kholis Reefani, 2013, *Panduan Anak Berkebutuhan Khusus*, Yogyakarta: Imperium, hlm. 17.

netra sendiri dapat digolongkan ke dalam dua golongan, yaitu buta total (*blind*) dan penglihatan yang lemah (*low vision*);

- c. Tuna Rungu (kelainan indera pendengaran) adalah setiap orang atau individu yang memiliki hambatan dalam pendengarannya. Tuna rungu dapat digolongkan ke dalam dua golongan, yaitu tuna rungu permanen dan tuna rungu tidak permanen. Akibat dari hambatan pendengaran ini dapat menimbulkan hambatan lainnya yaitu dalam hal berbicara sehingga biasa disebut tuna wicara;
- d. Tuna Wicara (kelainan dalam berbicara) adalah setiap orang atau individu yang mengalami kesulitan dalam mengungkapkan pikirannya melalui bahasa verbal, sehingga sulit dan bahkan tidak dapat dimengerti oleh orang lain. Kelainan bicara ini dapat bersifat fungsional karena kemungkinannya disebabkan dari ketunarunguan dan memang berasal dari ketidaksempurnaan orang dalam berbicara ataupun adanya gangguan pada organ motorik yang berkaitan dengan masalah bicarannya; dan
- e. Tuna Ganda (disabilitas ganda) adalah penderita cacat yang memiliki lebih dari satu kecacatan (cacat fisik dan mental).

2. Penyandang Disabilitas Mental

Penyandang disabilitas mental adalah setiap orang atau individu yang memiliki kelainan mental dan/atau tingkah laku yang disebabkan dari bawaan (genetik) atau penyakit. Orang tersebut tidak dapat

mempelajari dan melakukan perbuatan yang umum layaknya orang normal, sehingga menjadi hambatan dalam melakukan aktivitas sehari-hari.

3. Penyandang Disabilitas Fisik dan Mental

Penyandang disabilitas fisik dan mental adalah setiap orang atau individu yang memiliki kelainan fisik dan mental atau cacat ganda.

Penjelasan mengenai penyandang disabilitas lainnya dikemukakan oleh Ferial dan Slamet, yang mendefinisikan penyandang disabilitas sebagai bayi atau anak atau dewasa atau orang tua yang mengalami gangguan-gangguan yaitu:

1. Gangguan kejang (ayan), adalah kedisabilitasan yang disebabkan oleh adanya iritasi didalam otak. Tanda-tanda awal yang dapat dilihat dari gangguan kejang ini adalah penderita melamun, kepala dan leher berpaling kesatu sisi, berputar dan kemudian terkulai, mata terbalik keatas, mengeluarkan suara dan gerakan badan (kejang);
2. Gangguan belajar, yaitu keadaan dimana seseorang mengalami hambatan dalam mempelajari sesuatu, karena memiliki tingkat kecerdasan atau kepandaian yang rendah dibandingkan dengan yang lainnya. Rendahnya tingkat kecerdasan ini disebabkan adanya proses perkembangan individu yang lebih terlambat atau berhenti lebih cepat;
3. Gangguan wicara, adalah seseorang yang mengalami hambatan dalam berbicara atau menyampaikan sesuatu. Gangguan wicara ditandai dengan

keadaan dimana orang sama sekali tidak bisa bicara, atau masih bisa bicara tetapi dengan pengucapan tidak jelas atau tidak lengkap sehingga tidak bisa dipahami oleh orang lain;

4. Gangguan pendengaran, yaitu seseorang yang mengalami hambatan dalam mendengar sehingga tidak dapat berkomunikasi atau masih bisa berkomunikasi tetapi tidak baik. Biasanya seseorang yang mengalami gangguan pendengaran total, bila tidak dilatih bisa berakibat gangguan pada bicaranya atau bahkan tidak bisa bicara sama sekali;
5. Gangguan pengelihatn, adalah seseorang yang mempunyai kelainan pada indera pengelihatn sedemikian rupa, sehingga menghambat dalam melaksanakan aktivitas sehari-hari. Gangguan pengelihatn ini dibedakan antara gangguan ringan, setengah berat atau sedang dan gangguan berat atau tidak bisa melihat sama sekali;
6. Gangguan gerak, yaitu keadaan dimana seseorang mengalami hambatan dalam menggerakkan lengan, badan, atau tungkai. Hal ini disebabkan karena lemahnya fungsi dari lengan, badan dan tungkai, atau karena kehilangan salah satu anggota badannya;
7. Gangguan perkembangan, yaitu kondisi secara khusus yang dialami oleh bayi atau anak kecil, dimana perkembangannya tidak senormal orang lain seusianya. Keadaan ini terlihat dimana seorang anak atau bayi tidak bisa melaksanakan tugas-tugas perkembangan secara wajar;

8. Gangguan tingkah laku, yaitu keadaan dimana seseorang memperlihatkan gangguan tingkah laku karena pikirannya tidak bekerja seperti biasanya, berubah-ubah dan tidak dapat berpikir jernih, dan bahkan tidak menyadari akan tingkah lakunya;
9. Gangguan mati rasa, yaitu keadaan dimana seseorang sudah tidak dapat memfungsikan indera perasanya. Tanda-tandanya terlihat dimana orang tidak merasakan sesuatu yang mengenai tangan atau lengan dan tungkai atau kaki; dan
10. Gangguan lain-lain, yaitu seseorang yang mengalami gangguan selain yang telah disebutkan di atas seperti bibir sumbing, luka bakar, sesak, termasuk yang mengalami gangguan atau disabilitas ganda.

C. Hak-Hak Penyandang Disabilitas

1. Hak Konstitusi Penyandang Disabilitas di Indonesia

Para penyandang disabilitas seharusnya menerima dukungan yang dibutuhkan misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan, pelayanan sosial, dan masih banyak lainnya. Sehingga hak-hak dari penyandang disabilitas tersebut dalam perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) dikategorikan sebagai hak khusus bagi kelompok masyarakat

tertentu.³¹ Secara konstitusional hak penyandang disabilitas perlu diatur dengan baik dalam konstitusi maupun di dalam undang-undang, yang tujuannya bukan hanya untuk menjamin pemenuhan hak dan kebutuhan para penyandang disabilitas, tetapi juga memberikan tanggungjawab kepada pemerintah dan juga masyarakat untuk lebih berperan aktif dalam meningkatkan harkat dan martabat para penyandang disabilitas.

Landasan hak konstitusional yang mengatur mengenai perlindungan khusus bagi para penyandang disabilitas diatur dalam Pasal 28 H ayat (2) jo Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Pasal 28 H ayat (2) mengatur bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Konteks dari Pasal 28 H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) kemudian diperjelas dengan Pasal 5 ayat (3) jo Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Pengaturan ini

³¹ Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL., dkk, 2001, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Bandung: Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, hlm. 140-152.

diperkuat oleh Pasal 42 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mengatur bahwa setiap penyandang cacat atau penyandang disabilitas, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.

Pemaknaan di atas tersebut menegaskan bahwa kelompok penyandang disabilitas diartikan sebagai “setiap orang” dalam Pasal 28 H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Kemudian dalam penafsiran lainnya disebutkan makna ”kemudahan” dan “perlakuan khusus” bukan diartikan sebagai perlakuan yang diskriminatif, tetapi tetap dalam lingkup pemenuhan hak konstitusional bagi para penyandang disabilitas. Maka dari itu, para penyandang disabilitas mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama dengan masyarakat non disabilitas (orang normal) tanpa adanya perlakuan diskriminasi. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 28 I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang mengatur bahwa setiap orang berhak atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Penyandang disabilitas merupakan bagian dari Warga Negara Indonesia (WNI), sudah selayaknya mendapatkan perlakuan khusus.

Setidaknya terdapat dua makna dari perlakuan khusus tersebut, yang pertama adalah sebagai upaya perlindungan dari kerentanan terhadap berbagai tindakan diskriminasi³² dan hal paling utama perlindungan dari berbagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Sedangkan perlakuan khusus yang kedua adalah bentuk keberpihakan kepada para penyandang disabilitas dengan berupa perlakuan khusus dan/atau perlindungan yang lebih sebagai kompensasi atas kedisabilitasannya yang dialaminya demi memperkecil atau menghilangkan dampak dari kedisabilitasannya sehingga memungkinkan untuk menikmati, serta berperan dan berkontribusi secara optimal dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Prinsip yang dilaksanakan dalam pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2015 tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas sebenarnya penyandang disabilitas juga memiliki hak serta kesempatan yang sama dan setara yang harus dipenuhi sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Hak dan kesempatan yang dimaksud tersebut, diantaranya sebagai berikut:

- a. Bidang pendidikan;
- b. Bidang ketenagakerjaan;
- c. Bidang kesehatan;
- d. Bidang sosial;

³² Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

- e. Bidang seni, budaya, dan olahraga;
- f. Bidang politik;
- g. Bidang hukum;
- h. Bidang aksesibilitas; dan
- i. Bidang penanggulangan bencana.

2. Konsep Pemenuhan Hak Konstitusional Penyandang Disabilitas

Hakikat manusia diciptakan Tuhan di dunia ini adalah sama, namun dari manusia sendiri yang saling membedakan antara sesama manusia, baik dari segi sikap, perlakuan, maupun perilakunya. Hal yang membedakan tersebut yang sering dirasakan oleh mereka yang mengalami keterbatasan, baik secara fisik, mental, maupun fisik dan mental. Karena kecacatan tersebut tentu saja tidak diharapkan oleh setiap manusia, baik yang menyandang disabilitas maupun yang tidak menyandang disabilitas.

Permasalahan yang paling mendasar bagi para penyandang disabilitas adalah kurangnya pemahaman masyarakat maupun aparaturnya pemerintah yang terkait mengenai arti disabilitas dan keberadaan dari penyandang disabilitas sebagai bagian dari Warga Negara Indonesia (WNI). Masih banyak yang beranggapan bahwa disabilitas merupakan sebuah aib, kutukan, atau memalukan yang membuat sebuah keluarga tidak menjadi terbuka karena memiliki anggota keluarga yang

menyandang disabilitas. Banyak anggapan terhadap para penyandang disabilitas disamakan dengan orang sakit dan orang yang tidak berdaya sehingga tidak perlu diberikan pendidikan dan pekerjaan. Sehingga hal tersebutlah yang mengakibatkan para penyandang disabilitas tidak mendapatkan hak dan kesempatan yang sama seperti warga negara lainnya.

Hal tersebut yang mengakibatkan para penyandang disabilitas tidak mendapatkan hak dan kesempatan yang layak. Sehingga para penyandang disabilitas sangat rentan untuk dijadikan alat produksi yang murah, misalnya menjadi pekerja anak atau menjadi buruh perempuan yang selalu dibayang-bayangi akan tindakan pelanggaran hak asasi manusia. Sebagai contoh dalam dunia kerja, apabila seorang penyandang disabilitas datang untuk melamar pekerjaan seringkali mereka tidak dipandang, disisihkan, dan tidak jarang pula mereka dianggap sebagai petugas sosial yang datang untuk meminta sumbangan.³³ Dengan kondisi seperti itu para penyandang disabilitas sangat rentan terkena tindakan diskriminatif. Oleh karena itu, kehidupan para penyandang disabilitas tersebut jauh lebih sulit.³⁴

³³ Fatkhur Rokhim dan Pambudi Handoyo, “Makna Kerja Bagi Penyandang Disabilitas Di Yayasan Bina Karya “Tiara *HandyCraft*”, Surabaya”, *Jurnal Paradigma Volume 3*, No. 3 (Juni , 2015), hlm. 3.

³⁴ Fajri Nursyamsi, dkk, 2015, *Kerangka Hukum Penyandang Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, hlm. 19.

Salah satu cara untuk meminimalisir tindakan diskriminasi terhadap para penyandang disabilitas adalah dengan cara memberikan perlindungan secara penuh dan setara dengan yang lainnya. Hal tersebut sudah diatur dalam Pasal 3 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yaitu untuk mewujudkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia serta kebebasan dasar para penyandang disabilitas secara penuh dan setara dengan yang lainnya. Maksud dari kata setara disini berarti menempatkan para penyandang disabilitas setara, seimbang atau sejajar dengan orang yang non disabilitas atau dengan istilah memanusiakan manusia.

Perlindungan terhadap para penyandang disabilitas diartikan untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada para penyandang disabilitas untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan para penyandang disabilitas. Perlindungan terhadap para penyandang disabilitas juga dapat diartikan sebagai upaya untuk menciptakan lingkungan dan fasilitas umum yang aksesibilitasnya, demi mendapatkan kesamaan dan kesempatan bagi para penyandang disabilitas untuk hidup mandiri dan bermasyarakat.³⁵

Pengaturan mengenai hak-hak para penyandang disabilitas tersebut membawa konsekuensi hukum bagi negara dan warganya. Masyarakat

³⁵ Zulkarnain Ridlwan, “Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Penyandang Disabilitas (*Rights Of Persons With Disabilities*)”, *Jurnal Ilmu Hukum Volume 7*, No. 2 (Mei-Agustus, 2013), hlm. 237-238.

disini terikat, karena memiliki kewajiban untuk menghormati hak-hak para penyandang disabilitas. hal tersebut telah diamanatkan dalam Pasal 28 J ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang menyebutkan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pasal 28 J ayat (1) tersebut diperkuat oleh Pasal 69 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa:

- a. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- b. Setiap hak asasi manusia seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggungjawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik serta juga menjadi tugas pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya.

Konsekuensi bagi negara adalah adanya kewajiban bagi negara untuk melindungi (*the obligation to protect*) dan memenuhi (*the obligation to fulfill*) hak-hak dari para penyandang disabilitas. Kewajiban yang dimaksud tidak hanya terfokus pada upaya perlindungan dari pelanggaran yang dilakukan oleh negara, namun juga terhadap pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh pihak lain (non-negara) yang akan mengganggu perlindungan terhadap hak-hak para penyandang

disabilitas. Dalam hal ini perlindungan yang dilakukan oleh negara untuk menghindarkan para penyandang disabilitas dari ancaman pelantaran atau eksploitasi dan lain-lain. Sedangkan kewajiban untuk memenuhi (*the obligation to fulfill*) adalah kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial dan praktis, yang perlu dilakukan untuk memenuhi hak-hak para penyandang disabilitas yang telah dijamin oleh konstitusi maupun peraturan perundang-undangan, dalam hal ini negara wajib menyediakan berbagai fasilitas fisik maupun fasilitas non fisik khususnya jaminan dalam pemeliharaan dan kesejahteraan secara permanen kepada para penyandang disabilitas dari kalangan penyandang disabilitas kategori berat.³⁶

Upaya dalam perlindungan dan pemenuhan hak-hak para penyandang disabilitas tersebut, negara harus mengacu pada prinsip-prinsip atau asas-asas umum, diantaranya sebagai berikut:

- a. Penghormatan pada martabat yang melekat, otonomi individual, termasuk dalam kebebasan untuk menentukan pilihan, dan dalam kemerdekaan seseorang;
- b. Bersikap non diskriminasi;
- c. Berpartisipasi penuh, efektif, dan keikutsertaan dalam kehidupan bermasyarakat;

³⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), 2015, *Naskah Akademik RUU Disabilitas*, hlm. 39.

- d. Penghormatan atas perbedaan dan penerimaan para penyandang disabilitas sebagai bagian dari keragaman kemanusiaan;
- e. Melakukan kesetaraan kesempatan;
- f. Aksesibilitas;
- g. Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan; dan
- h. Penghormatan atas kapasitas yang berkembang dari penyandang disabilitas anak dan penghormatan atas hak penyandang disabilitas anak untuk melindungi identitas mereka.³⁷

Prinsip atau asas di atas tersebut merupakan suatu pedoman yang digunakan dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 11 Tahun 2015 tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Maka dari itu, diharapkan para penyandang disabilitas mempunyai kesempatan, kesetaraan dan kesamaan hak dan kewajiban dengan orang normal pada umumnya.

³⁷ Rahayu Repindowaty dan Bustanuddin, “Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Menurut *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*”, *Jurnal Inovatif Volume 7*, No. 1 (Januari, 2015), hlm. 26.