

EFEKTIVITAS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NO. 4 TAHUN 1997 TENTANG PENYANDANG CACAT

Nita Ariyulinda

Perancang Muda
Bagian Kesra Deputi Perundang-Undangan Setjen DPRRI

Abstract

Law No. 4 of 1997 on the Disabled has been set on the realization of the right of accessibility to public facilities for persons with disabilities. The purpose of such arrangements to provide facilities for people with disabilities to be able to interact independently in the community so they no longer rely on others. In fact, such arrangements do not effectively implemented. It can be seen that public facilities especially buildings and traffic does not provide accessibility for the disabled, so that people with disabilities find it difficult to access the common facilities. Ineffective due to s such arrangements rules, officials, facilities and infrastructure, society and culture in society.

Kata Kunci: Efektivitas, Penyandang Cacat, Aksesibilitas, UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara filosofis dan konstitusional, bertumpu pada dasar falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), maka setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama baik dalam hal pekerjaan, mengakses fasilitas umum, mendapatkan kehidupan dan penghidupan yang layak, dan sebagainya.¹

Sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi nilai peradaban berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bangsa Indonesia senantiasa menempatkan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia dalam segala aspek berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Hal ini didasari oleh pemahaman bahwa Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri setiap manusia tidak terkecuali para penyandang cacat².

Sebagai warga Negara Indonesia, peran para penyandang cacat sama dengan warga negara lainnya, oleh karena itu peningkatan peran para penyandang cacat dalam pembangunan nasional sangat penting untuk mendapat perhatian dan didayagunakan sebagaimana mestinya.³

Peningkatan peran serta pemenuhan hak dan kewajiban para penyandang cacat dalam pembangunan nasional merupakan hal yang sangat urgen dan strategis. Apalagi dengan bergulirnya semangat reformasi dan demokratisasi yang bertumpu pada penguatan sendi-sendi dasar HAM maka penyandang cacat sebagai makhluk sosial yang memiliki dan berpeluang untuk mengekspresikan potensi bagi kemajuan diri dan lingkungannya.⁴

Secara historis perjuangan penyandang cacat untuk memperoleh kesamaan kesempatan dan kedudukan dalam sistem hukum Indonesia, telah

¹ Darwan Prinst, *Sosialisasi & Diseminasi Penegakan HAM*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001, hal. 46.

² Himpunan Wanita Disabilitas, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyandang Disabilitas*, Jakarta, 2013, hal 1.

³ Barnes, Colin dan Geof Mercer. *Disabilitas Sebuah Pengantar Cet. 1*, Jakarta: PIC UIN, 2007, hal. 5.

⁴ Kemensos, *Hari HAM dan Aksesibilitas Penyandang Cacat*, diunduh 20 Maret 2014. <https://www.kemensos.go.id/modules.php?name=News&file=print&sid=917>.

lama dilakukan baik oleh kelompok penyandang cacat sendiri maupun oleh pembela HAM serta kelompok masyarakat sebagai pemerhati masalah penyandang cacat.⁵ Perjuangan tersebut akhirnya mulai menampakkan hasil ketika DPR dan Pemerintah melahirkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (UU tentang Penyandang Cacat), yang kemudian dikeluarkan pula Peraturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut yaitu Peraturan Pemerintah No.43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat (PP tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat). Dalam kedua peraturan tersebut yang berfungsi sebagai dasar hukum pelaksanaan pemenuhan hak-hak penyandang cacat secara eksplisit diatur bahwa penyandang cacat mempunyai hak dan kedudukan yang sama dengan warga negara pada umumnya dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan. Ketentuan tersebut kemudian dikukuhkan oleh UUD 1945 hasil amandemen yang tercantum dalam Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (2).

Dengan diundangkannya UU tentang Penyandang Cacat, para penyandang cacat sangat menaruh harapan besar dari undang-undang tersebut. Undang-undang tersebut diharapkan menjadi suatu alat untuk mengeluarkan penyandang cacat dari belenggu kerentanan dan keterbelakangan.

Dalam UU tentang Penyandang Cacat diatur mengenai pemenuhan hak, salah satunya yaitu pemenuhan hak aksesibilitas diantaranya hak untuk dapat mengakses bangun gedung, lalu lintas dan angkutan umum. Pemenuhan mengenai hak aksesibilitas tidak hanya diatur dalam UU tentang Penyandang Cacat tetapi juga sudah diatur dalam UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU tentang Bangunan Gedung), UU No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan) beserta peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan

⁵ Eva Rahmi Kasim, *Muatan RUU Pengganti UU No 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat*, disampaikan pada diskusi Tim Kerja RUU Penyandang Cacat, Jakarta, 4 Februari 2014, Setjen DPR RI.

peraturan perundang-undangan tersebut maka pihak-pihak pengadaan bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum wajib menyediakan aksesibilitas pada sarana tersebut agar dapat di akses oleh penyandang cacat.

Pada bangunan gedung disediakan akses ke, dari dan di dalam bangunan seperti pintu, tangga, lift khusus untuk bangunan bertingkat, tempat parkir, tempat naik turun penumpang, toilet, dan tanda-tanda atau *signage*. Pada lalu lintas disediakan akses ke tempat pemberhentian bis/kendaraan, jembatan penyeberangan, dan jalur penyeberangan bagi pejalan kaki, tempat pemberhentian kendaraan umum, tanda-tanda/rambu-rambu, marka jalan dan trotoar bagi pejalan kaki/pemakai kursi roda. Dengan demikian penyandang cacat dapat mengakses fasilitas umum tersebut secara mandiri untuk berinteraksi di masyarakat.

B. Permasalahan

Sebagaimana telah diketahui, bahwa pengaturan mengenai hak aksesibilitas penyandang cacat khususnya untuk bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum sudah diatur dalam UU tentang Penyandang Cacat, UU tentang Bangunan Gedung, UU tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan beserta peraturan pelaksanaannya. Dengan tujuan agar penyandang cacat dapat berintegrasi secara total dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

Pada kenyataannya, sulit bagi seorang penyandang cacat untuk mendapatkan hak akses pada fasilitas umum. Bangunan gedung, lalu lintas dan alat transportasi umum di Indonesia tidak mudah di akses oleh penyandang cacat, misalnya bagi seorang tuna daksa mengalami kesulitan menyeberangi jalan menggunakan jembatan penyeberangan dengan undakan tangga yang terlalu sempit dan curam. Selain itu seorang tuna netra akan merasa kesulitan untuk menyimak marka-marka jalan dan papan informasi umum serta masih banyak lagi permasalahan yang dihadapi oleh penyandang cacat dalam memanfaatkan fasilitas umum. Keadaan seperti ini menjadi

masalah bagi penyandang cacat dari jenis dan derajat kecacatan tertentu.

Berdasarkan uraian di atas maka yang akan dianalisis dalam tulisan ini, yakni:

1. Bagaimana pemenuhan hak penyandang cacat di bidang aksesibilitas pada bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum?
2. Apakah kendala yang dihadapi dan upaya yang dilakukan untuk pemenuhan hak penyandang cacat di bidang aksesibilitas?

C. Tujuan dan Kegunaan Penulisan

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui pemenuhan hak penyandang cacat di bidang aksesibilitas pada bangunan gedung dan lalu lintas dalam UU tentang Penyandang Cacat dan untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pemenuhan hak aksesibilitas serta upaya yang dilakukan agar tercapainya pemenuhan hak di bidang aksesibilitas pada bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan jalan. Adapun kegunaan penulisan ini untuk menjadi referensi bagi pihak yang berkepentingan dalam pelaksanaan pemenuhan hak penyandang cacat di bidang aksesibilitas pada bangunan gedung dan lalu lintas dan sebagai masukan anggota DPR RI dalam menjalankan fungsinya baik fungsi legislasi maupun pengawasan yang berkaitan dengan pemenuhan hak penyandang cacat.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Efektivitas Undang-Undang

Secara konseptual, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah serta sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁶

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan, memerlukan penjabaran secara lebih konkrit lagi. Penjabaran secara lebih konkrit terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini

kaidah-kaidah hukum yang berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku yang dianggap pantas, atau yang seharusnya.⁷

Gangguan terhadap penegakan hukum bisa saja terjadi, apabila ada ketidakserasian antara tritunggal nilai, kaidah dan pola perilaku. Berdasarkan hal tersebut bahwa masalah pokok penegakan hukum terletak pada beberapa faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut adalah:⁸

1. Faktor hukumnya sendiri yaitu dalam hal ini terletak pada undang-undang;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan mempunyai pengaruh terhadap penegakan hukum.

Mengenai pelaksanaan suatu undang-undang berkaitan dengan pemberlakuan norma hukum yang terdapat dalam undang-undang. Pemberlakuan norma hukum dapat dianggap berlaku karena pertimbangan yang bersifat filosofis, yuridis, politis dan sosiologis.⁹

Berlaku secara filosofis apabila norma hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Berlaku secara yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Keberlakuan politis apabila pemberlakuannya memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata.

⁷ *Ibid*, hal 4.

⁸ *Ibid*, hal 5.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 240.

⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1983, hal. 3

Keberlakuan sosiologis lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria yaitu kriteria pengakuan, kriteria penerimaan atau faktisitasi hukum. Kriteria pengakuan menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya yang menundukan diri terhadap norma hukum tersebut. Kriteria penerimaan berkenaan dengan kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya atur, daya ikat dan daya paksa. Kriteria kenyataan faktual (faktisitasi hukum), yaitu sejauhmana berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Meskipun suatu norma hukum secara yuridis formal berlaku, diakui dan diterima oleh masyarakat sebagai sesuatu yang memang ada dan berlaku, tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak efektif, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku.¹⁰ Oleh karena itu, semua norma hukum baru dapat dikatakan berlaku secara sosiologis apabila norma hukum dimaksud memang berlaku menurut salah satu kriteria tersebut.¹¹

B. Aksesibilitas Bagi Penyandang Cacat

Pemerintah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, dan memajukan hak asasi manusia, salah satunya adalah hak-hak para penyandang cacat. Upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial penyandang cacat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah untuk mewujudkan kemandirian.¹²

Untuk menghormati, melindungi, dan memajukan hak penyandang cacat diperlukan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan¹³. Salah satu kemudahan dan perlakuan khusus yang diberikan kepada penyandang cacat antara lain melalui penyediaan aksesibilitas.¹⁴

¹⁰ *Ibid*, hal. 240.

¹¹ *Ibid*, hal. 241.

¹² Woro Winandi. *Reformasi Penegakan Hak Asasi Manusia di Era Globalisasi, dalam Hak Asasi Manusia*. Bandung: PT. Refika Aditama, 1998, hal. 60.

¹³ Lihat Paal 28H ayat (2) UUD 1945.

¹⁴ Darwan Prinst. *Sosialisasi & Diseminasi Penegakan HAM*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001, hal. 123.

Berdasarkan hal ini, Pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyediakan aksesibilitas bagi penyandang cacat.¹⁵

Penyediaan aksesibilitas bagi penyandang cacat pada fasilitas umum adalah untuk menciptakan keadaan dan lingkungan yang lebih menunjang penyandang cacat dalam melaksanakan fungsi sosialnya dan berperan aktif secara wajar dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹⁶

Dalam rangka pemenuhan aksesibilitas pada fasilitas umum, Pemerintah telah membuat mengenai pedoman teknis fasilitas pada bangunan gedung dan lingkungan. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri No. 30 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas Dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan (Permen PU tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan).

Adapun pedoman teknis dimaksudkan untuk memberi acuan bagi kegiatan pembangunan, yang meliputi perencanaan teknis dan pelaksanaan konstruksi serta pemanfaatan bangunan gedung dan lingkungan yang aksesibel bagi semua orang dengan mengutamakan semua orang termasuk penyandang cacat dan lansia. Tujuan dari pedoman teknis yaitu untuk mewujudkan kesamaan, kesetaraan, kedudukan hak dan kewajiban serta peningkatan peran penyandang cacat dan lansia diperlukan sarana dan upaya yang memadai, terpadu dan berkesinambungan yang pada akhirnya dapat mencapai kemandirian dan kesejahteraan penyandang cacat.¹⁷

Pengertian aksesibilitas menurut UU tentang Penyandang Cacat adalah kemudahan yang disediakan bagi penyandang cacat guna mewujudkan kesamaan. Berdasarkan Permen PU tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan

¹⁵ *Ibid*, hal 130.

¹⁶ Uning Pratimaratri. *Jaminan Aksesibilitas Bagi Penyandang Cacat (Sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia)*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2002, hal. 260.

¹⁷ Anonim, *Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia No. 30 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas Dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan*. Jakarta: Departemen Pekerjaan Umum, 2006.

Lingkungan), aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan bagi semua orang termasuk penyandang cacat dan lansia guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan.

Setiap aksesibilitas menurut Permen PU tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan, memiliki sedikitnya empat azas. Pertama, adalah azas kemudahan, artinya setiap orang dapat mencapai semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan. Kedua, azas kegunaan, artinya setiap orang harus dapat mempergunakan semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan. Ketiga, azas keselamatan, artinya, setiap bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan terbangun, harus memperhatikan keselamatan bagi semua orang termasuk penyandang cacat. Keempat, azas kemandirian, artinya setiap orang harus bisa mencapai, masuk dan mempergunakan semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan dengan tanpa membutuhkan bantuan orang lain.

Penyediaan aksesibilitas bagi penyandang cacat pada sarana dan prasarana umum dapat berbentuk fisik dan non fisik. Penyediaan aksesibilitas yang berbentuk fisik dilaksanakan pada sarana dan prasarana umum yang meliputi aksesibilitas pada bangunan umum, aksesibilitas pada jalan umum dan angkutan umum.¹⁸

Berdasarkan PP tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat, aksesibilitas pada bangunan umum dilaksanakan dengan menyediakan:

- a. Akses ke, dari, dan di dalam bangunan gedung;
- b. Tangga dan lift khusus untuk bangunan bertingkat;
- c. Tempat parkir dan tempat naik turun penumpang;
- d. Tempat duduk khusus;

¹⁸ W. Setyaningsih, *Policy and Regulation Supporting Inclusion In, Indonesia, Perwujudan Elemen Aksesibilitas Bangunan Gedung dan Lingkungan*, Unit Kajian Aksesibilitas Arsitektur. UNS. 2005, hal. 45.

- e. Pegangan tangan pada tangga, dinding, kamar mandi, dan toilet;
- f. Telepon umum;
- g. Tempat minum; dan
- h. Tanda-tanda peringatan darurat dan sinyal.

Adapun Aksesibilitas pada jalan umum dilaksanakan dengan menyediakan:

- a. Akses ke dan dari jalan umum;
- b. Akses ke tempat pemberhentian bis/kendaraan;
- c. Jembatan penyeberangan;
- d. Jalur penyeberangan bagi pejalan kaki;
- e. Tempat parkir dan naik turun penumpang;
- f. Tempat pemberhentian kendaraan umum;
- g. Tanda-tanda/rambu-rambu dan/atau marka jalan;
- h. Trotoar bagi pejalan kaki atau pemakai kursi roda; dan
- i. Terowongan penyeberangan.

Aksesibilitas pada angkutan umum dilaksanakan dengan menyediakan:

- a. Tangga naik/turun;
- b. Tempat duduk khusus yang aman dan nyaman;
- c. Alat bantu; dan
- d. Tanda-tanda atau sinyal.

III. PEMBAHASAN

A. Pemenuhan Hak Penyandang Cacat Di Bidang Aksesibilitas pada Bangunan Gedung, Lalu Lintas dan Angkutan Umum

Semangat untuk mewujudkan kesamaan hak, kewajiban dan peran penyandang cacat telah diatur dalam UU tentang Penyandang Cacat. Upaya peningkatan kesejahteraan penyandang cacat diselenggarakan melalui pemberdayaan penyandang cacat yang bertujuan untuk kemandirian dan kesejahteraan.¹⁹ Untuk mencapai tujuan tersebut maka perlu adanya kesamaan kesempatan dalam hidup bermasyarakat.²⁰

Kesamaan kesempatan bagi penyandang cacat dalam segala aspek kehidupan dan

¹⁹ Lihat Pasal 4 UU No.4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat.

²⁰ Lihat Pasal 9 UU No.4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat.

penghidupan diwujudkan melalui penyediaan aksesibilitas.²¹ Aksesibilitas bagi para penyandang cacat merupakan salah satu kebutuhan yang sangat mendasar, aspek tersebut merupakan salah satu yang harus dicermati semua pihak dalam rangka mengangkat harkat dan martabat penyandang cacat²².

Ketersediaannya aksesibilitas untuk penyandang cacat merupakan hak yang harus dipenuhi oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah maupun masyarakat, karena hal ini sudah diatur dalam Pasal 6 UU tentang Penyandang Cacat.²³ Penyediaan aksesibilitas dimaksudkan untuk menciptakan keadaan dan lingkungan yang lebih menunjang penyandang cacat agar dapat sepenuhnya hidup di masyarakat secara mandiri.

Pelaksanaan ketentuan dalam Pasal 6 UU tentang Penyandang Cacat yang menjamin ketersediaan aksesibilitas pada bangunan gedung dan angkutan umum terdapat dalam PP tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat.

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut mewajibkan bagi sarana dan prasarana umum yang telah ada dan belum dilengkapi dengan aksesibilitas wajib dilengkapi dengan aksesibilitas.²⁴

UU Tentang Bangunan Gedung mengatur bahwa dalam mendirikan bangunan gedung harus memenuhi persyaratan kemudahan yaitu kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan gedung, serta kelengkapan prasarana dan sarana dalam pemanfaatan bangunan gedung. Kemudahan hubungan ke, dari, dan

di dalam bangunan gedung harus tersedianya fasilitas dan aksesibilitas yang mudah, aman, dan nyaman termasuk bagi penyandang cacat dan lanjut usia.²⁵

Dalam Pasal 31 ayat (2) UU tentang Bangunan Gedung mengatur adanya keharusan bagi semua bangunan gedung, kecuali rumah tinggal, menyediakan fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat. Tujuan penyediaan fasilitas dan aksesibilitas untuk memberikan kemudahan, keamanan, dan kenyamanan bagi penyandang cacat sehingga menciptakan kondisi dan lingkungan yang lebih mendukung bagi penyandang cacat untuk bersosialisasi di dalam masyarakat.

Pengaturan mengenai bangunan gedung menekankan pada pengadaan akses minimal bagi penyandang cacat terhadap ruang publik sebagaimana dimandatkan oleh Pasal 9 *Convention The Right of Person with Disabilities* yang diratifikasi dan diundangkan melalui UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights Of Persons With Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Cacat).²⁶

Berdasarkan hal ini maka Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyediakan aksesibilitas secara fisik terhadap fasilitas umum dan infra struktur, bangunan umum, jalan umum, taman dan pemakaman, dan sarana transportasi.

Meskipun dalam peraturan perundang-undangan sudah mengatur mengenai ketersediaan aksesibilitas pada bangunan gedung untuk penyandang cacat, tetapi pada kenyataannya masih banyak bangunan gedung umum yang tidak menyediakan aksesibilitas bagi penyandang cacat bahkan perkantoran milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah hampir sebagian besar tidak memenuhi aksesibilitas untuk penyandang cacat.

Hasil dari pemantauan pelaksanaan UU tentang Penyandang Cacat, efektivitas UU tentang Penyandang Cacat mengenai

²¹ Lihat Pasal 10 ayat (1)

Yang dimaksud dengan aspek kehidupan dan penghidupan dalam UU No.4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat meliputi aspek agama, kesehatan, pendidikan, sosial, ketenagakerjaan, ekonomi, pelayanan umum, hukum, budaya, politik, pertahanan keamanan, olahraga, rekreasi dan informasi.

²² Irwanto, *Asupan Untuk RUU Perubahan UU No. 4 Tahun 1997*, makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Asistensi Revisi UU No. 4 Tahun 1997, bagian PUU Kesra, 11 Feb 2014, Setjen DPR RI.

²³ Lihat Pasal 6 UU No. 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat.

²⁴ Lihat Pasal 21 PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat.

²⁵ Lihat Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) UU No.28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

²⁶ Woro Winandi, *Reformasi Penegakan Hak Asasi Manusia di Era Globalisasi, dalam Hak Asasi Manusia*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2006, hal. 79.

ketersediaan aksesibilitas pada bangunan gedung milik Pemerintah Daerah maupun swasta di Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Gorontalo belum memberikan aksesibilitas bagi penyandang cacat.²⁷

Di Provinsi Jawa Tengah, berkaitan dengan kebijakan Dinas Pekerjaan Umum (Bina Marga dan Cipta Karya) dalam mendukung aksesibilitas bagi penyandang cacat mengacu pada program sosialisasi Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 30/PRT/M/2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitasi dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan Lingkungan dan Bintek bagi 35 Kabupaten/Kota se Jawa Tengah. Dalam hal ini Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Tengah telah melaksanakan *Pilot Project* Pembangunan Fasilitas dan Aksesibilitas untuk penyandang cacat di puskesmas, namun masih terbatas dalam upaya melaksanakan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan Lingkungan tersebut.

Namun, dalam pelaksanaannya belum semua Pemerintah Kabupaten/Kota merespon dengan membuat peraturan daerah berkaitan dengan bangunan gedung. Pembangunan yang dilakukan kurang lebih baru dua puluh persen untuk bangunan gedung publik yang memfasilitasi aksesibilitas untuk penyandang cacat di Jawa Tengah²⁸, antara lain puskesmas-puskesmas di Ngalian, Gunung Pati, Mijen, Kaliwungu, Tanjung, Rumah Sakit Umum Brebes, dan Kantor BPIK Semarang.

Di Provinsi Gorontalo berkaitan dengan penyediaan aksesibilitas pada bangunan gedung untuk penyandang cacat, Dinas Pekerjaan Umum, Kantor Gubernur sudah menyediakan aksesibilitas untuk penyandang cacat terutama bagi pemakai kursi roda, tetapi belum ada untuk pegangan tangga.²⁹

Di Provinsi Sumatera Selatan penyediaan aksesibilitas untuk penyandang cacat pada bangunan gedung masih jauh dari harapan hal ini dikarenakan kurangnya pemahaman dan kepedulian masyarakat terhadap kebutuhan penyandang cacat. Dinas Pekerjaan Umum Sumatera Selatan (Bina Marga) telah memberikan aksesibilitas pada jalan raya tetapi hanya terbatas pada *design* jalan dan ruang (bahu jalan/trotoar) bagi pejalan kaki atau penyandang cacat.³⁰

Begitu pula di Jakarta sebagai ibu kota Indonesia, belum menyediakan aksesibilitas di bangunan gedung baik milik Pemerintah maupun swasta untuk penyandang cacat, sehingga sangat tergantung pada orang lain untuk membantu penyandang cacat dalam menggunakan fasilitas umum³¹. Salah satu contohnya yakni Eva Kasim menyatakan bahwa dirinya sangat terbatas dalam mengakses fasilitas umum khususnya di Jakarta, setiap diundang sebagai nara sumber di kementerian-kementerian, beliau terpaksa tidak bisa memenuhi undangan tersebut karena kementerian bersangkutan tidak menyediakan lift untuk menuju ruang rapat, atau beliau harus menaiki tangga terlebih dahulu sebelum menuju ke lift.³² Bangunan gedung perkantoran milik Pemerintah yang sudah menyediakan aksesibilitas untuk penyandang cacat adalah Kementerian Sosial. Dalam hal ini kantor Kementerian Sosial telah menyediakan antara lain toilet untuk penyandang cacat, tombol di dalam lift tidak terlalu tinggi sehingga dapat disentuh oleh pengguna kursi roda, jalan khusus tuna netra, tangga yang tidak terlalu tinggi serta dilengkapi dengan pegangan, jarak antara trotoar dengan jalan sangat landai, adanya tanda-tanda khusus penunjuk arah untuk tuna netra dan tanda-tanda khusus atau petunjuk untuk tuna rungu.³³

²⁷ Hasil Pemantauan UU No.4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat yang dilakukan oleh Tim Pemantauan UU Bagian Pemantauan Pelaksanaan UU, Setjen DPR RI, Maret 2010.

²⁸ Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Tengah, 17 Maret 2010 di Kantor Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Jawa Tengah.

²⁹ Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo, 10 Maret 2010 di Kantor Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Gorontalo.

³⁰ Hasil wawancara dengan Pihak Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Sumatera Selatan, 8 Maret 2010, di kantor PU Provinsi Sumatera Selatan.

³¹ Hasil diskusi dengan Prof Irwanto, Penyusunan Ruu tentang Penyandang Cacat, 11 Feb 2014 di setjen DPR RI.

³² Hasil diskusi dengan Eva Kasim dari Kementerian Sosial, Penyusunan Ruu tentang Penyandang Cacat, 5 Februari 2014, di Setjen DPR RI.

³³ Hasil kunjungan ke Kementerian Sosial dalam rangka pemantauan pelaksanaan UU No. 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

Dalam UU Tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan diatur mengenai ketersediaan aksesibilitas di jalan raya dan angkutan umum untuk penyandang cacat. UU tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan memiliki spirit yang sama dengan UU tentang Penyandang Cacat yaitu sama-sama untuk mewujudkan kesetaraan di bidang pelayanan lalu lintas dan angkutan jalan.

Dalam UU tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengatur mengenai perlakuan khusus bagi penyandang cacat. Bentuk perlakuan khusus yang diberikan di jalan raya dan angkutan umum untuk penyandang cacat antara lain:

- a. Penyediaan fasilitas dengan perlengkapan jalan³⁴;
- b. Penyediaan fasilitas pendukung penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan;³⁵
- c. Surat Izin mengemudi untuk kendaraan bermotor perseorangan khusus bagi penyandang cacat;³⁶ dan
- d. Manajemen dan rekayasa lalu lintas dilakukan dengan pemberian kemudahan bagi penyandang cacat;³⁷

Selain itu adanya kewajiban bagi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan perusahaan angkutan umum untuk memberikan kemudahan sarana dan prasarana fisik maupun non fisik yang meliputi aksesibilitas, prioritas pelayanan, dan fasilitas pelayanan. Apabila ketentuan tersebut tidak dilaksanakan oleh perusahaan angkutan umum maka dapat dikenai sanksi administratif berupa peringatan tertulis, denda administratif, pembekuan izin hingga pencabutan izin.³⁸

Efektifitas UU tentang Penyandang Cacat berkaitan dengan ketersediaan aksesibilitas pada lalu lintas dan angkutan umum, belum

terlaksana secara optimal karena pada kenyataannya sampai saat ini masih saja ada angkutan umum dan lalu lintas yang belum menyediakan aksesibilitas penyandang cacat sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut.³⁹

Hasil dari pemantauan efektifitas UU tentang Penyandang Cacat, di Provinsi Gorontalo, berkenaan dengan penyediaan aksesibilitas lalu lintas dan angkutan umum untuk penyandang cacat belum ada yang dilaksanakan. Selain itu belum adanya koordinasi lintas sektoral berkaitan dengan pengadaan aksesibilitas pada fasilitas umum dan belum menegakkan sanksi administrasi bagi yang melanggar ketentuan dalam UU tentang Penyandang Cacat⁴⁰.

Di Provinsi Jawa Tengah, program dan kegiatan yang telah dilaksanakan Dinas Perhubungan dalam mendukung aksesibilitas bagi penyandang cacat antara lain pembinaan teknis berkaitan dengan pembangunan fasilitas pejalan kaki, fasilitas naik turun angkutan umum, fasilitas pelayanan di angkutan umum, fasilitas di terminal atau simpul-simpul transportasi, pembinaan teknis terkait tanda-tanda khusus perlengkapan jalan bagi penyandang cacat dan sosialisasi penyediaan fasilitas penyandang cacat⁴¹.

Di Provinsi Sumatera Selatan berkaitan dengan pemenuhan aksesibilitas lalu lintas dan angkutan umum baru sebatas penyediaan aksesibilitas untuk penyandang cacat yang menggunakan kursi roda. Hal ini dapat dilihat pada bandar udara, terminal dan halte bus. Fasilitas lain juga sudah ada seperti ruang tunggu, toilet, dan jalan miring/khusus untuk kursi roda. Aksesibilitas pada angkutan umum, pihak Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Selatan sudah menghimbau kepada pengusaha angkutan umum untuk menyiapkan sarana aksesibilitas pada angkutan umum untuk penyandang cacat. Dalam membahas masalah penyediaan aksesibilitas

³⁴ Lihat Pasal 25 ayat (1) huruf g, UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

³⁵ Pasal 45 ayat (1) huruf e, UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

³⁶ Lihat Paal 80 huruf e, UU No.22 Tahun 2009 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

³⁷ Lihat Pasal 93 ayat (2) huruf c, UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

³⁸ Lihat Pasal 244, UU No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

³⁹ Hasil Pemantauan UU No.4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat, Setjen DPR RI, Februari 2014.

⁴⁰ Hasil wawancara dengan pihak Dinas Perhubungan Provinsi Gorontalo, di Kantor Dinas Perhubungan Provinsi Gorontalo, 9 Maret 2010.

⁴¹ Hasil Wawancara dengan pihak Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah, di kantor Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Tengah, 18 Maret 2010.

terutama pada lalu lintas dan angkutan umum belum pernah melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait, dan kurangnya pendanaan⁴².

Di Jakarta, aksesibilitas lalu lintas dan kendaraan umum belum memenuhi persyaratan yang ada di dalam undang-undang atau masih minim. Hal ini dapat kita lihat pada bahu jalan atau trotoar tidak dirancang untuk tuna netra maupun tuna daksa, trotoar yang diperuntukkan khusus bagi penyandang cacat baru tersedia di kawasan Jalan Sudirman-Thamrin.⁴³ Saat ini kondisi trotoar atau bahu jalan sudah menjadi alih fungsi untuk pedagang kaki lima maupun untuk kendaraan bermotor, sehingga tidak ada ruang lagi untuk penyandang cacat atau untuk pejalan kaki. Belum adanya tanda-tanda atau *signage* lalu lintas untuk penyeberangan jalan bagi penyandang cacat khususnya bagi penyandang tuna rungu, tuna daksa dan tuna netra dan jembatan penyeberangan yang tidak dapat dilalui oleh pengguna kursi roda.

Kendaraan umum seperti bis dan mikrolet tidak menyediakan petugas atau tangga naik/turun untuk penyandang cacat, begitu pula halte tidak dirancang untuk penyandang cacat, bahkan Transjakarta yang merupakan program Pemerintah Daerah tidak memihak kepada penyandang cacat. Untuk menaiki Transjakarta seseorang harus menaiki tangga yang begitu curam sehingga tidak bisa diakses oleh penyandang cacat terutama tuna daksa.

Dalam UU tentang Penyandang Cacat diatur mengenai sanksi administratif. Ketentuan sanksi administratif terdapat dalam Pasal 29 ayat (1) UU tentang Penyandang Cacat bahwa:

“Barang siapa tidak menyediakan aksesibilitas sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 atau tidak memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama bagi penyandang cacat sebagai peserta didik pada satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dikenakan sanksi administratif”,

⁴² Hasil Hasil Wawancara dengan pihak Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Selatan, di kantor Dinas Perhubungan Provinsi Sumatera Selatan, 10 Maret 2010.

⁴³ Parliza Hendrawan, *Jokowi: Jakarta Harus Ramah Penyandang Cacat*, <http://www.tempo.co/read/news/2012/12/09/231446876/Jokowi-Jakarta-Harus-Ramah-Penyandang-Cacat>, diakses 6 mei 2014.

Pasal 29 ayat (2) UU tentang Penyandang Cacat yaitu bentuk, jenis, dan tata cara pengenaian sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.”

Berdasarkan hasil pemantauan UU tentang Penyandang Cacat (yang dilakukan di daerah Provinsi Gorontalo, Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Jawa Tengah) dan hasil pengumpulan data dalam rangka revisi UU tentang Penyandang Cacat (Provinsi Bangka Belitung, Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi Nusa Tenggara Timur)⁴⁴, pejabat SKPD dalam hal ini Dinas PU memberikan penjelasan bahwa setiap penyelenggara bangunan gedung, angkutan umum dan lalu lintas yang belum memenuhi aksesibilitas bagi penyandang cacat tidak dikenai sanksi administrasi atau dengan kata lain belum ada pihak yang dikenai sanksi administratif, meskipun dalam UU tentang Penyandang Cacat telah mengatur mengenai sanksi administratif.

Berdasarkan uraian di atas maka pelaksanaan dari UU tentang Penyandang Cacat tidak efektif dilaksanakan di masyarakat meskipun adanya pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar ketentuan dalam undang-undang tersebut.

B. Kendala dan Solusi Pemenuhan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lalu Lintas

Kendala yang ditemukan di masyarakat dalam pelaksanaan UU tentang Penyandang Cacat yang menyebabkan tidak efektifnya aturan tersebut, disebabkan oleh beberapa faktor:

1. Faktor hukumnya

Jika dilihat dari norma yang ada di dalam UU tentang Penyandang Cacat dan PP tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat, kewajiban untuk memenuhi aksesibilitas pada fasilitas umum dititik beratkan pada Pemerintah dan masyarakat, tidak ada pemisahan tanggung jawab antara Pemerintah dan masyarakat. Artinya masyarakat mempunyai

⁴⁴ Pengumpulan data dilakukan pada tanggal 3 -14 Maret 2014 ke Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Provinsi Kalimantan Barat. 10-14 Maret 2014 ke Provinsi Bangka Belitung.

kewajiban atau tanggung jawab yang sama dengan Pemerintah untuk memenuhi aksesibilitas penyandang cacat. Hal ini dapat dilihat dari rumusan norma yang ada di beberapa pasal yang menggunakan kata “Pemerintah dan/atau masyarakat”.⁴⁵ Rumusan seperti ini tidak tepat karena tidak memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaannya.⁴⁶

Seharusnya dalam UU tentang Penyandang Cacat ada kejelasan mana yang menjadi kewajiban atau tanggung jawab Pemerintah dan mana yang merupakan peran serta masyarakat. Hal ini sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu adanya kejelasan rumusan dalam suatu undang-undang. Kejelasan rumusan adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.⁴⁷

Sinkronisasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sangat diperlukan, sehingga tidak terjadi tumpang tindih antar pengaturan. Jika terjadinya tumpang tindih maka akan menimbulkan dampak terhadap pelaksanaan di lapangan. Dampak yang akan terjadi yaitu adanya kesulitan atau kebingungan bagi penegak hukum atau aparat pemerintah untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dalam UU tentang Penyandang Cacat, PP tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat dan undang-undang yang mengatur aksesibilitas, khususnya bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum serta peraturan pelaksana teknisnya telah mewajibkan kepada setiap pihak yang mendirikan bangunan gedung umum dan angkutan umum harus menyediakan fasilitas untuk aksesibilitas bagi penyandang cacat, akan

tetapi peraturan perundang-undangan tersebut tidak sinkron dengan peraturan daerah.

Beberapa peraturan daerah⁴⁸ yang mengatur tentang izin mendirikan bangunan (IMB) tidak mensyaratkan harus adanya aksesibilitas untuk penyandang cacat dalam rancangan gambar. Seharusnya pada tataran pelaksanaan setiap pembangunan gedung harus mengacu pada pedoman teknis, namun pada kenyataannya tidak dilakukan. Setiap pembangunan lebih ditekankan pada sisi artistiknya dari pada aksesibilitasnya.

Oleh sebab itu, Pemerintah Daerah dalam membuat aturan mengenai IMB harus mensyaratkan fasilitas aksesibilitas untuk penyandang cacat dalam gambar rencana teknik tentang ruang secara tegas sebagaimana diamanatkan dalam UU tentang Bangunan Gedung dan begitu pula dengan persyaratan untuk angkutan umum.

Berkaitan dengan sanksi administratif, tidak adanya kejelasan rumusan dan kelirunya rujukan pasal. Dalam Pasal 29 UU tentang Penyandang Cacat dinyatakan “barang siapa”, pada hal subyek yang terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) UU tentang Penyandang Cacat adalah Pemerintah dan masyarakat. Rujukan pasal yang digunakan pun keliru seharusnya hanya Pasal 10 ayat (3) UU tentang Penyandang Cacat.

Penggunaan kata masyarakat dalam Pasal 10 ayat (3) UU tentang Penyandang Cacat pun multitafsir karena tidak dipertegas masyarakat yang bagaimana yang harus menyelenggarakan ketersediaan aksesibilitas, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya. Jika dilihat dari rumusan Pasal 10 UU tentang Penyandang Cacat tidak terdapat norma hukum berupa perintah atau kewajiban untuk menyediakan aksesibilitas.

Menurut Ruiters, sebuah norma (termasuk norma hukum) mengandung unsur-unsur cara keharusan berperilaku, seorang atau sekelompok orang yang dituju disebut subyek norma, perilaku yang dirumuskan disebut obyek norma dan syarat-syaratnya disebut kondisi norma.⁴⁹

⁴⁵ Lihat Pasal 8, 10 ayat (3), Pasal 16, Pasal 18 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

⁴⁶ Sri Hariningsih, *Tanggapan Atas RUU Tentang Penyandang Disabilitas*, makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Asistensi Revisi UU No. 4 Tahun 1997, bagian PUU Kesra, Setjen DPR RI, 19 Feb 2014.

⁴⁷ Lihat Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁸ Kota Palembang, Kota Tangerang, DKI, Semarang, Kota Gorontalo.

⁴⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 1*, Yogyakarta: Kanisius, 1996, hal. 37.

Oleh sebab itu dalam merumuskan norma sanksi administratif harus jelas siapa subjeknya. Sanksi administratif dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan dan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian pasal tersebut. Dengan demikian tidak merumuskan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.⁵⁰

2. Faktor pejabat yang berwenang

Pejabat yang berwenang dalam hal ini merupakan pihak-pihak yang diberi kewenangan atau tanggung jawab dalam UU tentang Penyandang Cacat dalam pemenuhan hak-hak penyandang cacat.

Pihak-pihak yang diberikan kewenangan dan tugas untuk melakukan penerapan UU tentang Penyandang Cacat dan PP tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat, adalah Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pemerintah dalam hal ini yaitu kementerian dan pemerintah daerah yaitu satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang terkait penyediaan aksesibilitas.

Setiap kementerian ataupun SKPD harus membuat standarisasi penyediaan aksesibilitas baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.⁵¹

Supaya terlaksananya UU tentang Penyandang Cacat dalam pemenuhan hak penyandang cacat maka diatur mengenai pengawasan. Pengawasan terhadap ketersediaan aksesibilitas untuk penyandang cacat dilaksanakan oleh Gubernur⁵², akan tetapi pihak yang diberikan kewenangan dan tanggung jawab kurang peduli atau rendahnya pemahaman dan kesadaran untuk mewujudkan pemenuhan hak penyandang cacat khususnya dalam hal aksesibilitas pada bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum. Hal ini dapat dilihat

dalam pemberian izin pendirian bangunan gedung atau pengadaan angkutan umum.

Dalam pemberian izin, petugas yang memiliki kewenangan tidak mempedulikan apakah pihak yang mengajukan izin sudah atau belum memenuhi persyaratan kemudahan tersedianya fasilitas dan aksesibilitas untuk penyandang cacat, begitu pula dengan angkutan umum. Sehingga bangunan gedung dan angkutan umum yang ada, tidak memenuhi persyaratan kemudahan untuk penyandang cacat.

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, instansi yang terkait bekerja secara sendiri-sendiri, dan kurang melakukan koordinasi dalam penyamaan persepsi terhadap ketersediaan aksesibilitas penyandang cacat. Hal ini disebabkan karena setiap kementerian atau SKPD terkait berpikiran bahwa penanggung jawab untuk penyandang cacat adalah Kementerian Sosial untuk pusat dan dinas sosial untuk provinsi dan kabupaten/kota.

Pemegang kebijakan masih belum memiliki pengetahuan tentang penyandang cacat (kebutuhan penyandang cacat) dan berpandangan bahwa penyandang cacat disamakan dengan orang sakit, tidak berdaya sehingga kebijakan yang diambil belum berspektif kecacatan bahkan kebijakan yang diambil sering berdampak pada penghilangan hak, menghalangi hak dan pengurangan hak.⁵³

Dalam pelaksanaan UU tentang Penyandang Cacat, berkaitan dengan penyediaan aksesibilitas pada bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum, pejabat yang berwenang belum atau kurang optimal dalam melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap penyediaan aksesibilitas pada fasilitas umum. Sehingga penerapan sanksi administratif tidak efektif dilaksanakan.

Untuk mengatasi hal tersebut langkah yang harus diambil antara lain:⁵⁴

⁵⁰ Lihat dalam lampiran No.64 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁵¹ Lihat Pasal 18 PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat.

⁵² Lihat Pasal 22 ayat (1) PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat. .

⁵³ Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia, *Urgensi Reformasi Hukum Disabilitas*, makalah ini disampaikan dalam diskusi dengan Tim Asistensi Revisi UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, bagian PUU Kesra, Setjen DPR RI, 10 Febr 2014.

⁵⁴ Hasil diskusi dengan Prof. Irwanto, Pusat Kajian Perlindungan Anak dan Disabilitas Fisip UI, Sekjen DPR RI, 11 Februari 2014.

- a. melaksanakan sosialisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemenuhan hak penyandang cacat, dimulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat provinsi, kabupaten/kota, sehingga Pemerintah, Pemerintah Daerah atau SKPD terkait mengetahui apa yang menjadi kebutuhan penyandang cacat.
- b. menumbuhkan rasa kepedulian terhadap pejabat yang berwenang akan pentingnya pemenuhan hak-hak penyandang cacat.
- c. meningkatkan pemahaman atau pola pikir pejabat yang berwenang bahwa di Indonesia terdapat penyandang cacat yang berjumlah mencapai 2,8 juta dari jumlah penduduk di Indonesia yang harus dipenuhi hak-haknya⁵⁵. Jika pola pikir dari pejabat yang berwenang telah sesuai dengan aturan-aturan yang ada maka apapun yang dilakukan oleh masyarakat untuk melakukan diskriminasi terhadap penyandang cacat maka pemegang kebijakan akan bertindak tegas dan semua kebijakan yang akan diatur memperhatikan pemenuhan hak-hak penyandang cacat.
- d. pengawasan dan evaluasi terhadap penyediaan aksesibilitas untuk penyandang cacat harus dilakukan sehingga dapat diketahui apakah terdapat pelanggaran atau tidak terhadap penyediaan aksesibilitas di bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum.
- e. pejabat yang berwenang harus konsisten dalam menerapkan hukuman bagi yang melanggar.

3. Faktor sarana atau fasilitas

Dalam pelaksanaan UU tentang Penyandang Cacat dan PP tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial kurangnya ketersediaan anggaran untuk mendukung program aksesibilitas penyandang cacat pada bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum. Sehingga pemenuhan aksesibilitas pada

bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum masih terbatas.

Berdasarkan hasil pemantauan UU tentang Penyandang Cacat, Pemerintah Daerah dalam menyediakan aksesibilitas khususnya pada bangunan gedung milik Pemerintah Daerah, lalu lintas dan angkutan umum masih terbatas untuk penyandang cacat tuna daksa (pengguna kursi roda). hal ini disebabkan karena minimnya anggaran yang disediakan melalui APBD.

Agar terpenuhinya hak penyandang cacat dibidang aksesibilitas, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah harus mengalokasikan dana dalam APBN dan APBD. Tanpa adanya alokasi dana dalam APBN dan APBD maka penyediaan fasilitas untuk aksesibilitas penyandang cacat tidak akan terpenuhi.

Dalam UU tentang Penyandang Cacat mengamatkan 7 (tujuh) pasal yang harus dilaksanakan dengan peraturan pemerintah yaitu Pasal 15 memerintahkan untuk ditetapkannya Peraturan Pemerintah mengenai penyediaan aksesibilitas dan mempekerjakan penyandang cacat diperusahaan sesuai dengan jenis dan derajat kecacatan, Pasal 18 memerintahkan untuk ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang penyelenggaraan rehabilitas, Pasal 20 memerintahkan untuk ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang bentuk, jumlah, tata cara dan pelaksanaan pemberian bantuan sosial, Pasal 22 memerintahkan untuk ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang bentuk, tata cara, dan syarat-syarat pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial, Pasal 26 memerintahkan untuk ditetapkannya Peraturan Pemerintah mengenai pembinaan dan peran masyarakat, Pasal 27 memerintahkan untuk ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang pemberian penghargaan kepada perusahaan yang mempekerjakan penyandang cacat, dan Pasal 29 memerintahkan untuk ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang bentuk, jenis, dan tata cara pengenaan sanksi administrasi. Dari enam pasal tersebut telah ditindaklanjuti dengan menetapkan satu Peraturan Pemerintah yaitu PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang

⁵⁵ Menteri Sosial Salim Segaf Al Jufri, *Penyandang Cacat di Indonesia Mencapai 2,8*. <http://www.beritabali.com/index.php/page/berita/dps/detail/2013/10/07/Penyandang-Cacat-di-Indonesia-Mencapai-2koma8-Juta/201310070003>, diakses 21 Feb 2014.

Cacat, sedangkan 1 (satu) pasal lagi belum ditetapkan peraturan pelaksanaannya yaitu sebagai pelaksanaan Pasal 29 yang mengatur mengenai bentuk, jenis, dan tata cara pengenaan sanksi administratif.

Belum adanya Peraturan Pemerintah mengenai bentuk, jenis, dan tata cara pengenaan sanksi administratif menjadikan kesulitan bagi pejabat yang berwenang untuk menerapkan ketentuan sanksi administratif tersebut.

Oleh sebab itu supaya ketentuan sanksi administratif dapat efektif ditegakkan dalam masyarakat maka langkah-langkah yang harus diterapkan, antara lain:⁵⁶

- a. dibentuknya peraturan pemerintah mengenai pengenaan sanksi administrasi yang mengatur mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif, bentuk sanksinya dan pejabat yang memberikan sanksi administratif, sehingga bisa dijadikan dasar hukum bagi pejabat yang berwenang untuk bertindak terhadap pelanggaran sanksi administratif berkaitan dengan penyediaan aksesibilitas di bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum.
- b. diatur mengenai mekanisme pelaporan dari masyarakat atau penyandang cacat kepada pejabat yang berwenang apabila pihak penyelenggara bangunan gedung dan pengusaha angkutan umum tidak menyediakan aksesibilitas, hal ini dilakukan dalam rangka membantu pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, sehingga Pemerintah atau Pemerintah Daerah dapat menindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c. diatur mengenai gugatan masyarakat atau penyandang cacat kepada Pemerintah atau Pemerintah Daerah ke PTUN apabila Pemerintah atau Pemerintah Daerah tidak menyediakan aksesibilitas pada bangunan gedung milik Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan lalu lintas.

⁵⁶ Topo Santoso, *Efektifitas Sanksi Pidana*, Makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Asistensi Revisi UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, Setjen DPR RI, 21 Februari 2014.

4. Faktor Masyarakat

Permasalahan mendasar dari penyandang cacat yakni kurangnya pemahaman masyarakat maupun aparatur Pemerintah yang terkait tentang arti kecacatan dan keberadaan penyandang cacat sebagai bagian warga negara.

Keluarga dan lingkungan tetangga merupakan hambatan utama bagi penyandang cacat untuk berperan serta di dalam aktifitas sosial. Sebagian besar masyarakat masih memandang negatif terhadap keberadaan penyandang cacat sebagai orang yang tidak mempunyai kemampuan untuk berkembang, sebagai orang yang hanya mampu diam di rumah dan sebagai orang yang harus dikasihani.

Dari kurangnya pemahaman masyarakat terhadap keberadaan penyandang cacat dilingkungan menyebabkan timbulnya ketidakpedulian atau rendahnya kesadaran masyarakat akan kebutuhan dari penyandang cacat. Contohnya antara lain dalam kendaraan umum, sebagian penumpang yang tidak cacat masih enggan untuk memberikan tempat duduk kepada penyandang cacat, penyandang cacat yang harus rebutan jalan dengan pejalan kaki lainnya, dalam hal penyediaan transportasi umum misalnya pada bis dan mikrolet masih menitikberatkan penggunaannya hanya pada orang yang tidak cacat, begitu pula penyediaan fasilitas umum lainnya seperti bangunan gedung yang sebagian besar belum mengarah pada kebutuhan penyandang cacat. Hal ini mencerminkan bahwa sebagian besar pola pikir masyarakat masih mengenyampingkan atau mengabaikan kebutuhan para penyandang cacat.

Dalam hal ini, Pemerintah Daerah wajib memberikan pendidikan kepada masyarakat mengenai penyandang cacat, bahwa mereka sama dengan masyarakat lainnya dan memiliki hak untuk hidup bermasyarakat tanpa adanya hambatan.

Jika pola pikir atau cara pandang masyarakat telah memahami akan pentingnya pemenuhan hak penyandang cacat, maka masyarakat dapat sebagai alat pengontrol terhadap Pemerintah dalam hal pemenuhan hak aksesibilitas pada fasilitas umum.

5. Faktor Kebudayaan

Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Kondisi saat ini, masyarakat atau pihak-pihak yang menciptakan atau mendesain suatu bangunan gedung lebih mengutamakan keindahan dan keelokan bangunan tersebut, tanpa memikirkan apakah bangunan gedung itu telah menyediakan sarana dan prasarana agar dapat diakses oleh masyarakat tanpa terkecuali.

Dalam hal ini pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan terhadap perencanaan pembuatan gedung yang dilakukan oleh pihak penyelenggara melalui pemberian IMB. Artinya untuk mendapatkan IMB pihak penyelenggara harus menyediakan aksesibilitas untuk penyandang cacat pada perencanaan pembuatan gedung.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pemenuhan hak penyandang cacat di bidang aksesibilitas pada bangunan gedung dan lalu lintas belum terlaksana sesuai dengan UU tentang Penyandang Cacat. Selama ini kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan aksesibilitas penyandang cacat di tempat fasilitas umum seperti bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum sebagian besar masih sebatas wacana.
2. Dalam melaksanakan pemenuhan hak penyandang cacat di bidang aksesibilitas terdapat beberapa kendala. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor yaitu undang-undangnya, pejabat yang berwenang, sarana dan prasarana, masyarakat dan kebudayaan, sehingga menyebabkan UU tentang Penyandang Cacat tidak efektif dilaksanakan di masyarakat. Oleh sebab itu harus diperbaiki atau dipenuhi faktor-faktor tersebut untuk melaksanakan UU tentang Penyandang Cacat.

B. Saran

Untuk efektifitas pelaksanaan UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, ada beberapa hal yang perlu dilakukan antara lain:

1. Perlu adanya dukungan dari setiap Pemerintah Daerah di Indonesia terhadap pelaksanaan UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat melalui peraturan daerah dan penganggaran dalam APBD.
2. Harus dilakukannya pengawasan, penerapan sanksi dan evaluasi terhadap pemenuhan hak-hak penyandang cacat terutama dalam hal aksesibilitas pada bangunan gedung, lalu lintas dan angkutan umum.
3. Sosialisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan aksesibilitas untuk penyandang cacat perlu ditingkatkan melalui pelatihan dan pendidikan untuk mempersiapkan aparat yang handal dalam pemenuhan aksesibilitas untuk penyandang cacat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Barnes, Colin dan Geof Mercer. *Disabilitas Sebuah Pengantar Cet. 1*. Jakarta: PIC UIN, 2007.
- Daming, "Tantangan dan Peluang Perwujudan Hak Penyandang Disabilitas Pasca Ratifikasi CRPD", Makalah dibawakan pada FGD yang diprakasai oleh Komnas HAM, Mei, 2011.
- Hariningsih, Sri, "Tanggapan Atas RUU Tentang Penyandang Disabilitas", makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Asistensi Revisi UU No. 4 Tahun 1997, Jakarta: bagian PUU Kesra, Setjen DPR RI, 19 Feb 2014.
- Himpunan Wanita Disabilitas, "Urgensi Reformasi Hukum Disabilitas", Makalah disampaikan pada diskusi tim Kerja RUU Penyandang Cacat, Jakarta: Setjen DPR RI, 10 Februari 2014.

- Indrati, Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 1*. Yogyakarta: Kanisius, 1996.
- Irwanto, "Asupan Untuk RUU Perubahan UU No. 4 Tahun 1997", makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Asistensi Revisi UU No. 4 Tahun 1997, Jakarta: bagian PUU Kesra, Setjen DPR RI, 11 Feb 2014.
- Pratimaratri, Uning, *Jaminan Aksesibilitas Bagi Penyandang Cacat (Sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia)*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2002.
- Prinst, Darwan, *Sosialisasi & Diseminasi Penegakan HAM*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- Rahmi Kasim, Eva, "Muatan RUU Pengganti UU No 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat 2014", Makalah disampaikan pada diskusi Tim Kerja RUU Penyandang Cacat, Jakarta: Setjen DPR RI, 4 Februari 2014.
- Santoso, Topo. "Efektifitas Sanksi Pidana", Makalah disampaikan dalam diskusi dengan Tim Asistensi Revisi UU No. 4 Tahun 1997, Jakarta: bagian PUU Kesra, Setjen DPR RI, 24 Feb 2014.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1983.
- Setyaningsih, W. *Policy and Regulation Supporting Inclusion In, Indonesia, Perwujudan Elemen Aksesibilitas Bangunan Gedung dan Lingkungan*. Unit Kajian Aksesibilitas Arsitektur. UNS. 2005.
- Tim Kerja, *Hasil Pemantauan UU tentang Penyandang Cacat, Bagian Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang*, Deputi Perundang-Undangan Setjen DPR RI. Jakarta. 2010.
- Winandi, Woro, *Reformasi Penegakan Hak Asasi Manusia di Era Globalisasi, dalam Hak Asasi Manusia*. Penerbit: Bandung: PT. Refika Aditama, 1998.
- Internet**
- Menteri Sosial Salim Segaf Al Jufri, *Penyandang Cacat di Indonesia Mencapai 2,8 Juta*, <http://www.beritabali.com/index.php/10/07> diakses 21 Feb 2014.
- Parliza Hendrawan, "Jokowi: Jakarta Harus Ramah Penyandang Cacat", <http://www.tempo.co/read/news/>, diakses 6 mei 2014.
- Peraturan perundang-Undangan**
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Penyandang Cacat*. UU No. 4, LN No. 9 tahun 1997. TLN No. 3670.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia*. UU No. 39, LN No.165 tahun 1999. TLN No.3886.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Bangunan Gedung*. UU No. 28, LN No. 134 tahun 2002. TLN No. 4247.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Lalu lintas dan Angkutan Jalan*, UU No 22, LN No.96 tahun 2009. TLN No. 5052.
- Indonesia, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12, LN No. 82 tahun 2011. TLN No. 5234.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Cacat)*. UU No. 19, LN No. 107 tahun 2011. TLN No.5251.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat*, PP No. 43 tahun 1998. TLN 3754.