

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Trotoar merupakan salah satu fasilitas umum yang memiliki peran strategis dalam menjamin keselamatan dan kenyamanan pejalan kaki. Keberadaan trotoar bukan sekadar pelengkap infrastruktur jalan, melainkan bagian dari sistem transportasi yang menjamin hak mobilitas warga negara. Bagi penyandang tunanetra, trotoar memiliki fungsi vital sebagai sarana mobilitas yang memungkinkan mereka beraktivitas secara mandiri di ruang publik. Tanpa trotoar yang memenuhi standar aksesibilitas, penyandang tunanetra berisiko mengalami kecelakaan dan kehilangan kemandirian dalam menjalankan aktivitas sehari-hari.

Hak atas aksesibilitas bagi penyandang disabilitas telah dijamin dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, khususnya Pasal 18 huruf a dan huruf b yang menegaskan bahwa penyandang disabilitas berhak atas aksesibilitas dan pelayanan publik yang layak.¹ Selanjutnya, Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang tersebut mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan fasilitas umum yang aksesibel bagi penyandang disabilitas. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penyediaan trotoar yang aksesibel bukanlah bentuk kebijakan sukarela, melainkan kewajiban hukum negara.

¹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Dalam praktiknya, aksesibilitas trotoar bagi penyandang tunanetra diwujudkan melalui penyediaan jalur pemandu (*guiding block/tactile paving*) yang dipasang sesuai standar teknis, terarah, berkelanjutan, dan bebas hambatan. Selain itu, dalam penyediaan trotoar yang aksesibel bagi penyandang tunanetra, keberadaan jalur pemandu atau *guiding block* menjadi salah satu komponen penting untuk mendukung mobilitas penyandang tunanetra di ruang publik. *Guiding block* atau *tactile paving* merupakan jalur khusus yang memiliki tekstur tertentu pada permukaannya sehingga dapat dirasakan melalui tongkat maupun telapak kaki penyandang tunanetra. Jalur ini berfungsi sebagai penunjuk arah berjalan serta sebagai tanda peringatan terhadap potensi bahaya di ruang publik. Secara historis, *guiding block* pertama kali dikembangkan oleh Seiichi Miyake di Jepang pada tahun 1965 dan pertama kali dipasang pada tahun 1967 di Kota Okayama sebagai sarana untuk membantu mobilitas penyandang tunanetra di ruang publik.²

Secara teknis, *guiding block* umumnya dipasang dalam bentuk ubin atau blok yang disusun di jalur pejalan kaki. Bentuk ubin tersebut tidak harus selalu berbentuk kotak, namun bentuk tersebut paling umum digunakan karena memudahkan proses pemasangan pada trotoar serta mempermudah perawatan apabila terjadi kerusakan. Yang paling penting dalam *guiding block* bukanlah bentuk ubinnya, melainkan tekstur taktil pada permukaannya yang berfungsi sebagai penunjuk arah bagi penyandang tunanetra. Hal ini sejalan dengan

² Beezy Bentzen, Janet Barlow, dan Robert Wall Emerson, *Tactile Walking Surface Indicators in the United States and Internationally* (Washington, D.C.: Pedestrian & Bicycle Information Center, 2021), hlm.185-189..

pedoman aksesibilitas yang menekankan bahwa fungsi utama *guiding block* terletak pada pola dan tekstur taktilnya, bukan pada bentuk geometrisnya, sehingga dapat memberikan informasi arah dan peringatan secara efektif bagi pengguna tunanetra.³

Dalam standar aksesibilitas internasional, *guiding block* memiliki dua jenis pola utama, yaitu pola garis (*directional pattern*) yang berfungsi sebagai penunjuk arah berjalan dan pola titik (*warning pattern*) yang berfungsi sebagai tanda peringatan, misalnya sebelum tangga, penyeberangan jalan, atau persimpangan jalur. Pola tersebut telah digunakan secara luas sebagai standar navigasi bagi penyandang tunanetra, sehingga penggunaan motif lain yang bersifat dekoratif tidak dianjurkan karena dapat menimbulkan kebingungan pada pengguna.⁴

Selain tekstur, *guiding block* pada umumnya menggunakan warna kuning karena warna tersebut memiliki tingkat kontras yang tinggi terhadap permukaan trotoar sehingga lebih mudah dikenali oleh pengguna, khususnya penyandang tunanetra dengan keterbatasan penglihatan (*low vision*). Meskipun demikian, secara prinsip warna *guiding block* tidak harus selalu kuning selama memiliki kontras yang jelas dengan permukaan di sekitarnya serta tetap mempertahankan tekstur taktil yang dapat dirasakan oleh penyandang tunanetra. Ketentuan mengenai kemudahan akses bagi penyandang disabilitas dalam fasilitas publik juga diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung.⁵

³ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan Lingkungan*, 2021.

⁴ Bleau, Ryan. "Tactile Walking Surface Indicators and Accessibility." *Journal of Urban Design*.

⁵ Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor

Dalam implementasinya, *guiding block* umumnya dipasang pada berbagai fasilitas publik dengan mobilitas pejalan kaki yang tinggi, seperti trotoar di kawasan perkotaan, bandara, stasiun kereta api, terminal, rumah sakit, pusat perbelanjaan, serta bangunan pelayanan publik lainnya. Jalur pemandu tersebut biasanya menghubungkan jalur pejalan kaki dengan fasilitas penting seperti pintu masuk bangunan, tangga, lift, loket pelayanan, maupun jalur penyeberangan jalan. Namun, dalam praktiknya, keberadaan *guiding block* lebih banyak ditemukan di kawasan perkotaan dibandingkan dengan wilayah pedesaan karena pembangunan trotoar dan fasilitas pejalan kaki di pedesaan masih relatif terbatas.

Namun, berbagai penelitian dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa implementasi jalur pemandu di ruang publik masih belum optimal. Penelitian Agara Dama Gaputra menunjukkan adanya persoalan kesesuaian teknis jalur pemandu pada ruang publik yang belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan orientasi penyandang tunanetra.⁶ Penelitian lain yang dilakukan oleh Dicky Prayoga, Istijabatul Aliyah, dan Candraningratri Ekaputri Widodo menunjukkan bahwa pemenuhan kebutuhan aksesibilitas jalur pedestrian bagi penyandang disabilitas masih berada pada tingkat yang belum sepenuhnya optimal, khususnya dalam aspek kontinuitas jalur serta bebas hambatan.⁷ Selain itu, kajian yang dilakukan oleh Rendy Dwi Pangesti dan Rifqi Aulia Abdillah menyatakan bahwa penerapan *guiding block* yang tidak sesuai standar dapat

14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung.

⁶ Agara Dama Gaputra, "Persepsi Masyarakat dan Kesesuaian Teknis Jalur Pemandu bagi Pejalan Kaki Tunanetra pada Area Publik," *Jurnal Permukiman*, Vol. 16, No. 2 (2021): 82–89

⁷ Dicky Prayoga, Istijabatul Aliyah, dan Candraningratri Ekaputri Widodo, "Evaluasi Pemenuhan Kebutuhan Aksesibilitas Jalur Pedestrian bagi Penyandang Disabilitas," *Desa-Kota: Jurnal Perencanaan Wilayah, Kota, dan Permukiman*, Vol. 5, No. 2 (2023)

mengurangi fungsi aksesibilitas serta berpotensi membahayakan pengguna tunanetra.⁸

Dalam perspektif teori perlindungan hukum, kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum (*das Sollen*) dan *realitas pelaksanaannya* (*das Sein*). Apabila peraturan perundang-undangan telah menjamin hak atas aksesibilitas, tetapi dalam praktiknya trotoar tidak memenuhi standar, maka efektivitas perlindungan hukum patut dipertanyakan. Pemerintah daerah sebagai penyelenggara fasilitas publik memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap trotoar yang dibangun memenuhi standar aksesibilitas dan tidak menimbulkan hambatan bagi penyandang tunanetra.

Permasalahan trotoar umum yang tidak memenuhi standar aksesibilitas tidak semata-mata merupakan persoalan teknis dalam pembangunan infrastruktur, melainkan juga berkaitan erat dengan aspek hukum yang menyangkut pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, khususnya penyandang tunanetra, untuk memperoleh akses yang setara terhadap fasilitas publik. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penyediaan trotoar yang tidak sesuai dengan standar aksesibilitas berpotensi menghambat terwujudnya prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi dalam pemanfaatan ruang publik. Selain itu, keadaan tersebut juga mencerminkan belum optimalnya pelaksanaan tanggung jawab pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang inklusif dan aksesibel bagi seluruh warga negara. Oleh karena itu, diperlukan kajian hukum yang

⁸ Rendy Dwi Pangesti dan Rifqi Aulia Abdillah, "Penerapan Guiding Block bagi Tuna Netra Jalur Pedestrian," *Bangun Rekaprima*, Vol. 9, No. 1 (2023)

komprehensif untuk menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi penyandang tunanetra terhadap penyediaan trotoar umum yang tidak memenuhi standar aksesibilitas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dari uraian di atas, saya tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi berjudul **“Perlindungan Hukum Bagi Penyandang Tunanetra dalam Penyediaan Trotoar Umum yang Tidak Sesuai Standar Aksesibilitas”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam penyediaan trotoar umum sebagai sarana dan prasarana publik yang aksesibel bagi penyandang tunanetra, menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Apa saja kendala dalam pelaksanaan kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam penyediaan trotoar umum yang aksesibel bagi penyandang tunanetra?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran serta tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam penyediaan trotoar umum sebagai sarana dan prasarana publik yang aksesibel bagi penyandang tunanetra.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah pusat dan pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam pelaksanaan kewajiban penyediaan trotoar umum yang aksesibel bagi penyandang tunanetra sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di

Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini mencakup dua kegunaan, secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum administrasi negara dan hukum hak asasi manusia yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi penyandang disabilitas.
- b. Menjadi referensi akademik bagi penelitian selanjutnya yang membahas aksesibilitas fasilitas publik serta tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dalam perencanaan, pembangunan, dan pengawasan trotoar agar sesuai dengan standar aksesibilitas bagi penyandang tunanetra.
- b. Bagi masyarakat, khususnya penyandang tunanetra, penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai hak-hak hukum yang dimiliki dalam memperoleh fasilitas publik yang aksesibel.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Dalam skripsi ini saya menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengkaji

hukum sebagai norma yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam doktrin hukum.⁹ Penelitian ini berfokus pada analisis terhadap pengaturan hukum mengenai aksesibilitas trotoar serta tanggung jawab Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam penyediaannya.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum normatif, terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk menganalisis suatu permasalahan hukum. Dalam penelitian ini digunakan dua pendekatan utama, yaitu:

a) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti.¹⁰ Melalui pendekatan ini, peneliti akan mengkaji secara sistematis berbagai ketentuan hukum yang mengatur hak penyandang disabilitas, penyelenggaraan fasilitas publik, serta tanggung jawab pemerintah dalam menyediakan sarana dan prasarana yang aksesibel bagi masyarakat. Dalam penelitian ini, pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji berbagai peraturan yang berkaitan dengan aksesibilitas fasilitas publik bagi penyandang disabilitas, antara lain:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan mengenai hak asasi manusia dan persamaan

⁹ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2022

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2021, hlm. 133.

kedudukan warga negara di hadapan hukum;

- b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur kewajiban pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik yang layak dan tidak diskriminatif;
- c) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, yang mengatur hak aksesibilitas bagi penyandang disabilitas.

Melalui pendekatan ini, penelitian bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan hukum mengenai penyediaan trotoar yang aksesibel bagi penyandang tunanetra, serta bagaimana tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi hak tersebut berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

b) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual merupakan pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji konsep-konsep, teori-teori, serta doktrin hukum yang berkembang dalam literatur hukum. Pendekatan ini digunakan ketika suatu permasalahan hukum tidak hanya memerlukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga membutuhkan pemahaman terhadap konsep-konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan konseptual menitikberatkan pada analisis terhadap gagasan, asas, dan nilai-nilai yang melandasi suatu norma hukum, sehingga dapat digunakan untuk menilai kesesuaian antara aturan hukum dengan konsep

hukum yang berkembang dalam doktrin ilmu hukum.¹¹

Dalam penelitian ini, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji beberapa konsep penting, antara lain:

- a) Konsep perlindungan hukum bagi masyarakat;
- b) Konsep hak asasi manusia bagi penyandang disabilitas;
- c) Konsep aksesibilitas dalam fasilitas publik;
- d) Serta prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi dalam pelayanan publik.

Dengan menggunakan pendekatan konseptual ini, penelitian dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai pentingnya penyediaan trotoar yang sesuai dengan standar aksesibilitas bagi penyandang tunanetra sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia.

3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan:

- a. Bahan Hukum Primer, berupa :

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat karena berasal dari peraturan perundang-undangan atau sumber hukum resmi lainnya. Bahan hukum primer digunakan sebagai dasar utama dalam menganalisis permasalahan hukum yang diteliti. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang

¹¹ Muhammad Hendri Yanova, dkk., "Metode Penelitian Hukum: Analisis Problematika Hukum dengan Metode Penelitian Normatif dan Empiris," *Badamai Law Journal*, Vol. 8 No. 2 (2023).

digunakan meliputi:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas;
- c) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

b. Bahan Hukum Sekunder, berupa :

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dapat berupa buku-buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, artikel ilmiah, serta pendapat para ahli hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai literatur hukum yang membahas mengenai:

- a) Perlindungan hukum bagi masyarakat;
- b) Hak asasi manusia bagi penyandang disabilitas;
- c) Aksesibilitas fasilitas publik;
- d) Serta tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Bahan hukum sekunder ini digunakan untuk memperkuat analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan menggunakan metode deskriptif-analitis. Metode ini dilakukan dengan mendeskripsikan atau

menggambarkan berbagai ketentuan hukum yang berkaitan dengan permasalahan secara teliti, kemudian dianalisis secara sistematis untuk memperoleh kesimpulan yang dapat menjawab rumusan masalah penelitian.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini secara umum terdiri atas 4 (empat) bab yang disusun secara sistematis untuk memudahkan pemahaman terhadap isi penelitian secara keseluruhan.

Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bagian awal yang berisi gambaran umum mengenai permasalahan yang diteliti. Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah yang menjelaskan alasan dan urgensi penelitian, rumusan masalah sebagai fokus kajian, tujuan penelitian, serta manfaat penelitian, baik secara teoritis maupun praktis. Selain itu, dalam bab ini juga dijelaskan metode penelitian yang digunakan serta sistematika penulisan sebagai kerangka penyusunan skripsi secara keseluruhan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memuat landasan teoritis dan konseptual yang digunakan sebagai dasar dalam menganalisis permasalahan penelitian. Pembahasan dalam bab ini meliputi teori

perlindungan hukum, teori hak asasi manusia, konsep penyandang disabilitas, khususnya penyandang tunanetra, serta konsep aksesibilitas pada fasilitas publik. Selain itu, dalam bab ini juga dibahas prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi dalam pelayanan publik, serta pengaturan mengenai trotoar dan *guiding block* sebagai sarana pendukung aksesibilitas bagi penyandang tunanetra.

BAB III : PEMBAHASAN

Bab ini merupakan bagian utama yang memuat hasil analisis terhadap rumusan masalah yang telah ditentukan. Dalam bab ini dibahas peran dan tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam penyediaan trotoar umum yang aksesibel bagi penyandang tunanetra, kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya, serta analisis perlindungan hukum bagi penyandang tunanetra terhadap penyediaan trotoar yang tidak sesuai standar aksesibilitas. Pembahasan dilakukan dengan mengaitkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan kondisi yang terjadi di lapangan.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas rumusan masalah berdasarkan hasil penelitian yang telah

dilakukan. Selain itu, dalam bab ini juga disampaikan saran yang bersifat konstruktif sebagai rekomendasi perbaikan di masa yang akan datang, khususnya dalam upaya mewujudkan penyediaan trotoar yang aksesibel bagi penyandang tunanetra.