

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Berdasarkan permasalahan mengenai penanganan ODGJ di kota Tasikmalaya, dimana masih sering terjadi pelanggaran hak-hak bagi ODGJ yang tentunya masalah ini berkaitan dengan isu HAM. Selain itu kebijakan atau peraturan perundang-undangan pemenuhan hak-hak dasar bagi ODGJ ini belum di implemenasikan atau dilaksanakan secara baik dan berkesinambungan.

Teori utama yang digunakan untuk melakukan analisis penelitian ini ialah Teori kerangka HAM dan Kebijakan Publik. Tentu nya dengan kajian-kajian hukum atau peraturan perundang-undangan. Juga dalam tinjauan pustaka termuat mengenai penelitian-penelitaian terdahulu dan kerangka pemikiran penulis untuk referesnsi dan memudahkan alur dari penelitian ini, sehingga bisa terlaksana secara baik.

A. Landasan Teori

1. Teori Demokkrasi Dan Hak Asasi Manusia (HAM)

Kajian Demokrasi dan Hak Asai Manusia atau HAM merupakan sebuah kajian yang tidak dapat dipisahkan. Dimana Demokrasi lahir karena adanya tuntutan secara alamiah untuk menjaga keberlangsungan dan keseimbangan hidup manusia sebagai makhluk sosial. Dalam hal ini demokrasi harus dijaga dan dilaksanakan oleh negara dan masyarakatnya, dengan adanya beberapa syarat yang harus dipenuhi.

Dalam *Rule Of Law* menyatakan ada syarat dasar untuk terselenggaranya negara yang demokrasi, yaitu¹²:

- a. Terjaminnya perlindungan terhadap konstitusionalnya. Dimana selain terjaminnya perlindungan terhadap hak-hak individu, ada pula secara prosedural menjelaskan bagaimana cara untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- b. Penegak Hukum yang netral (*impartial tribunals and indipendent*);
- c. Penyelenggaraan pemilihan umum secara bebas;
- d. Bebas berpendapat;
- e. Bebas untuk berkelompok dan memihak;
- f. Adanya pemberian edukasi tentang kewarganegaraan.

Terlihat dari poin-poin tersebut bahwasanya kajian Demokrasi memiliki dasar kandungan tentang HAM. Dimana dalam negara atau pemerintahan yang demokrasi jaminan dan perlindungan HAM merupakan dasar dalam pelaksanaan kenegaraan. Oleh karena itu konstitusi yang dibuat oleh pemerintah harus mengutamakan hak-hak individu sebagai warga negaranya. Tentunya konstitusi ini harus dijunjung tinggi dan dijaga, supaya pengakuan terhadap negara pun kuat dan kokoh.

¹² *International Commision of Jurists, The Dynmic Aspect of the Rule of Law in the Modern Age, Bangkok: International Commission of Jurists, 1965*, Dalam Buku Miriam Budiardjo, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 114-116.

a. Hak Asasi Manusia (HAM)

Hak Asasi Manusia atau disingkat HAM merupakan instrumen dasar bagi kehidupan masyarakat yang memiliki budaya, adat istiadat, norma dan hukum. Sejak negara itu hadir dan berdiri, hal utama yang akan dibangun dalam negara tersebut ialah fondasi penopang berdirinya negara dan fondasi untuk menopang dan menjamin keberadaan negara ialah aturan atau dasar hukum yang menjamin hak-hak dari negara, sehingga ada pengakuan terhadap negara dan negara dapat menjamin kehidupan dari kelompoknya.

Dasar hukum inilah yang memuat tentang hak-hak dari kelompok tersebut, dimana dengan dasar hukum yang dibuat maka aspek-aspek kehidupan negara tersebut dapat berjalan. Oleh karena itu HAM itu lahir bahkan sebelum negara itu hadir, karena pengakuan terhadap kelompok atau individu harus terlebih dahulu dilakukan dan negara hadir untuk menjamin pengakuan tersebut. Artinya negara hukum harus memiliki dasar pengakuan HAM dalam setiap pelaksanaan dan sistem yang dijalankan oleh negara tersebut¹³.

Dalam hukum internasional pun terdapat hukum humaniter yang merepresentasikan tentang hak asasi manusia. Hukum ini merupakan jaminan terhadap manusia yang disebabkan oleh

¹³ Adnan Buyung Nasution; A. Patra M. Zen, *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, Jakarta: *Yayasan Obor Indonesia*, 2006, hal. 4-6.

peperangan, dimana perang ini menyebabkan kerugian dan penderitaan terhadap manusia. Dalam hukum humaniter ini terdapat hukum yang tertulis, dimana menyebutkan bahwa dimana individu dan kelompok ini diberikan penghormatan (*respect*), promosi (*promote*), difasilitasi (*facilitate*), disediakan (*provide*), dilindungi (*protect*) dan dipenuhi (*fulfillment*) hak asasi manusianya. Hukum ini berlaku disetiap kondisi dan dimanapun, hal tersebut dijelaskan oleh Pieter van Dijk¹⁴.

Pada tahun 1948 sepuluh Desember Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengumumkan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia atau disingkat DUHAM. Dimana dalam DUHAM yang terdiri dari 30 pasal ini memuat tentang hak-hak bagi inividu atau kelompok yang berlaku bagi setiap warga dunia. Oleh karena itu negara-negara yang masuk ke dalam PBB ini, termasuk Indonesia selalu memperingati hari Hak Asasi Manusia se-dunia pada tanggal 10 Desember.

DUHAM dibuat dan dideklarasikan setelah terjadinya perang dunia ke-dua, dalam hal ini PBB menginginkan dengan adanya DUHAM, tidak akan terjadi lagi penderitaan terhadap manusia yang diakibatkan oleh perang. Isi atau kajian dari DUHAM ini juga, mengadopsi hak-hak manusia yang termuat dalam deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat, yang mana pada saat abad ke-17

¹⁴ *Ibid*, hal 4.

Amerika Serikat memproklamasikan kemerdekaannya dari jajahan Inggris. Yang secara garis besar isi dari proklamasi tersebut ialah deklarasi atas kepemilikan hidup yang bebas, bebas dari diskriminasi, penindasan dan penyiksaan dimana individu ataupun kelompok bebas atas pilihan untuk menjalankan kehidupannya sendiri¹⁵.

Instrumen-instrumen yang terdapat dalam DUHAM ini ialah:

- a. Hak untuk menentukan nasib sendiri;
- b. Perlindungan dari diskriminasi;
- c. Hak perempuan dan anak;
- d. Perihal perbudakan, kerja paksa dan sejenisnya;
- e. Pelaksanaan peradilan;
- f. Kebebasan dalam mendapatkan informasi dan kebebasan berserikat;
- g. Pekerjaan, pernikahan, keluarga dan kaum muda;
- h. Kesejahteraan, kemajuan dan perkembangan sosial;
- i. Hak untuk menikmati budaya;
- j. Perihal kewarganegaraan, suaka dan pengungsi;
- k. Kejahatan perang dan kejahatan tidak manusiawi, termasuk pemusnahan ras atau genosida;
- l. Dan hukum kemanusiaan.

¹⁵ Dr. Sarah Pritchard; Andre Frankovits; Dr.Stathis Palassis, dkk, Advokasi Hak Asasi Manusia, Yogyakarta: *SATUNAMA*, 2008, hal. 4-12.

Yang kemudian instrumen-instrumen ini dikaji lagi oleh PBB didalam konvensi-konvensi selanjtnya dan dibuat terpisah secara khusus dan lebih rinci serta terfokus¹⁶. Salah satunya pengaturan tentang konvensi hak-hak penyandang disabilitas atau disebut *Convention on the Rights of Persons With Disabilities* (CRPD) yang disahkan oleh PBB pada tanggal 13 Desember 2006 di New York.

Tentunya dengan adanya CRPD ini, dunia telah mengakui, menghormati, memenuhi dan menjamin hak-hak bagi penyandang disabilitas. Oleh karena itu Indonesia pun mengeluarkan Undang-undang no 19 tahun 2011 yang merupakan pengadopsian dari CRPD, Undang-undang tersebut disahkan pada tanggal 10 November 2011 di Jakarta. Dalam Undang-undang tersebut sudah jelas mengenai perlakuan yang seharusnya dilakukan oleh negara dan masyarakat terhadap penyandang disabilitas, juga hak-hak yang harus dipenuhi oleh negara terhadap mereka.

Dimana dalam UU no 19 tahun 2011 tersebut memuat tentang persamaan dan non-diskriminasi terhadap penyandang disabilitas, pendidikan, kesehatan, kebebasan dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, kebebasan dari eksploitasi, kekerasan dan pelecehan hingga partisipasi dalam kehidupan politik dan publik,

¹⁶ *Ibid*, hal. 39-45.

yang tentunya berkaitan dengan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas.

Walau tidak secara spesifik menjelaskan jenis-jenis dari penyandang disabiliasnya, akan tetapi CRPD tersebut menjelaskan secara umum dan setiap negara yang masuk kedalam PBB tersebut harus mengadopsi, menjelaskan lebih lanjut dan melaksanakan CRPD tersebut sesuai dengan otonomi dari negara tersebut hal ini berada didalam pasal 33 dari UU no 19 tahun 2011 atau dari CRPD. Sesuai dengan kajian penulis tentang ODGJ, indikasi dari CRPD pun dapat terlihat dari pasal 26 tentang Habilitasi dan rehabilitasi, dimana menyebutkan fasilitas kesehatan untuk kesehatan mental atau jiwa.

Sesuai dengan perintah dari CRPD, Indonesia mengeluarkan Undang-undang no 8 tahun 2016 yang lebih rinci dan spesifik tentang pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas khususnya PDM atau ODGJ. Di kota Tasikmalaya ini masih sering ditemukan ODGJ yang ditelantarkan dan bahkan dipasung. Untuk fasilitas kesehatan khusus bagi ODGJ pun belum ada, oleh karena itu kajian ini akan dilakukan di kota Tasikmalaya.

2. Teori Kebijakan Publik

Pembahasan mengenai kebijakan publik sangatlah luas ruang lingkupnya, hal ini dikarenakan mencakup berbagai bidang. Oleh karena itu para ahli dari berbagai disiplin ilmu membahas isu kebijakan dengan

mengutarakan definisi yang berbeda-beda sesuai dengan kajiannya masing-masing.

Kebijakan publik ini akan memberikan pembahasan isu-isu dan persoalan yang perlu untuk didefinisikan dan disusun, serta dimana pembahasan tersebut akan dikaji dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Tidak semua isu atau persoalan-persoalan yang terjadi masuk kedalam agenda kebijakan. Hal ini diungkapkan secara rinci oleh Lester dan Stewart mengenai isu atau persoalan yang perlu mendapat perhatian, yakni¹⁷:

- a. Jika isu tersebut telah melampaui proporsi standar krisis dan tidak dapat dibiarkan lebih lama lagi;
- b. Isu yang bersifat partikularis, dimana isu tersebut menjurus dan memperburuk isu yang lebih besar;
- c. Terdapat aspek emosional dan menyedot perhatian media massa disebabkan *human interest*, bersangkutan dengan hak dasar manusia;
- d. Memunculkan pertanyaan terhadap kekuasaan, legitimasi dan masyarakat;
- e. Dilain sisi isu tersebut sedang diamati oleh banyak orang.

Selain itu isu-isu atau persoalan yang perlu mendapatkan perhatian ialah isu dimana menyangkut dengan perihal HAM, karena pada dasarnya kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang

¹⁷ Wayne Parsons, *Public Policy: Penganar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana, 2011, hal. 1.

baik ialah penghargaan terhadap manusia itu sendiri. Dimana pada dasarnya agenda kebijakan dibahas dan dirancang untuk memecahkan masalah yang berkaitan dengan manusia atau masyarakat serta untuk menjamin keberlangsungan hidup yang baik bagi seluruh warga negara atau masyarakat. Sehingga tujuan negara dalam mencapai cita-cita bangsa dapat tercapai dengan baik.

Pembahasan tentang kebijakan publik memiliki tujuan untuk menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat mengenai alasan dari tindak tanduk pemerintah. Dalam negara modern dan demokrasi, kebijakan publik dibicarakan sebagai kapal, dimana kapal ini memiliki tujuan dan dapat melaksanakan misinya secara baik untuk menjawab atau memecahkan masalah atau persoalan yang sedang dihadapi¹⁸ Artinya kebijakan publik merupakan suatu keputusan atas kesepakatan bersama untuk mengatasi masalah atau isu yang sedang dibahas.

Kebijakan Publik dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan pemerintah tertulis atau perundang-undangan serta yang tidak tertulis akan tetapi telah disepakati atau disebut sebagai konvensi-konvensi¹⁹. Kebijakan publik di Indonesia dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu, kebijakan publik tertinggi (Pancasila dan UUD 1945), kebijakan publik yang

¹⁸ Budiman Rusli, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik Yang Responsif*, Bandung: *Hakim Publishing*, 2013. Hal. 13-14.

¹⁹ Riant Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Gramedia 2004, hal. 54-58.

dibentuk oleh eksekutif dan legislatif (Undang-undang dan peraturan daerah/Perda) dan kebijakan publik yang dibuat oleh eksekutif seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan menteri/kemenkes dan lain-lain.

Permasalahan ODGJ ini sudah sering dibahas dan sudah dibentuk beberapa kebijakan untuk penanganan disabilitas mental atau ODGJ ini, khusus nya di Indonesia. Yang pertama ada UU no 19 tahun 2011 tentang penyandang disabilitas (hasil dari CPRD), UU no 8 tahun 2016 tentang hak-hak bagi penyandang disabilitas serta tugas dan kewajiban pemerintah pusat maupundaerah dalam menanganai permasalahan penyandang disabilitas dan Permenkes no 54 tahun 2017 tentang penanggulangan pemasangan terhadap ODGJ.

Untuk implementasi kebijakan-kebijakan tersebut perlu adanya kerja sama yang baik antara pemerinth pusat, daerah dan masyarakat. Tentunya dengan dibarengi pengawasan dan evaluasi dari lembaga-lembaga yang bersangkutan dengan tugas atau fungsi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Hasilnya kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan yang baik. Dalam Edi Suharto (2015), pembahasan mengenai tahapan-tahapan penerapan kebijakan, yaitu²⁰:

- a. Pengeluaran kebijakan dari lembaga yang melaksanakan;

²⁰ Edi Suhrto, Aanalisis Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial, 2015, Bandung: *Alfabeta*, hal. 83

- b. Diterima dan dilaksanakan oleh kelompok sasaran;
- c. Pengaruh atau perubahan dari kebijakan tersebut;
- d. Tanggapan terhadap perubahan;
- e. Pengevaluasian melalui sistem politik terhadap kebijakan tersebut atau memperbaikinya.

Dalam hal ini pemerintah pusat dan daerah harus saling bekerja sama untuk memenuhi hak-hak bagi ODGJ serta menangani permasalahan-permasalahan tentang isu-isu pelanggaran HAM terhadap ODGJ, seperti tindakan pemasugan, penelantaran, dan tidak adanya fasilitas kesehatan yang sesuai prosedur untuk penyembuhan ODGJ, belum lagi mendapat perlakuan diskriminatif dari masyarakat. Di kota Tasikmalaya hal tersebut masih sering ditemukan, oleh karena itu isu ini seharusnya mendapat perhatian lebih lagi dari stakeholder kota Tasikmalaya.

B. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian terdahulu ini akan membahas penelitian-penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya. Dimana akan dijadikan referensi untuk penelitian ini. Tentunya penelitian terdahulu ini memiliki kajian yang serupa, akan tetapi fokus atau studi kasusnya berbeda. Pembahasan penelitian terdahulu ini akan membandingkan fokus pembahasan, teori yang digunakan, lokasi dan persamaannya. Dengan adanya penelitian terdahulu ini tentunya akan membantu penulis dalam penelitian yang akan dilakukannya.

Tabel 2.1
Perbandingan Penelitian Terdahulu

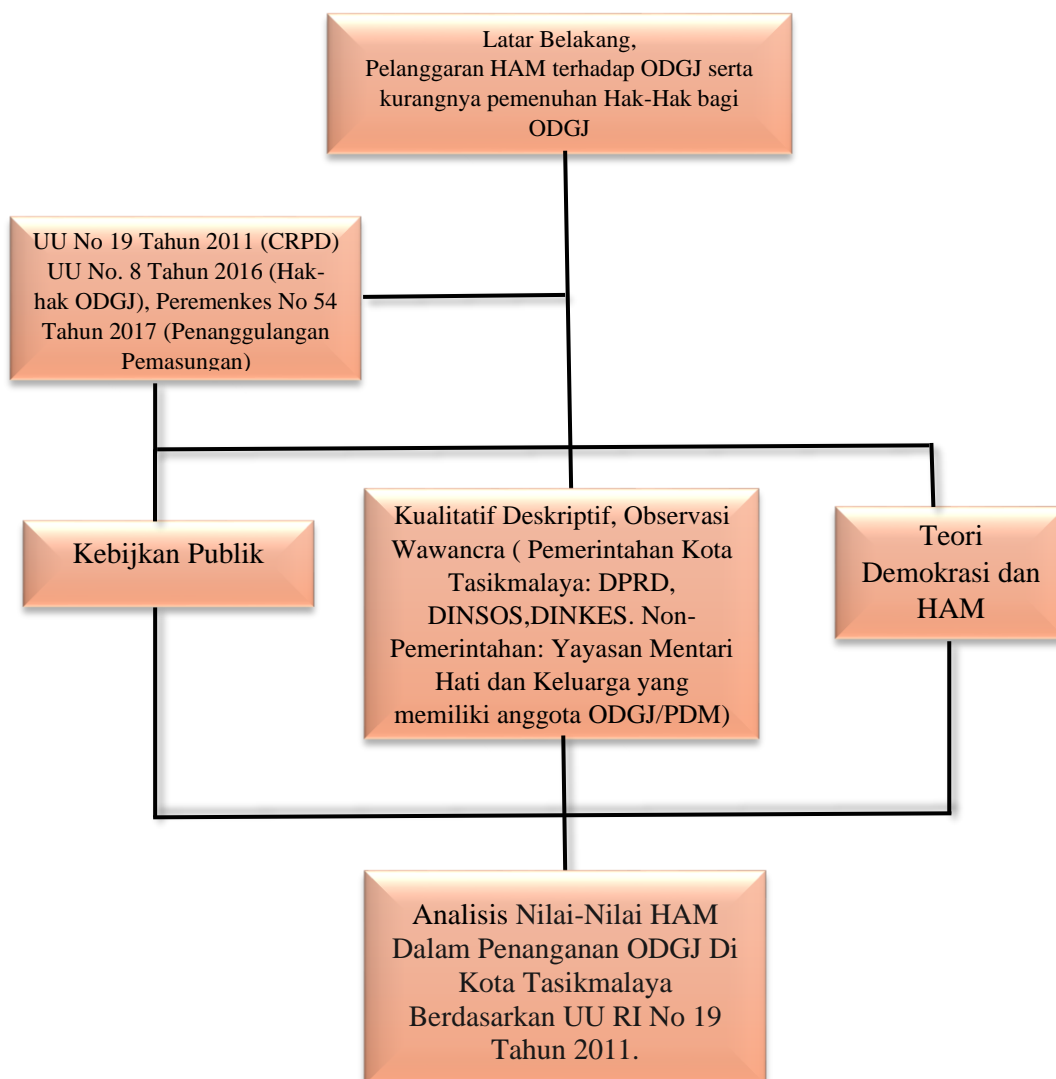
No	Judul Penelitian	Pembahasan	Perbedaan	Persamaan
1	Pemenuhan Hak Bagi Penyandang Disabilitas Fisik dalam Pelayanan Transportasi di Kota Yogyakarta (Studi Layanan Trans Jogja). Oleh Doni Aji Priyambodo, Ilmu Hukum Fakultas Hukum Univeresitas Islam Indonesia Yogyakarta	Membahasn layanan transportasi bagi Penyandang Disabilitas, diama fasilitas tersebut belum memadai bagi kebutuhan penyandang disabilitas	Lebih fokus ke pelayanan publik bagi penyandang disabilitas, penelitian dilakukan di Yogyakarta. Jenis disabilitasnya lebih fokus ke-disabilitas fisik	Membahas pemenuhan hak penyandang disabilitas, pengkajian penelitian berdasarkan yuridis-empiris
2	Peran Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perlindungan Hukum Bagi Perempuan Disabilitas Korban Kekerasan. Oleh Iin Suny Atmadja dan Andrie Irawan, Fakultas Hukum Universitas Cokroaminoto Yogyakarta	Membahas peran lembaga terhadap perlindungan hukum bagi penyandang disabilitas juga pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas. Penegakan Hukum atas keadilan bagi penyandang disabilitas.	Fokus penelitian lebih ke perempuan dan anak penyandang disabilitas. Lebih mengkaji fungsi dan tugas lembaga dalam hal pemenuhan hak penyandang disabilitas tersebut. Penelitaian dilakukan di Yogyakarta	Membahas pemenuhan hak penyandang disabilitas, dan analisis terhadap perlakuan diskriminatif terhadap penyandang disabilitas tersebut. Membahas peran lembaga dalam penanganan masalah disabilitas,

				dengan kajian yuridis-sosiologis
3	Peran Lembaga Kajian Pengembangan Sumber Daya Manusia Nahdlatul Ulama dalam Pemenuhan Kebutuhan Anak-Anak Penyandang Disabilitas di Kota Tasikmalaya. Oleh Laelatus Syarifah, Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Siliwangi	Membahas peran lembaga dalam pemenuhan hak-hak anak penyandang disabilitas. Program-program yang dilakukan lembaga tersebut dalam upaya pemenuhan hak penyandang disabilitas tersebut.	Fokus kajian lebih ke peran lembaga non-pemerintah, yang memiliki fungsi pelayanan terhadap masyarakat. Yang dibahas lebih ke anak-anak penyandang disabilitas. Fungsi dan peran lembaga tersebut.	Kajian tentang pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas. Melakukan observasi ke lembaga yang sama yakni Dinas Sosial. Dalam pembahasan ada kajian peran lembaga dalam pemenuhan hak penyandang disabilitas. Penelitian dilakukan di Kota Tasikmalaya

C. Kerangka Pemikiran

Proses atau alur pemikiran dari peneliti/penulis, untuk memberikan alur atau poses dalam pemebuatan penelitian ini. Mempermudah untuk memahami alur dan kajian yang akan diteiti. Sehingga pembahasan dan pembuatan penelitian ini lebih fokus dan tidak menjalar kemana-mana, juga membantu penulis dalam perencanaana peneliannya. Sehingga secaragaris besar kerangka pemikiran ini akan memberikan gambaran secara menyeluruh tentang penelitian yang dibuat.

Gambar 2.1



Keterangan:

Dari kerangka tersebut kita ketahui bersama, bahwasanya penelitian ini akan membahas mengenai penanganan ODGJ di kota Tasikmalaya, dengan latar belakang masih banyaknya ODGJ yang diperlakukan tidak baik atau pemenuhan atas hak-haknya belum terpenuhi. Dengan tinjauan dari kebijakan berupa perundang-undangan dan peraturan menteri kesehatan, serta menganalisis data dengan teori HAM dan kebijakan publik. Sasaran untuk observasinya sudah jelas, ke pihak-pihak yang berkaitan dengan fungsinya dalam penanganan masalah ODGJ di Kota Tasikmalaya. Setelah observasi dan wawancara maka tahap selanjutnya ialah analisis untuk hasil.