

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penyandang Disabilitas

1. Pengertian Penyandang Disabilitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia¹ penyandang diartikan dengan orang yang menyandang (menderita) sesuatu. Sedangkan disabilitas merupakan kata bahasa Indonesia yang berasal dari kata serapan bahasa Inggris *disability* (jamak: *disabilities*) yang berarti cacat atau ketidakmampuan.

Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, penyandang disabilitas yaitu orang yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dan sikap masyarakatnya dapat menemui hambatan yang menyulitkan untuk berpartisipasi penuh dan efektif berdasarkan kesamaan hak.²

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dalam pokok-pokok konvensi point 1 (pertama) pembukaan memberikan pemahaman, yakni;

¹Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, *Edisi Ke empat*, (Departemen Pendidikan Nasional: Gramedia, Jakarta, 2008).

² Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5251)

Setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan secara selayaknya, yang terdiri dari, penyandang cacat fisik; penyandang cacat mental; penyandang cacat fisik dan mental.³

Menurut Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pelayanan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara selayaknya, yang terdiri dari: penyandang disabilitas fisik, penyandang disabilitas mental serta penyandang disabilitas fisik dan mental.⁴

Orang berkebutuhan khusus (disabilitas) adalah orang yang hidup dengan karakteristik khusus dan memiliki perbedaan dengan orang pada umumnya. Karena karakteristik yang berbeda inilah memerlukan pelayanan khusus agar dia mendapatkan hak-haknya sebagai manusia yang hidup di muka bumi ini. Orang berkebutuhan khusus memiliki defenisi yang sangat luas, mencakup orang-orang yang memiliki cacat fisik, atau kemampuan IQ (*Intelligence Quotient*) rendah, serta orang dengan permasalahan sangat kompleks, sehingga fungsi-fungsi kognitifnya mengalami gangguan.

³ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3670).

⁴ Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 10 Tahun 2013 tentang Pelayanan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas

2. Jenis-jenis Disabilitas

Terdapat beberapa jenis orang dengan kebutuhan khusus/disabilitas. Ini berarti bahwa setiap penyandang disabilitas memiliki definisi masing-masing yang mana kesemuanya memerlukan bantuan untuk tumbuh dan berkembang secara baik.

Jenis-jenis penyandang disabilitas⁵ :

1. Disabilitas Mental. Kelainan mental ini terdiri dari⁶:
 - a. Mental Tinggi. Sering dikenal dengan orang berbakat intelektual, di mana selain memiliki kemampuan intelektual di atas rata-rata dia juga memiliki kreativitas dan tanggungjawab terhadap tugas.
 - b. Mental Rendah. Kemampuan mental rendah atau kapasitas intelektual/*IQ* (*Intelligence Quotient*) di bawah rata-rata dapat dibagi menjadi 2 kelompok yaitu anak lamban belajar (*slow learners*) yaitu anak yang memiliki *IQ* (*Intelligence Quotient*) antara 70-90. Sedangkan anak yang memiliki *IQ* (*Intelligence Quotient*) di bawah 70 dikenal dengan anak berkebutuhan khusus.
 - c. Berkesulitan Belajar Spesifik. Berkesulitan belajar berkaitan dengan prestasi belajar (*achievement*) yang diperoleh
2. Disabilitas Fisik. Kelainan ini meliputi beberapa macam, yaitu⁷:
 - a. Kelainan Tubuh (Tuna Daksa). Tunadaksa adalah individu yang memiliki gangguan gerak yang disebabkan oleh kelainan neuro-muskular dan struktur tulang yang bersifat bawaan, sakit atau akibat kecelakaan (kehilangan organ tubuh), polio dan lumpuh.

⁵.Pengelompokan penyandang cacat pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dibagi menjadi penyandang cacat mental, penyandang cacat fisik dan penyandang cacat mental dan fisik, Pasal 1 ayat (1).

⁶Nur Kholis Reefani, *Panduan Anak Berkebutuhan Khusus*, (Yogyakarta:Imperium.2013), hlm.17

⁷ Ibid.

- b. Kelainan Indera Penglihatan (Tuna Netra). Tunanetra adalah individu yang memiliki hambatan dalam penglihatan. Tunanetra dapat diklasifikasikan kedalam dua golongan yaitu: buta total (*blind*) dan *low vision*.
 - c. Kelainan Pendengaran (Tunarungu). Tunarungu adalah individu yang memiliki hambatan dalam pendengaran baik permanen maupun tidak permanen. Karena memiliki hambatan dalam pendengaran individu tunarungu memiliki hambatan dalam berbicara sehingga mereka biasa disebut tunawicara.
 - d. Kelainan Bicara (Tunawicara), adalah seseorang yang mengalami kesulitan dalam mengungkapkan pikiran melalui bahasa verbal, sehingga sulit bahkan tidak dapat dimengerti oleh orang lain. Kelainan bicara ini dapat dimengerti oleh orang lain. Kelainan bicara ini dapat bersifat fungsional di mana kemungkinan disebabkan karena ketunarunguan, dan organik yang memang disebabkan adanya ketidaksempurnaan organ bicara maupun adanya gangguan pada organ motorik yang berkaitan dengan bicara.
3. Tunaganda (disabilitas ganda).Penderita cacat lebih dari satu kecacatan (yaitu cacat fisik dan mental)

B. Hak Atas Pendidikan

Hak dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa hak adalah (1) yang benar, (2) milik kepunyaan, (3) kewenangan, (4) kekuasaan untuk berbuat sesuatu, (5) kekuasaan untuk berbuat sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, dan (6) derajat atau martabat.⁸ Pengertian yang luas tersebut mengandung prinsip bahwa hak adalah sesuatu yang oleh sebab itu seseorang (pemegang) pemilik keabsahan

⁸Poerwardarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta; Balai Pustaka, 2001), hlm.174.

untuk menuntut sesuatu yang dianggap tidak dipenuhi atau diingkari. Seseorang yang memegang hak atas sesuatu, maka orang tersebut dapat melakukan sesuatu tersebut sebagaimana dikehendaki, atau sebagaimana keabsahan yang dimilikinya. Kewajiban dasar manusia adalah seperangkat kewajiban yang apabila tidak dilaksanakan tidak memungkinkan terlaksananya dan tegaknya hak asasi manusia.⁹

Menurut L.J. Van Apeldoorn hak adalah hukum yang dihubungkan dengan seorang manusia atau subyek hukum dan demikian menjelma menjadi suatu kekuasaan dan suatu hak timbul apabila hukum mulai bergerak.¹⁰Dari beberapa pengertian diatas dapat ditarik substansi dari hak tersebut yakni sesuatu yang dimiliki subyek hukum yang apabila tidak dipenuhi maka subyek hukum tersebut dapat menuntutnya.

Istilah pendidikan berasal dari kata *paedagogie*. Istilah tersebut berasal dari bahasa Yunani, yaitu *paedos* dan *agoge*, yang berarti “saya membimbing, memimpin anak”. Berdasarkan asal kata tersebut, maka pendidikan memiliki pengertian seorang yang tugasnya membimbing anak di dalam pertumbuhannya kepada arah berdiri sendiri dan bertanggung jawab.

Pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa mempersiapkan generasi mudanya untuk menjalankan kehidupan dan untuk memenuhi tujuan hidup secara efektif dan efisien. Menurut Azyumardi Azra, pendidikan lebih sekedar pengajaran. Pendidikan adalah suatu proses dimana suatu bangsa atau negara

⁹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

¹⁰ C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta; Balai Pustaka, 1989), hlm.120.

membina dan mengembangkan kesadaran diri diantara individu-individu.¹¹

Nowak menyimpulkan bahwa terdapat empat tujuan dasar pendidikan yang telah disepakati secara universal yakni :

1. Memungkinkan umat manusia secara bebas mengembangkan kepribadian dan martabatnya.
2. Memungkinkan umat manusia berpartisipasi secara aktif dalam masyarakat yang bebas dalam semangat saling bertoleransi dan penghormatan kepada orang tua.
3. Untuk mengembangkan penghormatan kepada orang tua, nilai kebangsaan dan lingkungan alam.
4. Mengembangkan penghormatan pada hak asasi manusia, kebebasan dasar dan pemeliharaan perdamaian.¹²

Dengan demikian, pendidikan benar-benar menjadi kebutuhan yang tidak hanya dibutuhkan oleh satu individu ataupun kelompok saja, tetapi menjadi kebutuhan setiap orang dalam hal membangun dan mengembangkan moral dan kehidupan setiap individu dalam suatu bangsa atau negara. Ki Hajar Dewantara, menyatakan bahwa pendidikan merupakan tuntunan di dalam hidup tumbuhnya anak-anak. Adapun maksudnya, pendidikan menuntun segala kekuatan kodrat yang ada pada anak-anak itu, agar mereka sebagai manusia dan sebagai anggota masyarakat dapatlah mencapai keselamatan dan kebahagiaan setinggi-tingginya.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, mendefinisikan pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat bangsa dan negara.

¹¹Azyumardi Azra, *Paradigma Membangun Karakter Bangsa Melalui Pendidikan*, (Jakarta: Kompas, 2010), hal.12.

¹² Rhona K.M Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), Hlm.123.

Dari beberapa pengertian pendidikan diatas secara redaksional mengandung perbedaan namun secara substansi mempunyai bagian-bagian yang sama yakni menunjukkan suatu proses bimbingan yang terdiri dari pendidik, anak didik dan tujuan dari pendidikan yang dilakukan melalui sarana tertentu. Hak pendidikan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang dimiliki oleh subyek hukum untuk mendapatkan pendidikan dan apabila tidak dipenuhi dapat dituntut.

C. Jaminan Pemenuhan Hak Pendidikan Penyandang Disabilitas

Jaminan berasal dari kata jamin yang artinya, tanggungan dalam konteks penulisan ini jaminan dimaknai sebagai pengakuan dan pertanggung jawaban atau garansi, pemenuhan atas negara terhadap hak-hak asasi warga negaranya.¹³

1. Undang-Undang Dasar 1945

Pendidikan merupakan hak konstitusional, yang dijamin implementasinya secara nasional berdasarkan konstitusi. Di Indonesia hak ini diakui dan dijamin di dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Tanggung jawab negara di dalam pendidikan dituangkan di dalam pasal-pasal dalam UUD 1945, dan sasaran pendidikan secara konkret adalah “...mencerdaskan kehidupan bangsa...” sebagaimana yang tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945. Tidak ada pembedaan atau bentuk diskriminasi terhadap penikmatan hak pendidikan termasuk penyandang disabilitas. Negara dalam hal ini juga mengupayakan untuk dapat memenuhi hak pendidikan dengan cara menyediakan akses dan sarana yang dapat membantu dan memberi kemudahan dalam pencapaian haknya dengan

¹³Poerwardarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta; Balai Pustaka, 2001).

derajat kedisabilitasannya. Hak atas pendidikan dijamin di dalam konstitusi UUD 1945 sebagaimana yang tertuang di dalam pasal:

a. Pasal 28 C UUD 1945

“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

b. Pasal 28 E ayat (1)

Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

c. Pasal 31 ayat (1)

1. Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
2. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
3. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan Undang-Undang.
4. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

5. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

2. Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas

The Convention on The Rights of Persons with Disabilities (CRPD) merupakan Konvensi Internasional Hak-Hak Penyandang Cacat yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada sidang ke-61 tanggal 13 Desember 2006. Pemerintah Indonesia telah menandatangani *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas) pada tanggal 30 Maret 2007 di New York. Kemudian pada Tahun 2011 Indonesia meratifikasi konvensi dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Penyandang Disabilitas.

Pasal 24 ayat (1) dalam konvensi menyebutkan “ Negara-Negara Pihak mengakui hak penyandang disabilitas atas pendidikan. Dalam rangka memenuhi hak ini tanpa diskriminasi dan berdasarkan kesempatan yang sama, Negara-Negara Pihak harus menjamin sistem pendidikan yang bersifat inklusif pada setiap tingkatan dan pembelajaran seumur hidup yang terarah kepada” :

- a. Pengembangan seutuhnya potensi diri dan rasa martabat dan harga diri, serta penguatan penghormatan terhadap hak asasi manusia, kebebasan fundamental dan keragaman manusia;
- b. Pengembangan atas kepribadian, bakat dan kreatifitas, serta kemampuan mental dan fisik dari penyandang disabilitas hingga mencapai potensi mereka sepenuhnya;

- c. Memungkinkan penyandang disabilitas untuk berpartisipasi secara efektif di dalam masyarakat yang bebas.

Untuk memenuhi ketentuan hak diatas maka pada ayat (2) dinyatakan “Negara-Negara Pihak harus menjamin bahwa:

- a. Penyandang disabilitas tidak dikecualikan dari sistem pendidikan umum berdasarkan alasan disabilitas, dan bahwa penyandang disabilitas anak tidak dikecualikan dari pendidikan dasar wajib dan gratis atau dari pendidikan lanjutan berdasarkan alasan disabilitas;
- b. Penyandang disabilitas dapat mengakses pendidikan dasar dan lanjutan yang inklusif, berkualitas dan gratis atas dasar kesetaraan dengan yang lain di dalam masyarakat di mana mereka tinggal;
- c. Penyediaan akomodasi yang beralasan bagi kebutuhan individual tersebut;
- d. Penyandang disabilitas menerima dukungan yang dibutuhkan, di dalam sistem pendidikan umum, guna memfasilitasi pendidikan yang efektif;
- e. Sarana pendukung individu yang efektif tersedia di lingkungan yang dapat memaksimalkan pengembangan akademis dan sosial, konsisten dengan tujuan untuk penyertaan penuh.

Negara-negara pihak harus memungkinkan penyandang disabilitas untuk mempelajari keahlian hidup dan pengembangan sosial untuk memfasilitasi partisipasi penuh dan setara dalam pendidikan dan sebagai anggota masyarakat.

Untuk tujuan ini, Negara-Negara Pihak wajib mengambil langkah-langkah yang sesuai, termasuk:

- a. Memfasilitasi pembelajaran Braille, tulisan alternatif, bentuk, sarana dan format komunikasi yang bersifat *augmentatif* dan alternatif serta orientasi dan keterampilan mobilitas, serta memfasilitasi sistem dukungan dan mentoring sesama penyandang disabilitas;
- b. Memfasilitasi pelajaran bahasa isyarat dan pemajuan identitas linguistik dari komunitas tuna rungu;
- c. Menjamin bahwa pendidikan orang-orang, termasuk anak-anak, yang tuna netra, tuna rungu atau tuna netra-rungu, disampaikan dalam bahasa, bentuk dan sarana komunikasi yang paling sesuai bagi individu dan di dalam lingkungan yang memaksimalkan pengembangan akademis dan sosial.

Untuk menjamin pemenuhan hak tersebut, Negara-Negara Pihak harus mengambil kebijakan-kebijakan yang sesuai untuk mempekerjakan guru-guru, termasuk guru dengan disabilitas, yang memiliki kualifikasi dalam bahasa isyarat dan/atau Braille, dan untuk melatih para profesional dan staf yang bekerja dalam berbagai tingkatan pendidikan. Pelatihan akan mengikutsertakan kesadaran mengenai disabilitas dan penggunaan bentuk sarana dan format komunikasi serta teknik dan bahan pendidikan yang bersifat *augmentatif* dan alternatif guna mendukung penyandang disabilitas.

Negara-Negara Pihak harus menjamin bahwa penyandang disabilitas dapat mengakses pendidikan umum menengah, pelatihan kejuruan, pendidikan dewasa, dan pembelajaran seumur hidup tanpa diskriminasi dan atas dasar kesetaraan dengan yang lainnya. Untuk mencapai tujuan ini, Negara-Negara Pihak harus menjamin bahwa akomodasi yang beralasan tersedia bagi penyandang disabilitas.

3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Disabilitas

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Sebagai warga negara Indonesia kedudukan, hak, kewajiban, dan peran penyandang cacat adalah sama dengan warga lainnya. Oleh karena itu, peningkatan peran para penyandang cacat dalam pembangunan nasional sangat penting untuk mendapat perhatian dan didayagunakan sebagaimana mestinya. Perlindungan yang diberikan pada Undang-Undang dalam memberikan perlindungan hukum terhadap kedudukan, hak, kewajiban dan peran para penyandang cacat sebagai berikut:

Pada Bab III mengenai hak dan kewajiban Pasal 5 menyebutkan “Setiap penyandang cacat mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan”. Aspek kehidupan dan penghidupan yang termuat dalam pasal tersebut dipertegas batasannya dalam bagian penjelasan yakni meliputi antara lain aspek agama, kesehatan, pendidikan, sosial, ketenagakerjaan, ekonomi, pelayanan umum, hukum, budaya, politik, pertahanan keamanan, olahraga, rekreasi dan informasi.

Pasal 6 kemudian menyebutkan setiap penyandang cacat berhak memperoleh:

- (1) Pendidikan pada semua jalur satuan, jalur, jenis dan jenjang pendidikan;

- (2) Perlakuan yang sama untuk berperan dalam pembangunan dan menikmati hasil-hasilnya.

Pasal 11 menyatakan setiap penyandang cacat mempunyai kesamaan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan pada satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan sesuai dengan jenis dan derajat kecacatannya. Ketentuan ini mempertegas hak dan kesempatan yang sama bagi penyandang cacat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang ini yang berkaitan dengan bidang pendidikan.

Pasal 12 mengatur tentang kewajiban lembaga pendidikan untuk memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama kepada penyandang cacat sebagai peserta didik pada satuan, jalur, jenis, dan jenjang pendidikan sesuai dengan jenis dan derajat kecacatan dan kemampuannya. Penjelasan Pasal ini menyebutkan bahwa perlakuan yang sama dimaksudkan agar penyandang cacat sebagai peserta didik mendapatkan kesamaan perlakuan sebagaimana peserta didik lainnya, termasuk dalam kesamaan perlakuan untuk mendapatkan sarana dan prasarana pendidikan. Sedangkan yang dimaksud satuan, jalur, jenis dan jenjang pendidikan adalah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional.

4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Bab IV bagian kesatu mengenai hak dan Kewajiban Warga Negara Pasal 5 ayat menyebutkan bahwa:

- (1) Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu.

- (2) Warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus
- (3) Warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus.
- (4) Warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus.
- (5) Setiap warga negara berhak mendapat kesempatan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Bagian Kesebelas tentang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan

Khusus Pasal 32 menyebutkan:

- (1) Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.
- (2) Pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi.
- (3) Ketentuan mengenai pelaksanaan pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

D. Otonomi Daerah

Secara etimologi, istilah “otonomi” berasal dari bahasa latin, *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos* yang berarti aturan. Berdasarkan etimologi tersebut, otonomi diartikan sebagai mengatur atau memerintah sendiri. Jadi otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab dari pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah.

Menurut Moh. Mahfud, otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah

daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya.¹⁴

Hakikat dari otonomi daerah adalah sebagai berikut:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri sebagai suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dan hak dalam hak dan mengatur rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah; penetapan kebijakan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah pusat.
2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonomi itu di luar batas wilayah daerahnya.
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government*, *self sufficirnce*, dan *self regulation toits law dan affair*, daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.¹⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud daerah otonom (sebagai sebutan umum bagi Provinsi, Kabupaten dan Kota) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁴Mahfud MD, *Politik Hukum Indonesia*,(Jakarta: Pustaka LP3ES,1998), hlm.93.

¹⁵Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 34-35.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasan pada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam pembentukan daerah otonom dan penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan potensi keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Jadi, otonomi luas dimaksudkan bahwa kepada daerah diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintah yang tidak ditangani oleh pemerintah sendiri, sehingga isi otonom dapat dikatakan banyak jumlah dan jenisnya. Disamping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri

terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Jadi, otonomi nyata adalah tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintah yang senyatanya sudah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakter daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Sedangkan Otonomi yang bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semaksimal baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara daerah dan pusat serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Adapun tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memberdayakan daerah dalam bentuk peningkatan pelayanan, perlindungan, kesejahteraan, prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat, menumbuhkembangkan demokrasi,

pemerataan dan keadilan serta persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional dengan mengingat asal-usul suatu daerah yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

E. Pemerintahan Daerah dan Kewenangan Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kata pemerintah, pemerintahan, pemerintah daerah, dan pemerintahan daerah jelas dibedakan artinya satu sama lain. Dalam ketentuan umum dirumuskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat, yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kata Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Kemudian itu kata pemerintahan daerah dikaitkan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan Demikian, kata pemerintahan dalam arti penyelenggaraan pemerintahan daerah dibedakan dari kata pemerintah dalam arti penyelenggaraan pemerintahan dibedakan dari kata pemerintah yang merupakan subyek penyelenggaranya.¹⁶

Penyelenggaraan urusan pemerintahan mempunyai hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan hubungan tersebut,

¹⁶ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm.411.

pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan diatas maka pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau pemerintahan desa. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 menyatakan “Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat”. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

Sebagaimana telah kita ketahui sebelumnya, bahwa desentralisasi adalah penyerahan sebagian kewenangan dan tugas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dikelola sesuai kemampuan dan kompetensi yang dimiliki untuk

meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam proses desentralisasi, tidak semua kewenangan dan tugas menjadi wilayah/domain pemerintah pusat diserahkan ke daerah. Salah satu bidang tugas dan kewenangan yang diserahkan ke daerah-daerah, khususnya kabupaten/kota adalah bidang pendidikan.¹⁷

Selain urusan pemerintahan yang terdapat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka urusan pemerintahan tersebut dapat dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007, maka urusan pemerintahan yang dibagi-bagi bersama-sama tersebut meliputi; pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sosial, ketenagakerjaan dan keimigrasian, koperasi dan usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kebudayaan dan pariwisata, kepemudaan dan olahraga, kesatuan bangsa dan politik dalam negeri, otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandiaan, pemberdayaan masyarakat dan desa, statistik, kearsipan, perpustakaan, komunikasi dan informatika, pertanian dan ketahanan pangan, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, kelautan dan perikanan, perdagangan dan industri.

¹⁷ Amtu Onimus, *Manajemen Pendidikan di Era Otonomi Daerah*(Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 98.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi keunggulan dan kekhasan daerah.