

Mewujudkan Kebijakan Inklusif untuk Semua



Tim Kajian Inklusi Sosial dan Kewargaan Demokratik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL)
Universitas Gadjah Mada

Sejalin Policy Brief Series

“Mewujudkan Kebijakan Inklusif untuk Semua”

diolah dari penelitian

“Pembuatan Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Indonesia pasca Desentralisasi Studi Kasus: Kota Makassar dan Yogyakarta”

Tim Penulis:

Desi Rahmawati, Nur Azizah, Nindias Nur Khalika,
Rendy Manggalaputra, Wawan Masudi, Ayu Diasti Rahmawati

Tim Peneliti:

Mahesti Hasanah, Desi Rahmawati, Nindias Nur Khalika, Rendy
Manggalaputra, Amelia Maika, Fuji Riang Prastowo,
Ayu Diasti Rahmawati, Wawan Mas’udi

Tim Manajemen:

Tri Susdinarjanti, Narinda Marsha Paramastuti,
Indah Lestari, Imalis Wahyuningrum

Tata Letak dan Ilustrasi:

M. Furqon

Saran pengutipan:

Rahmawati, Desi, dkk. 2024. “Mewujudkan Kebijakan Inklusif untuk Semua.”
Sejalin Policy Brief Series. FISIPOL UGM: Tim Kajian Inklusi Sosial dan
Kewargaan Demokratis / Sejalin.

Tim Kajian Inklusi Sosial dan Kewargaan Demokratis / Sejalin
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL)
Universitas Gadjah Mada
Jl. Sosio-Yustisia No. 1, Bulaksumur,
Yogyakarta 55281



Temuan Kunci

1	Mayoritas kebijakan eksklusif bersifat tersirat, di mana kebijakan tidak secara langsung menyasar kelompok minoritas tertentu namun dalam implementasinya sering digunakan untuk mengeksklusi mereka.
2	Tak jarang, eksklusi juga lahir dari kebijakan yang dari sisi konten tampak inklusif, namun implementasinya bermasalah.
3	<p>Kemunculan kebijakan eksklusif disebabkan oleh:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Ketimpangan peran dan pemahaman para pemangku kepentingan dalam proses perumusan kebijakan.b. Hambatan pada tahap implementasi kebijakan, seperti keterbatasan aturan turunan, keterbatasan data terpilah, dan pemahaman pelaksana kebijakan yang tidak koheren dan konsisten dengan semangat kebijakan yang inklusif.c. Pola pikir pemangku kebijakan baik dari unsur pemerintah, lembaga politik dan politisi, maupun masyarakat yang belum sepenuhnya inklusif.
4	<p>Untuk mencegah munculnya eksklusi dalam kebijakan, pemerintah, partai politik dan lembaga legislatif, masyarakat sipil, serta lembaga donor perlu:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Memperkuat kualitas proses pembuatan kebijakan melalui peningkatan keterlibatan yang bermakna bagi kelompok marginal.b. Memperbaiki implementasi kebijakan melalui percepatan pembuatan kebijakan turunan, perbaikan kualitas data terpilah yang berbasis kebutuhan riil kelompok marginal, serta pembagian kewenangan yang diikuti dengan pola koordinasi yang baik dalam organisasi pelaksana kebijakan.c. Pengarusutamaan nilai-nilai GEDSI melalui pelembagaan inklusi sosial sebagai perspektif aparatur pemerintah, lembaga legislatif dan partai politik, maupun masyarakat dalam proses kebijakan.



Ringkasan Eksekutif

Mewujudkan inklusi di berbagai lini tata kelola kebijakan dan layanan publik adalah salah satu target capaian pembangunan pemerintah, namun ada banyak tantangan untuk mewujudkan hal tersebut. Riset Tim Kajian Inklusi Sosial dan Kewargaan Demokratik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL) Universitas Gadjah Mada tahun 2021–2024 menemukan bahwa banyak kebijakan yang dibuat di tingkat pusat maupun daerah justru berkontribusi dalam melanggengkan eksklusi dan diskriminasi terhadap kelompok-kelompok marginal. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dikategorikan ke dalam empat kelompok: (1) kebijakan yang isinya secara terang-terangan mengeksklusi kelompok tertentu; (2) kebijakan yang isinya mengandung celah yang berpotensi mengeksklusi kelompok tertentu; (3) kebijakan yang secara konten bersifat inklusif, namun berpotensi menimbulkan eksklusi dalam implementasinya; serta (4) pengabaian secara konsisten dari pemerintah terhadap kelompok marginal.

Ada tiga penyebab lahirnya kebijakan-kebijakan eksklusif dan diskriminatif. Pertama, ketimpangan peran antarpemangku kepentingan, yaitu pemerintah pusat dan daerah, anggota dewan dan politisi, Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), dan kelompok-kelompok marginal, dalam proses penyusunan kebijakan. Kedua, terhambatnya implementasi kebijakan karena belum lengkapnya peraturan turunan dan keterbatasan data tentang kelompok marginal. Ketiga, pola pikir para pemangku kepentingan belum sepenuhnya inklusif. Pemahaman tentang pentingnya kesetaraan gender, hak disabilitas, dan nilai-nilai inklusi sosial masih beragam, bahkan belum tumbuh, di kalangan aparat negara, partai politik dan lembaga legislatif, maupun masyarakat. Hal ini berpengaruh terhadap proses penyusunan maupun implementasi kebijakan. Ketiga persoalan tersebut terjadi baik di level nasional maupun daerah.

Guna mengatasi persoalan-persoalan di atas, kertas kebijakan ini menawarkan tiga rekomendasi. Pertama, penguatan proses pembuatan kebijakan melalui pelibatan bermakna kelompok-kelompok marginal, baik di level nasional maupun lokal. Kedua, peningkatan implementasi kebijakan melalui pembuatan kebijakan turunan, perbaikan kualitas data terpilah yang berbasis kebutuhan riil kelompok marginal, dan optimalisasi pembagian kewenangan dalam organisasi pelaksana. Dan ketiga, pengarusutamaan nilai-nilai GEDSI sebagai perspektif yang membingkai pola pikir inklusif setiap pemangku kepentingan.

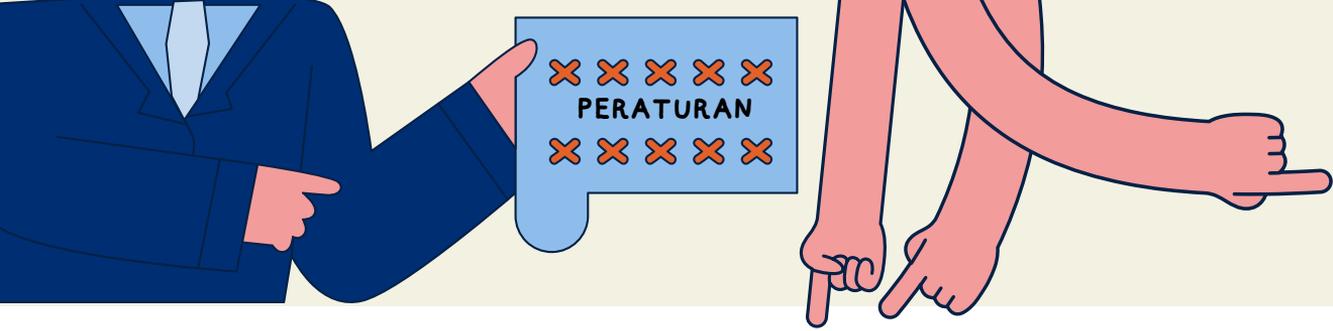


Peta Permasalahan Kebijakan Eksklusif

Dari penelitian Tim Kajian Inklusi Sosial dan Kewargaan Demokratik FISIPOL Universitas Gadjah Mada di Kota Yogyakarta dan Kota Makassar di tahun 2023–2024, ditemukan 51 kebijakan yang berpotensi mengeksklusi kelompok marginal. Munculnya kebijakan eksklusif ditentukan proses–proses yang terjadi pada dua tahap krusial dalam proses kebijakan, yaitu penyusunan dan implementasi. Pada tahap penyusunan, kebijakan eksklusif lahir karena pola pikir pemangku kepentingan yang belum sepenuhnya berbasis pada nilai–nilai inklusi sosial. Akibatnya, proses penyusunan cenderung didominasi oleh para elite kebijakan dan tidak ada partisipasi yang bermakna. Pun halnya di level implementasi, mereka yang melaksanakan kebijakan juga cenderung memiliki pola pikir yang kurang inklusif dan cenderung menghakimi. Akibatnya, banyak terjadi eksklusi terhadap kelompok–kelompok marginal yang semestinya mendapatkan perlindungan dan menjadi sasaran pemberdayaan.

Proses penyusunan kebijakan saat ini sebenarnya telah membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat melalui berbagai tahapan penyusunan kebijakan. Meskipun demikian, praktik di pemerintah pusat maupun daerah menunjukkan birokrasi masih mendominasi proses pengusulan agenda kebijakan, perumusan kebijakan, dan terlebih pada tahap implementasi. Mengingat peran sentralnya dalam kebijakan, birokrasi membutuhkan penguatan pemahaman nilai–nilai inklusi sosial, kapasitas teknis kebijakan, dan kemampuan dalam perumusan kebijakan. Dalam sejumlah kasus, lembaga legislatif juga menginisiasi kebijakan inklusif, namun inisiatif dan komitmen untuk mendorong kebijakan inklusif cenderung bersifat individual politisi, bukan legislatif dan partai politik secara kelembagaan. Visi inklusi sejumlah politisi tidak tercermin dalam kebijakan partai politik, apalagi dalam kebijakan parlemen secara keseluruhan.

Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan aktor masyarakat sipil lainnya merupakan kekuatan yang secara konsisten melakukan advokasi kebijakan inklusif. Namun, riset kami menunjukkan OMS dan masyarakat sipil sering kali dihadapkan pada jejaring yang tidak cukup kuat dengan birokrasi maupun lembaga legislatif dan partai politik, atau walaupun mereka memiliki cukup jejaring dengan lembaga–lembaga tersebut, OMS tidak dapat memastikan apakah agenda dan konten kebijakan inklusif bisa diakomodasi secara optimal dalam proses dan produk legislasi. Situasi ini terjadi baik di tingkat nasional maupun daerah.



Pada tahap implementasi, meskipun beberapa kebijakan telah mengandung semangat inklusi yang kuat, namun eksklusi dan diskriminasi tetap dapat terjadi akibat ketiadaan atau ketidaksempurnaan aturan turunan. Selain itu, kerumitan dan tidak akuratnya pendataan kelompok marginal, serta komplikasi pembagian kewenangan teknis antar instansi pemerintah dalam implementasi kebijakan inklusif menyebabkan implementasi kebijakan yang justru mengeksklusi atau mendiskriminasi kelompok marginal. Isu anggaran, meskipun tidak dijelaskan secara mendalam dalam penelitian ini, juga dapat mempengaruhi munculnya potensi eksklusi atau diskriminasi pada tahap implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan yang bersifat eksklusi juga muncul akibat pola pikir pemangku kebijakan yang belum sepenuhnya inklusif. Salah satu penyebabnya adalah interpretasi terhadap norma agama dan sosial yang sering kali dianggap berseberangan dengan nilai-nilai keadilan gender, disabilitas, dan inklusi sosial (*Gender Equity, Disability, and Social Inclusion/GEDSI*). Kebijakan inklusi yang tidak bertentangan dengan ajaran moral yang mayoritas dan dominan – misalnya, untuk kelompok disabilitas – cenderung dapat diterima dan didukung. Tantangan bagi kebijakan ini lebih pada keterbatasan aturan detail dan data untuk menjalankan teknis kebijakan. Berbeda halnya dengan kebijakan yang dinilai bertentangan dengan norma mayoritas – misalnya, untuk kelompok agama dan kepercayaan minoritas atau minoritas gender dan orientasi seksual – akan cenderung mendapatkan tantangan dalam proses penyusunan kebijakan. Pemangku kebijakan akan cenderung membuat kebijakan yang samar atau bahkan secara eksplisit melahirkan eksklusi agar tidak menimbulkan reaksi negatif dari mayoritas publik. Situasi-situasi di atas telah melahirkan berbagai bentuk kebijakan dan/atau implementasi kebijakan yang semakin meminggirkan dan mengabaikan hak-hak dasar kelompok marginal.



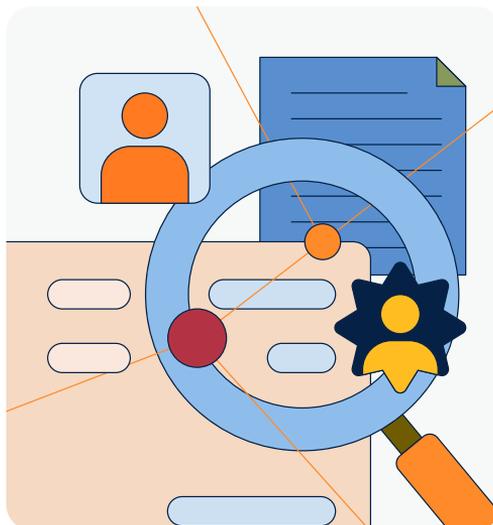


Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan uraian persoalan di atas, berikut sejumlah rekomendasi kebijakan yang telah kami susun berdasarkan aktor atau pemangku kebijakan. Khusus untuk aktor pemerintah, rekomendasi dibagi menjadi pemerintah pusat dan daerah mengingat masing-masing memiliki kewenangan dalam proses kebijakan. Aktor lain yang dipandang penting dalam advokasi kebijakan inklusi adalah Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), lembaga legislatif dan partai politik, serta lembaga donor. Detail rekomendasi adalah sebagai berikut:

1. Untuk Pemerintah Pusat

a. Membentuk tim khusus di Bappenas untuk melakukan tinjauan kebijakan sebagai basis untuk mendorong pembatalan atau revisi kebijakan-kebijakan nasional yang masih berpotensi menciptakan eksklusi dan diskriminasi. Prioritas tinjauan kebijakan dilakukan untuk kebijakan yang secara eksplisit mengeksklusi, namun secara bertahap tinjauan kebijakan juga harus mencakup kebijakan-kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang implisit dan yang mempunyai hambatan dalam implementasi.



b. Meninjau ulang indikator-indikator dalam Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) agar dapat digunakan sebagai alat *monitoring* dan evaluasi implementasi agenda kebijakan pro-inklusi di tingkat nasional maupun daerah. Sebagai contoh, indikator kinerja lembaga legislatif dalam instrumen IDI perlu dipertajam agar dapat digunakan untuk menangkap gejala awal inisiasi kebijakan eksklusif dan diskriminatif. Dalam proses tinjauan, perlu juga melibatkan unit pemerintah yang relevan di tingkat nasional dan daerah, sehingga indikator IDI akan mampu menangkap perkembangan di lapangan.

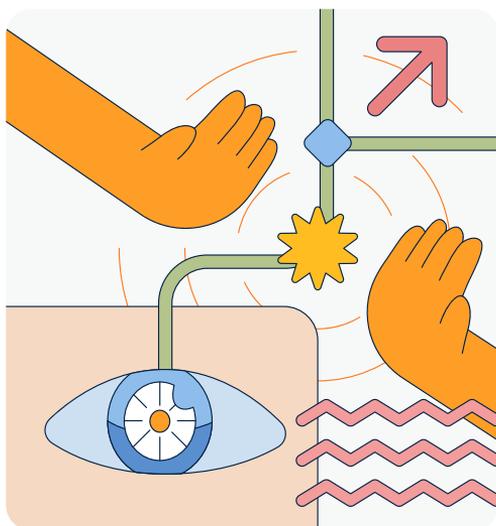
c. Meninjau kembali indikator-indikator yang dipakai Badan Pusat Statistik (BPS) untuk mengumpulkan dan menggambarkan data penduduk yang semakin terpilah berdasarkan identitasnya. Ketiadaan dan kesulitan pencatatan data terpilah men-

jadi salah satu hal yang menghambat implementasi kebijakan inklusif. Penggunaan mekanisme pendataan dan pelaporan BPS diharapkan dapat membuat proses pencatatan dan pelaporan data yang mampu menangkap realitas di lapangan, efisien, dan transparan. Dalam prosesnya, akan sangat ideal apabila proses peninjauan indikator BPS melibatkan perwakilan komunitas marginal dan OMS pendampingnya.

d. Membentuk atau memperkuat kelompok kerja (*task force*) untuk isu inklusi yang bersifat multiaktor dan lintas sektoral. Salah satu agenda dalam penguatan ini yaitu melalui penyusunan panduan kerja yang inklusif, yang diantaranya berisi peta aktor pendukung inklusi dan peta kelompok marginal (dan derajat potensi kerentanannya). Selain itu, diperlukan tim sekretariat kerja sama di tingkat Pusat, yang didanai oleh kementerian terkait atau melalui skema kerja sama dengan lembaga donor. Sekretariat ini berfungsi untuk mengelola dan mengembangkan jejaring dalam isu inklusif.

e. Memfasilitasi upaya-upaya peningkatan kapasitas aparatur negara dalam pengarusutamaan perspektif GEDSI dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan di tingkat nasional, melalui kolaborasi dengan lembaga pendidikan tinggi atau OMS yang menggeluti isu inklusi sosial. Jika perspektif GEDSI di kalangan aparatur negara di sudah mulai terbangun, selanjutnya perlu didorong adanya audit GEDSI di lembaga-lembaga pemerintah secara berkala.

2. Untuk Pemerintah Daerah

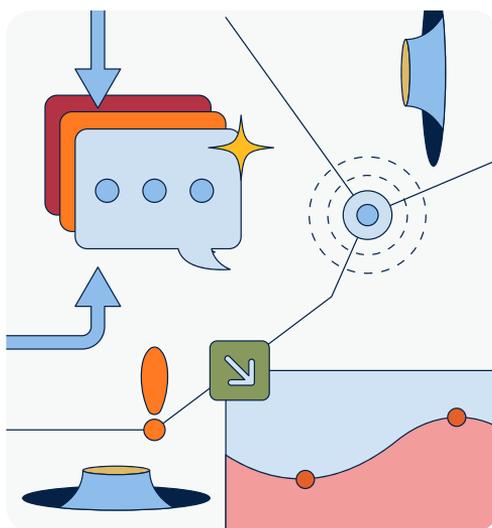


a. Seperti halnya di tingkat nasional, Bappeda perlu **membentuk tim khusus untuk melakukan tinjauan kebijakan** sebagai basis untuk mendorong pembatalan atau revisi kebijakan-kebijakan daerah yang masih berpotensi menciptakan eksklusi dan diskriminasi. Tinjauan ulang terhadap kebijakan yang eksplisit melahirkan eksklusi paling urgen untuk dilakukan, namun secara bertahap juga menjangkau kebijakan-kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang bersifat implisit dan non-implimentatif.

- b. **Memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas aparat pemerintahan daerah dalam pengarusutamaan perspektif GEDSI** dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan di tingkat daerah, yang dalam prosesnya bisa berkolaborasi dengan lembaga pendidikan tinggi atau OMS yang menggeluti isu inklusi sosial. Potensi eksklusi dan diskriminasi pada level implementasi sering terjadi karena adanya perbedaan pemahaman, keterbatasan anggaran, hingga lemahnya kapasitas pelaksana kebijakan di lapangan. Guna mengurangi gap tersebut, peningkatan kapasitas Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sangat diperlukan. Setelah perspektif GEDSI terbangun di kalangan pemerintah daerah, selanjutnya bisa didorong adanya audit GEDSI di lembaga-lembaga pemerintah daerah secara berkala.
- c. **Menyelenggarakan forum para pemangku kepentingan yang melibatkan unsur pemerintah, legislatif, OMS – termasuk lembaga pendidikan tinggi, dan perwakilan kelompok marginal** guna mempermudah koordinasi dan kolaborasi dalam memajukan isu-isu inklusi sosial. Forum dapat diselenggarakan secara rutin oleh kelompok kerja (*task force*) untuk isu inklusi yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dan terdiri atas jajaran multiaktor dan multisektoral.
- d. **Kelompok kerja yang dimaksud di atas perlu didukung oleh tim sekretariat kerja sama di tingkat Daerah**, yang didanai oleh Pemerintah Daerah atau melalui skema kerja sama dengan lembaga donor. Sekretariat ini berfungsi untuk mengelola dan mengembangkan jejaring dalam isu inklusif di tingkat daerah dan berkoordinasi dengan tim kerja di tingkat Pusat.

3. Untuk Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)

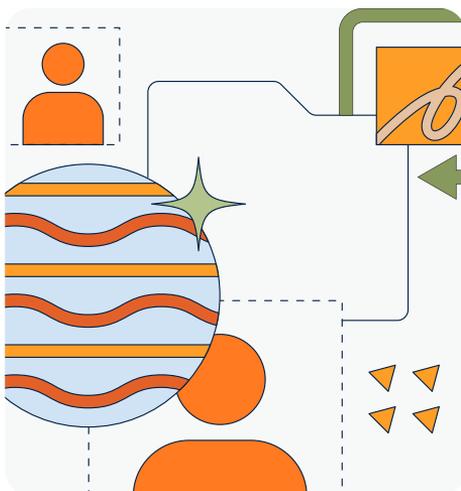
- a. **Memperkuat kapasitas aktivis OMS dan kelompok marginal dalam melakukan pemetaan isu eksklusi** serta penguatan pengetahuan terkait proses pembuatan dan implementasi kebijakan di area kerjanya masing-masing.
- b. **Memperkuat partisipasi dan pengawasan kebijakan inklusif di setiap tahapan, mulai dari pengusulan kebijakan, perumusan, hingga implementasi dan evaluasi kebijakan, termasuk dalam penyusunan dan alokasi anggaran.**



Meskipun OMS telah memiliki beragam program untuk menangani dampak kebijakan eksklusif, keterlibatan aktif dalam proses pembuatan dan pengawasan kebijakan tetap diperlukan. Selain partisipasi secara langsung dalam tahapan kebijakan, OMS perlu mengembangkan ruang diskusi dimana masyarakat luas dapat berbagi informasi dan bertukar gagasan terkait isu-isu inklusif di berbagai media. Ruang ini juga dapat digunakan sebagai media untuk membangun dukungan publik.

- c. **Memperkuat jejaring dengan politisi dan partai politik**, baik dengan melibatkan mereka dalam kaukus advokasi maupun membentuk aliansi untuk memperkuat agenda-agenda inklusi. Melalui pelibatan dan *engagement* ini, politisi dan partai politik perlu diyakinkan bahwa isu inklusi sosial adalah isu strategis yang dapat digunakan untuk memperoleh dukungan elektoral dan memperkuat legitimasi mereka di mata publik.
- d. **Memperkuat advokasi kebijakan berbasis data** yang dapat dilakukan melalui kolaborasi penelitian bersama lembaga perguruan tinggi atau lembaga-lembaga penelitian di masing-masing daerah. Hasil dari penelitian tersebut juga dapat digunakan untuk menyusun kebijakan alternatif yang dapat ditawarkan kepada Pemerintah Daerah.
- e. **Memperkuat kapasitas aktivis OMS dan kelompok marginal dalam membangun dukungan publik** terhadap isu inklusi sosial melalui acara-acara sosial-budaya yang terbuka untuk publik, diskusi di ruang publik, dst. Kapasitas ini diperlukan agar kelompok marginal dan OMS pendampingnya dapat berperan sebagai aktor kunci dalam pembentukan gerakan atau aliansi untuk inklusi sosial di area kerjanya masing-masing yang melibatkan publik yang lebih luas.

4. Untuk lembaga legislatif dan partai politik



- a. **Melaksanakan program dan kegiatan secara internal untuk memperkuat pemahaman terkait isu-isu GEDSI bagi anggota partai politik**, termasuk mereka yang duduk di lembaga legislatif daerah maupun pusat, serta kader dan simpatisan partai melalui sosialisasi secara berkala dan berkesinambungan.
- b. **Mendorong kader partai yang duduk di lembaga legislatif untuk**

menggunakan inklusi dan GEDSI dalam merevisi usulan kebijakan dalam proses agenda setting, penyusunan, dan penetapan kebijakan. Hal ini dilakukan untuk mengeliminasi potensi diskriminasi yang mungkin ada.

- c. **Melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap implementasi kebijakan yang telah berperspektif GEDSI secara berkesinambungan** sebagai basis untuk melakukan revisi kebijakan, jika diperlukan.
- d. **Mendorong pemerintah pusat dan daerah untuk menyusun data terpilah berbasis kerentanan kelompok-kelompok marginal**, termasuk mengidentifikasi potensi diskriminasi ganda bagi kelompok tertentu.
- e. **Menjalin jejaring dan kemitraan dengan OMS** yang mempunyai fokus di isu GEDSI untuk mencegah munculnya kebijakan daerah yang diskriminatif.
- f. **Membuka ruang bagi kelompok marginal serta OMS pendampingnya untuk berpartisipasi aktif** pada saat pembahasan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan yang berpotensi membawa dampak bagi kelompok tersebut.

5. Untuk lembaga donor

- a. **Memfasilitasi program dan kegiatan yang bertujuan untuk memperkuat pemahaman para pemangku kepentingan terhadap isu GEDSI**, melalui kerja sama dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan OMS.
- b. **Memfasilitasi program dan kegiatan yang bertujuan untuk melakukan analisa terhadap kebijakan-kebijakan daerah** dengan menggunakan perspektif GEDSI.
- c. **Memfasilitasi program dan kegiatan yang bertujuan untuk menyusun indikator kinerja pemerintah pusat dan daerah** berdasar pada nilai GEDSI.
- d. **Memberikan dukungan terhadap penyusunan data terpilah berbasis kerentanan** di tingkat pusat maupun daerah.

