

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Kebebasan berpikir, merasa, dan berkarsa merupakan hakikat eksistensi manusia serta pendorong majunya kehidupan. Namun, apabila kebebasan tersebut tidak dibatasi, dapat mengganggu keseimbangan kemajuan kehidupan. Oleh karena itu, keberadaan hukum sangat penting dalam masyarakat. Fungsi hukum ialah mengawal jalannya pencapaian tujuan dengan terstruktur, mencegah terjadinya penyimpangan. Demikian pula, dalam konteks ibadah, hukum diperlukan untuk menciptakan kehidupan beragama yang harmonis.

Ibadah secara etimologis berarti merendahkan diri, ketundukan, dan ketaatan terhadap aturan-aturan agama. Secara syar'i, ibadah mencakup segala sesuatu yang dicintai dan diridhai oleh Allah, baik dalam bentuk perkataan maupun perbuatan, yang dapat berupa hal yang tersembunyi (batin) maupun yang tampak (lahir). Namun, tidak semua manusia lahir dalam keadaan fisik yang sempurna. Oleh karena itu, mereka yang memiliki keterbatasan fisik perlu dibantu agar dapat melaksanakan ibadah dengan lancar.

Individu yang memiliki kecacatan atau disabilitas seharusnya menjadi isu yang akrab bagi masyarakat sebab menjadi bagian dari kondisi manusia yang umum serta mempunyai prevalensi yang tinggi. Nyaris seluruh orang pada suatu fase kehidupannya mengalami disabilitas. Saat mencapai usia lanjut,

kemungkinan kesulitan fisik dan sosial meningkat. Mayoritas keluarga memiliki anggota yang menyandang disabilitas, dan banyak individu non-penyandang disabilitas memiliki koneksi dengan mereka melalui keluarga, saudara, atau teman.<sup>1</sup>

Pada tanggal 13 Desember 2006, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mengeluarkan Resolusi Nomor A/61/106 mengenai *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas). Resolusi tersebut menetapkan hak-hak penyandang disabilitas dan berkomitmen untuk mengambil langkah-langkah guna menjamin penerapan konvensi ini. Tindakan penandatanganan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* pada tanggal 30 Maret 2007 di New York oleh Pemerintah Indonesia menegaskan tekad negara ini untuk menghormati, melindungi, memenuhi, dan memajukan hak-hak penyandang disabilitas, dengan harapan dapat meningkatkan kesejahteraan mereka.

Sebelumnya penyandang disabilitas sering kali dianggap tidak memiliki potensi untuk berperan dalam kehidupan masyarakat dan sering dianggap sebagai beban. Mereka sering menjadi korban perlakuan tidak adil dan dianggap sebagai aib bagi keluarga mereka. Dampaknya, para penyandang disabilitas sering mengalami isolasi dari masyarakat umum, baik dalam bidang pendidikan maupun aspek sosial lainnya. Pengakuan hak bagi para penyandang disabilitas oleh PBB pada tahun 2008 dianggap sebagai tonggak sejarah

---

<sup>1</sup> Understanding Disability, Chapter 1, dalam *World Report on Disability*, (Malta: WHO and The World Bank, 2011) hlm. 3

kemanusiaan yang sangat penting, setara dengan penghapusan perbudakan, pengakuan terhadap hak asasi manusia, dan penemuan mesin uap oleh James Watt.

Pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas menjadi tanggung jawab pemerintah, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 28 I UUD NRI 1945. Dalam Pasal 34 ayat (2) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa negara berkewajiban mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Kemudian pada tahun 2016 disahkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas sebagai pengganti Undang-Undang No. 4 tahun 1997 tentang penyandang cacat. Di dalam UU ini lebih lengkap lagi mengatur terkait penyandang disabilitas yang ditinjau dari berbagai aspek sosial. Hak-hak penyandang disabilitas diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2016 termuat dalam pasal 5 - pasal 26, antara lain hak hidup, hak bebas dari stigma, hak privasi, hak keadilan dan perlindungan hukum, hak pendidikan, hak pekerjaan, hak kewirausahaan, dan koperasi, hak kesehatan, hak politik, hak keagamaan, hak keolahragaan, hak kebudayaan dan pariwisata, hak kesejahteraan sosial, hak aksesibilitas, hak pelayanan publik, hak perlindungan dari bencana, hak habilitasi dan rehabilitasi.

Sebelum undang-undang No. 08 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas dikeluarkan, beberapa kota dan daerah telah memiliki peraturan yang mengatur mengenai disabilitas. Salah satunya adalah Peraturan Daerah

Kota Malang No. 2 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas. Di dalamnya, terdapat pengaturan mengenai perlindungan dan pemberdayaan dalam bidang pendidikan, kesenian, keagamaan, dan lain sebagainya. Peraturan daerah ini dibuat untuk mengimplementasikan undang-undang No. 19 tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention Of The Rights Of Persons With Disabilities*.

Penyandang disabilitas, sama seperti orang lainnya, memiliki hak yang sama, yaitu Hak Ekosob (Ekonomi, Sosial, Budaya). Negara memiliki kewajiban untuk memenuhi, menghormati, dan melindungi setiap hak pendidikan yang dimiliki oleh warganya. Dalam pasal 28 H ayat 2 Undang-undang Dasar 1945, disebutkan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, oleh karena itu negara wajib memberikan kemudahan dan perlakuan khusus kepada setiap orang, termasuk juga para penyandang disabilitas yang harus dibantu dalam menjalani kehidupan bermasyarakat. Dalam pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang No. 2 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas, diatur mengenai aksesibilitas berupa fasilitas khusus pada sarana peribadatan. Ketentuan yang terdapat dalam pasal tersebut adalah pengakuan dan hak-hak wajib diperoleh oleh para penyandang disabilitas dalam aspek keagamaan di Kota Malang.

Namun, pada kenyataannya, situasinya sangat berbeda. Banyak rumah ibadah dibangun megah, tetapi tidak dapat dijangkau oleh pengguna kursi roda

atau orang-orang dengan alat bantu mobilitas lainnya. Bagi penyandang tunarungu, kehadiran di tempat ibadah kurang berarti ketika mereka tidak dapat memahami apa yang diucapkan saat berdoa atau shalat. Mereka juga tidak bisa merasakan manfaat mendengarkan khutbah dari pemuka agama seperti saudara-saudara mereka yang lain. Bahkan, beberapa saudara kita yang mengalami hambatan lain juga kesulitan hadir di tempat ibadah karena dianggap mengganggu prosesi peribadatan.

Meskipun aturan tentang pembangunan bangunan tempat ibadah telah diatur dalam berbagai peraturan, seperti Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Pasal 27), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas (Pasal 14, 97, 98, dan 99), serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 30/PRT/M/2006 Tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan, namun pelaksanaannya masih jauh dari memadai. Sebagai akibatnya, pembangunan rumah ibadah belum sepenuhnya memperhatikan kebutuhan para penyandang disabilitas.

Di antara masjid-masjid di Indonesia, terdapat contoh seperti Masjid Istiqlal di Jakarta yang telah memberikan aksesibilitas yang memadai bagi penyandang disabilitas. Sebuah kisah mengharukan datang dari seorang teman difabel yang menggunakan kursi roda. Baginya, kesempatan untuk memasuki Masjid Istiqlal, yang selama ini hanya bisa dia saksikan dari luar pagar, merupakan momen yang sangat berarti. Di dalam masjid tersebut, dia merasa dihargai sebagai manusia karena dapat bergabung dalam shalat berjamaah dari

kursi roda yang ditempatkan di barisan depan, sejajar dengan jamaah lainnya. Pengalaman tersebut berbeda dengan yang selama ini dia alami di masjid-masjid lain, di mana dia harus meninggalkan kursi rodanya di luar dan merangkak masuk ke dalam.<sup>2</sup> Selain itu, seorang sahabat tunarungu juga berbagi pengalaman yang mengesankan saat shalat Idul Adha di masjid tersebut. Bagi dia, itu adalah kali pertama dia dapat mengikuti ceramah Ustadz Yusuf Mansur dengan baik selama shalat. Sebelumnya, dia tidak pernah mengetahui isi khutbah Jumat atau Idul Adha karena keterbatasan pendengarannya. Kadang-kadang, saat dia bertanya kepada orang di sekitarnya tentang isi khutbah, dia tidak mendapatkan informasi yang lengkap.

Kemudian jika dikaitkan dan melihat kembali pada pasal 80 dan pasal 81 UU No. 8 Tahun 2016:

Pasal 80

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mendorong dan/atau membantu pengelola rumah ibadah untuk menyediakan sarana dan prasarana yang mudah diakses oleh Penyandang Disabilitas.”

Pasal 81

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyediakan kitab suci dan lektur keagamaan lain yang mudah diakses berdasarkan kebutuhan Penyandang Disabilitas.”

---

<sup>2</sup> Bahrul Fuad, Sudahkah Masjid Memenuhi Hak Beribadah Kelompo DIFabel, [www.nu.or.id](http://www.nu.or.id), diakses tanggal 20 Maret 2021

Di pasal 80 dan 81 terdapat kosakata “wajib” yang dimana berarti pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan hal yang termuat dari isi pasal di atas kepada para penyandang disabilitas, karena tidak hanya orang normal saja yang ingin pergi ke rumah ibadah, para penyandang disabilitas pun mempunyai hak dan keinginan untuk bisa melaksanakan ibadah langsung di rumah ibadah dengan nyaman dan tenang, untuk mewujudkan hal tersebut maka pemerintah wajib melaksanakan apa yang termuat di dalam pasal 80 dan 81, tetapi realitanya masih ada rumah ibadah yang tidak memiliki aksesibilitas ataupun kurang memadai untuk para penyandang disabilitas.

Penelitian ini menitikberatkan pada upaya pengadaan hak-hak dan fasilitas sosial bagi penyandang disabilitas dalam konteks sarana peribadatan, khususnya di masjid-masjid Kota Malang, seperti yang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Malang No. 02 tahun 2014. Meskipun Kota Malang menyediakan berbagai sarana peribadatan, terutama masjid, namun tidak semua dari mereka memberikan dukungan yang memadai bagi penyandang disabilitas. Hal ini mendorong peneliti untuk menginvestigasi lebih lanjut masalah ini.

Penelitian ini dilakukan di Kota Malang karena kemudahan akses bagi peneliti dan relevansi Peraturan Daerah Kota Malang No. 02 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas, terutama Pasal 95. Pasal ini menjadi fokus penelitian untuk mengevaluasi implementasi kebijakan perlindungan hak-hak penyandang disabilitas, terutama dalam konteks sarana peribadatan di Kota Malang.

Peneliti tertarik melakukan penelitian mengenai **Implementasi Ketentuan Peraturan Khusus bagi Penyandang Disabilitas oleh Pemerintah Kota Malang Melalui Pasal 95 Peraturan Daerah No. 02 Tahun 2014 (Studi di Rumah Ibadah Umat Islam Kota Malang)**, dikarenakan peneliti melihat masih sedikit sekali penelitian yang menyangkut mengenai fasilitas-fasilitas untuk penyandang disabilitas yang disediakan oleh rumah ibadah.

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah yang diangkat ialah:

1. Bagaimana implementasi Pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 02 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas di rumah ibadah umat islam kota Malang?
2. Apa saja kendala dalam implementasi Pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 02 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas di rumah ibadah umat islam kota Malang?
3. Bagaimana solusi yang ditempuh dalam mengatasi kendala implementasi Pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 02 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas di rumah ibadah umat islam kota Malang?



### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang dirumuskan, maka tujuan penulis ialah:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi Pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 02 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas di rumah ibadah umat islam kota Malang.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala dalam implementasi implementasi Pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 02 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas di rumah ibadah umat islam kota Malang.
3. Untuk mengetahui bagaimana solusi yang ditempuh dalam mengatasi kendala implementasi Pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 02 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas di rumah ibadah umat islam kota Malang.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Penelitian ini harapannya bisa menambah wawasan ilmu hukum dan referensi ilmiah bagi kalangan akademik, terutama yang memfokuskan diri di bidang ilmu Hukum Tata Negara.

- b. Penelitian ini harapannya bisa menjadi bahan kajian komprehensif dalam pemecahan masalah yang dihadapi oleh para penyandang disabilitas.

## 2. Manfaat Praktis

Berdasarkan tujuan penelitian, penelitian ini harapannya bisa memberi manfaat kepada para penyandang disabilitas, kepada para pelajar hukum, maupun kepada masyarakat umum, supaya lebih peka lagi terhadap lingkungan sekitar bahwa ada orang-orang yang mungkin memerlukan bantuan dari sekitar.

## E. Kegunaan Penelitian

### 1. Bagi Penulis

Penyusunan skripsi ini dipakai selaku tugas untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam ilmu hukum pada Universitas Muhammadiyah Malang.

### 2. Bagi Masyarakat

Diharapkan bisa memberi informasi yang objektif dan jelas kepada masyarakat umum dan masyarakat penyandang disabilitas. Hal ini pastinya bisa membantu masyarakat umum maupun masyarakat penyandang disabilitas dalam meningkatkan pemahan, partisipasi, dan kesadaran dalam pelaksanaan UU Penyandang Disabilitas.

### 3. Bagi Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Malang

Penelitian diharapkan bisa memberikan wawasan kepada para mahasiswa yang sedang berkuliah di Universitas Muhammadiyah Malang, terutama mahasiswa yang berkuliah di Fakultas Hukum memilih konsentrasi Hukum Tata Negara.

#### 4. Bagi Pemerhati HAM

Penelitian ini diharapkan bisa memperluas temuan untuk kalangan yang memilih konsen penegakan HAM supaya bisa semakin mengkritisi masalah yang dihadapi oleh para penyandang disabilitas serta menemukan penyelesaian masalah yang akan bermanfaat bagi para penyandang disabilitas.

### F. Metode Penelitian

#### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini mengadopsi metode penelitian hukum yuridis empiris. Dalam penelitian hukum empiris, fokusnya adalah memahami hukum dalam konteks praktis atau nyata, dengan meneliti bagaimana hukum beroperasi dan diterapkan dalam masyarakat.<sup>3</sup> Prosesnya melibatkan pengumpulan data langsung dari lapangan untuk menggali informasi terkait dengan permasalahan yang diselidiki.

#### 2. Metode Pendekatan

---

<sup>3</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, **Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 46

Dalam penelitian, penulis memilih beberapa jenis metode pendekatan. Dalam konteks ini, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis dalam penelitian ini mengacu pada analisis terhadap pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang No. 02 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas. Sedangkan pendekatan sosiologis dalam penelitian ini yaitu meneliti tentang perlakuan khusus bagi penyandang disabilitas, studi di rumah ibadah umat islam Kota Malang.

### 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dilakukan oleh peneliti berpusat pada beberapa sarana peribadatan umat islam yang berupa Masjid yang berada di Kota Malang. Berikut peneliti cantumkan nama-nama masjid yang akan menjadi lokasi penelitian :

- a. Masjid Sabilillah Malang, Jl. A. Yani No.15, Blimbing, Kec. Blimbing, Kota Malang, Jawa Timur 65126.
- b. Masjid Agung Jami' Kota Malang, Jl. Merdeka Barat No.3, Kauman, Kec. Klojen, Kota Malang, Jawa Timur 65119.

### 4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data pada penelitian ini terbagi menjadi tiga (3) Bahan Hukum, yaitu :

- a. Sumber Data Primer

Data yang didapatkan secara langsung dari lapangan atau subjek penelitian disebut sebagai sumber data primer. Pengumpulan data

primer dilangsungkan dengan wawancara dan observasi. Dalam konteks ini, sumber data primer diperoleh melalui penelitian langsung masjid-masjid yang sudah disebutkan pada poin sebelumnya untuk melihat fasilitas-fasilitas yang tersedia untuk para penyandang disabilitas di Kota Malang. Kemudian ditambah juga dengan mewawancari pihak terkait, pihak terkait disini merupakan takmir-takmir dari tiap masjid ataupun pengurus dari masjid yang telah disebutkan pada poin di atas.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder didapatkan melalui studi kepustakaan, seperti dokumen, literatur, jurnal, undang-undang terkait serta laman internet.

Perundang-undangannya antara lain pembukaan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 08 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 02 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas.

c. Sumber Data Tersier

Sumber Data tersier merupakan data yang menjelaskan mengenai sumber data primer dan sekunder. Semisal kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dll.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Sumber Data Primer

Pengumpulan sumber data primer pada penelitian ini dilangsungkan melalui penelitian langsung di masjid-masjid Kota Malang, disertai juga dengan melakukan wawancara langsung kepada takmir masjid ataupun pengurus dari setiap masjid yang dijadikan lokasi penelitian. Wawancara sendiri adalah adalah cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada narasumber. Kemudian pengumpulan bahan hukum primer juga dilakukan dengan cara mendokumentasi di lokasi penelitian untuk lebih menguatkan apakah masjid yang akan dijadikan lokasi penelitian yang tersebut di atas sudah menyediakan fasilitas - fasilitas yang ramah bagi para penyandang disabilitas. Sesuai pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang No. 02 Tahun 2014 harus tersedia fasilitas a. akses ke, dari dan di dalam sarana keagamaan; b. tempat parkir dan tempat turun penumpang; c. tempat duduk/istirahat; d. bahasa isyarat dalam setiap kegiatan keagamaan. e. toilet; f. tanda-tanda atau signage.

**b. Sumber Data Sekunder**

Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder didapatkan melalui pengumpulan dan studi literatur, dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, serta jurnal-jurnal terkait. Data tersebut lalu dianalisa secara mendalam untuk menghasilkan tulisan yang menyeluruh tentang permasalahan.

## **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi dalam empat (4) bab, dengan perincian seperti dibawah ini:

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II: Kajian Pustaka**

Bab ini menguraikan tentang hal yang berkaitan dengan judul penelitian dengan kajian yang lebih mendalam dan komprehensif mengenai teori-teori dan doktrin yang akan digunakan sebagai pisau analisis.

### **BAB III: HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi uraian tentang hasil penelitian terhadap permasalahan terkait hak penyandang disabilitas menurut pasal 95 Peraturan Daerah Kota Malang No. 02 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas.

### **BAB IV: PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dan saran-saran yang diperoleh dari hasil penelitian.