

## HARMONISASI HAK KEPEGAWAIAN DALAM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN BAGI PENYANDANG DISABILITAS TERKAIT KUOTA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

M. Syafi'ie<sup>1</sup>

Email: [m.syafie@uii.ac.id](mailto:m.syafie@uii.ac.id)

Nurmalita Ayuningtyas Harahap<sup>2</sup>

Email: [154101306@uii.ac.id](mailto:154101306@uii.ac.id)

### *Abstract*

*Legal protection related to the rights of persons with disabilities still causes problems due to various regulations concerning persons with disabilities in the Special Region of Yogyakarta (DIY) are still not harmonious. This research tries to explore the question, is the regulation regarding employment rights for persons with disabilities relate to fulfilling quotas to become civil servants in DIY harmonious? And what kind of legal remedies should be done as a form of harmonization of laws and regulations regarding the rights of persons with disabilities related to employment rights in DIY? This research is a normative research, that is the research object of study in the form of legal norms. Primary and secondary materials is obtained through literature study, and analysis of the data will be analyzed legally. The result of the study concluded, the regulation of employment rights for person with disabilities relating to minimum amount of recruitment quota in the government agencies in DIY is not harmonious, and legal remedies can be made with legislative review.*

*Key- Words: Persons with disabilities, employment rights, harmonization*

### **Abstrak**

*Perlindungan hukum terkait dengan hak penyandang disabilitas masih menimbulkan permasalahan, disebabkan oleh berbagai peraturan tentang penyandang disabilitas di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) masih belum harmonis. Penelitian ini mencoba menggali pertanyaan yaitu, apakah pengaturan mengenai hak kepegawaian bagi penyandang disabilitas terkait pemenuhan kuota untuk menjadi pegawai negeri di DIY sudah harmonis? dan seperti apa upaya hukum yang harus dilakukan sebagai bentuk harmonisasi peraturan perundang-undangan mengenai hak-hak penyandang disabilitas*

<sup>1</sup> Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

<sup>2</sup> Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

*terkait dengan hak kepegawaian di DIY? Penelitian ini merupakan penelitian normatif, yakni penelitian yang obyek kajiannya berupa norma hukum. Bahan primer dan sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Analisa data akan dianalisis secara yuridis. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, pengaturan hak pekerjaan bagi penyandang disabilitas yang berkenaan dengan besarnya minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintahan di DIY belum harmonis dan upaya hukum yang dapat dilakukan dengan legislative review.*

**Kata Kunci:** Penyandang Disabilitas, Hak Kepegawaian, Harmonisasi

## **Pendahuluan**

Penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) adalah salah satu tujuan dari adanya reformasi. Adanya pengaturan tentang jaminan HAM dalam konstitusi UUD 1945 NRI merupakan bukti dan komitmen bangsa Indonesia dengan serius ingin mendorong penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM oleh negara bagi warga negaranya, antara lain seperti yang tertuang dalam UUD 1945 NRI Pasal 28 Huruf A-J. Namun dimulai dengan Pasal 27 ayat (2) yang menyatakan bahwa, *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”* Frasa tiap-tiap warga negara menunjukkan bahwa setiap Warga Negara Indonesia dengan tidak terkecuali berhak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pada pasal lain, yaitu Pasal 28 huruf I ayat (2), disebutkan bahwa, *“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”* Seluruh Pasal dalam UUD 1945 NRI tersebut jelas menunjukkan bahwa setiap orang atau seluruh Warga Negara Indonesia mempunyai hak mendapatkan pekerjaan, hak untuk bekerja dengan mendapatkan imbalan dan perlakuan yang layak dalam hubungan kerja dan tidak di perlakukan secara diskriminatif. Pasal-Pasal tersebut mengandung arti bahwa, jika ada warga negara tidak mendapatkan haknya atas pendidikan dan pekerjaan, maka warga negara itu bisa menuntut haknya kepada negara.<sup>3</sup> Perlindungan dan jaminan hak tidak hanya diberikan kepada warga negara yang memiliki kesempurnaan secara fisik dan

---

<sup>3</sup> Jazim Hamidi, (2016), *Perlindungan Hukum terhadap Disabilitas dalam Memenuhi Hak Mendapatkan Pendidikan dan Pekerjaan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Nomor 4, Volume 23, Oktober 2016, hlm.654.

mental. Perlindungan hak bagi kelompok rentan seperti penyandang disabilitas juga perlu ditingkatkan.<sup>4</sup> Berbicara mengenai hak-hak tersebut, maka tidak akan terlepas dengan keberadaan mereka yang membutuhkan tindakan afirmatif, salah satunya adalah penyandang disabilitas.

Perlindungan hukum yang telah diberikan oleh Pemerintah bagi mereka yang berkebutuhan khusus ini antara lain sudah dilakukan melalui instrument Pemerintah, antara lain Peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat yang kini telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Tidak terkecuali di DIY, maka komitmen untuk memberikan hak pada yang berkebutuhan khusus juga diberikan, yaitu melalui Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

Di samping Perda Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2012 tersebut, pemerintah Kota Yogyakarta merancang dan menerbitkan Perda Kota Yogyakarta, dimana pada Desember tahun 2018 lalu DPRD Kota Yogyakarta mengesahkan Raperda Disabilitas yang sejak 2016 dibahas bersama Pemerintah Kota Yogyakarta. Salah satu hak diantara hak-hak yang lain yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan tersebut adalah mengenai hak penyandang disabilitas dalam hal bekerja. Sejalan dengan apa yang dicantumkan di dalam UUD 1945 NRI, maka hak memperoleh pekerjaan dan diperlakukan tidak diskriminatif berlaku pada semua Warga Negara Indonesia, tidak terkecuali para penyandang disabilitas ini. Terkait dengan hak pekerjaan maka hubungannya dengan penyandang disabilitas dengan hak kepegawaiannya yaitu sebagai Aparatur Sipil Negara juga diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Bahkan di dalam Undang-Undang ini terdapat yang dinamakan Sistem Merit.<sup>5</sup> Namun adanya perlindungan hukum terkait dengan hak penyandang

<sup>4</sup> Ismail Shaleh, (2018), *Implementasi Pemenuhan Hak Bagi Penyandang Disabilitas Ketenagakerjaan di Semarang*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Volume 20, Nomor 1, April 2018, hlm.64.

<sup>5</sup> Menurut Pasal 1 angka 22 Undang-Undang No.5 Tahun 2014 yang dimaksud sistem merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

disabilitas, khususnya dalam hal kepegawaian sebagaimana yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai penyandang disabilitas di Daerah Istimewa Yogyakarta masih menimbulkan permasalahan. Hal ini dikarenakan terdapat ketidaksamaan dalam pemberian hak bagi penyandang disabilitas dalam peraturan tersebut. Adanya ketidaksamaan itu disebabkan oleh berbagai peraturan tentang penyandang disabilitas di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) masih belum harmonis. Seperti contohnya, di bagian mengingat pada Peraturan Daerah Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

Perda Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2012 tersebut masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, yang mana undang-undang tersebut kini sudah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Begitu juga untuk Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Penyandang Disabilitas yang masih merujuk pada Undang-Undang tentang Penyandang Cacat tersebut. Sedangkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta telah merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Sejalan dengan apa yang terdapat pada Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, yang telah merujuk pada Undang-Undang tentang Penyandang Disabilitas. Maka terlihat bahwa Pengaturan hak kepegawaian bagi penyandang disabilitas, di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 diatur berbeda.

Salah satu yang menjadi perbedaan yang terkait dengan hak kepegawaian tersebut adalah mengenai kuota penerimaan pegawai pada instansi pemerintah ataupun perusahaan negara. Pada Pasal 14 dan penjelasannya di Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat mengatur tentang perusahaan negara harus mempekerjakan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang penyandang cacat yang memenuhi persyaratan dan kualifikasi pekerjaan yang bersangkutan, untuk setiap 100 (seratus) orang karyawan, sedangkan pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas mengatur bahwa, “*Pemerintah, Pemerintah*

*Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah wajib mempekerjakan paling sedikit 2% (dua persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja.” Hal ini terlihat bahwa jumlah kuota untuk hak pegawai yang akan diterima di instansi pemerintahan berbeda antara Undang-Undang tentang Penyandang Cacat dan Undang-Undang tentang Penyandang Disabilitas.*

Oleh karena itu, hal tersebut nantinya akan menjadi permasalahan jika tidak ada harmonisasi antara peraturan tersebut, yang seharusnya semua peraturan sudah merujuk pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Oleh karena itu terdapat dua rumusan masalah yang akan dibahas yaitu yang pertama, bagaimana pengaturan mengenai hak-hak penyandang disabilitas terkait dengan hak kepegawaian di Daerah Istimewa Yogyakarta? Kedua, Apa upaya yang harus dilakukan sebagai bentuk harmonisasi peraturan perundang-undangan mengenai hak-hak penyandang disabilitas terkait dengan hak kepegawaian di Daerah Istimewa Yogyakarta?

## **Pembahasan**

### **Pengaturan Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas Terkait dengan Hak Kepegawaian di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Menurut Jack Donnely, HAM merupakan hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan oleh masyarakat, atau hanya berdasarkan hukum positif, melainkan karena semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>6</sup> HAM sifatnya melekat karena hak-hak yang dimiliki manusia tidak dapat dirampas dan dicabut.<sup>7</sup> Sedangkan Miriam Budiardjo mendefinisikan HAM sebagai hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan

<sup>6</sup> Jack Donnely, (2003), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca and London, Cornell University Press, hlm. 7-21.

<sup>7</sup> Soetandyo Wignjosebroto, (2003), *Hak-Hak Asasi Manusia : Konsep Dasar dan Pengertiannya Yang Klasik pada Masa-Masa Awal Perkembangan*, dalam *Toleransi dalam Keragaman : Visi untuk Abad ke-21 Kumpulan Tulisan tentang Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya dan The Asia Foundation, Surabaya, hlm 4

masyarakat.<sup>8</sup> Hak atas pekerjaan salah satunya menyangkut tentang hak kepegawaian. Hak kepegawaian merupakan hak yang berkenaan dengan hak bekerja di instansi pemerintahan atau menjadi Pegawai Negeri. Terdapat teori tentang Pegawai Negeri yang dikemukakan oleh beberapa ahli hukum administrasi negara. Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materiil mencermati hubungan antara negara dengan Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri sebagai tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.<sup>9</sup> Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadinata, kata pegawai berarti: “orang yang berkerja pada Pemerintah (Perusahaan dan sebagainya).” Sedangkan “negeri” berarti: “negara” atau “pemerintah.” Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintahan atau negara.<sup>10</sup>

Hak penyandang disabilitas termasuk hak yang dapat ditegakkan secara hukum, demikian juga karena seluruh HAM itu saling berkaitan maka suatu pendekatan berbasis HAM juga akan menuntut untuk memikirkan hak-hak lain manakah yang penting. Salah satu yang perlu ditegakkan disini adalah hak kepegawaian.<sup>11</sup> Hak kepegawaian disini merupakan hak yang menyangkut pemenuhan kuota bagi penyandang disabilitas yang terkait dengan besarnya kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintah. Hak kepegawaian disini merujuk pada hak menjadi pegawai negeri atau secara normatif kini disebut Aparatur Sipil Negara. Melihat pada pemenuhan hak kepegawaian di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tersebut, maka terdapat beberapa permasalahan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum bagi penyandang disabilitas di Daerah Istimewa Yogyakarta. Permasalahan ini terkait dengan ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan. ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan ini mengakibatkan pemberian hak kepegawaian yang berbeda antara kabupaten, kota, dan provinsi, yang kemudian memberikan ketidakadilan bagi penyandang disabilitas terutama berkenaan dengan besarnya minimal kuota penerimaan pegawai di instansi

<sup>8</sup> Miriam Budiarjo, (1982), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, hlm. 120.

<sup>9</sup> Sri Hartini, *et, al*, (2014), *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, Ctk ketiga, hlm.31.

<sup>10</sup> Rozali Abdullah, (1986), *Hukum Kepegawaian*, Rajawali Pres, Ctk: pertama, Jakarta, hlm.13.

<sup>11</sup> Gabriela Rompis, *Kartika, Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia*, Lex Administratum, Volume 4, Nomor 2, Februari 2016, hlm.175.

pemerintahan. ketidakharmonisan mengenai kuota ini terdapat pada peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, Peraturan Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo, Peraturan Daerah Kabupaten Sleman dan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta.

Pengaturan tentang hak kepegawaian mengenai kuota penerimaan pegawai, kini di undang-undang yang terbaru tentang Disabilitas, terdapat pada Pasal 53 ayat (1) dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas terdapat ketentuan bahwa, "*Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah wajib mempekerjakan paling sedikit 2% (dua persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja*". Sedangkan sebelum munculnya undang-undang yang terbaru tersebut, maka hak kepegawaian yang terakait dengan besaran kuota penerimaan pegawai diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

Pada penjelasan di Pasal 14 dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 dinyatakan bahwa, "*Perusahaan negara meliputi badan usaha milik negara (BUMN) dan badan usaha milik daerah (BUMD), sedangkan perusahaan swasta termasuk di dalamnya koperasi. Perusahaan harus mempekerjakan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang penyandang cacat yang memenuhi persyaratan dan kualifikasi pekerjaan yang bersangkutan, untuk setiap 100 (seratus) orang karyawan*". Maka dari dua peraturan tersebut sudah terlihat bahwa terdapat perbedaan terkait kuota penerimaan pegawai pemerintah, yaitu pada peraturan yang lama, yakni di Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 perusahaan pemerintah wajib mempekerjakan sekurang-kurangnya satu orang penyandang disabilitas, namun pada peraturan yang baru, yakni dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 maka perusahaan pemerintah wajib mempekerjakan dua persen penyandang disabilitas.

Perbedaan kuota penerimaan sebagai hak kepegawaian penyandang disabilitas tersebut tidak hanya diatur dalam undang-undang, namun juga diatur di dalam Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Daerah Kota, seperti di Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun, terdapat permasalahan yang muncul karena

terdapat ketidaksamaan undang-undang yang dijadikan sebagai dasar acuan peraturan daerah tersebut.

Pada Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, di dalam peraturan tersebut tercantum pada Pasal 31 ayat (1) dan ayat (2). Pada Pasal (1) disebutkan bahwa:

*“Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota memfasilitasi pemenuhan kuota paling kurang 1% (satu persen) tenaga kerja bagi Penyandang Disabilitas pada perusahaan daerah dan/atau perusahaan swasta yang menggunakan tenaga kerja paling sedikit 100 (seratus) orang”.*

Kemudian di Pasal 31 ayat (2) dinyatakan,

*“Perusahaan daerah dan/atau perusahaan swasta yang tidak memenuhi kuota kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disamping dikenakan sanksi Pidana, Gubernur dan/atau Bupati Walikota melalui SKPD yang memiliki tugas pokok dan fungsi di bidang perijinan memberikan sanksi administrasi berupa teguran tertulis dan/atau pencabutan ijin”.*

Di dalam peraturan daerah tersebut terlihat bahwa Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/ Kota wajib memberikan kuota sebesar 1% (satu persen) tenaga kerja bagi penyandang disabilitas pada perusahaan daerah. Ini berarti dalam peraturan tersebut undang-undang yang digunakan sebagai acuan adalah Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, karena jika merujuk pada undang-undang yang baru, maka Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah wajib mempekerjakan paling sedikit 2% (dua persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai. Kemudian di samping itu juga terdapat peraturan daerah kabupaten/kota, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo No. 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Penyandang Disabilitas.

Pada Pasal 21 dinyatakan bahwa:

*“Pemerintah Daerah memfasilitasi pemenuhan kuota paling kurang 1% (satu per seratus) tenaga kerja bagi penyandang disabilitas pada perusahaan daerah dan/atau perusahaan swasta yang menggunakan tenaga kerja paling sedikit 100 (seratus) orang”.*

Jika melihat ketentuan yang diatur tersebut maka jelas masih mengacu pada undang-undang yang dahulu. Kemudian terdapat Peraturan Daerah Kabupaten Sleman. Pada Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 1 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Di dalam peraturan tersebut dinyatakan di dalam Pasal 26 di ayat (1) dinyatakan jika, “*Badan Usaha Milik Daerah wajib mempekerjakan penyandang disabilitas paling sedikit 2% (dua persen) dari jumlah seluruh pegawai atau pekerjanya*”.

Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tersebut telah jelas bahwa aturan yang digunakan sebagai acuan pembentukannya adalah undang-undang penyandang disabilitas yang terbaru, yakni Undang-Undang No. 8 Tahun 2016. Sama halnya dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2019 tentang Pemajuan, Perlindungan, dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, yang mana di Pasal 29 ayat (1) bahwa, *Pemerintah Daerah dan Badan Usaha Milik Daerah wajib memberikan kuota formasi pekerjaan paling sedikit 2% (dua persen) untuk Penyandang Disabilitas dari kebutuhan pegawai atau pekerja*. Permasalahan ketidakharmonisan antara undang-undang dan peraturan daerah ini antara lain disebabkan karena terdapat peraturan daerah yang dibuat sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 dan masih berlaku hingga saat ini. Namun, terdapat pula peraturan daerah yang lahir setelah adanya Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tersebut.

Ketidaharmonisan disini bisa dimaknai bahwa pengaturan yang dihasilkan tidak selaras atau serasi, jika dikaitkan dengan ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan berarti terdapat ketentuan yang diatur berbeda antara satu peraturan dengan peraturan yang lainnya. Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>12</sup> Harmonisasi hukum sendiri adalah upaya atau proses untuk merealisasikan

---

<sup>12</sup> Kusnu Goeaniadhe, (2010), *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Ctk. Pertama, Nasa Media, hlm.13.

keselarasan, kesesuaian, kesersian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan.<sup>13</sup>

Berarti disini terdapat ketidakselarasan norma-norma hukum yang diatur di beberapa peraturan, yang apabila dikaitkan dengan potensi awal terjadi peraturan ini dikarenakan antara lain karena, jumlah peraturan perundang-undangan yang banyak yang berlaku dalam tata pemerintahan serta kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum.<sup>14</sup> Permasalahan yang sedang dibahas disini timbul dikarenakan permasalahan mengenai jumlah perundang-undangan yang banyak. Terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang besarnya minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintah bagi penyandang disabilitas dengan jumlah yang cukup banyak.

Adapun yang dimaksud dengan harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyetaraan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>15</sup> Bahwasannya terdapat prinsip dan asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu salah satunya terdapat kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagai pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Jika berbicara mengenai harmonisasi, maka tidak terlepas pada teori norma hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, dimana kesesuaian hierarki merupakan salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Teori norma hierarki yang dikemukakan oleh Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang.<sup>16</sup> yang kemudian dalam teori norma hierarki ini juga berlaku *asas hukum lex superior derogate inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm.8.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm.11.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.13.

<sup>16</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, (2007), *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, hlm.41.

hukum yang tingkatannya dibawahnya). Maka sesuai dengan asas ini, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, karena tingkatan peraturan daerah lebih rendah daripada undang-undang seperti yang ada di dalam Pasal 7 Undang-undang 12 Tahun 2011. Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian. Hak penyandang disabilitas untuk menjadi pegawai merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari jaminan hak atas pekerjaan. Dalam Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, hak atas pekerjaan telah dijamin. Pada Pasal 16 dinyatakan bahwa, *“Setiap penyandang disabilitas mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk mendapatkan pekerjaan dan/atau melakukan pekerjaan yang layak.”*

Terkait dengan hak untuk menjadi pegawai, Pasal 30 ayat (1) Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2012 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota harus memberikan kuota paling sedikit 1% (satu persen) bagi tenaga kerja Penyandang Disabilitas dalam setiap penerimaan Pegawai Negeri Sipil. Penerimaan Pegawai Negeri Sipil juga harus menjamin aksesibilitas dalam proses penerimaan seleksi. Pada Pasal 31 ayat (1) juga dinyatakan bahwa, *“Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/Kota memfasilitasi pemenuhan kuota paling kurang 1% (satu persen) bagi tenaga kerja Penyandang Disabilitas pada perusahaan daerah dan/atau perusahaan swasta yang menggunakan tenaga kerja paling sedikit 100 (seratus) orang.”* Perusahaan daerah dan/atau perusahaan swasta yang tidak memenuhi kuota kerja, dikenakan sanksi pidana, Gubernur dan/atau Walikota melalui SKPD yang memiliki tugas pokok dan fungsi di bidang perijinan memberikan sanksi administrasi berupa teguran tertulis dan/atau pencabutan izin.

Hak pekerjaan bagi penyandang disabilitas dalam Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas cukup menjamin beberapa hak fundamental penyandang disabilitas. Namun demikian, ada beberapa aturan dalam Peraturan Daerah yang secara langsung bertentangan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Salah satu

perbedaan pokoknya terletak pada mandat kuota tenaga kerja yang tidak harmonis dan bertentangan antara satu dengan lainnya. Pada Pasal 53 ayat (1) dinyatakan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah wajib mempekerjakan paling sedikit 2 % (dua persen) Penyandang Disabilitas dari pegawai atau pekerja. Pada ayat (2) dinyatakan bahwa perusahaan swasta wajib mempekerjakan paling sedikit 1% (satu persen) Penyandang Disabilitas dari jumlah pegawai atau pekerja.

Perbedaan lain Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2012 dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 terkait dengan hak atas pekerjaan adalah norma jaminannya. Ada beberapa ketentuan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas belum diatur dalam Perda No. 4 Tahun 2012. Perbedaan tersebut salah satunya terletak karena Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 merevisi Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dimana Undang-Undang terakhir ini masih menjadi rujukan penyusunan Perda No. 4 Tahun 2012. Ada banyak substansi hukum yang diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas belum dimasukkan ke dalam Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2012.<sup>17</sup>

## **Upaya yang Harus Dilakukan Sebagai Bentuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas Terkait dengan Hak Kepegawaian di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Membaca berbagai macam peraturan disabilitas, baik di undang-undang maupun peraturan daerah yang ada di Daerah istimewa Yogyakarta telah terlihat terjadi ketidakharmonisan di dalam pengaturan mengenai hak kepegawaian bagi penyandang disabilitas yang terkait dengan besarnya kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintah. ketidakharmonisan ini dikarenakan karena terdapat peraturan daerah yang dibuat sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 dan masih berlaku hingga saat ini. Namun, terdapat pula peraturan daerah yang lahir setelah adanya Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tersebut. Peraturan daerah yang ada sebelum

---

<sup>17</sup> Dikutip dari M. Syafi'ie, *Peraturan Daerah Disabilitas Perlu direvisi*, Koran Kedaulatan Rakyat 7 November 2018.

dikeluarkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 yaitu Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dan Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo No. 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Penyandang Disabilitas, dimana kedua peraturan daerah ini masih berlaku hingga saat ini. Sedangkan kedua peraturan tersebut mengatur minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintah merujuk pada Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 yaitu sebesar 1 %. Namun, berbeda dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 1 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Perda tersebut telah merujuk kepada Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 yang kemudian mengatur minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintah sebesar 2%.

Maka jika dilihat dari berbagai macam peraturan perundang-undangan tersebut, terjadi ketidakharmonisan pengaturan mengenai minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintah bagi penyandang disabilitas. Oleh karena itu dibutuhkan harmonisasi mengenai peraturan perundang-undangan mengenai hak-hak penyandang disabilitas terkait dengan hak kepegawaian di Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketidakharmonisan ini dapat menjadikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sehingga tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan terhadap berbagai bentuk norma hukum yang demikian maka dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*).<sup>18</sup> Kontrol norma ini juga berkaitan dengan apa yang disebut dengan teori pengujian norma hukum. Pengujian norma hukum dapat dilakukan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Terkait dengan permasalahan ketidakharmonisan yang terjadi dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang minimal kuota penerimaan

---

<sup>18</sup> Imam Soebechi, (2012), *Judicial Review* Perda Pajak dan Retribusi Daerah, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 196.

pegawai di instansi pemerintah, maka dalam hal ini dapat dilakukan kontrol oleh lembaga legislatif. Sebab permasalahan yang ada disebabkan karena lahirnya undang-undang yang baru terkait dengan penyandang disabilitas yang oleh sebagian peraturan daerah tidak mengikuti perubahan undang-undang tersebut, yang semestinya peraturan daerah tersebut merujuk pada undang-undang yang berubah. Disamping itu terdapat sebagian peraturan daerah yang sudah merujuk pada undang-undang yang baru. Oleh karena itu, hal tersebut menimbulkan ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, terutama pasal yang berhubungan dengan minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintah.

Kontrol yang dilakukan oleh lembaga legislatif atau yang dinamakan dengan *legislative review* adalah merupakan hak pengujian yang dimiliki lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang untuk melakukan peninjauan atau perubahan perundang-undangan. Istilah lain yang digunakan selain *legislative review* adalah *political review* karena peninjauan atau perubahan undang-undang dilakukan oleh poros kekuasaan yang bersumber dari politik. Kontrol ini dilakukan terkait dengan apabila suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang membentuknya, dalam hal ini adalah DPRD baik di Provinsi maupun Kabupaten. Sehingga undang-undang atau peraturan daerah dimaksud dicabut dan diterbitkan undang-undang atau peraturan daerah yang baru maka hal ini disebut *legislative review*.<sup>19</sup> Adapun fungsi dan kewenangan *legislative review* badan legislatif ini tercantum pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang

Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di Pasal 316 ayat (1) dinyatakan bahwa, “*DPRD Provinsi mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.*” Kemudian di Pasal 317 ayat (1) huruf c dinyatakan bahwa DPRD Provinsi mempunyai wewenang dan tugas dalam melaksanakan pengawasan terhadap

---

<sup>19</sup> Imam Soebechi, *Ibid*, hlm.185-186.

pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi. Begitu juga untuk DPRD Kabupaten/ Kota yang mempunyai fungsi dan kewenangan yang sama dengan DPRD Provinsi dalam melaksanakan pengawasan terhadap peraturan daerah yang tertuang pada Pasal 365 dan Pasal 366 ayat (1) huruf c. Maka, jika dilihat dari permasalahan tentang harmonisasi hak penyandang disabilitas yang terkait dengan minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintahan tersebut, lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan *legislative review* yang berwenang dalam hal ini pertama adalah DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk merevisi Perda Provinsi DIY Nomor 4 Tahun 2012, agar jumlah minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintahan bagi penyandang disabilitas disesuaikan dengan yang ada di Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yaitu dari 1% (satu persen) menjadi 2% (dua persen). Begitu juga Perda Kabupaten/Kota yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Perda Kabupaten/ Kota yang perlu direvisi adalah Peraturan Daerah Kabupaten Kulonprogo No. 3 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Penyandang Disabilitas, yang masih mencantumkan minimal kuota sebesar 1 % (satu persen), maka perlu di revisi oleh DPRD Kabupaten Kulonprogo selaku lembaga yang membuat Perda tersebut.

## **Penutup**

Pengaturan hak pekerjaan yang didalamnya terkait hak menjadi pegawai bagi penyandang disabilitas di Yogyakarta secara normative berbeda aturan terbaru terkait penyandang disabilitas. Hak pegawai di Yogyakarta diatur dalam Perda No. 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dan secara normatif banyak yang berbeda dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Perbedaan pokoknya terkait kuota untuk menjadi pegawai.

Perda memberikan kuota 1% (satu persen) karena merujuk pada Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, padahal di Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 kuota sudah diubah menjadi 2% (dua persen), maka dalam hal ini belum ada harmonisasi. Upaya hukum dari ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan besarnya minimal kuota penerimaan pegawai di instansi pemerintahan tersebut dapat dilakukan dengan perubahan atas kewenangan yang dimiliki oleh lembaga legislatif atau yang dinamakan dengan *legislative review* adalah merupakan hak pengujian yang dimiliki lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang untuk melakukan peninjauan atau perubahan perundang-undangan yang dalam hal ini merupakan fungsi DPRD Provinsi DIY dan DPRD Kabupaten Kulonprogo.

### Daftar Pustaka

#### Buku

- Abdullah, Rozali , (1986), *Hukum Kepegawaian*, Jakarta, Rajawali Press.
- Budiarjo, Miriam, (1982), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia.
- Donnelly, Jack, (2003), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Goesniadhie, Kusnu, (2010), *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan Baik*, Nasa Media.
- Hartini, Sri,*et,al*, (2014), *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Soebechi, Imam, (2012), *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, (2003), *Hak-Hak Asasi Manusia : Konsep Dasar dan Pengertiannya Yang Klasik pada Masa-Masa Awal Perkembangan*, dalam *Toleransi dalam Keragaman : Visi untuk Abad ke-21 Kumpulan Tulisan tentang Hak Asasi Manusia*, Surabaya, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya dan The Asia Foundation.

#### Jurnal

Gabriela Rompis, (2016), *Kartika, Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia*, Lex Administratum, Volume 4, Nomor 2, Februari 2016.

Jazim Hamidi, (2016), *Perlindungan Hukum terhadap Disabilitas dalam Memenuhi Hak Mendapatkan Pendidikan dan Pekerjaan*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Nomor 4, Volume 23, Oktober 2016.

Ismail Shaleh, (2018), *Implementasi Pemenuhan Hak Bagi Penyandang Disabilitas Ketenagakerjaan di Semarang*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Volume 20, Nomor 1, April 2018.

## Media Cetak

M. Syafi'ie, (2018), *Peraturan Daerah Disabilitas Perlu direvisi*, Koran Kedaulatan Rakyat 7 November 2018.

## Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.