

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 LATAR BELAKANG**

Thomas Dye, yang dikutip oleh Taufiqurokhman (2014:7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, mengapa kebijakan tersebut harus disahkan dan jika bermanfaat bagi kehidupan. Kebijakan membawa manfaat yang besar bagi masyarakat dan masyarakat, berdampak kecil dan tidak menimbulkan masalah yang merugikan, walaupun harus ada pihak yang diuntungkan dan dirugikan, Penegakan kebijakan umumnya dianggap sebagai bentuk operasi atau pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan oleh hukum dan menjadi kesepakatan bersama antara berbagai pemangku kepentingan (stakeholder), aktor, organisasi (publik atau swasta), prosedur dan teknik yang disatukan untuk melaksanakan mengeluarkan kebijakan ke arah yang diinginkan... Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Rasyid sebagaimana dikutip Suprianto ( 2014 : 8 ) berpendapat melihat dari sisi pemerintahan maka pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan pemberian yang wujudnya dapat berupa jasa dan layanan. Bagi pemerintah, masalah pelayanan menjadi semakin menarik untuk dibicarakan karena menyangkut salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintah disamping fungsi pemberdayaan dan pembangunan. Masyarakat setiap

waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecendrungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang melayani bukan yang dilayani. Reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukkan “pelayan” dan “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Ginting dan Haryati ( 2011 : 39 ) berpendapat bahwa birokrasi publik harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, adaptif dan sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat secara aktif menentukan masa depannya sendiri.

Penyandang disabilitas merupakan bagian dari masyarakat Indonesia yang mempunyai kedudukan, hak, kewajiban, serta peran yang sama dengan masyarakat Indonesia lainnya dalam kehidupan dan penghidupannya. Oleh karena itu, diperlukan adanya kebijakan pemerintah yang memperhatikan dan memwadhahi tentang hak penyandang disabilitas dalam kegiatan kehidupannya dalam masyarakat. Istilah Penyandang Disabilitas, sebelumnya dikenal dengan istilah Penyandang Cacat. Namun perkembangan terakhir Komnas HAM dan Kementerian Sosial memandang bahwa istilah Penyandang Cacat dalam perspektif bahasa Indonesia mempunyai makna yang berkonotasi negatif dan tidak sejalan dengan prinsip utama

hak asasi manusia sekaligus bertentangan dengan nilai-nilai luhur bangsa yang menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Oleh karena itu disepakati bahwa istilah Penyandang cacat diganti dengan istilah Penyandang Disabilitas. Hal ini juga telah didukung dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Hal Disabilitas merupakan isu yang (seharusnya) sangat “familiar” bagi masyarakat umum, karena merupakan bagian dari kondisi manusia dan memiliki prevalensi yang tinggi. Faktanya, hampir setiap individu pernah mengalami disabilitas pada salah satu fase kehidupannya. Bagi orang yang mencapai usia yang panjang, kemungkinan besar akan mengalami kesulitan terkait keberfungsian fisik dan sosialnya. Selain itu, mayoritas keluarga luas (extended family) memiliki paling tidak seorang anggota yang menjadi penyandang disabilitas dan di sisi lain, banyak individu non-penyandang disabilitas melakukan keluarga, sanak saudara atau teman penyandang disabilitas

Wilson dan Lewiecki Wilson sebagaimana dikutip Maftuhin ( 2016 : 140 ) Gerakan hak-hak difabel di bagian bumi manapun tampaknya harus selalu berurusan dengan kata dan makna yang terkait dengan dunia para difabel. Di Amerika, pertarungan makna untuk merebut kembali hak para difabel masih terus terjadi baik sesudah maupun sebelum disahkannya ADA (the American Disability Act) pada tahun 1990. Pepper sebagaimana dikutip Maftuhin ( 2016 : 140 ) juga mengatakan di Inggris, pertarungan makna serupa juga terjadi dalam kehidupan sehari-hari para difabel. Berbagai sebutan yang merendahkan bertarung dengan usulan untuk menggantinya dengan “disabled people” atau “people with disabilities” .Menurut Rahayu dan Dewi ( 2013 : 1 ) Menjadi difabel ditengah

masyarakat yang menganut paham ‘normalisme’, paham pemuja kenormalan, dimana semua sarana umum yang ada didesain khusus untuk ‘orang normal’ tanpa adanya fasilitas bagi difabel adalah sangat sulit. Dipandang kasihan atau tidak dianggap dalam bermasyarakat adalah sesuatu yang acap kali kita lihat dilingkungan difabel. Bahkan pusat rehabilitasi sekalipun diciptakan menjadikan mereka ‘berbeda’ dengan orang lain. Terlebih dengan sebutan ‘rehabilitasi’ difabel disetarakan dengan para pecandu narkoba dan obat-obatan terlarang seolah mengalami kecacatan adalah sebuah penyakit yang harus segera diobati. Banyak sekali pemahaman publik tentang penyandang disabilitas dan sangat berkaitan dengan berbagai perilaku – perilaku diskriminatif yang dialami dalam berbentuk riset, laporan, serta berbagai tulisan – tulisan di lingkungan masyarakat. Banyak sekali masyarakat khususnya masyarakat Indonesia yang berpandangan bagi para penyandang disabilitas yang dipandang sekedar hanya fisiknya saja sehingga membangun pemikiran bahwa penyandang disabilitas adalah kumpulan orang sakit dan tidak bisa melakukan kegiatan – kegiatan yang seharusnya bisa dikerjakan. Upaya perlindungan belumlah memadai; dengan pertimbangan bahwa jumlah penyandang cacat terus meningkat dari waktu ke waktu, dan hal ini memerlukan sarana dan upaya lain terutama dengan penyediaan sarana untuk memperoleh kesamaan kesempatan bagi penyandang cacat dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan, khususnya dalam memperoleh kemudahan untuk menggunakan fasilitas umum dan pelayanan pendidikan di masyarakat. Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD

dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik. Dalam konsep pelayanan, dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Barata sebagaimana dikutip Hamzah ( 2014 : 35 ) Penyedia layanan/ service provider adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (goods) atau jasa-jasa (services). Penerima layanan (service receiver) adalah pelanggan (costumer) atau konsumen (consumer) yang menerima layanan dari para penyedia layanan. Pelayanan publik yang baik membutuhkan infra struktur yang baik pula untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik

Data statistik yang dihimpun oleh WHO atau Organisasi Kesehatan Dunia mempresentasikan bahwa jumlah penyandang disabilitas berkisar antara 15% dari total populasi penduduk dunia. Di Indonesia, penyandang disabilitas diperkirakan mencapai 36. 150. 000 orang atau sekitar 15% dari total penduduk Indonesia tahun 2011 yang penduduknya mencapai 241 juta jiwa. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) DKI Jakarta, pada 2015 tercatat jumlah penyandang disabilitas di Ibu Kota mencapai 6.003 jiwa. Jakarta Selatan menjadi daerah dengan penyandang disabilitas terbanyak, yakni berjumlah 2.290, disusul oleh Jakarta Barat 1.155 jiwa. Kepulauan Seribu menjadi wilayah yang paling sedikit dengan 69 penyandang disabilitas. Bagi pemerintah, berbagai kebijakan diterbitkan untuk memenuhi kebutuhan bagi para penyandang disabilitas, seperti aksesibilitas untuk pelayanan fasilitas sarana transportasi. Disabilitas merupakan hal yang harus diperhatikan oleh Pemerintah dalam rangka menjunjung kesetaraan hak sesama manusia dalam kehidupan bernegara. Persamaan tersebut dijamin oleh Pancasila

dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kaum penyandang disabilitas merupakan bagian dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang perlu mendapatkan perlakuan khusus. Perlakuan khusus yang dimaksud merupakan upaya dari perlindungan yang diberikan terhadap kaum difabel karena rentan terhadap berbagai bentuk diskriminasi serta pelanggaran hak asasi manusia. Penyandang disabilitas kondisinya beragam, ada yang mengalami disabilitas fisik, disabilitas mental, dan gabungan disabilitas fisik dan mental. Kondisi penyandang disabilitas berdampak pada kemampuan untuk berpartisipasi di tengah masyarakat, sehingga memerlukan dukungan dan bantuan dari orang lain. Penyandang disabilitas juga menghadapi kesulitan yang lebih besar dibandingkan masyarakat nondisabilitas seperti hambatan dalam mengakses layanan umum, pendidikan, kesehatan, maupun dalam hal ketenagakerjaan. Sebagian besar penyandang disabilitas masih hidup dalam kondisi rentan masih jauh dari kata adil (fair) masih terdapat diskriminasi terhadap pemenuhan hak terutama dalam mengakses fasilitas publik, padahal fasilitas publik merupakan hak setiap warga Negara yang seharusnya dapat diakses oleh siapapun, tidak terkecuali kelompok penyandang disabilitas. Kota Jakarta mempunyai Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas. Alasan dibuatnya kebijakan tersebut yang pertama ialah salah satunya untuk sebagai salah satu bentuk ratifikasi Convention on the Rights of Persons with Disabilities yang wajib dijalankan oleh negara peserta konvensi. Yang kedua, sebagai salah bentuk dan pemberian kepastian hukum terhadap penyandang disabilitas terhadap hak – hak konstitusional nya, dengan ini mendukung pemerintahan dalam membuat kebijakan tersebut.

Selain itu, agar tercapainya Hak Asasi Manusia di dalam negara terkhususnya ibukota Indonesia yaitu DKI Jakarta, sebagai negara yang sangat menjunjung hak asasi manusia, kebijakan ini sangat diperlukan untuk mendukung kesetaraan bagi penyandang disabilitas di DKI Jakarta. Yang terakhir yaitu ingin menjadikan DKI Jakarta sebagai kota panutan bagi daerah lain yang notabene DKI Jakarta adalah ibukota negara Indonesia sehingga harus menjadi *role model* bagi provinsi – provinsi lain. Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas berisikan tentang bagaimana pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat bersama-sama mempunyai kewajiban untuk memberikan hak – hak penuh serta memberikan kesejahteraan terhadap penyandang disabilitas. Dengan banyaknya transportasi publik dan rumah sakit yang bermunculan semakin banyak juga regulasi untuk memberikan kemudahan kepada para penyandang disabilitas untuk menggunakannya. Sebanyak 23 penyedia layanan jasa transportasi publik yang melakukan penandatanganan komitmen antara lain, Perum Damri, PPD, Primajasa, Blue Bird, Railink, PT MRT, PT Transjakarta, PT KAI, Garuda, Citilink, Lion Air, Batik Air, Pelindo 1, Pelindo 2, Pelindo 3, Pelindo 4, ASDP, Angkasapura I, Angkasapura II, dan Jasamarga. Kebijakan pemerintah untuk menjamin, melindungi, dan mendorong penuhan hak bagi penyandang disabilitas telah dituangkan dalam Undangundang No 19 tahun 2011 tentang CPRD. Kewajiban Negara adalah merealisasikan hak yang termuat dalam Konvensi melalui penyesuaian peraturan perundangundangan, hukum dan administrasi dari setiap negara, termasuk mengubah peraturan perundang-undangan, kebiasaan dan praktik-praktik yang diskriminatif terhadap penyandang disabilitas, baik

perempuan maupun anak, menjamin partisipasi penyandang disabilitas dalam segala aspek kehidupan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan, politik, olah raga, seni dan budaya, serta pemanfaatan teknologi, informasi dan komunikasi dalam mewujudkan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas (Undang-undang no 19 tahun 2011). Upaya untuk merealisasikan kesejahteraan penyandang disabilitas tidak bisa lepas dari peran serta masyarakat. Kebijakan tentang perlindungan dan pemenuhan Hak untuk penyandang disabilitas yang diatur dalam undang - undang CPRD harus dapat dipastikan terealisasi. Dampak yang diperoleh melalui implementasi undang-undang CPRD, dapat memberikan pemenuhan hak yang sama sehingga mampu meningkatkan pendidikan dan menciptakan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apa saja yang menjadi dasar, alasan dan pertimbangan Pemerintah Daerah DKI Jakarta dirumuskan dan diterapkannya kebijakan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas terhadap transportasi publik ?
2. Apa saja bentuk dan jenis fasilitas yang disediakan pada fasilitas transportasi sebagai realisasi Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas ?
3. Apa saja tantangan dan hambatan yang terjadi dan dihadapi Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah



Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas terhadap layanan transportasi publik?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, mendeskripsi dan menganalisis dasar, alasan serta pertimbangan Pemerintah Daerah DKI Jakarta dirumuskan dan diterapkannya kebijakan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas
2. Untuk mengidentifikasi bentuk dan jenis fasilitas yang disediakan pada fasilitas publik transportasi sebagai realisasi Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas ?
3. Untuk menganalisis dan mengetahui tantangan serta hambatan yang terjadi dan dihadapi Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam implementasi kebijakan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tentang Perlindungan Penyandang Disabilitas pada layanan transportasi.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Bagi masyarakat sebagai sumber pengetahuan untuk mengetahui kebijakan Pemerintah Daerah mengenai aksesibilitas terutama bagi penyandang disabilitas dalam layanan transportasi publik dan di DKI Jakarta.

2. Bagi peneliti sebagai sarana pembelajaran dan penambah pengetahuan mengenai pengimplementasian kebijakan Pemerintah Daerah DKI Jakarta terkait aksesabilitas bagi penyandang disabilitas pada transportasi publik

## **1.5 Kerangka Teori**

### **1.5.1 Penelitian Terdahulu**

Sudah ada beberapa penelitian yang mengkaji tentang aksesibilitas bagi penyandang disabilitas khususnya pada moda transportasi.

Pertama, Rizka Ramadanti ( 2019 ), dari Fakultas Ilmu Sosial dan Pemerintahan Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam – Banda Aceh dengan judul Aksesibilitas Transportasi Publik Bagi Penyandang Disabilitas Di Kota Banda Aceh. Skripsi ini menjelaskan tentang bagaimana pemerintahan sebagai stakeholder apakah sudah menciptakan transportasi publik yang bisa dikatakan aksesibel bagi penyandang disabilitas di kota Banda Aceh khususnya transportasi Transkutaraja ( TransK ) yaitu salah satu fasilitas transportasi publik yang dapat diakses oleh setiap masyarakat berupa bus yang terintegrasi di kota Banda Aceh. Hasil penelitian ini menjelaskan bahwa moda transportasi TransK ini belum memenuhi prinsip – prinsip aksesibilitas khususnya dari segi fasilitas diluar bus (dalam hal ini Akses Menuju Halte, Akses Saat di Halte, dan Akses dari Halte Menuju Bus). Dalam penelitian ini juga menyatakan bahwa pemerintahan sudah melakukan beberapa upaya seperti bersosialisasi kepada masyarakat untuk ikut serta dan berpartisipasi untuk mewujudkan transportasi publik yang ramah akan

penyandang disabilitas. Kota Banda Aceh, melibatkan stakeholder, BUMN/BUMS dan masyarakat untuk membangun dan menggiatkan kegiatan-kegiatan yang melibatkan disabilitas dengan menginvestasikan dana Corporate Social Responsibility (CSR) untuk membangun fasilitas publik yang ramah disabilitas, merangkul beberapa angkutan umum yang ada di daerah mereka sebagai feeder/supporting dari TransK.

Dengan demikian fokus penelitian ini berbeda terkhususnya dari moda transportasi yang diteliti. Lokasi penelitian ini juga berada di Kota Banda Aceh. Adapun kesamaan dalam penelitian ini yaitu sama – sama menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif.

Kedua, skripsi oleh Lis Jumarni (2017), mahasiswa program studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar yang berjudul “Aksesibilitas Penyandang Disabilitas Fisik pada Layanan Bus Rapid Transit (BRT) Mamminasanta Kota Makassar”. Penelitian ini juga menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian ini yaitu lingkungan di setiap halte BRT khususnya petugas BRT mampu memberikan keamanan bagi para penyandang disabilitas dalam menggunakan Bus Rapid Transit. Tetapi jarak halte yang masih berkejauhan membuat penyandang disabilitas yang ini menggunakan fasilitas BRT menjadi kesulitan dalam mengakses jasa BRT. Fasilitas yang diberikan oleh pemerintah setempat juga belum sepenuhnya memenuhi standar dalam menciptakan kemudahan akses bagi penyandang disabilitas dalam menggunakan BRT. Dengan demikian penelitian ini berbeda karena lokasi penelitian berada di tempat yang berbeda dan fokus

penelitian yang tidak sama. Persamaannya, penelitian ini juga menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif.

Ketiga, skripsi oleh Muhammad Abdurrohman (2020), mahasiswa Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial Fakultas Dakwah dan Komunikasi Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang berjudul “Aksesibilitas dan Pelayanan bagi Penyandang Disabilitas Fisik pada Transportasi Publik”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Temuan dari penelitian ini yaitu secara keseluruhan dalam hal fasilitas dan pelayanan yang diberikan Stasiun Besar Yogyakarta sudah dapat dikatakan sudah sesuai dengan Peraturan Menteri Perhubungan No.48 Tahun 2015 tentang Standart Pelayanan Minimum Angkutan Orang dengan Kereta Api dalam memenuhi aksesibilitas bagi penyandang disabilitas, namun masih ditemukan beberapa tempat dan lokasi yang masih menghambat bagi penyandang disabilitas menggunakan fasilitas tersebut. Menurut penulis, sudah seharusnya PT.KAI memberikan perhatian bagi penyandang disabilitas dengan cara menyediakan rangkaian gerbong khusus bagi para penumpang penyandang disabilitas agar terciptanya rasa aman dan nyaman bagi mereka. Adapun kesamaan pada penelitian ini yaitu sama-sama menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Namun penelitian ini berbeda pada fokus dan lokasi penelitian.

### **1.5.2 Kebijakan Publik**

Anderson sebagaimana dikutip Muadi,Ismail,dkk ( 2016 : 197 ) mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai

tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diuraikan di atas maka dapat disimpulkan bahwasanya kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (publik policy). Sedangkan pengertian kebijakan publik menurut Dye sebagaimana dikutip Kismartini dan Bungin ( 2019 : 19 ) bahwa kebijakan Negara sebagai “is whatever government choose to do or not to do” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Ia mengatakan bahwa jika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus bersikap objektif dan memiliki tujuan yang jelas. Edward dan Sharkansky sebagaimana dikutip Muadi, Ismail, dkk ( 2016 : 198 ) mengatakan bahwa kebijakan Negara yaitu “is what government say and do, or not do, it is the goals or purposes of government programs” (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan Negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah). Berdasarkan pengertian di atas bagaimanapun rumusannya pada sebenarnya kebijakan Negara selalu akan mengarah kepada kepentingan publik, dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada. Maka kebijakan Negara dapat disimpulkan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah, baik yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Islamy sebagaimana dikutip Muadi, Ismail, dkk ( 2016 :

198-199 ) mengemukakan beberapa elemen penting tentang kebijakan Negara (public policy), yaitu:

- a. Bahwa kebijakan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah..
- b. Kebijakan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- c. Kebijakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perlu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan Negara harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Parsons sebagaimana dikutip Muadi, Ismail, dkk ( 2016 : 199 ) Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam proses kebijakan publik yang akan diterapkan, melalui proses/tahapan yang cukup panjang. Menurut Dunn ( 1995), tahap – tahap kebijakan publik yaitu :

#### 1. Penyusunan Agenda :

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik yang dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam

agenda publik, isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam agenda pemerintah. Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder.

## 2. Formulasi Kebijakan :

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan. Dalam tahap perumusan kebijakan, tiap-tiap alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

## 3. Adopsi / Legitimasi Kebijakan :

Legitimasi bertujuan memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Akan tetapi, warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi–cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota menoleransi pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat

dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Dengan proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

#### 4. Penilaian / Evaluasi Kebijakan :

Menurut Winarnno ( 2008 ) sebagaimana dikutip Anggara ( 2014 ) evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan

#### **1.5.3 Disabilitas**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Disabilitas yaitu keadaan (seperti sakit atau cedera) yang merusak atau membatasi kemampuan mental dan fisik seseorang. Penyandang disabilitas adalah mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka panjang, di mana karena mengalami berbagai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektivitas mereka dalam masyarakat (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006). Menurut Peraturan Daerah No.10 Tahun 2011 tentang 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 aktivitas sehari-hari secara selayaknya, yang terdiri atas penyandang cacat fisik, penyandang cacat mental, serta penyandang cacat fisik dan mental.

Menurut Santoso dan Apsari ( 2017 : 170 ) berbagai banyak macam hambatan dialami oleh penyandang disabilitas, antara lain yaitu hambatan-hambatan sebagai berikut:

1. Inadequate policies & standards: Kebijakan/aturan yang dibuat sering tidak memperhatikan kebutuhan penyandang disabilitas, misal kebijakan pendidikan, pekerjaan.

2. Negative attitudes: Sikap negatif dan prejudice menghambat bidang pendidikan, pekerjaan, layanan kesehatan dan partisipasi sosial.

3. Lack of provision of services: Terutama pada layanan kesehatan, rehabilitasi, dan support & assistance.

4. Problems with service delivery: Karena kurangnya koordinasi, staf tidak mencukupi, kompetensi kurang.

5. Inadequate funding: Sumber-sumber dana yang dialokasikan untuk mengimplementasikan kebijakan tidak mencukupi.

6. Lack of accessibility: Bangunan publik, sistem transportasi dan informasi tidak aksesibel.

7. Lack of consultation & involvement: Penyandang disabilitas sering tidak ikut dilibatkan dalam pengambilan keputusan.

8. Lack of data & evidence: Kurangnya data tentang disabilitas dan bukti efektivitas program mempengaruhi program aksi selanjutnya.

Pandangan The International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF) (WHO, 2011) mengenai disabilitas meliputi impairment, keterbatasan aktivitas (activity limitations), dan hambatan partisipasi (participation restriction). Dalam konteks ini, impairment meliputi masalah pada fungsi atau struktur tubuh; keterbatasan aktivitas ditujukan pada kesulitan dalam melaksanakan tugas atau melakukan aksi dan hambatan partisipasi yaitu bahwa orang dengan disabilitas mengalami masalah dalam keterlibatan di masyarakat atau situasi kehidupannya. Menurut Rioux dan Carbert sebagaimana dikutip Santoso dan Apsari ( 2017 : 169 ) orang dengan disabilitas tidak lagi di pandang sebagai orang yang bermasalah, akan tetapi lingkungannya lah yang bermasalah dalam menyediakan kesamaan akses dan menjadi inklusif bagi setiap orang di masyarakatnya. Dewi sebagaimana dikutip Santoso dan Apsari ( 2017 : 172 ) Semakin berjalannya waktu, terdapat pergeseran paradigma dalam memandang disabilitas, yang dapat dijelaskan di tabel berikut.

Tabel 1.1  
Pergeseran Paradigma Dalam Memandang Disabilitas

	Paradigma Lama	Paradigma Baru
Isu Disabilitas	Isu individual Malfunction	Isu sosial Hambatan dalam masyarakat
Pendekatan	Layanan langsung Kuratif Mengubah disabled	Perubahan sosial Promotif dan preventif Mengubah masyarakat
Pelayanan	Spesialistik Oleh professional	Umum dan spesifik Oleh masyarakat dan professional
Rehabilitasi	Perbaikan fungsi	Pemecahan hambatan sosial

Sumber: Dewi, 2017 dari berbagai sumber

Hal yang bisa disimpulkan yaitu isu disabilitas makin seiring jalannya waktu yang semula menjadi isu individu berubah menjadi isu sosial, upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan perubahan pada individu disabilitas menjadi perubahan pada perilaku masyarakat, dalam menangani disabilitas, semula terarah pada pemenuhan kebutuhan praktis saja menjadi pemenuhan kebutuhan praktis dan strategis, solusi yang diberikan semula bersifat partial solution menjadi integrated solution program yang dibuat untuk menangani permasalahan disabilitas semula berupa eksklusif program menjadi inklusif program. Dewi sebagaimana dikutip Santoso dan Apsari ( 2017 : 173 ) dalam menangani ataupun memberikan pelayanan bagi penyandang disabilitas, dikenal beberapa pendekatan diantaranya adalah :

1. Pendekatan Institusional Based : yaitu dibangunnya institusi – institusi berbagai fasilitas bagi penyandang disabilitas dan terbentuknya program – program dimana penyandang disabilitas memperoleh layanan yang diperlukan.

2. Pendekatan Community Oriented : profesional atau pegawai pemerintah memberikan pelayanan bagi penyandang disabilitas tetapi tidak melalui instansi melainkan langsung mendatangi penyandang disabilitas dan menerapkan program-program yang berkaitan.
3. Pendekatan Community Based : para profesional atau pegawai pemerintah memfasilitasi penyandang disabilitas untuk menganalisa masalah dan kebutuhan mereka, menganalisa sumberdaya lokal yang tersedia, menyiapkan rencana tindakan yang terorganisir melalui perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi.
4. Pendekatan Community Managed : penyandang disabilitas diyakinkan dapat melaksanakan program secara mandiri setelah mendapatkan fasilitas dari para profesional atau pegawai pemerintah.

#### **1.5.4 Aksesibilitas**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, aksesibilitas adalah hal yang dapat dijadikan akses. Black sebagaimana dikutip oleh Maghribi dan Suhardjo ( 2004 : 151 ) mengatakan bahwa aksesibilitas adalah konsep yang menggabungkan sistem pengaturan tata guna lahan secara geografis dengan sistem jaringan transportasi yang menghubungkannya. Sedangkan Hurst dalam Maghribi dan Suhardjo ( 2004 : 151 ) dikatakan bahwa aksesibilitas adalah ukuran dari kemudahan (waktu, biaya, atau usaha) dalam melakukan perpindahan antara tempat-tempat atau kawasan dalam sebuah sistem. Sedangkan Edmonds dalam Maghribi dan Suhardjo ( 2004 : 151) menyampaikan bahwa indikator aksesibilitas

adalah nilai numerik, yang mengindikasikan mudah atau sulitnya untuk mendapatkan akses ke barang-barang dan pelayanan. Menurut beberapa pengertian diatas aksesibilitas adalah suatu tingkat kemudahan oleh seseorang untuk mencapai suatu lokasi tertentu maupun terkait waktu, biaya, atau usaha. Dalam konteks penyandang disabilitas dalam penggunaan transportasi publik dan kesehatan, aksesibilitas adalah suatu hal yang sangat krusial. Pemerintah harus memberikan aksesibilitas yang memadai bagi penyandang disabilitas sebagai penerapan kebijakan – kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Aksesibilitas yang dimaksud ialah pemerintah harus memberi kemudahan bagi penyandang disabilitas ber-mobilisasi dan menggunakan transportasi publik serta kesehatan selayaknya non-disabilitas sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Dengan ini, penyandang disabilitas dapat menjalankan berbagai aktivitasnya dan menggunakan fasilitas transportasi publik dan kesehatan secara mandiri tanpa bantuan orang lain. Menurut Undang - undang No 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas pasal 9 ayat 1, tertera negara – negara wajib mengambil langkah yang tepat untuk menjamin akses bagi penyandang disabilitas terhadap lingkungan fisik, transportasi, informasi, dan komunikasi, termasuk sistem serta teknologi informasi dan komunikasi, serta akses terhadap fasilitas dan jasa pelayanan lain yang terbuka atau tersedia untuk publik, baik di daerah perkotaan maupun pedesaan

(a) Gedung-gedung, jalan-jalan, sarana transportasi, dan fasilitas dalam dan luar ruang lainnya, termasuk sekolah, perumahan, fasilitas medis, dan tempat kerja;

(b) Informasi, komunikasi, dan layanan lainnya, termasuk layanan elektronik dan layanan gawat darurat.

Negara-Negara wajib juga mengambil langkah-langkah yang tepat untuk:

- (a) Mengembangkan, menyebarluaskan, dan memantau pelaksanaan standar minimum dan panduan untuk aksesibilitas terhadap fasilitas dan layanan yang terbuka atau tersedia untuk publik;
- (b) Menjamin bahwa sektor swasta yang menawarkan fasilitas dan layanan yang terbuka atau tersedia untuk publik mempertimbangkan seluruh aspek aksesibilitas bagi penyandang disabilitas;
- (c) Menyelenggarakan pelatihan bagi pemangku kepentingan mengenai masalah aksesibilitas yang dihadapkan kepada penyandang disabilitas; (d) Menyediakan di dalam bangunan dan fasilitas lain yang terbuka untuk publik, tanda-tanda dalam huruf Braille dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami;

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

Aksesibilitas disabilitas : terpenuhinya kemudahan bagi para penyandang disabilitas untuk mewujudkan kesetaraan dan kesamaan dalam memenuhi tujuan tertentu. Pemenuhan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas akan dilihat dari indikator – indikator sebagai berikut :

1. Tingkat Aksesibilitas :

a. Struktur dan jumlah fasilitas : banyaknya jumlah fasilitas terstruktur yang tersedia pada daerah tersebut. Semakin banyak jumlah fasilitas terstruktur yang tersedia pada daerah tersebut maka semakin mudah aksesibilitas yang didapat begitu pula sebaliknya sedikit jumlah fasilitas terstruktur yang tersedia maka semakin sulit daerah itu dijangkau dari daerah lainnya (Bintarto, 1989)

b. Ketepatan target : fasilitas yang dibuat harus sesuai aspek ketepatan kebijakan, yaitu penyandang disabilitas yang membutuhkan fasilitas agar tercapainya aksesibilitas dalam menggunakan transportasi publik di DKI Jakarta

c. Menjangkau semua jenis disabilitas : fasilitas yang dibuat harus mencakup semua jenis disabilitas, mulai dari disabilitas fisik, mental, serta intelektual

2. Kebijakan yang jelas dan tervalidasi : adanya kebijakan yang mengatur tentang kemudahan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas secara sah, resmi dan diakui negara

3. Terpenuhinya prinsip – prinsip aksesibilitas yaitu :

a. Fleksibilitas : Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum PRT/M/No. 30 tahun 2006, Peraturan Menteri PRT/M/No. 14 Tahun 2017 dan Manual Desain Bangunan Aksesibel (SAPPK ITB) : desain fasilitas dapat mengakomodasi semua jenis pengguna dan tidak dibedakan berdasarkan dengan kemampuan. Implikasi dalam perencanaan :

1. Mengadaptasi proposal pengembangan sebagai aturan detail untuk perencanaan fasilitas.

2. Perencanaan aksesibilitas harus dapat memfasilitasi semua pengguna tanpa batasan fisik

b. Dapat digunakan oleh semua orang / non – diskriminatif : Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum PRT/M/No. 30 tahun 2006, Peraturan Menteri PRT/M/No. 14 Tahun 2017 dan Manual Desain Bangunan Aksesibel (SAPPK ITB) desain fasilitas dapat digunakan dan dimanfaatkan oleh semua pengguna fasilitas, serta dapat dimanfaatkan secara berkala. Implikasi dalam perencanaan :

1. Mempertimbangkan aturan kesamaan kesempatan dalam memfasilitasi aksesibilitas semua masyarakat.

2. Mengembangkan pendekatan strategis dalam membuat kebijakan transportasi yang memprioritaskan transportasi non kendaraan bermotor.

3. Jalan dapat diakses semua pengguna dengan mandiri tanpa ada batasan fisik.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Tipe Penelitian**

Patton sebagaimana dikutip Afiatin ( 1997 : 38 ) metode kualitatif memungkinkan peneliti untuk meneliti isu yang terpilih, kasus-kasus atau kejadian secara mendalam dan detail, fakta berupa kumpulan data tidak dibatasi oleh kategori yang telah ditetapkan sebelumnya. Melalui aliran aktifitas yaitu reduksi data, penyajian data, dan menggambarkan kesimpulan atau verifikasi serta kata-kata tertulis, atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dengan ini, peneliti dapat meneliti aksesibilitas bagi para penyandang disabilitas



dalam menggunakan transportasi publik dan kesehatan Metode yang digunakan yaitu metode deskriptif. Menurut Prabowo dan Heriyanto ( 2013 : 5 ) metode deskriptif kualitatif adalah metode pengolahan data dengan cara menganalisa faktor faktor yang berkaitan dengan objek penelitian dengan penyajian data secara lebih mendalam terhadap objek penelitian.

### **1.7.2 Situs Penelitian**

Lokasi penelitian berada di ibukota DKI Jakarta, penelitian dilakukan di beberapa stasiun MRT khususnya di stasiun MRT Bundaran HI, stasiun LRT Equestrian, dan beberapa halte busway di DKI Jakarta

### **1.7.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian adalah sasaran yang dijadikan sebagai sumber informasi dalam melakukan penelitian. Menurut Sugiyono ( 2013 : 32 ) subjek penelitian merupakan suatu atribut atau sifat atau nilai dari orang, objek atau kegiatan yang mempunyai variabel tertentu yang ditetapkan untuk dipelajari dan ditarik kesimpulan. Peneliti menggunakan teknik dalam menetapkan informan. Untuk teknik penetapan informan peneliti menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik *purposive sampling* menurut Arikunto (117 ; 2002) *purposive sample* yaitu sampel yang dilakukan dengan cara mengambil subyek bukan didasarkan atas strata, random atau daerah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu. Tehnik ini biasanya dilakukan karena beberapa pertimbangan, misalnya alasan keterbatasan

waktu, tenaga dan dana sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar dan jauh . Peneliti juga akan menggunakan teknik *snowball sampling*. Menurut Nurdiani (2014:1114) *Snowball sampling* adalah suatu pendekatan untuk menemukan informan-informan kunci yang memiliki banyak informasi. Dengan menggunakan pendekatan ini, beberapa responden yang potensial dihubungi dan ditanya apakah mereka mengetahui orang yang lain dengan karakteristik seperti yang dimaksud untuk keperluan penelitian. Kontak awal akan membantu mendapatkan responden lainnya melalui rekomendasi. Untuk mencapai tujuan penelitian, maka teknik ini didukung juga dengan teknik wawancara dan survey lapangan. Dengan ini peneliti dapat mencari informan yang memiliki pemahaman tentang kebijakan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas di DKI Jakarta.

#### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Jenis Data Primer**

Data primer dalam penelitian ini berupa hasil observasi di pada tiga moda transportasi publik yaitu MRT, Transjakarta, dan LRT di stasiun tertentu

##### **b. Jenis Data Sekunder**

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari beberapa sumber data yang dapat menunjang penelitian, seperti buku, laporan penelitian sebelumnya dan beberapa informasi dari media internet.

Adapun teknik dalam mengumpulkan data, penyusun menggunakan metode observasi, metode wawancara, dan metode studi kepustakaan.

##### **a. Observasi**

Observasi adalah pengamatan; peninjauan secara cermat (KBBI, 2008:976) tentang suatu objek atau permasalahan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan observasi nonpartisipasi, yaitu observasi yang tidak melibatkan secara langsung dalam kegiatan pengamatan di lapangan.

b. Wawancara

Wawancara adalah tanya jawab dengan seseorang (pejabat dsb) yang diperlukan untuk dimintai keterangan atau pendapatnya mengenai suatu hal, untuk dimuat dalam surat kabar; tanya jawab peneliti dengan narasumber (KBBI, 2008:1558).

c. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan yaitu mencari buku-buku, majalah, internet, dan sumber lainnya yang relevan dengan judul yang bersangkutan.

### **1.7.5 Teknik Analisis Data**

Noeng Muhadjir (1998: 104) mengemukakan pengertian analisis data sebagai upaya mencari dan menata secara sistematis catatan hasil observasi, wawancara, dan lainnya untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan bagi orang lain. Sedangkan untuk meningkatkan pemahaman tersebut analisis perlu dilanjutkan dengan berupaya mencari makna. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisis data secara deskriptif kualitatif. Aktivitas dalam analisis data yaitu data reduction (data reduksi) dimana pada tahap ini peneliti melakukan pemilihan dan pemusatan perhatian untuk penyederhanaan dan transformasi data kasar yang diperoleh, data

display (penyajian data) yaitu peneliti mengembangkan sebuah deskripsi informasi tersusun untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan, dan conclusion drawing/verification (penarikan kesimpulan dan verifikasi) yaitu peneliti berusaha menarik kesimpulan dan melakukan verifikasi dengan mencari makna setiap gejala yang diperoleh dilapangan.. Menurut Miles & Huberman (1992: 16) analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi :

### **1. Reduksi Data**

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data yang kasar serta muncul dari catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung berkelanjutan selama penelitian yang berorientasi penelitian kualitatif berlangsung. Antisipasi akan adanya reduksi data sudah kelihatan pada waktu penelitiannya memutuskan kerangka konseptual wilayah penelitian, permasalahan penelitian, dan pendekatan pengumpulan data mana yang dipilihnya. Selama pengumpulan data berlangsung, terjadilah tahapan reduksi selanjutnya. Reduksi data/transformasi berlanjut terus sesudah penelitian lapangan, sampai laporan akhir tersusun.. Reduksi data adalah suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan-kesimpulan finalnya dapat ditarik dan diverifikasi. Dengan reduksi data peneliti tidak perlu mengartikannya sebagai kuantifikasi. Data kualitatif dapat disederhanakan dan ditransformasikan dalam aneka macam cara,

yakni: melalui seleksi yang ketat, melalui ringkasan atau uraian singkat, menggolongkannya dalam satu pola yang lebih luas, dan sebagainya..

## **2. Penyajian Data**

Menurut Miles & Huberman dalam Sugiyono (2010:249) membatasi suatu penyajian sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Mereka meyakini bahwa penyajian-penyajian yang lebih baik merupakan suatu cara yang utama bagi analisis kualitatif yang valid, yang meliputi: berbagai jenis matrik, grafik, jaringan dan bagan. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih. Dengan demikian seorang penganalisis dapat melihat apa yang sedang terjadi, dan menentukan apakah menarik kesimpulan yang benar atautkah terus melangkah melakukan analisis yang menurut saran yang dikisahkan oleh penyajian sebagai sesuatu yang mungkin berguna.

## **3. Menarik Kesimpulan**

Penarikan kesimpulan menurut Miles & Huberman ( 2007:18 ) hanyalah sebagian dari satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga akan diverifikasi selama penelitian berproses. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran peneliti selama ia menulis, suatu tinjauan ulang pada catatan-catatan lapangan, atau mungkin menjadi begitu seksama untuk mengembangkan kesepakatan intersubjektif. Makna-makna yang muncul dari data yang lain harus diuji keabsahannya dan kecocokannya, yakni yang merupakan validitasnya. Kesimpulan akhir tidak hanya terjadi pada waktu proses

pengumpulan data saja, akan tetapi perlu diverifikasi agar benar-benar dapat dipertanggungjawabkan