

Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia : MENUJU INDONESIA RAMAH DISABILITAS

Tim Penulis :

Fajri Nursyamsi

Estu Dyah Arifianti

Muhammad Faiz Aziz

Putri Bilqish

Abi Marutama

PUSAT STUDI HUKUM DAN KEBIJAKAN INDONESIA

2015

Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia :
MENUJU INDONESIA RAMAH DISABILITAS

Penulis : Fajri Nursyamsi
Estu Dyah Arifianti
Muhammad Faiz Aziz
Putri Bilqish
Abi Marutama
Desain Sampul : Ardi Yunanto
Penerbit : Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

Cetakan Pertama: 2015

xii, 130 hlm.: illus.; 14,8 x 21 cm

Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas
penulis, Fajri Nursyamsi ... [et.al.]
ISBN 978-602-70696-6-4

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor, UG 11-12
Jl. Kuningan Madya, Kav 5-6
Jakarta 12980 – Indonesia
T: (+6221) 83701809
F: (+6221) 83701810

www.pshk.or.id

www.perlemen.net

www.danlevlibrary.net

www.jentera.ac.id

twitter: @pantauDPR

KATA PENGANTAR

Undang-Undang tentang Penyandang Cacat tahun 1997 sudah harus direvisi. Pasca keluarnya *Convention on the Right of Persons with Disabilities* (CRPD) tahun 2006, wacana tentang perubahan pendekatan dari *charity based* menuju *human right based*, semakin menguat di Indonesia.

Sejak tahun 2012, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) aktif melakukan riset dan advokasi dalam isu disabilitas. Bersama-sama dengan berbagai organisasi lain, kami memandang bahwa perubahan undang-undang tidak hanya penting untuk mendorong pendekatan baru, tapi juga sebagai upaya untuk mewujudkan lingkungan yang mendukung bagi penyandang disabilitas untuk dapat hidup mandiri dan inklusif di tengah masyarakat.

PSHK berharap agar buku ini bisa menjadi bagian dari upaya bersama itu. Buku ini berusaha memberikan gambaran awal dalam memahami aspek hukum terkait isu disabilitas di Indonesia. Atas terbitnya buku ini, kami mengucapkan terima kasih kepada *Australia Indonesia Partnership for Justice* (AIPJ) dan *The Asia Foundation* (TAF) yang telah mendukung penuh riset dan penerbitannya. Semoga melalui buku ini dapat mendorong percepatan terwujudnya cita-cita bersama menuju Indonesia Ramah Disabilitas.

Eryanto Nugroho
Direktur Eksekutif
Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

PENGANTAR PENULIS

Buku ini hadir bukan sekadar memenuhi kewajiban dari hasil penelitian yang Kami lakukan, tetapi juga bentuk dari kontribusi Kami atas perkembangan isu disabilitas dalam aspek hukum dan perundang-undangan. Kontribusi yang terasa sangat penting mengingat masih minimnya penelitian serupa yang dilakukan, sehingga tidak banyak perkembangan yang terjadi dalam memandang isu disabilitas dalam kacamata hukum di Indonesia. Kondisi itu sedikit banyak mempengaruhi sikap tindak Negara ini dalam upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak warga negara penyandang disabilitas.

Kajian serupa, yaitu melihat isu disabilitas dalam kerangka hukum dan perundang-undangan, sudah banyak berkembang di berbagai negara. Hal itu berpengaruh langsung terhadap konsep dan cara pandang terhadap disabilitas dalam berbagai produk hukum, baik di suatu negara tertentu atau dalam suatu konvensi internasional. Ada perubahan yang signifikan dari perkembangan itu, yaitu disabilitas sudah tidak lagi dianggap sebagai suatu tragedi yang segala permasalahannya dapat hanya diselesaikan dengan bantuan. Disabilitas sudah dipandang sebagai bagian dari keragaman umat manusia dan kemanusiaan yang hadir ditengah masyarakat. Selain itu, disabilitas sudah tidak lagi hanya dilihat dari aspek medis, yang hanya akan mengarah kepada pemaknaan “normal” dan “tidak normal”, tetapi sudah bergeser dengan dilihat dari aspek sosial, yaitu melihat dari hambatan yang muncul dari hasil interaksi dan kondisi lingkungan sekitar.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang sudah terlibat dalam penulisan Buku “Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas” ini, yang tentunya tidak dapat kami sebutkan satu per satu. Semoga buku ini mampu menjadi referensi yang menjembatani perubahan cara pandang terhadap disabilitas di Indonesia, terutama dalam aspek hukum dan perundang-undangan. Selain itu, buku ini juga diarahkan sebagai alat advokasi bagi para pegiat isu disabilitas, dan juga menjadi sumber pengetahuan bagi para pemegang kebijakan dalam merevisi maupun membentuk peraturan perundang-undangan terkait dengan upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas.

Fajri Nursyamsi
Perwakilan Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	1
PENGANTAR PENULIS	4
DAFTAR ISI.....	5
DAFTAR TABEL	7
DAFTAR GRAFIK	8
BAB I.....	9
PERAN STRATEGIS PERATURAN DALAM ISU DISABILITAS	9
I. DISABILITAS DAN HAM PASCA REFORMASI.....	9
II. PENTINGNYA PERUBAHAN PADA PERATURAN ISU DISABILITAS.....	10
BAB II.....	14
HAK ASASI MANUSIA DAN DISABILITAS.....	14
I. PERKEMBANGAN HAM DAN DISABILITAS.....	14
II. DISABILITAS DALAM BERBAGAI PERSPEKTIF.....	18
BAB III.....	22
KERANGKA HUKUM TERKAIT PENYANDANG DISABILITAS DI INDONESIA.....	22
I. PERLINDUNGAN PENYANDANG DISABILITAS DALAM UUD NRI 1945	22
II. PERLINDUNGAN PENYANDANG DISABILITAS DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA.....	24
A. Analisa Kuantitatif.....	24
B. Analisa Substansi	32
C. Disabilitas dalam Lingkup Pengertian Kesehatan Jasmani dan Rohani	48
D. Perlindungan Penyandang Disabilitas dalam Perspektif CRPD.....	49
BAB IV	59
PERBANDINGAN KEBIJAKAN TERKAIT PENYANDANG DISABILITAS DI BERBAGAI NEGARA.....	59
I. KERANGKA KEBIJAKAN DAN HUKUM DISABILITAS DI MALAYSIA	59
II. KERANGKA HUKUM DAN KEBIJAKAN DISABILITAS DI SINGAPURA.....	67
III. KERANGKA HUKUM DAN KEBIJAKAN DISABILITAS DI AUSTRALIA.....	76
IV. KERANGKA HUKUM DAN KEBIJAKAN DISABILITAS DI UNITED KINGDOM.....	83
BAB V	90
PENUTUP.....	90
I. KESIMPULAN	90
II. REKOMENDASI.....	91

DAFTAR PUSTAKA 93

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Daftar Peraturan Perundang-undangan terkait Disabilitas	22
Tabel 4.1 Tautan Regulasi Malaysia dengan UNCPRD	61
Tabel 4.2 Tautan Regulasi Singapura dengan UNCPRD	72
Tabel 4.3 Tautan Regulasi Australia dengan UNCPRD	77
Tabel 4.4 Tautan Regulasi United Kingdom dengan UNCPRD	84

DAFTAR GRAFIK

Grafik 3.1 Jenis Peraturan Perundang-undangan terkait Disabilitas	23
Grafik 3.2 Persebaran Pengaturan Disabilitas berdasarkan Sektor yang Mengatur	24
Grafik 3.3 Pembagian Peraturan terkait Disabilitas berdasarkan Jenis Peraturan dan Sektor	24

BAB I

PERAN STRATEGIS PERATURAN DALAM ISU DISABILITAS

I. DISABILITAS DAN HAM PASCA REFORMASI

Penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia merupakan salah satu amanat reformasi. Upaya perubahan yang telah dilakukan dalam bidang hukum adalah dengan memasukan jaminan HAM bagi warga negara dalam konstitusi, yaitu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945).¹ Dalam amandemen kedua UUD NRI 1945 dimasukan ketentuan mengenai HAM, yang dicantumkan dalam Bab tambahan, yaitu Bab XA. Penambahan jaminan HAM dalam konstitusi merupakan bukti bahwa bangsa Indonesia dengan serius ingin mendorong penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM oleh negara bagi warga negaranya. Upaya tersebut juga sebagai satu langkah nyata dalam membentuk Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.²

HAM bersifat universal, langgeng, tidak dapat dikurangi, dibatasi, dihalangi, apalagi dicabut atau dihilangkan oleh siapa pun, termasuk Negara.³ HAM dalam segala keadaan, wajib dihormati, dilindungi, dan dipenuhi tidak hanya oleh negara tetapi semua elemen bangsa termasuk pemerintah hingga masyarakat. Dengan pemahaman seperti itu, maka penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM terhadap warga negara harus dijamin dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Ruang lingkup warga negara dalam hal ini luas, mencakup siapapun tanpa terkecuali sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) UUD NRI 1945,⁴ termasuk di dalamnya penyandang disabilitas. Penegasan mengenai lingkup itu sangat penting, karena HAM bagi penyandang disabilitas masih kerap diabaikan, bahkan dilanggar. Pelanggaran terjadi karena penyandang disabilitas tidak dianggap sebagai bagian dari warga negara, bahkan juga tidak dianggap manusia.⁵

¹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, UUD NRI Tahun 1945.

² Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008).

³ *Ibid.*

⁴ Pasal 25 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

⁵ Kesadaran akan perkembangan HAM dengan memandang seorang manusia sesuai dengan hak asasinya juga terjadi di dunia internasional pada sepuluh tahun terakhir atau pasca perang dingin dimulai. Lihat, Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dan Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2008), hlm. 1.

Penyandang disabilitas mengalami hambatan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam waktu lama yang dalam berinteraksi di lingkungan sosialnya,⁶ sehingga dapat menghalangi partisipasi mereka secara penuh dan efektif dalam masyarakat berdasarkan pada asas kesetaraan dengan warga Negara pada umumnya.⁷ Sebagai bagian dari umat manusia dan warga Negara Indonesia, maka penyandang disabilitas secara konstitusional mempunyai hak dan kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu, peningkatan peran serta penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak dan kewajiban para penyandang disabilitas dalam pembangunan nasional merupakan hal yang sangat urgen dan strategis.

Dengan bergulirnya semangat reformasi dan demokratisasi yang bertumpu pada penguatan sendi-sendi dasar HAM, maka penyandang disabilitas pada hakekatnya adalah makhluk sosial yang memiliki potensi, sehingga berpeluang untuk berkontribusi dan berperan secara optimal dalam segala aspek kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Penyandang disabilitas bahkan mempunyai potensi besar untuk menjadi *change of social agent* bagi pembangunan di segala bidang serta berkesempatan untuk tampil mengukir prestasi gemilang secara multidisipliner pada tingkat lokal, regional, nasional, hingga internasional.⁸

II. PENTINGNYA PERUBAHAN PADA PERATURAN ISU DISABILITAS

Perkembangan di dunia sudah menempatkan hukum dan disabilitas bukan hanya sekedar obyek penelitian, tetapi sudah menjadi mata kuliah yang diajarkan di berbagai Universitas, contohnya di Amerika Serikat.⁹ Selain itu, di negara Amerika Utara dan negara Eropa, isu disabilitas dalam koridor hukum sudah termasuk dalam bidang keamanan dan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas.¹⁰ Perkembangan itu menjadikan kebijakan, yang dicerminkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, menjadi lebih maju dan sesuai dengan perkembangan zaman. Dengan peraturan yang berkembang, maka penyandang disabilitas bukan hanya diposisikan sebagai obyek hukum, tetapi subyek yang tidak terisahkan dari masyarakat secara umum.

Di Indonesia, hukum dalam isu disabilitas tidak banyak berkembang. Hal itu menjadikan penyandang disabilitas masih masuk dalam obyek kebijakan yang hanya fokus kepada

⁶ *Ibid.*

⁷ United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD, 2007, Article 3 (e).

⁸ Dewan Perwakilan Rakyat RI, Naskah Akademik RUU Penyandang Disabilitas versi Januari 2015 (Jakarta: DPR RI), hlm. 6.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Theresia Degener, *International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*, disampaikan pada Experts Meeting di Hongkong, 13-17 Desember 1999 (Berkeley Journal International, 2000), hlm. 180.

kesejahteraan, kesehatan, dan program santunan.¹¹ Kondisi itu membuat penyandang disabilitas menjadi bagian yang terpisahkan dari masyarakat secara umum, yang kemudian mencederai prinsip persamaan (*equality*).¹² Sebagai contoh, UU yang khusus mengatur penyandang disabilitas adalah Undang-undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.¹³ UU itu seharusnya mampu memberikan jaminan lebih operasional dalam rangka pemenuhan hak penyandang disabilitas di Indonesia. Namun, melihat dari judulnya saja, sudah dapat diketahui bahwa paradigma yang digunakan masih melihat kepada kondisi fisik seseorang, yang merupakan konsep lama yang tetap dipertahankan.

UU Penyandang Cacat sudah tidak relevan dalam menjalankan tugasnya tersebut, baik dalam konteks sosiologis, yuridis, maupun filosofis. Secara sosiologis, permasalahan mendasar dari penyandang disabilitas adalah kurangnya pemahaman masyarakat maupun aparat pemerintah yang terkait arti disabilitas dan keberadaan penyandang disabilitas sebagai bagian dari warga negara. Adanya anggapan bahwa disabilitas merupakan aib, kutukan dan memalukan membuat keluarga menjadi tidak terbuka mengenai anggota keluarganya yang memiliki disabilitas. Penyandang disabilitas tidak mendapat hak dan kesempatan yang sama seperti warga masyarakat lainnya. Penyandang disabilitas disamakan dengan orang sakit dan tidak berdaya sehingga tidak perlu diberikan pendidikan dan pekerjaan. Mereka cukup dikasihani dan diasuh untuk kelangsungan hidupnya.

Selain itu, fasilitas berupa aksesibilitas fisik dan non fisik untuk penyandang disabilitas relatif sangat terbatas sehingga menyulitkan mereka untuk bisa melakukan kegiatannya secara mandiri. Dalam pelaksanaan kehidupan bernegara dan berpartisipasi dalam pembuatan keputusan politik, misalnya dalam pengaturan pemilihan umum (pemilu), terdapat wadah bagi penyandang disabilitas mendapatkan hak politiknya dalam menggunakan hak pilih. Hal tersebut mencerminkan adanya persamaan dengan warga negara lainnya. Namun dalam praktik, pada Pemilu 2009 khususnya, masih banyak penyandang disabilitas yang kehilangan hak pilihnya karena petugas di tempat pemungutan suara tidak memahami bahwa penyandang disabilitas memiliki hak pilih yang dijamin oleh Konstitusi dan undang-undang.¹⁴ Seperti contohnya, pengguna kursi roda tidak dapat menggunakan hak memilihnya secara rahasia dan mandiri dikarenakan tidak tersedianya

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Indonesia, Undang-Undang tentang Penyandang Cacat, UU No. 4 Tahun 1997, LN No. 9 Tahun 1997, TLN No. 3670.

¹⁴ Pusat Pemilihan Umum Akses Penyandang Cacat, *Sosialisasi Informasi Pemilu 2014 yang Aksesibel dan Non Diskriminatif*, (Jakarta: PPUA Penca, 2015), hlm. 3.

aksesibilitas/kemudahan di TPS. Bagi pemilih tunanetra tidak disediakan alat bantu coblos dengan huruf *braille* sehingga mereka menggunakan hak memilihnya dengan pendampingan.

Kondisi tersebut terus berlangsung selama hampir 17 tahun keberlakuan UU Penyandang Cacat. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa prinsip dan konsepsi pengaturan dalam UU Penyandang Cacat sudah harus segera direvisi, agar cara pandang yang terbangun saat ini dapat berubah sesuai dengan prinsip-prinsip yang sudah diatur dalam CRPD.¹⁵

Secara yuridis, sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi nilai peradaban berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945,¹⁶ Indonesia meratifikasi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), melalui UU Nomor 19 tahun 2011. Hal ini menjadikan Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia yang berkomitmen melalui yuridis formal untuk mengambil segala upaya dalam mewujudkan secara optimal segala bentuk nilai kehormatan, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas sebagaimana yang tercantum dalam CRPD.

Selain itu, UU Penyandang Cacat disahkan berdasarkan UUD 1945 (sebelum amandemen). Oleh karena itu, UU itu sudah harus diganti dengan UU baru yang dibentuk berdasarkan UUD NRI 1945 (setelah amandemen). Selain melihat pada aspek formal, penggantian UU Penyandang Cacat dengan UU baru juga penting secara materil, karena seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa UUD NRI 1945 setelah amendemen lebih kuat dalam menjamin perlindungan HAM warga negara.

Secara filosofis, dengan dasar hukum dan kondisi di masyarakat yang sudah berbeda, maka ruh atau jiwa dari UU Penyandang Cacat sudah tidak sesuai dengan cara pandang yang saat ini berkembang. Selain itu, UU Penyandang Cacat juga dibentuk pada saat rezim orde baru, yang memiliki kebijakan-kebijakan dalam perlindungan HAM bagi warga negara yang berbeda dengan saat ini. Sebagai contoh, UU Penyandang Cacat masih menganggap sang manusia sebagai obyek dalam pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, sehingga kebijakan yang disusun masih didominasi rasa kasihan (*charity based*). Sedangkan cara pandang yang sekarang berkembang ada melihat interaksi antar manusia sebagai obyek utama, sehingga kebijakan yang disusun adalah untuk menciptakan kondisi yang non-diskriminasi karena semua manusia memiliki hak yang sama (*right based*).

Urgensi dari reformasi hukum terkait disabilitas harus diiringi dengan perhatian terhadap pengetahuan dan keberpihakan dari para pemegang kebijakan, terutama pembentuk Undang-

¹⁵ Dalam teori perundang-undangan, UU No. 4 Tahun 1997 pada dasarnya masih memiliki daya laku (*validity*), tetapi dalam implementasinya sudah tidak memiliki lagi daya guna (*efficacy*) yang kuat di masyarakat, sehingga tidak berhasil dan tidak relevan lagi untuk dipertahankan. Lihat, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta : Kanisius, 2007), hlm. 39.

¹⁶ *Ibid.*

undang. Menurut Saharuddin Daming, pemicu utama terjadinya marginalisasi dan diskriminasi terhadap penyandang disabilitas berpangkal dari melembaganya sikap dan perilaku *stereotype* dan prejudisme mulai dari kalangan awam, kelompok intelektual hingga elit penguasa. Namun hal yang paling berbahaya adalah jika sikap tersebut tumbuh dan bersemayam dalam diri para penguasa. Sebagai *decision maker*, mereka berpotensi melahirkan kebijakan yang bias HAM, karena dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan, memang berangkat dari rendahnya pengetahuan secara komprehensif tentang penyandang disabilitas. Akibatnya, kebijakan yang lahir penuh dengan nuansa diskriminasi, sinisme, apriori bahkan apatis.¹⁷

Disabilitas merupakan isu multisektor, tidak hanya terikat pada sektor sosial saja. Isu disabilitas juga berkaitan dengan sektor pendidikan, kesehatan, infrastruktur, transportasi, komunikasi, dan sektor lainnya. Hal itu menyebabkan perubahan yang akan dilakukan kedepan haruslah saling beriringan dan harmonis, antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Saat ini isu disabilitas dilekatkan hanya pada sektor sosial, sehingga *leading sector* Pemerintah untuk isu disabilitas adalah Kementerian Sosial. Paradigma itu harus segera dikoreksi dengan melekatkan isu disabilitas pada beragam sektor yang terkait. Kondisi saat ini, ada beragam kebijakan yang berkaitan dengan isu disabilitas, tetapi keberadaan kebijakan itu masih saling terpisah, bahkan tidak harmonis satu dengan yang lainnya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dalam upaya mendukung perubahan peraturan yang berkaitan dengan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas dalam berbagai sektor, penting untuk dilakukan penelitian terkait dengan kerangka hukum terkait dengan penyandang disabilitas. Kerangka hukum itu akan membantu dalam mengidentifikasi kondisi dan keperluan perubahan maupun pembentukan kebijakan baru. Agar perubahan kebijakan yang dimaksud dapat dilaksanakan dengan harmonis, sehingga memperkuat upaya pemenuhan hak penyandang disabilitas.

Analisa yang dilakukan dalam buku ini merupakan bentuk evaluasi dari kerangka hukum dalam isu disabilitas selama ini. Evaluasi itu merupakan langkah awal dalam mendukung pembentukan UU Penyandang Disabilitas, sebagai pengganti dari UU Nomor 4 Tahun 1997. Selain itu, evaluasi yang dilakukan sekaligus untuk terus melangkah mewujudkan cita-cita bersama, membangun Indonesia yang inklusif, Indonesia yang ramah disabilitas.

¹⁷ Saharuddin Daming, *Sekapur Sirih Tentang Perwujudan Hak Penyandang Disabilitas Di Indonesia*, (Jakarta: Komnas HAM, 2013), hal 3-4

BAB II

HAK ASASI MANUSIA DAN DISABILITAS

Perubahan cara pandang dari *charity based* menjadi *social based* sudah mendasari perkembangan isu disabilitas, terutama dalam konteks HAM. Saat ini, terutama setelah disahkannya CRPD, penyandang disabilitas tidak lagi dipandang sebagai kelompok yang hanya patut dikasihani, tetapi harus dijamin dan dipenuhi hak-haknya sebagai seorang manusia.

Walaupun begitu, perkembangan pemikiran tentang penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas tidak bersamaan dengan ide HAM secara umum.¹⁸ HAM bagi penyandang disabilitas terbilang tertinggal sejak awal kemunculan HAM pasca perang dunia kedua. Ada pihak yang menyatakan bahwa penyandang disabilitas merupakan bagian dari umat manusia yang termasuk dalam obyek HAM. Namun dalam kenyataannya, mulai dari stigma masyarakat sampa pada kebijakan suatu negara masih menghambat adanya jaminan HAM bagi penyandang disabilitas.

Dalam Bab II ini akan dijelaskan mengenai perkembangan HAM dan disabilitas, serta berbagai pemikiran yang mendasari perkembangan isu disabilitas tersebut. Pembahasan dalam Bab II akan menyertakan contoh-contoh yang terjadi di berbagai negara, termasuk Indonesia. Penjelasan dalam Bab II akan membantu pembaca memahami konteks dan perjalanan sejarah pemikiran tentang penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas.

I. PERKEMBANGAN HAM DAN DISABILITAS

Penyandang disabilitas merupakan salah satu kelompok minoritas terbesar di dunia, yaitu meliputi 600 juta orang, yang dua-per-tiga dari keseluruhan berada di negara berkembang. Para penyandang disabilitas telah diabaikan selama tiga dekade awal keberadaan PBB. Para perancang *International Bill of Human Rights* tidak memasukan penyandang disabilitas sebagai kelompok yang

¹⁸ Penyandang disabilitas sebagaimana dengan orang lainnya memiliki hak yang sama, yaitu Hak Ekosob (Ekonomi, Sosial, Budaya). Negara mempunyai kewajiban (*state obligation*) untuk memenuhi (*fulfill*), menghormati (*to respect*), dan melindungi (*to protect*) setiap hak pendidikan yang dimiliki oleh setiap warga negaranya. Dalam pasal 28 C Undang-undang Dasar 1945 pun dikatakan bahwa setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia, sehingga jelas disini kewajiban generic negara dalam pemenuhan hak pendidikan adalah memfasilitasi (*to facilitate*), memajukan (*to promote*), menyediakan (*to provide*). Lihat, Slamet Thohari, *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandang Disabilitas di Kota Malang* (Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014), hlm. 31

rentan terhadap pelanggaran HAM.¹⁹ Tak satu pun klausul kesetaraan dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948), Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (1966), dan Kovenan Internasional tentang Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966), yang secara eksplisit menyebutkan disabilitas sebagai kategori yang dilindungi. Adapun kata disabilitas yang dirujuk sebagai isu HAM dalam berbagai dokumen, hanya berkaitan dengan jaminan sosial dan kebijakan kesehatan preventif.

Baru pada tahun 1970-an, dengan diundangkannya Deklarasi Orang dengan Terbelakangan Mental (1971) dan Deklarasi Hak-hak Penyandang Disabilitas (1975), membuat penyandang disabilitas menjadi subyek dari deklarasi HAM. Namun begitu, instrumen awal itu masih mencerminkan gagasan disabilitas sebagai model medis. Model tersebut memandang penyandang disabilitas sebagai orang dengan masalah medis, yang penanganannya bergantung pada jaminan sosial dan kesejahteraan yang disediakan pada setiap negara.

Sepanjang tahun 1970-an dan 1980-an, Majelis Umum PBB menghasilkan sejumlah resolusi yang berdampak pada dilaksanakannya Program Aksi Dunia Penyandang Disabilitas tahun 1982. Instrumen tersebut mengarahkan pada Dekade PBB Penyandang Disabilitas periode 1982-1993. Dua tujuan awal dari program aksi itu adalah pencegahan dan rehabilitasi.²⁰ Baru setelah itu, tujuan berikutnya adalah persamaan kesempatan, yang kemudian membuat perubahan paradigma di tingkat internasional. Pemerataan kesempatan didefinisikan sebagai proses dalam sistem umum masyarakat, seperti fisik dan budaya lingkungan, perumahan dan transportasi, pelayanan sosial dan kesehatan, kesempatan pendidikan dan pekerjaan, budaya dan kehidupan sosial, termasuk olahraga dan fasilitas rekreasi yang diakses oleh semua. Sepanjang dekade tersebut, komponen hak yang sama dari kebijakan hukum dan disabilitas menjadi target utama dari gerakan hak-hak penyandang disabilitas internasional.²¹

Momentum besar lainnya yang membantu untuk mengubah paradigma medis menjadi pemenuhan hak penyandang disabilitas adalah terkait dengan dua laporan tematik, yaitu HAM di

¹⁹ Theresia Degener, *International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*, disampaikan pada Experts Meeting di Hongkong, 13-17 Desember 1999, (California: Berkeley Journal International, 2000), hlm. 187.

²⁰ Dua tujuan awal itu mencerminkan pendekatan yang masih tradisional dalam memandang disabilitas. Baca, *Ibid.*, hlm. 188.

²¹ Pada Putusan MK Nomor 10-17-23/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa hak konstitusional dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 adalah jaminan konstitusional terhadap mereka yang mengalami peminggiran, ketertinggalan, pengucilan, pembatasan, pembedaan, kesenjangan partisipasi dalam politik dan kehidupan publik yang bersumber dari ketimpangan struktural dan sosio-kultural masyarakat secara terus menerus (diskriminasi), baik formal maupun informal, dalam lingkup publik maupun privat atau yang dikenal dengan *affirmative action*. Adapun hak konstitusional dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 merupakan jaminan konstitusional bagi siapapun untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif atas dasar apapun. Apabila dikaitkan dengan Pasal 23 Undang-Undang a quo. Lihat Mahkamah Konstitusi, Putusan MK No. 10-17-23/PUU-VII/2009.

bidang kesehatan mental dan pelanggaran HAM yang berkaitan dengan penyandang disabilitas, yang dipersiapkan oleh Komisi PBB. Kedua laporan itu, untuk pertama kalinya, mengakui disabilitas sebagai subjek dalam divisi HAM PBB, yang dalam perkembangannya membantu membangun pemahaman bahwa penyandang disabilitas tidak hanya sebagai penerima belas kasihan dari orang lain tetapi juga sebagai subyek HAM. Namun begitu, tidak ada kegiatan tindak lanjut yang diambil di bawah naungan Komisi HAM PBB. Sementara pedoman dan standar yang diadopsi selama pelaksanaan Dekade PBB Penyandang Disabilitas periode 1982-1993, berbentuk proposal perjanjian tentang perlindungan HAM bagi penyandang disabilitas tidak menemukan dukungan mayoritas dalam Rapat Majelis Umum pada tahun 1987.

Sebagai alternatif, Majelis Umum PBB mengadopsi Peraturan Standar PBB tentang *Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* (STRE) pada 1993. STRE membangun penyandang disabilitas dan menonjolkan kesetaraan (*equality*), yaitu prinsip yang menyiratkan hak yang sama, dan menyatakan bahwa kebutuhan setiap individu adalah sama pentingnya, serta kebutuhan tersebut harus dijadikan dasar untuk perencanaan masyarakat dan bahwa semua sumber daya harus digunakan sedemikian rupa untuk memastikan bahwa setiap individu memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi.

Penyandang disabilitas adalah anggota masyarakat dan memiliki hak untuk tetap berada dalam komunitas lokal. Para penyandang disabilitas harus menerima dukungan yang dibutuhkan dalam struktur pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan pelayanan sosial. Berbeda dengan instrumen internasional tentang disabilitas, STRE memiliki Pelapor Khusus dan sebuah panel ahli yang memiliki mandat untuk mempromosikan dan memantau pelaksanaan aturan. Panel ahli terdiri dari sepuluh perwakilan dari enam organisasi non-pemerintah internasional utama di bidang disabilitas. Laporan yang dihasilkan mencerminkan pendekatan HAM yang jelas dalam kinerja pemantauan.²²

Organisasi non-pemerintah yang fokus dalam isu disabilitas memberikan pengaruh kepada bagaimana norma HAM tradisional diinterpretasikan dan diimplementasikan dalam instrumen HAM modern. Ketika disabilitas terlupakan dalam sepuluh kategori saat merumuskan Konvensi Hak Sipil dan Konvensi Hak Ekosob, instrumen HAM modern diinterpretasikan untuk mendukung pendekatan hak penyandang disabilitas.²³

Dalam *General Comment* 18 Kovenan Hak Ekosob yang berkaitan dengan hak atas kesetaraan (Pasal 25 Konvensi Ekosob), jelas dinyatakan bahwa konsep kesetaraan formal tidak

²² Theresia Degener, *loc.cit.*, hlm. 189.

²³ *Ibid.*

berlaku.²⁴ Ini menegaskan bahwa perlakuan yang sama tidak selalu berarti perawatan yang sama dan bahwa Negara memiliki kewajiban untuk mengambil langkah-langkah untuk menghilangkan kondisi diskriminasi.²⁵ Komite Ekonomi, Sosial dan Budaya bahkan melangkah lebih jauh dan mengadopsi *General Comment* tentang bagaimana menafsirkan dan menerapkan ICESCR sehubungan dengan penyandang disabilitas.

General Comment No. 5, yang diadopsi oleh Komite PBB pada 1994, adalah satu-satunya dokumen PBB yang secara umum mendefinisikan diskriminasi berbasis disabilitas. Walaupun begitu, perlu diketahui bahwa secara *de jure* dan *de facto*, diskriminasi terhadap penyandang disabilitas memiliki sejarah panjang dan dilakukan dalam berbagai bentuk. Dalam instrumen itu, diskriminasi dilihat dari lingkup yang luas, seperti pengabaian kesempatan pendidikan, dan kemudian terus berkembang menuju diskriminasi yang "halus" seperti pemisahan dan isolasi dengan alasan hambatan fisik dan halangan sosial.²⁶ Untuk tujuan Kovenan, "diskriminasi berbasis disabilitas" juga termasuk pembedaan, pengecualian, pembatasan atau preferensi, atau penolakan akomodasi yang layak berdasarkan disabilitas yang memiliki efek meniadakan atau merusak pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.²⁷

²⁴ Sedangkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No.143/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa lagi pula penggunaan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 sebagai batu uji, menurut Mahkamah adalah tidak tepat menurut hukum karena Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 adalah jaminan konstitusional terhadap mereka yang mengalami peminggiran, ketertinggalan, pengucilan, pembatasan, pembedaan, kesenjangan partisipasi dalam politik dan kehidupan publik yang bersumber dari ketimpangan struktural dan sosial-kultural masyarakat secara terus menerus (diskriminasi), baik formal maupun informal, dalam lingkup publik maupun privat atau yang dikenal dengan *affirmative action*, sehingga diperlukan tindakan khusus sementara dengan tujuan membuka peluang dan kesempatan bagi mereka agar dapat berpartisipasi aktif dalam kehidupan publik secara adil dan seimbang; Tindakan afirmatif mengacu pada kebijakan yang berkenaan dengan ras, etnis, cacat fisik, karir militer, gender, orang-orang tua, atau kelas sosial menjadi pertimbangan dalam upaya untuk mempromosikan kesempatan yang sama atau meningkatkan kemampuan kelompok yang tertinggal atau yang kurang diuntungkan untuk mencapai keadilan. Oleh karena itu, tindakan khusus sementara (*affirmative action*) bukanlah sebagai bentuk diskriminasi, melainkan suatu koreksi, asistensi, dan kompensasi terhadap perlakuan diskriminatif dan tidak adil yang dialami warga negara tertentu, dengan maksud untuk mempercepat tercapainya persamaan "*de facto*" antara dirinya dengan warga negara yang lain. Tindakan khusus ini bersifat sementara, untuk mempercepat tercapainya kesetaraan substantif. Artinya, apabila sudah terjadi kesetaraan, maka tindakan khusus sementara (*affirmative action*) harus dihentikan. Lihat, Mahkamah Konstitusi, Putusan MK No. 143/PUU-VII/2009

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Pada Putusan MK No. 16/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 juncto Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa menurut Mahkamah hak konstitusional dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, adalah jaminan konstitusional terhadap setiap orang yang mengalami peminggiran, ketertinggalan, pengucilan, pembatasan, pembedaan, kesenjangan partisipasi dalam politik dan kehidupan publik yang bersumber dari ketimpangan struktural dan sosio-kultural masyarakat secara terus menerus (diskriminasi), baik formal maupun informal, dalam lingkup publik maupun privat atau yang dikenal dengan hak atas *affirmative action*. Menurut Mahkamah, tidak ada suatu keadaan yang spesifik untuk memberlakukan *affirmative action* kepada Pemohon. Lihat, Mahkamah Konstitusi, Putusan MK No. 16/PUU-VIII/2010

²⁷ *Ibid.*, hal. 190

Instrumen tersebut juga menekankan pendekatan HAM disabilitas dengan memasukkan rekomendasi yang jelas untuk pembentukan undang-undang anti-diskriminasi. Dalam instrumen disebutkan, "Dalam rangka memperbaiki diskriminasi masa lalu dan sekarang, dan untuk mencegah diskriminasi di masa depan, undang-undang anti-diskriminasi yang komprehensif dalam kaitannya dengan disabilitas tampaknya akan menjadi sangat diperlukan di hampir semua Negara Pihak."²⁸ Dalam nada yang sama, Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan telah mengadopsi Rekomendasi Umum yang meminta Negara pihak untuk memasukkan informasi spesifik mengenai status perempuan dengan disabilitas. Selain itu, Komite juga telah membahas masalah disabilitas pada rekomendasi tematik lainnya. Dalam perkembangannya, perjanjian tentang HAM baru-baru ini, seperti Konvensi Internasional tentang Hak-hak Anak dan ketentuan-ketentuan khusus tentang penyandang disabilitas, mencerminkan pendekatan HAM yang kuat.²⁹

II. DISABILITAS DALAM BERBAGAI PERSPEKTIF

Pihak yang konsep kebenarannya dibangun dari aliran positivisme beranggapan bahwa sesuatu yang dianggap normal adalah yang sesuai dengan keadaan kebanyakan orang. Sebaliknya, sesuatu yang dianggap tidak sesuai dengan keadaan kebanyakan orang akan dianggap sebagai sesuatu yang tidak normal, atau berkembang dengan menyebutnya abnormal, cacat, luar biasa, berkelainan, tidak sempurna, dan lain sebagainya. Sebutan-sebutan diberikan kepada orang-orang yang memiliki kondisi fisik tidak seperti keadaan kebanyakan orang, termasuk penyandang disabilitas.³⁰

Dari pemikiran lain, kaum kapitalis liberal selalu berusaha melakukan proses akumulasi modal dengan menggunakan manusia sebagai sumberdaya (*human resource*), investasi (*human investment*) atau sebagai modal (*human capital*).³¹ Dalam alam pemikiran itu, orang-orang yang memiliki perbedaan kondisi fisik tidak dapat dijadikan sebagai investasi atau modal untuk

²⁸ Disabilitas dapat terjadi karena adanya pelabelan yang dilakukan mulai dari pemberian penyebutan dan dilanjutkan dengan tindakan diskriminasi. Hal ini dilakukan mulai pada lingkup keluarga, masyarakat, dan tidak kalah hebatnya juga dilakukan melalui struktur kelembagaan formal oleh aparaturnegara. Mereka melakukan proses pencacatan tersebut melalui sebutan-sebutan yang mereka pakai dalam bahasa resmi dalam media masa dan dokumen-dokumen resmi negara. Misalnya, mereka yang berada di Kementerian Sosial, dari dulu mereka tidak mau mengubah sebutan yang diberikannya kepada orang-orang yang memiliki perbedaan kondisi fisik itu dari istilah cacat. Istilah yang mereka pakai dari penderita cacat, penyandang cacat, dan bahkan kini menggunakan istilah orang dengan kecacatan. Bukan hanya sebutan yang mereka gunakan untuk menganggap orang-orang yang memiliki perbedaan kondisi fisik, tetapi kebijakan berupa peraturan perundang-undangan yang mereka buatpun membatasi hak asasi. Lihat, Setia Adi Purwanta, *op.cit.*, hlm. 23

²⁹ *Ibid.*, hlm. 191

³⁰ Setia Adi Purwanta, *Penyandang Disabilitas*, diakses dari [solider.or.id/.../03.05.13-penyandang disabilitas-dari buku vulnerable group.pdf](http://solider.or.id/.../03.05.13-penyandang%20disabilitas-dari%20buku%20vulnerable%20group.pdf), pada 26 Maret 2015 pukul 10.07, hlm. 11

³¹ Omi Intan Naomi, *Pembebasan Dan Pembangunan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm. 90

mengakumulasikan keuntungan, bahkan orang-orang semacam ini dianggap sebagai beban atau masalah yang sama sekali tidak memberikan keuntungan dan bahkan merugikan. Orang-orang semacam ini dianggap tidak mempunyai nilai-nilai produktif, efektif, dan efisien yang merupakan parameter untuk orang-orang yang dapat digolongkan sebagai *human resource*, *human investment* atau *human capital*.³²

Dalam pemikiran tersebut, maka pemberian fasilitas kepada orang-orang yang memiliki perbedaan kondisi fisik semacam ini harus diperhitungkan dulu untung dan ruginya. Apalagi bagi yang beranggapan bahwa kehidupan ini adalah medan persaingan. Bagi kelompok pemikiran kapitalis, kelompok yang dianggap memiliki eksistensi adalah yang mampu memenangkan persaingan. Jadilah orang-orang yang memiliki perbedaan kondisi fisik semacam itu menjadi orang yang sulit untuk mendapatkan pengakuan atas eksistensi mereka. Pandangan itu tidak hanya berdampak kepada penyandang disabilitas secara umum, tapi secara khusus kepada anak-anak, perempuan, dan para lanjut usia, walaupun mereka merupakan non-disabilitas. Kelompok itu digolongkan sebagai orang yang lemah dan tidak tepat kalau dijadikan instrumen pengumpul kapital, walaupun dapat dimanfaatkan sebagai kapital, maka mereka dihargai dengan nilai yang rendah.³³

Kondisi tersebut mengakibatkan para penyandang disabilitas tidak mendapatkan perlindungan yang layak. Selanjutnya, penyandang disabilitas rentan untuk dijadikan alat produksi yang murah, misalnya menjadi pekerja anak dan buruh perempuan yang selalu dibayangi tindakan pelanggaran HAM. Dalam kondisi itu, penyandang disabilitas rentan terkena tindakan diskriminatif ganda, yaitu ketika seorang penyandang disabilitas merupakan seorang anak, perempuan, dan lanjut usia. Oleh karena itu, kehidupan kelompok tersebut jauh lebih sulit. Menurut Jaka Anom Ahmad Yusuf Tanukusuma, secara umum diskriminasi ganda yang menimpa perempuan penyandang disabilitas disebabkan tiga faktor, yakni perilaku kultural, praktik dan tafsir agama, dan sistem di masyarakat maupun negara yang melupakan kebutuhan perempuan penyandang disabilitas.³⁴

Selain dua pemikiran tersebut, adapula pemikiran dari kelompok konservatif yang memandang bahwa orang-orang yang memiliki kondisi fisik semacam itu ada karena kehendak Tuhan. Kehendak Tuhan berarti karena sesuatu hal maka Tuhan memberikan karma kepada yang menerimanya atau keluarganya. Jadi bagi yang menerima kondisi itu hendaknya hanya pasrah,

³² Setia Adi Purwanta, *op.cit.*

³³ Omi Intan Naomi, *op.cit.*, hlm. xiii.

³⁴ Lihat, <http://www.antaraneews.com/berita/452216/perempuan-disabilitas-rawan-kekerasan-seksual>, diakses pada 2 April 2015.

menerima dan sekedar menjalani saja sebagai nasib yang tidak bisa ditolakny.³⁵ Sehingga mereka memberikan sebutan sebagai “orang yang tidak beruntung”. Pandangan semacam ini mengakibatkan orang-orang yang memiliki perbedaan kondisi fisik itu menjadi orang yang dikucilkan dari masyarakat.³⁶

Istilah penyandang cacat masih dipergunakan di Indonesia karena peraturan tertinggi yang mengaturnya, yaitu UU No. 4 tahun 1997, masih menggunakan judul Penyandang Cacat. Namun sudah ada berbagai pengembangan dalam penggunaannya, seperti Kementerian Sosial dan Kementerian Pendidikan Nasional menyebut dengan istilah Anak Berkebutuhan Khusus, sedangkan Kementerian Kesehatan menyebut dengan istilah Penyandang Cacat. Perbedaan penyebutan tersebut tentunya dilatari oleh perbedaan paradigma berpikir masing-masing pihak tentang “penyandang cacat.” Situasi ini menyebabkan dua hal yaitu tidak terpenuhinya hak-hak mereka dan juga sangat sulit mencari angka yang paling akurat tentang jumlah komunitas tersebut dan sangat rentan menimbulkan diskriminasi.³⁷

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa disabilitas tidak hanya berintikan dari kondisi medis yang terjadi pada penyandang disabilitas. Disabilitas lebih tepat untuk dimasukkan dalam kondisi sosial yang terjadi karena interaksi antara fisik atau mental seseorang dengan institusi sosial. Oleh karena itu, penanganan yang sesuai untuk diterapkan kepada penyandang disabilitas bukanlah pendekatan medis, tetapi pendekatan sosial. Pergerakan untuk mendorong pemenuhan hak untuk penyandang disabilitas mulai dilakukan pada tahun 1970-an Perubahan paradigma ini juga yang banyak dikemukakan sebagai kritik dari sistem yang berjalan saat itu. Kritik ditujukan langsung kepada sistem kesejahteraan yang berjalan pada tahun 1960-an.³⁸

Salah satu contoh pergerakan mendorong pemenuhan hak penyandang disabilitas terjadi di India. Pada tahun 1990-an, mulai dibentuk kelompok tentang disabilitas di Parlemen, khususnya dalam pembentukan peraturan. Peraturan-peraturan yang kemudian terbentuk adalah *Rehabilitation Council of India Act (1992)*; *Persons with Disabilities: Equal Opportunities, Protection of Rights and Full Participation Act (1995)*; dan *National Trust for Welfare of Persons with Autism, Cerebral Palsy, Mental Retardation and Multiple Disabilities Act (1999)*.³⁹

³⁵ Fransis Wahono, *Kapitalisme Pendidikan*, (Yogyakarta: Insist Press, 2001), hlm. xiv.

³⁶ Setia Adi Purwanta, *op.cit.*

³⁷ *Ibid.*, hlm. 37.

³⁸ Samuel R. Bagnestos, *The Future of Disability Law* (The Yale Law Journal, Vol 114, no. 1, Oktober 2004), hlm. 12-13.

³⁹ Renu Addlakha dan Saptarshi Mandal, *Disability Law in India: Paradigm Shift or Evolving Discourse* (Economic and Political Weekly, vol 44 no. 41/42, 10-23 Oktober 2009), hlm. 62.

Dalam sejarahnya, India pernah memiliki Undang-undang yang berkaitan dengan penyandang disabilitas sejak tahun 1912, yaitu *the Indian Lunacy Act*, yang kemudian diubah menjadi *Mental Health Act* pada tahun 1987, dan berjalan secara efektif pada 1993. Keseluruhan peraturan-peraturan yang dibentuk sangat dipengaruhi oleh putusan-putusan pengadilan, mengingat India masih dipengaruhi sistem hukum *common law* yang dibawa oleh Inggris. Pembentukan berbagai peraturan itu kemudian memicu pergerakan memperjuangkan hak penyandang disabilitas.

Periode paling menentukan dalam perubahan paradigma pemenuhan hak penyandang disabilitas adalah ketika India ikut dalam ratifikasi CRPD pada 13 Desember 2006. Pasca ratifikasi CRPD, konsep legislasi yang dibentuk mengalami penyesuaian, yaitu tidak lagi hanya fokus kepada kesehatan fisik dan mental dari penyandang disabilitas, tetapi menjadi lebih luas, yaitu mencakup perkawinan dan perceraian, adopsi dan perwalian, hak milik dan pidana.⁴⁰

⁴⁰ *Ibid.*

BAB III

KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PENYANDANG DISABILITAS DI INDONESIA

Dalam Bab III ini akan dijabarkan mengenai analisa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu disabilitas di Indonesia. Analisa akan terbagi menjadi tiga bagian, yaitu *Pertama*, analisa terhadap ketentuan dalam Konstitusi Indonesia, yaitu UUD NRI 1945; *Kedua*, analisa terkait dengan peraturan perundang-undangan. Cakupan peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang,⁴¹ yaitu mencakup Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah; *Ketiga*, analisa khusus terkait dengan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), yang sudah diratifikasi melalui UU Nomor 19 Tahun 2011.⁴²

Analisa terhadap konstitusi diperlukan karena merupakan peraturan perundang-undangan paling mendasar di Indonesia. Selain itu, konstitusi juga sebagai wadah pertama yang menjamin perlindungan negara terhadap hak warga negara, termasuk penyandang disabilitas. Dari ketentuan dalam UUD NRI 1945 akan diketahui mengenai prinsip-prinsip utama dari jaminan hak penyandang disabilitas, yang kemudian perlu diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Analisa terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan akan memastikan apakah ketentuan dalam UUD NRI 1945 sudah diinterpretasikan dengan benar dalam peraturan turunannya. Sedangkan analisa terhadap CRPD diperlukan sebagai perspektif terbaru, yang diperlukan sebagai basis pembandingan dalam melihat sudut pandang yang tepat dalam melihat penyandang disabilitas saat ini, yaitu dengan pendekatan *rights base*.

I. PERLINDUNGAN PENYANDANG DISABILITAS DALAM UUD NRI 1945

UUD NRI 1945 Pasca Amendemen mencantumkan Bab XA yang membahas perihal Hak Asasi Manusia. Ketentuan dalam Bab tersebut menjadi bentuk dari perlindungan hak konstitusional warga negara secara umum, termasuk warga negara penyandang disabilitas. Dalam Bab XA UUD

⁴¹ Indonesia, Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234

⁴² Indonesia, Undang-undang tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, UU Nomor 19 Tahun 2011, LN Nomor 107 Tahun 2011, TLN Nomor 5251

1945 terdapat 10 pasal, yaitu Pasal 28A sampai Pasal 28J, yang mencakup 26 ketentuan yang tersebar dalam ayat-ayat dalam Pasal-Pasal yang ada. Keseluruhan ketentuan itu dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu perlindungan HAM khusus bagi warga negara dan perlindungan HAM bagi setiap orang, yang berarti tidak hanya warga negara Indonesia. Dalam dua jenis kelompok itu tidak ada lagi klasifikasi lain, yang berarti, baik dalam jenis perlindungan terhadap warga negara atau terhadap setiap orang, kelompok penyandang disabilitas masuk di dalam keduanya.

Dari 26 ketentuan yang ada dalam Bab XA, terdapat satu pasal yang mengatur perihal perlindungan khusus bagi penyandang disabilitas, yaitu Pasal 28H ayat (2) yang menyatakan bahwa, “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.” Ketentuan Pasal tersebut memang sangat umum karena menggunakan terminologi “setiap orang”, atau dengan kata lain berarti tidak ada batasan siapa saja yang masuk dalam kelompok yang dituju oleh Pasal tersebut. Namun begitu, Mahkamah Konstitusi sudah pernah memberikan tafsir atas pengertian “setiap orang” dalam Pasal tersebut. Ada tiga Putusan yang menyatakan tafsir tersebut, yaitu Putusan MK Nomor 10-17-23/PUU-VII/2009; Putusan MK Nomor 143/PUU-VII/2009; dan Putusan MK No. 16/PUU-VIII/2010. Dalam ketiga Putusan itu, MK menyatakan bahwa,

“hak konstitusional dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 adalah jaminan konstitusional terhadap mereka yang mengalami peminggiran, ketertinggalan, pengucilan, pembatasan, pembedaan, kesenjangan partisipasi dalam politik dan kehidupan publik yang bersumber dari ketimpangan struktural dan sosio-kultural masyarakat secara terus menerus (diskriminasi), baik formal maupun informal, dalam lingkup publik maupun privat atau yang dikenal dengan affirmative action.”

Pemaknaan itu menegaskan bahwa kelompok penyandang disabilitas termasuk dalam terminologi “setiap orang” dalam ketentuan Pasal 28H ayat (2) UUD NRI 1945. Selain itu, dalam penafsiran tersebut juga disebutkan bahwa makna dari “kemudahan” dan “perlakuan khusus” bukanlah dipahami dalam makna perlakuan yang diskriminatif, tetapi tetap dalam lingkup pemenuhan hak konstitusional.

Dari penjelasan di atas maka UUD NRI 1945 sudah dengan tegas melindungi hak konstitusional penyandang disabilitas dalam konteks “setiap orang” maupun sebagai bagian dari “warga negara”. Selain itu, penyandang disabilitas pun dimungkinkan untuk mendapatkan *affirmative action* atau hak atas kemudahan dan perlakuan khusus dalam konteks pemenuhan hak konstitusionalnya tersebut. Kedua konsep tersebut harus dipahami dan diresapi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun kebijakan sebagai pelaksanaan dari ketentuan dalam UUD NRI 1945.

II. PERLINDUNGAN PENYANDANG DISABILITAS DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Jaminan hak yang ada dalam UUD NRI 1945 seperti yang telah dijelaskan sebelumnya tentu tidak bisa berjalan sendiri. Dengan kata lain, dalam pelaksanaannya perlu ada yang menerjemahkan prinsip-prinsipnya ke dalam peraturan pelaksanaan, terutama yang tercakup dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan pelaksanaan yang dibentuk itu tentu tidak bisa keluar atau bertentangan dengan konsep yang sudah ditanamkan dalam UUD NRI 1945. Oleh karena itu, penting untuk melihat kerangka peraturan pelaksanaan, sekaligus melihat konsep yang digunakan dalam pengaturannya.

Analisa yang akan dilakukan dalam bagian ini akan terbagi menjadi dua kelompok besar, yaitu analisa dari segi kuantitas dan analisa dari segi substansi peraturan. Kedua analisa itu akan menghasilkan beberapa poin rumusan masing-masing yang akan melengkapi sudut pandang akan kerangka peraturan dalam isu disabilitas di Indonesia. Analisa secara kuantitas akan memetakan peraturan dilihat dari jumlah peraturan yang berhasil dikumpulkan. Dalam analisa ini akan ada tiga hal yang dilihat secara mendalam, yaitu *Pertama*, melihat dari persebaran jenis peraturan; *Kedua*, melihat dari persebaran jenis peraturan per sektor terkait; dan *Ketiga*, melihat pada persebaran waktu pengesahan peraturan. Sedangkan dari analisa substansi peraturan akan dapat diketahui perihal sudut pandang pengaturan, istilah yang digunakan, harmonisasi antar peraturan, dan arah pengaturan.

A. Analisa Kuantitatif

Dari sekian banyak peraturan perundang undangan dan kebijakan yang ada di Indonesia, dalam segala sektor, berhasil terkumpul 114 peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu disabilitas. Keseluruhan peraturan itu masih berlaku sampai saat ini, sehingga relevan untuk menjadi bahan analisa. Adapun peraturan-peraturan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1 Daftar Peraturan Perundang-undangan terkait Disabilitas

No	Nama Peraturan
1.	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
2.	UU Nomor 33 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Penumpang
3.	UU Nomor 34 Tahun 1964 tentang Dana Pertanggung Jawaban Kecelakaan Lalu Lintas Jalan
4.	UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
5.	UU Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
6.	UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

7.	UU Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>)
8.	UU Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat
9.	UU Nomor 27 Tahun 1997 tentang Mobilisasi dan Demobilisasi
10.	UU Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan <i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965</i> (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965)
11.	UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
12.	UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
13.	UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
14.	UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
15.	UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
16.	UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
17.	UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI
18.	UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
19.	UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional
20.	UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
21.	UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i> (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)
22.	UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant on Civil and Political Rights</i> (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)
23.	UU Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeaan
24.	UU Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian
25.	UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
26.	UU Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan
27.	UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran
28.	UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
29.	UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan
30.	UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
31.	UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
32.	UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
33.	UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
34.	UU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit
35.	UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga
36.	UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman
37.	UU Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Penyandang Disabilitas
38.	UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial
39.	UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD
40.	UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak
41.	UU Nomor 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia
42.	UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
43.	UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

44.	UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
45.	UU Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan
46.	PP Nomor 52 Tahun 1954 tentang Pemberian Tunjangan Cacat
47.	PP Nomor 17 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Penumpang
48.	PP Nomor 18 Tahun 1965 tentang Ketentuan-Ketentuan Dana Pertanggungungan Wajib Kecelakaan Lalu Lintas Jalan
49.	PP Nomor 1 Tahun 1983 tentang Perlakuan terhadap Calon Pegawai Negeri Sipil yang Tewas atau Cacat Akibat Kecelakaan Karena Dinas
50.	PP Nomor 2 Tahun 1988 tentang Usaha Kesejahteraan Anak bagi Anak yang Mempunyai Masalah
51.	PP Nomor 72 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Biasa
52.	PP Nomor 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat
53.	PP Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan
54.	PP Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan atas PP Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil
55.	PP Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas PP Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil
56.	PP Nomor 41 Tahun 2002 tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim
57.	PP Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil
58.	PP Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
59.	PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil
60.	PP Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan
61.	PP Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan
62.	PP Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan
63.	PP Nomor 17 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pekan dan Kejuaraan Olahraga
64.	PP Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak
65.	PP Nomor 56 Tahun 2007 tentang Santunan dan Tunjangan Cacat Prajurit TNI
66.	PP Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
67.	PP Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana
68.	PP Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil
69.	PP Nomor 74 Tahun 2008 tentang Guru
70.	PP Nomor 80 Tahun 2008 tentang Pajak Penghasilan bagi Wajib Pajak Orang Pribadi dalam Negeri yang Bertolak ke Luar Negeri
71.	PP Nomor 56 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Perkeretaapian
72.	PP Nomor 72 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Kereta Api
73.	PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
74.	PP Nomor 20 Tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan
75.	PP Nomor 39 Tahun 2010 tentang Administrasi Prajurit TNI
76.	PP Nomor 84 Tahun 2010 tentang Perubahan Ketujuh atas PP Nomor 14 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja
77.	PP Nomor 41 Tahun 2011 tentang Pengembangan Kewirausahaan dan Kepeloporan Pemuda, Serta Penyediaan Prasarana dan Sarana Kepemudaan

78.	PP Nomor 45 Tahun 2011 tentang Perubahan atas PP Nomor 56 Tahun 2007 tentang Santunan dan Tunjangan Cacat Prajurit Tentara Nasional Indonesia
79.	PP Nomor 10 Tahun 2012 tentang Perlakuan Kepabeanan, Perpajakan, dan Cukai Serta Tata Laksana Pemasukan dan Pengeluaran Barang ke dan dari serta Berada di Kawasan yang Telah Ditetapkan sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas
80.	PP Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
81.	PP Nomor 55 Tahun 2012 tentang Kendaraan
82.	PP Nomor 106 Tahun 2012 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
83.	PP Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri
84.	PP Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan
85.	PP Nomor 79 Tahun 2013 tentang Jaringan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
86.	PP Nomor 107 Tahun 2013 tentang Pelayanan Kesehatan Tertentu Berkaitan dengan Kegiatan Operasional Kementerian Pertahanan, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia
87.	PP Nomor 38 Tahun 2014 tentang Penetapan Pensiun Pokok Purnawirawan, Warakawuri/Duda, Tunjangan Anak Yatim/Piatu, Anak Yatim Piatu, dan Tunjangan Orang Tua Anggota Tentara Nasional Indonesia
88.	PP Nomor 39 Tahun 2014 tentang Penetapan Pensiun Pokok Purnawirawan, Warakawuri/Duda, Tunjangan Anak Yatim/Piatu, Anak Yatim Piatu, dan Tunjangan Orang Tua Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia
89.	PP Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Kesepuluh atas PP Nomor 34 Tahun 1985 tentang Pemberian Tunjangan Veteran kepada Veteran Republik Indonesia
90.	PP Nomor 67 tentang Pelaksanaan UU Nomor 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia
91.	Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 17 Tahun 1991 tentang Bangunan Dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta
92.	Perda Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2002 tentang Penyediaan Fasilitas pada Bangunan Umum dan Lingkungan bagi Difabel
93.	Perda Kabupaten Sukoharjo Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pemberdayaan Penyandang Cacat
94.	Perda Kota Bandung Nomor 26 Tahun 2009 tentang Kesetaraan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat
95.	Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2010 tentang Bangunan Gedung
96.	Perda Provinsi Bangka Belitung Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pelayanan Kesejahteraan Sosial dan Penyandang Cacat
97.	Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas
98.	Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas
99.	Perda Provinsi DI Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas

100.	Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
101.	Perda Kabupaten Bangka Barat Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pelayanan Kesejahteraan Sosial Penyandang Disabilitas
102.	Perda Kota Makassar Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas
103.	Perda Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
104.	Perda Provinsi Lampung Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pelayanan dan Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas
105.	Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pelayanan bagi Penyandang Disabilitas
106.	Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Terhadap Penyandang Disabilitas
107.	Perda Kota Pontianak Nomor 13 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas
108.	Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Penyandang Disabilitas
109.	Perda Provinsi Kalimantan Barat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
110.	Perda Kota Malang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas
111.	Perda Provinsi Sumatera Selatan Nomor 6 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pelayanan Kesejahteraan Sosial bagi Penyandang Disabilitas
112.	Perda Provinsi Jawa Tengah Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
113.	Perpres Nomor 87 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam, Bintan, dan Karimun
114.	Perpres Nomor 12 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penetapan Prasarana Olahraga

Keterangan:

UU adalah Undang-undang

PP adalah Peraturan Pemerintah

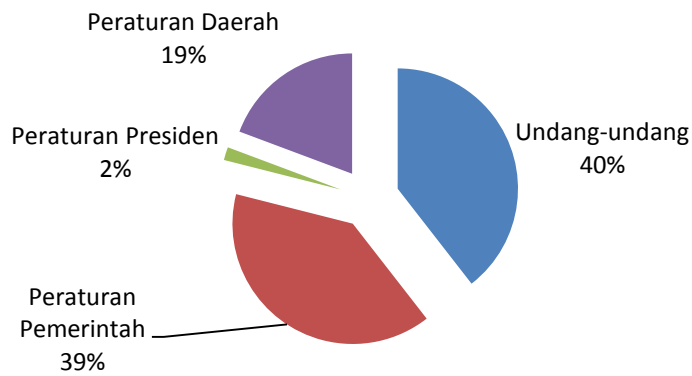
Perda adalah Peraturan daerah

Perpres adalah Peraturan Presiden

Seperti terlihat pada tabel di atas, peraturan-peraturan tersebut tersebar dalam jenis yang beragam, yaitu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Berikut grafik dari sebaran per jenis peraturan.

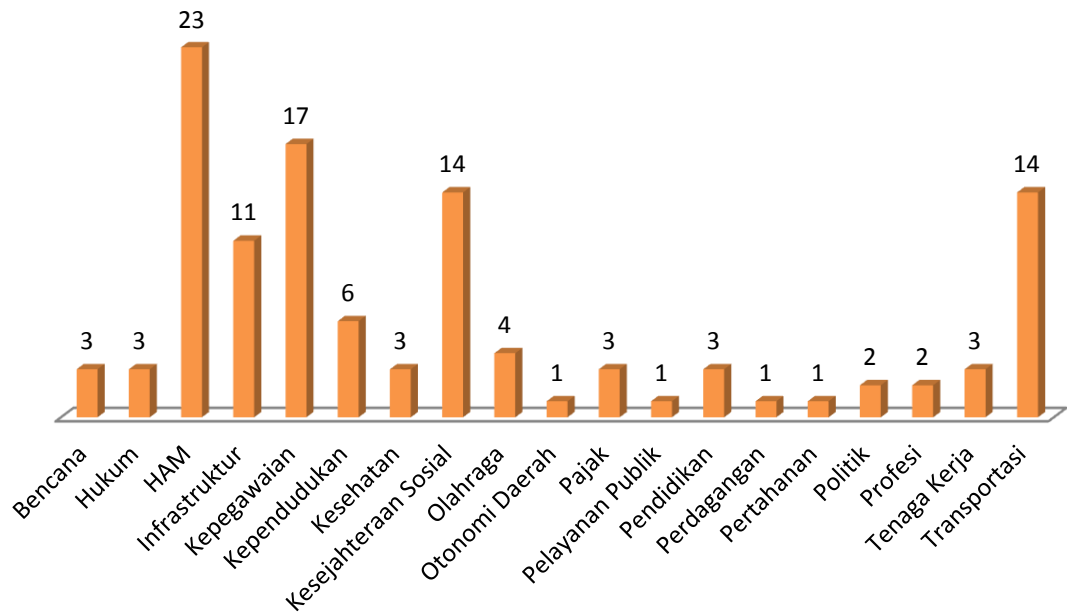
Grafik 3.1 Jenis Peraturan Perundang-undangan terkait Disabilitas



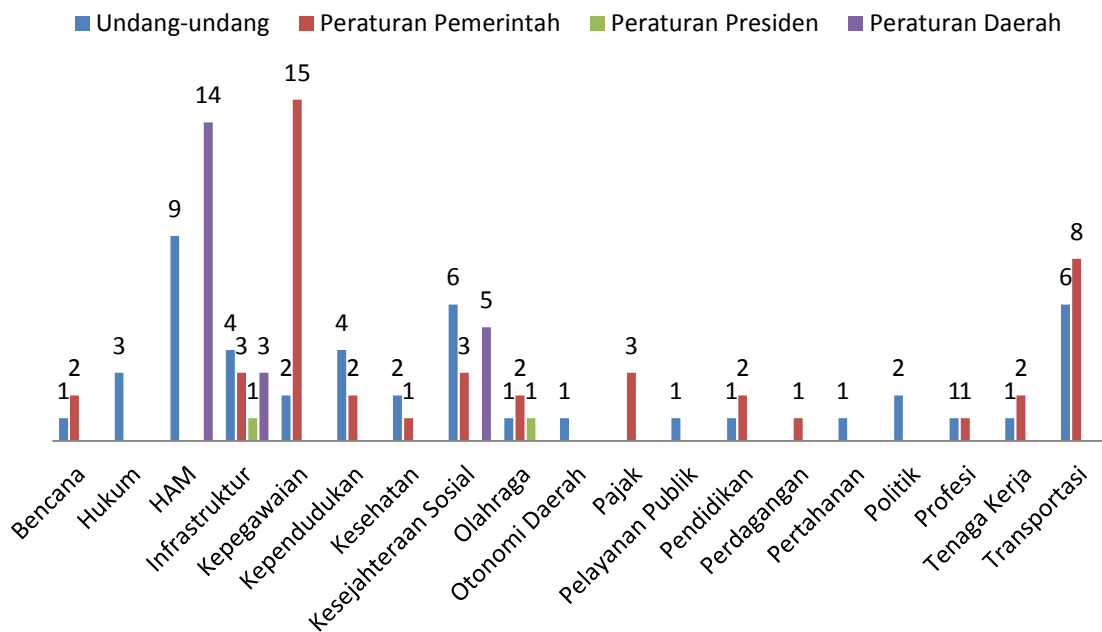
Data tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal disabilitas tidak bisa dikatakan sedikit, tersebar dalam berbagai jenis peraturan di Indonesia. Persebaran itu juga mengindikasikan bahwa pengaturan tentang disabilitas sudah masuk dalam level teknis, bukan hanya terpusat dalam peraturan yang bersifat abstrak, yang hanya memuat prinsip saja. Jenis peraturan perundang-undangan yang terbanyak adalah UU dan PP, yang masing-masing ada sebanyak 45 peraturan. Setelah itu disusul dengan keberadaan Perda sebanyak 22 peraturan dan Perpres sebanyak 2 peraturan.

Selain melihat pada jenisnya, keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut juga dapat dilihat dari bidang atau lingkup sektor yang diatur dalam substansinya. Tidak mudah melakukan klasifikasi berdasarkan materi muatan ini, karena ada beberapa peraturan yang mengatur banyak hal dan tidak tegas merujuk pada satu sektor saja. Namun begitu, penentuan cakupan materi muatan tetap dilakukan dengan melihat kepada judul peraturan, dasar hukum pembentukan peraturan, dan terakhir melihat kepada ketentuan dalam mayoritas pasal per pasalnya. Hasilnya, dalam materi muatannya, 114 peraturan perundang-undangan mengatur 19 sektor yang berbeda, yaitu mencakup bencana, hukum, hak asasi manusia, infrastruktur, kepegawaian, kependudukan, kesehatan, kesejahteraan sosial, olahraga, otonomi daerah, pajak, pelayanan publik, pendidikan, perdagangan, pertahanan, politik, profesi, tenaga kerja, dan transportasi. Persebaran pengaturan isu disabilitas dalam berbagai sektor dapat dilihat dalam diagram berikut ini.

Grafik 3.2 Persebaran Pengaturan Disabilitas berdasarkan Sektor yang Mengatur



Grafik 3.3 Pembagian Peraturan terkait Disabilitas berdasarkan Jenis Peraturan dan Sektor



Luasnya sektor yang tercakup memunculkan temuan bahwa sebenarnya isu disabilitas sudah menjadi perhatian di berbagai bidang, bukan hanya sektor sosial. Hal itu dapat menjadi bukti bahwa isu disabilitas merupakan isu multisektor, yang tidak bisa hanya dipaksakan untuk masuk dalam sektor sosial. Bidang HAM menjadi yang paling banyak memiliki peraturan terkait dengan disabilitas, terutama dalam jenis Perda. Mayoritas Perda yang dibentuk dalam sektor HAM disahkan pasca Indonesia resmi meratifikasi CRPD melalui UU No. 19 tahun 2011. Hal itu mengindikasikan inisiatif di level daerah sudah tinggi untuk mengakomodir cara pandang baru dalam isu disabilitas, yaitu pendekatan HAM. Namun begitu, inisiatif itu belum diimbangi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu dalam tataran UU dan PP, yang masih banyak menggunakan pendekatan *charity based* atau berbasis kepada aspek sosial, terutama kesejahteraan sosial. Adapun UU dalam sektor HAM didominasi oleh UU ratifikasi perjanjian internasional, yaitu sebanyak 6 dari 9 peraturan, yang memang sudah menjadikan disabilitas sebagai isu yang *mainstream*.

Setelah sektor HAM, kepegawaian menjadi sektor kedua yang memiliki jumlah peraturan terbanyak, yaitu sebanyak 17 peraturan, yang terdiri dari 2 UU dan 15 PP. Mayoritas PP dalam sektor kepegawaian mengatur terkait dengan administrasi, seperti tunjangan, pensiun, atau bahkan santunan. Selain itu ada pula PP terkait dengan perlakuan khusus terhadap pegawai penyandang disabilitas, baik dalam konteks pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian. Sementara itu, dua UU dalam sektor kepegawaian terkait dengan peraturan payung dari keseluruhan PP yang ada, yaitu UU Nomor 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia dan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Selanjutnya, sektor transportasi dan kesejahteraan sosial menempati posisi berikutnya dengan 14 peraturan. Sektor transportasi memiliki 6 UU dan 8 PP, sedangkan sektor kesejahteraan sosial memiliki 6 UU, 3 PP, dan 5 Perda. Empat belas peraturan perundang-undangan dalam sektor transportasi pada dasarnya mengatur perihal aksesibilitas terhadap penyandang disabilitas tetapi pengaturannya dipisahkan antara moda transportasi penerbangan, pelayaran, perkeretaapian, dan angkutan jalan, sehingga menghasilkan 4 UU tersendiri. Sedangkan pada sektor kesejahteraan sosial, keseluruhan peraturan masih menggunakan paradigma lama, yaitu melihat penyandang disabilitas dari sisi medis dan menggunakan pendekatan *charity based*. Walaupun tidak sebanyak sektor HAM dan kepegawaian, tetapi sektor kesejahteraan sosial menjadi payung dalam isu disabilitas, karena UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat masuk dalam kelompok ini, sehingga dapat dikatakan sektor kesejahteraan sosial memberikan dampak yang besar terhadap sektor-sektor lainnya.

B. Analisa Substansi

Begitu banyak dan tersebaranya peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal disabilitas baru mampu membuktikan bahwa isu disabilitas sudah terpikirkan dalam berbagai bidang. Namun begitu, aspek kuantitatif belum mampu membaca aspek substansi dari ketentuan-ketentuan yang ada tersebut, sehingga konsep pengaturan yang terbentuk dalam kerangka hukum disabilitas belum dapat diketahui dengan tegas. Oleh karena itu, dalam bagian selanjutnya akan dianalisa mengenai substansi pengaturan terkait disabilitas di berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi obyek penelitian. Dalam pembahasannya ada tiga hal menarik yang akan diulas secara mendalam, yaitu *pertama*, tentang cara pandang pengaturan terhadap disabilitas; *kedua*, penggunaan istilah; dan *ketiga*, pemaknaan disabilitas dalam konsep sehat jasmani dan rohani.

a. Cara Pandang *Charity Based* dan *Right Based*

Dalam tataran global, cara pandang terhadap isu disabilitas mengalami perubahan, yaitu dari cara pandang medis yang menitikberatkan kepada kondisi fisik seseorang, menjadi cara pandang sosial yang menitikberatkan kepada interaksi sosial dan lingkungan. Sudut pandang medis melihat hambatan atau keterbatasan ada pada fisik seseorang, sehingga titik intervensi yang harus dilakukan adalah kepada sang penyandang disabilitas. Sedangkan dalam pendekatan sosial, hambatan selalu ada pada pola interaksi sosial atau kondisi di lingkungan sekitar, sehingga titik intervensi berpindah dari fisik seorang penyandang disabilitas kepada pola interaksi di masyarakat atau lingkungan sekitar penyandang disabilitas.

Posisi objektif saat ini dalam memandang rezim hukum disabilitas adalah untuk meraih persamaan antara penyandang disabilitas dan non-disabilitas. Dalam memandang prinsip persamaan atau *equality*, ada dua pendekatan, yaitu formal dan substantif. Pendekatan formal dari persamaan melihat pada persamaan dalam perlakuan. Isitilah perbedaan menjadi justifikasi dari perlakuan yang berbeda, walaupun akhirnya tidak menimbulkan persamaan pada hasilnya. Sebagai contoh, perbedaan fasilitas pendidikan bagi anak dengan disabilitas akan menjadi penghalang tercapainya persamaan. Sedangkan persamaan substantif fokus dalam dampak hukum yang terjadi. Dalam konteks ini, perdebatan berpindah dari pertanyaan mengenai persamaan atau perbedaan kepada isu keadaan yang merugikan.⁴³

Banyak dari kebijakan yang melihat disabilitas sebagai tragedi pribadi yang membutuhkan kompensasi. Pandangan itu berpatokan pada konstruksi bahwa disabilitas adalah masalah pada

⁴³ Renu Addlakha dan Saptarshi Mandal, *op.cit.*, hlm. 63

fisik seseorang.⁴⁴ Paradigma itu masih menggunakan pendekatan medis yang mengaplikasikan pengetahuan medis kepada masalah individual dan sosial, dan menggunakan pendekatan medis untuk melakukan manajemen dan kontrol. Dalam konteks disabilitas, pendekatan medis sangat berperan dalam kategorisasi dan labeling fisik seseorang menjadi normal dan bermasalah.⁴⁵

Pengakuan terhadap hak para penyandang disabilitas oleh PBB pada tahun 2006, merupakan salah satu tonggak sejarah kemanusiaan yang sangat penting. Sebelumnya, para penyandang disabilitas dipandang tidak mempunyai potensi untuk berperan dalam kehidupan bermasyarakat bahkan sering dianggap sebagai beban masyarakat. Para penyandang disabilitas sering mendapat perlakuan tidak adil dan di berbagai daerah dianggap sebagai aib keluarga. Akibatnya para penyandang disabilitas sering dipisahkan dari masyarakat umum, dalam bidang pendidikan maupun aspek sosialisasi lain. Dengan demikian solusi terhadap permasalahan penyandang disabilitas di masyarakat menggunakan pendekatan atas dasar belas-kasihan (*charity based*).⁴⁶

Perjuangan untuk mendapatkan pengakuan bagi hak dan potensi penyandang disabilitas sudah lama dilakukan oleh para tokoh disabilitas maupun dari tokoh masyarakat umum. Usaha dimulai dengan merubah paradigma *charity based* menjadi pendekatan atas dasar HAM dan potensi untuk ikut berperan dalam masyarakat atau *social approach*. Dengan *social approach* maka penyandang disabilitas mendapatkan kesempatan yang sama dalam semua aspek kehidupan, seperti pendidikan, pekerjaan, dan peran serta dalam semua kegiatan kemasyarakatan.⁴⁷

Disabilitas adalah sesuatu yang dimiliki seseorang sehingga masalah dan kesulitan yang dihadapi oleh penyandang disabilitas adalah dikarenakan individu tersebut. Pendekatan model ini disebut "*medical model*" atau pendekatan medis. Bagi pendekatan itu, secara natural disabilitas adalah masalah individu yang disebabkan oleh keterbatasan fungsi atau ketidaknormalan fisik atau mental. Jelasnya masalah disabilitas adalah suatu kekurangan pada seseorang, dengan menggunakan ukuran kelengkapan tubuh atau indra dari orang normal, sehingga disabilitas adalah kelainan atau kekurangan fisik, indra atau mental (medis) yang dimiliki seseorang yang menjadikan

⁴⁴ Berdasarkan rekomendasi yang dibuat oleh Komite Ad Hoc pada sesi pertama, Majelis Umum melalui Resolusi 57/229 pada 18 Desember 2002 menentukan bahwa "*Komite Ad Hoc harus mengadakan setidaknya satu pertemuan pada tahun 2003 yang berlangsung selama 10 hari kerja*" Majelis Umum juga mendorong negara-negara untuk mengadakan pertemuan atau seminar dalam memberikan kontribusi pada kerja Komite Ad Hoc dan mengundang komisi regional dan organisasi pemerintah, organisasi non-pemerintah, lembaga penyandang disabilitas dan hak asasi manusia, dan ahli independen untuk membuat saran bagi Komite Ad Hoc dan elemen yang mungkin untuk dipertimbangkan dalam proposal konvensi.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 64.

⁴⁶ Soedjito Suparman, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Studi Mahasiswa Penyandang Disabilitas* (Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014), hlm. 12.

⁴⁷ *Ibid.*

orang tersebut tidak dapat menjalankan fungsinya dalam masyarakat, dan mereka disebut disebut sebagai orang yang mempunyai kelainan sosial atau *social deviant*.⁴⁸ Walhasil, disabilitas merupakan problem individu, dan solusinya pun harus difokuskan individu seperti rehabilitasi, terapi, dan pelatihan individu dan lainnya.

Paradigma tersebut bergeser pada decade 70-an, yang dipelopori oleh UPIAS (*Union of the Psically Impired againts Sagregation*)⁴⁹ yang memperkenalkan pendekatan model social (*Social Model*). Dalam pedekatan itu, disabilitas diartikan sebagai kontruksi sosial dan kaitanya dengan masyarakat dan lingkungan. Maksudnya disabilitas adalah produk masyarakat yang terus menerus direproduksi hingga sulit digugat dan kemudian menjadi kebenaran. Lingkungan baik secara sosial maupun infrastruktur dibentuk oleh kelompok “normal” sehingga tidak memberikan ruang dan kesempatan bagi penyandang disabilitas.⁵⁰

Salah satu bentuk perubahan paradigma yang berdampak langsung adalah ketika pada tahun 1989, Senat Amerika Serikat menyepakati undang-undang untuk meningkatkan akses terhadap pekerjaan, trasnportasi, dan hak 43 juta masyarakat sipil para penyandang disabilitas. Peraturan itu berdampak kepada kewajiban dari penyedia tempat umum seperti restoran atau tempat bisnis lainnya untuk mengakomodasi para penyandang disabilitas. Diskriminasi terhadap tenaga kerja terus menurun. Selain peraturan tersebut memberikan kewajiban kepada pemberi jasa untuk menyediakan alat untuk penyandang disabilitas bisu dan tuli melakukan komunikasi tanpa dipungut biaya tambahan.⁵¹ Dalam hal transportasi, pada 1996 disediakan bus baru yang bisa akses terhadap pengguna kursi roda.⁵²

Dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, cara pandang *charity based* dengan pendekatan medis masih mendominasi. Peraturan perundang-undangan cenderung

⁴⁸ Slamet Thohari, *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandang Disabilitas di Kota Malang*, (Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014), hlm. 34.

⁴⁹ Sebagaimana dalam statement UPIAS sebagaimana termaktub dalam manifestonya, disabilitas diartikan sebagai akibat “*social oprression*”/penindasan social. *In our view it is society which disables physically impaired people. Disability is something imposed on top of our impairment by the way we are unnecessarily isolated from full participation in society. Disabled people are therefore an oppressed group in society. To understand that is necessary to grasp the distinction between the physical impairment and the social situation called “disability” of people with such impairment. Thus we define impairment, as lacking part of all limb, or having a defective limb, organ or part of the body; and disability as the disadvantage or restriction of activity caused by a contemporary social organization which take little or no account of people who have physical impairment and thus excludes them from the mainstream of social activities. Physical disability is therefore a particular form of social oppression.* Lihat, *Ibid*.

⁵⁰ *Ibid*.

⁵¹ Memperhatikan prinsip dalam CRPD, yaitu Penghormatan atas martabat yang melekat, otoritas individual termasuk kebebasan untuk membuat pilihan sendiri dan kemandirian setiap orang, Non-diskriminasi, Partisipasi penuh dan efektif, serta keterlibatan dalam masyarakat, dan Penghormatan atas perbedaan dan penerimaan bahwa disabilitas adalah bagian dari keragaman manusia dan kemanusiaan.

⁵² Lihat, <http://www.jstor.org/stable/25796991>, diakses pada 28 Maret 2015.

mengintervensi perubahan kepada kondisi fisik penyandang disabilitas agar menyesuaikan dengan situasi “normal” atau mainstream. Selain itu, kondisi penyandang disabilitas dalam pendekatan ini dianggap suatu ketidakberuntungan sehingga pendekatan yang dilakukan, selain perbaikan fisik, adalah memberikan bantuan dana (*charity*) untuk mengatasi hambatan dan keterasingan dalam masyarakat.

Sebagai contoh ketentuan dalam Pasal 69 UU Nomor 24 Tahun 2007 yang mengatur bahwa *“Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan bantuan santunan duka cita dan kecacatan bagi korban bencana”*, Pasal 3 ayat (1) huruf c UU Nomor 33 Tahun 1964 yang menyatakan bahwa *“Iuran wajib tersebut pada sub a di atas digunakan untuk mengganti kerugian berhubung dengan: II. cacat tetap, akibat dari kecelakaan penumpang”*, atau Pasal 4 UU Nomor 34 Tahun 1964 yang mengatur bahwa:

“Setiap orang yang menjadi korban mati atau cacat tetap akibat kecelakaan yang disebabkan oleh alat angkutan lalu lintas jalan tersebut dalam pasal 1, dana akan memberi kerugian kepadanya atau kepada ahli warisnya sebesar jumlah yang ditentukan berdasarkan Peraturan Pemerintah”

Dalam ketiga Pasal itu terlihat jelas bahwa fokus dari ketentuan bukanlah pemenuhan hak dan upaya menghilangkan hambatan, tetapi lebih kepada bantuan dana yang dianggap menjadi kebutuhan satu-satunya dari seorang penyandang disabilitas, sehingga permasalahan dipandang sangat sederhana. Bahkan bantuan dana pada dasarnya tidak dibutuhkan apabila hal yang mendasar seperti mendapatkan fasilitas pengobatan, fasilitas kembali mendapatkan pekerjaan, aksesibilitas, dapat dipenuhi, sehingga tidak ada hambatan yang terjadi pasca kecelakaan. Ketentuan yang serupa dapat ditemukan pada Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 15 Tahun 2012.⁵³

Contoh lain yang menarik untuk diangkat, yang menggambarkan pengaturan yang berbasis kepada pendekatan medis adalah pada Pasal 7 UU Nomor 4 Tahun 1979 yang menyatakan bahwa *“Anak cacat berhak memperoleh pelayanan khusus untuk mencapai tingkat pertumbuhan dan perkembangan sejauh batas kemampuan dan kesanggupan anak yang bersangkutan.”* Pasal tersebut bukanlah kalimat perundangan yang baik karena tidak memuat norma apakah suatu keharusan, kebolehan, atau larangan. Pasal tersebut hanya menjamin hak seorang anak dengan disabilitas. Hal lain yang perlu dikritisi adalah ada terminologi “pelayanan khusus” yang digunakan. Ketentuan seperti itu hanya akan menimbulkan kesan dan pelaksanaan yang meneksklusifkan penanganan anak dengan disabilitas. Ketentuan itu fokus kepada kondisi fisik sang anak, yang diupayakan untuk dapat berubah menyesuaikan dengan lingkungan. Apabila dalam cara pandang

⁵³ Pasal itu mengatur sebagai berikut, *“Veteran Republik Indonesia yang menderita cacat dalam peristiwa ke veteranan diberi santunan dan tunjangan cacat serta alat bantu tubuh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

berbasis hak, ketentuan itu harus diubah dengan lebih fokus kepada perubahan lingkungannya dengan menyesuaikan dengan kebutuhan sang anak, agar dia dapat berkembang dan berinteraksi dengan lingkungan sosialnya. Walaupun begitu perlu diakui bahwa pengaturan dalam isu disabilitas, terutama pada masa transisi, ada yang menggunakan pendekatan *twin track approach*, yaitu pemenuhan fasilitas bagi penyandang disabilitas yang masih mengkhususkan penyandang disabilitas pada aspek tertentu, tetapi pelaksanaannya tetap beriringan dengan pemenuhan fasilitas yang berprinsip inklusif dan memperhatikan aspek *universal design*.

Ketentuan dengan cara pandang medis juga berpotensi menimbulkan stigma atau stereotip ketidakberdayaan dari seorang penyandang disabilitas. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan dalam Pasal 57 UU Nomor 34 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa:

“Hak prajurit yang menyandang cacat berat, cacat sedang, atau cacat ringan yang diakibatkan karena tugas operasi militer, atau bukan tugas operasi militer selama dalam dinas keprajuritan, diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Dalam ketentuan pada pasal tersebut dirumuskan bahwa kecacatan memiliki tingkatan, yaitu berat, sedang, dan ringan. Perumusan itu menggunakan kaca mata medis, dengan melihat kepada kondisi fisik. Namun dengan pendekatan sosial, atau *right base*, seseorang tidak bisa dikategorikan dalam kondisi disabilitas berat, sedang, atau ringan, karena apapun hambatannya tetap akan mengganggu interaksi sosial, dan hambatan itu harus diatasi. Walaupun pada suatu kondisi suatu hambatan belum dapat teratasi, maka seorang penyandang disabilitas harus diarahkan untuk memanfaatkan kemampuan lain dalam melakukan aktivitas atau berinteraksi sosial. Ketentuan yang sama dapat ditemukan pada Pasal 21 ayat (3) UU Nomor 40 Tahun 2004.⁵⁴

Ketentuan lain yang menimbulkan stereotip terhadap penyandang disabilitas adalah ketentuan pada Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2009 yang memasukan kecacatan pada seseorang sebagai kriteria masalah sosial. Ketentuan tersebut berhasil membuat stigma bahwa penyandang disabilitas adalah pembawa masalah. Ketentuan itu sangat kental dengan cara pandang medis, yang melihat seorang penyandang disabilitas sebagai manusia yang tidak normal. Secara turun temurun, sejak adanya UU Nomor 6 Tahun 1974 tentang Pokok Kesejahteraan Sosial, cara pandang tersebut masih terus dipertahankan dan sangat mempengaruhi cara pandang dan perumusan kebijakan, terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain ketentuan dengan cara pandang medis dan pendekatan *charity based*, ada pula ketentuan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yang sudah lebih maju, yaitu dengan pendekatan *right based*. Ketentuan dengan sudut pandang ini melakukan intervensi terhadap

⁵⁴ Pasal itu mengatur sebagai berikut, “Peserta yang mengalami cacat total tetap dan tidak mampu, iurannya dibayar oleh Pemerintah.”

lingkungan atau fasilitas, sehingga perubahan yang dilakukan bukan terhadap kondisi fisik seseorang. Ketentuan seperti itu banyak ditemukan di peraturan yang mengatur perihal transportasi, seperti UU Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian, UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, dan UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Contoh ketentuannya adalah Pasal 54 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2007 yang mengatur:

“Stasiun kereta api untuk keperluan naik turun penumpang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (3) huruf a paling rendah dilengkapi dengan fasilitas: a. keselamatan; b. keamanan; c. kenyamanan; d. naik turun penumpang; e. penyandang cacat; f. kesehatan; dan g. fasilitas umum.”

Ketentuan tersebut sangat baik untuk menggambarkan adanya keberpihakan dalam pemenuhan hak penyandang disabilitas, karena intervensi peraturan adalah pada upaya perubahan fasilitas agar sesuai dengan kebutuhan penyandang disabilitas, sehingga tidak ada hambatan yang terjadi. Ketentuan yang serupa juga dapat ditemui pada ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU Nomor 28 Tahun 2002,⁵⁵ Pasal 113 ayat (2) UU Nomor 42 Tahun 2008,⁵⁶ Pasal 29 huruf i UU Nomor 44 Tahun 2009,⁵⁷ dan penjelasan Pasal 28 ayat (1) huruf b UU Nomor 1 Tahun 2011.⁵⁸

Adapun pengaturan yang sudah memiliki cara pandang yang baik, tetapi keliru dalam perumusannya adalah pada Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2008 yang mengatur bahwa:

“Perusahaan angkutan di perairan wajib memberikan fasilitas khusus dan kemudahan bagi penyandang cacat, wanita hamil, anak di bawah usia 5 (lima) tahun, orang sakit, dan orang lanjut usia.”

Dalam ketentuan tersebut, perubahan sudah diarahkan kepada fasilitas, bukan pada kondisi fisik penyandang disabilitas. Namun dalam terminologinya menggunakan kata “khusus”, sehingga perubahan yang dilakukan tetap berfokus kepada kondisi fisik. Ketentuan tersebut berpotensi disalahartikan dalam pelaksanaannya, yaitu menjadi lebih fokus untuk mengubah kondisi fisik. Contohnya, dibandingkan membangun *ram* atau bidang miring untuk pengguna kursi roda, pelaksanaan peraturan lebih memilih untuk menggendong sang pengguna kursi roda, sehingga

⁵⁵ Pasal itu mengatur sebagai berikut, “Kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi tersedianya fasilitas dan aksesibilitas yang mudah, aman, dan nyaman termasuk bagi penyandang cacat dan lanjut usia.”

⁵⁶ Pasal itu mengatur sebagai berikut, “TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, tidak menggabungkan desa, dan memperhatikan aspek geografis serta menjamin setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia.”

⁵⁷ Pasal itu mengatur sebagai berikut, “Setiap Rumah Sakit mempunyai kewajiban : i. menyediakan sarana dan prasarana umum yang layak antara lain sarana ibadah, parkir, ruang tunggu, sarana untuk orang cacat, wanita menyusui, anak-anak, lanjut usia”

⁵⁸ Pasal itu mengatur sebagai berikut, “Perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan harus mempertimbangkan kebutuhan prasarana, sarana, dan utilitas umum bagi masyarakat yang mempunyai keterbatasan fisik, misalnya penyandang cacat dan lanjut usia”

tujuan untuk membuat penyandang disabilitas menjadi mandiri tidak terpenuhi. Hal serupa dapat ditemukan dalam ketentuan pada Pasal 30 ayat (4) UU Nomor 3 Tahun 2005.⁵⁹

Penggunaan kata “khusus” untuk mengubah fasilitas atau aspek lingkungan lain seharusnya dilengkapi dengan ketentuan yang mendefinisikan langsung fasilitas atau layanan khusus tersebut. Seperti apa yang diatur dalam Pasal 239 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa

“Pelayanan berupa perlakuan dan fasilitas khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. pemberian prioritas pelayanan di terminal;*
- b. menyediakan fasilitas untuk penyandang cacat selama di terminal;*
- c. sarana bantu bagi orang sakit;*
- d. menyediakan fasilitas untuk ibu merawat bayi (nursery);*
- e. tersedianya personel yang khusus bertugas untuk melayani atau berkomunikasi dengan penyandang cacat, orang sakit, dan lanjut usia; serta*
- f. tersedianya informasi atau petunjuk tentang keselamatan bangunan bagi penumpang di terminal dan sarana lain yang dapat dimengerti oleh penyandang cacat, orang sakit, dan lanjut usia. “*

Dengan begitu, pelaksana peraturan tidak mempunyai pilihan atau ruang interpretasi lain terkait dengan apa yang dimaksud dengan fasilitas atau layanan khusus tersebut. Ketentuan serupa dapat ditemukan dalam Pasal 242 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2009⁶⁰ dan Pasal 19 UU Nomor 13 Tahun 2003.⁶¹

Sebelumnya dijabarkan mengenai ketentuan dalam suatu UU lebih cenderung pada *charity based* atau pada *right based*. Namun ada yang unik pada UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang mencantumkan ketentuan dengan mengkombinasikan kedua cara pandang tersebut. Pada Pasal 9 ayat (2) disebutkan bahwa:

“Selain hak anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), khusus bagi anak yang menyandang cacat juga berhak memperoleh pendidikan luar biasa, sedangkan bagi anak yang memiliki keunggulan juga berhak mendapatkan pendidikan khusus.”

Sedangkan pada Pasal 51 diatur bahwa, *“Anak yang menyandang cacat fisik dan/atau mental diberikan kesempatan yang sama dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan biasa dan pendidikan luar biasa.”* Kedua Pasal itu mengatur hal yang kontradiktif, yaitu di Pasal 9 ayat (2) anak dengan disabilitas hanya boleh masuk ke sekolah luar biasa, yang berarti hanya melihat

⁵⁹ Pasal itu mengatur sebagai berikut, *“Pembinaan dan pengembangan olahraga penyandang cacat diselenggarakan pada lingkup olahraga pendidikan, olahraga rekreasi, dan olahraga prestasi berdasarkan jenis olahraga khusus bagi penyandang cacat yang sesuai dengan kondisi kelainan fisik dan/atau mental seseorang.”*

⁶⁰ Pasal itu mengatur sebagai berikut, *“Perlakuan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. aksesibilitas; b. prioritas pelayanan; dan c. fasilitas pelayanan.”*

⁶¹ Pasal itu mengatur sebagai berikut, *“Pelatihan kerja bagi tenaga kerja penyandang cacat dilaksanakan dengan memperhatikan jenis, derajat kecacatan, dan kemampuan tenaga kerja penyandang cacat yang bersangkutan.”*

kepada kondisi fisik atau menggunakan pendekatan medis, sedangkan pada Pasal 51 kesempatan dan aksesibilitas lebih dijamin apakah masuk pada sekolah luar biasa atau pada sekolah biasa.

Dari seluruh ketentuan yang dijabarkan sebelumnya dapat ditentukan cara pandang sang pembentuk undang-undang, apakah masih melihat disabilitas sebagai isu yang berkaitan atau bahkan identik dengan fisik seseorang, atautkah sudah mengubah cara pandang menjadi lebih fokus kepada lingkungan dan interaksi sosial. Awalnya seolah dua cara pandang itu adalah suatu pilihan yang secara sadar dianut oleh para pembentuk undang-undang. Namun apabila melihat penjelasan terakhir terkait dengan cara pandang yang bertentangan antara satu pasal dengan pasal lainnya pada satu undang-undang yang sama, maka dapat diduga bahwa cara pandang tidak menjadi suatu hal yang prinsip, dan pilihan atasnya hanya bergantung kepada situasi dan kondisi pada saat perancangan peraturan.

b. Penggunaan Istilah Penyandang Disabilitas

Penyebutan, pemberian nama, atau *labelling* adalah awal dari proses diskriminasi terhadap penyandang disabilitas.⁶² Hal itu juga yang mendukung pembentukan tindakan untuk memposisikan, pengkondisia, dan perlakuan dari pihak yang memberi sebutan kepada penyandang disabilitas. *Labelling* "Cacat" muncul sebagai bentuk menandai, memilah, memisahkan, membedakan, menyingkirkan karena kondisi semacam ini tidak disukai. Bahkan kemudian penyingkiran tersebut dianggap sebagai suatu kesempatan untuk dapat merebut hak-hak asasi mereka agar mendapatkan keuntungan. Mereka hidup dikelompok-kelompokkan dan dieksklusifkan, karena itulah mereka menjadi miskin pengetahuan dan kemampuan mereka dalam bersosialisasi juga menjadi hilang.⁶³

Kelompok masyarakat yang mempunyai pendekatan berpikir dengan kesadaran kritis menganggap bahwa membongkar paradigma berpikir orang dapat dimulai dengan memberikan sebutan yang maknanya melawan sebutan yang melecehkan atau dengan memberikan sebutan yang bermakna positif, karena pemberian sebutan yang bermakna positif akan membawa efek atau implikasi tindakan yang positif pula.⁶⁴

⁶² Salah satu contoh penggunaan istilah cacat sebagai labeling adalah pada ketentuan Pasal 1 UU No. 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat menyatakan bahwa, "*Penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu ' atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk "melakukan kehidupan secara selayaknya... "*"

⁶³ Setia Adi Purwanta, *op.cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

Sebutan itu sendiri tergantung pada gambaran mental yang telah diyakini kebenarannya yang digunakan oleh akal dari pihak pemberi sebutan untuk memahami pihak yang memperoleh sebutan, atau dengan kata lain ada atau tiadanya sesuatu itu tergantung pada ide atau pengertian yang diabstraksikan tentang sesuatu yang konkrit dan hal itulah yang dikatakan konsep seseorang tentang sesuatu.

Hasil proses informasi berupa kesimpulan yang dapat membentuk tindakan yang dirasakan sesuai dengan realita, norma, nilai, atau tatanan yang ada dan hal tersebut terjadi berulang-ulang dalam kurun waktu yang lama. Hal inilah yang kemudian dianggap sebagai suatu konsep tentang kebenaran.⁶⁵ Pembentukan konsep tentang kebenaran itu sangat dipengaruhi oleh sistem kekuasaan yang ada di sekitarnya. Sistem kekuasaan itulah yang menetapkan penilaian atas kesimpulan dan tindakan seseorang sesuai atau tidak dengan realita, norma, nilai, atau tatanan yang ada.⁶⁶

Sistem kekuasaan yang ada dalam kehidupan manusia berpusat pada beberapa hal antara lain:⁶⁷

1. Kondisi fisik manusia. Orang-orang yang memiliki kondisi fisik yang lengkap, sehat, kuat, kekar, tegap, simetris, proposional, paras yang dianggap cantik/ tampan, dan sejenisnya itu lebih mempunyai kekuatan untuk menguasai mereka yang kondisi fisiknya lemah, kurus, tidak sehat, tidak proposional, dan sejenisnya.
2. Banyaknya materi yang dimiliki. Orang yang memiliki materi berlebih, dengan materinya mereka dapat menguasai orang-orang yang biasa dalam kondisi kesulitan atau kekurangan materi ;
3. Banyak atau luasnya ilmu pengetahuan yang dimiliki. Orang-orang yang memiliki pengetahuan banyak dan luas terutama yang mendapat sebutan cendekiawan, ahli, professor, atau sejenisnya, dengan kebenaran ilmiahnya mereka dapat menguap kerangka berpikir orang-orang yang hanya memiliki pengetahuan pas-pasan;
4. Jabatan sosial. Orang-orang yang memiliki jabatan atau kedudukan sosial, dengan kebijakann mereka lebih mampu mempengaruhi cara berfikir orang-orang di sekitarnya yang status sosialnya lebih rendah;

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 6.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 7.

⁶⁷ Soerjono Soekanto, *Sosiologi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 297.

5. Tingginya kepemilikan ilmu agama. Dengan ilmu agama yang dimilikinya, orang-orang yang ilmu agamanya lebih tinggi dapat menguasai orang-orang yang tidak memiliki ilmu pengetahuan agama yang cukup.⁶⁸

Kecenderungan besar manusia adalah selalu berusaha mengakumulasi pusat-pusat kekuasaan tersebut. Misalnya- banyak orang yang memimpikan untuk memiliki kemampuan materi yang cukup, kondisi fisiknya prima, memiliki ilmu pengetahuan tinggi, mempunyai pengetahuan agama cukup, dan memperoleh status sosial yang tinggi pula agar dapat menguasai yang lain. Sistem kekuasaan ini bukan hanya mampu mempengaruhi pola berpikir orang-orang di sekitarnya, tetapi juga memiliki kekuatan untuk memberikan sanksi terhadap orang yang dianggap salah atau penghargaan bagi orang yang benar cara berpikir, ucapan, atau perilakunya. Pada kerangka yang demikian, kebenaran itu dapat dibangun dan dikembangkan dari kebenaran individu yang didukung dengan sistem kekuasaan yang diperluas menjadi kebenaran kelompok atau kebenaran masyarakat.⁶⁹

Menurut Pakar John C. Maxwell, disabilitas adalah seseorang yang mempunyai kelainan fisik dan atau yang dapat mengganggu aktivitas.⁷⁰ Definisi disabilitas menurut WHO, yang sering menjadi acuan banyak negara, telah mengelompokkan tiga pengertian yaitu: *impairment, disability and handicap*. *Impairment* memiliki arti dalam konteks kesehatan adalah suatu kondisi abnormal fisiologis, psikologis atau struktur fungsi anatomi. Sedangkan *disability* memiliki arti keterbatasan dalam melakukan fungsi atau aktivitas yang menurut ukuran orang normal biasa dilakukan. *Disability* dapat dikatakan sebagai dampak dari *impairment*. *Handicap* sendiri menurut WHO memiliki arti kerugian yang dialami seseorang yang disebabkan *impairment* atau *disability* yang membatasi dalam memenuhi perannya sebagai orang normal (bergantung pada usia, jenis kelamin, faktor budaya dan sosial).⁷¹ *Disable People's International (DPI)* mendefinisikan disabilitas tidak ada kaitannya dengan fisik seseorang, tetapi lebih ditekankan pada kegagalan dalam berorganisasi

⁶⁸ Orang yang disebut penyandang cacat dianggap mempunyai rintangan atau hambatan dalam bermasyarakat. Bukankah sebenarnya yang mempunyai hambatan adalah mereka. Hambatan tersebut berupa ketidaktahuan atau kekeliruan cara pandang mereka sehingga tidak mampu memandang adanya potensi dan kemampuan dari orang yang mereka sebut penyandang cacat atau bahkan yang sekarang ini mereka sebut dengan orang dengan kecacatan. Ketidaktahuan atau kekeliruan cara berpikir dan keengganan untuk berpikir kritis inilah yang membuat mereka tidak mampu membuat program-program yang dapat menyelesaikan persoalan. Akibatnya, program-program yang mereka buat dan mereka laksanakan adalah hal-hal yang bersifat rutin, karikatif, tidak didasarkan pada esensi persoalan, dan cenderung simplifikatif, bahkan diskriminatif.

⁶⁹ Setia Adi Purwanta, *op.cit.*, hlm. 9.

⁷⁰ Sugiono, Ilhamuddin, dan Arief Rahmawan, *Klasterisasi Mahasiswa difabel Indonesia Berdasarkan Background Histories dan Studying Performance* (Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014), hlm. 21.

⁷¹ Sugiono, Ilhamuddin dan Arief Rahmawan, *op.cit.*

sosial dalam memperhitungkan kebutuhan yang berlainan antara penyandang disabilitas dengan kaum normal dan menghilangkan batasan di antara keduanya.⁷²

Istilah disabilitas juga berpengaruh terhadap bagaimana kelompok disabilitas mendapatkan pengakuan dari masyarakat umum. Menurut Charles Taylor dalam suatu esai berjudul "*Politics of Recognition*" mengatakan suatu hal tentang identitas dan perbedaan yang berkontribusi penting dalam teori politik kontemporer. Taylor menyatakan bahwa budaya kelompok minoritas tidak hanya harus bertahan dalam demokrasi liberal, tetapi juga harus diakui dalam budaya dominan dalam suatu interaksi proses saling mengakui. Pengakuan itu sendiri dimulai dengan politik "*self image*". Sebagai suatu kelompok yang mewakili dan mencerminkan wajah mereka sendiri, memiliki tantangan untuk mengubah citra negatif menjadi positif oleh diri mereka sendiri.⁷³ Selain itu, istilah disabilitas juga merupakan cara pandang. Apabila para penyandang disabilitas dapat melakukan suatu perbuatan dengan baik, maka akan dipandang positif dan dibutuhkan oleh orang lain. Cara pandang itu memberikan penekanan akan pentingnya pemberdayaan dan pengakuan, sekaligus menegaskan bahwa disabilitas bukan merupakan bentuk diskriminasi, sehingga patut digaungkan prinsip non diskriminatif.⁷⁴

Henri Jacques Stiker seorang ahli dalam bidang disabilitas mampu menjelaskan secara detail mengenai sejarah perkembangan istilah disabilitas dalam bukunya yang berjudul "*The History of Disability*". Stiker berpendapat bahwa dalam permulaan era modern, tepatnya pada abad 70 dan 80 di Eropa, disabilitas dipandang sebagai suatu kemalangan yang diderita manusia sebagai bagian dari kehendak Tuhan, sehingga ditangani dengan kedermawanan melalui keluarga atau komunitas.

Pada abad ke-90, bahasa disabilitas bergeser pada pemaknaan manusia yang kekurangan, dengan menggunakan istilah seperti *infirm*, *feeble-minded*, *invalid*, *cripple*, atau *being incapable*.⁷⁵ Dengan pengaruh dari teori evolusi sosial dan ilmu statistik, disabilitas menjadi produk dari alam atau lingkungan, dibandingkan sebagai kuasa dari Tuhan. Penyandang disabilitas kemudian dipandang sebagai seorang abnormal dan menyimpang. Kemudian, Manusia tidak lagi dilihat sebagai teori politik yang dikaitkan pada hubungannya dengan Tuhan, tetapi dipisahkan menjadi dua kategori kemanusiaan, yaitu normal and abnormal.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Barbara Arneil, *Disability, Self Image, and Modern Political Theory*, (Political Theory, vol. 37 No. 2, April 2009), hlm. 218.

⁷⁴ Mardi Tamanto dan Anastasia Maylinda, *Hidup dengan Disabilitas dan Bencana*, disampaikan sebagai laporan kegiatan di Yogyakarta, 25 Oktober 2013, hlm. 2.

⁷⁵ Henri Stiker, *A History of Disability*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000), hlm. 167.

Selanjutnya, disabilitas dimaknai sebagai sesuatu yang menyimpang, yang mengarahkan negara liberal untuk mengisolasi kondisi abnormal dan menghindari degenerasi pada kebijakan institusi dan sterilisasi.⁷⁶

Selanjutnya, pasca perang dunia I terjadi perubahan dalam istilah disabilitas. Disabilitas dianggap sebagai suatu ciptaan manusia sendiri dibandingkan sebagai buatan Tuhan atau alam. Kata kunci yang muncul dalam konteks ini adalah rehabilitasi, yang oleh tentara disabilitas dikonstruksikan sebagai situasi sebelumnya, yaitu situasi yang terjadi untuk mereka yang mampu (non-disabilitas) tetapi hanya didalilkan untuk kelompok lain. Kondisi itu membuat istilah rehabilitasi menjadi gambaran dari penyandang disabilitas sebagai seseorang yang potensial atau hanya didalilkan dibandingkan sebagai seorang manusia seutuhnya.⁷⁷

Fase terakhir pada abad ke-20, disabilitas diidentikan dengan istilah *handicapped*, yang didapat dari permainan kesempatan yang berjudul *hand in cap*. "*Handicapped people*", itulah istilah yang sering digunakan untuk menunjukan produk dari keberuntungan atau nasib, yang dipahami dalam konteks negatif sebagai suatu nasib buruk atau suatu tragedi.

Dari keseluruhan perkembangan istilah yang ada, ada dua kesamaan, yaitu, *Pertama*, disabilitas selalu berada dalam konteks kekurangan dalam keseluruhan fisik atau pikiran manusia, dengan mengukurnya dari orang lain yang dianggap normal atau ideal. *Kedua*, gambaran yang dijelaskan oleh bahasa sejarah itu selalu negatif, baik dalam konteks makna peyoratif dari istilah itu, ataupun merefleksikan kondisi sebaliknya dari gambaran positif dari gambaran Tuhan atau seorang yang normal atau manusia secara keseluruhan.⁷⁸

Problematika penggunaan istilah juga terjadi di Indonesia. Secara umum, masyarakat Indonesia masih identik dengan penggunaan istilah penyandang cacat yang memiliki pemaknaan negatif. Istilah itu diadopsi oleh UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat. Namun kondisi sudah mulai berubah dengan diratifikasinya CRPD melalui UU No. 19 Tahun 2011 yang menggunakan istilah penyandang disabilitas.⁷⁹

⁷⁶ Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB yang di dalamnya memuat hak asasi manusia, secara teori, sudah cukup untuk melindungi kepentingan individu. Dalam praktiknya, kepentingan beberapa kelompok rentan, salah satunya penyandang disabilitas berada dalam kondisi yang lebih buruk jika dibandingkan dengan kelompok lain dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sebagian negara telah membuat peraturan untuk menjamin perlindungan hak kelompok rentan namun sebagian lainnya belum. Karena itulah sebuah peraturan yang berlaku secara internasional dibutuhkan untuk menjamin hak-hak penyandang disabilitas di manapun mereka berada.

⁷⁷ Mansour Fakhri, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, (Yogyakarta: Insist Press, 2001).

⁷⁸ Barbara Arneil, *op.cit.*, hlm. 221.

⁷⁹ Menilik sejarah, penyandang disabilitas dulunya dilihat sebagai individu yang selalu harus diberikan perlindungan sosial dibandingkan dengan diberikan penghormatan atas hak-hak yang dimilikinya. Dibutuhkan sebuah langkah besar dalam mengubah paradigma terkait kondisi disabilitas dan mendorong masyarakat untuk menyadari bahwa semua orang harus diberikan kesempatan untuk menghidupi kehidupannya dengan potensi yang ada, apapun itu.

Selain disabilitas dan penyandang cacat, di Indonesia juga dikenal istilah 'difabel', yang merupakan akronim dari dua kata bahasa Inggris *Different Ability* yang berarti kemampuan yang berbeda. Istilah ini muncul untuk menggantikan istilah penyandang cacat yang diskriminatif dan melihat manusia sebagai sosok yang dapat dikelompokkan ke dalam kelompok normal dan tidak normal hanya berdasarkan kelengkapan kondisi fisiknya.⁸⁰

Fakta menunjukkan bahwa yang sebenarnya ada perbedaan cara dalam menyelesaikan sebuah masalah. Kurniawan menyebutkan beberapa kelompok yang termasuk dalam deskripsi ini adalah sebagai berikut:

- a) Pengguna kursi roda;
- b) *Ambulant disabled*;
- c) Ketulian dan gangguan pendengaran;
- d) Keterbatasan visual;
- e) Keterbelakangan mental;
- f) Orang dengan keterbatasan kemampuan kognitif;
- g) Orang dengan beragam keterbatasan kemampuan;
- h) Lanjut usia; dan
- i) Anak-anak⁸¹

Pada tahun 2009, para pimpinan organisasi penyandang disabilitas dan lembaga pegiat HAM membuat suatu pertemuan dengan fasilitasi dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) di Cibinong, Jawa Barat. Dalam pertemuan itu disepakati bahwa tidak akan lagi menggunakan istilah yang mengandung kata cacat. Pertemuan itu kemudian dilanjutkan di Bandung untuk menentukan istilah yang digunakan. Pada pertemuan itu tawaran akan istilah yang digunakan mengerucut pada dua pilihan, yaitu istilah difabel dan penyandang difabilitas.⁸²

Pertemuan lanjutan, yang diprakarsai oleh Komnas HAM, dilakukan secara khusus dan terbatas menetapkan istilah penyandang disabilitas yang diusulkan untuk menjadi bahasa resmi yang digunakan untuk menyusun draft RUU Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Hak-Hak

⁸⁰ Pada 1993 PBB mengadopsi Peraturan Standar tentang Persamaan Kesempatan bagi Penyandang Disabilitas yang merupakan pedoman kebijakan untuk mendorong kesempatan yang sama bagi penyandang disabilitas, yang menjadi acuan model legislasi bagi sejumlah negara. Peraturan tersebut tidak mengikat secara hukum sehingga diperlukan sebuah konvensi.

⁸¹ Harry Kurniawan, *Implementasi Aksesibilitas Pada Gedung Baru Perpustakaan UGM* ((Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014), hlm. 46

⁸² Setia Adi Purwanta, *op.cit.*, hlm. 16

Penyandang Disabilitas berikut naskah terjemahannya yang telah diajukan ke DPR RI. Meskipun begitu, perdebatan mengenai dua istilah ini masih terus berjalan.⁸³

Inti dari perdebatan itu adalah bahwa para pendukung istilah penyandang disabilitas berpendapat, orang-orang yang mendapatkan sebutan penyandang disabilitas itu mempunyai ketidakmampuan menurut ICF yang diterbitkan oleh *World Health Organization (WHO)* pada tahun 2000, yaitu orang yang mempunyai gangguan, kekurangan, kelainan, kerusakan, atau kehilangan fungsi organ tubuhnya dan yang mendapatkan hambatan dari lingkungan fisik dan sosialnya. Kelompok ini berpendapat bahwa disabilitas itu adalah realita. Kecuali itu istilah itu juga merupakan terjemahan istilah yang telah digunakan secara internasional, yaitu *Person With Disability*.⁸⁴

Sedangkan kelompok yang menggunakan istilah difabel memandang dari sisi lain.⁸⁵ Meski kelompok ini setuju bahwa orang yang mendapat sebutan penyandang cacat itu adalah orang yang memang mempunyai gangguan, kekurangan, kelainan, kerusakan, atau kehilangan organ fisiknya, tetapi sebenarnya ia bukan orang yang tidak mempunyai kemampuan atau cacat, ia punya potensi atau kemampuan tetapi beda bentuk dan jenis kemampuannya dari kemampuan menurut kebanyakan orang. Kelompok ini memandang yang menjadi realita adalah adanya proses penidakmampuan yang dilakukan melalui penyebutan dan tindakan diskriminatif yang mengikuti : penyebutan tersebut. Realita itulah yang oleh kelompok ini harus dilawan. Oleh karenanya mereka sama sekali tidak mau menyebutkan kata yang mengandung makna negatif, sehingga istilah yang dipilihnya adalah difabel yang awalnya berasal dari akronim *diffable* yang kepanjangannya adalah *Differently Able People* (orang yang mempunyai kemampuan berbeda). Dari akronim tersebut kemudian dijadikan kata benda nama diri ke dalam Bahasa Indonesia menjadi difabel.⁸⁶

⁸³ *Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol* (CRPD - Konvensi tentang Hak-hak Penyandang Disabilitas dan Protokol Opsional) merupakan seperangkat instrumen hukum yang mengatur mengenai hak-hak penyandang disabilitas. CRPD lahir setelah puluhan tahun PBB bekerja untuk mengubah sikap dan pendekatan untuk penyandang disabilitas. CRPD merupakan wujud puncak perubahan paradigma gerakan disabilitas dari cara pandang lama yang melihat penyandang disabilitas sebagai "objek" amal dan perlindungan sosial kepada cara pandang baru yang melihat penyandang disabilitas sebagai "subjek" yang memiliki hak, yang mampu mengklaim hak-haknya, dan mampu membuat keputusan untuk kehidupan mereka secara merdeka berdasarkan kesadaran sendiri serta menjadi anggota masyarakat secara aktif.

⁸⁴ Setia Adi Purwanta, *op.cit.*, hlm. 17

⁸⁵ Awalnya, ide membentuk sebuah konvensi mengenai hak penyandang disabilitas pertama kali dilakukan pada 19 Desember 2001 melalui Resolusi Majelis Umum 56/168 yang amanatkan pembentukan Komite Ad Hoc untuk membahas keberadaan konvensi. Sejak diusulkan adanya pembentukan Komite Ad Hoc muatan hingga pengadopsian Konvensi, Komite Ad Hoc melewati 8 sesi yang berlangsung sejak 29 Juli 2002 hingga 5 Desember 2006.

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

Istilah tersebut juga dimaksudkan untuk menabrak istilah *disable* yang juga merupakan suatu proses perlawanan atau kontra diskursus.⁸⁷ Dengan menggunakan istilah difabel orang akan terpengaruh memandang positif yaitu memandang bahwa orang-orang yang selama ini dianggap cacat itu sebenarnya memiliki kemampuan dengan jenis atau bentuk yang berbeda. Sehingga tindakan yang diharapkan timbul dari penyebutan itu adalah memperkuat kemampuan yang sebenarnya telah ada dan melawan tindakan-tindakan yang melemahkan atau menghambat perkembangan kemampuan itu. Hal inilah yang mendorong kelompok ini gencar mengumandangkan penggunaan istilah difabel ini melalui media masa, penulisan buku, penelitian-penelitian sosial, dan dalam percakapan sehari-hari. Dengan demikian istilah difabel ini sekarang telah banyak dipakai dalam kehidupan masyarakat umum.⁸⁸

Di tengah perdebatan tersebut ada pihak yang menawarkan jalan tengah, yaitu untuk menjelaskan pengertian pada ketentuan umum dalam peraturan perundang-undangan sebaiknya digunakan sebutan Penyandang Disabilitas atau sebutan lain untuk itu, dengan demikian penggunaan istilah difabel pun masih mempunyai ruang. Namun jalan tengah ini juga mengundang penyebutan-penyebutan lain yang dikhawatirkan mempunyai konotasi negatif. Berdasarkan perdebatan sekaligus kerangka pikir tersebut, pada tulisan ini penulis menggunakan istilah difabel dengan alasan di samping singkat dan mudah penyebutannya, juga karena berkonotasi positif dan telah banyak digunakan atau populer di masyarakat luas.⁸⁹

Penggunaan sebutan difabel ini mengandung harapan bahwa masyarakat bersedia memandang orang yang menjadi korban pencacatan tersebut sebagai orang-orang yang mampu dan layak mendapatkan hak asasinya untuk mengembangkan kemampuannya, sehingga menjadi makhluk sosial yang dapat hidup layak sebagai anggota masyarakat dan menjadi bagian yang bermakna dari suatu bangsa.⁹⁰

Dalam konteks peraturan perundang-undangan, terutama dalam level Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, mayoritas masih menggunakan istilah lama, yaitu penyandang cacat. Namun ada perbedaan dalam beberapa Peraturan Daerah yang dibentuk pasca ratifikasi CRPD melalui UU Nomor 19 Tahun 2011 yang sudah menggunakan istilah penyandang disabilitas.

⁸⁷ Jan W. Valle dan David J. Connor, *Rethinking Disability*, (New York: McGraw-Hill, 2011).

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 19.

⁸⁹ Berdasarkan Resolusi 56/168 pada 19 Desember 2001, Majelis Umum berencana membentuk Panitia Ad Hoc untuk mempertimbangkan proposal konvensi internasional yang komprehensif dan integral untuk mempromosikan dan melindungi hak-hak dan martabat penyandang disabilitas, berdasarkan pendekatan holistik dalam kerja yang dilakukan di bidang pembangunan sosial, hak asasi manusia dan non-diskriminasi dan dengan mempertimbangkan rekomendasi dari Komisi Hak Asasi manusia dan Komisi untuk pembangunan Sosial.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 20

Perubahan itu sebenarnya lebih tepat untuk dikatakan sebagai hasil dari upaya daerah, baik pemerintah setempat atau masyarakat, dalam mengakomodir paradigma baru, dengan meninggalkan istilah penyandang cacat. Pendapat itu dikuatkan dengan melihat beberapa UU yang dibentuk pasca disahkannya UU Nomor 19 Tahun 2011 yang masih menggunakan istilah penyandang cacat, sebut saja UU Nomor 11 Tahun 2012 dan UU Nomor 35 Tahun 2014.

Walaupun mayoritas peraturan perundang-undangan masih menggunakan istilah penyandang cacat, tetapi ada saja yang menggunakan istilah lain untuk menyebut penyandang disabilitas. Contohnya seperti dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 dan UU Nomor 43 Tahun 2007 yang menggunakan istilah “kelainan fisik”.⁹¹ Adapula yang memasukan istilah penyandang disabilitas ke dalam kelompok rentan, bersama dengan perempuan, orang tua, dan anak. Ketentuan seperti itu terdapat pada UU Nomor 25 Tahun 2009, UU Nomor 52 Tahun 2009, dan UU Nomor 7 Tahun 2012.

Permasalahan penggunaan istilah “cacat” sebenarnya bukan hanya terminologinya yang lebih dekat dengan aspek medis, sehingga menjadi fokus kepada fisik seseorang, tetapi juga penggunaannya yang tidak hanya merujuk kepada kondisi fisik seseorang, tetapi juga pada hal yang negatif, seperti “cacat hukum”. Pada UU Nomor 21 Tahun 2001 menggunakan istilah “cacat” dengan dua arti berbeda, yaitu pada Pasal 40 ayat (2) yang menyatakan bahwa,

*“Perizinan dan perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dinyatakan **cacat hukum**, merugikan hak hidup masyarakat atau bertentangan dengan ketentuan Undang-undang ini, wajib ditinjau kembali, dengan tidak mengurangi kewajiban hukum yang dibebankan pada pemegang izin atau perjanjian yang bersangkutan.”*

Sedangkan pada penjelasan Pasal 65 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa, “Penyandang masalah sosial yang dimaksud meliputi antara lain: c. kaum **cacat fisik dan mental**”. Selain itu, ada juga pada UU Nomor 17 Tahun 2006, yaitu pada Pasal 25 ayat (1) huruf g yang menyebutkan bahwa, “Pembebasan bea masuk diberikan atas impor: g. barang untuk keperluan khusus kaum tunanetra dan **penyandang cacat lainnya**”, dan pada Pasal 27 ayat (1) huruf d diatur bahwa,

*“Pengembalian dapat diberikan terhadap seluruh atau sebagian bea masuk yang telah dibayar atas: d. impor barang yang sebelum diberikan persetujuan impor untuk dipakai didapatkan jumlah yang sebenarnya lebih kecil daripada yang telah dibayar bea masuknya, **cacat**, bukan barang yang dipesan, atau berkualitas lebih rendah.”*

Dari ketentuan pada dua undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa istilah “cacat” bermakna negatif sehingga tidak sepatasnya disematkan kepada seseorang untuk menunjukan kondisi fisiknya. Dengan begitu, istilah “cacat” sudah tidak pantas digunakan untuk merujuk kepada seseorang, bukan hanya sudah tidak relevan dengan pendekatan sosial, tetapi juga memiliki makna

⁹¹ Istilah yang digunakan dalam UU Nomor 43 Tahun 2007 yakni “kelainan fisik” dan “cacat.”

yang negatif. Oleh karena itu, sudah seharusnya kalimat dalam perundang-undangan tidak lagi menggunakan kata “cacat” untuk merujuk kepada kondisi fisik seseorang. Selain itu, secara teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, seharusnya penggunaan satu kata hanya merujuk kepada satu makna yang sama. Dengan digunakannya kata “cacat” pada satu undang-undang dengan merujuk dua makna yang berbeda, maka aspek harmonisasi pada undang-undang bersangkutan patut dipertanyakan.

C. Disabilitas dalam Lingkup Pengertian Kesehatan Jasmani dan Rohani

Perdebatan mengenai syarat jasmani dan rohani dalam suatu jabatan sudah menjadi perdebatan sejak lama. Ada pihak yang menganggap itu penting agar seseorang yang menempati suatu jabatan itu tidak terhambat dalam menjalankan tugasnya. Argumentasi itu mendapat kritikan karena syarat jasmani dan rohani terkadang tidak fokus kepada melihat potensi hambatan, tetapi sekadar melihat kondisi fisik seseorang, yang belum tentu menghambat seseorang dalam menjalankan tugasnya. Syarat itupun kerap mengklasifikasikan disabilitas sebagai faktor yang tidak layak dianggap sehat jasmani atau rohani.

Terlepas dari perdebatan yang ada, pencantuman syarat sehat jasmani dan rohani dalam proses pengisian suatu jabatan sudah menjadi lumrah pada saat ini. Bahkan dalam Pasal 6 ayat (1) UUD NRI 1945 mengatur bahwa seorang Presiden dan Wakil Presiden pun dipersyaratkan harus sehat jasmani dan rohani. Dalam perspektif HAM, kesehatan jasmani dan rohani jelas tidak bisa menghalangi seseorang untuk mendapatkan hak politiknya ataupun hak kesamaan kesempatan berdasarkan atas hukum. Aspek jasmani dan rohani hanya digunakan sebagai catatan dan bahan pertimbangan, terutama setelah yang bersangkutan menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, syarat sehat jasmani dan rohani tidak dapat menjadi syarat yang menentukan terpilih atau tidaknya seseorang. Berbeda dengan pandangan dalam aspek medis, kesehatan jasmani dan rohani menjadi sangat penting, karena kondisi tidak sehat jasmani dan rohani adalah tidak normal atau sakit.

Hal berikutnya yang perlu diperjelas dalam hal ini adalah posisi disabilitas, apakah termasuk dalam situasi sehat jasmani dan rohani, atau tidak. Dalam konteks peraturan perundang-undangan, terutama dalam level undang-undang, pengatura mengenai sehat jasmani dan rohani mengalami perubahan. Pada Pasal 1 angka 9 UU Nomor 4 Tahun 1979 menegaskan bahwa kecacatan adalah kondisi terhambatnya jasmani dan rohani, sehingga dapat dikatakan bahwa kondisi cacat adalah kondisi tidak sehat jasmani dan rohani. Ketentuan itu bertahan selama hampir 26 tahun sebelum disahkannya UU Nomor 14 Tahun 2005 yang pada penjelasan Pasal 8 dinyatakan bahwa cacat tidak masuk dalam kriteria jasmani dan rohani. Selanjutnya, ketentuan itu dirujuk lagi

dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 dan UU Nomor 5 Tahun 2014 yang menegaskan hal yang sama. Dengan adanya ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pengisian jabatan seorang Presiden dan Wakil Presiden tidak memperhatikan kondisi disabilitasnya.

D. Perlindungan Penyandang Disabilitas dalam Perspektif CRPD

Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB yang di dalamnya memuat hak asasi manusia, secara teori, sudah cukup untuk melindungi kepentingan individu. Dalam praktiknya, kepentingan beberapa kelompok rentan, salah satunya penyandang disabilitas berada dalam kondisi yang lebih buruk jika dibandingkan dengan kelompok lain dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sebagian negara telah membuat peraturan untuk menjamin perlindungan hak kelompok rentan namun sebagian lainnya belum. Karena itulah sebuah peraturan yang berlaku secara internasional dibutuhkan untuk menjamin hak-hak penyandang disabilitas di manapun mereka berada.

Menilik sejarah, penyandang disabilitas dulunya dilihat sebagai individu yang selalu harus diberikan perlindungan sosial dibandingkan dengan diberikan penghormatan atas hak-hak yang dimilikinya. Dibutuhkan sebuah langkah besar dalam mengubah paradigma terkait kondisi disabilitas dan mendorong masyarakat untuk menyadari bahwa semua orang harus diberikan kesempatan untuk menghidupi kehidupannya dengan potensi yang ada, apapun itu.

Pada 1993 PBB mengadopsi Peraturan Standar tentang Persamaan Kesempatan bagi Penyandang Disabilitas yang merupakan pedoman kebijakan untuk mendorong kesempatan yang sama bagi penyandang disabilitas, yang menjadi acuan model legislasi bagi sejumlah negara. Peraturan tersebut tidak mengikat secara hukum sehingga diperlukan sebuah konvensi.

Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol (CRPD - Konvensi tentang Hak-hak Penyandang Disabilitas dan Protokol Opsional) merupakan seperangkat instrumen hukum yang mengatur mengenai hak-hak penyandang disabilitas. CRPD lahir setelah puluhan tahun PBB bekerja untuk mengubah sikap dan pendekatan untuk penyandang disabilitas. CRPD merupakan wujud puncak perubahan paradigma gerakan disabilitas dari cara pandang lama yang melihat penyandang disabilitas sebagai "objek" amal dan perlindungan sosial kepada cara pandang baru yang melihat penyandang disabilitas sebagai "subjek" yang memiliki hak, yang mampu mengklaim hak-haknya, dan mampu membuat keputusan untuk kehidupan mereka secara merdeka berdasarkan kesadaran sendiri serta menjadi anggota masyarakat secara aktif.

Awalnya, ide membentuk sebuah konvensi mengenai hak penyandang disabilitas pertama kali dilakukan pada 19 Desember 2001 melalui Resolusi Majelis Umum 56/168 yang mengamanatkan pembentukan Komite Ad Hoc untuk membahas keberadaan konvensi. Sejak

diusulkan adanya pembentukan Komite Ad Hoc muatan hingga pengadopsian Konvensi, Komite Ad Hoc melewati 8 sesi yang berlangsung sejak 29 Juli 2002 hingga 5 Desember 2006.

1. Sesi Pertama (29 Juli – 9 Agustus 2002)

Berdasarkan Resolusi 56/168 pada 19 Desember 2001, Majelis Umum berencana membentuk Panitia Ad Hoc untuk mempertimbangkan proposal konvensi internasional yang komprehensif dan integral untuk mempromosikan dan melindungi hak-hak dan martabat penyandang disabilitas, berdasarkan pendekatan holistik dalam kerja yang dilakukan di bidang pembangunan sosial, hak asasi manusia dan non-diskriminasi dan dengan mempertimbangkan rekomendasi dari Komisi Hak Asasi manusia dan Komisi untuk pembangunan Sosial.

2. Sesi Kedua (16 – 27 Juni 2003)

Berdasarkan rekomendasi yang dibuat oleh Komite Ad Hoc pada sesi pertama, Majelis Umum melalui Resolusi 57/229 pada 18 Desember 2002 menentukan bahwa *“Komite Ad Hoc harus mengadakan setidaknya satu pertemuan pada tahun 2003 yang berlangsung selama 10 hari kerja”*

Majelis Umum juga mendorong negara-negara untuk mengadakan pertemuan atau seminar dalam memberikan kontribusi pada kerja Komite Ad Hoc dan mengundang komisi regional dan organisasi pemerintah, organisasi non-pemerintah, lembaga penyandang disabilitas dan hak asasi manusia, dan ahli independen untuk membuat saran bagi Komite Ad Hoc dan elemen yang mungkin untuk dipertimbangkan dalam proposal konvensi. Selin itu, ditentukan pula bahwa dibutuhkan pembentukan Kelompok Kerja. Kelompok Kerja dibentuk oleh Komite Ad Hoc mengadakan pertemuan pada 5-16 Januari 2004 untuk membuat draf konvensi internasional hak penyandang disabilitas. Kelompok Kerja tersebut terdiri dari 27 negara, 27 organisasi non pemerintah dan 1 Komnas HAM Afrika Selatan.

3. Sesi Ketiga (24 Mei – 4 Juni 2004)

Berdasarkan Resolusi 58/246, Majelis Umum menentukan bahwa Kelompok Kerja akan mempresentasikan draf konvensi pada Komite Ad Hoc di sesi ketiga. Komite Ad Hoc memulai negosiasi dari draf yang diajukan pada sesi ketiga tersebut. Resolusi 58/246 juga menentukan bahwa Komite Ad Hoc akan mengadakan sesi keempat sebelum Resolusi 59 diadakan oleh Majelis Umum.

4. Sesi Keempat (23 Agustus – 3 September 2004)

Pada sesi keempat dilakukan pertimbangan kompilasi usulan revisi dan amandemen yang dibuat oleh anggota Komite Ad Hoc dari draf yang dipresentasikan oleh Kelompok Kerja sebagai dasar untuk negosiasi dengan Negara-negara Anggota dan Pengamat pada Komite Ad Hoc. Pada

kesempatan tersebut juga ditentukan mengenai pembacaan draf pertama kali, dengan memperhatikan judul, struktur, preambule, definisi (Pasal 3) dan pengawasan (Pasal 25). Panitia juga mengadopsi materi terkait organisasi kerja yang diajukan oleh Ketua Komite. Komite memutuskan untuk mempelajari draf konvensi lebih dalam pada sesi berikutnya.

5. Sesi Kelima (24 Januari – 4 Februari 2005)

Pada sesi kelima dilakukan pendalaman materi yang ada dalam draf konvensi yang telah menerima masukan dari berbagai pihak yang terlibat dalam sesi keempat.

6. Sesi Keenam (1 – 12 Agustus 2005)

Sesi keenam membahas pendalaman draf Kelompok Kerja berdasarkan usulan-usulan yang diajukan pada sesi ketiga, keempat dan kelima.

7. Sesi Ketujuh (16 Januari – 3 Februari 2006)

Pada sesi ini dilanjutkan pembahasan pendalaman draf konvensi, berdasarkan draf yang diajukan oleh Ketua Komite

8. Sesi Kedelapan (14- 25 Agustus dan 5 Desember 2006)

Pada sesi ini dilakukan pertimbangan dari draf sebagaimana dihasilkan oleh Komite Ad Hoc pada sesi ketujuh

Setelah melewati serangkaian tahapan, pada 13 Desember 2006, konvensi berupa CRPD diadopsi oleh Majelis Umum PBB di Markas Besar PBB di New York. CRPD mulai dibuka untuk penandatanganan pada 30 Maret 2007 oleh 82 pihak yang menandatangani Konvensi, 44 pihak yang menandatangani Protokol Opsional dan 1 pihak yang melakukan ratifikasi. Indonesia merupakan salah satu negara pihak yang turut melakukan penandatanganan konvensi pada waktu tersebut.

CRPD memuat 50 pasal yang menjelaskan hak-hak yang dimiliki oleh penyandang disabilitas dan kewajiban negara dalam pemenuhan hak tersebut. CRPD memiliki tujuan untuk memajukan, melindungi dan menjamin penikmatan hak-hak penyandang disabilitas secara penuh dan setara untuk meningkatkan penghormatan atas martabat yang melekat. CRPD tidak memuat keberadaan ‘hak baru’, yang ada hanyalah mengungkapkan keberadaan hak-hak yang memuat kebutuhan dan kondisi penyandang disabilitas. Penyandang disabilitas dalam CRPD disebutkan sebagai *“mereka yang memiliki penderitaan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama di mana interaksi dengan berbagai hambatan dapat menyulitkan partisipasi penuh dan efektif dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lain.”*

CRPD mencakup sejumlah pengaturan kunci terkait aksesibilitas (Pasal 9), penyandang disabilitas perempuan dan anak (Pasal 6 dan 7), mobilitas (Pasal 20), kesehatan (Pasal 25), pendidikan (24), rekreasi dan olahraga (Pasal 30), pekerjaan dan lapangan kerja (Pasal 27), akses terhadap keadilan (Pasal 13), partisipasi politik (Pasal 29), persamaan dan nondiskriminasi (Pasal 5). CRPD menandai perubahan besar dalam melihat permasalahan penyandang disabilitas dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Dalam pembukaan, CRPD melihat kembali pada aturan-aturan yang ada dalam Kovenan Internasional mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR), Kovenan Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR), Konvensi Internasional mengenai Penghilangan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial, Konvensi mengenai Penghilangan Semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (CAT), Konvensi Hak-Hak Anak (CRC) dan Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya.

a. Prinsip-prinsip dalam CRPD

Ada delapan prinsip yang terdapat dalam CRPD, antara lain:

1. Penghormatan atas martabat yang melekat, otoritas individual termasuk kebebasan untuk membuat pilihan sendiri dan kemandirian setiap orang
2. Non-diskriminasi
3. Partisipasi penuh dan efektif, serta keterlibatan dalam masyarakat
4. Penghormatan atas perbedaan dan penerimaan bahwa disabilitas adalah bagian dari keragaman manusia dan kemanusiaan
5. Kesetaraan kesempatan
6. Aksesibilitas
7. Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan
8. Penghormatan atas perkembangan kapasitas penyandang disabilitas anak dan penghormatan atas hak penyandang disabilitas anak untuk mempertahankan identitas mereka

b. Kewajiban Negara Pihak

Kewajiban negara pihak adalah merealisasikan hak-hak yang termuat dalam CRPD, melalui penyesuaian peraturan perundang-undangan, hukum dan administrasi negara, termasuk mengubah peraturan perundang-undangan, kebiasaan dan praktik yang diskriminatif terhadap

penyandang disabilitas, serta pelaksanaan program yang didukung oleh politik anggaran untuk menjamin partisipasi penyandang disabilitas dalam segala aspek kehidupan. Kewajiban-kewajiban negara yang dimuat dalam Konvensi ini antara lain:

1. Terkait persamaan dan nondiskriminasi

Negara mencegah semua diskriminasi yang didasarkan atas disabilitas dan menjamin perlindungan hukum yang sama dan efektif bagi penyandang disabilitas terhadap diskriminasi atas dasar apapun

2. Terkait hak penyandang disabilitas perempuan dan anak

Negara menjamin penyandang disabilitas menikmati hak yang melekat untuk hidup atas dasar kesamaan dengan manusia lain (Pasal 10), menjamin persamaan hak penyandang disabilitas perempuan (Pasal 6) dan melindungi penyandang disabilitas anak (Pasal 7).

3. Terkait pengakuan di muka hukum

Negara menjamin hak yang sama bagi penyandang disabilitas dalam memiliki atau mewarisi properti, dalam mengendalikan masalah keuangan mereka dan dalam memiliki persamaan akses terhadap pinjaman bank, kredit perumahan dan bentuk-bentuk lain kredit keuangan (Pasal 12). Negara menjamin akses efektif terhadap keadilan didasarkan atas kesamaan dengan yang lain (Pasal 13), dan memastikan penyandang disabilitas menikmati hak atas kebebasan dan keamanan, dan adanya kondisi disabilitas tidak menjadi alasan pembenaran bagi pencabutan kebebasan (Pasal 14).

4. Terkait kebebasan dari perlakuan semena-mena

Negara melindungi integritas fisik dan mental penyandang disabilitas sama seperti yang lain (Pasal 17), menjamin dari tindakan penyiksaan atau perlakuan atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan martabat manusia atas dasar kesamaan dengan yang lain (Pasal 14) dan mencegah percobaan ilmiah atau kedokteran tanpa persetujuan yang bersangkutan (Pasal 15). Negara mengambil langkah-langkah yang tepat di bidang legislatif, administratif, sosial, pendidikan untuk mencegah semua bentuk eksploitasi, kekerasan, dan perlakuan semena-mena serta menyediakan layanan perlindungan, pemulihan dan reintegrasi bagi korban (Pasal 16).

5. Terkait aksesibilitas

Negara mengambil langkah yang tepat untuk menjamin akses penyandang disabilitas atas dasar kesamaan dengan warga lain terhadap lingkungan fisik, transportasi, informasi dan komunikasi serta akses terhadap fasilitas publik dan teknologi komunikasi (Pasal 9). Negara mengakui hak penyandang disabilitas untuk mendapatkan standar kehidupan yang layak,

termasuk makanan, pakaian dan perumahan yang layak dalam rangka perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan (Pasal 28).

6. Terkait hak atas informasi

Negara menyediakan informasi yang dimaksudkan untuk masyarakat umum dengan memfasilitasi penggunaan Braile, bahasa isyarat, dan bentuk format komunikasi lain yang dapat diakses penyandang disabilitas dan mendorong media dan penyedia jasa internet untuk menyajikan informasi dengan format yang dapat diakses (pasal 21).

7. Terkait pendidikan

Negara menjamin penyandang disabilitas untuk mengakses pendidikan umum, menengah, pelatihan kejuruan, pendidikan dewasa dan pembelajaran seumur hidup tanpa diskriminasi dan atas dasar kesamaan dengan orang lain. Siswa yang membutuhkan penopang dukungan harus disediakan sarangnya, bagi siswa tuna netra, tuna rungu, tuna netra dan rungu harus menerima pendidikan oleh guru yang menguasai bahasa isyarat dan braille. Pendidikan bagi penyandang disabilitas harus membantu perkembangan mereka untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat, meningkatkan kesadaran akan martabat dan kepercayaan diri serta pengembangan kepribadian, kemampuan dan kreativitas (Pasal 24).

8. Terkait pekerjaan dan kewirausahaan

Untuk memungkinkan penyandang disabilitas mencapai kepercayaan diri dan kemampuan maksimal, negara menyediakan habilitasi dan rehabilitasi yang komprehensif, terutama di bidang kesehatan, lapangan kerja, pendidikan dan layanan sosial (Pasal 26). Penyandang disabilitas juga memiliki hak yang sama untuk bekerja dan meningkatkan taraf hidupnya. Negara harus melarang diskriminasi atas dasar disabilitas terhadap segala bentuk pekerjaan, mencakup di dalamnya kondisi perekrutan, penerimaan dan pemberian kerja, perpanjangan masa kerja, pengembangan karir dan kondisi kerja yang aman dan sehat (Pasal 27).

9. Terkait hak sipil, politik dan budaya

Negara menjamin kesamaan partisipasi penyandang disabilitas dalam kehidupan politik dan kehidupan masyarakat, termasuk di dalamnya hak untuk memilih dan dipilih (Pasal 29). Negara mendorong partisipasi dalam kehidupan budaya, rekreasi dan olahraga dengan mengawasi program tv, film, bioskop dan materi kebudayaan dalam format yang dapat diakses dengan membuat gedung pertunjukan, museum, bioskop dan perpustakaan yang aksesibel, serta menjamin penyandang disabilitas memiliki kesempatan untuk mengembangkan potensi tidak hanya demi keuntungan pribadi namun juga untuk masyarakat (Pasal 30).

10. Terkait hubungan dengan negara lain

Negara mengadakan kerjasama internasional dalam perwujudan pelaksanaan konvensi, dengan mendukung pembangunan kapasitas melalui pertukaran informasi, pengalaman, program pelatihan dan praktik terbaik (Pasal 32). Dalam pelaksanaan konvensi ini, negara juga harus membentuk lembaga penanggung jawab dari pemerintah untuk merancang mekanisme nasional yang mendorong dan mengawasi pelaksanaan konvensi ini (Pasal 33).

c. Pemantauan Pelaksanaan CRPD

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 CRPD, Negara pihak harus membentuk *focal poin* dalam rangka pemantauan pelaksanaan konvensi. Negara pihak juga harus menyiapkan mekanisme pemantauan independen, biasanya berbentuk sebuah lembaga hak asasi manusia nasional yang independen (seperti Komisi Nasional untuk Hak-Hak Penyandang Disabilitas). Di samping keberadaan lembaga independen yang secara khusus dibentuk, partisipasi penuh dari masyarakat sipil, khususnya penyandang disabilitas dan organisasi-organisasi perwakilan mereka sangat penting dalam pemantauan dan proses pelaksanaan secara nasional. Sementara itu, pemantauan internasional dicapai melalui Komite Pemantau Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas dan Konferensi Negara-Negara Pihak.

Negara pihak wajib menyerahkan laporan kepada Komite Pemantau Konvensi Hak-Hak Penyandang Hak Disabilitas melalui Sekretaris Jenderal PBB. Laporan tersebut berisi tindakan yang telah diambil negara sebagai pelaksanaan kewajiban-kewajiban yang dimuat dalam Konvensi ini. Laporan wajib diserahkan dalam jangka waktu dua (2) tahun setelah Konvensi mulai diberlakukan oleh negara pihak. Setelah itu, negara pihak wajib menyerahkan laporan berkala, setidaknya empat (4) tahun atau kapanpun jika diperlukan oleh Komite. Komite membahas laporan yang disampaikan oleh negara pihak dan memberikan pertimbangan mengenai cara dan sarana meningkatkan kapasitas nasional untuk pelaksanaan konvensi. Dalam melaksanakan tugasnya, Komite melakukan kerjasama internasional dan koordinasi dengan Komite Pemantau Instrumen Hak Asasi Manusia Internasional dan badan-badan PBB.

Komite Pemantau Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas beranggotakan 18 ahli (Pasal 34 CRPD) yang akan bertugas selama empat tahun dalam kapasitas masing-masing secara independen dan bukan sebagai wakil pemerintah. Para anggota Komite bertugas dalam kapasitas pribadi mereka dan harus memiliki moral yang tinggi serta diakui keahlian dan pengalamannya di bidang disabilitas. Para anggota Komite akan dipilih dengan suara rahasia dari daftar orang-orang yang dicalonkan oleh Negara-Negara Pihak dari warga negara mereka dalam pertemuan-

pertemuan Konferensi Negara-Negara Pihak. Pemilihan pertama diselenggarakan enam bulan setelah tanggal berlakunya Konvensi.

d. Keberlakuan CRPD di Indonesia

Sebelum adanya CRPD, pemerintah Indonesia telah mengatur ketentuan terkait penyandang disabilitas melalui pengaturan yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Namun secara khusus, perlindungan kepada penyandang disabilitas diatur dalam UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dan peraturan pelaksanaannya PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Penyandang Cacat. UU Penyandang Cacat dibentuk dengan minimnya rujukan tentang perlindungan hak penyandang disabilitas sehingga secara substansi pemahaman tentang penyandang disabilitas sangat terbatas.

UU Penyandang Cacat memuat penghormatan terhadap hak penyandang disabilitas secara terbatas dan minimal. Pembuat undang-undang memandang bahwa penyandang disabilitas sebagai objek bukan subjek manusia seutuhnya karena memiliki kekurangan, kelainan fisik dan/atau mental yang membuatnya dipandang tidak dapat beraktivitas secara layak. Pandangan *charity based* dalam UU ini terlihat dari upaya-upaya pemerintah dalam rehabilitasi, pemberian bantuan sosial dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial dalam memberikan perlindungan hak penyandang disabilitas. Pendirian panti-panti, sekolah vokasional dan sekolah luar biasa (SLB) justru menjauhkan mereka dari interaksi dengan masyarakat umum.

Sejak diberlakukan, UU Penyandang Cacat dan peraturan pelaksanaannya tidak dapat mengubah pandangan dan perilaku penyelenggara negara maupun masyarakat untuk berpihak pada pembinaan kemajuan dan kesejahteraan penyandang disabilitas. Hal tersebut tidak terlepas pada paradigma awal yang menempatkan penyandang disabilitas hanya sebagai objek yang diberikan bantuan untuk mempertahankan hidup, bukan subjek yang berhak menentukan keberlangsungan hidup dan penghidupannya sendiri. UU tersebut secara filosofis tidak lagi sesuai dengan nilai keadilan dan prinsip hak asasi manusia sehingga masyarakat mendesak adanya perubahan pengaturan dengan mengikuti perkembangan yang ada di internasional.

Indonesia menandatangani CRPD pada 30 Maret 2007, diwakili oleh Bachtiar Chamsyah (Menteri Sosial), yang didampingi oleh Makmur Sunis, Ph.D (Direktur Jenderal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial) dan Siswadi, MBA (Ketua Umum Persatuan Penyandang Cacat Indonesia). Sebagai pihak yang menandatangani konvensi, Indonesia juga memiliki kewajiban untuk mengikatkan diri dengan meratifikasi konvensi tersebut. Jika dalam jangka waktu lima tahun sejak

penandatanganan konvensi negara tidak melakukan ratifikasi, maka akan dikenai sanksi khusus oleh PBB.

Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 24 Tahun 2007 tentang Perjanjian Internasional, ratifikasi suatu perjanjian internasional yang berdampak sosial, penganggaran dan politik perlu mendapat pengesahan Dewan Perwakilan Rakyat dalam bentuk Undang Undang. Pada 23 Juni 2011, Presiden mengeluarkan surat kepada DPR melalui Surat Presiden Nomor R-31/Pres/06/2011 untuk menyusun RUU tentang Pengesahan CRPD. Presiden menugaskan Menteri Luar Negeri, Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Sosial untuk melakukan ratifikasi. Sebelum melakukan ratifikasi, terdapat serangkaian proses yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR, antara lain:

1. Pembuatan draf naskah akademik untuk rancangan UU yang meratifikasi CRPD
2. Penerjemahan CRPD dalam bahasa Indonesia
3. Rapat antar kementerian untuk membahas terminologi penyandang cacat dan mengganti istilah penyandang cacat menjadi penyandang disabilitas pada 30 Desember 2010
4. Penetapan CRPD menjadi bagian dari Prolegnas pada 31 Desember 2010
5. Penyerahan draf rancangan UU dari Kementerian Sosial kepada Kementerian Luar Negeri
6. Penyerahan draf rancangan UU ke DPR
7. Pembahasan draf RUU dalam rapat komisi yang menghasilkan beberapa hal yakni Komisi VIII dapat memahami konsep dan pemahaman CRPD; CRPD diharapkan dapat diterapkan dengan penganggaran tingkat nasional maupun daerah; Komisi VIII akan melakukan pembahasan lebih lanjut dengan Kementerian Sosial, Menteri Hukum dan HAM dan Kementerian Luar Negeri dalam waktu dekat; ratifikasi akan segera dilakukan sebelum 2011.

Pada 18 Oktober 2011, sidang paripurna DPR yang dipimpin oleh Pramono Anung dan dihadiri oleh seluruh fraksi dan Komisi VIII sepakat mengesahkan *Convention on the Rights of Persons with Disability* (CRPD) menjadi Undang-Undang. Indonesia merupakan negara ke-107 yang meratifikasi konvensi tersebut. "Pengesahan Konvensi Tentang Hak-hak Penyandang Disabilitas memiliki nilai strategis dan sejarah baru dalam pembaruan sistem hukum nasional, khususnya dalam hal pemenuhan hak-hak bagi Penyandang Disabilitas," ujar Wakil Ketua Komisi VIII DPR RI Chairun Nisa saat membacakan laporannya dalam sidang paripurna tersebut.

Perwakilan pemerintah yang turut hadir pada paripurna yakni Marty Natalegawa (Menteri Luar Negeri) dan Assegaf Al-Jufri (Menteri Sosial). Marty Natalegawa mengutarakan bahwa pengesahan Konvensi mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas mencerminkan komitmen dan

kepedulian seluruh elemen bangsa bagi kemajuan hak asasi manusia khususnya terhadap kemajuan penyandang disabilitas yang wajib mendapatkan perhatian dari semua pihak.

Sebagai tindak lanjut pengesahan CRPD dengan UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas), diperlukan sebuah aturan baru untuk pelaksanaannya. Pasal 33 CRPD menentukan adanya mekanisme koordinasi nasional dan lembaga independen pemantau pelaksanaan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas. Dibutuhkan kerja keras yang berkelanjutan dari semua pihak agar pelaksanaan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas dapat terwujud.

BAB IV

PERBANDINGAN KEBIJAKAN TERKAIT PENYANDANG DISABILITAS DI BERBAGAI NEGARA

Bab IV ini akan membahas mengenai perbandingan kerangka hukum dan kebijakan terkait dengan penyandang disabilitas di beberapa negara. Sebagaimana Indonesia telah memiliki regulasi penyandang disabilitas, negara-negara lain pun pada umumnya telah memiliki regulasi serupa. Secara umum, pengaturan mengenai penyandang disabilitas diatur pada tingkatan yang setara dengan undang-undang. Bilapun tidak pada tingkatan yang sama, biasanya terdapat kebijakan strategis yang mendorong lahirnya regulasi yang selevel undang-undang.

Studi perbandingan terhadap negara-negara lain penting untuk mengidentifikasi dan memahami bagaimana kerangka hukum dan kebijakan mereka dalam upaya melindungi warga negara penyandang disabilitas dari praktek diskriminasi. Selain itu, studi ini juga penting untuk mengidentifikasi dan memahami bagaimana mendorong para penyandang disabilitas untuk menjadi bagian integral dari masyarakat (*inclusive society*). Tambahan pula, strategi hukum dan kebijakan negara-negara lain dapat diketahui dalam mendorong masyarakatnya untuk menerima keadaan penyandang disabilitas sebagaimana adanya. Strategi hukum dan kebijakan tadi pada dasarnya memiliki satu tujuan utama yaitu mewujudkan kebersatuan dan kebersamaan masyarakat normal dan penyandang disabilitas sebagai masyarakat inklusif.

Ada empat negara yang dipilih sebagai bahan perbandingan dalam buku ini, yaitu Malaysia, Singapura, Australia, dan United Kingdom. Keempat negara ini dipilih karena alasan yang sederhana yaitu negara-negara tetangga terdekat (Malaysia, Singapura, dan Australia) dan negara maju (United Kingdom). Keempat negara ini, dari sudut pandang ekonomi, memiliki pendapatan nasional dan pendapatan per kapita yang lebih tinggi dari Indonesia.⁹² Oleh karenanya, keempat negara ini diyakini memiliki kerangka hukum dan kebijakan khusus mengenai penyandang disabilitas.

I. KERANGKA KEBIJAKAN DAN HUKUM DISABILITAS DI MALAYSIA

A. Kebijakan atas Penyandang Disabilitas

Sebelum Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai Hak Penyandang Disabilitas (*United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities-UNCRPD*) disahkan oleh PBB,

⁹² *Gross Domestic Product* (GDP) per kapita Indonesia tahun 2014 adalah USD 2.272. Sementara itu, GDP per kapita Malaysia adalah 7.278; Singapura (38.577); Australia (42.722); dan United Kingdom (35.455). The World Bank, *GDP per Capita (Current US\$)*, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?page=1>, diakses 10 Nopember 2014.

Malaysia telah memiliki kebijakan perlindungan terhadap penyandang disabilitas. Pertama, *The National Social Welfare Policy* yang mendorong adanya sifat kepedulian secara umum dalam masyarakat Malaysia. Kedua, *The Policy on Employment for Disabled People* yang merupakan kebijakan mengenai pekerjaan bagi orang penyandang disabilitas di sektor publik dan privat/swasta. *The National Social Welfare Policy* yang dibuat pada 1990 meletakkan dasar untuk membentuk budaya masyarakat yang peduli terhadap sesamanya terutama masyarakat penyandang disabilitas sebagai bagian dalam perwujudan visi Malaysia sebagai negara maju pada 2020.⁹³

Di samping kebijakan yang telah disebutkan, upaya pemerintah Malaysia dalam memberikan perhatian kepada penyandang disabilitas adalah sebagai berikut:⁹⁴

1. Memperkenalkan pembebasan pajak;
2. Menggabungkan pedoman untuk akses bebas hambatan ke dalam *Uniform Building by Laws* (1991);
3. Membentuk departemen pendidikan khusus (1995) dan memperluas sekolah khusus dan kelas terpadu untuk tunanetra, tunarungu, dan anak-anak dengan ketidakmampuan belajar;
4. Membentuk pusat rehabilitasi dan pelatihan industri untuk penyandang disabilitas ortopedi di kota Bangi (1998);
5. Mengembangkan program rehabilitasi berbasis komunitas (1984); dan
6. Membentuk panel penasehat penyandang disabilitas (1990) dan Dewan Penasehat dan Konsultatif Penyandang Disabilitas (*National Advisory and Consultative Council on the Disabled*) pada 1998 untuk merumuskan rekomendasi untuk fasilitas, layanan, dan program bagi memenuhi kebutuhan para penyandang disabilitas.

Sebagai tambahan, Malaysia juga merumuskan kebijakan bernama “Dasar dan Pelan Tindakan Orang Kurang Upaya” (*Policy and National Plan of Action of Persons with Disabilities*) pada Nopember 2007. Kebijakan khusus terbaru ini dibuat untuk menghilangkan hambatan-hambatan para penyandang disabilitas dari segala hambatan fisik, sosial, ekonomi, dan budaya. Kebijakan ini juga menjadi dasar atau fondasi bagi para penyandang disabilitas untuk menikmati secara penuh dan efektif partisipasi mereka di masyarakat dalam kedudukan yang setara (*equal basis*) dengan masyarakat lain. Oleh karenanya, dalam kebijakan tersebut terdapat 15 strategi dari kebijakan tadi yang dijalankan pemerintah Malaysia termasuk diantaranya adalah mengenai

⁹³ Denison Jayasooria, *Disabled People: Citizenship & Social Work, the Malaysian Experience*, (London: ASEAN Academic Press, 2000), hal. 55.

⁹⁴ Beautiful Gate Foundations for Disabled, *Memorandum on Disability Issues for the 9th Malaysia Plan*, <http://english.beautifulgate.org.my/important-info/memorandum-on-disability-issues-for-the-9th-malaysia-plan/>, diakses pada 20 Nopember 2014.

advokasi, aksesibilitas, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dukungan sosial, dan sebagainya. Untuk mendukung dan memonitor implementasi serta memberikan rekomendasi kebijakan, pemerintah Malaysia membentuk *The National Council for Persons with Disabilities* yang diketuai oleh Menteri Pembangunan Wanita, Keluarga, dan Masyarakat.⁹⁵

Kebijakan di atas kemudian dikuatkan dan dikukuhkan lagi melalui perumusan Rancangan Malaysia ke-10 (10th Malaysia Plan) 2011-2015. Garis-garis besar haluan negara Malaysia ini hendak mendorong pengintegrasian para penyandang disabilitas ke dalam masyarakat sebagai masyarakat yang inklusif.⁹⁶ Hal ini semakin menguatkan paradigma Malaysia yang mengedepankan pembangunan berbasis hak bagi penyandang disabilitas daripada pembangunan berbasis kemurahan hati (*charity*). Untuk itu, fasilitas kemudahan akses dan pusat-pusat pelatihan akan ditingkatkan agar konsep pembangunan inklusif Malaysia dapat terwujud.⁹⁷

Dalam dunia internasional, beberapa komitmen ditunjukkan oleh pemerintah Malaysia dalam melindungi hak-hak penyandang disabilitas. Komitmen itu berupa: *Pertama*, pengadopsian “Dekade Penyandang Disabilitas Asia dan Pasifik I (1993-2002)” dan “Dekade Penyandang Disabilitas Asia dan Pasifik II (2003-2012)”; *Kedua*, penandatanganan Proklamasi mengenai Partisipasi Penuh dan Kedudukan Setara Para Penyandang Disabilitas di Asia dan Pasifik pada 16 Mei 1994; *Ketiga*, pengesahan *Biwako Millenium Framework for Action (BMF) an Inclusive, Barrier-Free and Rights Based on Society for People with Disabilities (2002) and Biwako Plus Five (2007)*; *Keempat*, penandatanganan dan ratifikasi Konvensi Hak-hak atas Anak (1995); dan *Kelima*, penandatanganan dan ratifikasi UNCRPD.⁹⁸

B. Regulasi Penyandang Disabilitas

Status Malaysia Terhadap UNCRPD

Sehubungan dengan eksistensi UNCRPD terhadap penyandang disabilitas, Malaysia telah menandatangani dan meratifikasi konvensi ini. Penandatanganan dilakukan pada 8 April 2008. Sementara itu, ratifikasi baru dilakukan dua tahun setelahnya yaitu pada 19 Juli 2010.⁹⁹ Namun begitu, Malaysia belum menandatangani opsi protokol dari konvensi ini.

⁹⁵ Ybgh Datuk Harjeet Singh, *Towards Realising the Incheon Strategy in Malaysia*, Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat, <http://rehabmalaysia.org/wp-content/uploads/2013/07/Towards-Realising-the-Incheon-Strategy-in-Malaysia-Datuk-Harjeet-Singh.pdf>, diakses pada 20 Nopember 2014, hal. 16 dan 18.

⁹⁶ Malaysia, 2010, *Tenth Malaysia Plan*, (Putrajaya: Prime Minister Department-The Economic Planning Unit), hal. 186.

⁹⁷ Malaysia, *ibid.*,

⁹⁸ Ybgh Datuk Harjeet Singh, *op.cit.*, hal. 12-14.

⁹⁹ United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.

Dalam deklarasi yang tercantum dalam UNCRPD, Malaysia mengakui bahwa prinsip non diskriminasi dan kesamaan kesempatan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3(b), 3(e), dan 5(2) adalah vital. Hal ini adalah untuk memastikan bahwa setiap penyandang disabilitas dapat menikmati hak-hak mereka sebagai manusia dan diakui kesetaraan serta martabatnya. Sebagai konsekuensinya, Malaysia juga mendeklarasikan bahwa aplikasi dan interpretasi konstitusi Malaysia tidak akan bertentangan dengan pasal-pasal UNCRPD tadi.¹⁰⁰

Pasal 3 UNCRPD mengatur mengenai prinsip umum konvensi ini, dimana prinsip konvensi ini diantaranya meliputi prinsip non diskriminasi (Pasal 3(b)) dan prinsip kesamaan kesempatan (Pasal 3(e)). Sementara itu, Pasal 5 UNCRPD mengatur mengenai *equality and non-discrimination*, dimana Pasal 5(2) konvensi ini menyatakan bahwa negara peratifikasi konvensi mesti melarang segala bentuk diskriminasi berdasarkan disabilitas. Selain itu, negara mesti menjamin bahwa penyandang disabilitas memperoleh perlindungan hukum yang sama dan efektif terhadap semua bentuk diskriminasi.¹⁰¹

Disamping pengakuan untuk menerapkan ketiga pasal di atas, Malaysia juga mengakui bahwa partisipasi para penyandang disabilitas dalam sektor budaya, rekreasi, dan liburan sebagaimana terdapat dalam Pasal 30 UNCRPD. Namun begitu, partisipasi mereka adalah bergantung kepada bagaimana legislasi nasional Malaysia mengatur.¹⁰²

Disamping deklarasi, Malaysia juga memberikan reservasi terhadap UNCRPD. Reservasi tersebut adalah terhadap Pasal 15 dan Pasal 18. Pasal 15 mengatur mengenai kebebasan penyandang disabilitas dari perbuatan kejam, tidak manusiawi dan perlakuan atau hukuman yang menurunkan harkat sebagai manusia. Sementara itu, Pasal 18 mengatur mengenai kemerdekaan untuk berpindah tempat dan nasionalitas. Terhadap kedua pasal ini, Malaysia menyatakan bahwa dia tidak terikat.

Regulasi Nasional yang berlaku

Pengakuan terhadap prinsip kesamaan dan non diskriminasi di Malaysia pada dasarnya telah dianut dalam Konstitusi Malaysia (*Federal Constitution of Malaysia*). Ada dua pasal yang mengakui prinsip ini yaitu Pasal 8 dan Pasal 12. Pasal 8 ayat (2) konstitusi melarang segala bentuk diskriminasi, sedangkan Pasal 12 ayat (1) konstitusi mengatur mengenai hak untuk mengakses

¹⁰⁰ United Nations, *Treaty Collection*, Chapter IV Human Rights, 15. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, New York, 13 December 2006, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec, diakses 13 Nopember 2014.

¹⁰¹ United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Pasal 3(b), 3(e), dan Pasal 5(2)

¹⁰² United Nations, *Treaty Collection*, Chapter IV Human Rights, 15. Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

pendidikan. Namun begitu, Pasal 8 ayat (2) tidak melarang diskriminasi berdasarkan masalah disabilitas.¹⁰³ Serupa dengan itu, Pasal 12 ayat (1) juga tidak secara spesifik mencegah diskriminasi terhadap anak-anak yang menyandang disabilitas terkait dengan kegiatan penerimaan siswa baru lembaga pendidikan dan ketentuan mengenai bantuan financial pemerintah.¹⁰⁴ Oleh karena celah pengaturan tadi, regulasi yang mendiskriminasikan penyandang disabilitas masih dapat berlaku dan diterapkan di Malaysia.

Dalam tataran level undang-undang, Malaysia telah memiliki regulasi khusus mengenai penyandang disabilitas yaitu *Persons with Disabilities Act 2008* (Akta Orang Kurang Upaya 2008) atau *PwD Act 2008*. Regulasi ini mulai diberlakukan sejak 9 Januari 2008. Sebelumnya, Malaysia tidak memiliki regulasi khusus penyandang disabilitas. Walaupun demikian, PwD Act 2008 disahkan tiga bulan sebelum Malaysia menandatangani UNCRPD pada 8 April 2008.

Apa saja yang diatur di dalam PwD Act 2008? *Pertama*, pembentukan Dewan Nasional untuk Penyandang Disabilitas (*National Council for Persons with Disabilities*); *Kedua*, penunjukan Pejabat Pendaftaran Umum dan mekanisme pendaftaran untuk orang penyandang disabilitas; dan *Ketiga*, promosi dan pengembangan kualitas hidup dan kesejahteraan para penyandang disabilitas. Khusus mengenai pengaturan ketiga barusan, pengaturan mengenai promosi dan pengembangan kualitas hidup dan kesejahteraan penyandang disabilitas diantaranya meliputi: aksesibilitas, habilitasi dan rehabilitasi, kesehatan, perlindungan terhadap penyandang cacat berat, dan situasi resiko dan darurat kemanusiaan. Pengaturan mengenai aksesibilitas diantara meliputi akses terhadap fasilitas publik, kenyamanan, jasa, gedung, transportasi publik, pendidikan, pekerjaan, informasi, komunikasi, teknologi, kehidupan berbudaya, rekreasi, hiburan, dan olahraga.

Meskipun *PwD Act 2008* disahkan sebelum penandatanganan UNCRPD, terdapat sejumlah kemiripan ketentuan antara PwD Act 2008 dan UNCRPD. Salah satu kemiripan tersebut adalah definisi mengenai *Persons with Disabilities*. Pasal 1 UNCRPD mendefinisikan orang penyandang disabilitas sebagai berikut:

*Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.*¹⁰⁵

Sementara itu, PwD Act 2008 memberikan definisi orang penyandang disabilitas sebagai berikut:

¹⁰³ NECIC Malaysia, *Children with Disabilities in Malaysia: Mapping the Policies, Programmes, Interventions and Stakeholders*, Final Mapping Report May 2013, hlm. 9

¹⁰⁴ *Ibid.*,

¹⁰⁵ United Nations, CRPD, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Pasal 1.

*Persons with disabilities include those who have long term physical, mental, intellectual or sensory impairment which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society.*¹⁰⁶

Kemiripan lainnya antara *PwD Act 2008* dan UNCRPD adalah ketentuan mengenai aksesibilitas, habilitasi dan rehabilitasi, kesehatan, perlindungan terhadap penyandang cacat berat, dan situasi resiko dan darurat kemanusiaan. Adanya kemiripan ketentuan tadi menunjukkan bahwa Malaysia sebenarnya telah mengaksesi UNCRPD secara diam-diam sebelum menandatangani secara formal.

Regulasi lain disamping *PwD Act 2008* yang berlaku di Malaysia dalam melindungi penyandang disabilitas adalah *Election Act 1958*, *Petroleum (Income Tax) Act 1967*, *Pensions Adjustment Act 1980*, *Road Transport Act 1987*, *Child Act 2001*, *Education Act 2006*, dan *Education (Special Education) Regulations 2013*.¹⁰⁷ Regulasi-regulasi ini memiliki tautan ketentuan yang serupa yang mendukung keberlakuan UNCRPD di negara Malaysia. Untuk mengetahui lebih detail tautan tersebut, silahkan lihat tabel berikut ini.

Tabel 4.1 Tautan Regulasi Malaysia dengan UNCRPD

Regulasi Malaysia	Pasal UNCRPD	Substansi
<i>Persons with Disabilities Act 2008</i>	1	Definisi dan tujuan pengaturan.
	9	Aksesibilitas, khususnya terhadap fasilitas publik, kenyamanan, jasa, gedung, transportasi publik, informasi, komunikasi, teknologi.
	11	Situasi resiko dan darurat kemanusiaan.
	19	Hidup independen dan menjadi bagian integral masyarakat.
	24	Akses terhadap pendidikan.
	25	Akses terhadap kesehatan.
	26	Habilitasi dan rehabilitasi.
	27	Akses terhadap pekerjaan

¹⁰⁶ Malaysia, PwD Act 2008, Pasal 2.

¹⁰⁷ Hasil inventarisasi pemetaan terhadap regulasi terkait penyandang disabilitas di Malaysia.

Regulasi Malaysia	Pasal UNCRPD	Substansi
	28	Sistem dukungan dan perlindungan sosial
	30	Partisipasi dalam kehidupan berbudaya, rekreasi, hiburan, dan olahraga.
	31	Registrasi orang penyandang cacat.
	33	Pembentukan Dewan Nasional Penyandang Disabilitas (<i>National Council for Persons with Disabilities</i>)
<i>Election Act 1958</i>	29	Partisipasi dalam kehidupan politik dan publik, berupa hak penuh untuk memilih calon perwakilan rakyat secara aman dan rahasia sesuai dengan aspirasi penyandang disabilitas. Namun, begitu <i>Election Act 1958</i> belum menyentuh hak penyandang disabilitas untuk dipilih sebagai perwakilan rakyat.
<i>Petroleum (Income Tax) Act 1967</i>	28	Standar hidup dan perlindungan sosial yang memadai. <i>Petroleum (Income Tax) Act 1967</i> tidak memberikan perlindungan terhadap penyandang disabilitas secara langsung. Namun begitu, setiap orang yang berkontribusi secara keuangan terhadap pembangunan fisik dan mental penyandang disabilitas akan memperoleh pengurangan pajak. ¹⁰⁸
<i>Pensions Adjustment Act 1980</i>	28	Standar hidup dan perlindungan sosial yang memadai, khususnya bagi orang yang mengalami disabilitas sebelum pensiun.
<i>Road Transport Act 1987</i>	9	Aksesibilitas. Sejauh ini <i>Road Transport Act 2007</i> baru mengatur mengenai tempat parkir publik bagi para penyandang disabilitas.
<i>Child Act 2001</i>	3	Prinsip umum, khususnya dalam upaya penghormatan jatidiri anak penyandang disabilitas sebagai bagian integral

¹⁰⁸ Malaysia, *Petroleum (Income Tax) Act 1967*, Pasal 16(7A) dan Pasal 22(1B)

Regulasi Malaysia	Pasal UNCRPD	Substansi
		dari masyarakat.
	7	Perlindungan anak-anak penyandang disabilitas.
	15	Bebas dari penyiksaan, perbuatan tidak manusiawi atau hukuman yang tidak berperikemanusiaan. Meskipun Malaysia melakukan reservasi terhadap Pasal 15 UNCRPD, namun ketentuan dalam <i>Child Act</i> 2001 khususnya Pasal 17 menyiratkan perlindungan yang sama dalam Pasal 15 UNCRPD.
	16	Bebas dari eksploitasi, kekerasan, dan penyalahgunaan.
	23	Tempat tinggal yang aman bagi perlindungan anak-anak.
Education Act 2006	24	Pendidikan khususnya bagi murid-murid dengan kebutuhan khusus. Pengaturan dalam <i>Education Act</i> 2006 utamanya mengenai kewenangan Kementerian Pengajaran Malaysia dalam pembentukan kurikulum khusus bagi anak-anak penyandang disabilitas.
<i>Education (Special Education) Regulations</i> 2013	1	Definisi penyandang disabilitas, khususnya murid penyandang disabilitas. Dalam <i>Education (Special Education) Regulations</i> 2013, disebutkan bahwa murid penyandang disabilitas merupakan murid dengan kebutuhan khusus yaitu murid yang memiliki sertifikasi oleh praktisi medis, optometris, audiologi atau psikiater sebagai murid yang memiliki gangguan visual, pendengaran, berbicara, fisik, kemampuan belajar atau kombinasi dari gangguan-gangguan dan kesulitan tadi. ¹⁰⁹
	24	Pendidikan khususnya bagi murid-murid dengan kebutuhan khusus mulai dari pendaftaran, masa percobaan hingga lulus.

¹⁰⁹ Singapura, *Education (Special Education) Regulations* 2013, Pasal 3.

Komitmen pemerintah Malaysia yang tercermin dari regulasi nasionalnya menunjukkan bahwa sebagian besar ketentuan UNCRPD telah diberlakukan di negara tersebut. Meskipun belum semua ketentuan konvensi dijalankan, pemerintah Malaysia terlihat serius dalam upaya menghormati hak-hak asasi manusia penyandang disabilitas. Didukung dengan kebijakan yang tertuang dalam Rancangan Malaysia ke-10 (*Tenth Malaysia Plan*) 2011-2015, negara ini hendak menciptakan masyarakat inklusif dengan mengasimilasi kaum penyandang disabilitas ke dalam masyarakat umum. Hal ini tidak terlepas dari usaha Malaysia dalam menyongsong sebagai negara maju pada tahun 2020 mendatang.

II. KERANGKA HUKUM DAN KEBIJAKAN DISABILITAS DI SINGAPURA

A. Kebijakan atas Penyandang Disabilitas

Berbeda dengan Malaysia yang lebih dahulu memiliki kebijakan terhadap penyandang disabilitas, Singapura sedikit tertinggal dalam memiliki kebijakan perlindungan terhadap penyandang disabilitas dan kebijakan mengenai masyarakat inklusif atas penyandang disabilitas. Pertama kali, kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Singapura adalah *Enabling Master Plan* 2007-2011. *Master plan* ini diterbitkan oleh Kementerian Pembangunan Masyarakat, Pemuda, dan Olahraga (*Minister of Community Development, Youth and Sports-MCYS*) sebagai langkah kebijakan strategis terhadap anak dan orang dewasa penyandang disabilitas.

Visi dari *Enabling Master Plan 2007-2011* adalah berikut ini:

“Our vision is for Singapore to be an inclusive society where people with disabilities (PWDs) are given the opportunity to become equal, integral and contributing members of society. Children with special needs will receive effective intervention and education services to maximise their potential and opportunity to eventually work and contribute to society. There will be equal opportunities for PWDs in employment. More PWDs will achieve self-reliance through work.”¹¹⁰

Visi tersebut menunjukkan keinginan Pemerintah Singapura untuk mendorong kaum penyandang disabilitas menjadi bagian integral masyarakat inklusif yang setara dengan masyarakat lain. Selain itu, Pemerintah Singapura melakukan intervensi terhadap anak-anak berkebutuhan khusus dalam rangka mengoptimalkan potensi mereka. Dalam sektor pekerjaan, kesempatan yang setara didorong untuk menciptakan kepercayaan diri para penyandang disabilitas.

¹¹⁰ Ministry of Community Development, Youth and Sports. (n.d), *Policy & Approach to Disabilities*, <http://app1.mcys.gov.sg/IssuesTopics/DisabilitiesPeoplewithDisabilities/PolicyApproachtoDisabilities.aspx>, diakses pada 19 Nopember 2014

Setelah lima tahun, *Enabling Master Plan 2007-2011* kemudian diganti dengan *Enabling Master Plan 2012-2016*. *Master plan* yang baru dibuat untuk mengembangkan strategi kebijakan terkait dengan fondasi yang sebelumnya telah diletakkan oleh *Enabling Master Plan 2007-2011*. Pengembangan ini dialamatkan terhadap kebutuhan para penyandang disabilitas sebaik kebutuhan para pendampingnya.¹¹¹ Oleh karenanya, visi masyarakat inklusif yang diusung *Enabling Master Plan 2007-2011* masih dianggap relevan.

Pelaksanaan *master plan* ini bersandar pada empat prinsip panduan (*guiding principles*) yang meliputi sebagai berikut:¹¹²

- (1) Pendekatan inklusif terhadap penyandang disabilitas;
- (2) Pengakuan terhadap otonomi dan independensi penyandang disabilitas;
- (3) Pendekatan yang terintegrasi dengan sokongan dari *People, Public and Private sectors* (Orang, publik, dan sektor privat/swasta)
- (4) Pelibatan masyarakat sebagai salah satu sumber dukungan dan mendorong keluarga untuk lebih peduli.

Prinsip ini sejalan dengan prinsip umum (*general principles*) yang dianut oleh UNCRPD. Berdasarkan Pasal 3 UNCRPD, prinsip umum konvensi ini adalah sebagai berikut:¹¹³

- (1) Penghormatan terhadap martabat yang terus melekat, otonomi individu termasuk diantaranya dalam membuat keputusan sendiri, dan independensi penyandang disabilitas;
- (2) Non diskriminasi.
- (3) Partisipasi dan inklusi secara penuh dan efektif dalam masyarakat;
- (4) Penghormatan terhadap perbedaan dan penerimaan atas penyandang disabilitas sebagai bagian dari keragaman manusia dan kemanusiaan;
- (5) Kesamaan kesempatan;
- (6) Aksesibilitas;
- (7) Kesamaan antara pria dan wanita; dan
- (8) Penghormatan terhadap kapasitas perkembangan anak-anak penyandang disabilitas dan penghormatan terhadap hak-hak anak-anak tersebut dalam mempertahankan jati dirinya.

¹¹¹ Ministry of Community Development, Youth and Sports, *Enabling Master Plan 2012-2016*, <http://app.msf.gov.sg/Portals/0/Topic/Issues/EDGD/Enabling%20Masterplan%202012-2016%20Report%20%28%20Mar%29.pdf>, hal. 1.

¹¹² Singapura, Ministry of Community Development, Youth and Sports, *Enabling Master Plan 2012-2016*, hal. 5-7.

¹¹³ United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *loc.cit.*, Pasal 3.

Apa yang tercakup dalam *Enabling Master Plan 2012-2016*? *Master plan* ini meliputi empat langkah strategis umum untuk mencapai tujuan masyarakat inklusif, yaitu: (1) intervensi dini terhadap anak-anak berkebutuhan khusus; (2) peningkatan gaya hidup sehat dan berpendidikan; (3) pekerjaan; dan (4) peningkatan sektor pengasuhan terhadap orang dewasa penyandang disabilitas.¹¹⁴ Langkah strategis umum ini diharapkan dapat mengatasi isu-isu terkait penyandang disabilitas yang meliputi: (1) dukungan pengasuh dan manajemen transisi; (2) ketenagakerjaan dan teknologi; (3) transportasi; (4) pendidikan publik; dan (5) aksesibilitas.¹¹⁵

B. Status Singapura Terhadap UNCPRD

Singapura baru menandatangani UNCPRD pada 30 November 2012 dan meratifikasinya pada 18 Juli 2013 tanpa menandatangani opsi protokol terkait UNCPRD. Negara ini lebih belakangan mengadopsi UNCPRD daripada Indonesia dan Malaysia. Penandatanganan dan ratifikasi yang belakangan ini tentu mengundang tanda tanya mengenai komitmen pemerintah Singapura dalam penghormatan hak-hak penyandang disabilitas dan dalam rangka membentuk masyarakat inklusif. Padahal, Singapura termasuk negara maju dengan masyarakat yang majemuk.

Meskipun *Enabling Master Plan 2007-2011* dan *2012-2016* hadir sebelum ratifikasi UNCPRD, *master plan* masih hanya dianggap kebijakan biasa yang tidak memiliki implikasi hukum apa-apa. Agar implementasi UNCPRD lebih efektif, kehadiran instrumen hukum berupa regulasi atau peraturan diperlukan untuk menjamin dan melindungi hak-hak penyandang disabilitas. Dengan kehadiran regulasi khusus, sebetulnya hak-hak penyandang disabilitas dapat didukung secara penuh.¹¹⁶

Dalam deklarasi dan reservasi Singapura terhadap UNCPRD, pemerintah Singapura mengakui seluruh substansi konvensi, kecuali yang direservasi olehnya. Singapura dalam hal ini tidak mengikatkan diri terhadap pasal-pasal tertentu UNCPRD. Ada tiga pasal UNCPRD yang dikecualikan untuk berlaku di Singapura, yaitu:¹¹⁷

¹¹⁴ Singapura, Ministry of Community Development, Youth and Sports, *Enabling Master Plan 2012-2016*, hal. II-III dan ii.

¹¹⁵ Singapura, *Ibid.*, hal. ii.

¹¹⁶ Alvan Yap, 2013, *Why S'pore needs disability legislation*, 3 December 2013, <http://www.todayonline.com/singapore/why-spore-needs-disability-legislation?singlepage=true>, diakses pada 4 November 2014.

¹¹⁷ Ministry of Social and Family Development, *Singapore Ratifies UN Convention on The Rights of Persons with Disabilities*, Press Release, 19 Juli 2013, <http://app.msf.gov.sg/Press-Room/Singapore-Ratifies-UNCPRD>, diakses pada 4 November 2014.

- (1) **Pasal 12(4) mengenai pengakuan yang sama di depan hukum (*equal recognition before the Law*)**. Dalam konvensi ini disebutkan bahwa negara mesti menjamin semua langkah yang berhubungan dengan pelaksanaan kapasitas perbuatan hukum yang layak dan efektif demi mencegah penyalahgunaan sesuai dengan hukum hak asasi manusia internasional. Perlindungan tersebut harus memastikan bahwa langkah-langkah yang berkaitan dengan pelaksanaan kapasitas tadi menghormati hak, keinginan dan preferensi para penyandang disabilitas, bebas dari konflik kepentingan dan pengaruh yang tidak baik, proporsional, dan disesuaikan dengan kondisi orang-orang tersebut. Selain itu, perlindungan itu juga harus dilakukan secepat mungkin dan tunduk kepada lembaga yang berwenang, independen dan tidak memihak. Jaminan perlindungan itu harus proporsional dengan sejauh mana langkah-langkah tersebut mempengaruhi hak dan kepentingan penyandang disabilitas. Terhadap pasal ini, pemerintah Singapura beralasan bahwa pasal ini tidak mengikat dan tidak diberlakukan karena Singapura memiliki Mental Capacity Act 2008. Undang-undang ini membolehkan seseorang yang cacat mental untuk menunjuk orang yang dia percaya untuk mengambil keputusan atas perbuatan hukum dirinya. Penderita cacat mental tentu saja agak susah jikalau melakukan perbuatan hukum atas nama dia sendiri atau orang lain.
- (2) **Pasal 25(e) mengenai kesehatan**. Pasal ini menyebutkan bahwa negara harus mengakui bahwa penyandang cacat memiliki hak untuk menikmati standar tertinggi kesehatan tanpa adanya diskriminasi atas dasar kecacatan mereka. Negara harus mengambil semua langkah yang tepat untuk menjamin akses bagi penyandang disabilitas terhadap pelayanan kesehatan yang sensitif gender, termasuk mengenai rehabilitasi yang berkaitan dengan kesehatan. Secara khusus, negara mesti melarang segala bentuk diskriminasi terhadap penyandang cacat dalam penyediaan asuransi kesehatan dan asuransi jiwa di mana asuransi semacam itu diperkenankan dalam hukum nasional dan harus disediakan dengan cara yang adil dan wajar. Terhadap pasal konvensi ini, Pemerintah Singapura tidak ingin mengikatkan diri. Alasannya adalah bahwa pemerintah tidak ingin mengintervensi implementasi produk asuransi terkait penyandang disabilitas yang sudah dikembangkan di negara ini. Hal ini karena intervensi atas produk asuransi akan memaksa perusahaan asuransi untuk menerima resiko di luar kapasitas mereka. Selama ini, perusahaan asuransi telah memberikan perlindungan asuransi bagi para penyandang cacat untuk kondisi yang tidak terkait dengan kecacatan mereka. Begitupun, Pemerintah Singapura selama ini telah

memberikan subsidi yang besar bagi seluruh warga Singapura untuk terus menikmati akses atas subsidi pemerintah pada rumah sakit umum.

- (3) **Pasal 29(a)iii mengenai partisipasi dalam kehidupan politik dan publik.** Ketentuan pasal konvensi ini menyebutkan bahwa negara harus menjamin hak-hak politik yang sama bagi para penyandang disabilitas. Negara juga harus menjamin bahwa para penyandang disabilitas memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas, termasuk hak dan kesempatan bagi penyandang disabilitas untuk memilih dan dipilih. Negara juga menjamin kebebasan para penyandang disabilitas dalam kapasitasnya sebagai pemilih untuk memberikan suara sesuai dengan pilihan mereka sendiri baik dilakukan dengan sendiri maupun atas bantuan orang lain, dengan catatan apabila diperlukan. Terhadap pasal konvensi ini, pemerintah Singapura memilih untuk tidak terikat. Menurutnya, sudah ada aturan mengenai hak penyandang disabilitas dalam memberikan suara. Penyandang disabilitas dalam memilih calon perwakilan dalam pemilihan umum tidak dapat menghindar dari pendampingan petugas pemilihan umum terhadap penyandang disabilitas. Namun begitu, petugas pemilihan umum yang mendampingi orang penyandang disabilitas wajib merahasiakan apa yang telah dipilih oleh penyandang disabilitas.

C. Regulasi Nasional yang Berlaku

Konstitusi Negara Singapura tidak memberikan perlindungan yang jelas terhadap kaum penyandang disabilitas. Ketentuan mengenai *equal protection* sebetulnya telah ada dalam Pasal 12 konstitusi ini. Pasal 12(1) menyebutkan bahwa setiap orang adalah sama di depan hukum dan berhak memperoleh perlindungan yang sama. Namun begitu, dalam Pasal 12(2) ketentuan non diskriminasi hanya berlaku atas dasar agama, suku, keturunan atau tempat kelahiran. Ketentuan non diskriminasi ini berlaku untuk sektor pekerjaan, kepemilikan properti, bisnis, profesi, dan keahlian. Pasal 16 pun yang mengatur mengenai hak atas pendidikan menyebutkan ketentuan yang kurang lebih mirip dengan Pasal 12(2). Menurut Pasal 16, tanpa mengurangi keumuman Pasal 12, tidak akan ada diskriminasi terhadap seluruh warga negara berdasarkan hanya kepada agama, suku, dan keturunan.

Dalam konteks regulasi pelaksanaan di bawah konstitusi, setidaknya ada tiga regulasi yang mencakup perlindungan dan memberikan keistimewaan bagi kaum penyandang disabilitas, yaitu:

- (1) *Income Tax Act 1947*;

- (2) *Mental Capacity Act 2008*;
- (3) *Building and Constuction Authority Code 2013*.

Dalam *Income Tax Act 1947*, pemerintah Singapura memberikan pengecualian pajak terhadap orang-orang dengan kategori di bawah ini:¹¹⁸

- (1) Para pensiunan Singapura yang terluka atau para pensiunan penyandang disabilitas yang merupakan anggota pasukan tentara persemakmuran;
- (2) Keluarga dari purnawirawan yang meninggal dalam perang atau meninggal akibat luka karena perang;
- (3) Keluarga dari anggota organisasi pertahanan sipil yang mengalami disabilitas.

Disamping kategori orang di atas, pengurangan pajak juga diberikan kepada individu yang menetap di Singapura yang memiliki gangguan penglihatan atau menderita gangguan fisik atau mental permanen yang menghambat dirinya untuk bekerja. Jumlah pengurangan pajak adalah sebesar S\$ 4000 atau jumlah penghasilan orang tersebut.¹¹⁹

Sementara itu, *Mental Capacity Act 2008* mengatur mengenai perlindungan khususnya bagi para penderita gangguan mental. Pasal 4(1) memberikan definisi terkait dengan penderita gangguan mental ini sebagai berikut:

- (1) *For the purposes of this Act, a person lacks capacity in relation to a matter if at the material time he is unable to make a decision for himself in relation to the matter because of an impairment of, or a disturbance in the functioning of, the mind or brain.*
- (2) *It does not matter whether the impairment of disturbance is permanent or temporary.*¹²⁰

Seseorang dianggap menderita gangguan mental apabila tidak dapat membuat keputusan diri. Gangguan ini bisa yang bersifat permanen maupun sementara. Pasal 5(1) menambahkan bahwa kategori tidak dapat membuat keputusan diri adalah apabila seseorang tidak dapat:

- (1) Memahami informasi yang relevan dalam mengambil keputusan;
- (2) Menyimpan informasi yang bersangkutan;
- (3) Menggunakan atau menimbang bahwa informasi sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan; atau

¹¹⁸ Singapura, *Income Tax Act 1947*, Pasal 13(1)

¹¹⁹ Singapura, *Income Tax Act 1947*, Pasal 39(1)(b)

¹²⁰ Singapura, *Mental Capacity Act 2008*, Pasal 4(1).

- (4) Berkomunikasi atas keputusannya sendiri (baik dengan berbicara, menggunakan bahasa isyarat atau dengan cara lain).

Namun begitu, seseorang tidak boleh dikategorikan sebagai penderita gangguan mental apabila mampu memahami informasi yang relevan baginya dan dia mampu memahami penjelasan yang diberikan kepada dalam cara yang nyaman baginya (Pasal 5(2)).

Bentuk perlindungan bagi penderita gangguan mental dalam *Mental Capacity Act 2008* khususnya dengan cara memberikan batasan dan larangan bagi para pendampingnya baik yang ditunjuk melalui surat kuasa (*lasting power attorney*) maupun yang ditunjuk oleh pengadilan (sebagai *deputy* atau wali). Pendamping yang ditunjuk melalui surat kuasa disebut dengan *donee*. Sementara, pendamping yang ditunjuk oleh pengadilan disebut dengan *deputy*. Kedua pihak ini diberikan tugas, batasan, dan larangan sebagaimana terdapat dalam *Mental Capacity Act 2008*. Dalam sejumlah pasal, pendamping yang ditunjuk untuk mendampingi seseorang atau lebih penderita gangguan mental memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan atas nama penderita gangguan mental. Namun begitu, pendamping dilarang untuk berbuat semena-mena dan mengambil keputusan yang merugikan diri penderita secara pribadi.¹²¹

Pasal 26 secara khusus memberikan larangan terhadap pendamping terkait dengan keinginan penderita gangguan mental, yaitu sebagai berikut:

- (1) Persetujuan untuk menikah;
- (2) Persetujuan untuk menyentuh yang bersifat seksual;
- (3) Persetujuan untuk bercerai atas dasar pemisahan selama tiga tahun;
- (4) Persetujuan dalam pembuatan perintah adopsi anak;
- (5) Pengadopsian atau penyangkalan agama;
- (6) Penerimaan pengobatan untuk perubahan jenis kelamin;
- (7) Persetujuan atau pencabutan izin perawatan untuk sterilisasi seksual secara sukarela;
- (8) Persetujuan untuk mencabut pengobatan dalam rangka pengakhiran kehamilan;
- (9) Pendaftaran atau penarikan keberatan sehubungan dengan pemindahan organ orang yang telah mati;
- (10) Pembuatan atau pencabutan instruksi medis awal;
- (11) Pembuatan atau pencabutan sebuah pemberian dari badan atau bagian dari badan; dan
- (12) Hal-hal lain yang akan ditentukan.

¹²¹ Part IV Pasal 11-18 dan Part V Pasal 19-25, dan Part VI Pasal 26 dan 27 *Mental Capacity Act 2008*.

Pasal 26 ini sejalan khususnya dengan Pasal 10 UNCRPD terkait dengan hak untuk hidup. Pasal 10 UNCRPD menyebutkan bahwa negara mesti menegaskan kembali bahwa setiap manusia memiliki hak yang melekat untuk hidup dan negara harus mengambil semua langkah untuk menjamin penikmatan yang efektif oleh para penyandang disabilitas atas dasar prinsip kesetaraan dengan orang lain.¹²²

Bentuk perlindungan lain terhadap penderita gangguan mental dalam *Mental Capacity Act* 2008 adalah perlindungan terkait hak politik. Pasal 28 melarang pendamping mengambil keputusan atas nama penderita gangguan mental dalam pemberian suara politik dalam pemilihan umum dan referendum nasional. Namun begitu, penderita gangguan mental dalam memilih calon perwakilan dalam pemilihan umum tidak dapat menghindar dari pendampingan petugas pemilihan umum. Akan tetapi, petugas pemilihan umum yang mendampingi wajib merahasiakan apa yang telah dipilih oleh penderita gangguan mental ini.

Regulasi lain terkait dengan perlindungan penyandang disabilitas adalah *Building and Construction Authority (BCA) Code* 2013 yang menggantikan *BCA Code* 2007. Aturan ini murni mengatur mengenai aksesibilitas bagi penyandang disabilitas terhadap seluruh jenis bangunan atau gedung kecuali bagi rumah di atas tanah dan apartemen dengan servis.¹²³ Secara detail, *BCA Code* 2013 menentukan desain dan persyaratan konstruksi bagi memudahkan para penyandang disabilitas dan keluarga dengan anak kecil untuk mengakses bangunan atau gedung mulai dari tempat masuk, di dalam gedung, di sekitar gedung, toilet, dan tempat parkir.

Penetapan ketentuan desain dan persyaratan konstruksi bangunan atau gedung berangkat dari definisi penyandang disabilitas yang dianut oleh *BCA Code* 2013. Yang dimaksud dengan penyandang disabilitas menurut *Code* ini adalah sebagai berikut:¹²⁴

Persons with disabilities are persons whose mobility and use of a building are affected as a consequence of one or more of the following physical or sensory disabilities or impairments:

- (a) Mobility impairment;*
- (b) Mobility impairment which requires the use of wheelchair;*
- (c) Hearing impairment of deafness;*
- (d) Visual impairment of blindness.*

¹²² United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *loc.cit.*, Pasal 10

“States Parties reaffirm that every human being has the inherent right to life and shall take all necessary measures to ensure its effective enjoyment by persons with disabilities on an equal basis with others.”

¹²³ Klausula 1.1 mengenai ruang lingkup dan Klausula 1.2 mengenai definisi. Pengecualian terdapat catatan atas klausula 2.2.3 *BCA Code* 2013.

¹²⁴ Singapura, *BCA Code* 2013, Klausula 1.2

Definisi ini sejalan dengan Pasal 1 UNCRPD dan bahkan sedikit lebih detail dari konvensi tersebut.

Secara umum, substansi dari *BCA Code 2013* sejalan dengan ketentuan Pasal 9 UNCRPD terkait dengan aksesibilitas. Pasal 9 mendorong negara untuk menjamin hak aksesibilitas kepada penyandang disabilitas dalam mengakses bangunan, jalan, transportasi, sekolah, dan sebagainya. Namun begitu, substansi *BCA Code 2013* baru sejalan hanya dalam konteks aksesibilitas terhadap bangunan atau gedung termasuk juga alat transportasi. Aksesibilitas terhadap teknologi informasi dan komunikasi bukan menjadi area *BCA Code 2013*.

Untuk melihat lebih jelas kaitan atau tautan antara regulasi-regulasi terkait dengan penyandang disabilitas di Singapura dan UNCRPD, silahkan lihat tabel di bawah ini.

Tabel 4.2 Tautan Regulasi Singapura dengan UNCRPD

Regulasi Singapura	Pasal UNCRPD	Substansi
<i>Income Tax Act 1947</i>	28	Standar hidup yang layak dan perlindungan social.
<i>Mental Capacity Act 2008</i>	10	Hak untuk hidup dan hak yang melekat untuk hidup atas dasar prinsip kesetaraan dengan orang lain.
	29	Hak untuk memberikan suara secara langsung.
<i>Building and Construction Authority Code 2013</i>	9	Aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dan keluarga dengan anak kecil.

Secara regulasi, pemerintah Singapura memang belum memiliki regulasi khusus untuk penyandang disabilitas. Hal ini juga bisa terlihat dari kapan tandatangan dan ratifikasi atas UNCRPD dilakukan. Titik fokus Singapura adalah kepada penerapan kebijakan dan langkah strategis pemerintah. Aksi nyata dan strategis dalam mencapai tujuan masyarakat inklusif lebih berorientasi hasil daripada sekedar membuat regulasi khusus. Namun begitu, bagi pemerintah Singapura kebijakan dan langkah strategis ini juga semestinya adalah membuat regulasi khusus agar tercipta kepastian dan penegakan hukum terkait dengan diskriminasi terhadap penyandang disabilitas.

III. KERANGKA HUKUM DAN KEBIJAKAN DISABILITAS DI AUSTRALIA

A. Kebijakan atas Penyandang Disabilitas

Australia dipercayai sebagai salah satu negara yang menjadi “standar emas” terkait dengan kebijakan perlindungan penyandang disabilitas.¹²⁵ Hal ini karena negara ini memiliki regulasi khusus yaitu *Disability Discrimination Act* 1992, yang akan penulis jelaskan pada selanjutnya. Namun begitu, tidak hanya regulasi khusus saja yang dimiliki oleh Australia. Australia memiliki akar kebijakan yang kuat untuk mengimplementasikan perlindungan terhadap para penyandang disabilitas.

Kebijakan atas penyandang disabilitas yang dimiliki Australia adalah *National Disability Strategy* (NDS) 2011-2020. NDS 2011-2020 merupakan sebuah kebijakan yang berlaku selama 10 tahun untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas kehidupan para penyandang disabilitas, meningkatkan partisipasi mereka dan menciptakan masyarakat inklusif. NDS menjadi panduan kebijakan publik di semua level pemerintahan. NDS juga mendorong perubahan dalam semua program utama dan khusus serta jasa untuk menuju ke masyarakat yang lebih baik yang mampu memenuhi kebutuhan penyandang disabilitas, keluarganya dan walinya.¹²⁶

NDS 2010-2020 disahkan oleh *Council of Australia Governments* (Dewan Pemerintahan Australia) pada February 2011. Pengesahan NDS menjadi peristiwa bersejarah bagi para penyandang disabilitas, keluarga dan wali mereka. Selain itu, untuk pertama kalinya, Australia memiliki rencana yang terkoordinasi di semua level pemerintahan untuk memperbaiki dan meningkatkan sasaran kebijakan ini.¹²⁷

NDS 2010-2020 tidak lepas dari perjanjian antar para negara bagian di Australia yang tercantum dalam *National Disability Agreement* (2009) dan berdasarkan laporan pemerintah yang bertajuk, “*Shut Out: The Experience of People with Disabilities and Their Families in Australia*” atau *Shut Out* (2009). *National Disability Agreement* adalah persetujuan para menteri untuk membuat sebuah agenda reformasi disabilitas nasional yang baru yang akan menempatkan atau mengutamakan para penyandang disabilitas, keluarga dan wali mereka untuk lebih dilayani di seluruh Australia.¹²⁸ Sementara itu, *Shut Out* merupakan laporan pemerintah yang disiapkan oleh

¹²⁵ Alvan Yap, *Op.cit.*,

¹²⁶ Council of Australian Government, *National Disability Strategy 2010-2020*, https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2012/national_disability_strategy_2010_2020.pdf, diakses 8 Nopember 2014, hal. 8.

¹²⁷ Council of Australian Government, *National Disability Strategy 2010-2020*, hal. 3-4.

¹²⁸ Council of Australia Government, *National Disability Agreement*, <http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/npa/disability/national-agreement.pdf>, diakses pada 9 Nopember 2014. Lihat juga Department of Services, *National Disability Agreement: A Strong Commitment to People with Disability*,

the National People with Disabilities and Carer Council (Dewan Nasional untuk Penyandang Disabilitas dan Wali). Laporan ini didasarkan kepada cerita yang disampaikan atau dilaporkan oleh para penyandang disabilitas dan walinya atas pengalaman diskriminasi yang diterimanya.¹²⁹

Kebijakan NDS memiliki visi sebagai berikut: *“An inclusive Australia society that enables people with disability to fulfil their potential as equal citizens.”*¹³⁰ Untuk memperoleh visi tadi, semua elemen yang mencakup pemerintah, organisasi masyarakat sipil, pebisnis dan komunitas lain memiliki peran partisipasi dan kontribusi masing-masing. Melalui partisipasi dan kontribusi tersebut, kebijakan ini mendorong adanya inovasi atas desain komunitas dan lingkungan untuk mengundang partisipasi elemen lainnya dalam pijakan yang sama.¹³¹

NDS 2010-2020 dibuat berdasarkan keyakinan bahwa semua orang Australia, termasuk 20% penyandang disabilitas¹³², seharusnya memiliki akses yang sama dan adil terhadap seluruh program dan layanan utama yang tersedia yang mencakup pekerjaan, kesehatan, pendidikan, transportasi, fasilitas publik dan infrastruktur. Oleh karenanya, kebijakan ini memiliki area prioritas yang dituju dan ditindaklanjuti, yaitu sebagai berikut:¹³³

- a. Komunitas yang inklusif dan dapat diakses. Hal ini dapat didukung dengan lingkungan fisik yang ramah seperti transportasi publik, taman, gedung, rumah, informasi dan teknologi komunikasi digital, prasarana sosial, olahraga, rekreasi, dan budaya;
- b. Perlindungan hak, keadilan, dan legislasi. Hal ini dapat didukung dengan penguatan regulasi yang dapat melindungi dari diskriminasi, termasuk di dalamnya mengenai mekanisme komplain, advokasi dan sistem peradilan;
- c. Keamanan ekonomi, misalnya pekerjaan, kesempatan bisnis, independensi keuangan, dukungan keuangan yang cukup bagi mereka yang tidak bekerja, dan rumah;
- d. Dukungan komunitas dan personal, misalnya inklusi dan partisipasi dalam komunitas;

<https://www.dss.gov.au/our-responsibilities/disability-and-carers/program-services/government-international/national-disability-agreement>, diakses pada 20 Nopember 2014.

¹²⁹ National People with Disabilities and Carer Council, 2009, *Shut Out: The Experience of People with Disabilities and their Families in Australia*, National Disability Strategy Consultation Report prepared by the National People with Disabilities and Carer Council, hal. 1-2.

¹³⁰ Council of Australian Government, 2011, *2010-2020 National Disability Strategy*, An Initiative of Council of Australian Governments, hal. 22.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Australian Government, *Developing National Disability Strategy for Australia: Access Inclusion Participation*, Discussion Paper for Consultation, October 2008, https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/06_2012/nds_paper.pdf, diakses 20 Nopember 2014, hal. 6.

¹³³ Council of Australian Government, *National Disability Strategy 2010-2020*, hal. 10.

- e. Keahlian dan pembelajaran, misalnya pendidikan anak usia dini, sekolah, pendidikan lanjutan, pendidikan vokasional, transisi dari pendidikan ke pekerjaan, dan pembelajaran jangka panjang;
- f. Kesehatan dan kesejahteraan, misalnya pelayanan kesehatan, peningkatan kesehatan dan interaksi antara kesehatan dan disabilitas, dan kesejahteraan serta penikmatan hidup.

Secara umum, tujuan dari kebijakan NDS 2010-2010 adalah untuk:

- a. menetapkan kerangka kebijakan tingkat tinggi untuk memberikan koherensi dan membimbing kegiatan pemerintah dalam area kebijakan publik utama dan khususnya disabilitas;
- b. mendorong peningkatan kinerja pelayanan utama dalam memberikan hasil bagi penyandang disabilitas;
- c. memberikan visibilitas terhadap isu-isu disabilitas dan memastikan isu-isu tadi dimasukkan dalam rangka pengembangan dan implementasi semua kebijakan publik yang berdampak pada penyandang disabilitas;
- d. memberikan kepemimpinan nasional menuju penyandang disabilitas yang terinklusi dengan masyarakat. NDS akan direvisi dan diperbarui selama rentang keberlakuan sepuluh tahun dalam rangka merespon masukan-masukan.

B. Regulasi Penyandang Disabilitas

Status Australia terhadap UNCRPD

Australia adalah salah satu negara yang menandatangani dan meratifikasi UNCRPD. Konvensi ini ditandatangani pada 30 Maret 2007, sedangkan ratifikasinya dilakukan pada 17 Juli 2008. Selain menandatangani dan meratifikasi konvensi, Australia juga meratifikasi Protokol Opsional dari UNCRPD yang telah dilakukan pada tanggal 21 Agustus 2009.¹³⁴ Dengan penandatanganan dan ratifikasi Protokol Opsional ini, Australia memberikan pengakuan bahwa Komite Penyandang Disabilitas Perserikatan Bangsa-Bangsa bisa menerima dan mempertimbangkan komunikasi atau laporan dari pihak individual atau grup individu yang menjadi korban diskriminasi berbasis disabilitas di yurisdiksi Australia.¹³⁵

¹³⁴ United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.

¹³⁵ Pasal 1 Protokol Opsional UNCRPD berbunyi: *A State Party to the present Protocol ("State Party") recognizes the competence of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities ("the Committee") to receive and consider communications from or on behalf of individuals or groups of individuals subject to its jurisdiction who claim to be victims of a violation by that State Party of the provisions of the Convention.*

Dalam deklarasinya terkait UNCRPD, Australia tidak mengambil opsi reservasi atas substansi konvensi ini. Ini bermakna bahwa Australia menerima semua aturan yang tertuang di dalam UNCRPD untuk bisa diimplementasikan di yurisdiksinya. Poin-poin utama dari deklarasi tersebut adalah sebagai berikut:¹³⁶

- (1) Pengakuan bahwa penyandang disabilitas memiliki kapasitas hukum yang sama dengan orang lain dalam segala aspek kehidupan;
- (2) Pengakuan bahwa penyandang disabilitas memiliki hak untuk memperoleh penghormatan atas integritas fisik dan mentalnya dalam kapasitas yang setara dengan orang lain;
- (3) Pengakuan bahwa penyandang disabilitas memiliki hak kebebasan untuk berpindah, kemerdekaan memilih tempat tinggal dan kewarganegaraan dalam kapasitas yang setara dengan orang lain.

Regulasi Nasional yang Berlaku

Sebelum Australia meratifikasi UNCRPD, prinsip-prinsip persamaan hak bagi penyandang disabilitas telah termaktub dalam Konstitusi Federal Australia dan *Disability Discrimination Act* (DDA) 1992. Dalam Pasal 117 Konstitusi Federal Indonesia, terhadap penduduk sebuah negara bagian tidak boleh dilakukan diskriminasi oleh negara bagian lain yang berbasis pada disabilitas yang menyebabkan kedudukan penduduk tersebut tidak setara dengan penduduk lain.¹³⁷ Sementara itu, DDA 1992 merupakan undang-undang khusus yang mengatur perlindungan hak-hak penyandang disabilitas dalam segala aspek kehidupan.

Selain DDA 1992, masih terdapat juga regulasi lain yang mengatur perlindungan penyandang disabilitas. Regulasi-regulasi ini juga turut mendorong inklusifisme penyandang disabilitas ke dalam masyarakat. Regulasi-regulasi tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) *Australia Human Rights Commission Act* 1986. Regulasi ini mengenai pembentukan Komisi Hak Asasi Manusia Australia termasuk di dalamnya terdapat komisioner khusus mengenai perlindungan penyandang disabilitas¹³⁸;
- (2) *Disability Services Act* 1986. Regulasi ini dibuat untuk membantu penyandang disabilitas untuk menerima jasa-jasa yang dapat mendorongnya bekerja dalam rangka partisipasi penuh sebagai anggota masyarakat;

¹³⁶ United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.

¹³⁷ Pasal 117 Konstitusi Australia (Rights of residents in States) menyebutkan:

A subject of the Queen, resident in any State, shall not be subject in any other State to any disability or discrimination which would not be equally applicable to him if he were a subject of the Queen resident in such other State.

¹³⁸ Australia, *Australia Human Rights Commission Act* 1986, Pasal 8

- (3) *Fair Work Act* 2009. Regulasi ini memfasilitasi aturan ketenagakerjaan yang *fair* tanpa diskriminasi termasuk terhadap penyandang disabilitas dalam rangka peningkatan produktivitas;
- (4) *Disability Standards for Education* 2005. Standar ini dibuat dengan tujuan untuk mengeliminasi sejauh mungkin diskriminasi atas penyandang disabilitas dalam area pendidikan dan pelatihan. Selain itu, regulasi ini juga mendorong agar penyandang disabilitas mempunyai hak yang sama di depan hukum dalam area pendidikan dan pelatihan;
- (5) *Disability (Access to Premises-Building) Standard* 2010. Standar ini adalah aturan yang mengatur persyaratan bagi bangunan atau gedung yang dapat diakses oleh penyandang disabilitas;
- (6) *National Disability Insurance Scheme Act* 2013. Ini merupakan undang-undang yang memberikan proteksi jaminan sosial bagi penyandang disabilitas;
- (7) *Disability Standards for Accessible Public Transport* 2002. Standar ini merupakan implementasi DDA 1992 mengenai transportasi. Standar ini mengatur persyaratan transportasi publik yang dapat diakses oleh penyandang disabilitas dan wajib dipenuhi oleh operator transportasi; dan
- (8) *Sex Discrimination Act* 1984. Undang-undang ini dibuat untuk mengatur perlindungan terhadap wanita termasuk juga wanita penyandang disabilitas.

Secara umum, delapan regulasi lain ini pada hakikatnya adalah implementasi sektoral dari DDA 1992.

Bagaimana relasi antara regulasi-regulasi nasional Australia dengan UNCRPD? Secara lebih jelas, berikut ini adalah tabel relasi tersebut.

Tabel 4.3 Tautan Regulasi Australia dengan UNCRPD

Regulasi Australia	Pasal UNCRPD	Substansi
<i>Disability Discrimination Act</i> 1992	1	Definisi dan kategori penyandang disabilitas.
	3	<i>Unjustifiable hardship</i> sebagai pengecualian prinsip umum keberlakuan UNCRPD di Australia. Selain <i>unjustifiable hardship</i> , terdapat juga alasan lain yang bisa mengecualikan keberlakuan UNCRPD misalnya perbuatan hukum dilakukan karena undang-undang dan pengecualian dari

Regulasi Australia	Pasal UNCRPD	Substansi
		berbuat amal.
	9	Aksesibilitas terhadap fasilitas infrastruktur, bangunan/gedung, dan transportasi
	12	Kesamaan hak dalam memperoleh barang, jasa, dan fasilitas.
	16	Pelecehan dalam pekerjaan.
	21	Kesamaan hak dalam memperoleh informasi.
	24	Kesamaan hak dalam memperoleh pendidikan dan memberikan perlindungan dari segala bentuk pelecehan di lembaga pendidikan.
	27	Kesamaan hak dalam bekerja dan pekerjaan.
	29	Kesamaan hak dalam berserikat dan berkumpul
	30	Partisipasi dalam kegiatan olahraga fisik,
<i>Australia Human Rights Commission Act 1986</i>	33	Implementasi konvensi dan monitoring pelaksanaan aturan di tingkat nasional.
<i>Disability Services Act 1986</i>	1	Kategorisasi sasaran target pengaturan Disability Services Act 1986 yang mencakup cirri-ciri penyandang disabilitas.
	19	Hidup independen dan inklusi dengan masyarakat
<i>Fair Work Act 2009</i>	1	Definisi pekerja penyandang disabilitas yang mengacu kepada DDA 1992
	27	Kesamaan hak dalam bekerja dan pekerjaan.
<i>Disability Standards for Education 2005</i>	3	<i>Unjustifiable hardship</i> sebagai pengecualian prinsip umum keberlakuan UNCRPD di Australia. Selain <i>unjustifiable hardship</i> , terdapat juga alasan lain yang bisa mengecualikan keberlakuan UNCRPD misalnya perbuatan hukum dilakukan karena undang-undang, proteksi kesehatan publik.

Regulasi Australia	Pasal UNCRPD	Substansi
	16	Standar untuk menghilangkan pelecehan.
<i>Disability (Access to Premises-Building) Standard 2010</i>	3	<i>Unjustifiable hardship</i> sebagai pengecualian prinsip umum keberlakuan UNCRPD di Australia. Selain <i>unjustifiable hardship</i> , terdapat juga alasan lain yang bisa mengecualikan keberlakuan UNCRPD misalnya perbuatan hukum dilakukan karena undang-undang.
	9	Aksesibilitas terhadap bangunan atau gedung
<i>National Disability Insurance Scheme Act 2013</i>	3	Pemenuhan prinsip-prinsip umum UNCRPD
	28	Pemenuhan kehidupan yang layak dan jaminan proteksi social.
<i>Disability Standards for Accessible Public Transport 2002</i>	9	Aksesibilitas terhadap sarana transportasi
<i>Sex Discrimination Act 1984</i>	6	Wanita pekerja yang berstatus penyandang cacat.
	16	Kemerdekaan dari eksploitasi, kekerasan, dan penyalahgunaan

Hal yang menarik dari regulasi-regulasi nasional Australia terkait dengan penyandang disabilitas, sejumlah regulasi memberikan semacam eksepsi atau pengecualian untuk memberlakukan “diskriminasi” dengan alasan tertentu yang dapat diterima. Prinsip semacam ini dikenal dengan “*unjustifiable hardship*”. Tidak ada definisi pasti mengenai hal ini. Namun, Pasal 11 menerangkan bahwa “*unjustifiable hardship*” dapat ditentukan dengan situasi sebagai berikut:

- (1) Sifat manfaat atau kerugian yang mungkin bertambah atau diderita oleh orang yang bersangkutan;
- (2) Efek dari disabilitas seseorang yang menyangkut keadaan keuangan dan perkiraan jumlah pengeluaran yang perlu dilakukan oleh orang yang mengaku kesulitan yang tidak dapat dibenarkan;
- (3) Dalam hal penyediaan jasa, atau pembuatan fasilitas yang dapat digunakan dimana hal ini bergantung kepada aksi tindakan yang direncanakan oleh Komisi Hak Asasi Manusia Australia.

Disamping dalam DDA 1992, prinsip “*unjustifiable hardship*” ini juga berlaku dalam *Disability Standards for Education* 2005 dan *Disability (Access to Premises-Building) Standards* 2010, dimana keduanya merupakan aturan pelaksana dari DDA 1992.

IV. KERANGKA HUKUM DAN KEBIJAKAN DISABILITAS DI UNITED KINGDOM

A. Kebijakan atas Penyandang Disabilitas

United Kingdom sendiri secara khusus tidak memiliki kebijakan mengenai penyandang disabilitas. Namun demikian, Irlandia Utara sebagai bagian dari United Kingdom memiliki kebijakan pasca ratifikasi UNCRPD bernama “*A Strategy to Improve the Lives of People with Disabilities 2012-2015*”(Strategi 2012-2015). Strategi ini dibuat oleh *Office of the First Minister and Deputy First Minister* (OFMDFM) dalam rangka mengimplementasikan UNCRPD. Strategi ini dibuat berdasarkan rekomendasi dari Laporan Kelompok Kerja *Promoting Social Inclusion* (PSI). Rekomendasi dari PSI menguraikan bahwa aksi tindakan yang diperlukan dalam rangka mengidentifikasi pengalaman negatif terkait kesetaraan yang dialami oleh penyandang disabilitas dan untuk mengatasi hambatan yang selalu dihadapi penyandang disabilitas.¹³⁹

Agar strategi ini dapat diimplementasikan, semua departemen diinstruksikan untuk memikirkan dan mempertimbangkan mengenai apa yang mesti dilakukan dan bagaimana mengukur perkembangan implementasi. Komite Eksekutif yang berada di bawah OFMDFM akan melakukan monitoring dan evaluasi terhadap perkembangan dan indikator kesuksesan implementasi kebijakan. Pada akhir periode kebijakan, laporan perkembangan implementasi kebijakan akan dipublikasikan. Pada masa yang sama, survey berkelanjutan terhadap para penyandang disabilitas akan dilakukan untuk sebagai bagian dari monitoring evaluasi terhadap kebijakan saat ini.

Secara umum, Strategi 2012-2015 ini dibuat untuk memenuhi mekanisme dan persyaratan komitmen terhadap konvensi-konvensi PBB. Selain UNCRPD, ada tiga konvensi yang menjadi acuan implementasi strategi ini yaitu:

- a. *United Nations Convention on the Rights of the Child* (UNCRC) atau Konvensi PBB mengenai Hak-Hak Anak;¹⁴⁰
- b. *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) atau Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita;¹⁴¹

¹³⁹ Office of the First Minister and Deputy of First Minister, *A Strategy to Improve the Live of People with Disabilities*, <http://www.ofmdfmi.gov.uk/disability-strategy-2012-2015-revised-010313.pdf>, hal. 5.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hal. 7.

¹⁴¹ *Ibid.*, hal. 8.

- c. *The International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)* atau Konvensi Internasional mengenai Penghapusan Diskriminasi Rasial.¹⁴²

Oleh karena penggunaan konvensi di atas, ruang lingkup strategi meliputi semua bentuk disabilitas, anak-anak, kaum muda dan dewasa. Strategi juga ditujukan untuk identifikasi kebutuhan keluarga dan pengasuh orang penyandang disabilitas.¹⁴³

Visi strategi ini adalah untuk meningkatkan, melindungi, dan memastikan secara penuh dan setara penikmatan semua hak asasi manusia dan kebebasan asasi oleh semua penyandang disabilitas, dan untuk meningkatkan kehormatan terhadap martabat yang melekat. Visi ini adalah berdasarkan Pasal 1 UNCRPD. Sementara visi dari Kelompok Kerja PSI adalah sebuah masa depan dimana penyandang disabilitas berkontribusi terhadap dan memperoleh keuntungan dari kehidupan kultural, politik, dan ekonomi dalam kedudukan yang setara dengan orang lain.¹⁴⁴

Sementara itu, tujuan Strategi 2012-2015 ini adalah sebagai berikut:¹⁴⁵

- a. menetapkan kerangka kebijakan pada tingkat tinggi untuk memberikan koherensi dan bimbingan kepada kegiatan seluruh Departemen;
- b. meningkatkan kinerja pelayanan yang mengarah ke hasil yang lebih baik bagi para penyandang disabilitas;
- c. meningkatkan pemahaman dan pentingnya mengenai kebutuhan penyandang disabilitas dan memastikan kebutuhan tersebut diakui pada saat kebijakan dikembangkan atau ketika menerapkan inisiatif yang berdampak pada penyandang disabilitas; dan
- d. meningkatkan peluang bagi orang-orang penyandang disabilitas untuk berkontribusi di semua bidang masyarakat.

B. Regulasi Penyandang Disabilitas

Status United Kingdom terhadap UNCRPD

Sama halnya dengan Malaysia, Singapura, dan Australia, United Kingdom adalah salah satu negara peserta UNCRPD. UNCRPD ditandatangani oleh United Kingdom pada 30 Maret 2007. Sementara itu, ratifikasi dilakukan pada 8 Juni 2009.¹⁴⁶ Sedangkan, Protokol Opsional

¹⁴² *Ibid.*, hal. 9.

¹⁴³ *Ibid.*, hal. 10.

¹⁴⁴ Office of the First Minister and Deputy of First Minister, *A Strategy to Improve the Live of People with Disabilities*.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hal. 11.

¹⁴⁶ United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.

ditandatangani pada 29 Juni 2008 dan diratifikasi pada 10 Nopember 2014.¹⁴⁷ Dengan penandatanganan dan ratifikasi Protokol Opsional ini, Australia memberikan pengakuan bahwa Komite Penyandang Disabilitas Perserikatan Bangsa-Bangsa bisa menerima dan mempertimbangkan komunikasi atau laporan dari pihak individual atau grup individu yang menjadi korban diskriminasi berbasiskan disabilitas di yurisdiksi Australia.¹⁴⁸

Dalam deklarasinya terkait dengan pemberlakuan UNCPRD, United Kingdom pada dasarnya menyetujui sebagian besar substansi UNCPRD, dengan pengecualian terhadap beberapa pasal. Pengecualian itu meliputi sebagai berikut:¹⁴⁹

- (1) Sehubungan dengan Pasal 27 UNCPRD mengenai pekerjaan, United Kingdom tidak akan memberlakukan pasal ini khususnya terhadap penerimaan calon anggota militer kerajaan;
- (2) Sehubungan dengan Pasal 24 ayat 2(a) dan (b) mengenai pendidikan, United Kingdom berhak menempatkan anak-anak penyandang disabilitas di luar komunitas mereka dimana pendidikan yang lebih sesuai lebih tepat tersedia. Namun demikian, orang tua dari anak-anak ini memiliki kesempatan yang sama dengan orang tua lain untuk menyatakan preferensi sekolah yang tepat bagi anak-anaknya.
- (3) Sehubungan dengan Pasal 18 mengenai kebebasan berpindah, United Kingdom berhak menerapkan aturan mengenai masuk dan keluar negara termasuk bertempat tinggal bagi setiap orang yang bukan warga United Kingdom;

a. Regulasi Nasional yang Berlaku

Pada masa ini, United Kingdom tidak memiliki aturan yang khusus ditujukan bagi para penyandang disabilitas. Sebelum tahun 2010, United Kingdom memiliki undang-undang yang bernama *Disability Discrimination Act* (DDA) 1995 yang berlaku untuk Inggris, Wales, Skotlandia, dan Irlandia Utara. Namun demikian, pada 2010, parlemen United Kingdom mengesahkan *Equality Act* 2010 sebagai pengganti DDA 1995. DDA 1995 sudah tidak berlaku lagi, kecuali di Irlandia Utara. *Equality Act* 2010 saat ini hanya diberlakukan di Inggris, Wales, dan Skotlandia. Pemberlakuan *Equality Act* 2010 di Irlandia Utara hanya pada pasal-pasal tertentu saja dari *Equality Act* tersebut. Selain *Equality Act* 2010, tidak ada regulasi lain yang mengatur mengenai penyandang disabilitas.

¹⁴⁷ *Ibid.*,

¹⁴⁸ Pasal 1 Protokol Opsional UNCPRD berbunyi: *A State Party to the present Protocol ("State Party") recognizes the competence of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities ("the Committee") to receive and consider communications from or on behalf of individuals or groups of individuals subject to its jurisdiction who claim to be victims of a violation by that State Party of the provisions of the Convention.*

¹⁴⁹ United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.

Dengan diberlakukannya Equality Act 2010, sebetulnya pengaturan mengenai anti diskriminasi menjadi terintegrasi dan komprehensif. Equality Act 2010 memperkenalkan istilah *protected characteristic* atau karakteristik yang memperoleh perlindungan.¹⁵⁰ Berdasarkan Pasal 4 Equality Act, yang dimaksud dengan golongan ini adalah golongan yang didasarkan kepada:

- (1) Usia;
- (2) Disabilitas;
- (3) Pergantian kelamin;
- (4) Perkawinan dan kemitraan sipil;
- (5) Kehamilan dan bersalin;
- (6) Ras;
- (7) Agama atau kepercayaan;
- (8) Jenis kelamin; dan
- (9) Orientasi seksual.

Bagi setiap orang, dilarang untuk melakukan tindakan diskriminasi berdasarkan karakteristik di atas.

Dalam Pasal 6(1) *Equality Act* 2010, setiap orang dianggap sebagai penyandang disabilitas apabila dia sebagai berikut:¹⁵¹

- (1) Memiliki gangguan fisik atau mental;
- (2) Gangguan itu memiliki efek jangka panjang yang dapat mengganggu aktivitas normal dia sehari-hari.

Sifat definisi ini sangat luas dan umum bila dibandingkan dengan definisi serupa dalam Pasal 1 UNCRPD. Definisi ini pun adalah sama dengan DDA 1995.

Apa yang menjadi ruang lingkup *Equality Act* bila disandingkan dengan ketentuan dalam UNCRPD? Ruang lingkup *Equality Act* 2010 meliputi pengaturan perlindungan bagi penyandang disabilitas dalam hal sebagai berikut:

- (1) Penguasaan atau kepemilikan terhadap premis bangunan;
- (2) Perolehan Pekerjaan;
- (3) Jaminan pensiun;
- (4) Pendidikan;
- (5) Partisipasi dalam berserikat;

¹⁵⁰ United Kingdom, Equality Act 2010, Pasal 4.

¹⁵¹ *Ibid.*, Pasal 6(1).

(6) Akses terhadap transportasi umum

Serupa dengan Australia yang memiliki prinsip *unjustifiable hardship* sebagai pernyataan “legalisasi diskriminasi”, United Kingdom memiliki prinsip yang kurang lebih sama yaitu *Reasonable Adjustment*. Tidak ada definisi khusus mengenai *reasonable adjustment* dalam Equality Act 2010. Prinsip ini tersebar di dalam pasal-pasal *Equality Act 2010*.¹⁵² Namun, *reasonable adjustment* dapat dikatakan bahwa sebuah atau lebih alasan yang boleh dipakai untuk mengelak keberlakuan larangan anti diskriminasi terhadap karakteristik yang dilindungi (*protected characteristic*) sebagaimana tercantum dalam *Equality Act 2010*. Contoh pengelakkan ini adalah penempatan anak-anak penyandang disabilitas di sekolah khusus di luar komunitas mereka untuk mendapatkan pendidikan yang lebih sesuai dan tepat tersedia.

Bagaimana tautan antara regulasi penyandang disabilitas dengan ketentuan-ketentuan UNCRPD? Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4.4 Tautan Regulasi United Kingdom dengan UNCRPD

Regulasi United Kingdom	Pasal UNCRPD	Substansi
<i>Equality Act 2010</i>	1	Definisi penyandang disabilitas.
	3	Pengecualian prinsip umum melalui prinsip <i>reasonable adjustment</i> .
	8	Pembangunan rasa kesadaran atau <i>awareness</i> terhadap komunitas.
	9	Aksesibilitas terhadap taksi, transportasi publik (dengan kursi roda), dan akses terhadap kereta api.
	12	Kesamaan dalam menguasai dan memiliki property.
	16	Perlindungan dari pelecehan dan viktimisasi.
	24	Pendidikan.
	27	Pekerjaan

¹⁵² *Ibid.*, Pasal 36, 37, 98, dan 189.

Regulasi United Kingdom	Pasal UNCRPD	Substansi
	28	Skema Pensiun
	29	Partisipasi dalam Perkumpulan
<i>Disability Discrimination Act</i> 1995	1	Definisi penyandang disabilitas.
	9	Aksesibilitas terhadap taksi, transportasi publik (dengan kursi roda), dan akses terhadap kereta api.
	12	Kesamaan dalam menguasai dan memiliki property, memperoleh barang dan jasa.
	24	Pendidikan.
	27	Pekerjaan
	28	Asuransi social

Equality Act 2010 memiliki pengaturan perlindungan yang lebih dari DDA 1995. Dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan penting dari UNCRPD diadopsi dan diimplementasikan oleh United Kingdom. Hal ini berbeda dengan DDA 1995, yang dibuat sebelum UNCRPD disahkan. Pengaturan dalam DDA 1995 masih sedikit dan tentu saja masih belum memenuhi kaidah ketentuan dalam UNCRPD.

I. RINGKASAN PERBANDINGAN ANTARA INDONESIA DAN NEGARA LAIN

Setiap negara memiliki karakteristik situasi tersendiri atas penyandang disabilitas. Hal ini tercermin dari kebijakan dan regulasi yang dihasilkan oleh masing-masing negara seperti Malaysia, Singapura, Australia, dan United Kingdom. Dalam melindungi penyandang disabilitas, ada negara yang memiliki kebijakan dan regulasi sekaligus seperti Malaysia dan Australia. Ada juga negara yang fokus kepada kebijakan saja misalnya Singapura. Ada juga negara yang berfokus kepada regulasi misalnya United Kingdom. Namun begitu, negara-negara ini memiliki tujuan yang sama yaitu mendorong inklusifisme para penyandang disabilitas ke dalam masyarakat biasa.

Keberlakuan UNCRPD di tiap-tiap negara pada akhirnya memberikan dampak yang signifikan terhadap aplikasi kebijakan atau peraturan. Dampak yang paling ketara adalah dalam hal

aksesibilitas infrastruktur. Kontraktor, *developer*, operator transportasi atau manajemen gedung perkantoran adalah pihak yang sangat terpengaruh. Mereka mau tidak mau tunduk kepada persyaratan baru mengenai desain gedung atau bangunan yang ramah terhadap penyandang disabilitas. Singapura dan Australia adalah contohnya. Kontraktor dan manajemen gedung di Singapura harus tunduk kepada *Building and Construction Authority (BCA) Code 2013*. Sementara itu, kontraktor dan manajemen gedung di Australia tunduk kepada *Disabilitas (Access to Premises-Building) Standard 2010*. Sedangkan, operator transportasi mesti tunduk kepada *Disability Standards for Accessible Public Transport 2002*. Implikasinya tentu saja adalah terhadap biaya pembangunan dan perawatan.

Dari empat negara yang dibahas dalam bab ini, rata-rata fokus perlindungan ditujukan kepada ketentuan-ketentuan UNCRPD yang mencakup aksesibilitas, persamaan hak di depan hukum, perlindungan dari pelecehan dan viktimisasi, pendidikan, kesehatan, pekerjaan, perlindungan sosial masa depan, dan partisipasi politik. Hal ini adalah wajar mengingat disitulah terletak hak-hak dasar manusia. Dari perbandingan empat negara ini, Indonesia mesti memperdalam lagi perbandingan kebijakan dan regulasi di negara lain sambil melihat kelebihan apa yang bisa dipelajari dan kelemahan apa yang dapat disingkirkan.

BAB V

PENUTUP

I. KESIMPULAN

Cara pandang kebijakan di Indonesia terhadap isu disabilitas masih menggunakan pendekatan lama, yaitu secara medis atau *charity based*. Dengan cara pandang tersebut, maka penyandang disabilitas masih dianggap sebagai kelompok yang tidak beruntung dan tidak mampu bersaing. Anggapan tersebut terjadi karena kebijakan yang ada hanya fokus melihat pada kondisi fisik atau ketidakmampuan saja. Padahal penyandang disabilitas adalah bagian dari keragaman masyarakat dan merupakan bagian dari warga negara yang harus dijamin pemenuhan hak-haknya. Disabilitas hadir sebagai hasil dari interaksi masyarakat dan kondisi di lingkungan sosial. Oleh karena itu, intervensi yang harus dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan adalah dengan mengubah atau menyesuaikan kondisi lingkungan dan pola interaksi masyarakat, agar tidak menimbulkan hambatan.

Jaminan pemenuhan hak bagi warga negara, termasuk penyandang disabilitas pada dasarnya sudah tertuang dalam UUD NRI 1945. Pengaturan lebih lanjut mengenai jaminan hak terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Dari segi jumlah, peraturan pelaksanaan dari jaminan dalam UUD NRI 1945 sudah banyak, yaitu mencapai 114 peraturan. Selain itu, keseluruhan peraturan tersebar di 20 sektor yang beragam. Namun jumlah itu ternyata hanya mampu menjelaskan bahwa isu disabilitas memang tidak sepenuhnya ditinggalkan, tetapi tidak mampu mencerminkan keberpihakan untuk mewujudkan pemenuhan hak penyandang disabilitas menjadi lebih baik.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal disabilitas masih terjebak dalam paradigma lama, yaitu memfokuskan pengaturan pada kondisi fisik seseorang sekaligus berupaya agar kondisi itu dapat beradaptasi dengan situasi lingkungan yang *mainstream* atau biasa disebut sebagai situasi normal. Adapun ketentuan yang sudah menekankan ruang intervensi pada perubahan lingkungan dan fasilitas, masih juga terjebak dalam upaya mengeksklusifkan ruang gerak dari penyandang disabilitas dengan menggunakan terminologi “khusus” terhadap pelayanan atau fasilitas yang diberikan. Hal itu hanya akan menjadikan penyandang disabilitas semakin terasing dari interaksi dengan masyarakat umum.

Hal lain yang krusial adalah penggunaan istilah “cacat” yang masih dominan diantara ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, terutama dalam level Undang-Undang dan

Peraturan Pemerintah. Istilah itu jelas lebih cenderung melihat kondisi fisik seseorang dari sisi negatif, yang berkonotasi pada kekurangan atau tidak normal. Bahkan di beberapa Undang-undang, penggunaan istilah “cacat” tidak hanya merujuk kepada kondisi fisik seseorang, tetapi kepada hal negatif lainnya seperti “cacat hukum” dan “barang cacat”. Kondisi yang secara tidak langsung semakin merendahkan posisi para penyandang disabilitas.

Perubahan positif terjadi dalam lingkup pemahaman sehat jasmani dan rohani dikaitkan dengan kondisi disabilitas. Ketentuan yang awalnya memasukkan disabilitas sebagai kondisi tidak sehat jasmani dan rohani berubah menjadis sebaliknya, yaitu tidak memasukan atau bahkan tidak mengaitkan antara kondisi syarat sehat jasmani dan rohani, terhadap kondisi disabilitas. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kondisi disabilitas bukanlah berarti tidak sehat jasmani dan rohani.

II. REKOMENDASI

Pada saat ini sedang dilakukan proses untuk melakukan pembaruan terhadap UU Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, yang diproyeksikan akan diganti dengan UU Penyandang Disabilitas. Proses perubahan Undang-Undang tersebut menjadi momentum awal memposisikan kembali para penyandang disabilitas sebagai bagian dari keragaman masyarakat dan bagian dari warga negara yang wajib untuk dipenuhi hak-haknya. Untuk itu, ada empat catatan utama yang bersifat rekomendasi untuk pembentukan UU Penyandang Disabilitas.

1. UU Penyandang Disabilitas harus mengubah cara pandang *charity based* dengan pendekatan medis, menjadi cara pandang *right based* dengan pendekatan sosial. Dengan perubahan itu, maka pengaturannya harus memfokuskan pada pembentukan atau perbaikan sistem, yaitu perubahan pada aspek pelayanan, fasilitas, serta pola interaksi masyarakat. Perubahan itu dalam rangka menciptakan lingkungan yang sesuai dengan kebutuhan semua orang, termasuk para penyandang disabilitas. Dengan begitu tidak ada lagi hambatan yang dialami oleh siapapun, termasuk penyandang disabilitas.
2. UU Penyandang Disabilitas menjadi penegasan digunakannya istilah disabilitas menggantikan “cacat”. Perubahan itu untuk menghadirkan makna yang lebih positif, dan sebagai upaya mensinkronkan dengan istilah disabilitas yang sudah digunakan pada UU Nomor 19/2011.
3. Pengaturan dalam UU Penyandang Disabilitas harus sesuai dengan amanat dari CRPD yang sudah diratifikasi Indonesia melalui UU Nomor 19/2011. Kesesuaian yang dimaksud juga bermakna bahwa ada proses adaptasi dari substansi CRPD ke kondisi peraturan perundang-undangan dan birokrasi di Indonesia. Dengan begitu, UU Penyandang Disabilitas akan

berperan untuk menerjemahkan semangat dan prinsip yang ada di CRPD kedalam ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan aspek hukum, khususnya ketatanegaraan di Indonesia.

Selain tiga poin rekomendasi tersebut, perlu dipahami bahwa pada dasarnya tujuan pembentukan UU Penyandang Disabilitas adalah untuk menciptakan lingkungan Indonesia yang ramah disabilitas. Lingkungan ramah disabilitas tersebut termasuk menciptakan lingkungan yang inklusif, di mana penyandang disabilitas dapat berinteraksi dengan leluasa dalam masyarakat, tanpa hambatan. Oleh karena itu pula pengaturan mengenai kebutuhan-kebutuhan penyandang disabilitas seharusnya tidak eksklusif diatur dalam satu peraturan khusus, tetapi harus tersebar dalam peraturan di berbagai sektor.

UU Penyandang Disabilitas akan berperan sebagai pemicu awal atau tonggak dari perubahan paradigma dalam melihat penyandang disabilitas. Selain itu, UU Penyandang Disabilitas juga akan menjadi semacam kamus besar atau *blueprint* dari kebutuhan-kebutuhan yang diperlukan dalam perubahan paradigma tersebut, sehingga UU ini akan menghantarkan atau menjadi jembatan dari perilaku lama ke perilaku baru dalam melihat dan memaknai disabilitas. Oleh karena itu, ketentuan dalam UU Penyandang Disabilitas harus disusun selengkap mungkin, yang mencakup multisektor dan menjabarkan siapa melakukan apa. Walaupun dibentuk secara lengkap, tetapi tetap harus sesuai dengan ketentuan mengenai materi muatan suatu Undang-undang.

Dalam perjalanannya kedepan, substansi dari UU Penyandang Disabilitas harus didorong untuk diadopsi atau menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari UU sektoral. Ketentuan mengenai sektor pendidikan (seperti pendidikan inklusif) pada UU Penyandang Disabilitas misalnya, harus didorong untuk masuk dalam revisi atau pembentukan UU baru yang mengatur perihal pendidikan nasional. Begitu juga ketentuan mengenai tenaga kerja yang harus didorong masuk menjadi bagian dari revisi atau UU baru terkait ketenagakerjaan. Hal itu menjadi sangat strategis untuk menciptakan isu disabilitas sebagai isu yang *mainstream* dan melekat kepada sektor terkait. Dengan begitu, UU penyandang disabilitas substansinya akan habis diadopsi oleh UU sektoral dan tanggungjawab pelaksanaannya diserahkan kepada kementerian/lembaga yang bertanggungjawab di sektor masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Addlakha, Renu. dan Saptarshi Mandal. *Disability Law in India: Paradigm Shift or Evolving Discourse*. Economic and Political Weekly. vol 44. no. 41/42, 10-23 Oktober 2009.
- Arneil, Barbara. *Disability, Self Image, and Modern Political Theory*. Political Theory. vol. 37 No. 2. April 2009.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dan Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2008.
- Barnes dan Mercer, *Exploring the Divide*. Leeds: The Disability Press. 1996.
- Bagnestos, Samuel R. *The Future of Disability Law*. The Yale Law Journal, Vol 114, no. 1, Oktober 2004.
- Bidmeade, Ian. *Law and Disability: Rhetoric and Reality*, (<http://heinonline.org>, diakses pada 15 Januari 2015, pukul 13.12
- Consultation Report prepared by the National People with Disabilities and Carer Council. 2009
- Council of Australian Government. 2010-2020 National Disability Strategy An Initiative of Council of Australian Governments. 2011
- Daming, Saharuddin. *Sekapur Sirih Tentang Perwujudan Hak Penyandang Disabilitas Di Indonesia*. Jakarta: Komnas HAM, 2003.
- Degener, Theresia. *International Disability Law- A New Legal Subject on the Rise*, disampaikan pada Experts Meeting di Hongkong, 13-17 Desember 1999. Berkeley Journal International. 2000.
- Dempsey, Ian. *The Impact of the Disability Discrimination Act on School Students with a Disability in Australia*. Australia & New Zealand Journal of Law & Education Vol. 8, No. 1 & 2. 2003.
- Fakih, Mansour. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi* (Yogyakarta: Insist Press, 2001)
- Fulton, Rorie dan Kate Richardson, *Equality and Inclusion for Learning Disability Workers* (British Institute for Learning Disabilities, 2011), hlm. 4
- Hutabarat, Ramly. *Persamaan di Hadapan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1985.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. 2007.
- Jayasooria, Denison. *Disabled People: Citizenship & Social Work, the Malaysian Experience*. London: ASEAN Academic Press. 2000.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. London: Transaction Publisher. 2006.
- Kurniawan, Harry. *Implementasi Aksesibilitas Pada Gedung Baru Perpustakaan UGM*. Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014.
- Malaysia, *Tenth Malaysia Plan*, Putrajaya: The Economic Planning Unit. Prime Minister Department. 2010.
- NECIC Malaysia. *Children with Disabilities in Malaysia: Mapping the Policies, Programmes, Interventions and Stakeholders*, Final Mapping Report. May 2013

- National People with Disabilities and Carer Council, *Shut Out: The Experience of People with Disabilities and their Families in Australia*, National Disability Strategy
- Naomi, Omi Intan. *Pembebasan Dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 1997.
- Pole, J.R. *The Pursuit of Equality in American History* (Barkeley: University of California Press, 1992)
- Purwanta, Setia Adi. *Penyandang Disabilita*, diakses dari solider.or.id/.../03.05.13-penyandang-disabilitas-dari-buku-vulnerable-group.pdf, pada 26 Maret 2015 pukul 10.07.
- Pusat Pemilihan Umum Akses Penyandang Cacat. *Sosialisasi Informasi Pemilu 2014 yang Aksesibel dan Non Diskriminatif*. Jakarta: PPUA Penca. 2015.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti. 2000.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press. 1999.
- Shahtahmasebi, Said. Eric Emerson, Damon Berridge and Gillian Lancaster. *Child Disability and the Dynamics of Family Poverty, Hardship and Financial Strain: Evidence from the UK*. Cambridge Journal: Journal of Social Policy. Vol. 40. Issue 04. Oktober 2011.
- Singh, Ybgh Datuk Harjeet. *Towards Realising the Incheon Strategy in Malaysia*.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2004.
- Soekanto, Sorjono. *Sosiologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 1996.
- Stiker, Henri. *A History of Disability*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2000.
- Sugiono, Ilhamuddin, dan Arief Rahmawan. *Klasterisasi Mahasiswa difabel Indonesia Berdasarkan Background Histories dan Studying Performance*. Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014.
- Suparman, Soedjito. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Studi Mahasiswa Penyandang Disabilitas*. Indonesia Journal of Disability Studies. vol 1 issue 1. Juni 2014.
- Syafi'ie, M. Purwanti, Mahrus Ali. *Potret Difabel Berhadapan dengan Hukum Negara*. Yogyakarta: Sasana Integrasi dan Advokasi Difabel (SIGAB). 2014.
- Tamanto, Mardi, dan Anastasia Maylinda. *Hidup dengan Disabilitas dan Bencana*. disampaikan sebagai laporan kegiatan di Yogyakarta, 25 Oktober 2013.
- Thohari, Slamet. *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandang Disabilitas di Kota Malang*. Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014.
- Wahono, Fransis. *Kapitalisme Pendidikan*. Yogyakarta: Insist Press. 2001.
- Valle, Jan W. dan David J. Connor. *Rethinking Disability* (New York: McGraw-Hill, 2011)
- Australia. Australia Human Rights Commission Act 1986
- _____. Disability Discrimination Act 1992.
- _____. Disability Standards for Education 2005
- _____. Fair Work Act 2009
- Dewan Perwakilan Rakyat RI. Naskah Akademik RUU Penyandang Disabilitas versi Januari 2015 (Jakarta: DPR RI).
- Indonesia. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI 1945.

_____. Undang-undang tentang Penyandang Cacat, UU No. 4 Tahun 1997, LN No. 9 Tahun 1997, TLN No. 3670.

_____. Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia. UU No. 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999. TLN No. 3886.

_____. Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Malaysia. Election Act 1958.

_____. Petroleum (Income Tax) Act 1967.

_____. Pensions Adjustment Act 1980

_____. Road Transport Act 1987

_____. Child Act 2001

_____. Education (Special Education) Regulations 2013

Singapura. Income Tax Act 1947.

_____. Mental Capacity Act 2008.

_____. Building and Constuction Authority Code 2013.

United Kingdom. Disability Discrimination Act 1995

_____. Equality Act 2010

United Nations, *Convention on the Right of People with Disabilities*, CRPD, <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf> diakses pada 4 April 2015 pukul 10.09

Perempuan Disabilitas rawan Kekerasan Seksual.
<http://www.antaraneews.com/berita/452216/perempuan-disabilitas-rawan-kekerasan-seksual>, diakses pada 2 April 2015 pukul 21.44

Islam, Hak-hak Penyandang Disabilitas, dan Tanggung Jawab Negara.
http://www.rahima.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1187:islam-hak-hak-penyandang-disabilitas-dan-tanggung-jawab-negara&catid=21:artikel&Itemid=313, diakses pada 22 Maret 2015, pukul 09.40

Gross Domestic Product (GDP) per kapita Indonesia tahun 2014 adalah USD 2.272. Sementara itu, GDP per kapita Malaysia adalah 7.278; Singapura (38.577); Australia (42.722); dan United Kingdom (35.455). The World Bank, *GDP per Capita (Current US\$)*, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?page=1>, diakses 10 Nopember 2014.

Beautiful Gate Foundations for Disabled, *Memorandum on Disability Issues for the 9th Malaysia Plan*, <http://english.beautifulgate.org.my/important-info/memorandum-on-disability-issues-for-the-9th-malaysia-plan/>, diakses pada 20 Nopember 2014.

Ybng Datuk Harjeet Singh, *Towards Realising the Incheon Strategy in Malaysia*, Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat, <http://rehabmalaysia.org/wp-content/uploads/2013/07/Towards-Realising-the-Incheon-Strategy-in-Malaysia-Datuk-Harjeet-Singh.pdf>, diakses pada 20 Nopember 2014

United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.

- United Nations, *Treaty Collection*, Chapter IV Human Rights, 15. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, New York, 13 December 2006, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-15&chapter=4&lang=en#EndDec, diakses 13 Nopember 2014.
- Ministry of Community Development, Youth and Sports. (n.d), *Policy & Approach to Disabilities*, <http://app1.mcys.gov.sg/IssuesTopics/DisabilitiesPeoplewithDisabilities/PolicyApproachtoDisabilities.aspx>, diakses pada 19 Nopember 2014
- Ministry of Community Development, Youth and Sports, *Enabling Master Plan 2012-2016*, <http://app.msf.gov.sg/Portals/0/Topic/Issues/EDGD/Enabling%20Masterplan%202012-2016%20Report%20%288%20Mar%29.pdf>, hal. 1.
- Alvan Yap, 2013, *Why S'pore needs disability legislation*, 3 December 2013, <http://www.todayonline.com/singapore/why-spore-needs-disability-legislation?singlepage=true>, diakses pada 4 November 2014.
- Ministry of Social and Family Development, *Singapore Ratifies UN Convention on The Rights of Persons with Disabilities*, Press Release, 19 Juli 2013, <http://app.msf.gov.sg/Press-Room/Singapore-Ratifies-UNCRPD>, diakses pada 4 November 2014.
- Alvan Yap, *Why S'pore Needs Disability Legislation*, 3 December 2013, <http://www.todayonline.com/singapore/why-spore-needs-disability-legislation?singlepage=true>, diakses pada 4 Nopember 2014.
- Council of Australian Government, *National Disability Strategy 2010-2020*, https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2012/national_disability_strategy_2010_2020.pdf, diakses 8 Nopember 2014, hal. 8.
- Council of Australia Government, *National Disability Agreement*, <http://www.federalfinancialrelations.gov.au/content/npa/disability/national-agreement.pdf>, diakses pada 9 Nopember 2014. Lihat juga Department of Services, *National Disability Agreement: A Strong Commitment to People with Disability*, <https://www.dss.gov.au/our-responsibilities/disability-and-carers/program-services/government-international/national-disability-agreement>, diakses pada 20 Nopember 2014.
- Australian Government, *Developing National Disability Strategy for Australia: Access Inclusion Participation*, Discussion Paper for Consultation, October 2008, https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/06_2012/nds_paper.pdf, diakses 20 Nopember 2014, hal. 6.
- United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.
- Office of the First Minister and Deputy of First Minister, *A Strategy to Improve the Live of People with Disabilities*, <http://www.ofmdfmini.gov.uk/disability-strategy-2012-2015-revised-010313.pdf>, hal. 5.
- United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.
- United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.

United Nations, *Conventions and Optional Protocol Signatures and Ratifications*, Countries and Regional Integration Organizations, <http://www.un.org/disabilities/countries.asp?id=166>, diakses 10 Nopember 2014.

University of New Hampshire 2012, *Annual Disability Statistics Compendium* <http://disabilitycompendium.org/compendium-statistics/poverty>

Statistic Disability Fact and Figures 2014, Department for Work and Pension, Government of UK, <https://www.gov.uk/government/publications/disability-facts-and-figures/disability-facts-and-figures>

The Kiwanis Disability Information and Support Centre <http://www.disabilitymalaysia.com/index2.php?type=view&table=factsheet&id=73>

The Kiwanis Disability Information and Support Centre <http://www.disabilitymalaysia.com/index2.php?type=view&table=factsheet&id=73>



Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia

Indonesian Center for Law & Policy Studies

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) adalah organisasi independen yang memfokuskan kerjanya pada bidang legislasi dan peradilan. Melalui aktivitas riset dan advokasi kebijakan, misi utama PSHK ialah mendorong terwujudnya proses pembentukan hukum yang bertanggungjawab secara sosial (*socially responsible law making*). Selain itu PSHK juga mendukung peningkatan kualitas dan kuantitas daya dorong masyarakat dalam mempengaruhi pembentukan hukum.

Sejak didirikan pada 1 Juli 1998, PSHK telah mendukung berbagai kajian dan aktivitas penting termasuk pengelolaan situs **parlemen.net**, penerbitan Jurnal Hukum **JENTERA**, pengelolaan perpustakaan hukum **Daniel S. Lev Law Library**, penyampaian informasi legislasi terkini melalui akun *twitter* **@pantauDPR**, serta penyebaran isu hukum melalui video animasi **LAWmotion**.

PSHK juga mendorong pemberdayaan masyarakat dalam bidang hukum. Salah satunya dalam konteks legislasi melalui peraltihan perancangan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting training*) yang diikuti oleh peserta dari berbagai lembaga negara, organisasi masyarakat sipil, perusahaan, jurnalis, dan lain sebagainya. PSHK juga turut mendukung dan mengembangkan pendidikan hukum dengan mendirikan Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (STHI Jentera) yang bermaksud untuk membangun tradisi baru dalam pendidikan hukum di Indonesia.

Alamat Kontak

Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor, UG 11-12

Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6

Jakarta 12980 – Indonesia

T: (+62-21) 8370-1809

F: (+62-21) 8370-1810

www.pshk.or.id

www.parlemen.net

www.danlevlibrary.net

www.jentera.ac.id

<http://www.youtube.com/user/LAWmotion>

@pantauDPR