

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebutuhan masyarakat akan permasalahan yang ada membuat lahirnya kebijakan. Menurut J.E. Anderson (1979: 4) secara umum mengemukakan bahwa “kebijakan” atau “*policy*” digunakan ketika terdapat kondisi yang merujuk pada perilaku dari sejumlah aktor tertentu, umumnya dari kalangan pemerintahan seperti pejabat ataupun lembaga pemerintah dalam mengatasi sebuah persoalan.

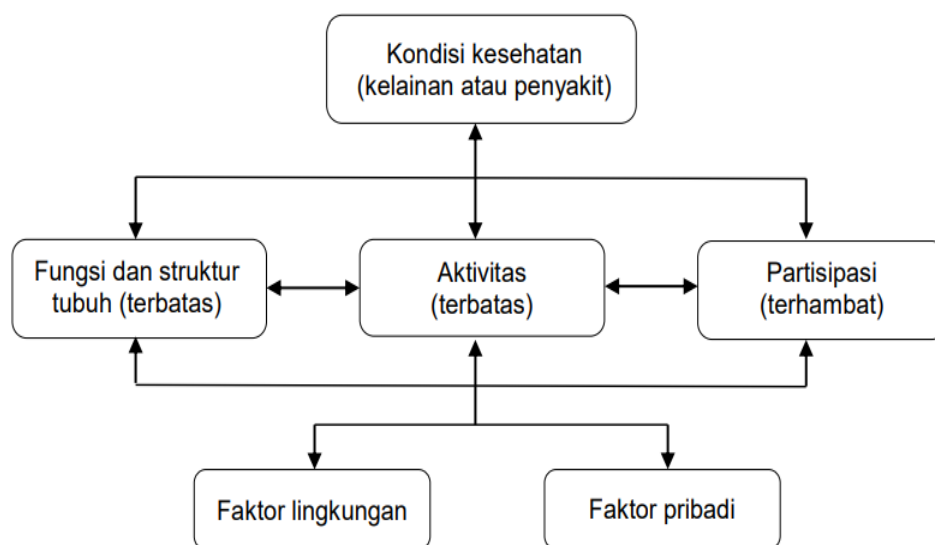
Kebijakan yang berhubungan erat dengan masyarakat dapat disebut sebagai kebijakan publik (Sirajuddin, 2016). Kebijakan publik dimaknai sebagai proses dari hubungan suatu pemerintah dengan masyarakatnya. Iskandar (2012) menyebutkan kebijakan sendiri terdiri atas 2 (dua) aspek yang menjadi indikatornya, yaitu (a) Kebijakan disebut-sebut sebagai bentuk dari sebuah respon mengenai permasalahan yang terjadi untuk menciptakan sebuah konsesi, (b) Kebijakan adalah sebuah praktik sosial. Pernyataan ini menggarisbawahi bahwa kebijakan merupakan upaya terencana untuk meningkatkan kualitas layanan publik yang disediakan pemerintah kepada masyarakat.

Indonesia sebagai negara bermartabat merupakan negara yang dapat menghormati, menghargai, memenuhi, serta memberikan perlindungan bagi setiap warga negaranya tanpa terkecuali. Perlindungan disertai jaminan hak tidak hanya diberikan kepada warga negara yang memiliki kesempurnaan secara fisik dan mental, tetapi untuk warga negara rentan minoritas, seperti kelompok disabilitas yang mana perlu dilakukan peningkatan agar tidak terjadi diskriminasi. Menurut Sukmawati (2021) kelompok disabilitas ialah mereka yang memiliki kebutuhan khusus diikuti dengan adanya keterbatasan fisik. Kelompok disabilitas berhak dilindungi oleh

hukum demi mendapatkan kesempatan dan hak yang sama dengan warga negara biasa atau non-disabilitas di berbagai aspek kehidupan.

Merujuk pada UU Nomor 8 Tahun 2016 terkait Penyandang Disabilitas, istilah penyandang disabilitas merujuk terhadap individu dengan berbagai jenis keterbatasan, baik mental, fisik, intelektual, maupun sensorik yang memengaruhi partisipasi penuh mereka dalam aktivitas sehari-hari. Tercatat sejumlah 15% jumlah penduduk di dunia diakui sebagai kelompok disabilitas dan sekitar 80% dari seluruh kelompok disabilitas menempati negara-negara berkembang. Diperoleh data *World Health Organization* (WHO), terdapat kerangka disabilitas yang menjadi tinjauan dari adanya hambatan untuk berpartisipasi secara penuh akibat keterbatasan yang dimiliki.

Gambar 1. Kerangka Pengukuran Disabilitas



Sumber: WHO (2007).

Mengacu pada UU Nomor 4 Tahun 1997, kelompok disabilitas dibedakan menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu sebagai berikut:

a. Cacat Fisik

Keterbatasan yang menimbulkan gangguan pada fungsi tubuh dapat disebut dengan kondisi cacat fisik, seperti pada tubuh, pendengaran, penglihatan, dan kemampuan untuk berbicara atau komunikasi. Cacat fisik sendiri dapat berupa a) cacat kaki, b) cacat tangan, c) cacat jari, d) cacat punggung, e) cacat leher, f) cacat runtu, g) cacat netra, h) cacat wicara, dan i) cacat raba. Berdasarkan penyebabnya, cacat fisik dapat disebabkan oleh penyakit, kecelakaan, bahkan cacat sejak lahir. Sedangkan menurut jenisnya, dapat dikategorikan cacat tulang, sendi, dan otot pada tungkai dan lengan; cacat punggung, cacat tungkai dan lengan, termasuk cacat lain pada tubuh bagian *orthopedi*.

b. Cacat Mental

Cacat mental didefinisikan sebagai kelainan mental atau tingkah laku yang mengganggu kemampuan mereka untuk berinteraksi dan berfungsi secara sosial, emosional, atau kognitif dengan normal.

c. Cacat Ganda

Sesuai dengan namanya, istilah cacat ganda merupakan kondisi dimana seseorang menyandang dua jenis disabilitas yakni fisik dan mental. Kombinasi cacat ganda dapat berpengaruh secara kompleks pada kehidupan individu, meskipun tidak bisa disamakan dengan individu yang memiliki keterbatasan hanya 1 (satu).

Keberadaan kelompok disabilitas merupakan elemen tidak terpisahkan dari kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Menjadi seorang difabel seringkali identik dengan ketidakberuntungan dalam hidup akibat keterbatasan yang dimiliki untuk mendapatkan keadilan dan persamaan hak baik dalam memperoleh

pendidikan, kesehatan, bahkan pekerjaan. Namun, peluang untuk pemenuhan hak atas pekerjaan bagi para kelompok disabilitas meningkat sejak munculnya *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD). Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengesahkan CRPD pada tahun 2006 dan telah mendapatkan dukungan yang signifikan dari banyak negara di dunia, termasuk Indonesia.

Konvensi ini menekankan bahwa setiap warga negara harus mendapatkan kesempatan yang sama dan diberikan jaminan atas hak-hak tersebut sebagaimana warga negara lainnya tanpa terkecuali. Pemenuhan hak kelompok disabilitas termasuk tindakan yang bertujuan agar hak-hak mereka terpenuhi secara nyata dan terealisasi dengan baik (Lestari & Sumarto, 2021). Keberadaan konvensi tersebut menjadi momentum penting bagi kelompok disabilitas mengenai jaminan hak-hak mereka untuk hidup setara tidak dibedakan dan kewajiban bagi negara untuk mewujudkannya.

Seringkali banyak orang yang merupakan bagian dari kelompok disabilitas mengalami marginalisasi (Sarahtika & Hafiz, 2020) akibat keterbatasan keadaan fisik dan mental mereka. Ledia Hanifa (2015) mengelaborasi bahwa terdapat sekitar 80% kelompok disabilitas di Indonesia pernah mengalami tindakan diskriminasi. Seiring dengan berjalannya waktu, Indonesia secara bertahap menunjukkan kepeduliannya melalui eksistensi inklusi sosial bagi kelompok disabilitas dengan merumuskan sejumlah kebijakan yang mengatur dan diharapkan dapat menjadi perlindungan hukum, khususnya terkait permasalahan persamaan hak dan kuota dalam bidang ketenagakerjaan.

Adnyani & Surata (2019) mendeskripsikan peran pemerintah sebagai pemangku serta pelaksana kebijakan diperlukan agar pemenuhan atas hak kelompok disabilitas dapat meningkat secara masif. “Hak pekerjaan, kewirausahaan, dan koperasi untuk

Penyandang Disabilitas meliputi hak: a.) memperoleh pekerjaan yang diselenggarakan tanpa diskriminasi; b.) memperoleh upah yang sama dengan tenaga kerja yang bukan Penyandang Disabilitas dalam jenis pekerjaan dan tanggung jawab yang sama; c.) memperoleh akomodasi yang layak; d.) tidak diberhentikan karena alasan disabilitas; e.) mendapatkan program kembali bekerja; f.) penempatan kerja yang adil, proporsional, dan bermartabat; g.) memperoleh kesempatan dalam mengembangkan jenjang karir serta segala hak normatif yang melekat; dan h.) memajukan usaha, memiliki pekerjaan sendiri, wiraswasta, pengembangan koperasi, dan memulai usaha sendiri.” Kutipan tersebut merupakan salah satu poin dari UU Nomor 8 Tahun 2016 Pasal 11 terkait Hak Pekerjaan, Kewirausahaan, dan Koperasi bagi Disabilitas. UU ini diharapkan dapat menjadi batu loncatan untuk mengubah paradigma masyarakat dan pemerintah sebagai upaya perlindungan, pemenuhan, serta pemberdayaan kelompok minoritas.

Menurut UU Nomor 13 Tahun 2003 Pasal 67 Tahun 2003 mengenai Ketenagakerjaan menegaskan bahwa setiap pengusaha yang mempekerjakan kelompok disabilitas wajib memberikan perlindungan yang sesuai dengan tingkat keterbatasan yang diderita. Sementara itu dalam UU Nomor 8 Tahun 2016 Pasal 53 ayat (1) mewajibkan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk mempekerjakan paling sedikit 2% (dua persen) kelompok disabilitas dari total pegawai atau pekerja. Pada Pasal 53 ayat (2) mewajibkan perusahaan swasta untuk mempekerjakan paling sedikit 1% (satu persen) kelompok disabilitas dari total pegawai yang dikenal sebagai kebijakan kuota kerja. Kebijakan ini dirumuskan agar memunculkan pemerataan hak dan inklusivitas bagi setiap insan serta dihilangkannya stigma buruk terhadap kelompok disabilitas.

Kebijakan kuota kerja 2% merupakan instrumen penting dalam mewujudkan inklusi sosial dan kesetaraan kesempatan terhadap penyandang disabilitas di sektor ketenagakerjaan. Kebijakan ini selaras dengan amanat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 yang menjamin hak-hak penyandang disabilitas termasuk hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Kebijakan kuota kerja bukan hanya sekadar angka, melainkan representasi komitmen negara dalam menjamin hak-hak penyandang disabilitas, khususnya dalam bidang ketenagakerjaan. Kebijakan ini berfungsi sebagai katalisator untuk mendorong inklusi sosial, menciptakan kesetaraan kesempatan, dan memberdayakan penyandang disabilitas agar dapat berkontribusi aktif dalam pembangunan.

Di Indonesia, angka kelompok disabilitas dinilai selalu meningkat setiap tahunnya. Berdasarkan data yang dilansir Kemenkes tahun 2013, tercatat sejumlah 6,7 juta jiwa atau sekitar 3,1% dari jumlah penduduk Indonesia merupakan bagian dari kelompok disabilitas. SUPAS atau Survei Penduduk Antar Sensus tahun 2015 menunjukkan bahwa 8 dari 100 penduduk Indonesia mencapai angka 21 juta atau sekitar 8,56% dari mulai usia 10 tahun ke atas mengalami keterbatasan fisik, mental, intelektual, maupun sensorik. Menurut data Kemenko PMK, jumlah kelompok disabilitas di Indonesia mencapai 22,97 juta jiwa atau sekitar 8,5% dari seluruh jumlah penduduk Indonesia.

Tabel 1. Jumlah Kelompok Disabilitas berdasarkan Jenis di DKI Jakarta

Jenis Disabilitas	Total Disabilitas (jiwa)
Gangguan mental	470.595
Tuna rungu	163.020
Tuna daksa	256.036
Kesulitan menggunakan jari/tangan	106.202

Tuna laras	97.864
Tuna grahita	85.661
Total	1.169.378

Sumber: SUPAS BPS (2015).

Mengutip data yang dihimpun oleh BPS pada 2015 menunjukkan bahwa penduduk disabilitas di DKI Jakarta sebesar 1,1 juta jiwa yang terdiri atas beragam jenis disabilitas. Dari total kelompok disabilitas di DKI Jakarta yang memasuki usia produktif (15-64 tahun), penerimaan Calon Aparatur Sipil Negara (CASN) disabilitas belum sepenuhnya siap dalam aspek SDM, aksesibilitas, dan infrastruktur. Kebijakan kuota kerja 2% bagi penyandang disabilitas dalam penerimaan CASN memiliki dasar hukum yang kuat dalam UU Nomor 8 Tahun 2016 yang kemudian diimplementasikan melalui Peraturan Menteri PANRB Nomor 36 Tahun 2018.

Kemenpan RB sebagai lembaga yang bertanggungjawab menargetkan paling sedikit 2% untuk pegawai ASN disabilitas dari total pegawai, sesuai dengan kebijakan afirmasi kuota kerja oleh pemerintah. Salah satu instansi pemerintah yang mulai memperhatikan perihal ini adalah Kementerian Perhubungan. Komitmen Kemenhub sebagai instansi yang fokusnya melayani dalam sektor transportasi berupaya memberikan kemudahan bagi disabilitas melalui rencana pembangunan transportasi publik yang aksesibel. Upaya memberikan ruang dan kesempatan untuk dapat bekerja di Kemenhub bagi para disabilitas realitanya telah diimplementasikan, tetapi belum memenuhi syarat yang telah dianjurkan sebagaimana mestinya.

Dilansir dari artikel Kementerian Perhubungan pada 16 Oktober 2018, Kemenhub mengukuhkan beberapa disabilitas sebagai pegawai sejumlah 4 (empat) orang. Pada tahun 2019, formasi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) Kementerian Perhubungan kembali menerima pegawai disabilitas sejumlah 2 (dua) orang dari total

alokasi 1.073 CPNS. Berdasarkan pernyataan dari Menhub Budi Karya Sumadi yang mendampingi perekrutan tersebut bahwa 4 pegawai akan berstatus sebagai pegawai pemerintah non pegawai negeri (PPNPN) yang ditempatkan di beberapa unit kerja Sekretariat Direktorat Jenderal Perhubungan. Meskipun demikian, nyatanya hal ini tidak sesuai dengan anjuran pemerintah yang mewajibkan setiap instansi pemerintah untuk merekrut paling sedikit atau minimal 2% disabilitas dari total pegawai.

Pemerintah sebagai kunci utama dapat memainkan perannya untuk memastikan aksesibilitas kelompok disabilitas di berbagai sektor, termasuk mendapatkan fasilitas dan pelayanan yang setara. Adanya inklusi sosial dalam sektor pemerintahan bertujuan untuk mendorong perubahan kultural dan institusional dengan membentuk lingkungan kerja yang lebih inklusif guna mengurangi kesenjangan sosial, mengurangi stigma buruk disabilitas yang ada di lingkungan masyarakat, serta mempromosikan sikap inklusif demi melindungi eksistensi kelompok disabilitas.

Berdasarkan persoalan di atas, perlunya evaluasi lebih lanjut mengenai implementasi nyata dari adanya inklusi sosial terkait kebijakan kuota kerja dan dukungan serta hambatan bagi kelompok disabilitas dalam pemerintahan, khususnya implementasi dalam Kementerian Perhubungan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi inklusi sosial bagi kelompok disabilitas di Kementerian Perhubungan melalui kebijakan kuota kerja?
2. Dukungan dan hambatan apa saja yang mempengaruhi keberhasilan inklusi sosial kelompok disabilitas di Kementerian Perhubungan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diangkat, penelitian ini memiliki tujuan untuk mengkaji dan mengevaluasi implementasi kebijakan kuota kerja terhadap kelompok disabilitas serta mengetahui indikator yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi inklusi sosial di Kementerian Perhubungan.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, manfaat yang diharapkan yaitu:

a. Manfaat Teoritis

Mengacu pada penelitian yang akan dilakukan, hasil akhirnya diharapkan mampu berkontribusi secara nyata dan positif terhadap perkembangan wawasan dan keilmuan, maupun menjadi bahan evaluasi atau bahan bacaan terkait implementasi kebijakan kuota kerja disertai dengan indikator-indikator yang mempengaruhinya terhadap pegawai disabilitas di Kemenhub.

b. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini, penulis memperoleh sejumlah wawasan baru mengenai kebijakan kuota kerja serta mengetahui realita dari implementasinya terhadap kelompok disabilitas di Kemenhub.

1.5 Kajian Pustaka

Pertama, Muhammad Arganata (2019). Penelitian yang berjudul “Perlindungan Hukum bagi Penyandang Disabilitas untuk Memperoleh Persamaan Hak di Dalam Pemerintahan” dilakukan bertujuan untuk menganalisis persoalan mengenai persamaan hak kelompok disabilitas dan dilatarbelakangi oleh adanya diskriminasi dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 mengenai ASN Pasal 65 ayat 1 dengan persyaratan bagi para calon ASN harus sehat secara jasmani maupun rohani.

Minimnya perlindungan hukum bagi kelompok disabilitas demi memperoleh persamaan hak dalam kursi pemerintahan dan upaya preventif yang dapat dilakukan guna meningkatkan kuantitas bagi disabilitas menjadi urgensi utama dalam penelitian ini. Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti menyebutkan telah dibuktikan bahwa telah diupayakan bentuk perlindungan hukum bagi kelompok disabilitas yang terdiri atas perlindungan hukum preventif dan represif.

Namun pada realitanya jaminan perlindungan hukum terhadap kelompok disabilitas demi memperoleh persamaan hak dalam pemerintahan sendiri belum sepenuhnya terlaksana. Peneliti berpendapat bahwa masih banyak faktor yuridis yang mempengaruhi dan justru menjadi penghambat perwujudan persamaan hak tersebut.

Kedua, Masrudi Muchtar, dkk (2020). Penelitian yang mengangkat judul “Evaluasi Penerimaan CPNS bagi Penyandang Disabilitas di Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan” bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis mengenai gambaran implementasi kebijakan afirmatif 2% dari pelaksanaan penerimaan CPNS disabilitas dan merumuskan strategi yang diperlukan untuk kesempatan berikutnya.

Telah dihasilkan temuan, pelaksanaan CPNS tahun 2018 di Kalimantan Selatan sudah terlaksana dengan baik, tetapi bagi kelompok disabilitas masih terdapat kendala seperti penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak pada pelamaran formasi umum dan khusus yang disediakan tidak sesuai dengan persyaratan untuk kelompok disabilitas. Diberikan juga rekomendasi strategi yang diharapkan mampu menjadi tolak ukur dalam penerimaan CPNS berikutnya. Pemerintah daerah pada penelitian ini diharapkan dapat berkaca dari pengalaman sebelumnya agar terus berinovasi untuk mengusulkan formasi khusus kelompok disabilitas. Penelitian ini dapat menjadi komparasi mengenai inklusi sosial di dunia pekerjaan.

Ketiga, Penelitian yang berjudul “Kendala Mewujudkan Pembangunan Inklusif Penyandang Disabilitas” oleh Hastuti, Rika Kumala, Rezanti Putri, dan Hariyanti (2020) bertujuan untuk mengetahui hambatan-hambatan yang mempengaruhi pembangunan inklusif bagi penyandang disabilitas dengan mengadopsi metode kualitatif yang mana dilakukan wawancara mendalam serta diskusi kelompok yang berfokus pada persoalan disabilitas.

Hasil temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa Indonesia tidak berhasil menerapkan dan melaksanakan pembangunan yang inklusif teruntuk penyandang disabilitas. Berdasarkan data Susenas 2018, mayoritas kelompok disabilitas usia produktif tidak masuk ke dalam lingkup tenaga kerja. Menurut Model Ekologi Sosial (MES) UNICEF, kendala pembangunan inklusif di Indonesia saling berinteraksi memiliki keterkaitan satu sama lain dan menghasilkan intensitas kendala yang berbeda bagi masing-masing individu disabilitas.

Keempat, Yani Fathur Rohman (2019). Penelitian ini berjudul “Eksklusi Sosial dan Tantangan Penyandang Disabilitas Penglihatan terhadap Akses Pekerjaan” bertujuan untuk menganalisis dan meningkatkan pemahaman khalayak umum mengenai eksklusi sosial (pengucilan) kepada orang dengan gangguan penglihatan dalam aspek pekerjaan.

Temuan studi ini mengindikasikan bahwa eksklusi sosial pada tingkat struktural, yang tercermin dalam kebijakan di pemerintahan dan tempat kerja, berakar pada eksklusi sosial di tingkat budaya. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah kajian kepustakaan sistematis guna mencari dan memilah artikel yang sesuai dengan topik penelitian. Hasil studi ini mengidentifikasi bahwa hambatan bagi kelompok disabilitas penglihatan untuk mendapatkan pekerjaan layak berakar pada dua dimensi: aspek kultural dan aspek struktural.

Jika ditarik kesimpulan dari beberapa *literature review* di atas, seluruhnya memiliki problematika yang sama, adanya keterkaitan antara inklusi sosial dan eksklusif sosial bagi kelompok disabilitas. Setiap persoalan memiliki faktor pendukung dan penghambat yang berbeda berdasarkan tempat penelitian, metode penelitian, objek penelitian, serta waktu penelitian yang dapat menentukan keberlangsungan inklusi sosial terhadap eksistensi kelompok disabilitas di masyarakat, terutama dalam ruang lingkup pekerjaan. Berdasarkan *literature review* yang telah dijabarkan diperoleh argumen dan validasi bahwa urgensi penelitian ini penting untuk dikaji dan dievaluasi secara mendalam agar kebijakan kuota kerja dapat diimplementasikan lebih baik.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Inklusi Sosial

Inklusi sosial didefinisikan sebagai suatu proses yang bertujuan meningkatkan kemampuan, kesempatan, dan martabat seseorang atas dasar identitas yang merugikan keadaan mereka untuk menjadi bagian dari suatu masyarakat seutuhnya (The World Bank, 2013). Menurut Avramov (2002), inklusi sosial merupakan proses *resurrect* atau membangun kembali ikatan sosial dengan cara memudahkan aksesibilitas masyarakat dalam melakukan aktivitas sosial, seperti mencari pendapatan, mendapatkan perlindungan sosial, dan lain-lain. Inklusi sosial akan membuka kesempatan yang lebih luas bagi tiap individu atau kelompok untuk memperoleh persamaan hak yang secara implisit akan meningkatkan taraf hidup mereka kedepannya. Upaya guna mencapai perkembangan dan pembangunan yang berkelanjutan, merata, dan berpihak pada kelompok marjinal (minoritas) memerlukan inklusivitas dari partisipasi masyarakat (Daely, dkk., 2017).

Konsep inklusi sosial dalam istilah “*inclusive society*” bukanlah sebuah konsep baru dalam masyarakat. Isu inklusi sosial telah menjadi perbincangan sejak tahun 1955 di KTT dunia yang dilaksanakan di Copenhagen, Denmark. Inklusi sosial berkaitan erat dengan eksklusi sosial yang diadopsi dari European Union sebagai sebuah konsep utama dalam kebijakan sosial. Inklusi sosial muncul seiring adanya kesadaran dari individu atau kelompok tertentu untuk membebaskan keberadaan individu atau masyarakat dari keadaan eksklusi. David Smith (2006) menjabarkan pendapat tentang inklusif yakni istilah untuk mendeskripsikan penyatuan bagi anak-anak dengan keterbatasan fisik maupun mental atau diketahui sebagai *People with Disabilities* (PwD).

Proses inklusi sosial dapat mengadaptasi konsep yang digunakan institusi sosial dengan mengadakan kegiatan kolektif atau adanya diskusi terbuka yang dapat mendorong pertukaran informasi. Hal ini akan menjadi pendorong terhadap partisipasi masyarakat untuk berkontribusi secara penuh yang akan membawa perubahan sosial. Adanya inklusi sosial khususnya dalam sektor pemerintahan mempunyai tujuan untuk mendorong perubahan kultural dan institusional dengan membentuk lingkungan kerja yang inklusif guna mengurangi kesenjangan sosial, mengurangi stigma buruk disabilitas yang ada di lingkungan masyarakat, serta mempromosikan sikap inklusif demi melindungi eksistensi kelompok disabilitas.

1.6.2 *People with Disabilities*

Perbedaan kondisi fisik atau mental yang dialami seseorang disebut dengan istilah disabilitas atau difabel. *People with Disabilities* (PwD) merujuk pada kondisi ketidakmampuan seseorang secara fisik maupun mental yang menimbulkan keterbatasan melakukan aktivitas. Budiana (2018) menegaskan penggunaan istilah disabilitas yakni dalam lingkup kaidah keilmuan, sedangkan istilah difabel dalam

lingkup keseharian. Kelompok disabilitas dapat diidentifikasi oleh 2 (dua) faktor yang saling terkait yakni kondisi fisik atau mental yang dianggap tidak normal/biasa oleh masyarakat dan menjadikan mereka terpinggirkan (marginalisasi) serta munculnya diskriminasi akibat kondisi tersebut (Jaeger & Bowman, 2005).

Menurut Kementerian Kesehatan (2014), kelompok disabilitas dapat digolongkan ke dalam beberapa jenis atau tingkat keterbatasannya, yaitu:

- 1) Amputasi tangan dan/atau kaki
- 2) Disabilitas pada tulang punggung
- 3) Disabilitas akibat polio
- 4) Disabilitas pada tulang persendian, dan lainnya
- 5) *Cerebral palsy* (keterbatasan kondisi gerak pada badan)
- 6) TBC tulang dan sendi
- 7) *Paraplegia* (cedera saraf tulang belakang)

Jika dikategorikan menurut jenis derajat, kelompok disabilitas terdiri dari:

1) Disabilitas ringan

Kategori ini adalah mereka yang masih mampu untuk memenuhi kebutuhan dan melakukan aktivitas sehari-hari tanpa bantuan orang lain.

2) Disabilitas sedang

Kelompok disabilitas sedang adalah mereka yang memerlukan pelatihan atau sosialisasi tertentu untuk memenuhi kebutuhan dan melakukan aktivitas sehari-hari, sehingga di masa yang akan datang tidak memerlukan bantuan orang lain.

3) Disabilitas berat

Kategori disabilitas berat adalah mereka yang memerlukan bantuan orang lain untuk memenuhi kebutuhan dan melakukan aktivitas sehari-hari.

Dikutip dari UU Nomor 8 Tahun 2016 Pasal 4 yang membahas mengenai ragam kelompok disabilitas yang terdiri atas: a) Penyandang disabilitas fisik; b) Penyandang disabilitas intelektual; c) Penyandang disabilitas mental; dan d) Penyandang disabilitas sensorik. Secara umum, jenis disabilitas yang terbagi berdasarkan UU Disabilitas terdiri dalam beberapa jenis, yaitu sebagai berikut:

1) Tunanetra (Buta)

Orang yang mengalami kemampuan dalam penglihatan disebut sebagai tunanetra. Mereka dapat mengandalkan indra tubuh lainnya untuk menjalani kehidupan sehari-hari.

2) Tunarungu (Tuli)

Tunarungu merupakan orang yang mengalami gangguan pendengaran atau tuli. Mereka menggunakan alat bantu dengar dan memiliki tingkat kehilangan pendengaran yang bervariasi, mulai dari kesulitan mendengar hingga tuli total.

3) Tunawicara (Bisu)

Keterbatasan untuk berkomunikasi secara verbal dengan orang lain secara nyata disebut sebagai tuna wicara atau bisu. Hal ini akan melibatkan kesulitan dalam mengekspresikan sesuatu dalam pengucapan kata-kata atau suara. Umumnya tunawicara disebabkan oleh masalah pendengaran sejak masa kelahiran yang tidak terdeteksi maupun mengalami kecelakaan tertentu saat dewasa.

4) Tunadaksa (Cacat Fisik)

Tunadaksa merupakan keterbatasan dalam fisik, misalnya mengalami kondisi yang mengharuskan kehilangan tangan atau kaki. Mereka tergolong dalam disabilitas berat yang memerlukan bantuan orang lain atau peralatan khusus untuk beraktivitas.

5) Tunagrahita (Keterbelakangan Mental)

Tunagrahita didefinisikan sebagai seseorang yang mengalami keterbatasan intelektual atau kognitif, sehingga mempunyai tingkat kecerdasan yang rendah di bawah rata-rata orang pada umumnya.

6) Tunalaras (Keterbatasan Pengendalian Diri)

Orang yang mengalami kesulitan atau keterbatasan dalam pengendalian diri disebut sebagai tunalaras. Pengendalian diri tersebut meliputi pengendalian emosi, kesulitan dalam berinteraksi atau bergaul, memiliki kepercayaan diri yang rendah, dan lainnya.

7) Tuna Ganda

Tuna ganda merupakan seseorang yang memiliki keterbatasan lebih dari satu disabilitas.

1.6.3 Inklusi Sosial dalam Ketenagakerjaan

Beberapa penelitian di Inggris menunjukkan bahwa (1) Sekitar 60% disabilitas usia produktif tidak memiliki pekerjaan bergaji (*paid work*); (2) Tingkat pengangguran di kalangan disabilitas tiga kali lebih tinggi daripada non-disabilitas; (3) Waktu tunggu untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih lama; (4) Kelompok disabilitas juga memperoleh penghasilan yang jauh lebih rendah dari umumnya pekerja dan 50% difabel memperoleh pendapat di bawah garis kemiskinan; dan (6) Para disabilitas juga mengalami lebih banyak marginalisasi di lapangan pekerjaan

yang seharusnya mereka lebih dari memenuhi syarat (*overqualified*) untuk bekerja di bidang itu (C. Barnes & Mercer, 2006).

Dalam rangka penerapan inklusi sosial di dunia ketenagakerjaan, pemerintah pusat melakukan berbagai upaya, salah satunya dengan merumuskan UU Nomor 8 Tahun 2016 mengenai Penyandang Disabilitas, utamanya pada Pasal 53 Ayat 1 mengenai kebijakan afirmatif kuota 2% yang dibuat sebagai salah satu payung perlindungan hukum bagi kelompok disabilitas supaya mempunyai kesempatan mengakses pekerjaan yang layak di pemerintahan, BUMN, BUMD, dan swasta.

Menimbang UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas yang menyatakan secara jelas bahwa guna mewujudkan persamaan hak dan kesempatan disabilitas menuju kehidupan yang sejahtera, diperlukan peraturan atau kebijakan khusus. Perlindungan tenaga kerja termasuk tenaga kerja disabilitas juga tercantum dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan meliputi:

1. Kemudahan aksesibilitas dalam berbagai aspek kehidupan;
2. Pemberian alat kerja;
3. Pemberian alat pelindung diri yang telah disesuaikan sedemikian rupa.

Adapun tujuan yang lebih spesifik diadakannya UU Nomor 8 Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

- a) Hak Bebas dari Stigma;
- b) Hak Hidup;
- c) Hak untuk Pekerjaan, Kewirausahaan, dan Koperasi.

Perlindungan ini juga termasuk bentuk pengakuan HAM yang memenuhi ketentuan UU Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 41 ayat 2 dan Pasal 42. Negara sebagai konstituen wajib menjamin pelaksanaan hak konstitusional bagi kelompok disabilitas untuk memiliki pekerjaan yang layak. Sesuai dengan isi dari Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 2016 Pasal 11 yang mengatur mengenai sejumlah hak kelompok disabilitas perihal pekerjaan, kewirausahaan, dan koperasi meliputi:

- a) Memperoleh upah yang sama dengan pekerja non-disabilitas dalam jenis pekerjaan serta tanggung jawab yang sama;
- b) Memperoleh pekerjaan yang diselenggarakan pemerintah tanpa adanya diskriminasi;
- c) Memperoleh akomodasi yang layak dalam mengakses pekerjaan;
- d) Tidak diberhentikan dengan alasan disabilitas;
- e) Mendapatkan program kembali bekerja;
- f) Penempatan kerja yang adil, proporsional, dan bermartabat;
- g) Memperoleh kesempatan dalam mengembangkan jenjang karir dan berbagai hak normatif yang melekat di dalamnya;
- h) Dapat memajukan usaha, memiliki pekerjaan sendiri, wiraswasta, pengembangan koperasi, dan memulai usaha sendiri.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 67 mengatur bahwa pengusaha yang mempekerjakan kelompok disabilitas diwajibkan untuk memberikan perlindungan sesuai dengan jenis dan derajat keterbatasannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1.6.4 Tantangan Inklusi Disabilitas dalam Ketenagakerjaan

Implementasi inklusi disabilitas dalam aspek ketenagakerjaan melibatkan berbagai tantangan yang masih perlu diatasi oleh pemerintah maupun masyarakat biasa, salah satunya stigma negatif bagi kelompok disabilitas. Beberapa stigma negatif di antaranya adalah anggapan terhadap kelompok disabilitas merupakan entitas yang tidak bisa bekerja (Hardi, 2018). Stigma di tempat kerja bagi kelompok disabilitas masih sering terjadi baik berupa *self stigma* maupun *public stigma*.

Konsekuensinya adalah aksesibilitas bagi kelompok disabilitas untuk memiliki pekerjaan atau menjadi seorang pegawai suatu instansi yang sesuai dengan keahliannya tergolong rendah.

Menurut Crewe, dkk (2016) stigma dapat direpresentasikan sebagai status sosial seseorang. Setiap orang yang memiliki stigma dinilai akan sulit untuk dilihat “setara” dengan orang lain dalam masyarakat yang dianggap “normal”. Goffman (1963) lebih lanjut menegaskan bahwa stigma adalah atribut dengan konotatif negatif “*Stigma is an attribute that deeply discrediting*”. Artinya, stigma tidak hanya membuat seseorang tidak setara secara status sosial, tetapi juga dapat mencemarkan nama baik seseorang.

Proses implementasi (dalam Kamus Webster) liklusi sosial merujuk pada penyediaan sarana dan prasarana untuk menjalankan dan menimbulkan akibat atau efek terhadap sesuatu, dalam arti lain *to provide the means for carrying out also to give practical effect to something*. Konsep implementasi kebijakan pada prinsipnya mengelaborasi sebuah cara agar kebijakan yang ada dapat mencapai tujuannya. Indahono (2009) menjabarkan implementasi kebijakan sebagai salah satu tahapan yang paling penting dari sebuah kebijakan. Argumen ini diperkuat dengan alasan bahwa implementasi kebijakan akan menentukan apakah sebuah kebijakan yang dirumuskan berjalan dan berhasil dengan baik yang menghasilkan *output* dan *outcome* seperti yang telah direncanakan atau tidak.

Proses implementasi kebijakan menurut Schlager & Blomquist (1996) dalam buku “*Advocacy and Policy Change Evaluation*” oleh Annette L. G & Claire D. B (2017) termasuk ke dalam tahapan dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu:

1) Identifikasi Masalah

Proses mengidentifikasi masalah merupakan langkah awal yang dilakukan karena adanya permintaan (*demand*) dari masyarakat terhadap pemerintah. Tantangan implementasi inklusi disabilitas dalam ketenagakerjaan diperlukan adanya kebijakan dan sanksi yang mengikat jika tidak dipatuhi. Oleh sebab itu, identifikasi masalah menjadi langkah krusial untuk memastikan bahwa solusi yang akan ditawarkan sesuai dan dapat terlaksana secara efektif.

2) Agenda Setting

Pada tahap ini dilakukan perumusan kebijakan dari persoalan yang telah diidentifikasi, yaitu mengenai inklusivitas kelompok disabilitas dalam aspek pekerjaan. Dalam tahapan ini mengandung informasi secara rinci mengenai persoalan terkait dan solusi yang dibutuhkan dengan melakukan pertimbangan secara matang.

3) Policy Adoption

Penyeleksian beberapa rancangan kebijakan yang dapat diformulasikan menjadi sebuah kebijakan publik yang meliputi proses tawar menawar, adanya persuasi, dan kompromi.

4) Implementasi Kebijakan

Pada tahap ini adalah ketika suatu rancangan undang-undang direalisasikan menjadi sebuah regulasi atau kebijakan publik. Dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai ketentuan yang mengatur dan menyediakan informasi perlindungan hukum terhadap sesuatu. Pada persoalan ini, implementasi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 yang

membicarakan hak-hak dan sejumlah perlindungan hukum lainnya bagi kelompok disabilitas.

5) Evaluasi Kebijakan

Tahap terakhir yakni proses evaluasi dari suatu kebijakan. Pada tahap ini, keduanya mengemukakan bahwa evaluasi yang diperlukan terhadap kebijakan publik yaitu apakah ada dampak secara nyata yang diharapkan untuk mencapai tujuan awal pembuatan kebijakan.

Proses implementasi kebijakan merupakan kondisi yang di dalamnya ada kemungkinan untuk berhasil atau gagal yang didukung dari beberapa indikator pendukung dan penghambat. Menurut Hogwood & Gunn dalam Wahab (2008) dikelompokkan kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) menjadi 2 (dua), yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Kegagalan implementasi kebijakan disebabkan oleh adanya hambatan-hambatan yang dapat menggagalkan keberhasilan proses implementasi suatu kebijakan. Gow & Morss dalam Pasolong (2010) mengungkapkan berbagai hambatan yang mempengaruhi kegagalan implementasi meliputi:

- 1) Hambatan PEL (politik, ekonomi, dan lingkungan)
- 2) Kelemahan suatu lembaga atau institusi
- 3) Ketidakmampuan SDM dalam mengelola kebijakan
- 4) Kurangnya bantuan teknis
- 5) Kurangnya desentralisasi serta partisipasi
- 6) Pengaturan waktu yang kurang sesuai
- 7) Sistem informasi yang tidak mumpuni
- 8) Perbedaan tujuan antara aktor kebijakan

9) Dukungan yang berkesinambungan.

Berdasarkan pendapat Pasolong (2010), hambatan-hambatan yang telah dijabarkan terdiri atas 2 (dua) jenis, yakni hambatan dari dalam (internal) dan hambatan dari luar (eksternal). Faktor internal meliputi ketersediaan dan kualitas sumber daya manusia dalam pengelolaan kebijakan publik, sumber daya, struktur organisasi, informasi sarana dan prasarana, dan aturan yang harus diterapkan. Sedangkan faktor eksternal dibedakan atas seluruh tindakan atau sesuatu yang dapat mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung dalam proses implementasi kebijakan yang meliputi kelompok sasaran (*target group*), serta hambatan atas ekonomi, politik, dan lingkungan.

1.7 Operasionalisasi Konsep

Tabel 2. Operasionalisasi Konsep

No	Konsep	Definisi	Dimensi	Keterangan
1	Inklusi Sosial	Proses yang bertujuan meningkatkan kemampuan, kesempatan, dan martabat seseorang atas dasar identitas yang merugikan keadaan mereka untuk menjadi bagian dari	Partisipasi	Menganalisis seberapa besar kesempatan untuk berpartisipasi bagi penyandang disabilitas dalam bidang ketenagakerjaan di Kementerian Perhubungan (Berapa jumlah pegawai disabilitas

		suatu masyarakat secara utuh		yang saat ini bekerja di Kementerian Perhubungan?)
			Kesetaraan	Setiap individu memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi secara penuh tanpa diskriminasi terhadap disabilitasnya
2	Tantangan Inklusi Disabilitas dalam Ketenagakerjaan	Perwujudan inklusi sosial bagi penyandang disabilitas dalam ketenagakerjaan memiliki berbagai hambatan dan kesulitan yang dihadapi	Aksesibilitas	Ketersediaan fasilitas umum yang ramah disabilitas. Menganalisis kemudahan aksesibilitas penyandang disabilitas di Kementerian Perhubungan
			Anggaran	Menganalisis ketersediaan

				alokasi anggaran bagi pegawai disabilitas (Seberapa baik fasilitas yang telah disediakan di kantor bagi para pegawai disabilitas? Apakah sudah mencapai target kuota pegawai disabilitas?)

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Pada penelitian ini dimasukkan klasifikasi sebagai jenis penelitian kualitatif. Sugiyono (2014) menjabarkan analisis data secara kualitatif adalah proses mencari dan menyusun data yang sistematis dan diperoleh berdasarkan hasil wawancara, catatan lapangan, dokumentasi, dengan cara mendeskripsikan hasil interpretasi data sehingga dapat dipahami dengan mudah. Selama proses pengumpulan data, peneliti mengumpulkan data sebanyak mungkin terkait dukungan dan hambatan apa saja yang mempengaruhi keberhasilan inklusi sosial implementasi kebijakan kuota kerja bagi kelompok disabilitas di Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, hasil

akhirnya akan dijabarkan secara deskriptif melalui berbagai realitas sosial yang ditemukan.

1.8.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kantor Pusat Kemenhub melalui proses wawancara secara langsung atau tatap muka.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan variabel penelitian berupa informan yang dapat memberikan informasi terkait persoalan yang diteliti. Untuk menentukan informan yang menjadi subjek penelitian, peneliti akan melakukan *teknik purposive sampling*. Teknik ini dilakukan dengan cara melakukan seleksi individu yang relevan untuk diwawancarai. Subjek penelitian ini meliputi pihak pemerintah terkait, yaitu Kementerian Perhubungan yang terdiri atas Biro Sumber Daya Manusia dan Organisasi Kementerian Perhubungan dan pegawai-pegawai disabilitas Kementerian Perhubungan.

1.8.4 Sumber Data

Jenis sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi sumber data primer dan sumber data sekunder.

1.8.4.1 Data Primer

Sumber data primer didefinisikan sebagai data langsung yang didapatkan oleh peneliti melalui subjek penelitian (Arikunto, 2010). Data primer dapat berbentuk verbal maupun non verbal. Proses pengambilan data primer dilakukan melalui wawancara langsung yang melibatkan beberapa informan, yaitu Biro Sumber Daya Manusia dan Organisasi Kementerian Perhubungan dan pegawai-pegawai disabilitas Kementerian Perhubungan.

1.8.4.2 Data Sekunder

Menurut Sugiyono (2014), sumber data sekunder adalah sumber data yang tidak diberikan/didapatkan secara langsung kepada pengumpul data, meliputi dokumen, buku, literature, media online, dan jurnal yang berhubungan dengan persoalan yang diteliti. Data diperoleh dari hasil pemahaman dan kajian mendalam studi pustaka oleh peneliti.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Metode kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan melalui observasi, wawancara, dan studi pustaka.

1) Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data kualitatif yang melalui cara terjun langsung ke lapangan Observasi bertujuan untuk mengamati dan menganalisis secara langsung perilaku, proses, serta gejala yang terjadi di lingkungan terkait yang akan mengungkapkan fakta yang tidak didapatkan dari hasil wawancara dengan informan.

2) Wawancara

Pada proses wawancara dalam penelitian kualitatif, peneliti akan terlibat secara langsung dan aktif dalam sebuah percakapan yang akan mengacu pada pengumpulan informasi yang berkaitan dengan penelitian. Dalam konteks ini, wawancara akan mengungkap informasi konkret mengenai dukungan dan hambatan inklusi sosial bagi pegawai disabilitas di Kemenhub melalui tanya jawab kepada subjek penelitian.

3) Studi Pustaka

Pengumpulan informasi atau data yang berasal dari berbagai macam sumber tertulis, seperti buku, jurnal, artikel, laporan, dan dokumen lainnya.

Data pustaka merupakan data yang siap pakai, artinya peneliti memperoleh data-data tersebut tidak secara langsung dengan terjun ke lapangan.

1.8.6 Analisis dan Interpretasi Data

Data-data yang sudah didapatkan akan dikumpulkan lalu diolah menjadi informasi yang utuh, sehingga dengan mudah dipahami dan berguna untuk memecahkan masalah dalam penelitian ini.

1) Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses seleksi dan penyederhanaan terhadap data-data yang sudah dikumpulkan untuk menyortir mana yang relevan dan yang tidak. Dibutuhkan pemikiran dan pemahaman yang kritis dalam menganalisis seluruh data yang diperoleh.

2) Penyajian Data

Penyajian informasi dalam hal ini dapat berupa gambar, tabel, dokumentasi, tautan tindakan, dan lain-lain yang menjadi pendukung. Seluruh hal tersebut dapat berfungsi untuk penyusunan informasi yang akan disajikan nanti sedemikian rupa dalam verifikasi data. Penyajian data akan dilakukan secara rinci dengan memberikan argumen-argumen atas jawaban persoalan penelitian.

3) Verifikasi Data dan Penarikan Kesimpulan

Verifikasi data merupakan proses akhir dari keseluruhan dengan menarik kesimpulan yang membantu menganalisis masalah. Pemeriksaan data dilakukan untuk membuktikan bahwa data yang diperoleh itu benar adanya. Setelahnya peneliti akan menarik kesimpulan berdasarkan keseluruhan data dan proses yang telah dilalui oleh peneliti.