

BAB II

GAMBARAN UMUM

2.1 Layanan KAI Commuter dan Layanan Commuter Line

Layanan KRL Commuter Line di wilayah Jabodetabek dioperasikan oleh PT Kereta Commuter Indonesia yang berbisnis dengan nama KAI Commuter. Sebagai anak usaha PT Kereta Api Indonesia (Persero), KAI Commuter berperan sebagai operator utama layanan kereta komuter, sekaligus sebagai penyelenggara layanan publik yang berhadapan langsung dengan pengguna sehari-hari. Karakter layanan komuter ditandai dengan frekuensi perjalanan yang tinggi, pola perjalanan berulang (*commuting*), serta ketergantungan masyarakat urban pada ketepatan waktu dan keterjangkauan tarif.

Dalam beberapa tahun terakhir, jumlah pengguna Commuter Line menunjukkan tren yang meningkat seiring pemulihan mobilitas pasca pandemi. Peningkatan volume pengguna ini memperkuat posisi Commuter Line sebagai tulang punggung transportasi massal di Jabodetabek. Bagi penyedia layanan, tingginya volume pengguna menuntut penguatan sistem pelayanan, termasuk layanan bagi kelompok rentan, agar peningkatan penumpang tidak menimbulkan penurunan kualitas layanan.

KAI Commuter juga mengembangkan berbagai inisiatif layanan yang berkaitan dengan kemudahan akses pengguna, termasuk digitalisasi informasi, integrasi tiket, dan penguatan pelayanan pelanggan. Dalam konteks disabilitas, layanan yang baik tidak hanya diukur dari tersedianya fasilitas fisik, tetapi juga dari kesiapan petugas, kemudahan memperoleh informasi, serta mekanisme penanganan keluhan dan pendampingan. Dengan demikian, implementasi kebijakan aksesibilitas menjadi bagian penting dari tata kelola layanan (*service governance*) yang seharusnya sejalan dengan prinsip pelayanan publik yang adil dan inklusif.

2.2 Kerangka Regulasi dan Kebijakan Aksesibilitas bagi Penyandang

Disabilitas

Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 63 Tahun 2019 tentang Standar Pelayanan Minimum Angkutan Orang dengan Kereta Api merupakan regulasi yang menegaskan kewajiban penyelenggara perkeretaapian untuk menyediakan layanan

yang aman, nyaman, dan inklusif bagi seluruh pengguna jasa, termasuk penyandang disabilitas. Dalam konteks operasional layanan KRL Commuter Line, regulasi ini menjadi dasar hukum penting untuk memastikan adanya fasilitas aksesibilitas seperti jalur landai (*ramp*) dengan kemiringan yang sesuai standar, lift atau elevator di stasiun, *guiding block* untuk tunanetra, loket pelayanan prioritas, serta ruang tunggu khusus yang ramah disabilitas. Tujuannya adalah menghapus hambatan fisik maupun nonfisik yang selama ini membatasi mobilitas penyandang disabilitas dalam menggunakan transportasi publik berbasis rel.

Pembahasan aksesibilitas dalam penelitian ini berangkat dari kerangka hak (*rights-based approach*) yang menempatkan penyandang disabilitas sebagai subjek pemegang hak, bukan objek belas kasihan. Kerangka ini ditegaskan pada level internasional melalui Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)

yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011. Ratifikasi tersebut memperkuat komitmen negara untuk menghapus hambatan dan diskriminasi, termasuk dalam akses terhadap transportasi, informasi, dan pelayanan publik.

Pada level nasional, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas mengatur prinsip kesetaraan, aksesibilitas, serta kewajiban negara dan penyelenggara layanan untuk menyediakan akomodasi yang layak. Dalam sektor transportasi, prinsip-prinsip ini diterjemahkan dalam regulasi teknis dan standar pelayanan. Salah satu rujukan utama dalam penelitian ini adalah Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 63 Tahun 2019 tentang Standar Pelayanan Minimum Angkutan Orang dengan Kereta Api yang memuat ketentuan standar pelayanan, termasuk aspek keselamatan, keamanan, kenyamanan, kemudahan, dan kesetaraan bagi pengguna.

Berdasarkan beberapa regulasi tersebut, terdapat beberapa prinsip kunci yang menjadi kunci utama aksesibilitas layanan transportasi, khususnya perkeretaapian. Prinsip-prinsip ini dapat dirangkum sebagai berikut.

- a. Kesetaraan: penyandang disabilitas memperoleh akses dan kualitas pelayanan yang setara dengan pengguna lain, tanpa hambatan fisik maupun prosedural yang menimbulkan diskriminasi (UU No. 8 Tahun 2016; PM 63 Tahun 2019).
- b. Aksesibilitas: lingkungan fisik, sarana, dan prasarana transportasi dirancang dan dioperasikan agar dapat diakses oleh ragam disabilitas, termasuk akses menuju dan dari stasiun, peron, serta informasi perjalanan (UU No. 8 Tahun 2016; CRPD).
- a. Akomodasi yang layak: penyedia layanan wajib melakukan penyesuaian yang diperlukan dan tepat guna, sepanjang tidak menimbulkan beban yang tidak proporsional, untuk memastikan penyandang disabilitas dapat menikmati haknya (UU No. 8 Tahun 2016).
- b. Keselamatan dan kenyamanan: fasilitas dan prosedur pelayanan harus menjamin keamanan pengguna, termasuk saat kondisi padat, saat perubahan layanan, serta ketika terjadi situasi darurat (PM 63 Tahun 2019).
- c. Akuntabilitas dan evaluasi: pemenuhan hak harus dapat diukur, dipantau, serta dievaluasi secara berkala melalui indikator, mekanisme pelaporan, dan perbaikan berkelanjutan (PP 70 Tahun 2019).

2.2.1 Standar Pelayanan Minimum Perkeretaapian yang Relevan dengan Disabilitas

Standar Pelayanan Minimum (SPM) di sektor perkeretaapian dimaksudkan sebagai batas paling rendah yang wajib dipenuhi penyelenggara layanan agar pengguna mendapatkan pelayanan yang aman dan manusiawi. SPM bukan sekadar daftar fasilitas, melainkan juga ukuran kepatuhan yang dapat diuji melalui audit, pemantauan, dan evaluasi. Bagi penyandang disabilitas, SPM menjadi instrumen penting karena memastikan bahwa kebutuhan aksesibilitas tidak diposisikan sebagai layanan tambahan, melainkan bagian dari layanan dasar.

Dalam konteks stasiun, pemenuhan SPM yang berkaitan dengan disabilitas umumnya menyentuh beberapa komponen: akses masuk-keluar stasiun, akses menuju peron, akses vertikal, fasilitas layanan pelanggan, fasilitas sanitasi, serta informasi perjalanan. Agar mudah dipahami, komponen tersebut dapat dirangkum sebagai berikut.

1. Akses sirkulasi: ketersediaan jalur landai atau ramp, lebar jalur yang memadai, permukaan tidak licin, serta jalur yang tidak terhalang bagi pengguna kursi roda atau alat bantu jalan.
2. Akses vertikal: lift atau alternatif yang aman untuk menghubungkan area yang berbeda ketinggian (misalnya hall–peron), termasuk keberfungsian dan perawatan rutin agar fasilitas dapat digunakan setiap saat.
3. Akses informasi: informasi perjalanan yang dapat diakses melalui media visual dan audio, penanda arah yang jelas, serta dukungan informasi bagi tunanetra/tunarungu (misalnya penanda taktil pada area tertentu).
4. Fasilitas layanan: loket/layanan pelanggan yang memungkinkan interaksi pengguna disabilitas (ketinggian meja, jalur antre, prioritas layanan), serta prosedur bantuan bagi pengguna yang memerlukan pendampingan.
5. Fasilitas sanitasi: toilet aksesibel dengan ruang gerak memadai, pegangan tangan, dan penataan ruang yang aman.
6. Fasilitas keselamatan: area aman, marka, serta prosedur evakuasi yang mempertimbangkan kebutuhan pengguna disabilitas pada kondisi darurat.

2.3 Penyandang Disabilitas dan Kebutuhan Aksesibilitas dalam Transportasi

Penyandang disabilitas merupakan kelompok masyarakat yang memiliki ragam kondisi dan kebutuhan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 mendefinisikan penyandang disabilitas sebagai setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang, dalam berinteraksi dengan lingkungan, dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya. Definisi ini menegaskan bahwa hambatan tidak semata-mata berada pada individu, tetapi juga pada lingkungan yang belum inklusif.

Dalam layanan perkeretaapian, kebutuhan aksesibilitas dapat dipahami melalui dua pendekatan yang saling melengkapi. Pertama, pendekatan desain dan

infrastruktur yang memastikan fasilitas dapat digunakan oleh sebanyak mungkin pengguna. Kedua, pendekatan pelayanan yang menekankan kesiapan petugas, SOP, dan mekanisme bantuan agar pengguna yang memerlukan dukungan tetap dapat mengakses layanan secara aman dan bermartabat.

Secara operasional, kebutuhan aksesibilitas penyandang disabilitas di stasiun dapat dipetakan berdasarkan ragam disabilitas. Pemetaan ini penting untuk menghindari penyederhanaan bahwa fasilitas aksesibilitas hanya berkaitan dengan kursi roda. Berikut gambaran umum kebutuhan yang sering muncul.

- 1) Disabilitas fisik (misalnya pengguna kursi roda, pengguna tongkat, atau keterbatasan gerak): memerlukan jalur landai, lift yang berfungsi, permukaan lantai yang rata dan tidak licin, lebar pintu/gate yang memadai, serta ruang tunggu prioritas yang mudah dijangkau.
 - a. Disabilitas sensorik tunanetra: membutuhkan jalur pemandu (guiding block) yang tersambung dari akses masuk sampai titik layanan utama (loket, gate, peron), penanda taktil pada area rawan, serta informasi audio yang membantu orientasi dan pengambilan keputusan perjalanan.
 - b. Disabilitas sensorik tunarungu: membutuhkan informasi visual yang jelas dan real-time (perubahan jadwal, peron, pengumuman darurat), petugas yang mampu berkomunikasi dengan cara yang ramah, serta penanda/ikon yang mudah dipahami.
 - c. Disabilitas intelektual/psikososial: membutuhkan informasi yang sederhana dan konsisten, lingkungan pelayanan yang tidak membingungkan, bantuan petugas ketika terjadi perubahan layanan, serta prosedur layanan yang tidak berbelit.

Kebutuhan-kebutuhan tersebut menunjukkan bahwa aksesibilitas seharusnya dipandang sebagai sistem, bukan fasilitas tunggal. Jalur pemandu yang baik, misalnya, tidak akan efektif jika terputus di titik-titik kritis. Begitu juga lift yang tersedia tetapi sering tidak berfungsi akan menghilangkan rasa aman dan memaksa pengguna kembali bergantung pada bantuan orang lain. Karena itu, pembahasan aksesibilitas dalam penelitian ini tidak hanya menyentuh keberadaan

fasilitas, tetapi juga keberfungsian, keterhubungan antar elemen, dan kualitas pelayanan.

2.4 Aksesibilitas dalam Pelayanan Transportasi Publik

Aksesibilitas pada dasarnya merujuk pada derajat kemudahan seseorang untuk mencapai, memasuki, menggunakan, dan memperoleh manfaat dari suatu layanan. Dalam konteks penyandang disabilitas, aksesibilitas tidak berhenti pada dapat masuk, tetapi juga mencakup pengalaman menggunakan layanan tanpa hambatan yang mengancam keselamatan dan martabat pengguna. Oleh karena itu, aksesibilitas perlu dipahami sebagai kombinasi antara desain fisik, ketersediaan informasi, serta sikap dan prosedur pelayanan.

Dalam penelitian ini, aksesibilitas dipahami melalui indikator yang menekankan dimensi pengalaman pengguna, yaitu kemudahan, kegunaan, keselamatan, dan kemandirian. Empat indikator tersebut membantu menilai apakah fasilitas dan layanan benar-benar dapat dipakai oleh penyandang disabilitas, bukan sekadar tersedia di atas kertas.

- a. Kemudahan: pengguna dapat menemukan akses masuk, rute menuju layanan, serta fasilitas prioritas tanpa kebingungan, termasuk saat stasiun padat atau ketika terjadi perubahan layanan.
- b. Kegunaan: fasilitas yang disediakan dapat dipakai sesuai fungsi, misalnya lift bekerja, ramp tidak terlalu curam, guiding block tidak terputus, dan toilet aksesibel dapat digunakan.
- c. Keselamatan: pengguna terlindungi dari risiko jatuh, tersandung, tertabrak arus penumpang, maupun risiko lain akibat desain yang tidak ramah; termasuk adanya marka, pencahayaan, dan prosedur bantuan darurat.
- d. Kemandirian: pengguna dapat menggunakan layanan tanpa bergantung penuh pada bantuan orang lain; jika bantuan diperlukan, mekanisme bantuan tersedia dan dapat diakses secara cepat serta menghormati pilihan pengguna.

Keempat indikator tersebut juga sejalan dengan semangat pelayanan publik yang berbasis hak. Artinya, layanan tidak hanya mengizinkan penyandang disabilitas menggunakan transportasi, tetapi secara aktif memastikan aksesnya setara melalui penghapusan hambatan fisik dan nonfisik.

2.5 Kondisi Aksesibilitas di Stasiun Pasar Senen

Gambaran awal mengenai aksesibilitas di Stasiun Pasar Senen dapat dilihat dari indikasi masalah yang telah diuraikan pada bagian pendahuluan penelitian. Indikasi tersebut menunjukkan bahwa pemenuhan aksesibilitas belum sepenuhnya berjalan optimal, baik pada aspek fasilitas fisik maupun aspek pelayanan. Penjelasan pada subbab ini disajikan sebagai konteks awal (bukan kesimpulan penelitian), untuk menegaskan mengapa Stasiun Pasar Senen penting diteliti dalam kerangka implementasi kebijakan.

Pada aspek fasilitas fisik, beberapa elemen aksesibilitas disebut masih belum memadai atau belum konsisten keberfungsianannya. Misalnya, jalur pemandu bagi tunanetra dilaporkan belum tersambung secara utuh pada titik-titik tertentu, sementara lift atau fasilitas akses vertikal disebut mengalami gangguan fungsi pada waktu-waktu tertentu. Kondisi ini berpotensi mengurangi kemandirian pengguna disabilitas karena memaksa pengguna mencari bantuan orang lain atau memilih rute yang lebih berisiko.

Pada aspek informasi dan komunikasi, salah satu tantangan yang sering muncul adalah keterbatasan informasi yang benar-benar ramah bagi ragam disabilitas. Informasi yang hanya disampaikan melalui pengeras suara, misalnya, tidak akan menjangkau pengguna tunarungu; sebaliknya, informasi yang hanya berupa tulisan tanpa dukungan penanda taktil dan orientasi ruang dapat menyulitkan pengguna tunanetra. Aksesibilitas informasi menjadi faktor penting karena stasiun merupakan ruang yang dinamis: perubahan peron, keterlambatan perjalanan, atau pengalihan rute membutuhkan informasi yang cepat dan mudah dipahami.

Pada aspek pelayanan, kesiapan petugas dan SOP pendampingan menjadi komponen yang tidak kalah penting. Ketika fasilitas fisik belum sempurna, kualitas pelayanan petugas sering menjadi penentu apakah pengguna disabilitas tetap dapat bepergian dengan aman. Namun, jika pelatihan pelayanan disabilitas belum merata dan koordinasi internal belum kuat, layanan pendampingan dapat berjalan tidak konsisten.

Gambaran awal tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan aksesibilitas di stasiun tidak hanya ditentukan oleh tersedianya fasilitas, melainkan juga oleh tata kelola pemeliharaan, mekanisme koordinasi, serta sensitivitas pelayanan. Karena itu, penelitian ini menempatkan Stasiun Pasar Senen sebagai ruang empiris untuk menilai kesenjangan antara standar kebijakan dan realitas pelayanan.

2.6 Alur Layanan dan SOP Pelayanan Penumpang Disabilitas di Stasiun Kereta Api

SOP pelayanan penumpang disabilitas pada KAI Commuter berfungsi sebagai pedoman koordinasi petugas sejak pengguna tiba di stasiun sampai diterima oleh petugas di stasiun tujuan. Uraian SOP dalam penelitian ini dibatasi pada prosedur yang dikonfirmasi oleh Informan II dan Informan III serta informasi layanan yang dipublikasikan KAI Commuter. Informan II menjelaskan bahwa koordinasi dilakukan melalui petugas gate, Petugas Keamanan Dalam (PKD), petugas peron, dan pengawal kereta, sedangkan Informan III menegaskan bahwa petugas telah dibekali alur penanganan penumpang disabilitas. KAI Commuter juga menyatakan bahwa pengguna disabilitas dapat menggunakan kursi roda di dalam Commuter Line dan menyediakan kanal layanan pelanggan melalui *Contact Center* 121 atau 021-121 (PT Kereta Commuter Indonesia, n.d.).

Berdasarkan keterangan informan dan informasi layanan tersebut, alur operasional pelayanan penumpang disabilitas dapat diringkas sebagai berikut:

1. Penumpang menyampaikan kebutuhan bantuan kepada petugas di gate, loket, atau *customer service*. Permintaan informasi dan pengaduan juga dapat disampaikan melalui kanal layanan pelanggan KAI Commuter.
2. Petugas mengidentifikasi kebutuhan bantuan dan menanyakan stasiun tujuan agar bentuk pendampingan dapat disesuaikan dengan kondisi penumpang.
3. Informasi diteruskan melalui perangkat komunikasi internal kepada PKD atau petugas peron yang bertugas mendampingi penumpang menuju area tunggu dan titik keberangkatan.

4. Pada saat naik kereta, petugas membantu mengatasi celah antara peron dan pintu kereta dengan alat bantu yang tersedia atau bantuan manual sesuai kebutuhan keselamatan, kemudian menyerahkan pendampingan kepada petugas pengawal kereta.
5. Petugas stasiun keberangkatan menghubungi stasiun tujuan agar petugas di stasiun tersebut bersiap menerima dan mendampingi penumpang ketika turun dari kereta.
6. Keluhan mengenai pelayanan ditangani oleh petugas atau *customer service*, sedangkan keluhan yang memerlukan tindak lanjut fasilitas dicatat dan diteruskan kepada unit yang berwenang melalui mekanisme pengaduan resmi.
 - a. Tahap kedatangan dan akses masuk: pengguna dapat mencapai pintu masuk melalui trotoar atau area penurunan penumpang yang aman; tersedia ramp dan jalur bebas hambatan; terdapat penanda arah menuju layanan prioritas.
 - b. Tahap pembelian tiket dan pemeriksaan: loket atau mesin tiket dapat dijangkau dengan kursi roda; jalur antrian memberi ruang yang cukup; petugas memberikan bantuan dengan bahasa yang jelas dan tidak merendahkan; tersedia opsi layanan prioritas ketika diperlukan.
 - c. Tahap orientasi ruang: tersedia peta/penanda yang mudah dipahami; pengumuman disampaikan dalam format visual dan audio; jalur pemandu mengarahkan pengguna tunanetra menuju titik penting (gate, lift, peron, toilet).
 - d. Tahap menuju peron: akses vertikal aman (lift/ramp); tangga dan eskalator dilengkapi informasi peringatan; area sirkulasi tidak menyempit pada titik kritis; petugas siap membantu pada jam padat.
 - e. Tahap menunggu di peron: tersedia ruang tunggu prioritas yang tidak menghalangi arus; marka aman di tepi peron; informasi

kedatangan kereta terbaca jelas; tersedia prosedur bantuan ketika peron padat.

- f. Tahap naik kereta (boarding): terdapat mekanisme untuk mengatasi celah peron kereta (gap) bila diperlukan, petugas membantu dengan prosedur aman, pengguna disabilitas memperoleh ruang prioritas di dalam kereta.
- g. Tahap turun dan perpindahan moda: informasi stasiun tujuan jelas tersedia akses vertikal dari peron jika transit, jalur menuju stasiun penghubung tidak membingungkan jika keluar stasiun, tersedia akses aman menuju moda lanjutan.

Pemetaan alur tersebut membantu penelitian melihat bahwa aksesibilitas adalah rangkaian pengalaman. Ketika salah satu tahap terhambat, dampaknya tidak hanya bersifat teknis, tetapi dapat menurunkan rasa percaya diri pengguna disabilitas untuk bepergian secara mandiri. Dalam konteks kebijakan publik, kondisi tersebut dapat dibaca sebagai kegagalan implementasi dalam mencapai tujuan kesetaraan dan kemandirian.

2.7 Pemangku Kepentingan dalam Pemenuhan Aksesibilitas Transportasi

Perkeretaapian

Pemenuhan aksesibilitas di stasiun melibatkan lebih dari satu aktor. Hal ini sejalan dengan paradigma tata kelola (*governance*) yang menekankan kolaborasi antar pemangku kepentingan untuk menyelesaikan persoalan pelayanan publik. Dalam kasus stasiun kereta, aktor yang terlibat dapat berasal dari regulator, operator, pemerintah daerah, hingga masyarakat sipil.

Secara umum, pemangku kepentingan utama dalam isu aksesibilitas perkeretaapian dapat dipetakan sebagai berikut.

- a. Regulator sektor transportasi: Kementerian Perhubungan berperan menetapkan standar teknis dan pelayanan, melakukan pembinaan, serta mengawasi pemenuhan standar melalui mekanisme evaluasi.
- b. Operator dan pengelola layanan: PT Kereta Api Indonesia (Persero) dan anak usahanya (KAI Commuter) bertanggung jawab pada operasional harian,

pelayanan pelanggan, pemeliharaan fasilitas, dan penyediaan mekanisme bantuan di lapangan.

- c. Pemerintah daerah: dalam konteks Jakarta, Pemprov DKI Jakarta memiliki peran penting dalam integrasi aksesibilitas antarmoda, penataan akses trotoar dan halte pengumpan, serta penguatan kebijakan kota yang inklusif.
- d. Pengguna dan komunitas disabilitas: penyandang disabilitas dan organisasi penyandang disabilitas berperan sebagai sumber informasi pengalaman pengguna, mitra konsultasi dalam perencanaan, serta pihak yang dapat memperkuat pengawasan sosial terhadap kualitas layanan.
- e. Masyarakat umum dan pengguna lain: sikap pengguna lain mempengaruhi kenyamanan layanan, misalnya kepatuhan pada kursi prioritas, etika antrai, dan dukungan terhadap ruang gerak pengguna disabilitas.

Pemetaan aktor ini membantu penelitian membaca implementasi kebijakan sebagai proses kolektif. Ketika koordinasi antar pihak lemah, fasilitas dapat tidak terawat, SOP tidak tersosialisasi, dan keluhan pengguna tidak tertangani dengan cepat. Sebaliknya, ketika kolaborasi kuat, perbaikan aksesibilitas dapat dilakukan lebih terarah dan berkelanjutan.

2.8 Pengguna Disabilitas pada Layanan Commuter Line di Stasiun Pasar

Senen

Data awal yang digunakan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa jumlah penumpang penyandang disabilitas yang menggunakan layanan Commuter Line di Stasiun Pasar Senen mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Tren ini memperlihatkan dua hal penting. Pertama, Commuter Line menjadi moda yang semakin dibutuhkan oleh penyandang disabilitas untuk mobilitas harian. Kedua, peningkatan pengguna menguatkan urgensi perbaikan aksesibilitas karena kebutuhan layanan yang inklusif semakin nyata.

Dalam periode 2020–2024, jumlah penumpang disabilitas yang tercatat di Stasiun Pasar Senen meningkat dari 3.309 penumpang (2020) menjadi 6.800 penumpang (2024). Peningkatan tersebut menegaskan bahwa aksesibilitas bukan isu pinggiran, melainkan kebutuhan yang terus bertumbuh seiring meningkatnya penggunaan transportasi publik. Data ini juga dapat dibaca sebagai indikasi bahwa