JURNAL LOCUS: Penelitian & Pengabdian
Volume 5 No. 6 June 2026
E-ISSN 2829-7334| P-ISSN 2829-5439
Hompage: https://locus.rivierapublishing.id/index.php/jl

Dari Kebijakan Afirmatif menuju Birokrasi Inklusif: Analisis Manajemen Diversitas ASN Disabilitas di Indonesia

Nina Meilisa* , Luci Rusmawati
Universitas Indonesia, Indonesia
Email: nina.meilisa@gmail.com* , uci.fauzan@gmail.com

Keywords:
ASN disabilitas; diversity management; inclusive HRM; DEIA; birokrasi inklusif.

Abstract
This study analyzes the inclusivity of civil servants with disabilities in the public sector human resource management system in Indonesia. Although the government has implemented various affirmative policies, their implementation still faces a gap between normative commitments and bureaucratic practices. The purpose of this study is to analyze how the civil servant management system manages disability issues within the framework of public sector diversity management, by highlighting the gap between policy and implementation in the field, and examining its impact on individual and organizational performance. This study uses a qualitative approach through a critical literature review by analyzing various regulations, scientific literature, and policy documents related to public sector diversity management. The analysis uses the perspectives of Public Sector Diversity Management, Inclusive Human Resource Management (IHRM), and Diversity, Equity, Inclusion, and Accessibility (DEIA). The results of the analysis indicate that the Indonesian bureaucracy is still at an access-oriented stage, where inclusivity focuses more on opening administrative access than on transforming the organizational system as a whole. Key problems include weak data governance, limited career development, digital exclusion, and a non-inclusive organizational culture. Therefore, systemic reforms based on an inclusive HR system, digital accessibility, and strengthening organizational culture are needed to create a fairer, more adaptive, and more responsive bureaucracy.

Kata Kunci:
ASN disabilitas; diversity management; inclusive HRM; DEIA; birokrasi inklusif.

Abstrak
Penelitian ini menganalisis inklusivitas ASN penyandang disabilitas dalam sistem manajemen SDM sektor publik di Indonesia. Meskipun pemerintah telah menerapkan berbagai kebijakan afirmatif, implementasinya masih menghadapi kesenjangan antara komitmen normatif dan praktik birokrasi. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana sistem manajemen ASN mengelola isu disabilitas dalam kerangka manajemen diversitas sektor publik, dengan menyoroti kesenjangan antara kebijakan dan implementasi di lapangan, serta mengkaji dampaknya terhadap kinerja individu dan organisasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi literatur kritis dengan menganalisis berbagai regulasi, literatur ilmiah, dan dokumen kebijakan terkait manajemen diversitas sektor publik. Analisis menggunakan perspektif *Public Sector Diversity Management, Inclusive Human Resource Management* (IHRM), dan *Diversity, Equity, Inclusion, and Accessibility* (DEIA). Hasil analisis menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia masih berada pada tahap *access-oriented*, di mana inklusivitas lebih berfokus pada pembukaan akses administratif dibandingkan dengan transformasi sistem organisasi secara menyeluruh. Permasalahan utama meliputi lemahnya tata kelola data, keterbatasan pengembangan karier, eksklusi digital, dan budaya organisasi yang belum inklusif. Oleh karena itu,

diperlukan reformasi sistemik berbasis inclusive HR system, aksesibilitas digital, dan penguatan budaya organisasi guna mewujudkan birokrasi yang lebih adil, adaptif, dan responsif.

PENDAHULUAN

Isu manajemen diversitas dan keadilan kerja menjadi agenda penting dalam pengelolaan SDM sektor publik. Riccucci, (2021) menegaskan bahwa keberagaman bukan sekadar representasi, tetapi bagian dari kapasitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik yang adil. Secara global, Indonesia masih berada pada posisi rendah dalam Indeks Inklusivitas dengan skor sekitar 49,36. Kondisi ini menunjukkan bahwa inklusivitas belum sepenuhnya menjadi arus utama dalam tata kelola birokrasi (Sirajulakbar et al., 2026). Pemerintah telah menetapkan kebijakan afirmatif melalui UU No. 8 Tahun 2016 yang mewajibkan kuota minimal 2% tenaga kerja disabilitas di sektor publik. Namun, implementasinya masih belum optimal (Syahfitri et al., 2024; Sirajulakbar, 2026). Hal ini tercermin dari masih terbatasnya distribusi ASN disabilitas yang terkonsentrasi pada jenis pekerjaan tertentu serta belum meratanya akses pada jabatan strategis.

Data Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan bahwa terdapat 286.331 ASN penyandang disabilitas atau sekitar 5% dari total ASN, dengan komposisi 75% PNS (215.398 orang) dan 25% PPPK (70.933 orang). Namun, temuan penting menunjukkan bahwa masih terdapat ketidaksesuaian antara data administratif dan kondisi riil di lapangan, serta belum adanya sistem statistik ASN disabilitas yang terintegrasi secara nasional (BKN, 2026). Selain itu, data juga memperlihatkan bahwa mayoritas ASN disabilitas berada pada kategori disabilitas sensorik netra (sekitar 56%) dan disabilitas mental (31%), yang mengindikasikan adanya konsentrasi jenis disabilitas tertentu dalam birokrasi, sementara kelompok disabilitas lain masih kurang terwakili (BKN, 2026). Dari sisi persebaran kelembagaan, ASN disabilitas lebih banyak berada di instansi daerah dibandingkan dengan pusat, yaitu sekitar 81% di daerah dan 19% di instansi pusat, yang menunjukkan adanya ketimpangan distribusi spasial dalam implementasi kebijakan inklusi ASN. Selain itu, masih ditemukan keterbatasan dalam penyediaan data yang dapat diakses oleh pemangku kepentingan, sehingga menyulitkan proses perencanaan kebijakan yang berbasis evidence (Anggara et al., 2019).

Dengan demikian, persoalan inklusi ASN tidak hanya terkait akses masuk, tetapi juga mencakup kualitas tata kelola data, distribusi kesempatan kerja, representasi jenis disabilitas, serta kesiapan sistem manajemen SDM dalam mengelola keberagaman secara adil dan berkelanjutan. Tanpa perbaikan pada aspek-aspek tersebut, kebijakan afirmatif berpotensi hanya menjadi simbol administratif tanpa menghasilkan perubahan substantif dalam praktik birokrasi.

Meskipun kajian mengenai disabilitas dalam sektor publik semakin berkembang, sebagian besar penelitian masih berfokus pada aspek pemenuhan hak kerja, implementasi kebijakan afirmatif, atau perspektif hukum ketenagakerjaan. Kajian yang mengaitkan isu disabilitas ASN dengan perspektif manajemen diversitas sektor publik, inclusive human resource management (IHRM), serta transformasi digital birokrasi masih relatif terbatas, khususnya dalam konteks Indonesia. Selain itu, penelitian sebelumnya cenderung menempatkan inklusivitas pada aspek rekrutmen dan akses administratif, sementara dimensi pengembangan karier, budaya organisasi, tata kelola data, dan digital accessibility belum

dianalisis secara terintegrasi. Oleh karena itu, paper ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut melalui analisis kritis terhadap inklusivitas ASN disabilitas dalam sistem manajemen SDM sektor publik di Indonesia.

Ketidakadilan dalam lingkungan kerja memiliki implikasi langsung terhadap kinerja SDM sektor publik. Praktik yang tidak inklusif cenderung berdampak negatif terhadap kinerja individu maupun organisasi secara keseluruhan. Shen et al., (2009) menegaskan bahwa pengelolaan keberagaman yang tidak efektif dapat menghambat kepuasan kerja dan komitmen pegawai, yang pada akhirnya menurunkan kinerja organisasi. (Jetha et al., 2023) menunjukkan bahwa pekerja disabilitas yang berada dalam lingkungan kerja yang tidak inklusif cenderung mengalami keterbatasan partisipasi dan produktivitas, sementara lingkungan kerja yang inklusif justru meningkatkan keterlibatan pegawai dan kontribusi mereka terhadap organisasi. Temuan ini diperkuat oleh (Rodgers et al., 2025) yang menunjukkan adanya hubungan positif antara praktik inklusi di tempat kerja dengan peningkatan kinerja organisasi. Dalam sektor publik, (Riccucci, 2021) menekankan bahwa keadilan dan inklusivitas merupakan prasyarat penting bagi terciptanya kinerja birokrasi yang efektif dan responsif, sehingga tanpa sistem manajemen SDM yang inklusif, prinsip meritokrasi dalam ASN berpotensi hanya menjadi formalitas administratif dan belum mampu diwujudkan secara substantif dalam praktik organisasi.

Kebaruan (novelty) penelitian ini terletak pada integrasi tiga kerangka teoritis—Public Sector Diversity Management (Riccucci, 2021), Inclusive Human Resource Management (Shen et al., 2009), dan DEIA Framework (Emidy et al., 2024)—dalam menganalisis sistem manajemen ASN Indonesia. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang bersifat parsial, penelitian ini menawarkan analisis sistemik yang menghubungkan tata kelola data, digitalisasi birokrasi, budaya organisasi, dan pengembangan karier sebagai satu kesatuan transformasi menuju birokrasi inklusif.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana sistem manajemen ASN mengelola isu disabilitas dalam kerangka manajemen diversitas sektor publik, dengan menyoroti kesenjangan antara kebijakan dan implementasi di lapangan, serta mengkaji dampaknya terhadap kinerja individu dan organisasi. Selain itu, analisis ini juga diarahkan untuk mengidentifikasi implikasi manajerial dan kebijakan publik yang diperlukan guna mendorong terwujudnya sistem manajemen SDM aparatur yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan manajemen diversitas sektor publik sebagai kerangka utama untuk menjelaskan ketidakadilan struktural terhadap penyandang disabilitas dalam sistem manajemen ASN di Indonesia.

Public Sector Diversity Management

Riccucci (2021) menjelaskan bahwa pengelolaan keberagaman di sektor publik berkembang dari pendekatan Equal Employment Opportunity (EEO) dan affirmative action menuju pendekatan yang lebih strategis, yaitu diversity management. Jika EEO menitikberatkan pada pencegahan diskriminasi, dan affirmative action berfungsi mengoreksi ketimpangan historis melalui kebijakan afirmatif, maka diversity management bertujuan mentransformasi organisasi agar mampu memanfaatkan keberagaman sebagai sumber kapasitas kelembagaan. Riccucci (2021) membedakan tiga tahapan perkembangan organisasi: (1) Access Model menekankan pembukaan akses bagi kelompok yang sebelumnya terpinggirkan. Fokus utamanya adalah masuknya kelompok minoritas ke dalam organisasi; (2)

Assimilation Model menjelaskan bahwa kelompok yang diterima ke dalam organisasi diharapkan menyesuaikan diri dengan budaya dominan yang telah ada, sedangkan organisasi tidak banyak berubah; (3) Synergy Model menjelaskan bahwa organisasi menyesuaikan struktur, budaya, dan sistem kerja agar keberagaman dapat menjadi sumber inovasi dan produktivitas.

Köllen (2019) menilai bahwa praktik diversity management sering kali tidak netral dan sarat ambiguitas. Banyak organisasi mengadopsi kebijakan keberagaman demi reputasi, legitimasi, atau kepentingan ekonomi, bukan untuk membongkar ketidakadilan struktural. Köllen menyoroti dua kritik utama, yaitu: (1) Dimensionality Problem: bahwa tidak semua kelompok memperoleh perhatian yang setara. Gender dan ras cenderung dominan, sementara disabilitas sering terpinggirkan; (2) Legitimacy Problem: Diversity management dipertanyakan apakah benar untuk keadilan, atau hanya alat pencitraan organisasi.

Untuk memperkuat analisis, makalah ini juga menggunakan beberapa teori dan konsep kontemporer dari literatur ilmiah mutakhir.

1. Inclusive Human Resource Management (IHRM)

Pendekatan Inclusive Human Resource Management (IHRM) menekankan bahwa seluruh fungsi sumber daya manusia seperti rekrutmen, seleksi, penilaian kinerja, promosi, pelatihan, retensi, dan desain kerja harus dirancang agar dapat diakses secara adil oleh kelompok tenaga kerja yang beragam. Inklusivitas tidak berhenti pada pembukaan akses ke organisasi, tetapi memastikan bahwa seluruh siklus karier berlangsung setara dan bebas hambatan struktural. Pendekatan ini menegaskan bahwa praktik SDM yang inklusif akan meningkatkan keterikatan pegawai, rasa memiliki, dan produktivitas organisasi (Shen et al., 2009).

2. Diversity, Equity, Inclusion, and Accessibility (DEIA Framework)

Pendekatan DEIA merupakan pengembangan kontemporer dari diversity management yang menegaskan bahwa keberagaman saja tidak cukup (Emidy et al., 2024). Organisasi harus memastikan representasi kelompok beragam (diversity), perlakuan adil sesuai kebutuhan (equity), rasa memiliki dan partisipasi penuh (inclusion), sistem, fasilitas, dan teknologi yang dapat diakses semua orang (accessibility). Emidy et al. (2024) menunjukkan bahwa persepsi positif terhadap iklim DEI berhubungan dengan meningkatnya kepuasan kerja dan pengalaman kerja pekerja disabilitas. Dalam konteks sektor publik, pendekatan DEIA sangat relevan karena isu disabilitas tidak cukup dijawab dengan kuota, tetapi membutuhkan aksesibilitas nyata.

3. Digital Inclusion Framework

Transformasi digital birokrasi menciptakan peluang sekaligus risiko baru. Sistem e-government, e-kinerja, CAT, dan aplikasi kepegawaian dapat memperluas akses, tetapi juga berpotensi mengeksklusi pegawai disabilitas jika tidak dirancang secara universal. Penelitian oleh Jetha et al. (2023) menunjukkan bahwa teknologi kerja yang tidak aksesibel dapat memperdalam kesenjangan kerja bagi penyandang disabilitas, terutama bila tidak tersedia fitur adaptif, pelatihan, dan teknologi bantu. Karena itu, digitalisasi sektor publik harus dipahami sebagai agenda efisiensi sekaligus agenda keadilan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur kritis (*critical literature review*). Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis secara mendalam

berbagai persoalan inklusivitas ASN penyandang disabilitas dalam sistem manajemen sumber daya manusia sektor publik di Indonesia. Data penelitian diperoleh melalui studi terhadap berbagai sumber sekunder yang terdiri atas artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional, dokumen kebijakan pemerintah, regulasi terkait ASN dan penyandang disabilitas, laporan institusional, serta publikasi organisasi internasional yang relevan dengan isu manajemen diversitas dan keadilan kerja sektor publik. Pemilihan literatur dilakukan secara purposive berdasarkan relevansi terhadap tema diversity management, inclusive human resource management (IHRM), *diversity, equity, inclusion,* dan *accessibility* (DEIA), digital inclusion, dan reformasi birokrasi sektor publik.

Literatur yang digunakan didominasi oleh publikasi mutakhir periode 2020–2026 guna memastikan aktualitas analisis. Teknik analisis dilakukan menggunakan qualitative content analysis dengan mengidentifikasi: (1) bentuk ketimpangan struktural dalam sistem ASN, (2) kesenjangan implementasi kebijakan afirmatif, (3) hambatan institusional dan budaya organisasi, serta (4) implikasi manajerial terhadap kinerja birokrasi sektor publik. Kerangka analisis penelitian menggunakan perspektif *Public Sector Diversity Management* (Riccucci, 2021), *Critical Diversity Management* (Köllen, 2021), *Inclusive HRM*, serta *DEIA Framework* untuk memahami sejauh mana birokrasi Indonesia bergerak dari pendekatan access-oriented menuju sistem birokrasi yang inklusif secara substantif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Isu

Kebijakan inklusivitas dalam manajemen ASN di Indonesia menunjukkan perkembangan awal melalui penyediaan formasi khusus bagi penyandang disabilitas serta inovasi teknologi seperti sistem CAT *Text-to-Voice* yang dikembangkan oleh BKN pada tahun 2024. Upaya ini menandakan adanya komitmen institusional untuk memperluas akses masuk ke dalam birokrasi. Namun demikian, implementasi kebijakan tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh kesiapan sistem yang inklusif secara menyeluruh. Hal ini terlihat dari masih terbatasnya aksesibilitas sistem kerja, keterbatasan peluang pengembangan karier, serta belum adaptifnya sistem pelatihan bagi ASN disabilitas (BKN, 2025; Ardilla et al., 2025).

Pada tahun 2026 diajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi terkait ketentuan batas usia maksimal CPNS yang dinilai tidak memberikan perlakuan afirmatif bagi penyandang disabilitas. Pemohon menilai bahwa pembatasan usia maksimal 35 tahun tanpa pengecualian khusus bagi penyandang disabilitas merupakan bentuk ketidakadilan substantif karena tidak mempertimbangkan hambatan struktural yang mereka hadapi dalam memperoleh akses kerja di sektor publik (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2026). Pada tingkat pemerintah daerah, berbagai studi juga menunjukkan bahwa pemenuhan hak kerja penyandang disabilitas masih belum optimal, terutama dalam aspek pengembangan karier, partisipasi organisasi, dan dukungan lingkungan kerja. Kondisi ini mengindikasikan bahwa tantangan inklusivitas ASN tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga mencerminkan persoalan sistemik dalam desain organisasi dan paradigma manajemen SDM sektor publik (Syahfitri et al., 2024; Sirajulakbar, 2026).

Identifikasi Masalah Strategis

Berdasarkan kasus tersebut, terdapat beberapa masalah strategis utama sebagai berikut:

1. Kebijakan afirmatif belum konsisten, karena meskipun telah terdapat mandat normatif seperti kuota 2% bagi penyandang disabilitas, implementasinya masih bervariasi antarinstansi dan belum diikuti dengan penguatan mekanisme pengawasan serta desain kebijakan turunan yang operasional (Syahfitri et al., 2024; Simanjuntak, 2025; Sirajulakbar, 2026).
2. Sistem digital belum inklusif, di mana berbagai platform manajemen ASN seperti rekrutmen dan e-kinerja belum sepenuhnya ramah terhadap disabilitas (Simanjuntak, 2025), sehingga justru berpotensi menciptakan eksklusi baru dalam era digital (Rodgers et al., 2025).
3. Keterbatasan pengembangan karier dan kompetensi masih menjadi hambatan struktural karena ASN disabilitas cenderung terkonsentrasi pada posisi tertentu tanpa jalur promosi yang setara, menunjukkan belum terintegrasinya prinsip equity dalam manajemen talenta (Shen et al., 2009).
4. Budaya organisasi yang belum inklusif tercermin dari masih adanya stigma, hambatan komunikasi, serta rendahnya penerimaan sosial di lingkungan kerja, yang secara langsung memengaruhi keterlibatan dan kinerja pegawai disabilitas (Khoiriyah & Lestari, 2024).
5. Lemahnya tata kelola data menjadi akar persoalan, ditandai dengan belum tersedianya statistik ASN disabilitas yang terintegrasi dan masih ditemukannya ketidaksesuaian data dengan kondisi lapangan, sehingga kebijakan yang dihasilkan belum sepenuhnya berbasis evidence dan berisiko bersifat administratif semata

Analisis Kritis Berbasis Teori (*Analytical Reasoning*)

Analisis terhadap isu inklusivitas ASN disabilitas di Indonesia menunjukkan bahwa permasalahan yang terjadi bukan bersifat parsial, melainkan sistemik. Jika dikaitkan dengan identifikasi masalah strategis sebelumnya, maka dapat dipahami bahwa kegagalan implementasi inklusivitas tidak hanya terletak pada aspek kebijakan, tetapi juga pada dimensi tata kelola, kapasitas institusi, desain sistem SDM, serta budaya organisasi. Dengan menggunakan perspektif *Public Sector Diversity Management* (Riccucci, 2021), *Critical Diversity* (Köllen, 2019), serta kerangka Inclusive HRM dan DEIA, analisis ini menegaskan bahwa birokrasi Indonesia masih berada pada tahap *access-oriented*, belum mencapai transformasi struktural menuju organisasi yang inklusif.

1. Kesenjangan antara Komitmen Kebijakan dan Kapasitas Institusional

Meskipun secara normatif Indonesia telah memiliki regulasi yang kuat, implementasi kebijakan masih menghadapi kesenjangan kapasitas institusional. Tidak adanya framework kompetensi ASN disabilitas dan belum terintegrasinya sistem data menunjukkan bahwa organisasi belum memiliki kesiapan struktural untuk mengimplementasikan kebijakan inklusif secara konsisten. Nabiha et al. (2023) menunjukkan bahwa reformasi manajemen kinerja di birokrasi Indonesia banyak dijalankan secara seremonial untuk memenuhi tuntutan regulasi dan legitimasi administratif, sementara integrasi antara tujuan strategis, sistem kerja, dan praktik organisasi masih lemah. Simanjuntak (2025) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan afirmasi CPNS disabilitas di berbagai daerah masih menghadapi kesenjangan serius antara regulasi dan praktik di lapangan. Meskipun pemerintah daerah telah membuka formasi

khusus sesuai amanat UU Nomor 8 Tahun 2016, implementasi belum sepenuhnya inklusif akibat lemahnya regulasi teknis, keterbatasan sarana dan prasarana, minimnya data disabilitas yang akurat, serta belum siapnya organisasi perangkat daerah menerima ASN disabilitas. Kondisi ini menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia masih berada pada tahap access model sebagaimana dijelaskan Riccucci (2021), yaitu baru membuka akses administratif tanpa melakukan transformasi organisasi secara substantif.

Meskipun masih menghadapi berbagai keterbatasan, beberapa institusi mulai menunjukkan praktik awal birokrasi inklusif. BKN, misalnya, telah mengembangkan pendataan ASN disabilitas nasional dan fitur CAT *Text-to-Voice* dalam proses rekrutmen ASN (BKN, 2025; Simanjuntak, 2025). Selain itu, Kementerian PANRB mulai mendorong pengarusutamaan pelayanan publik inklusif melalui prinsip aksesibilitas dan pelayanan ramah kelompok rentan (Kementerian PANRB, 2025), sementara LAN telah mulai mengembangkan pelatihan ASN yang lebih ramah disabilitas (Khoiriyah & Lestari, 2024). Namun demikian, praktik-praktik tersebut masih bersifat parsial dan belum terintegrasi secara sistemik dalam keseluruhan tata kelola manajemen ASN nasional (Sirajulakbar et al., 2026).

Dibandingkan dengan beberapa negara seperti Amerika Serikat, Kanada, dan negara-negara Nordik yang telah bergerak menuju pendekatan *inclusive public organization*, birokrasi Indonesia masih cenderung berada pada tahap pembukaan akses administratif. Pada negara-negara tersebut, prinsip *equity, accessibility*, dan *workplace accommodation* telah lebih terintegrasi dalam sistem manajemen SDM sektor publik, tidak hanya pada level rekrutmen tetapi juga pada pengembangan karier, desain kerja, dan budaya organisasi (Riccucci, 2021; Köllen, 2019; Rodgers et al., 2025). Kondisi ini menunjukkan bahwa tantangan utama birokrasi Indonesia bukan lagi pada ketiadaan regulasi, melainkan pada kemampuan mentransformasikan sistem organisasi agar keberagaman benar-benar menjadi bagian dari tata kelola birokrasi.

Hal ini sejalan dengan Köllen (2019) yang menyatakan bahwa organisasi sering kali mengadopsi kebijakan keberagaman untuk memenuhi tekanan normatif, tetapi tidak melakukan transformasi substantif. Dalam kerangka DEIA, kondisi ini menunjukkan bahwa dimensi equity belum terwujud. Meskipun akses telah dibuka, organisasi belum menyediakan mekanisme yang memastikan kesetaraan dalam proses pengembangan dan pengelolaan SDM. Akibatnya, inklusi menjadi tidak merata antarinstansi dan sangat bergantung pada kapasitas masing-masing organisasi.

2. Eksklusi Digital dalam Transformasi e-HRM

Transformasi digital dalam manajemen ASN, termasuk sistem rekrutmen dan e-kinerja, pada dasarnya memiliki potensi untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi. Namun, dalam konteks inklusivitas, digitalisasi yang tidak dirancang secara aksesibel justru dapat menciptakan bentuk eksklusi baru. Rodgers et al. (2025) menunjukkan bahwa teknologi digital yang tidak inklusif dapat memperlebar kesenjangan akses, terutama bagi kelompok disabilitas. Dalam konteks ASN, sistem digital yang tidak ramah disabilitas menunjukkan bahwa prinsip accessibility dalam kerangka DEIA belum diinternalisasi dalam desain sistem. Digitalisasi dalam sektor publik Indonesia masih berorientasi pada efisiensi administratif, belum mempertimbangkan dimensi keadilan sosial. Dengan demikian, e-HRM berpotensi menjadi instrumen eksklusi struktural jika tidak diintegrasikan dengan prinsip inklusivitas.

3. Keterbatasan Sistem Pengembangan SDM dalam Mewujudkan Inklusi Substantif

Keterbatasan dalam sistem pengembangan SDM, khususnya dalam pelatihan dan pengembangan kompetensi ASN, menunjukkan bahwa inklusivitas belum terintegrasi dalam siklus manajemen SDM. Pelatihan yang belum inklusif, keterbatasan kapasitas pelatih, serta materi yang tidak adaptif mencerminkan bahwa sistem pengembangan SDM masih dirancang berdasarkan asumsi homogenitas pegawai. Dalam perspektif *Inclusive* HRM (Shen et al., 2009), organisasi yang inklusif seharusnya memastikan bahwa seluruh proses pengembangan SDM dapat diakses dan relevan bagi semua pegawai, termasuk kelompok disabilitas. Ketika hal ini tidak terpenuhi, maka terjadi apa yang dapat disebut sebagai *inclusion paradox*, yaitu kondisi di mana organisasi membuka akses masuk, tetapi tidak menyediakan sistem yang memungkinkan individu berkembang secara optimal. Selain itu, keterbatasan pengembangan karier yang dialami ASN disabilitas menunjukkan bahwa manajemen talenta belum berbasis pada prinsip keadilan (*equity*). Hal ini memperkuat temuan bahwa *inklusivitas* ASN masih berhenti pada tahap administratif, belum menyentuh aspek strategis dalam pengelolaan SDM.

4. Budaya Organisasi sebagai Penghambat Inklusi Substantif

Hambatan inklusivitas juga muncul dari budaya organisasi yang belum inklusif. Masih adanya stigma, hambatan komunikasi, dan rendahnya penerimaan sosial terhadap ASN disabilitas menunjukkan bahwa inklusi belum menjadi nilai yang terinternalisasi dalam organisasi (Kemenpan, 2026). Khoiriyah dan Lestari (2024) menunjukkan bahwa konsep diri pegawai disabilitas sangat dipengaruhi oleh lingkungan sosial di tempat kerja. Ketika lingkungan tidak mendukung, individu cenderung mengalami marginalisasi, yang pada akhirnya berdampak pada kinerja dan keterlibatan kerja. Dalam kerangka Riccucci (2021), kondisi ini menunjukkan bahwa organisasi belum mencapai tahap model sinergis, di mana keberagaman dimanfaatkan sebagai sumber kekuatan organisasi. Sebaliknya, keberagaman masih dipandang sebagai perbedaan yang harus disesuaikan oleh individu, bukan sebagai faktor yang harus diakomodasi oleh sistem. Sirajulakbar et al. (2026) menunjukkan bahwa stigma sosial dan kesalahpahaman terhadap kemampuan penyandang disabilitas masih menjadi faktor utama diskriminasi dalam dunia kerja. Banyak organisasi dan perusahaan belum memiliki perspektif inklusif terhadap pekerja disabilitas, sehingga keberagaman masih dipandang sebagai beban adaptasi individu, bukan tanggung jawab sistem organisasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa budaya inklusi belum terinternalisasi dalam tata kelola birokrasi maupun lingkungan kerja sektor publik.

5. Lemahnya Tata Kelola Data sebagai Akar Masalah Struktural

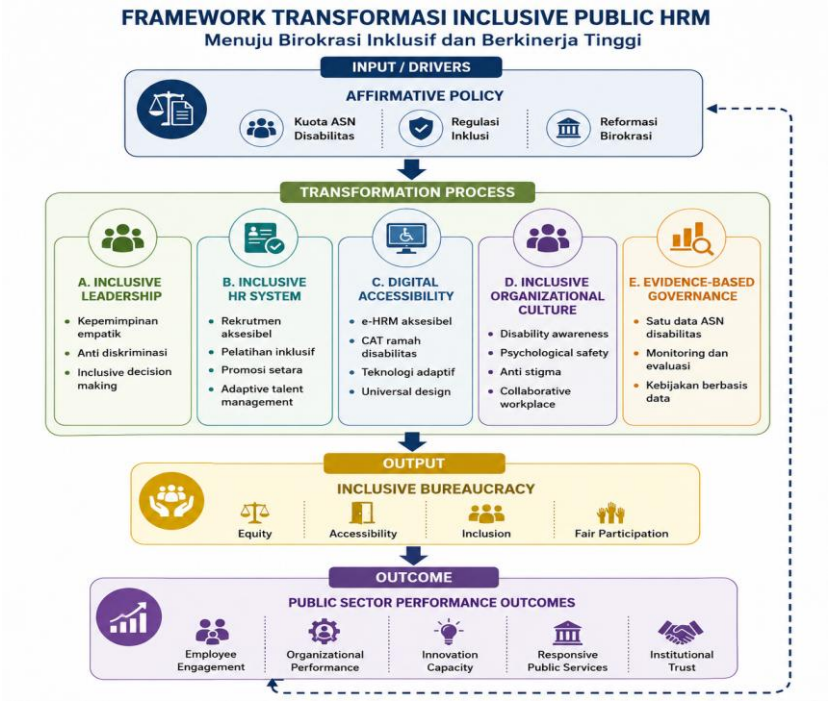
Permasalahan paling fundamental terletak pada lemahnya tata kelola data ASN disabilitas. Ketidaktersediaan statistik nasional yang terintegrasi serta ditemukannya ketidaksesuaian data dengan kondisi lapangan menunjukkan bahwa kebijakan inklusivitas ASN belum didasarkan pada prinsip *evidence-based policy*. Data seharusnya menjadi dasar utama dalam perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Ketika data tidak akurat dan tidak terintegrasi, kebijakan yang dihasilkan berpotensi bersifat administratif dan simbolik. Dalam kerangka Riccucci (2021), kondisi ini mencerminkan bahwa organisasi masih berada pada tahap access model, di mana keberagaman hanya dipandang sebagai pemenuhan representasi, bukan sebagai basis pengambilan keputusan strategis. Sementara itu, dari perspektif Köllen (2019), lemahnya tata kelola data memperkuat *legitimacy problem*, yakni kondisi ketika organisasi mengklaim telah menerapkan kebijakan inklusi, namun tidak

memiliki instrumen yang memadai untuk mengukur dampaknya secara nyata. Dengan demikian, lemahnya data tidak hanya menjadi masalah teknis, tetapi juga mencerminkan kegagalan epistemik dalam memahami dan mengelola keberagaman.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia masih cenderung memandang inklusivitas sebagai agenda kepatuhan administratif (*compliance-oriented inclusion*), bukan sebagai strategi transformasi organisasi. Akibatnya, keberagaman belum sepenuhnya diposisikan sebagai sumber *organizational capability* dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kapasitas birokrasi. Dalam perspektif critical diversity management, situasi ini mencerminkan adanya symbolic inclusion, yaitu kondisi ketika organisasi mengadopsi kebijakan inklusi secara formal, tetapi belum mentransformasikan struktur, budaya, dan praktik organisasi secara substantif.

Model Konseptual Transformasi Inclusive Public HRM pada Sistem ASN Indonesia

Berdasarkan hasil analisis, penelitian ini mengusulkan sebuah model konseptual berupa *Framework Transformasi Inclusive Public Human Resource Management* (HRM) dalam sistem ASN Indonesia. Model ini disusun untuk menjelaskan bahwa inklusivitas ASN disabilitas tidak dapat dicapai hanya melalui kebijakan afirmatif, tetapi memerlukan transformasi yang terintegrasi pada aspek kepemimpinan, sistem SDM, tata kelola digital, budaya organisasi, dan penguatan kapasitas institusional. Kerangka ini menempatkan inklusivitas sebagai bagian dari strategi reformasi birokrasi dan penguatan kinerja organisasi sektor publik secara berkelanjutan. *Framework* ini dikembangkan berdasarkan sintesis teoritis dari *Public Sector Diversity Management* (Riccucci, 2021), *Critical Diversity Management* (Köllen, 2019), *Inclusive HRM* (Shen et al., 2009), serta *DEIA Framework*.



Gambar 1. ***Framework Transformasi Inclusive Public Human Resource Management*** **(HRM)**

Sumber: diolah peneliti, 2026

Model konseptual ini menunjukkan bahwa transformasi menuju birokrasi inklusif memerlukan integrasi antara kebijakan afirmatif, reformasi sistem SDM, aksesibilitas digital, budaya organisasi, dan tata kelola berbasis data. Kebijakan afirmatif berfungsi sebagai pendorong awal pembukaan akses, namun tidak cukup untuk menciptakan inklusivitas substantif apabila tidak diikuti oleh perubahan sistem organisasi secara menyeluruh. Dalam kerangka ini, *inclusive leadership* berperan sebagai penggerak perubahan budaya organisasi dan penguat praktik manajerial yang adil. Sementara itu, inclusive HR system dan digital accessibility menjadi instrumen penting dalam memastikan seluruh proses manajemen ASN dapat diakses secara setara oleh pegawai disabilitas. Pada saat yang sama, *evidence-based governance* diperlukan agar kebijakan inklusi tidak berhenti pada simbol administratif, melainkan mampu diukur, dievaluasi, dan dikembangkan secara berkelanjutan. Transformasi tersebut diharapkan menghasilkan birokrasi yang lebih inklusif, adaptif, dan responsif, yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan kinerja organisasi sektor publik, keterlibatan pegawai, kapasitas inovasi, dan kualitas pelayanan publik.

Implikasi Manajerial dan Kebijakan Publik

Dampak Terhadap Kinerja, Individu, Unit dan Organisasi

Ketidakinklusifan dalam sistem manajemen ASN berdampak langsung terhadap kinerja pada berbagai level. Pada tingkat individu, keterbatasan akses, stigma, dan kurangnya dukungan organisasi berpotensi menurunkan motivasi kerja serta keterlibatan pegawai penyandang disabilitas. Pada tingkat unit, hambatan komunikasi dan kurangnya pemahaman terhadap keberagaman dapat mengganggu efektivitas kolaborasi tim. Sementara itu, pada level organisasi, kondisi ini secara kumulatif berkontribusi pada penurunan kapasitas institusional dalam menghasilkan kinerja yang optimal dan pelayanan publik yang responsif.

Implikasi Manajerial

Pimpinan ASN tidak lagi cukup berperan sebagai administrator yang memastikan kepatuhan terhadap regulasi, tetapi dituntut menjadi *inclusive leader* yang mampu menerjemahkan prinsip keadilan dan keberagaman ke dalam praktik manajerial sehari-hari. Hal ini menuntut adanya perancangan ulang pekerjaan yang lebih adaptif terhadap keragaman kapasitas pegawai, termasuk melalui penyediaan *workplace accommodation* seperti penyesuaian alat kerja, fleksibilitas prosedur, dan dukungan teknologi yang terbukti meningkatkan kepuasan kerja dan mengurangi kesenjangan pengalaman kerja (Rodgers et al., 2025). Selain itu, pimpinan perlu memastikan manajemen talenta berjalan secara adil dengan membuka akses setara terhadap promosi, pelatihan, dan pengembangan karier, mengingat persepsi positif terhadap prinsip *diversity, equity, inclusion, and accessibility* (DEIA) berkorelasi kuat dengan peningkatan komitmen dan keterlibatan pegawai (Emidy et al., 2024). Oleh karena itu, kepemimpinan inklusif, empatik dan kolaboratif yang didukung oleh sistem manajemen SDM yang adaptif dan berbasis data menjadi kunci strategis dalam meningkatkan kinerja dan kapasitas birokrasi secara berkelanjutan.

Implikasi Kebijakan pada Level Organisasi atau Sistem Pemerintahan

Pada level kebijakan, kondisi ini mengindikasikan bahwa implementasi inklusivitas ASN masih cenderung bersifat *compliance-based*, yaitu berfokus pada pemenuhan regulasi formal seperti kuota, tanpa diiringi dengan transformasi sistem yang substantif. Akibatnya, dampak kebijakan terhadap peningkatan kualitas kerja dan pemberdayaan pegawai belum

optimal. Hal ini menunjukkan perlunya pergeseran menuju pendekatan *impact-based policy*, di mana kebijakan tidak hanya diukur dari kepatuhan administratif, tetapi juga dari sejauh mana mampu menciptakan keadilan, akses yang setara, dan peningkatan kinerja organisasi secara berkelanjutan.

KESIMPULAN

Inklusivitas ASN disabilitas tidak dapat dipahami semata sebagai agenda pemenuhan kuota atau kepatuhan administratif, melainkan sebagai bagian dari transformasi tata kelola birokrasi modern yang berbasis keadilan, aksesibilitas, dan keberagaman. Temuan penelitian menunjukkan bahwa birokrasi Indonesia masih berada pada tahap access-oriented, di mana pembukaan akses belum sepenuhnya diikuti oleh transformasi sistem organisasi, budaya kerja, dan tata kelola SDM secara substantif. Oleh karena itu, reformasi birokrasi ke depan perlu diarahkan pada pembangunan inclusive public HRM system yang mampu mengintegrasikan prinsip *diversity, equity, inclusion,* dan *accessibility* (DEIA) dalam seluruh siklus manajemen ASN. Dengan demikian, inklusivitas tidak hanya menjadi instrumen keadilan sosial, tetapi juga strategi penguatan kapasitas birokrasi dan kualitas pelayanan publik secara berkelanjutan.

Upaya mewujudkan keadilan kerja bagi ASN penyandang disabilitas memerlukan langkah yang lebih substantif untuk perbaikan proses manajemen SDM, budaya organisasi, dan tata kelola birokrasi yang inklusif. Penguatan tata kelola data ASN menjadi fondasi utama dengan mendorong integrasi Satu Data ASN serta penyusunan statistik ASN disabilitas yang akurat dan berkelanjutan sebagai dasar kebijakan berbasis bukti. Pengembangan *inclusive HR system* melalui penyusunan kerangka kompetensi ASN disabilitas dan sistem karier yang adaptif guna menjamin kesetaraan akses dalam pengembangan profesional. Reformasi sistem pelatihan ASN dengan menghadirkan kurikulum yang inklusif serta peningkatan kapasitas pelatih melalui sertifikasi berbasis inklusi. Transformasi digital ASN melalui audit aksesibilitas pada seluruh sistem e-HRM untuk memastikan tidak ada eksklusi dalam proses digitalisasi birokrasi. Pembangunan budaya organisasi yang inklusif melalui penguatan kepemimpinan inklusif dan program disability awareness sebagai upaya mengubah paradigma dan praktik kerja di lingkungan ASN.

Penelitian ini memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian administrasi publik dan manajemen SDM sektor publik, khususnya pada isu inklusivitas ASN disabilitas. Pertama, penelitian ini memperluas diskursus diversity management dalam konteks birokrasi Indonesia yang selama ini masih terbatas pada pendekatan kebijakan afirmatif. Kedua, penelitian ini mengintegrasikan perspektif *Public Sector Diversity Management, Inclusive* HRM, DEIA, dan digital inclusion dalam menganalisis sistem manajemen ASN. Ketiga, penelitian ini menunjukkan bahwa tantangan utama birokrasi Indonesia tidak lagi terletak pada absennya regulasi, melainkan pada kapasitas transformasi organisasi dalam membangun sistem manajemen SDM yang inklusif secara substantif.

DAFTAR PUSTAKA

Anggara, W. G., Febriansyah, H., Darmawan, R., & Cintyawati, C. (2019). Learning organization and work performance in Bandung city government in Indonesia: a path modeling statistical approach. *Development and Learning in Organizations: An International Journal*, *33*(5), 12–15.

Ardilla, N., Wirman, W., & Riau, U. (2025). Konsep diri pegawai penyandang disabilitas di instansi pemerintah provinsi riau self-concept of employees with disabilities in the riau provincial government institutions. Jurnal Balitbangda Provinsi Lampung, 13(3) https://doi.org/10.35450/jip.v13i03.1489

Azam, M., & Bouckaert, G. (2025). How does performance-based budgeting reform affect the extent of performance information use? An empirical study of Indonesia. International Review of Administrative Sciences, 91(2), 237–258. https://doi.org/10.1177/00208523251313921

Azka Sirajulakbar, M., Yulianti, R., & Rizkiyani, Tiwi. (2026). Analisis implementasi pemenuhan hak ketenagakerjaan bagi penyandang disabilitas di Kota Serang. Jurnal Administrasi Negara, Februari, 17, 376–389. https://doi.org/10.24198/jane.v17i2

Blommaert, L., & Coenders, M. (2024). Understanding public support for workplace diversity and antidiscrimination policies in Europe. Frontiers in Sociology, 9. https://doi.org/10.3389/fsoc.2024.1256751

Charles, W. P., Gie, L., Musakuro, R. N., & Charles, W. (2023). African Journal of Disability. https://doi.org/10.4102/ajod

Christensen, T., & Lægreid, P. (2025). Future Directions of Public Administration Research—Addressing Fundamental Issues and Questions. In International Journal of Public Administration (Vol. 48, Issues 5–6, pp. 299–305). Routledge. https://doi.org/10.1080/01900692.2025.2470006

Emidy, M. B., Lewis, G. B., & Pizarro-Bore, X. (2024). U.S. Federal Employees With Disabilities: How Perceptions of Diversity, Equity, Inclusion, and Accessibility Affect Differences in Job Satisfaction, Organizational Commitment, and Job Involvement. Public Personnel Management, 53(4), 649–679. https://doi.org/10.1177/00910260241253577

Garg, S., & Sehgal, A. (n.d.). Inclusive Workforce Development: Assessing Human Resource Management Practices for Persons with Disabilities (2000-2024). In Library Progress International (Vol. 44, Issue 3). https://doi.org/10.48165/bapas.2024.44.2

Goodman, N., Wise, F. A., Hyseni, F., Gilbert, L., & Blanck, P. (2024). Disability Inclusion in Corporate Supplier Diversity Initiatives. Journal of Occupational Rehabilitation, 34(2), 373–386. https://doi.org/10.1007/s10926-024-10190-2

Global Disability Inclusion Report. (2025). Accelerating Disability Inclusion in a Changing and Diverse World. GIP03351-UNICEF-GDIR-Full-report_Proof-4.pdf

Goodman, N., Wise, F. A., Hyseni, F., Gilbert, L., & Blanck, P. (2024). Disability Inclusion in Corporate Supplier Diversity Initiatives. Journal of Occupational Rehabilitation, 34(2), 373–386. https://doi.org/10.1007/s10926-024-10190-2

Jetha, A., Bonaccio, S., Shamaee, A., Banks, C. G., Bültmann, U., Smith, P. M., Tompa, E., Tucker, L. B., Norman, C., & Gignac, M. A. M. (2023). Divided in a digital economy:

Understanding disability employment inequities stemming from the application of advanced workplace technologies. SSM - Qualitative Research in Health, 3. https://doi.org/10.1016/j.ssmqr.2023.100293

Jurado-Caraballo, M. Á., & Quintana-García, C. (2025). Disability inclusion in workplaces, firm performance, and reputation. European Management Journal, 43(5), 752–763. https://doi.org/10.1016/j.emj.2024.08.001

Imam, S. F., Riyanto, S., Santoso, S., & Ramli, Y. (2025). Analyzing the influence of leadership, learning, and empowerment on public sector performance: Combining PLS-SEM with SVM and k-NN approach. Social Sciences and Humanities Open, 12. https://doi.org/10.1016/j.ssaho.2025.102086

Khoiriyah, I., & Lestari, D. F. (2024). Evaluasi kesiapan pelatihan inklusif ramah disabilitas: studi kasus pada pelatihan dasar CPNS di Lan Jakarta. https://ejournal.iwi.or.id/ojs/index.php/pitnas2024/issue/view/27

Köllen, T. (2021). Diversity Management: A Critical Review and Agenda for the Future. Journal of Management Inquiry, 30(3), 259–272. https://doi.org/10.1177/1056492619868025

L'Horty, Y., Mahmoudi, N., Petit, P., & Wolff, F. C. (2022). Is disability more discriminatory in hiring than ethnicity, address or gender? Evidence from a multi-criteria correspondence experiment. Social Science and Medicine, 303. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.114990

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026). Batas usia CPNS dalam UU ASN diuji di MK (Siaran Pers No. 51/PUU/PAN.MK/AP3/04/2026). MKRI. https://www.mkri.id/berita/ketiadaan-perlakuan-afirmatif-batas-usia-cpns-bagi-penyandang-disabilitas-24837

Meliza Sari, P., Bachtiar, N., Ariyanto, E., & Putra, F. P. (2025). Digital inclusion and labor market outcomes for persons with disabilities in Indonesia: a comparative 3SLS study of entrepreneurial and non-entrepreneurial pathways. Cogent Economics and Finance, 13(1). https://doi.org/10.1080/23322039.2025.2559041

OECD (2020). All Hands In? Making Diversity Work for All. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/efb14583-en

OECD. (2020). Diversity at work: Making the most out of increasingly diverse societies. OECD Publication Report. www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/09/diversity-at-work_6fd10f64/789cc27f-en.pdf

Palumbo, R. (2024). Turning Into Disengaged Public Servants: Examining the Effects of Discrimination on Work Engagement. Public Organization Review, 24(4), 1147–1170. https://doi.org/10.1007/s11115-024-00771-3

Riccucci, N. M. (2021). Managing diversity in public sector workforces. Routledge.

Rodgers, Y., Schur, L., Hammond, F. M., Edwards, R., Cohen, J., & Kruse, D. (2025). Disability, Job Satisfaction, and Workplace Accommodations: Evidence from the Healthcare Industry. Journal of Occupational Rehabilitation. https://doi.org/10.1007/s10926-025-10316-0

Shen, J., Chanda, A., D'Netto, B., & Monga, M. (2009). Managing diversity through human resource management: An international perspective and conceptual framework. In

International Journal of Human Resource Management (Vol. 20, Issue 2, pp. 235–251). https://doi.org/10.1080/09585190802670516

Simanjuntak, I. K. (n.d.). Analisis Implementasi Pengadaan CPNS Formasi Disabilitas: Menuju Tata Kelola Rekrutmen yang Inklusif. Konferensi Nasional Ilmu Administrasi 9.0 9(1). https://knia.stialanbandung.ac.id/index.php/knia/article/view/1195

Siti-Nabiha, A. K., Djamhuri, A., & Amirya, M. (2023). Does performance management system implementation reduce fragmentation in an Indonesian local government? Chinese Public Administration Review, 14(4), 269–281. https://doi.org/10.1177/15396754231204312

Syahfitri, C. N., Ilham, Muh., Mulyati, D., & Tjenreng, M. Z. B. (2024). Evaluasi kebijakan pemenuhan hak pekerjaan sektor formal bagi penyandang disabilitas di lingkungan Pemerintah Kota Bandung. Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja, 14(1), 23–38. https://doi.org/10.33701/jiwbp.v14i1.4065

Van der Meulen Rodgers, Y., Schur, L., Hammond, F. M., Edwards, R., Cohen, J., & Kruse, D. (2025). Disability, Job Satisfaction, and Workplace Accommodations: Evidence from the Healthcare Industry. Journal of Occupational Rehabilitation. https://doi.org/10.1007/s10926-025-10316-0

Van Berkel, R., & Breit, E. (2025). Organizational Practices for the Inclusion of People with Disabilities. A Scoping Review. In Journal of Occupational Rehabilitation (Vol. 35, Issue 3, pp. 469–478). Springer. https://doi.org/10.1007/s10926-024-10228-5

Widadsyah, M. A. (2024). Enhancing Inclusive Practices in Workplaces: Perspectives from People with Disabilities. IJDS, 11(1), 93–111. https://doi.org/10.21776/ub.ijds.2024.11.1.7

Xue, Q., & Chen, B. (2025). Quarantined Justice, Compromised Diversity: Barriers to Disability Inclusion in China's Public Sector Employment. Social Inclusion, 13. https://doi.org/10.17645/si.9083