

# P R A K A R S A *Policy Brief*

Mei 2022

## Kebijakan Kuota dan Peningkatan Partisipasi Penyandang Disabilitas dalam Pasar Kerja: Jauh Panggang dari Api?

### Pesan Kunci:

- Penyandang disabilitas masih kesulitan mendapatkan pekerjaan layak di Indonesia. Kebijakan kuota belum optimal meningkatkan peluang penyandang disabilitas masuk ke pasar kerja.
- Penyandang disabilitas masih mengalami praktik diskriminasi pada pasar kerja. Praktik diskriminasi terjadi mulai dari mencari informasi lowongan pekerjaan, melamar pekerjaan, hingga pada saat bekerja.
- Lembaga pelatihan kerja belum sepenuhnya mengakomodir kebutuhan ragam penyandang disabilitas. Penyandang disabilitas masih sedikit mengakses program-program peningkatan kapasitas, seperti pelatihan kerja dan program Prakerja.

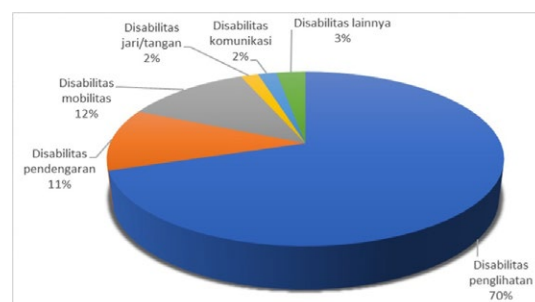


Foto: Humas Kemnaker

### Angkatan kerja disabilitas di pasar kerja

Pekerjaan layak masih sebatas anangan bagi penyandang disabilitas di Indonesia. Sebanyak 7,9 juta orang dari 17,74 juta orang penyandang disabilitas yang masuk dalam kategori angkatan kerja di Indonesia (BPS, 2020). Berdasarkan status sosial-ekonomi, sebanyak 43% penyandang disabilitas berada di kelompok ekonomi 40% terbawah, yang separuh di antaranya adalah penyandang disabilitas berat. Rata-rata usia sekolah penyandang disabilitas hanya 5 tahun dan banyak penyandang disabilitas yang tidak tamat SD (BPS, 2020), sehingga menurunkan daya tawar mereka di pasar kerja. Penyandang disabilitas kelompok usia produktif juga menghadapi tantangan baru dengan adanya perubahan struktur pasar kerja di era revolusi industri 4.0 yang menuntut pengurangan jumlah pegawai di sektor padat karya (Benedikt *et al*, 2019). Dilihat dari proporsinya penyandang disabilitas penglihatan memiliki jumlah paling banyak dibandingkan penyandang disabilitas lainnya.

Grafik 1. Proporsi angkatan kerja berdasarkan jenis disabilitas



Sumber: olahan SAKERNAS, 2020.

Hambatan personal penyandang disabilitas sangat berpengaruh terhadap kesempatan kerja yang mereka miliki. Interseksionalitas antara kebijakan, pengelolaan kelembagaan, dan rendahnya daya dukung masyarakat turut mempersulit penyandang disabilitas masuk ke pasar kerja. Jenis dan keparahan tingkat disabilitas, serta pengelompokan jenis pekerjaan telah meningkatkan risiko diskriminasi. Pengelompokan jenis pekerjaan akan menutup peluang diversifikasi kesempatan kerja bagi penyandang disabilitas. Hal ini bertentangan dengan prinsip pasar kerja inklusif yang berorientasi pada kemampuan penyandang disabilitas.

Penyandang disabilitas dengan kebutuhan alat bantu terbatas lebih sulit mendapatkan pekerjaan dibandingkan dengan yang membutuhkan alat bantu beragam. Kelompok disabilitas penglihatan, fisik, dan komunikasi memiliki peluang lebih baik dalam pasar kerja dibandingkan penyandang disabilitas mental/psikososial. Kelompok penyandang disabilitas mental/psikososial mendapatkan stigma tidak memiliki kemampuan untuk bekerja.

Praktik diskriminasi juga masih terjadi pada penyandang disabilitas yang bekerja, salah satunya pada upah yang mereka terima. Berdasarkan data SAKERNAS (2020), 70% pekerja penyandang disabilitas menerima upah di bawah Rp 1 juta per bulan, sedangkan pekerja non-disabilitas yang menerima upah dengan nominal yang sama hanya sebesar 50%. Lebih lanjut, pekerja penyandang disabilitas penglihatan memiliki rata-rata upah paling tinggi diantara jenis disabilitas lainnya yakni sebesar Rp1.076.595. Sedangkan pekerja penyandang disabilitas komunikasi merupakan penerima upah paling rendah dengan rata-rata Rp500.000 per bulan. Covid-19 turut berdampak terhadap penurunan pendapatan pada penyandang

disabilitas di Indonesia. Berdasarkan SAKERNAS Agustus 2020, terdapat penurunan upah hampir 48% pada pekerja penyandang disabilitas di seluruh jenis disabilitas akibat kondisi Covid-19 (SAKERNAS, 2020). Pendapatan yang jauh di bawah rata-rata upah minimum semakin memperparah kerentanan kelompok disabilitas di Indonesia sebelum maupun selama pandemi Covid-19.

### Kebijakan ketenagakerjaan untuk penyandang disabilitas

Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan beberapa kebijakan untuk mendorong perluasan kesempatan kerja penyandang disabilitas, namun implementasinya belum maksimal. Terdapat tiga kebijakan yang menasar isu ketenagakerjaan disabilitas di Indonesia, yakni: kebijakan kuota minimum, kebijakan peningkatan keterampilan kerja, dan pembentukan unit layanan konsultasi bagi pemberi kerja. Kebijakan kuota minimum pegawai telah diatur dalam UU No. 8 Tahun 2016 pasal 53, yang menyebutkan bahwa lembaga publik (institusi pemerintahan, BUMN/ BUMD) paling sedikit 2% dan lembaga swasta paling sedikit 1% wajib mempekerjakan penyandang disabilitas dari keseluruhan pegawai yang dipekerjakan.

Meskipun begitu, kebijakan kuota minimum ini belum menunjukkan hasil yang signifikan dalam mendorong penyerapan tenaga kerja disabilitas ke pasar kerja. Hasil analisa data SAKERNAS (2020) menunjukkan hanya 21% angkatan kerja disabilitas bekerja di sektor formal dan 79% lainnya masuk dalam kategori pekerja informal – bekerja tanpa perlindungan sosial ketenagakerjaan. Lebih rinci, kurang dari satu persen (4.453 dari 536.094 orang) angkatan kerja disabilitas bekerja di 551 perusahaan swasta (Kemenaker, 2021). Perusahaan BUMN/ BUMD juga masih minim merekrut pegawai disabilitas, baru 72 dari 107 perusahaan BUMN yang telah mempekerjakan penyandang disabilitas (Mola, 2021). Padahal, perusahaan BUMN/ BUMD diharapkan sudah mempekerjakan penyandang disabilitas di seluruh perusahaan.

Pemerintah Indonesia juga mengeluarkan kebijakan untuk meningkatkan kapasitas pekerja. Kebijakan ini diwujudkan dalam program pelatihan kerja dan kartu Prakerja. Hanya 10% angkatan kerja disabilitas mengikuti pelatihan kerja yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta. Angkatan kerja disabilitas komunikasi merupakan kelompok yang paling sedikit (hanya 3%) mengikuti pelatihan kerja (SAKERNAS, 2020). Di sisi lain, program kartu Prakerja telah diatur dalam Perpres No. 36 Tahun 2020 tentang pengembangan kompetensi kerja melalui program kartu Prakerja dan 86% angkatan kerja disabilitas mengetahui program tersebut. Namun hanya sekitar 6% yang mendaftar dalam program kartu Prakerja (SAKERNAS, 2020). Salah satu penyebab sedikitnya penyandang disabilitas mendaftar pada program kartu Prakerja karena program ini tidak menyatakan secara tertulis dapat diikuti oleh penyandang disabilitas.

UU No. 8 Tahun 2016 juga mengamanatkan adanya unit layanan konsultasi bagi pemberi kerja. Sebagai tindak lanjut, pemerintah mengesahkan PP No. 60 Tahun 2020 tentang Unit Layanan Disabilitas (ULD). Lembaga ini berperan sebagai penyedia informasi lowongan kerja, mempromosikan tenaga kerja disabilitas, memberikan penyuluhan, melakukan bimbingan, dan melakukan

analisis karir bagi pekerja disabilitas. Meskipun sudah memiliki payung hukum, sampai saat ini belum ditemukan data terkait daerah yang sudah membentuk ULD. Baru beberapa daerah yang sedang menginisiasi pembentukan ULD, salah satunya adalah provinsi DKI Jakarta.

Di tingkat daerah, masih terdapat disparitas upaya pemenuhan hak penyandang disabilitas melalui kebijakan. Sebagian besar pemerintah daerah belum memiliki kebijakan untuk menjamin pemenuhan hak penyandang disabilitas. Sampai tahun 2021, baru terdapat 18 provinsi atau sekitar 65 kabupaten/kota yang sudah mengeluarkan kebijakan terkait pemenuhan hak penyandang disabilitas. Melihat kondisi tersebut, persoalan hak penyandang disabilitas belum menjadi arus utama dan masih bersifat normatif di tingkat daerah.

### Hambatan-hambatan penyandang disabilitas pada pasar kerja

Penyandang disabilitas mengalami hambatan secara *multilayer* dalam mengakses pasar kerja di Indonesia, mulai dari tingkat makro sampai tingkat mikro. Pada tingkat makro hambatan bersumber dari kebijakan afirmatif yang belum maksimal, tata kelola kelembagaan, dan isu yang ditangani secara sektoral. Di tingkat meso masih terdapat stigma dan diskriminasi pada penyandang disabilitas di tempat kerja. Sedangkan di tingkat mikro kepercayaan diri penyandang disabilitas untuk mengakses pasar kerja juga masih rendah. Lebih rinci, hambatan-hambatan tersebut akan disampaikan dalam uraian berikut:

#### 1. Isu disabilitas masih ditangani secara sektoral

Penanganan isu disabilitas masih sangat sektoral di Indonesia dan belum ditangani secara lintas kementerian/ lembaga. Penyandang disabilitas masuk sebagai penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Penanganan PMKS di Indonesia masih sebatas pada program karitatif seperti bantuan uang tunai yang terbatas hanya pada kelompok 40% ekonomi terbawah. Lebih dari itu, penyandang disabilitas membutuhkan berbagai macam intervensi (seperti pendidikan, kesehatan, dan ketenagakerjaan) untuk seluruh penyandang disabilitas bukan hanya 40% kelompok ekonomi terbawah. Pemahaman yang tidak utuh akan melanggengkan intervensi secara sektoral dan karitatif kepada penyandang disabilitas.

#### 2. Infrastruktur belum memadai

Penyandang disabilitas harus mengeluarkan biaya lebih besar untuk mobilitas kerja akibat dukungan infrastruktur yang belum inklusif. Sarana transportasi menuju tempat kerja belum dapat mengakomodir seluruh jenis disabilitas, seperti: bus atau angkutan umum belum ramah dan sulit diakses oleh penyandang disabilitas. Keterbatasan pilihan moda transportasi membuat disabilitas harus menggunakan moda transportasi berbiaya lebih besar seperti taksi pribadi. Terbatasnya akses infrastruktur yang kurang ramah, mendorong penyandang disabilitas menciptakan peluang kerja untuk dirinya sendiri dan di tempat yang mudah untuk mereka akses (Cameron & Suarez, 2017).

Infrastruktur bangunan di gedung tempat kerja juga belum seluruhnya mengakomodir kebutuhan penyandang disabilitas. UU No.28 Tahun 2002 tentang bangunan

gedung, UU No. 8 Tahun 2016 tentang penyandang disabilitas dan Peraturan Menteri PUPR No. 14 Tahun 2017 tentang persyaratan kemudahan bangunan belum dilaksanakan secara optimal. Banyak pemberi kerja yang mengaku tidak memiliki kewenangan karena hanya berstatus sebagai penyewa gedung. Sehingga pemberi kerja tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyesuaian infrastruktur sesuai dengan kebutuhan pekerja disabilitas.

### 3. Rendahnya pemahaman perusahaan dan rendahnya mekanisme pengawasan kebijakan kuota

Pemberi kerja belum memperhatikan aspek inklusivitas di tempat kerja. Hal ini berdampak pada minimnya pemenuhan kebutuhan pekerja disabilitas di tempat kerja. Perusahaan masih belum mengetahui cara mempekerjakan, mengidentifikasi kebutuhan, dan menyediakan fasilitas pendukung untuk pekerja disabilitas. Upaya kerjasama multi sektor sudah dilakukan oleh pemerintah pusat, OMS, dan komunitas disabilitas. Salah satunya dengan pembuatan buku panduan untuk mempekerjakan penyandang disabilitas. Namun hingga saat ini belum ada aturan dan sosialisasi penggunaan buku panduan kepada seluruh perusahaan. Rendahnya pemahaman perusahaan juga disebabkan salah satunya karena sistem pengawasan yang belum maksimal. Jumlah SDM pengawas yang terbatas dengan wilayah pengawasan yang cukup banyak berakibat pada rasio jumlah pengawas dengan perusahaan tidak seimbang. Per tahun 2016 rasio jumlah pengawas dengan perusahaan yakni 1:11 (ILO & Kemnaker, 2017). Fungsi dari pengawas ketenagakerjaan juga belum secara spesifik mengawasi pemberlakuan kuota minimum pegawai disabilitas di perusahaan.

### 4. Informasi pekerjaan masih terbatas dan proses perekrutan belum inklusif

Pencari kerja disabilitas mengalami keterbatasan dalam mengakses informasi lowongan kerja. Informasi lowongan belum mencantumkan secara tertulis bahwa pekerjaan terbuka untuk penyandang disabilitas. Selain itu, syarat perekrutan belum afirmatif seperti masih tingginya kualifikasi pendidikan minimum, proses seleksi belum inklusif, dan adanya pembatasan jenis disabilitas pada pekerjaan tertentu juga masih menghambat. Penelitian PRAKARSA (2021) menemukan bahwa persyaratan sehat jasmani dan rohani bersifat ambigu dan dianggap melanggengkan cara pandang model kesehatan dalam melihat situasi disabilitas yang terjadi karena kondisi ketidakmampuan secara personal. Penyandang disabilitas dianggap tidak memenuhi kategori sehat dan tidak memenuhi persyaratan melamar pekerjaan. Kondisi ini juga diperparah oleh absennya petunjuk teknis bagi tenaga medis dalam melakukan asesmen kesehatan pada penyandang disabilitas di Indonesia.

### 5. Pekerja disabilitas sulit untuk mempertahankan pekerjaan dan mendapatkan promosi jabatan

Penyandang disabilitas sulit mempertahankan pekerjaan karena masih adanya anggapan bahwa mempekerjakan penyandang disabilitas memiliki resiko tinggi dan besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk menunjang pekerjaan. Meskipun sudah ada kebijakan untuk perekrutan kembali bagi pekerja disabilitas akibat kecelakaan kerja namun pemberi kerja belum sepenuhnya menerapkan kebijakan tersebut. Pemberi kerja masih mengalami kesulitan untuk memposisikan pekerja penyandang disabilitas pada

pekerjaan sebelumnya. Selain itu, pekerja penyandang disabilitas juga memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk mendapatkan promosi jabatan karena dianggap tidak memiliki kemampuan memimpin. Promosi jabatan juga sangat dipengaruhi oleh keputusan pimpinan dan bukan kesempatan terbuka.

### 6. Pelatihan kerja belum inklusif

Penyandang disabilitas belum berpartisipasi penuh dalam pelatihan kerja sebelum maupun ketika sedang bekerja. Hak mengikuti pelatihan kerja bagi penyandang disabilitas sudah diatur dalam pasal 46 UU No. 8 Tahun 2016 untuk memberikan kesempatan bagi penyandang disabilitas untuk mengikuti pelatihan keterampilan kerja di lembaga pelatihan kerja pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau swasta. Tetapi, data SAKERNAS (2020) menunjukkan hanya 10% angkatan kerja disabilitas yang pernah mengikuti pelatihan kerja baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta sebelum masuk kerja. Penyelenggaraan pelatihan kerja belum mampu mengakomodir kebutuhan penyandang disabilitas, antara lain seperti belum tersedianya fasilitas dan infrastruktur pendukung untuk penyandang disabilitas, dan instruktur belum memiliki kapasitas dalam memberikan pelatihan untuk penyandang disabilitas.

### 7. Rendahnya kepercayaan diri penyandang disabilitas untuk melamar pekerjaan

Lingkungan terdekat dari penyandang disabilitas umumnya belum memiliki cara pandang yang terbuka untuk menerima anggota keluarga dengan kondisi disabilitas. Keluarga masih menganggap penyandang disabilitas sebagai aib dan beban sehingga kerap ditutupi. Absennya dukungan primer dari keluarga kepada penyandang disabilitas berdampak pada terbatasnya akses pendidikan, kesehatan, dan interaksi sosial. Akibatnya penyandang disabilitas memiliki kepercayaan diri yang rendah untuk berpartisipasi ke pasar kerja.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Penyandang disabilitas bukan hanya menghadapi hambatan secara personal dalam mengakses pasar kerja. Perubahan struktur pasar kerja di era revolusi industri 4.0 dan lemahnya daya dukung kebijakan ketenagakerjaan secara struktural juga turut berpengaruh terhadap terbatasnya peluang penyandang disabilitas masuk dalam pasar kerja. Meskipun pemerintah sudah menerapkan berbagai kebijakan untuk mendukung peningkatan penyerapan pekerja penyandang disabilitas seperti kebijakan kuota minimum dan membentuk ULD, angkatan kerja penyandang disabilitas masih belum terserap dalam pasar kerja secara optimal. Berikut ini adalah rekomendasi kebijakan untuk menjawab masalah-masalah tersebut:

- **Penyusunan mekanisme monitoring dan pelaporan atas kuota minimum pekerja penyandang disabilitas.** Kementerian Ketenagakerjaan serta Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi perlu membuat aturan tambahan berupa mekanisme monitoring dan pelaporan kepegawaian penyandang disabilitas di lembaga pemerintahan, BUMN/BUMD, dan perusahaan swasta. Kementerian dan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dalam melakukan monitoring dan evaluasi kebijakan kuota juga perlu memperhatikan isu gender untuk memastikan

## Penanggungjawab Pelaksana:

Ah Maftuchan  
Direktur Eksekutif The PRAKARSA

## Ditulis oleh:

- Darmawan Prasetya
- Eka Afrina Djahhari
- Aqilatul Layyinah

## Diulas oleh:

Victoria Fanggalda

## Didesain oleh:

Bambang Nurjaman

**PRAKARSA Policy Brief** adalah analisis dan rekomendasi kebijakan tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.



**PRAKARSA**  
Welfare Initiative for Better Societies

Jl. Rawa Bambu I Blok A No.8-E  
Pasar Minggu, Jakarta Selatan  
Indonesia 12520

Phone +6221 781 1798  
perkumpulan@theprakarsa.org

**The PRAKARSA** adalah institusi independent yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan

Pembaca dipersilakan mengutip atau mereproduksi **PRAKARSA Policy Brief** dengan menyebut sumber aslinya asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

[www.theprakarsa.org](http://www.theprakarsa.org)

perempuan penyandang disabilitas terserap secara proporsional ke pasar kerja. Selanjutnya, Kementerian dan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi perlu melakukan sosialisasi kebijakan kuota minimum pegawai penyandang disabilitas kepada penyandang disabilitas, komunitas disabilitas, dan organisasi masyarakat sipil (OMS).

- **Menyediakan infrastruktur dasar penunjang mobilitas personal yang mudah diakses bagi seluruh jenis disabilitas.** Kementerian serta Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) perlu secara bertahap memperbaiki infrastruktur umum dan penunjang mobilitas personal seperti transportasi publik yang ramah bagi penyandang disabilitas. Perbaikan ini mencakup tempat naik dan turun moda transportasi tersebut dan kendaraan yang mudah diakses bagi penyandang disabilitas. Penyediaan akses transportasi umum yang ramah disabilitas dapat mengurangi biaya transportasi penyandang disabilitas ke tempat kerja, meningkatkan kemandirian, dan membuka kesempatan penyandang disabilitas untuk bekerja di lokasi-lokasi yang jauh dari kediaman mereka.
- **Penyediaan pelatihan kerja yang inklusif bagi penyandang disabilitas.** BLK/BLKK perlu memastikan penyediaan kesempatan pelatihan bagi pencari kerja disabilitas yang akan memasuki pasar kerja ataupun pegawai yang menjadi disabilitas karena kecelakaan kerja untuk mengikuti pelatihan meskipun sebelumnya pernah mengikuti pelatihan di BLK/BLKK. Selanjutnya, BLK/BLKK perlu memastikan adanya proses pelatihan pemagangan untuk mendukung pemagangan dapat memberikan bantuan gaji magang untuk

penyandang disabilitas. Bantuan ini berupa paket penyediaan dana bantuan, penyediaan tutorial, interpreter, dan mentor bagi peserta magang.

- **Bantuan dan dukungan bagi perusahaan dalam memperkerjakan disabilitas.** Kementerian Ketenagakerjaan bekerjasama dengan Komisi Nasional Disabilitas membantu perusahaan atau pemberi kerja untuk melakukan asesmen kondisi disabilitas maupun kelayakan tempat kerja. Asesmen ini dapat dilakukan berdasarkan *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) oleh WHO. Dukungan kepada pemberi kerja atau perusahaan juga dapat diwujudkan dalam bentuk pembuatan buku panduan yang berisikan tentang proses perekrutan dan mempekerjakan seluruh jenis penyandang disabilitas di pasar kerja.
- **Penguatan implementasi program Return to Work.** Unit Layanan Disabilitas (ULD) dan BP Jamsostek harus memberikan pendampingan untuk mengoptimalkan program "*Return to Work*" dan membuat buku panduan mengenai tahapan mempekerjakan pegawai disabilitas pasca kecelakaan kerja. Pada proses pendampingan, pemerintah juga dapat memaksimalkan fungsi dari tenaga pendamping terlatih atau *case manager* yang menysar dua arah, yakni penyandang disabilitas dan perusahaan.
- **Pemberlakuan subsidi iuran jaminan ketenagakerjaan dan jaminan kesehatan.** Kementerian keuangan membuat kebijakan untuk mengakomodir pemberian subsidi iuran jaminan ketenagakerjaan (BP Jamsostek) dan jaminan kesehatan (BPJS Kesehatan) kepada pekerja penyandang disabilitas di perusahaan yang telah mempekerjakan penyandang disabilitas.

## Referensi

- Benedikt G. Mark, Sarah Hofmayer, Erwin Rauch, & Dominik T. Matt. (2019). Inclusion of Workers with Disabilities in Production 4.0: Legal Foundations in Europe and Potentials Through Worker Assistance Systems. *Sustainability*, 11(21), 5978
- Cameron, L., & Suarez, D. C. (2017). *Disability in Indonesia: What can we learn from the data*. Monash University, Melbourne.
- ILO & Kemnaker. (2017). Lembar Fakta: Pengawasan Ketenagakerjaan di Indonesia. Diakses pada: 27 Januari 2022. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms\\_549703.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_549703.pdf).
- Kemnaker. (2021). Kemnaker: Pekerjaan Penyandang Disabilitas Mampu Tingkatkan Prestise Perusahaan. Diakses melalui <https://kemnaker.go.id/> 6 Januari 2021.
- Mola, Thomas. (2021). Pekerjaan Penyandang Disabilitas, Holding Perkebunan Nusantara Raih Penghargaan. *Kabar24Bisnis*. Diakses pada: 14 Maret 2022. <https://kabar24.bisnis.com/read/20211202/79/1473300/pekerjaan-penyandang-disabilitas-holding-perkebunan-nusantara-raih-penghargaan>.
- Perkumpulan PRAKARSA. (2021). *Penyandang Disabilitas di Tempat Kerja: Kondisi dan Tantangannya di Indonesia sebagai Negara G20*. Prakarsa: Jakarta.