



ISSN:2723-5998

JURNAL HUKUM
IUS PUBLICUM



DARI NORMA KE REALISASI: KRITIK TERHADAP ABSENNYA JAMINAN FISKAL DALAM PEMENUHAN HAK PENYANDANG DISABILITAS PADA PERATURAN DAERAH PROVINSI GORONTALO NOMOR 4 TAHUN 2023

Mohammad Syafril Rinaldy Hualalata^a, Zamroni Abdussamad^b,
Mohamad Hidayat Muhtar^c

^a Universitas Negeri Gorontalo, Email: aldihualalata7@gmail.com

^b Universitas Negeri Gorontalo, Email: zamroni@ung.ac.id

^c Universitas Negeri Gorontalo, Email: hidayatmuhtar21@ung.ac.id

Naskah diterima: 4 Maret 2026; revisi: 13 Maret 2026; disetujui: 13 Maret 2026

DOI: 10.55551/jip.v7i1.705

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi absennya jaminan fiskal terhadap efektivitas pemenuhan hak penyandang disabilitas dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan analitis. Hak penyandang disabilitas dikategorikan sebagai hak sosial yang realisasinya memerlukan intervensi fiskal aktif dalam kerangka negara kesejahteraan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun perda telah memuat norma perlindungan dan pemenuhan hak secara progresif, pengaturan mengenai pembiayaan masih bersifat umum dan tidak memuat skema jaminan fiskal yang tegas, seperti alokasi minimal anggaran atau mekanisme afirmatif yang mengikat. Ketiadaan jaminan fiskal tersebut menyebabkan implementasi hak sangat bergantung pada kebijakan anggaran tahunan pemerintah daerah melalui APBD, yang bersifat politis dan dinamis. Kondisi ini menimbulkan risiko regulasi simbolik, melemahkan kepastian hukum, serta mengurangi efektivitas norma dalam praktik. Oleh karena itu, diperlukan integrasi antara norma substantif dan desain fiskal yang terstruktur dan berkelanjutan agar perlindungan hak penyandang disabilitas tidak berhenti pada tataran deklaratif, melainkan terealisasi secara nyata dan konsisten sesuai prinsip negara kesejahteraan.

Kata Kunci: Hak Penyandang Disabilitas; Jaminan Fiskal; Peraturan Daerah; Negara Kesejahteraan.

LATAR BELAKANG

Konsepsi Indonesia sebagai *welfare state* berakar pada amanat konstitusi yang tidak hanya menempatkan negara sebagai penjaga ketertiban (*nachtwakerstaat*), tetapi sebagai entitas yang secara aktif bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan umum sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945. Orientasi ini mengandung konsekuensi bahwa negara wajib menghadirkan kebijakan publik yang bersifat protektif dan distributif guna memastikan terpenuhinya hak-hak sosial warga negara. Dalam perspektif hukum tata negara, karakter *welfare state* menuntut negara mengambil langkah afirmatif untuk menjamin persamaan substantif, terutama bagi kelompok yang secara struktural berada dalam posisi rentan. Artinya, keadilan sosial tidak cukup diwujudkan melalui pengakuan normatif, tetapi harus ditopang oleh tindakan konkret negara melalui regulasi, program sosial, serta instrumen pembiayaan public.¹

Kebijakan fiskal menjadi instrumen strategis untuk merealisasikan mandat konstitusional tersebut. Redistribusi sumber daya melalui mekanisme anggaran negara merupakan bentuk nyata tanggung jawab afirmatif pemerintah dalam mengurangi ketimpangan sosial, termasuk terhadap penyandang disabilitas sebagai kelompok rentan. Tanpa dukungan fiskal yang memadai, prinsip negara kesejahteraan berpotensi tereduksi menjadi sekadar retorika normatif. Oleh karena itu, intervensi fiskal tidak dapat dipandang sebagai pilihan kebijakan semata, melainkan sebagai kewajiban konstitusional yang melekat pada karakter Indonesia sebagai negara kesejahteraan.

Secara teoritis, konsep *welfare state* menempatkan negara sebagai aktor sentral dalam proses distribusi kesejahteraan melalui instrumen kebijakan publik, terutama kebijakan anggaran, subsidi, serta berbagai program perlindungan sosial. Dalam perspektif hukum tata negara modern, intervensi tersebut bukanlah bentuk ekspansi kekuasaan yang berlebihan, melainkan perwujudan tanggung jawab konstitusional untuk menjamin terpenuhinya hak-hak sosial warga negara. Negara berkewajiban memastikan bahwa mekanisme pasar tidak dibiarkan bekerja secara bebas tanpa koreksi, terutama ketika menghasilkan ketimpangan struktural yang merugikan

¹ Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743–70, <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk947>.

kelompok tertentu. Dengan demikian, intervensi fiskal merupakan konsekuensi logis dari prinsip keadilan distributif yang menjadi fondasi negara kesejahteraan.²

Dalam konteks ketimpangan struktural, negara tidak dapat bersikap netral karena netralitas justru berpotensi mempertahankan bahkan memperkuat eksklusi sosial. Ketika kelompok rentan, termasuk penyandang disabilitas menghadapi hambatan akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan, sikap pasif negara akan memperlebar jurang ketidaksetaraan. Oleh sebab itu, kebijakan fiskal harus dirancang secara afirmatif dan responsif, dengan mengalokasikan anggaran yang memadai untuk menjamin aksesibilitas layanan publik. Kebijakan anggaran yang sensitif terhadap kelompok rentan merupakan indikator konkret keberpihakan negara dalam mewujudkan kesetaraan substantif, bukan sekadar kesetaraan formal.

Lebih jauh, efektivitas prinsip *welfare state* sangat ditentukan oleh sejauh mana kebijakan fiskal mampu diterjemahkan dalam perencanaan dan penganggaran yang terukur. Tanpa desain anggaran yang jelas dan terarah, program sosial berpotensi menjadi sporadis dan tidak berkelanjutan. Oleh karena itu, penguatan kerangka hukum yang mengintegrasikan prinsip keadilan sosial dengan kebijakan fiskal menjadi kebutuhan mendesak agar tanggung jawab konstitusional negara tidak berhenti pada tataran normatif, melainkan terimplementasi secara nyata dalam struktur APBN maupun APBD.³

Hak penyandang disabilitas memiliki landasan konstitusional yang kuat dalam Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28H ayat (2) secara eksplisit menjamin hak setiap orang untuk memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus guna mencapai persamaan dan keadilan, yang secara konseptual menjadi dasar legitimasi kebijakan afirmatif bagi kelompok rentan. Sementara itu, Pasal 28I ayat (2) menegaskan prinsip non-diskriminasi sebagai bagian dari hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. Ketentuan ini menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia tidak

² Afgha Okza Eriranda and Eny Kusdarini, "Makna Welfare State Ditinjau Dari Implementasi Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 31, no. 3 (2024): 560–84.

³ Muhammad Amin, Wahyunadi, and Baehaqi, *Membangun Kapasitas Fiskal Daerah Untuk Kesejahteraan Rakyat* (Deepublish, 2024).

sekadar mengakui persamaan formal, tetapi juga menghendaki persamaan substantif melalui perlakuan khusus yang proporsional.⁴

Dalam perspektif negara hukum demokratis, konstitusi tidak membedakan subjek hak berdasarkan kondisi fisik, mental, maupun sosial. Prinsip non-diskriminasi menempatkan penyandang disabilitas sebagai subjek hukum penuh yang memiliki kedudukan setara di hadapan hukum (*equality before the law*). Dengan demikian, segala bentuk kebijakan atau praktik yang menghambat akses penyandang disabilitas terhadap layanan publik dapat dipandang sebagai bentuk diskriminasi konstitusional.⁵ Pemahaman ini mempertegas bahwa negara memiliki kewajiban negatif untuk tidak mendiskriminasi, sekaligus kewajiban positif untuk mengambil langkah-langkah perlindungan yang efektif.⁶

Pengakuan konstitusional tersebut mengandung konsekuensi normatif bahwa negara harus bergerak dari sekadar pengakuan menuju realisasi. Hak konstitusional tidak dapat berdiri sendiri tanpa instrumen implementatif, termasuk kebijakan anggaran yang memadai. Dalam konteks hak sosial, dukungan fiskal merupakan prasyarat utama agar hak tersebut dapat diwujudkan secara nyata. Tanpa alokasi anggaran yang jelas dan terukur, jaminan konstitusional berpotensi tereduksi menjadi simbol normatif yang tidak efektif dalam praktik. Lebih jauh, Mahkamah Konstitusi dalam berbagai putusannya menegaskan pentingnya perlindungan kelompok rentan sebagai bagian integral dari prinsip negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Mahkamah kerap menekankan bahwa perlakuan khusus terhadap kelompok tertentu bukanlah bentuk diskriminasi, melainkan instrumen untuk mencapai kesetaraan substantif. Penafsiran progresif tersebut memperkuat argumentasi bahwa perlindungan terhadap penyandang disabilitas merupakan mandat konstitusional yang bersifat operasional, bukan sekadar deklaratif. Dengan demikian, jaminan konstitusional terhadap penyandang disabilitas harus dipahami sebagai norma yang menuntut implementasi konkret melalui kebijakan publik, regulasi turunan, serta

⁴ Shendy Rahmat Farhan and Asep Suherman, "Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Di Indonesia," *Jurnal Inovasi Hukum Dan Kebijakan* 5, no. 4 (2024).

⁵ Zamroni Abdussamad et al., "Pendekatan Cultural Studies Perlindungan Hukum Bagi Penyandang Disabilitas Di Kabupaten Boalemo," *Community Development Journal: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 4, no. 6 (2023): 11518–26.

⁶ Endah Rantau Itasari, "Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Di Kalimantan Barat," *Integralistik* 31, no. 2 (2020): 70–82, <https://doi.org/https://doi.org/10.15294/integralistik.v32i2.25742>.

dukungan anggaran yang memadai. Tanpa integrasi antara norma konstitusi dan desain fiskal negara, hak penyandang disabilitas akan menghadapi risiko inefektivitas. Oleh karena itu, penguatan dimensi fiskal dalam kebijakan perlindungan disabilitas merupakan keniscayaan agar amanat konstitusi benar-benar terwujud dalam praktik pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas merupakan tonggak penting dalam penguatan hak penyandang disabilitas dengan pendekatan berbasis hak (*rights-based approach*). UU ini menegaskan kewajiban pemerintah pusat dan daerah untuk menyediakan aksesibilitas dan akomodasi yang layak. Undang-undang ini juga menempatkan penyandang disabilitas sebagai subjek hukum yang aktif, bukan objek belas kasihan. Transformasi paradigma ini menuntut perubahan kebijakan fiskal agar lebih inklusif. Namun, norma dalam UU ini masih bersifat umum dalam aspek penganggaran. Tidak terdapat ketentuan eksplisit mengenai persentase minimal alokasi anggaran. Ketiadaan standar fiskal nasional berpotensi menimbulkan variasi implementasi di daerah. Hal ini membuka ruang ketimpangan antarwilayah dalam pemenuhan hak disabilitas. Dengan demikian, meskipun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 progresif secara normatif, efektivitasnya sangat bergantung pada komitmen fiskal pemerintah pusat dan daerah.⁷

Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 merupakan instrumen hukum daerah yang berfungsi sebagai elaborasi lebih lanjut dari mandat konstitusional dan pengaturan nasional mengenai perlindungan serta pemenuhan hak penyandang disabilitas, khususnya dalam aspek pendidikan inklusif, aksesibilitas layanan publik, dan partisipasi sosial. Secara normatif, perda ini mencerminkan adanya komitmen pemerintah daerah untuk menginternalisasi prinsip inklusivitas dan non-diskriminasi ke dalam kebijakan daerah, sehingga penyandang disabilitas ditempatkan sebagai subjek hukum yang berhak memperoleh pelayanan publik secara setara dan bermartabat. Namun demikian, problematika muncul ketika norma-norma tersebut tidak disertai dengan pengaturan yang tegas mengenai jaminan alokasi anggaran atau skema pembiayaan yang bersifat mengikat. Ketiadaan klausul fiskal yang eksplisit menyebabkan implementasi perda sangat bergantung pada dinamika

⁷ Ana Riana and Latifah Setyawati, "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Disabilitas Di Indonesia: Perspektif Perlindungan Hukum Satjipto Rahardjo," *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan Dan Politik Islam* 5, no. 2 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.14421/staatsrecht.v5i2.4664>.

politik penganggaran tahunan dalam APBD, yang pada praktiknya bersifat fluktuatif dan dipengaruhi prioritas pembangunan yang berubah-ubah. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta ketidakberlanjutan program, sehingga hak-hak penyandang disabilitas berisiko tidak terpenuhi secara konsisten. Oleh karena itu, agar selaras dengan prinsip efektivitas hukum dan asas kepastian hukum dalam negara hukum, perda tersebut memerlukan penguatan pada aspek jaminan fiskal yang terukur, proporsional, dan berkelanjutan sebagai prasyarat utama bagi realisasi hak secara substantif.

Desentralisasi fiskal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai prinsip otonomi daerah, termasuk dalam hal perlindungan dan pemenuhan hak kelompok rentan seperti penyandang disabilitas. Melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pemerintah daerah memiliki ruang diskresi untuk menentukan prioritas pembangunan serta mengalokasikan sumber daya secara lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat setempat. Secara teoritis, desentralisasi dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada warga negara agar lebih efektif, partisipatif, dan kontekstual. Namun demikian, efektivitas pelaksanaan kewenangan tersebut sangat dipengaruhi oleh kapasitas fiskal masing-masing daerah serta orientasi politik anggaran yang ditetapkan oleh kepala daerah dan DPRD. Dalam praktiknya, perbedaan kemampuan keuangan daerah sering kali berdampak pada variasi kualitas layanan publik, termasuk layanan yang ramah disabilitas.⁸

Pemenuhan hak penyandang disabilitas, desentralisasi fiskal sesungguhnya membuka peluang bagi lahirnya inovasi kebijakan inklusif di tingkat lokal, seperti pengembangan sekolah inklusif, penyediaan fasilitas aksesibilitas, maupun program pemberdayaan berbasis komunitas. Akan tetapi, tanpa adanya standar minimal penganggaran atau kebijakan afirmatif yang bersifat mengikat, variasi kapasitas fiskal antar daerah justru berpotensi menimbulkan ketimpangan layanan antarwilayah. Daerah dengan kemampuan fiskal tinggi dapat menyediakan layanan yang lebih komprehensif, sementara daerah dengan kapasitas terbatas cenderung

⁸ Adissya Mega Christia and Budi Ispriyarso, "Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia," *Law Reform* 15, no. 1 (2019).

memprioritaskan sektor lain yang dianggap lebih mendesak. Kondisi ini menimbulkan risiko disparitas dalam pemenuhan hak konstitusional warga negara, yang pada prinsipnya tidak boleh bergantung pada lokasi geografisnya. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal perlu diimbangi dengan kerangka regulasi yang menjamin standar minimal penganggaran agar tidak memperlebar kesenjangan dalam pemenuhan hak sosial.⁹

Fenomena banyaknya regulasi daerah yang memuat norma perlindungan disabilitas secara progresif namun minim jaminan fiskal sebagaimana tercermin dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 pada dasarnya merupakan bagian dari kecenderungan nasional dalam pembentukan hukum daerah di Indonesia, di mana berbagai Peraturan Daerah seperti Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2012 dan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2022 telah mengadopsi pendekatan hak asasi manusia secara komprehensif dengan mengatur hak, aksesibilitas, partisipasi, hingga perencanaan strategis, namun tetap menempatkan aspek pendanaan secara normatif tanpa skema alokasi anggaran yang bersifat mengikat, demikian pula Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2011 yang meskipun memuat prinsip non-diskriminasi dan perlindungan sosial, pada akhirnya mengalami keterbatasan implementasi dan memerlukan pembaruan, serta pada level daerah lain seperti Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 2 Tahun 2022 dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2023 yang secara substansi telah selaras dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tetapi tetap belum menetapkan mekanisme mandatory spending atau standar pembiayaan minimal, sehingga menunjukkan bahwa problem utama bukan terletak pada absennya norma perlindungan, melainkan pada tidak terintegrasinya desain fiskal sebagai instrumen operasionalisasi hak, yang pada akhirnya menempatkan berbagai regulasi tersebut dalam karakteristik “regulasi simbolik” yang kuat secara normatif tetapi lemah dalam efektivitas implementatif akibat ketergantungan pada prioritas politik anggaran tahunan.

⁹ Hairani Siregar, *Membangun Jembatan Menuju Kemandirian Penyandang Disabilitas* (Prokreatif Media, 2025).

Secara tekstual, perda ini telah mengadopsi prinsip-prinsip perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas, khususnya dalam bidang pendidikan inklusif dan aksesibilitas layanan publik, sehingga secara normatif tampak sejalan dengan mandat konstitusi dan undang-undang nasional. Akan tetapi, norma-norma tersebut tidak diikuti dengan pengaturan konkret mengenai sumber pendanaan, mekanisme penganggaran, maupun besaran alokasi anggaran yang bersifat mengikat. Akibatnya, implementasi kebijakan disabilitas sepenuhnya bergantung pada diskresi eksekutif daerah dalam proses penyusunan APBD yang sarat dengan kepentingan politik dan prioritas pembangunan yang berubah-ubah. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan nyata antara *law in the books* dan *law in action*, di mana hak yang secara normatif dijamin dalam perda tidak selalu terealisasi dalam praktik pemerintahan. Tanpa pengaturan fiskal yang tegas dan terukur, Perda Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 berpotensi bersifat simbolik dan kehilangan daya paksa hukumnya, sehingga tujuan perlindungan hak penyandang disabilitas tidak tercapai secara efektif dan berkelanjutan.

Permasalahan mendasar dalam implementasi Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 terletak pada absennya jaminan fiskal yang dirumuskan secara eksplisit dan mengikat dalam norma pengaturannya. Ketiadaan desain penganggaran yang jelas berimplikasi langsung terhadap efektivitas pemenuhan hak penyandang disabilitas, mengingat karakter hak sosial secara inheren bergantung pada dukungan sumber daya keuangan negara. Berbeda dengan hak sipil dan politik yang relatif dapat dijamin melalui pengakuan normatif dan perlindungan hukum semata, hak sosial termasuk hak atas pendidikan inklusif, aksesibilitas, dan layanan publik serta menuntut keberadaan alokasi anggaran yang terukur, berkelanjutan, dan terintegrasi dalam kebijakan fiskal daerah.¹⁰ Tanpa pengaturan mengenai sumber dan besaran anggaran yang pasti, implementasi perda tersebut berpotensi bersifat sporadis, bergantung pada dinamika politik tahunan dalam APBD, serta rentan terhadap pergeseran prioritas pembangunan. Kondisi ini tidak hanya menciptakan kesenjangan antara norma dan praktik, tetapi juga bertentangan dengan

¹⁰ Zamroni Abdussamad and Mohamad Hidayat Muhtar, "Pattern of Fulfillment of Education Rights of Persons with Disabilities in Indonesia in Inclusive Education Regulation (Critical Study of Law Number 20 of 2003 Concerning the National Education System)," in *Unima International Conference on Social Sciences and Humanities (UNICSSH 2022)* (Atlantis Press, 2023), 672–80.

prinsip negara kesejahteraan dan keadilan sosial yang mewajibkan negara, termasuk pemerintah daerah untuk memastikan pemenuhan hak secara efektif dan berkesinambungan. Dengan demikian, problem utama bukanlah pada ketiadaan norma perlindungan dalam Perda Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023, melainkan pada ketiadaan kerangka fiskal yang mampu menjamin realisasi hak tersebut secara nyata dan konsisten. Rumusan masalah dalam penelitian ini Adalah Bagaimana implikasi absennya jaminan fiskal terhadap efektivitas pemenuhan hak penyandang disabilitas di tingkat daerah.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam jurnal ini adalah penelitian yuridis normatif, yang menitikberatkan pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, norma hukum, dan prinsip-prinsip ketatanegaraan yang berkaitan dengan pemenuhan hak penyandang disabilitas serta desain kebijakan fiskal daerah. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) melalui kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, dan Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan analitis (*analytical approach*) untuk menelaah teori negara kesejahteraan, hak sosial, dan efektivitas hukum dalam konteks penganggaran daerah. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelaah bahan hukum primer dan sekunder berupa buku, jurnal, dan artikel ilmiah yang relevan. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pola berpikir deduktif guna mengidentifikasi permasalahan normatif terkait absennya jaminan fiskal dalam regulasi daerah serta merumuskan rekomendasi yang preskriptif bagi penguatan desain kebijakan hukum dan anggaran dalam pemenuhan hak penyandang disabilitas.

ANALISIS DAN DISKUSI

Hak Penyandang Disabilitas sebagai Hak Sosial yang Memerlukan Intervensi Fiskal dalam Kerangka Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023

Hak penyandang disabilitas secara konseptual dikategorikan sebagai bagian dari hak sosial (*social rights*) yang implementasinya sangat bergantung pada tindakan positif dan intervensi aktif negara. Berbeda dengan hak sipil dan politik yang pada umumnya dapat dijamin melalui pembatasan kekuasaan negara atau larangan intervensi yang sewenang-wenang, hak sosial justru menuntut kehadiran negara secara nyata dalam bentuk kebijakan publik, penyediaan layanan, pembangunan infrastruktur yang aksesibel, serta dukungan pembiayaan yang memadai dan berkelanjutan. Hak atas pendidikan inklusif, rehabilitasi, jaminan sosial, dan aksesibilitas fasilitas umum tidak mungkin terwujud hanya melalui pengakuan normatif, melainkan memerlukan desain kebijakan yang terintegrasi dengan sistem penganggaran negara. Dalam kerangka negara kesejahteraan (*welfare state*), kewajiban tersebut merupakan konsekuensi dari prinsip keadilan distributif, di mana negara bertanggung jawab mendistribusikan sumber daya publik secara proporsional untuk mengurangi ketimpangan struktural yang dialami kelompok rentan, termasuk penyandang disabilitas. Oleh karena itu, perencanaan fiskal yang sistematis dan responsif terhadap kebutuhan kelompok rentan menjadi prasyarat utama agar hak sosial tidak berhenti pada tataran deklaratif, tetapi benar-benar terealisasi secara efektif dalam praktik pemerintahan.¹¹

Secara teoritis, hak atas pendidikan inklusif, rehabilitasi sosial, aksesibilitas infrastruktur, serta perlindungan sosial bagi penyandang disabilitas menuntut adanya alokasi sumber daya yang nyata, terukur, dan berkelanjutan. Hak sosial tidak dapat direalisasikan hanya melalui pengakuan normatif, melainkan memerlukan dukungan fiskal yang konkret agar dapat diimplementasikan secara efektif. Tanpa dukungan anggaran yang jelas, norma hukum berpotensi tereduksi menjadi sekadar deklarasi politik tanpa daya paksa dalam praktik. Oleh karena itu, dimensi fiskal merupakan elemen integral dalam struktur perlindungan hak sosial, termasuk dalam konteks

¹¹ Muhammad Dahlan and Syahriza Alkohir Anggoro, "Hak Atas Pekerjaan Bagi Penyandang Disabilitas Di Sektor Publik: Antara Model Disabilitas Sosial Dan Medis," *Undang: Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2021): 1–48, <https://doi.org/https://doi.org/10.22437/ujh.4.1.1-48>.

pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan otonom dalam pengelolaan anggaran.¹² Pemerintah daerah memiliki peran strategis untuk menerjemahkan mandat nasional ke dalam kebijakan konkret melalui APBD. Efektivitas perlindungan hak penyandang disabilitas di tingkat daerah sangat bergantung pada komitmen fiskal yang diwujudkan dalam perencanaan dan penganggaran tahunan. Namun demikian, proses penyusunan APBD kerap dipengaruhi oleh dinamika politik dan prioritas pembangunan jangka pendek, sehingga program yang tidak memiliki jaminan normatif terkait anggaran rentan terhadap pengurangan bahkan penghapusan. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian terhadap keberlanjutan pemenuhan hak penyandang disabilitas.¹³

Dalam konteks Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023, norma mengenai pendidikan inklusif, aksesibilitas, dan partisipasi sosial telah dirumuskan secara cukup progresif. Akan tetapi, perda tersebut belum secara eksplisit mengatur mekanisme jaminan fiskal yang bersifat mengikat, baik dalam bentuk persentase minimal anggaran maupun skema pembiayaan yang terstruktur. Ketidadaan norma anggaran yang tegas membuka ruang diskresi yang luas bagi eksekutif daerah dalam menentukan prioritas pembiayaan, sehingga implementasi hak sangat bergantung pada komitmen politik tahunan. Hal ini menunjukkan adanya kelemahan pada integrasi antara norma hukum dan desain kebijakan fiskal daerah.

Hak sosial pada prinsipnya bersifat *progressive realization*, artinya pemenuhannya dapat dilakukan secara bertahap sesuai kemampuan fiskal, tetapi tetap harus menunjukkan komitmen yang nyata, terukur, dan dapat dievaluasi. Prinsip ini menuntut adanya indikator penganggaran yang jelas agar kemajuan pemenuhan hak dapat diukur secara objektif. Tanpa indikator tersebut, klaim progresivitas menjadi sulit diverifikasi dan berpotensi menimbulkan stagnasi dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam perspektif efektivitas hukum, norma tanpa dukungan sumber daya akan kehilangan daya guna sosialnya dan menciptakan kesenjangan antara *law in the books* dan *law in action*.¹⁴

¹² Farhan and Suherman, "Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Di Indonesia."

¹³ Yaya Mulyana A Aziz et al., *Otonomi Daerah: Menuju 30 Tahun Otonomi Daerah* (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025).

¹⁴ Siregar, *Membangun Jembatan Menuju Kemandirian Penyandang Disabilitas*.

Lebih jauh, variasi kapasitas fiskal antar daerah dapat memperlebar disparitas layanan bagi penyandang disabilitas apabila tidak terdapat standar minimal penganggaran. Tanpa kerangka fiskal yang jelas dan mengikat, kualitas pemenuhan hak sangat bergantung pada kemampuan keuangan masing-masing daerah, yang pada akhirnya berpotensi melanggar prinsip kesetaraan substantif dalam negara hukum. Dalam kerangka negara kesejahteraan, intervensi fiskal melalui APBD bukan sekadar instrumen administratif, melainkan manifestasi konkret tanggung jawab konstitusional pemerintah daerah dalam menjamin keadilan sosial. Dengan demikian, efektivitas perlindungan hak penyandang disabilitas dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 sangat ditentukan oleh keberadaan desain fiskal yang terstruktur, terukur, dan berkelanjutan.

Absennya Jaminan Fiskal dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 dan Implikasinya terhadap Kepastian serta Efektivitas Hukum

Meskipun Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 telah mengatur berbagai bentuk perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas, pengaturan mengenai aspek pembiayaan masih dirumuskan secara umum dan belum memuat skema jaminan fiskal yang tegas, seperti ketentuan alokasi minimal anggaran atau mekanisme penganggaran afirmatif yang bersifat mengikat. Secara normatif, kelemahan ini menimbulkan persoalan dalam struktur norma karena hak sosial pada hakikatnya memerlukan dukungan sumber daya yang jelas agar dapat diimplementasikan secara efektif. Tanpa kejelasan pembiayaan, norma perlindungan berpotensi kehilangan daya operasionalnya. Dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, konsistensi antara norma tujuan dan instrumen pelaksanaannya menjadi syarat penting bagi efektivitas regulasi.¹⁵

Absennya jaminan fiskal dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 menimbulkan risiko bahwa regulasi tersebut hanya berfungsi sebagai regulasi simbolik (*symbolic legislation*), yakni peraturan yang memuat komitmen normatif tanpa dukungan instrumen implementatif yang memadai. Dalam teori

¹⁵ Nurrahman Aji Utomo, "Friksi Pengujian Undang-Undang Dengan Pembentukan Undang-Undang (Urgensi Membuka Pintu Alternatif Dalam Pengujian Undang-Undang)(Judicial Review Friction By Law Making (The Urge Of Providing Alternative Access Of Judicial Review))," *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 4 (2018): 1–17.

perundang-undangan, norma hukum yang tidak disertai perangkat pelaksanaan yang jelas cenderung kehilangan daya guna sosialnya dan hanya menjadi representasi komitmen politik. Ketika perda tidak mengatur secara tegas skema pembiayaan atau standar minimal penganggaran, maka perlindungan hak penyandang disabilitas berpotensi berhenti pada tataran deklaratif semata.

Ketiadaan jaminan fiskal yang eksplisit menyebabkan pelaksanaan hak penyandang disabilitas sangat bergantung pada kebijakan anggaran tahunan pemerintah daerah melalui APBD. Dalam praktiknya, proses penganggaran bersifat politis dan dipengaruhi oleh prioritas pembangunan yang dapat berubah setiap tahun. Akibatnya, program yang berkaitan dengan pemenuhan hak disabilitas berisiko mengalami fluktuasi pendanaan bahkan pengurangan ketika terjadi tekanan fiskal. Kondisi ini menunjukkan bahwa tanpa pengaturan anggaran yang bersifat normatif, keberlangsungan program perlindungan menjadi tidak stabil dan sulit diprediksi.¹⁶

Dari sudut pandang kepastian hukum, absennya klausul fiskal yang tegas dalam perda tersebut menciptakan ruang ketidakpastian bagi subjek hak, yakni penyandang disabilitas. Kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan kejelasan norma, tetapi juga dengan jaminan bahwa norma tersebut dapat dilaksanakan secara konsisten. Apabila implementasi hak sangat bergantung pada diskresi tahunan pemerintah daerah, maka penerima manfaat tidak memiliki jaminan keberlanjutan layanan. Hal ini bertentangan dengan prinsip negara hukum yang menuntut adanya prediktabilitas dan konsistensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁷

Selain berdampak pada kepastian dan efektivitas hukum, kelemahan normatif dalam aspek penganggaran juga berimplikasi pada ketidakselarasan antara prinsip negara kesejahteraan dan praktik kebijakan daerah. Negara kesejahteraan mensyaratkan adanya intervensi aktif melalui redistribusi anggaran publik untuk menjamin kesetaraan substantif bagi kelompok rentan. Apabila perda tidak mengintegrasikan desain fiskal yang jelas, maka komitmen terhadap keadilan sosial berpotensi menjadi simbolik. Hal ini menunjukkan bahwa penguatan aspek fiskal

¹⁶ Fadillah Amin, *Penganggaran Di Pemerintah Daerah* (Universitas Brawijaya Press, 2019).

¹⁷ Rialita Febrina, "Jaminan Aksesibilitas Penyandang Disabilitas Netra Atas Layanan Kenotariatan Berdasarkan Teori Kepastian Hukum," *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 12 (2025).

bukan sekadar persoalan teknis, melainkan bagian dari tanggung jawab konstitusional pemerintah daerah.¹⁸

Dengan demikian, absennya jaminan fiskal dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 menimbulkan implikasi serius terhadap kepastian dan efektivitas hukum. Permasalahan utamanya bukan pada kurangnya norma perlindungan, melainkan pada belum terintegrasinya norma tersebut dengan mekanisme penganggaran yang terstruktur dan berkelanjutan. Tanpa penguatan desain fiskal yang jelas, baik dalam bentuk standar minimal alokasi maupun mekanisme pengawasan pembiayaan pemenuhan hak penyandang disabilitas berisiko tidak optimal dan tidak konsisten. Oleh karena itu, revisi atau penguatan regulasi pada aspek jaminan fiskal menjadi langkah strategis untuk memastikan bahwa norma perlindungan benar-benar memiliki daya implementasi yang efektif dan berkelanjutan.

KESIMPULAN

Absennya jaminan fiskal dalam Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2023 menimbulkan implikasi yang signifikan terhadap efektivitas pemenuhan hak penyandang disabilitas, karena norma-norma yang telah dirumuskan secara progresif tidak didukung oleh instrumen pembiayaan yang jelas, terukur, dan mengikat. Kondisi ini menyebabkan implementasi hak sangat bergantung pada dinamika politik penganggaran tahunan dalam APBD, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakberlanjutan program, serta kesenjangan antara norma dan praktik (*law in the books* dan *law in action*). Akibatnya, perlindungan hak penyandang disabilitas cenderung bersifat sporadis dan rentan mengalami fluktuasi, bahkan dapat tereduksi menjadi regulasi simbolik yang tidak memiliki daya paksa dalam realisasi kebijakan publik, sehingga tujuan keadilan sosial dalam kerangka negara kesejahteraan tidak tercapai secara optimal.

Oleh karena itu, jaminan fiskal seharusnya dirumuskan sebagai bagian integral dalam desain regulasi daerah dengan menetapkan mekanisme yang bersifat tegas dan mengikat, seperti pengaturan alokasi anggaran minimal (*mandatory spending*), skema pembiayaan afirmatif, serta sistem pengawasan dan evaluasi yang terukur

¹⁸ W Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Grasindo, 2006).

dalam kerangka APBD. Jaminan fiskal tidak boleh hanya diposisikan sebagai klausul normatif, melainkan harus menjadi instrumen operasional yang memastikan keberlanjutan dan konsistensi pemenuhan hak penyandang disabilitas. Dengan demikian, integrasi antara norma substantif dan desain fiskal yang terstruktur akan mampu memperkuat kepastian hukum, meningkatkan efektivitas implementasi, serta memastikan bahwa perlindungan hak penyandang disabilitas benar-benar terealisasi secara nyata sesuai dengan prinsip keadilan sosial dan negara kesejahteraan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdussamad, Zamroni, Apripari Apripari, Mohamad Hidayat Muhtar, Ahmad Ahmad, Dolot Alhasni Bakung, and Suwitno Yutye Imran. "Pendekatan Cultural Studies Perlindungan Hukum Bagi Penyandang Disabilitas Di Kabupaten Boalemo." *Community Development Journal: Jurnal Pengabdian Masyarakat* 4, no. 6 (2023): 11518–26.
- Abdussamad, Zamroni, and Mohamad Hidayat Muhtar. "Pattern of Fulfillment of Education Rights of Persons with Disabilities in Indonesia in Inclusive Education Regulation (Critical Study of Law Number 20 of 2003 Concerning the National Education System)." In *Unima International Conference on Social Sciences and Humanities (UNICSSH 2022)*, 672–80. Atlantis Press, 2023.
- Amin, Fadillah. *Penganggaran Di Pemerintah Daerah*. Universitas Brawijaya Press, 2019.
- Amin, Muhammad, Wahyunadi, and Baehaqi. *Membangun Kapasitas Fiskal Daerah Untuk Kesejahteraan Rakyat*. Deepublish, 2024.
- Aziz, Yaya Mulyana A, Loso Judijanto, Taufik Firmanto, Brilliani Raras Sakapuspa, Fauziah Larasati, Malisyie Christin Sjoen, Fajrin Hardinandar, Ferdiansyah Wicaksono, Tiborius Adii, and Tatang Parjaman. *Otonomi Daerah: Menuju 30 Tahun Otonomi Daerah*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025.
- Christia, Adissya Mega, and Budi Ispriyarso. "Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia." *Law Reform* 15, no. 1 (2019).
- Dahlan, Muhammad, and Syahriza Alkohir Anggoro. "Hak Atas Pekerjaan Bagi Penyandang Disabilitas Di Sektor Publik: Antara Model Disabilitas Sosial Dan Medis." *Undang: Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2021): 1–48.

- Eriranda, Afgha Okza, and Eny Kusdarini. "Makna Welfare State Ditinjau Dari Implementasi Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 31, no. 3 (2024): 560–84.
- Farhan, Shendy Rahmat, and Asep Suherman. "Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Di Indonesia." *Jurnal Inovasi Hukum Dan Kebijakan* 5, no. 4 (2024).
- Febrina, Rialita. "Jaminan Aksesibilitas Penyandang Disabilitas Netra Atas Layanan Kenotariatan Berdasarkan Teori Kepastian Hukum." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 12 (2025).
- Itasari, Endah Rantau. "Perlindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Di Kalimantan Barat." *Integralistik* 31, no. 2 (2020): 70–82.
<https://doi.org/https://doi.org/10.15294/integralistik.v32i2.25742>.
- Jati, Wasisto Raharjo. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743–70.
<https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk947>.
- Riana, Ana, and Latifah Setyawati. "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Disabilitas Di Indonesia: Perspektif Perlindungan Hukum Satjipto Rahardjo." *Staatsrecht: Jurnal Hukum Kenegaraan Dan Politik Islam* 5, no. 2 (2025).
<https://doi.org/https://doi.org/10.14421/staatsrecht.v5i2.4664>.
- Siregar, Hairani. *Membangun Jembatan Menuju Kemandirian Penyandang Disabilitas*. Prokreatif Media, 2025.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Tjandra, W Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo, 2006.
- Utomo, Nurrahman Aji. "Friksi Pengujian Undang-Undang Dengan Pembentukan Undang-Undang (Urgensi Membuka Pintu Alternatif Dalam Pengujian Undang-Undang)(Judicial Review Friction By Law Making (The Urge Of Providing Alternative Access Of Judicial Review))." *Jurnal Legislasi Indonesia* 12, no. 4 (2018): 1–17.