

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 1.1 Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Dari beberapa studi dan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, peneliti mencantumkan tiga (3) penelitian terdahulu yang relevan dengan judul penelitian. Berikut ini penulis memaparkan beberapa perbedaan dan persamaan antara penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya, sehingga jelas bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian yang sudah dilakukan oleh penelitian sebelumnya.

Penelitian terdahulu yang pertama yang relevan adalah penelitian dari Suwardi Sagama, dengan judul "**Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kalimantan Timur Terhadap Fasilitas Bagi Penyandang Disabilitas**" hasil pembahasannya, penelitian ini mengungkapkan bahwa tanggung jawab Pemerintah dalam pemenuhan fasilitas penyandang disabilitas telah diawali dengan pembuatan peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur No. 1 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas. Namun, pada implementasi atau tahap lanjutan dari pemenuhan tanggung jawab Pemerintah Daerah masih kurang memperhatikan ketersediaan fasilitas bagi penyandang disabilitas di berbagai bidang. Adapun beberapa bidang yang cukup memenuhi yaitu bidang pendidikan umum seperti: perpustakaan, dan beberapa kantor

pemerintah. Sedangkan untuk lapangan olahraga, taman wisata dan sebagainya, pemerintah daerah masih belum memaksimalkan pemenuhan fasilitas tersebut.<sup>1</sup>

Terdapat perbedaan dan persamaan antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu di atas. perbedaannya adalah fokukus penelitian di atas adalah menelaah keberadaan tanggung jawab pemerintah daerah secara normatif. Sedangkan penelitian penulis lebih menekankan pada kualitas pelayanan publik pada aksesibilitas jalur pedestrian/trotoar di Kota Administrasi Jakarta Timur. Persamaan antara keduanya, yaitu sama sama menegani penyediaan fasilitas bagi penyandang disabilitas.

Penelitian terdahulu yang kedua bersumber dari artikel jurnal yang ditulis oleh Bianca Andriani Vianto, dengan judul "**Upaya Pemerintah Kota Surabaya Dalam Penyediaan Pedestrian Yang Layak Bagi Penyandang Disabilitas Di Kota Surabaya**". Sasil pembahasannya, Penelitian ini mengungkapkan bahwa manfaat dan tujuan penyediaan pedestrian yang layak bagi penyandang disabilitas di Kota Surabaya belum sepenuhnya tercapai. Pada kriteria kemudahan, pedestrian di Kota Surabaya dapat dikatakan sudah memberi kemudahan bagi penyandang disabilitas. Hal ini **dibuktikan** dengan disediakannya ramp, ubin yang landai, jalur pemandu dan ubin pemandu yang dapat mempermudah aksesibilitas bagi penyandang disabilitas. Pada kriteria kegunaan, pedestrian di Kota Surabaya dapat dikatakan belum berfungsi sepenuhnya sesuai dengan kegunaannya. Hal ini terlihat dari masih adanya pedestrian yang belum mendapat perhatian dari

---

<sup>1</sup> Suwardi Sagama dan Muzayyin Ahyar, "Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Kalimantan Timur Terhadap Fasilitas Bagi Penyandang Disabilitas", Jurnal Penelitian:Fenomena, Vol. 12, No. 2, 2020

pemerintah seperti adanya pedestrian yang rusak, alih fungsi pedestrian sebagai tempat berjualan bagi para pedagang kaki lima (PKL), dan sebagai lahan parkir.<sup>2</sup>

Terdapat perbedaan dan persamaan antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu di atas. Perbedaannya, fokus pada upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam penyediaan pedestrian yang layak untuk penyandang disabilitas dengan menggunakan empat kriteria asas fasilitas dan aksesibilitas yaitu kemudahan, kegunaan, keselamatan dan kemandirian. Sedangkan penelitian penulis lebih menekankan pada kualitas pelayanan publik pada aksesibilitas jalur pedestrian/trotoar di Kota Administrasi Jakarta Timur. Persamaan antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu diantara keduanya sama-sama membahas penyediaan pedestrian yang layak bagi penyandang disabilitas.

Penelitian terdahulu yang ketiga bersumber dari artikel jurnal yang ditulis oleh Budi Hasanah, dengan judul "**Pelayanan Aksesibilitas Jalan Umum (Jalur pedestrian) Bagi Penyandang Disabilitas (Studi Kasus Di Kota Serang)**" Sasil pembahasannya, Pemerintah Kota Serang memang telah membuat jalur pedestrian bagi penyandang disabilitas, akan tetapi dalam pelaksanaannya banyak yang tidak sesuai dengan standar pembangunan jalur pedestrian bagi penyandang disabilitas seperti pada ukuran dasar ruang jalur pedestrian yang tidak mengacu pada esensi ukuran dasar tiga dimensi (panjang, lebar, tinggi). Sedangkan pada indikator keamanan, penyediaan fasilitas pedestrian bagi penyandang disabilitas di Kota Serang masih jauh dari yang diharapkan. Hal ini dikarenakan masih adanya

---

<sup>2</sup> Bianca Andriani Vianto dan Muhammad Farid, "Upaya Pemerintah Kota Surabaya Dalam Penyediaan Pedestrian Yang Layak Bagi Penyandang Disabilitas Di Kota Surabaya", Vol.6, No.5, 2018

berbagai permasalahan terkait dengan keamanan jalur pedestrian, seperti adanya permukaan jalan yang tidak stabil, tidak kuat dan tidak tahan cuaca sehingga mudah retak dan berlubang, banyaknya kondisi jalur pedestrian yang tidak landai, tidak dilengkapi pegangan rambatan (handrail), tidak adanya fasilitas tempat duduk di tepi jalur pedestrian bagi penyandang disabilitas, tidak adanya pencahayaan, serta pembangunan jalur pedestrian banyak yang tidak terlepas dari pohon, lubang drainase, dan benda-benda lainnya seperti pengalihfungsian jalur pedestrian sebagai tempat berjualan bagi para pedagang kaki lima (PKL) dan tempat parkir.

Dalam indikator pengaruh warga negara, dapat diketahui bahwa desakan dan tuntutan yang dilakukan oleh masyarakat Kota Serang khususnya kaum difabel terkait minimnya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah berdampak pada dibukanya forum audiensi oleh pemerintah daerah bagi penyandang disabilitas yang dilakukan oleh DPC Persatuan Penyandang Disabilitas Indonesia (PPDI) ke Komisi II DPRD Kota Serang. Adapun hasil dari audiensi tersebut adalah diusulkannya raperda tentang Penyandang Disabilitas sebagai salah satu raperda inisiatif DPRD Kota Serang dalam program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) Kota Serang.

Terdapat perbedaan dan persamaan antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu di atas. Perbedaannya, fokus mengenai bagaimana pelayanan aksesibilitas jalan umum (jalur pedestrian) bagi penyandang disabilitas di Kota Serang, serta pada penelitian ini sedangkan penelitian penulis menekankan pada kualitas pelayanan publik pada aksesibilitas jalur pedestrian/trotoar di Kota

Administrasi Jakarta Timur. Persamaan antara penelitian penulis dengan penelitian terdahulu sama-sama membahas pelayanan aksesibilitas jalur pedestrian atau jalan umum.

Berdasarkan penjelasan di atas, penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan bagi penulis dalam melakukan penelitian, sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji suatu penelitian.

## **1.2 Pelayanan Publik**

Teori ilmu administrasi negara menemukan bahwa hakikatnya pemerintahan memiliki dua fungsi utama yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (legal state), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (welfare state). Dalam melaksanakan fungsi pelayanan pemerintah/negara memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan (service) kepada warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar mereka, hal ini sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejak penerapan otonomi daerah di Indonesia, pelayanan publik menjadi ramai diperbincangkan, hal tersebut dikarenakan pelayanan publik menjadi salah satu variabel dalam mengukur keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah<sup>3</sup>

### **2.2.1 Pengertian pelayanan publik**

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan

---

<sup>3</sup> Hardiyansyah, Kualitas Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Gava Media, 2018), hlm.1

bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik yaitu setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Kegiatan tersebut dilaksanakan oleh pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik<sup>4</sup> Sedangkan menurut (Hardiyansyah 2018) iya mendefinisikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang ataupun masyarakat yang memiliki kepentingan pada organisasi tertentu sesuai dengan aturan dan tata cara yang telah ditetapkan dengan tujuan untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan.

Menurut Departemen Dalam Negeri, pelayanan publik adalah pelayanan umum, yang berarti suatu proses bantuan kepada orang lain dengan menggunakan cara-cara tertentu yang membutuhkan kepekaan dan hubungan interpersonal agar tercipta suatu kepuasan dan keberhasilan, yang mana setiap pelayanan akan menghasilkan suatu produk baik berupa barang atau jasa<sup>5</sup>.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan pemenuhan kebutuhan setiap warga negara atas suatu

---

<sup>4</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, tentang Pelayanan Publik (di akses melalui web melalui <https://pn-karanganyar.go.id/main/index.php/berita/artikel/973-pelayanan-publik> (Diakses pada tanggal 15 juli 2022)

<sup>5</sup> Rahman Mulyawn, Birokrasi dan Pelayanan Publi, (Unpad Pres,2016), hlm 33

barang atau jasa yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan dengan tujuan untuk memberikan kepuasan.

Penyelenggaraan pelayanan publik pada hakikatnya diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik yaitu: penyelenggara negara/pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, lembaga independen yang dibentuk pemerintah, badan usaha/badan hukum yang diberi kewenangan untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik, badan usaha/badan hukum yang bekerjasama atau dikontrak untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan, serta masyarakat umum atau swasta yang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik yang tidak mampu disediakan oleh pemerintah/pemerintah daerah.<sup>6</sup> Sehingga, berdasarkan pengertian dan penjelasan diatas dapat diketahui bahwa ada tiga unsur penting dalam pelayanan publik, diantaranya yaitu:

- a) Pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu pemerintah daerah,
- b) Penerima layanan (pengguna layanan) yaitu orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan
- c) Kepuasan yang diberikan atau diterima oleh penerima layanan.

Dalam menyelenggarakan pelayanan publik, pemerintah daerah sebagai pembuat peraturan (rule government/peraturan pemerintah) harus mengubah pola pikir dan kerjanya sesuai dengan tujuan otonomi daerah, yaitu memberi dan meningkatkan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat. Untuk mewujudkan good governance dalam penyelenggaraan pelayanan publik,

---

<sup>6</sup> Hardiyansyah, Kualitas Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Gava Media,2018), hlm. 34

pemerintah juga harus memberikan kesempatan yang luas kepada warga negara dan masyarakat untuk memperoleh akses pelayanan publik berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, dan keadilan.<sup>7</sup>

### 2.2.2 Asas-Asas Pelayanan Publik

Tujuan pemberian pelayanan publik adalah untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat. Dalam memberikan pelayanan publik, penyelenggara pelayanan harus memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik agar tujuan penyelenggaraan pelayanan publik dapat tercapai. Menurut Sinambela (Djafri, 2018: 20) terdapat enam asas dalam pelayanan publik, yaitu:

#### 1. **Tranparansi.**

Penyelenggaraan pelayanan publik haruslah bersifat terbuka, memberikan kemudahan akses bagi semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

#### 2. **Akuntabilitas.**

Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 3. **Kondisional.**

Penyelenggaraan pelayanan publik harus disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

---

<sup>7</sup> Rahman Mulyawn, Birokrasi dan Pelayanan Publi, (Unpad Pres,2016), hlm. 36

#### 4. Partisipatif.

Penyelenggara pelayanan publik harus mendorong keterlibatan masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

#### 5. Kesamaan Hak.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus bersifat adil dan tidak diskriminatif, dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

#### 6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban.

Dalam menyelenggarakan pelayanan publik, pemberi dan penerima layanan harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

### 2.2.3 Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Menurut Irfan Islamy dalam (Taufiqurokhman & Satsipi, 2018: 91), ada beberapa prinsip pokok dalam pelayanan publik, diantaranya yaitu:

- a. Prinsip aksestabilitas, yaitu setiap pelayanan harus dapat dijangkau dengan mudah oleh setiap pengguna pelayanan seperti masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan.
- b. Prinsip kontinuitas, yaitu setiap pelayanan harus tersedia secara terus menerus bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku untuk suatu proses pelayanan.
- c. Prinsip teknikalitas, yaitu setiap proses pelayanan harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami teknis pelayanan tersebut berdasarkan

kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan.

- d. Prinsip profitabilitas, yaitu setiap pelayanan harus diselenggarakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik untuk pemerintah maupun masyarakat luas.
- e. Prinsip akuntabilitas, yaitu proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan kepada masyarakat harus dapat dipertanggungjawabkan mengingat aparat pemerintah memiliki tugas untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Untuk dapat mewujudkan prinsip-prinsip pelayanan publik tidaklah mudah, hal ini dikarenakan banyak faktor yang mempengaruhi tercapainya kinerja pelayanan yang optimal. Adapun faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan umum yaitu, kualitas aparatur pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan, masyarakat sebagai pengguna atau penerima layanan, peraturan perundang-undangan, peraturan daerah, mekanisme dan prosedur penyelenggaraan pelayanan umum, sarana dan prasarana pendukung penyelenggaraan pelayanan, kelembagaan dan sumber pendanaan operasional kegiatan pelayanan umum, dan komitmen pimpinan daerah. Dalam upaya meningkatkan kinerja pelayanan umum, penyelenggara pelayanan akan memperoleh hambatan apabila tidak memahami permasalahan yang ada pada setiap faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan

umum tersebut. Sehingga dengan demikian diperlukan kemampuan untuk memadukan dan mengintegrasikan faktor-faktor tersebut.<sup>8</sup>

## 2.3 Kualitas Pelayanan Publik

Dalam memberikan pelayanan publik, pemerintah maupun swasta kepada masyarakat perlu memperhatikan kualitas pelayanan yang diberikan. Hal ini dikarenakan kualitas pelayanan dapat dijadikan sebagai tolak ukur berhasil tidaknya pemerintah dan swasta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

### 2.3.1 Pengertian Kualitas Pelayanan

Pada umumnya, kualitas pelayanan diartikan sebagai kesesuaian antara kenyataan dengan harapan penerima pelayanan atas pelayanan yang diterima. Goetsch dan Davis dalam Nurdin (2019: 15-16) mendefinisikan kualitas sebagai suatu kondisi dinamis yang berkaitan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau bahkan melebihi harapan. Pada dasarnya, kualitas ini sendiri berkaitan dengan pelayanan yang terbaik dimana penyedia layanan berusaha untuk memuaskan penerima layanan dengan memberikan layanan yang memenuhi atau melebihi harapan mereka.

Menurut Sampara, seperti dikutip oleh (Hardiyansyah 2018) kualitas pelayanan merupakan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan.<sup>9</sup> Sedangkan menurut Wycof (Mulyawan, 2016), kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat

<sup>8</sup> Rahman Mulyawn, Birokrasi dan Pelayanan Publi, (Unpad Pres,2016), hlm.39.

<sup>9</sup> Hardiyansyah, Kualitas Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Gava Media,2018), hlm. 39.

keunggulan tersebut guna memenuhi keinginan pelanggan. Lebih lanjut Wycof menjelaskan bahwa kualitas pelayanan bukan diukur dari sudut pandang penyelenggara maupun penyedia layanan, akan tetapi diukur berdasarkan sudut pandang penerima layanan. Apabila pelayanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dapat dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melebihi yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dapat dipersepsikan ideal. Namun, jika pelayanan yang diterima justru lebih rendah dari yang diharapkan maka kualitas pelayanan dapat dipersepsikan buruk. Sehingga dengan demikian dapat diketahui jika baik buruknya kualitas pelayanan yang diberikan tergantung pada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi kebutuhan penerima layanan.<sup>10</sup>

Konsep kualitas pelayanan dapat dilihat dari perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu perilaku konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan dan mengevaluasi suatu produk ataupun pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan dengan harapan dapat memuaskan kebutuhan konsumen. Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik, maka diperlukan kriteria yang dapat mengukur baik buruknya kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat

#### 2.4 Paradigma New Public Service (NPS)

Paradikma baru *The New Public Service* dalam administrasi publik, merupakan suatu paradikama yang berknyaitan dengan pelayanan publik. Denhardt & Denhardt (2007) menyatakan bahwa *New Public Service* (NPS) lebih diarahkan

---

<sup>10</sup> Rahman Mulyawn, Birokrasi dan Pelayanan Publi, (Unpad Pres,2016), hlm.48

pada democracy, pride, and citizen daripada market, competition, and customer seperti pada sektor privat. Dalam hal ini berarti pemerintah diarahkan untuk menjalankan pemerintahan dengan mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi daripada menjalankannya seperti bisnis. Denhardt & Denhardt (2007: 42-43) menjelaskan bahwa ada tujuh prinsip atau asumsi dasar dalam NPS, diantaranya yaitu:

a. *Serve Citizens, Not Customers* (Melayani Warga Negara, bukan pelanggan)

Kepentingan publik merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama dari agregasi kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan “pelanggan” (*customer*) tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan warga negara (*citizens*).

b. *Seek the Public Interest* (Mengutamakan kepentingan publik).

Administrasi publik harus berkontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, lebih dari itu adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.

c. *Value Citizenship over Entrepreneurship* (Kewarganegaraan lebih berharga dari kewirausahaan)

Kepentingan publik lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi yang lebih berarti bagi

masyarakat, daripada oleh gerakan para manajer swasta yang bertindak seolah-olah uang publik adalah milik mereka.

- d. *Think Strategically, Act Democratically* (Berpikir strategis, bertindak secara demokratis)

Kebijakan dan program yang memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara lebih efektif bertanggungjawab melalui upaya bersama dan prosesproses kebersamaan.

- e. *Recognize that Accountability Isn't Simple* (Menyadari bahwa akuntabilitas bukan hal sederhana)

Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih dari pada pasar. Mereka juga harus memperhatikan undang-undang dan hukum konstitusional, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.

- f. *Serve Rather than Steer* (Melayani daripada mengarahkan)

Semakin bertambah penting bagi pelayan publik untuk menggunakan bersama, berdasarkan nilai kepemimpinan dalam membantu warga mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama mereka daripada mencoba untuk mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah yang baru.

- g. *Value People, Not Just Productivity* (Menghagai manusia, bukan hanya produktivitas) Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi lebih banyak kemungkinan akan berhasil dalam jangka panjang

jika mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan kepemimpinan bersama berdasarkan rasa hormat untuk semua orang.<sup>11</sup>

Pemberian pelayanan oleh pemerintah dapat lebih berkualitas dan memuaskan harapan masyarakat apabila ketujuh prinsip dasar pelayanan publik dalam NPS tersebut diimplementasikan dengan sungguh-sungguh dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini dikarenakan NPS sangat mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan kepentingan publik dalam penyelenggaraan pelayanan, yang mana apabila penyelenggaraan pelayanan dilakukan berdasarkan pada kepentingan publik maka pelayanan yang diberikan akan lebih tepat dan sesuai dengan keinginan warga negara. Kualitas pelayanan dalam NPS adalah “*for citizen*”, yaitu sebagaimana dijelaskan dalam Denhardt & Denhardt<sup>12</sup>, yang mengungkapkan bahwa:

*“The New Public Service recognizes that those who interact with government are not simply customers but rather citizens... .. Citizens are described as bearers of rights and duties within the context of a wider community. Customers are different in that they do not share common purposes but rather seek to optimize their own individual benefits.”*

Artinya adalah Layanan Publik Baru mengakui bahwa mereka yang berinteraksi dengan pemerintah bukan hanya pelanggan melainkan warga negara. Warga adalah digambarkan sebagai pengemban hak dan kewajiban dalam konteks yang lebih luas masyarakat. Pelanggan berbeda karena mereka tidak memiliki

<sup>11</sup> Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, ed. 4. (New York: Routledge, 2007), halaman. 42

<sup>12</sup> Ibid, halaman.60

tujuan yang samamelainkan berusaha untuk mengoptimalkan manfaat individu mereka sendiri.” Dari kutipan tersebut dapat diketahui bahwa NPS menyebut mereka yang melakukan interaksi dengan pemerintah adalah warga negara bukan pelanggan. Hal ini dikarenakan warga negara digambarkan sebagai pemegang hak dan kewajiban dalam konteks yang lebih luas, sedangkan pelanggan berbeda karena mereka tidak berbagi tujuan umum melainkan berusaha untuk mengoptimalkan manfaat individu mereka sendiri. Sehingga dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penyediaan pelayanan pada NPS memang lebih mengedepankan prinsip kewarganegaraan yang demokratis daripada bergerak seperti bisnis.

Untuk dapat mendefinisikan kualitas pelayanan sektor publik sesuai dengan paradigma the *New Public Service*, pemerintah perlu memperhatikan indikator-indikator dalam mengukur kualitas pelayanan. Menurut Denhardt & Denhardt, ada satu daftar (ukuran) yang komprehensif dalam mengukur kualitas pelayanan bagi pemerintah daerah sebagaimana dikemukakan oleh Carlson dan Schwarz, yang meliputi:

- a. Kemudahan (*Convenience*), untuk mengukur sejauh mana layanan pemerintah mudah diakses dan tersedia untuk masyarakat.
- b. Keamanan (*Security*), untuk mengukur sejauh mana layanan yang diberikan membuat masyarakat merasa aman dan percaya diri saat menggunakannya.
- c. Keandalan (*Reliability*), untuk menilai sejauh mana layanan pemerintah dilakukan dengan benar dan tepat waktu

- d. Perhatian pribadi (*Personal attention*), untuk mengukur sejauh mana pemerintah menyediakan informasi kepada masyarakat dan bekerja sama dengan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mereka.
- e. Pendekatan pemecahan masalah (*Problem solving*), untuk mengukur sejauh mana pemerintah menyediakan informasi kepada masyarakat untuk mengatasi suatu permasalahan.
- f. Keadilan (*Fairness*), untuk mengukur sejauh mana masyarakat percaya bahwa pemerintah memberikan pelayanan yang sama bagi semua masyarakat.
- g. Tanggung jawab fiskal (*Fiscal responsibility*), untuk mengukur sejauh mana masyarakat percaya bahwa pemerintah menyediakan pelayanan dengan menggunakan uang secara bertanggung jawab.
- h. Pengaruh warga (*Citizen influence*), untuk mengukur sejauh mana masyarakat dapat mempengaruhi kualitas pelayanan yang diterima dari pemerintah.<sup>13</sup>

## 2.5 Aksesibilitas Penyandang Disabilitas

Secara umum aksesibilitas dapat diartikan sebagai kemudahan yang diperuntukkan bagi semua orang termasuk bagi kelompok-kelompok rentan seperti lansia dan penyandang disabilitas. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas telah disebutkan bahwa aksesibilitas merupakan salah satu hak bagi penyandang disabilitas. Lebih lanjut dalam Pasal 18 dijelaskan bahwa hak aksesibilitas ini sendiri meliputi hak untuk memanfaatkan fasilitas publik dan mendapatkan akomodasi yang layak. Oleh karena itu, dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut

---

<sup>13</sup> Ibid

pemerintah/pemerintah daerah wajib memperhatikan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas dalam melaksanakan pembangunan fasilitas publik. Hal ini dikarenakan penyandang disabilitas juga warga negara yang mempunyai hak untuk memperoleh aksesibilitas dan perlakuan yang sama seperti warga negara yang lain.

### **2.5.1 Pengertian Aksesibilitas**

Menurut Kamus Bahasa Inggris *accessibility* adalah hal yang mudah dicapai. Artinya aksesibilitas tidak hanya sekedar kesediaan segala sesuatu, namun juga kesediaan yang mudah dicapai.<sup>14</sup> Bambang Sutantono (2004:1) menyatakan bahwa aksesibilitas adalah “hak atas akses yang merupakan layanan kebutuhan melakukan perjalanan yang mendasar. Dalam hal ini aksesibilitas harus disediakan oleh pemerintah terlepas dari digunakannya moda transportasi yang disediakan tersebut oleh masyarakat.”<sup>15</sup>

Aksesibilitas sendiri jika diuraikan singkat merupakan akses atau kemudahan suatu subjek dalam melakukan atau mendapatkan pemenuhan hak dalam bermasyarakat. Hak aksesibilitas lebih melekat pada penyandang disabilitas yang umumnya sulit untuk mendapatkan kesamaan dalam menjalani pekerjaan di lingkungan hidupnya. Hal ini ditegaskan dan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, dijelaskan pada Pasal 1

---

<sup>14</sup> Farisa M. Amo Veronica A. Kumurur , Luci I.R. Lefrandt & Ingerid L. Moniaga, Analisis Kebutuhan Jalur pedestrian Di Kawasan Kota Manado, Vol.5, No.1: 1-9, Mei 2013

<sup>15</sup> Cahya geo, aksesibilitas. <https://cahyageo.blogspot.com/2012/04/aksesibilitas.html>, (Diakses pada 2022 mei 11)

ayat 8 bahwa “Aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan untuk Penyandang Disabilitas guna mewujudkan Kesamaan Kesempatan”<sup>16</sup>

Dengan memperhatikan hal tersebut, tentu sudah jelas bahwa hak aksesibilitas menjadi suatu poin penting dalam pemenuhan hak bagi setiap warga negara tanpa terkecuali mereka yang disebut penyandang disabilitas dalam segala aspek. Untuk pemenuhan yang dimaksudkan dalam hal ini, dipertegas kembali pada Pasal 18 tentang hak aksesibilitas untuk penyandang disabilitas, meliputi: a). Mendapatkan aksesibilitas untuk memanfaatkan fasilitas publik; dan b). Mendapatkan akomodasi yang layak sebagai bentuk aksesibilitas bagi individu.

### 2.5.2 Penyandang Disabilitas

Definisi dari penyandang disabilitas ialah kerusakan atau cacat dimana memperlihatkan berkurangnya suatu fungsi secara objektif dapat diukur, dilihat yang mana disebabkan oleh adanya kehilangan/kelainan dari salah satu bagian tubuh seseorang. Contohnya, tidak memiliki kaki dan kecacatan/lumpuh pada bagian tertentu dari tubuh.<sup>17</sup>

Melihat dari hal tersebut, menjadikan mereka sebagai penyandang disabilitas kesulitan memperoleh kesejahteraan sosial sehingga mengakibatkan penghambatan kemampuan mereka untuk melaksanakan fungsi sosialnya di masyarakat karena ketidaknormalan tubuh yang mereka miliki.

Cacat fisik atau kelainan fisik merupakan kelainan/cacat yang terjadi pada satu atau lebih organ tubuh tertentu dan mengakibatkan adanya keterbatasan pada

<sup>16</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas pada Pasal 1 ayat (8)

<sup>17</sup> Mangunsong, Frieda, dkk, Psikologi dan Pendidikan Anak Luar Biasa (Jakarta: UI,1998), halaman(4)

salah satu fungsi tubuhnya untuk digunakan secara normal. Tidak berfungsinya anggota fisik inidapat terjadi pada alat fisik indra, misalnya indra penglihatan (tuna netra), pendengaran (tuna rungu), dan kelainan anggota badan akibat pertumbuhan yang tidak sempurna (tuna daksa).

Penyandang disabilitas atau biasa kita sebut “orang cacat” yang memiliki keterbatasan pada dirinya tak jarang mendapatkan diskriminasi dalam lingkungan mereka, pemenuhan hak yang tak mereka dapatkan secara utuh menjadi polemik yang tentu bukan hal tabuh lagi. Padahal mereka juga memiliki posisi sebagai warga sipil sama seperti lainnya yang tentu mempunyai hak dan negara berkewajiban untuk memenuhi hal tersebut.

Jika dicermati lebih lanjut, segala bentuk pemenuhan hak yang tidak terpenuhi oleh negara, maka mencerminkan bahwa negara tersebut telah melanggar aturan undang-undang yang dibuat. Perlakuan khusus yang harusnya masyarakat disabilitas dapatkan merupakan aturan yang mutlak dan masyarakat non disabilitas sudah harus paham jika hal tersebut bukanlah bentuk sikap diskriminatif bagi mereka karena undang-undang sendiri telah membolehkan dan mengaturnya. Penjelasan dan aturan yang mengatur hal tersebut dapat dilihat dalam Undangundang No. 9 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa: “Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.” Dapat dilihat bahwa negara telah

mengatur mengenai perlakuan khusus yang harusnya diperoleh masyarakat penyandang disabilitas.<sup>18</sup>

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Cacat menyatakan mengenai definisi dari penyandang cacat bahwa 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 berdasarkan kesamaan hak.

### **2.5.3 Aksesibilitas Jalur pedestrian**

Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum (PU) No. 30/PRT/M/2006 yang menyatakan bahwa, aksesibilitas merupakan kemudahan yang disediakan bagi semua orang termasuk penyandang cacat dan lansia guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan.

Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa aksesibilitas adalah kemudahan bagi setiap orang, baik masyarakat biasa, penyandang disabilitas maupun lanjut usia dalam mengakses fasilitas yang disediakan oleh pemerintah maupun pihak swasta. Dalam Permen PU No. 30/PRT/M/2006 disebutkan bahwa ada empat asas fasilitas dan aksesibilitas, diantaranya yaitu:

- a. Keselamatan, yaitu setiap bangunan yang bersifat umum dan lingkungan terbangun harus memperhatikan keselamatan bagi semua orang.
- b. Kemudahan, yaitu setiap orang dapat mencapai semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan.

---

<sup>18</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang No. 9 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia", Pasal 41 ayat (2).

- c. Kegunaan, yaitu setiap orang harus dapat mempergunakan semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan.
- d. Kemandirian, yaitu setiap orang harus dapat mencapai, masuk, dan mempergunakan semua tempat atau bangunan yang bersifat umum dalam suatu lingkungan tanpa membutuhkan bantuan orang lain.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pemerintah daerah wajib memberikan hak aksesibilitas bagi penyandang disabilitas, khususnya dalam penyediaan fasilitas umum. Dalam hal membangun fasilitas umum yang ramah bagi penyandang disabilitas, pemerintah perlu memperhatikan asas aksesibilitas serta ketentuan khusus dalam membangun fasilitas umum agar akan dapat diakses oleh penyandang disabilitas.

Adapun salah satu fasilitas umum yang perlu diperhatikan pemerintah, yaitu, terkait dengan aksesibilitas jalur pejalan kaki. Hal ini karena Jalur pejalan kaki adalah fasilitas yang diperuntukkan bagi pejalan kaki untuk merasa aman dan terhindar dari bahaya angkutan umum di jalan umum, apalagi bagi mereka yang memiliki kelemahan seperti pengguna kursi roda dan orang buta sangat. Memerlukan penyediaan jalur pejalan kaki yang aksesibel, aman dan nyaman diperhatikan agar jalur pejalan kaki dapat digunakan oleh semua orang tanpa rasa takut dan was-was.

Jalur pedestrian atau jalur pejalan kaki menurut Pedoman Teknik Persyaratan Aksesibilitas pada Jalan Umum No. 022/T/BM/1999 adalah jalur yang diperuntukkan bagi pejalan kaki termasuk yang berkursi roda, penyandang cacat, para lanjut usia (lansia), dan tuna netra yang didesain berdasarkan kebutuhan

ruang minimum untuk bergerak dengan aman, bebas dan tidak terhalang apapun. Di Indonesia jalur pedestrian biasanya disebut dengan trotoar. Dalam menyediakan jaringan pejalan kaki/trotoar pemerintah perlu memperhatikan aksesibilitas bagi para pejalan kaki, khususnya bagi penyandang disabilitas.

Dalam Permen PU No. 03/PRT/M/2014 disebutkan bahwa ada beberapa persyaratan khusus dalam penyediaan jalur pedestrian bagi pejalan kaki yang memiliki keterbatasan fisik (penyandang disabilitas) diantaranya yaitu:

- a. Jalur pejalan kaki memiliki lebar minimal 1.5meter dan luas minimal 2,25 m<sup>2</sup>;
- b. Alinemen dan kelandaian jalan mudah dikenali melalui penggunaan material khusus;
- c. Menghindari berbagai bahaya yang berpotensi mengancam keselamatan penyandang disabilitas seperti jeruji, lubang, dan lain sebagainya;
- d. Tingkat trotoar harus dapat memberikan kemudahan bagi penyandang disabilitas dalam menyebrang jalan;
- e. Jalur pejalan kaki harus dilengkapi dengan jalur pemandu dan perangkat pemandu untuk menunjukkan berbagai perubahan dalam tekstur trotoar;
- f. Permukaan jalur pejalan kaki tidak licin, dan;
- g. Jalur pejalan kaki dengan ketentuan kelandaian yaitu sebagai berikut:
  - 1) Tingkat kelandaian tidak melebihi dari 8% (1 banding 12);
  - 2) Jalur yang landai harus memiliki pegangan tangan minimal satu sisi (disarankan untuk kedua sisi). Pada akhir landaian setidaknya panjang pegangan tangan mempunyai kelebihan sekitar 0,3 Meter;

- 3) Pegangan tangan harus dibuat dengan ketinggian 0,8 Meter diukur dari permukaan tanah dan panjangnya harus melebihi anak tangga terakhir;
- 4) Seluruh pegangan tangan tidak diwajibkan memiliki permukaan yang licin; dan
- 5) Area landaian harus memiliki penerangan yang cukup.

Sedangkan ketentuan fasilitas yang diperuntukkan bagi pejalan kaki berkebutuhan khusus (penyandang disabilitas) yaitu meliputi (Permen PU No. 03/PRT/M/2014):

1. Ram (ramp) yaitu bidang miring yang diletakkan disetiap persimpangan, prasarana ruang pejalan kaki yang memasuki enterance bangunan, dan pada titik-titik penyebrangan.
2. Jalur difabel (guiding block) yaitu ubin berwarna kuning atau ubin bertekstur yang membantu penyandang disabilitas netra dalam mengakses jalur pedestrian yang diletakkan di sepanjang jaringan pejalan kaki.
3. Pemandu atau tanda-tanda bagi pejalan kaki yang meliputi tanda jaringan pejalan kaki yang dapat diakses, sinyal suara yang dapat didengar, pesan-pesan verbal, informasi melalui getaran dan tekstur ubin sebagai pengarah dan peringatan.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa dalam penyediaan jalur pejalan kaki tidak boleh lengah dan harus memperhatikan ketentuan khusus yang telah diatur oleh Menteri Pekerjaan Umum, seperti: ketersediaan ram, garis pemandu, rambu khusus, dll. seperti yang disebutkan di atas. Perhatian khusus pada penyediaan

jalur pejalan kaki diperlukan agar penyediaan jalur pejalan kaki dapat diakses dan digunakan oleh semua orang, termasuk penyandang disabilitas.

Melalui semua uraian tersebut, untuk mengkaji dan menganalisis kualitas pelayanan aksesibilitas jalur pejalan kaki bagi penyandang disabilitas di Kota Administratif Jakarta Timur, penulis menggunakan indikator-indikator kualitas pelayanan yang sesuai dengan paradigma *New Public Service* sebagaimana dikemukakan oleh Carlson dan Schwarz yang meliputi indikator kemudahan (convenience), keamanan (security), keandalan (reliability), perhatian pribadi (personal attention), pendekatan pemecahan masalah (problem solving), keadilan (fairness), tanggung jawab fiskal (fiscal responsibility), dan pengaruh warga (citizen influence).

Penggunaan indikator tersebut karena indikator kualitas pelayanan Carlson dan Schwarz menekankan pada prinsip demokrasi, keadilan, akuntabilitas, dan kepentingan publik, yang sejalan dengan paradigma *New Public Service* dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga penggunaan indikator kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Carlson dan Schwarz dirasa sudah tepat dan lengkap dalam mengukur kualitas pelayanan aksesibilitas jalur pejalan kaki bagi penyandang disabilitas di Kota Administratif Jakarta Timur.

## 2.2 Kerangka Berpikir

