

# Pembuatan Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Indonesia pasca Desentralisasi

Studi Kasus: Kota Makassar dan Yogyakarta



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

# **Pembuatan Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Indonesia pasca Desentralisasi Studi Kasus: Kota Makassar dan Yogyakarta**

## **Tim Peneliti:**

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

## **Tim Manajemen:**

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

## **Tata Letak dan Ilustrasi:**

M. Furqon

---

Laporan penelitian ini disusun oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada (FISIPOL UGM) dengan dukungan dari Program INKLUSI. Program INKLUSI adalah Kemitraan Australia-Indonesia Menuju Masyarakat Inklusif. Program INKLUSI bekerja sama dengan Pemerintah Indonesia dan organisasi masyarakat sipil untuk mendorong upaya-upaya memajukan kesetaraan gender, hak-hak penyandang disabilitas, dan inklusi sosial. Informasi yang disajikan dalam publikasi ini adalah tanggung jawab dari tim produksi dan tidak mewakili pandangan Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia.

---

# Daftar Isi

<b>Daftar Singkatan.....</b>	<b>v</b>
<b>Daftar Tabel dan Gambar.....</b>	<b>ix</b>
<b>Ringkasan Eksekutif.....</b>	<b>1</b>
<b>Pendahuluan .....</b>	<b>5</b>
<b>Kerangka Analisis .....</b>	<b>11</b>
Pemetaan Kebijakan Ekslusif dan Diskriminatif .....	12
Proses Pembuatan Kebijakan .....	13
Persepsi Kebijakan, Toleransi, dan Demokrasi.....	16
<b>Metodologi .....</b>	<b>19</b>
Penelitian Kualitatif.....	20
Penelitian Kuantitatif.....	22
<b>Studi Kasus tentang Proses Pembuatan Kebijakan Eksklusif di Tingkat Daerah .....</b>	<b>24</b>
Kota Makassar:	
Mewujudkan “Kota Dunia” untuk Semua, Tugas Siapa?.....	25
<i>Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Kota Makassar .....</i>	27
<i>Peta Aktor dan Proses Kebijakan .....</i>	30
<i>Dinamika Implementasi Kebijakan .....</i>	35
<i>Dampak dan Evaluasi Kebijakan .....</i>	39
Kota Yogyakarta:	
Menyoal Komitmen Inklusi Sosial yang Belum Tuntas .....	40
<i>Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Kota Yogyakarta.....</i>	42
<i>Peta Aktor dan Proses Kebijakan .....</i>	47
<i>Dinamika Implementasi Kebijakan .....</i>	50
<i>Dampak dan Evaluasi Kebijakan .....</i>	54

<b>Survei tentang Persepsi mengenai Kebijakan Eksklusif, Toleransi, dan Praktik Demokrasi di Kota Yogyakarta .....</b>	<b>58</b>
Pengetahuan dan Persepsi mengenai Kebijakan Eksklusif .....	59
Tingkat Toleransi terhadap Transpuan dan Penyandang Disabilitas.....	62
Persepsi mengenai Praktik Demokrasi .....	64
<b>Rekomendasi .....</b>	<b>68</b>
<b>Referensi .....</b>	<b>73</b>
<b>Lampiran 1.</b> Instrumen Review Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif.....	83
<b>Lampiran 2.</b> Daftar Pertanyaan Wawancara.....	85
<b>Lampiran 3.</b> Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta.....	89
<b>Lampiran 4.</b> Demografi Narasumber di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta.....	90
<b>Lampiran 5.</b> Variasi Karakteristik Sosiodemografi Responden.....	91
<b>Lampiran 6.</b> Sebaran Frekuensi dan Proporsi Indikator Persepsi Praktik Demokrasi .....	92
<b>Lampiran 7.</b> Asosiasi Penilaian dan Kepuasan atas Praktik Demokrasi.....	94
<b>Lampiran 8.</b> Asosiasi antara Toleransi dan Preferensi Politik Pemilih.....	96

# Daftar Singkatan

<b>ABH</b>	Anak yang Berhadapan dengan Hukum
<b>BaKTI</b>	Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia
<b>Bakesbangpol</b>	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
<b>Bappeda</b>	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
<b>Bappenas</b>	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
<b>BMI</b>	Brigade Muslim Indonesia
<b>BPKAD</b>	Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
<b>BPS</b>	Badan Pusat Statistik
<b>Caleg</b>	Calon Legislatif
<b>CSO</b>	<i>Civil Society Organisation</i>
<b>Difabel</b>	<i>Differently Abled</i>
<b>Dinsos</b>	Dinas Sosial
<b>Disdukcapil</b>	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
<b>Disnaker</b>	Dinas Tenaga Kerja
<b>Dispensasi</b>	Pengecualian dari aturan karena adanya pertimbangan yang khusus; pembebasan dari suatu kewajiban atau larangan
<b>Ditpolkom</b>	Direktorat Politik dan Komunikasi, Bappenas
<b>DP3A</b>	Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
<b>DP3AP2KB</b>	Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
<b>DP3A-DALDUK KB</b>	Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana
<b>DPD</b>	Dewan Perwakilan Daerah
<b>DPRD</b>	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
<b>DPR RI</b>	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
<b>DI/TII</b>	Darul Islam/Tentara Islam Indonesia
<b>DI Yogyakarta</b>	Daerah Istimewa Yogyakarta

<b>FGD</b>	<i>Focussed Group Discussion/ Diskusi Kelompok Terarah</i>
<b>FPHPD</b>	Forum Penguatan Hak-Hak Penyandang Disabilitas
<b>FPKK</b>	Forum Perlindungan Korban Kekerasan
<b>Gepeng</b>	Gelandangan dan Pengemis
<b>Gerindra</b>	Partai Gerakan Indonesia Raya
<b>Golkar</b>	Partai Golongan Karya
<b>Hanura</b>	Partai Hati Nurani Rakyat
<b>HIV/AIDS</b>	Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immune Deficiency Syndrome
<b>IDI</b>	Indeks Demokrasi Indonesia
<b>IWAYO</b>	Ikatan Waria Yogyakarta
<b>Kepwal</b>	Keputusan Walikota
<b>KLA</b>	Kota Layak Anak
<b>KTD</b>	Kehamilan yang Tidak Diinginkan
<b>KTP</b>	Kartu Tanda Penduduk
<b>KPAID</b>	Komisi Perlindungan Anak Indonesia Daerah
<b>KPAPO</b>	Direktorat Keluarga, Perempuan, Anak, Pemuda, dan Olahraga, Bappenas
<b>LBH</b>	Lembaga Bantuan Hukum
<b>LBH APIK</b>	LBH Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan
<b>LGBT</b>	<i>Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender</i>
<b>LKiS</b>	Yayasan Lembaga Kajian Islam dan Sosial
<b>LK3</b>	Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga
<b>LPA</b>	Lembaga Perlindungan Anak
<b>LSKP</b>	Lembaga Studi Kebijakan Publik
<b>Monev</b>	<i>Monitoring</i> dan Evaluasi
<b>Musrenbang</b>	Musyawarah Perencanaan Pembangunan
<b>NasDem</b>	Partai Nasional Demokrat
<b>OMS</b>	Organisasi Masyarakat Sipil

<b>ODHIV</b>	Orang yang hidup dengan HIV
<b>OPD</b>	Organisasi Pemerintah Daerah
<b>Ormas</b>	Organisasi Masyarakat
<b>PAN</b>	Partai Amanat Nasional
<b>SKPD</b>	Satuan Kerja Perangkat Daerah
<b>PAR</b>	<i>Participatory Action Research</i>
<b>PATBM</b>	Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat
<b>PBB</b>	Partai Bulan Bintang
<b>PDIP</b>	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
<b>Pemda</b>	Pemerintah Daerah
<b>Pemilu</b>	Pemilihan Umum
<b>Pemkot</b>	Pemerintah Kota
<b>Pemkab</b>	Pemerintah Kabupaten
<b>Pemprov</b>	Pemerintah Provinsi
<b>Pansus</b>	Panitia Khusus
<b>Pergub</b>	Peraturan Gubernur
<b>Perwal</b>	Peraturan Walikota
<b>Pilkada</b>	Pemilihan Kepala Daerah
<b>PKS</b>	Partai Keadilan Sejahtera
<b>PKBI</b>	Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia
<b>Pokja</b>	Kelompok Kerja
<b>PMKS</b>	Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial
<b>PPKS</b>	Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial
<b>PPP</b>	Partai Persatuan Pembangunan
<b>Prolegda</b>	Program Legislasi Daerah
<b>PTA</b>	Pengadilan Tinggi Agama
<b>PUG</b>	Pengarusutamaan Gender
<b>RAD</b>	Rencana Aksi Daerah

---

<b>Rapat Paripurna</b>	Rapat anggota yang dipimpin pimpinan DPRD DIY dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan tugas serta wewenang DPRD DIY
<b>Ranperda</b>	Rancangan Peraturan Daerah
<b>Ranperwal</b>	Rancangan Peraturan Walikota
<b>RDP</b>	Rapat Dengar Pendapat
<b>RPJMD</b>	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
<b>RPS</b>	Rumah Perlindungan Sosial
<b>Setda</b>	Sekretaris Daerah
<b>SIGAB</b>	Sasana Inklusi dan Gerakan Advokasi Difabel
<b>Strada</b>	Strategi Daerah
<b>Sulsel</b>	Sulawesi Selatan
<b>Sekda</b>	Sekretariat Daerah
<b>Transpuan</b>	Transgender Perempuan
<b>ULD</b>	Unit Layanan Disabilitas
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Funds
<b>UPT</b>	Unit Pelaksana Teknis
<b>UPT – P2TP2A</b>	Unit Pelaksana Teknis – Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak
<b>UPTD PPA</b>	Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak
<b>UU</b>	Undang-Undang
<b>Waketum</b>	Wakil Ketua Umum
<b>Yasmib</b>	Yayasan Swadaya Mitra Bangsa

---

# Daftar Tabel

<b>Tabel 1.</b> Karakteristik Responden (n=500) .....	22
<b>Tabel 2.</b> Karakteristik individu sebagai prediktor pengakuan hak politik kelompok waria dan penyandang disabilitas .....	63
<b>Tabel 3.</b> Hasil analisis regresi mengenai kepuasan responden terhadap praktik demokrasi di daerah .....	64

# Daftar Gambar

<b>Gambar 1.</b> Proses kebijakan diadaptasi dari Howlett, McConnell, dan Perl (2015)....	24
<b>Gambar 2.</b> Pengetahuan dan persepsi mengenai Perda Gepeng .....	70
<b>Gambar 3.</b> Pengetahuan dan persepsi mengenai larangan bagi keturunan Tionghoa untuk memiliki tanah di DI Yogyakarta .....	71
<b>Gambar 4.</b> Pengatahanan dan persepsi mengenai larangan berdemonstrasi di depan Keraton Yogyakarta.....	71
<b>Gambar 5.</b> Tingkat toleransi terhadap kelompok transpuan (waria).....	72
<b>Gambar 6.</b> Tingkat pengakuan hak politik kelompok transpuan (waria) .....	72
<b>Gambar 7.</b> Tingkat toleransi terhadap kelompok penyandang disabilitas .....	73
<b>Gambar 8.</b> Tingkat pengakuan hak politik kelompok penyandang disabilitas .....	73

# **Ringkasan Eksekutif**

Pada tahun 2021-2022, penelitian oleh tim kajian Inklusi Sosial dan Kewargaan Demokratik FISIPOL UGM yang berjudul "*Morality Policies and the Prospect for Inclusive Citizenship in Decentralized Indonesia: A Study of West Java*", dengan *in-depth case studies* di Kabupaten dan Kota Bogor serta Kabupaten dan Kota Tasikmalaya, menemukan bahwa regulasi yang dibuat di tingkat nasional maupun lokal telah berkontribusi terhadap hadirnya berbagai bentuk eksklusi dan diskriminasi terhadap sejumlah kelompok minoritas. Motif lahirnya kebijakan eksklusi cukup beragam, namun cenderung didominasi oleh kepentingan elektoral yang berkelindan dengan aspirasi dari kelompok-kelompok konservatif yang ada di level lokal. Dukungan masyarakat terhadap kebijakan eksklusi juga beragam dan sangat ditentukan oleh tingkat pendidikan dan ekonomi, serta pengetahuan tentang kebijakan yang ada. Hasil penelitian yang didukung oleh International Center for Local Democracy (ICLD) ini sejalan temuan penelitian Buehler (2016; 2017) dan Komnas Perempuan (2016) tentang peraturan daerah diskriminatif. Permasalahan-nya, keberadaan eksklusi dan diskriminasi yang terlembaga dalam peraturan pemerintah dapat menghambat pembangunan kesejahteraan sosial ekonomi serta berdampak negatif terhadap kewargaan inklusif dan kesetaraan yang berperan penting sebagai fondasi demokrasi.

Guna memahami lebih lanjut tentang kebijakan eksklusi dan diskriminasi yang terlembaga di tingkat lokal, FISIPOL UGM dengan dukungan Program INKLUSI melakukan penelitian di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta pada tahun 2023. Kedua kota ini dipilih berdasarkan pertimbangan persinggungan isu-isu inklusi sosial, variasi spasial, serta perbedaan dalam tata kelola pemerintahan dan karakteristik sosial-budaya. Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengidentifikasi kebijakan eksklusif dan diskriminatif; (2) mengidentifikasi dampaknya terhadap kelompok marginal; (3) memetakan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan; (4) merunut proses pembuatan kebijakan; dan (5) mengidentifikasi kondisi yang mendorong adopsi kebijakan eksklusif. Selain aspek-aspek di atas, penelitian ini juga menemukan bahwa karakteristik rejim lokal akan menentukan seberapa ekspansif kebijakan yang bisa mendorong inklusi sosial berkembang.

Penelitian ini dilakukan dalam tiga tahap antara bulan September 2023 hingga Juni 2024. Pertama, tahap *review teks* kebijakan dilakukan secara *desk research*. Dengan menggunakan kata kunci yang sesuai dengan tema penelitian, kami berhasil mereview 50 kebijakan dari kedua kota per November 2023. Kedua, tahapan studi kasus dilakukan melalui wawancara informan kunci dan FGD baik secara tatap muka maupun daring. Secara total, kami melakukan wawancara dan berdiskusi dengan 26 (dua puluh enam)

informan di Kota Makassar dan 38 (tiga puluh delapan) informan di Kota Yogyakarta, yang berasal dari kalangan pemerintah, politisi, akademisi, aktivis mitra Program INKLUSI, OMS lokal, dan individu. Ketiga, tahapan survei yang dilakukan di Kota Yogyakarta pada Mei 2020 guna memahami persepsi terhadap kebijakan eksklusif, tingkat toleransi terhadap kelompok marginal sebagai *proxy* untuk memahami inklusivitas di tingkat individu, serta praktik berdemokrasi di kota tersebut.

Secara ringkas, penelitian ini menemukan bahwa:

- 1. Tipe kebijakan** – baik di Kota Makassar maupun Kota Yogyakarta, masih terdapat kebijakan eksklusif dan diskriminatif. Mayoritas kebijakan tersebut termasuk dalam kategori kebijakan eksklusif dan diskriminatif dengan tipe implisit dan non-implementatif. Artinya, naskah kebijakan terlihat netral atau bahkan inklusif secara teksual, namun implementasinya masih berpotensi menyebabkan eksklusi dan diskriminasi terhadap kelompok marginal. Ada sejumlah alasan mengapa potensi eksklusi dan diskriminasi tersebut tetap ada. Di Kota Makassar, adanya ketidaksesuaian antara mandat kebijakan dan realisasi anggaran, ketiadaan aturan turunan, kompleksitas dalam koordinasi antar Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) pelaksana kebijakan, belum terlembaganya komitmen untuk mendorong agenda kebijakan inklusi, serta ketidakmampuan kebijakan menangkap realitas masalah yang multi-sektoral atau interseksional menjadi penyebab implementasi kebijakan yang secara teksual sudah inklusif masih berpotensi memunculkan eksklusi dan diskriminasi pada kelompok marginal. Di Kota Yogyakarta, kurangnya instrumen peraturan turunan dan kelembagaan teknis, kerumitan pendataan, serta problem dalam interpretasi aparatur terhadap kebijakan menghambat implementasi yang secara teksual sudah inklusif.
- 2. Aktor kebijakan** – pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif melibatkan multi-aktor, termasuk pimpinan eksekutif daerah, OPD, lembaga legislatif daerah, dan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dengan peran yang bervariasi pada tiap tahapan kebijakan. Di Kota Makassar, Ormas dari berbagai platform dapat memiliki jaringan dengan politisi di lembaga legislatif dan karenanya dapat mengambil peran dalam proses penyusunan kebijakan. Sedangkan di Kota Yogyakarta, OMS pro-inklusi cukup berperan pada proses-proses *agenda-setting* dan penyusunan kebijakan, sementara kehadiran Ormas kontra-inklusi turut mewarnai implementasi kebijakan. Tidak semua kebijakan melibatkan publik meski dukungan pro-inklusi dari masyarakat sebenarnya dapat membantu mendorong kerja-kerja inklusi.
- 3. Proses pembuatan kebijakan** – keselarasan antara kepentingan para politisi di lembaga eksekutif maupun legislatif daerah, OPD, dan OMS mempercepat proses pembuatan kebijakan. Namun, kontrol yang efektif dari masyarakat sipil dan publik terhadap proses legislasi sangat penting untuk mencegah inisiasi kebijakan eksklusif

oleh para aktor kebijakan. Di tataran implementasi, potensi eksklusi dapat membesar ketika pelaksana kebijakan belum memiliki perspektif yang mendukung agenda inklusi.

**4. Dampak kebijakan** – keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang bersifat implisit dan non-implementatif mengindikasikan adanya kesenjangan antara mandat dengan pelaksanaan kebijakan. Hal ini dapat menyebabkan multi-eksklusi pada kelompok marginal. Meskipun demikian, kesenjangan antara mandat dan pelaksanaan kebijakan juga dapat menghasilkan kesempatan baru bagi upaya-upaya advokasi. Hal ini dapat dikenali apabila evaluasi kebijakan inklusi menjadi salah satu agenda prioritas para pemangku kepentingan yang bergerak di isu-isu inklusi sosial.

**5. Kondisi pendorong kebijakan** – keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif di tingkat lokal hadir karena kombinasi banyak faktor yang pada taraf tertentu dipengaruhi karakter rezim dimasing-masing daerah. Di Kota Makassar, rezim lokal yang berkarakter plural-kompromistik mendorong aktor-aktor kebijakan untuk mencapai kompromi melalui aliansi pragmatis antara pemerintah, politisi, dan berbagai Ormas – termasuk Ormas yang mendampingi kelompok marginal. Namun, di Kota Yogyakarta yang merupakan ibukota dari sebuah provinsi dengan desain desentralisasi asimetris (keistimewaan), rezim lokalnya cenderung berkarakter formalistik-deliberatif. Meskipun partisipasi bagi OMS terbuka, kentalnya pengaruh institusi kraton dalam tata kelola pemerintahan memperkuat peran eksekutif dan birokrasi. Dalam situasi ini, keberadaan kebijakan tertentu sangat bergantung pada sejauh mana OMS memiliki ruang untuk mempengaruhi agenda eksekutif dan birokrasi. Di kedua kota, aliansi OMS dengan politisi di lembaga legislatif cenderung bersifat sementara karena komitmen para politisi terhadap agenda pro-inklusi masih bersifat individual dan jangka pendek. Namun, di Kota Yogyakarta, kuatnya peran dan wewenang eksekutif membuat OMS tidak menjadikan strategi berjejaring dan ber Aliansi dengan partai politik dan/atau politisi di lembaga legislatif sebagai hal yang utama.

Dengan pemahaman yang mendalam tentang *policy environment* dan proses pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif di tingkat lokal, kami merekomendasikan para pihak yang berkepentingan dapat mengambil langkah-langkah strategis berikut:

- **Pemerintah pusat** disarankan untuk: (1) melakukan *review* dan mendorong pembatalan atau revisi kebijakan-kebijakan nasional yang masih berpotensi menciptakan eksklusi dan diskriminasi; (2) melakukan *review* dan mendorong revisi indikator-indikator komponen kesetaraan dalam Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) agar dapat di-gunakan sebagai alat *monitoring* dan evaluasi agenda-agenda pro-inklusi di tingkat nasional maupun daerah; (3) melakukan *review* dan mendorong

revisi indikator-indikator BPS agar dapat digunakan sebagai mekanisme pendataan yang lebih terpisah berdasarkan identitas penduduk di tingkat nasional maupun daerah; dan (4) memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas aparatur negara dalam pengarusutamaan perspektif GEDSI dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan di tingkat nasional serta audit GEDSI di lembaga-lembaga pemerintah di tingkat nasional, termasuk kebijakan pendidikan.

- ▶ **Pemerintah daerah** disarankan untuk: (1) melakukan *review* dan mendorong revisi atau pembatalan kebijakan-kebijakan daerah yang masih berpotensi menciptakan eksklusi dan diskriminasi; (2) memastikan keberadaan mekanisme pendataan yang lebih terpisah di tingkat daerah; (3) memfasilitasi penerapan audit GEDSI, terutama untuk OPD-OPD yang tugas pokoknya berkaitan erat dengan isu-isu inklusi sosial; (4) memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas aparatur negara dalam pengarusutamaan perspektif GEDSI dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan di tingkat daerah, termasuk kebijakan pendidikan; (5) menyelenggarakan forum koordinasi berkala untuk isu inklusi sosial guna mempererat kolaborasi antara OPD, lembaga legislatif, OMS, dan komunitas marginal.
- ▶ **Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), termasuk Mitra Program INKLUSI** disarankan untuk: (1) memfasilitasi penguatan kapasitas aktivis OMS dan kelompok marginal dalam pemetaan isu eksklusi serta kajian proses pembuatan dan implementasi kebijakan eksklusif dan diskriminatif di area kerjanya masing-masing; (2) membangun jejaring dengan politisi dan partai politik di lembaga legislatif, serta secara proaktif berupaya untuk mengkampanyekan agenda-agenda pro-inklusi ke partai politik lokal; (3) memperkuat partisipasi dan *monitoring* implementasi kebijakan inklusi, termasuk dalam proses-proses penyusunan dan distribusi anggaran; (4) memperkuat advokasi kebijakan berbasis penelitian yang dapat dilakukan melalui kolaborasi dengan perguruan tinggi atau lembaga penelitian di masing-masing kota, termasuk dalam proses-proses penyusunan kebijakan alternatif yang dapat ditawarkan kepada pemerintah daerah; dan (5) membangun dukungan publik terhadap isu inklusi sosial melalui acara-acara sosial-budaya, pendidikan publik, pembelajaran masyarakat, dsb.
- ▶ **Sekretariat Inklusi** disarankan untuk: (1) memfasilitasi upaya revisi IDI sebagai indikator inklusi sosial di tingkat nasional maupun daerah; (2) memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas aparatur negara tentang pengarusutamaan GEDSI dalam proses kebijakan di tingkat nasional maupun daerah dan audit GEDSI di lembaga masing-masing; (3) memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas partai politik tentang isu GEDSI di tingkat nasional maupun daerah; (4) memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas OMS dan kelompok marginal dalam pemetaan isu eksklusi serta kajian proses pembuatan, implementasi, dan advokasi kebijakan; (5) memfasilitasi upaya pembuatan forum-forum multi pemangku kepentingan untuk isu inklusi sosial di tingkat nasional maupun daerah; dan (6) memfasilitasi upaya pendidikan publik terhadap isu inklusi sosial.

# Pendahuluan



Mewujudkan masyarakat yang adil, setara, dan inklusif adalah salah satu tujuan utama dari program pembangunan berkelanjutan. Namun, upaya untuk mendorong keadilan, kesetaraan, dan inklusi sosial di Indonesia sering kali berbenturan dengan beragam bentuk eksklusi dan diskriminasi, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun negara melalui dan kebijakan yang dikeluarkan. Penelitian tim kajian Inklusi Sosial dan Kewargaan Demokratik FISIPOL UGM di Jawa Barat, khususnya di Kabupaten dan Kota Bogor, serta Kabupaten dan Kota Tasikmalaya (2021–2022) menemukan bahwa eksklusi dan diskriminasi tersebut seringkali bersumber pada keberadaan peraturan pemerintah yang cenderung bersifat *exclusionary* terhadap kelompok marginal dengan identitas tertentu. Temuan riset tersebut sejalan dengan penelitian yang pernah dilakukan oleh Buehler (2016; 2017) dan Komnas Perempuan (2016).

Keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang terlembaga sangat mengkhawatirkan, karena tidak hanya berpotensi menghambat pembangunan kesejahteraan sosial ekonomi, tetapi juga memperburuk kualitas demokrasi Indonesia dan menghilangkan bentuk kewarganegaraan yang inklusif. Sebagai sebuah sistem politik, demokrasi memiliki banyak dimensi (Coppedge, et al., 2011), dan karenanya kualitas demokrasi tidak bisa hanya ditentukan oleh keberadaan lembaga dan mekanisme demokrasi saja (*procedural*). Demokrasi yang berkualitas juga ditentukan oleh sejauh apa sistem tersebut mampu menjamin hak dan kebebasan sipil warganya (*civil right protection*), partisipasi yang inklusif (*participatory*), serta akses yang adil dan setara atas sumber daya ekonomi, sosial-budaya, dan politik (*egalitarian*). Beragam dimensi demokrasi ini juga tercermin dalam Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) yang digunakan sebagai salah satu instrumen perencanaan pembangunan pemerintah, namun secara kuat belum memasukkan aspek-aspek pengukuran inklusi sosial.

Dalam tujuan memahami keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminasi yang terlembaga, FISIPOL UGM kembali melakukan penelitian tentang proses pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta antara September 2023 hingga Januari 2024, dengan dukungan dari Program INKLUSI. Secara spesifik, penelitian ini menjawab pertanyaan berikut:

- ▶ Apa saja kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang berlaku di Kota Makassar dan Yogyakarta, terutama sejak pelaksanaan Pilkada langsung pada tahun 2004?
- ▶ Siapa saja aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan tersebut dan bagaimana prosesnya?
- ▶ Apa saja kondisi yang mendorong adopsi kebijakan yang bersifat eksklusif dan diskriminatif di tingkat lokal?
- ▶ Apa dampak kebijakan-kebijakan tersebut terhadap kelompok marginal?

Selain proses pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif, penelitian ini juga berupaya memahami persepsi individu tentang kebijakan eksklusif dan diskriminatif, serta tingkat toleransi di level individu terhadap kelompok marginal. Toleransi dapat diperlakukan sebagai indikator kesiapan seseorang untuk menerima (inklusi) atau menolak (eksklusif) kelompok yang memiliki identitas berbeda. Untuk itu, kami juga melakukan penelitian survei pada bulan Mei 2024 dengan pertanyaan sebagai berikut:

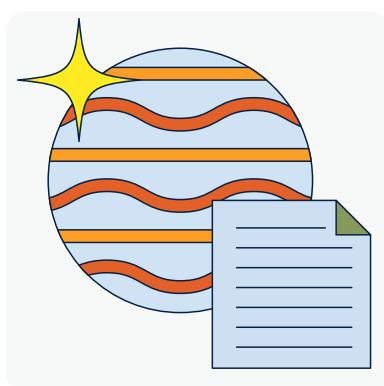
- ▶ Bagaimana persepsi masyarakat terhadap kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang ada di Kota Yogyakarta?
- ▶ Bagaimana tingkat toleransi sosial dan politik masyarakat Kota Yogyakarta terhadap kelompok dengan identitas yang berbeda – baik identitas gender, agama, etnis, maupun disabilitas?
- ▶ Bagaimana persepsi dan kepuasan masyarakat terhadap praktik berdemokrasi di Kota Yogyakarta?

Penelitian-penelitian tentang inklusi sosial umumnya memberi perhatian yang lebih besar pada dampak sebuah tindakan eksklusi terhadap kehidupan kelompok marginal. Tendensi ini membuat kajian-kajian tentang *policy processes* dan *environment* sedikit terlupakan, pun kajian tentang kaitan antara kebijakan dengan sikap eksklusif/inklusif ditataran individu. Secara teoritis, penelitian tentang *policy processes* dan *environment* penting untuk mengisi dua kesenjangan dalam studi demokrasi, inklusi sosial, dan kewarganegaraan inklusif di Indonesia. Pertama, penelitian berkontribusi pada upaya untuk memahami mengapa demokratisasi di Indonesia belum diikuti dengan terjaminnya perlindungan penuh atas kebebasan sipil dan hak kewargaan bagi seluruh kelompok sosial-ekonomi. Kedua, penelitian juga berkontribusi pada upaya untuk memahami variasi pola eksklusi di Indonesia—terutama terkait variasi dalam bentuk dan proses pembuatan kebijakan eksklusif di daerah. Sementara itu, penelitian tentang sikap eksklusif/inklusif diperlukan guna memastikan agar kerja-kerja inklusi juga menyasar pada masyarakat sebagai pihak yang seringkali menjadi pelaku eksklusi, serta memahami sejauh apa sikap-sikap tersebut dilanggengkan oleh proses-proses politik yang eksklusif.

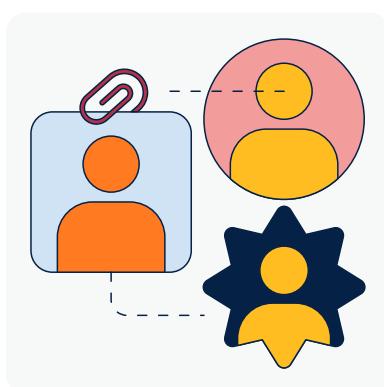
Studi kami sebelumnya di Jawa Barat menemukan bahwa kebijakan eksklusif dan diskriminatif cenderung disahkan di daerah di mana ada “keselarasan kepentingan” antara empat aktor: (1) politisi yang berambisi menggunakan segala cara guna memenangkan pemilihan umum; (2) partai politik yang juga berupaya mengamankan suara mayoritas guna mempertahankan dominasi politiknya; (3) kelompok agama konservatif yang ingin memperkuat pengaruh mereka dalam proses pembuatan kebijakan daerah pasca desentralisasi, serta (4) pemilih intoleran. Temuan di atas sejalan dengan studi yang dilakukan oleh Pisani dan Buehler (2017). Secara praktikal, penelitian tentang *policy*

*processes* dan *environment* serta sikap eksklusif/inklusif juga dapat berkontribusi terhadap kerja-kerja advokasi untuk isu inklusi di Indonesia. Pengetahuan tersebut dapat digunakan untuk menyusun strategi advokasi inklusi yang lebih efektif dan lintas-sektor, sembari memberi rekomendasi prioritas kebijakan inklusif bagi pemerintah pusat maupun daerah.

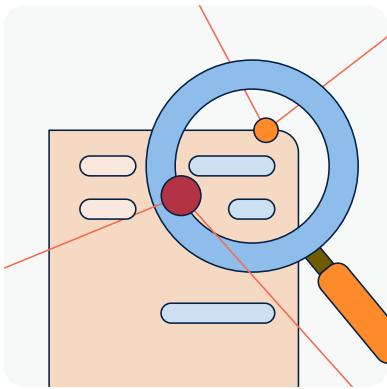
Laporan ini terdiri dari tiga bagian besar—*review kebijakan eksklusif dan diskriminatif* di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta serta analisis terhadap proses pembuatan kebijakan-kebijakan tersebut, dan hasil survei terkait persepsi mengenai kebijakan eksklusif, toleransi, serta praktik berdemokrasi di Kota Yogyakarta. Kedua kota ini dipilih dengan mempertimbangkan persinggungan isu di antara keduanya, variasi spasial, serta perbedaan terkait tata kelola pemerintahan dan karakteristik sosial-budaya. Secara singkat, penelitian ini menemukan beberapa poin penting sebagai berikut:



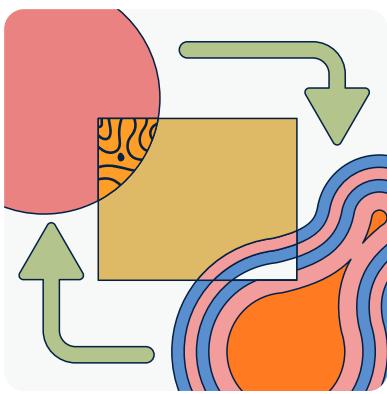
**Tipe kebijakan** – baik Kota Makassar maupun Kota Yogyakarta masih memiliki beberapa kebijakan eksklusif dan diskriminatif. Namun, sebagian besar kebijakan yang kami temui termasuk dalam kategori kebijakan eksklusif dan diskriminatif dengan tipe implisit dan non-implementatif. Artinya, teks kebijakan-kebijakan ini terasa netral atau justru inklusif meski implementasinya masih berpotensi menyebabkan eksklusi dan diskriminasi terhadap kelompok marginal.



**Aktor kebijakan** – baik di Kota Makassar maupun Kota Yogyakarta, kami menemukan bahwa proses pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif melibatkan multi-aktor, mulai dari tahap *agenda setting* hingga implementasi dan evaluasi kebijakan. Di kedua kota, empat aktor terlibat dalam proses pembuatan kebijakan, mulai dari pimpinan eksekutif daerah, Organisasi Pemerintah Daerah (OPD), Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), dan lembaga legislatif daerah. OMS yang terlibat di Kota Makassar beragam, mulai dari organisasi masyarakat (omas) Islamis dan nasionalis, OMS lokal dan nasional, hingga organisasi internasional. Sementara di Kota Yogyakarta, OMS yang melakukan pendampingan dan kajian terhadap isu-isu inklusi memang sudah terlibat sejak inisiasi hingga perumusan kebijakan. Oleh karena itulah, teks kebijakan yang dihasilkan pun cukup inklusif. Permasalahan eksklusi di Kota Yogyakarta muncul di tataran proses legislasi yang tidak terjangkau publik dan implementasi. Keterlibatan OMS yang cenderung resisten terhadap isu inklusi juga lebih terlihat pada proses implementasi, ketimbang inisiasi kebijakan.

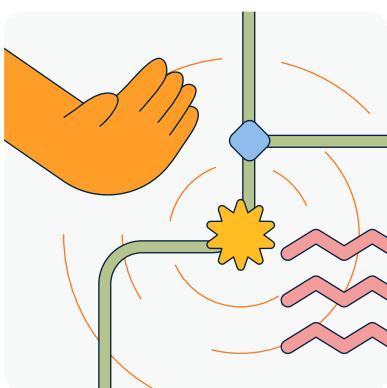


**Proses pembuatan kebijakan** – keselarasan antara kepentingan para politisi di lembaga legislatif, OPD, dan OMS mampu mempercepat proses pembuatan kebijakan. Inisiasi kebijakan eksklusif dan diskriminatif dapat digagalkan manakala terdapat kontrol yang efektif dari masyarakat sipil terhadap proses legislasi. Namun, proses legislasi inilah yang seringkali tidak terjangkau oleh publik. Di level implementasi, potensi eksklusi membesar ketika pelaksana kebijakan yang bertanggung-jawab atas proses pembuatan kebijakan turunan belum memiliki perspektif yang mendukung agenda inklusi.



**Dampak kebijakan** – kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang bersifat implisit dan non-implementatif menunjukkan adanya kesenjangan antara mandat dan pelaksanaan kebijakan. Hal ini dapat menyebabkan multi-eksklusi pada kelompok marginal. Misalnya, peraturan perlindungan perempuan dan anak yang belum memperhatikan aspek kelas pada pelaksanaannya cenderung “meninggalkan” perempuan miskin atau perkawinan anak yang berasal dari keluarga miskin. Kondisi ini dapat diperparah oleh lemahnya pendataan sebagai

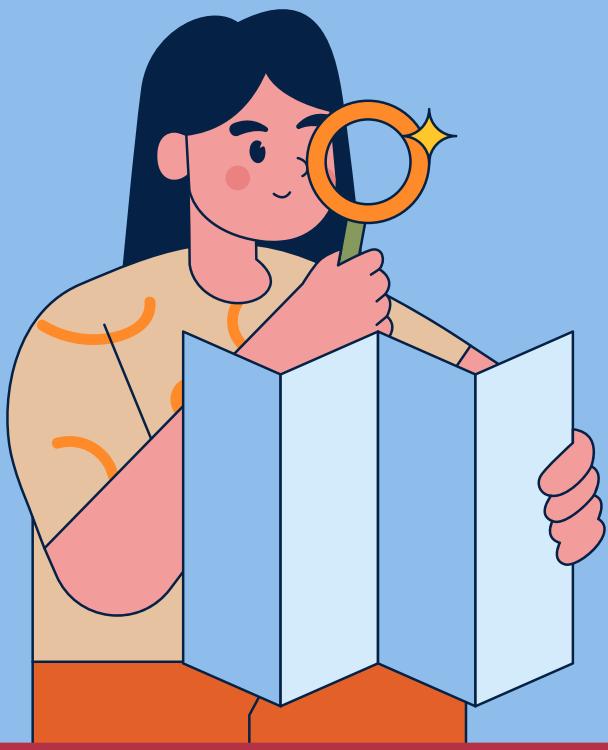
basis kebijakan dan minimnya partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan. Kesenjangan antara mandat dan pelaksanaan kebijakan juga dapat berkontribusi pada perbedaan pandangan di antara OPD terkait cakupan kebijakan. Di beberapa kasus, hal ini menyebabkan tanggung jawab implementasi kebijakan menumpuk di satu pihak tertentu. Meskipun demikian, kesenjangan tersebut juga dapat memberikan “amunisi” baru bagi OPD dan OMS yang berkepentingan untuk berkolaborasi dalam advokasi kebijakan lanjutan.



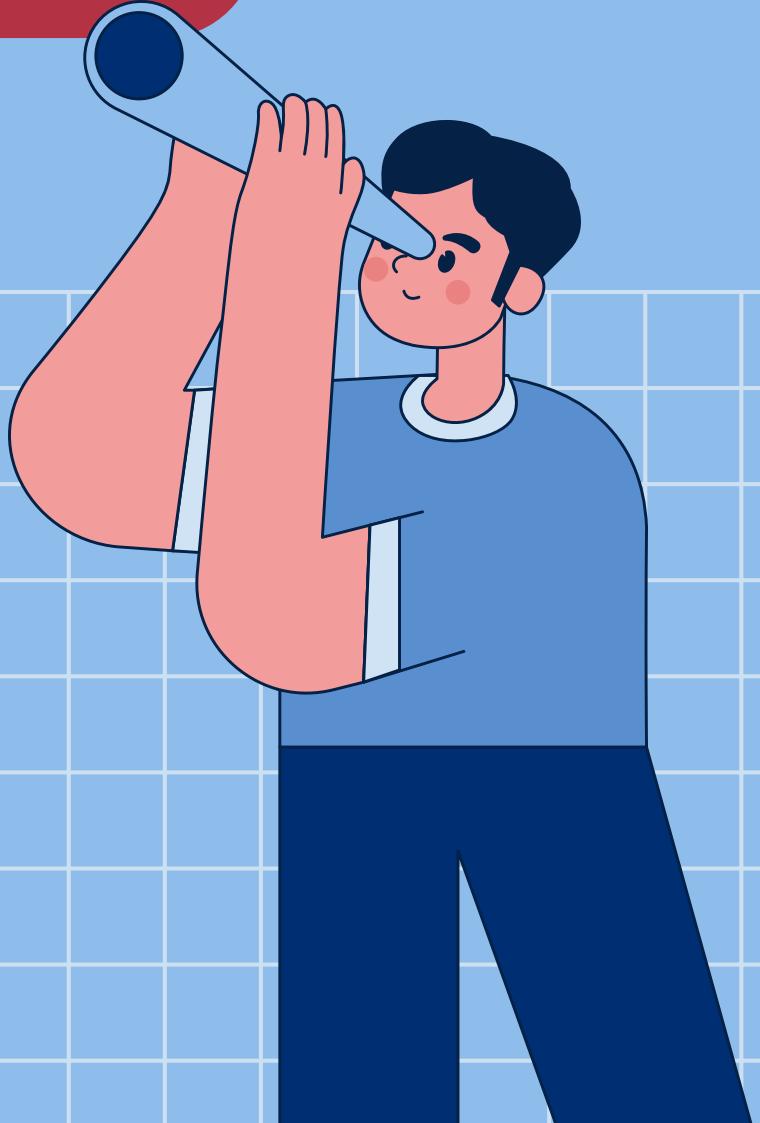
**Kondisi pendorong kebijakan** – desentralisasi simetris di Kota Makassar melahirkan rezim lokal yang plural-kompromistik. Artinya, kompromi antar pemangku kepentingan dicapai melalui kebijakan pragmatis demi menjaga harmoni di akar rumput. Di kota ini, keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif dimungkinkan karena tiga kondisi. Pertama, pemilihan kepala daerah dan anggota legislatif daerah langsung mendorong politisi lokal untuk beraliansi dengan ormas guna mencari suara. Hal ini berbuntut akses yang lebih besar bagi ormas lokal, termasuk yang berkarakter Islamis dan nasionalis,

terhadap proses legislasi. Kedua, di sisi lain, isu-isu inklusi belum terlembaga dalam platform partai politik. Kesediaan untuk mendorong kebijakan-kebijakan inklusif masih bergantung pada komitmen para politisi di tingkat individual. Ketiga, karena komitmen politisi untuk mendukung agenda inklusi masih bersifat individual, kolaborasi antara politisi dan OMS hanya sebatas pada proses pembuatan kebijakan. Padahal, absennya kebijakan turunan dari kebijakan-kebijakan yang di atas kertas sudah inklusif adalah penyebab utama munculnya eksklusi dan diskriminasi di tahapan implementasi. Di Kota Yogyakarta, model tata kelola pemerintah lokal dipengaruhi oleh status keistimewaan. Desain desentralisasi asimetris melahirkan rezim lokal yang bersifat formalis-deliberatif, di mana karakter kultural masuk dalam tata kelola pemerintahan dan kebijakan lokal, termasuk di Kota Yogyakarta yang merupakan ibu kota provinsi DI Yogyakarta. Meskipun ruang partisipasi dalam proses kebijakan tersedia, namun unsur sosio-kultural yang menekankan pentingnya peran pemimpin eksekutif turut membentuk watak proses tersebut. Hal ini ditandai dengan kuatnya peran eksekutif dan birokrasi. Di satu sisi, birokrasi yang kuat dan terbuka terhadap masukan memang memberi peluang bagi OMS lokal untuk berkolaborasi dengan mereka, terutama pada tahapan *agenda-setting* dan proses penyusunan kebijakan. Di sisi lain, lembaga legislatif cenderung melemah. Politisi di lembaga legislatif daerah cenderung bekerja secara individual dan OMS lokal tidak memiliki insentif untuk berjejaring dengan para politisi. Kurangnya jejaring OMS lokal dengan politisi menyebabkan minimnya interaksi mereka dengan lembaga legislatif dan partai politik, yang berdampak pada absennya kontrol masyarakat sipil dalam proses legislasi. Hal ini berkontribusi pada berubahnya “kadar” inklusi dalam kebijakan atau bahkan hilangnya isu inklusi dari kebijakan yang dihasilkan. Pada tahap implementasi, kurangnya kebijakan turunan, kompleksitas pendataan, dan kurangnya perspektif inklusi dalam pelaksanaan kebijakan turut berkontribusi pada langgengnya praktik eksklusi. Sayangnya, pandangan bahwa kebijakan formal di Kota Yogyakarta sudah cukup inklusif mengakibatkan perbaikan kebijakan yang ada bukan lagi menjadi prioritas, sehingga praktik atau potensi eksklusi dalam implementasi kebijakan masih tetap berlangsung.

Survei dilakukan di Kota Yogyakarta sebagai tahapan awal (*pilot*) guna mengukur apakah survei serupa juga dapat direplikasi di kota-kota lainnya di masa depan.



## Kerangka Analisis



Seperti yang telah disinggung di bagian Pendahuluan, penelitian ini terdiri dari tiga fase, yakni pemetaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta, yang diikuti dengan analisis terhadap proses pembuatan kebijakan-kebijakan tersebut, serta penelitian survei. Masing-masing tahap penelitian dibangun berdasarkan kerangka teori masing-masing yang akan dijelaskan di bagian berikut.

---

### **Pemetaan Kebijakan Ekslusif dan Diskriminatif**

Sejalan dengan definisi yang dipakai dalam penelitian tentang kebijakan diskriminatif oleh Komnas Perempuan, penelitian ini memahami **kebijakan eksklusif dan diskriminatif** sebagai kebijakan yang secara langsung maupun tidak langsung menyebabkan pembatasan, pengabaian, bahkan pelanggaran atas hak-hak kewargaan seseorang. Menurut Stokke (2017), **hak kewargaan** (*citizenship rights*) terdiri dari tiga aspek yang tidak dapat dipisahkan antara satu dan yang lainnya, yakni: (1) hak untuk diakui secara legal-formal maupun sosio-kultural sebagai anggota yang setara dari sebuah keluarga, komunitas, masyarakat, bahkan negara (*membership*); (2) hak untuk memiliki akses yang adil dan setara atas pemenuhan hak asasi manusia (*rights*) dan kesejahteraan (*welfare*); serta (3) hak untuk berpartisipasi aktif dan terwakilkan dalam proses pengambilan keputusan di ranah formal maupun informal (*participation and representation*).

Studi terkait dengan kebijakan inklusi/eksklusi di Jawa Barat dengan menggunakan perspektif *morality-based policies* (Mas'udi, dkk., 2023) menemukan ada empat **tipe kebijakan eksklusif dan diskriminatif**, yaitu:

- a. Kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang eksplisit.** Kebijakan dalam kategori ini secara jelas dan terang-terangan membatasi, mengabaikan, bahkan melanggar hak-hak kewargaan kelompok tertentu. Misalnya, kebijakan yang melarang keberadaan kelompok minoritas agama tertentu.
- b. Kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang implisit.** Kebijakan dalam kategori ini tidak secara jelas dan terang-terangan menyangar kelompok tertentu, tetapi sering digunakan untuk mengucilkan atau mendiskriminasi mereka. Misalnya, kebijakan tentang izin mendirikan bangunan yang sering digunakan sebagai dalih untuk mencegah kelompok minoritas agama mendirikan rumah ibadah.
- c. Kebijakan eksklusif dan diskriminatif di tingkat implementasi (*non-implementation*).** Kebijakan dalam kategori ini terlihat inklusif di atas kertas, tetapi implementasinya masih membatasi, mengabaikan, atau melanggar hak kewargaan kelompok tertentu. Misalnya, kebijakan perlindungan hak difabel yang menjamin keberadaan infrastruktur ramah difabel, tetapi tidak melibatkan partisipasi kelompok difabel dalam perencanaan dan pembangunan infrastruktur.

**d. Kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang berbentuk keengganan pemerintah untuk merespons tindak eksklusi dan diskriminasi yang terjadi di tengah warganya (*consistent non-response*).** Misalnya, keengganan aparat hukum untuk menindak pelaku kekerasan seksual secara serius.

Penelitian tersebut juga menemukan, kebijakan-kebijakan diskriminatif dapat termanifestasi dalam produk-produk hukum pemerintah daerah, yang mencakup: (1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD); (2) Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) atau Peraturan Daerah (Perda); (3) Peraturan, Surat Keputusan, Instruksi, atau Surat Edaran Gubernur/Walikota/Bupati; serta (4) peraturan di unsur Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait. Beberapa kebijakan eksklusif dan diskriminatif juga dapat menggunakan bingkai moral karena kebijakan tersebut merupakan manifestasi dari upaya negara untuk mengatur hal-hal yang dianggap berpotensi menjadi “ancaman” bagi “nilai atau norma utama” yang dianggap berlaku di masyarakat.

### **Proses Pembuatan Kebijakan**

Selain kategorisasi kebijakan eksklusif dan diskriminatif di daerah, penelitian ini juga bertujuan memahami **proses pembuatan kebijakan**. Secara umum, proses kebijakan publik sering dipahami sebagai proses siklus multi-tahap yang terdiri dari: 1) identifikasi masalah; 2) penyusunan agenda; 3) pengembangan kebijakan; 4) implementasi kebijakan; dan 5) evaluasi kebijakan. Namun, teori yang berbasis tahapan cenderung mengabaikan dinamika proses pembuatan kebijakan yang kompleks (Rayner, 1984; Sabatier, 1991; Colebatch, 2006; Jann & Wegrich, 2007). Guna menangkap kompleksitas itulah, kami juga meminjam konsep “aliran kebijakan” (*policy streams*) dari Howlett, McConnel, dan Perl (2015) untuk memahami bagaimana isu dan politik kebijakan mempengaruhi pilihan yang dimiliki oleh para aktor kebijakan selama proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan.

Pendekatan yang diilustrasikan dalam Gambar 1 di bawah memungkinkan kita untuk memahami dua aspek dalam pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif. Pertama, pendekatan aliran memungkinkan kita untuk melihat bagaimana berbagai aktor politik membentuk arah proses kebijakan agar sesuai dengan kepentingan mereka. Kedua, pendekatan ini juga memungkinkan kita untuk memahami bagaimana faktor internal (seperti ideologi dan asimetrisme kekuasaan) serta faktor eksternal (seperti krisis) dapat memperumit proses pembuatan kebijakan. Kombinasi antara pendekatan tahap dan aliran memungkinkan kita untuk memahami proses pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif sebagai hasil dari “penyelarasan” berbagai faktor pada tempat dan waktu yang tepat. Karenanya, kita perlu memahami bagaimana “penyelarasan” dan “keselarasan” tersebut terjadi agar dapat menemukan strategi yang efektif guna mengubah proses pembuatan kebijakan yang semula sangat eksklusif, menjadi lebih inklusif.

Gambar 1. Proses kebijakan diadaptasi dari Howlett, McConnell, dan Perl (2015)



Selain itu, analisis tentang proses pembuatan kebijakan – termasuk kebijakan eksklusif dan diskriminatif di tingkat lokal berada dalam konteks rezim politik yang sedang beroperasi. Karena itulah, penelitian ini juga menggunakan perspektif **rezim dan politik lokal** untuk membantu proses analisis. **Rezim** tidak hanya dipahami sebagai aktor pembuat kebijakan, tetapi juga sebagai pola-pola dasar dalam proses pembuatan kebijakan, seperti prinsip, nilai, norma, dan prosedur pembuatan kebijakan (Higley dan Burton dalam Case, 1994). Aktornya pun tidak melulu aktor negara. Performa sebuah rezim juga ditentukan oleh relasi antara kelompok formal dan informal yang memiliki akses terhadap sumber daya dan sistem kelembagaan (Stonde dalam Maruyama, 2012). Berangkat dari asumsi inilah, **rezim lokal** dapat diartikan sebagai kompleksitas yang muncul dari “bekerjanya berbagai institusi, sumber daya, dan strategi yang digunakan para pelaku politik dan perumus kebijakan lokal dalam mempengaruhi maupun merespons kebijakan yang menyangkut urusan publik” (Gelman & Ryzhenkov dalam Bayo, Santoso & Samadhi ed., 2017, 21).

Rejim lokal cenderung bersifat kompleks dan memiliki variasi yang sangat luas. Penelitian tentang rejim lokal yang berkembang di Indonesia pasca desentralisasi yang dilakukan

oleh tim peneliti Departemen Politik dan Pemerintahan (DPP) di FISIPOL UGM berhasil memetakan lima **tipe rezim lokal** jika dilihat dari relasi antara aktor formal dan informal dalam politik di tingkat lokal (Bayo, Santoso & Samadhi ed., 2017). Kelima tipe tersebut adalah:

- a. **Rezim formalis-elitis**, di mana struktur formal dan elit politik sangat mendominasi politik lokal. Pada tipe ini, kelompok elit cenderung menggunakan struktur formal yang ada untuk mendapatkan popularitas publik dan diangkat menjadi bagian dari pemerintahan. Ketika sudah menjabat, negara dianggap hadir melalui sosok mereka.
- b. **Rezim sosio-kulturalis**, di mana struktur sosial-budaya dan kelompok informal sangat mendominasi politik lokal. Berkebalikan dari rezim formalis-elitis, struktur formal menduduki posisi subordinat pada tipe ini karena nilai, norma, dan budaya lokal adalah fondasi utama dalam tata kelola di tingkat lokal.
- c. **Rezim konsosiasional**, di mana politik lokal didominasi dengan hadirnya beragam kelompok kepentingan yang “sama kuatnya”. Karena itulah, kebijakan baru bisa berjalan ketika ada konsensus di antara kelompok-kelompok kepentingan ini. Partisipasi dan representasi tiap kelompok kepentingan menjadi kunci dalam pencapaian konsensus.
- d. **Rezim plural-kompromistik**, di mana politik lokal diwarnai hadirnya masyarakat yang plural baik dari sisi agama, suku, dll. yang menimbulkan potensi konflik secara formal. Oleh karena itu, para aktor kebijakan memilih berkompromi melalui solusi-solusi pragmatis untuk memitigasi potensi konflik. Kompromi biasanya dilakukan melalui dua cara, yakni pembagian jabatan di level elit melalui jalur elektoral dan membangun harmoni di akar rumput.
- e. **Rezim formalis-deliberatif**, yang memiliki elemen dari keempat tipe sebelumnya. Pada rezim ini, unsur-unsur sosio-kultural dan aktor informal mewarnai kelembagaan formal meski tidak sejauh menempatkan aktor dan lembaga formal dalam posisi subordinat. Dampaknya, kelembagaan formal harus menyesuaikan dengan konteks lokal, yang biasanya melahirkan dualitas kebijakan lokal, di mana kebijakan lokal tersebut harus mengakomodasi aturan dan kepentingan pusat dan lokal.

Analisis untuk memahami keberadaan dan proses pembuatan sampai dengan implementasi kebijakan yang memiliki nuansa eksklusi dan diskriminatif di Kota Yogyakarta dan Kota Makassar diletakkan dalam kerangka yang mengkombinasikan antara aspek-aspek formulasi dan implementasi kebijakan dengan karakteristik rejim lokal di masing-masing daerah. Identifikasi atas rejim lokal membantu kita memetakan aktor dan relasi antar

aktor yang terbentuk di setiap tempat studi. Dalam konteks demokrasi, sebuah kebijakan bagaimanapun juga lahir sebagai cerminan negosiasi dan pertemuan antara kepentingan aktor-aktor dengan respons atas konteks kebijakan. Kombinasi perspektif dinamika proses kebijakan dengan karakteristik rejim lokal akan membantu memberikan kerangka analisis yang lebih komprehensif untuk menjelaskan dinamika kebijakan yang bernuansa eksklusif dan diskriminatif.

---

### ***Persepsi Kebijakan, Toleransi, dan Demokrasi***

Seperti telah dikemukakan di atas, penelitian survei yang kami lakukan akan mengukur pengetahuan serta persepsi individu terhadap kebijakan eksklusif, level toleransi sebagai indikator sikap inklusif yang dimiliki individu, serta persepsi dan kepuasan terhadap praktik berdemokrasi. Kami mengukur **pengetahuan** (1. Ya, 0. Tidak tahu) dan **persepsi** (1. Setuju, 0. Tidak Setuju) responden terhadap kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang berlaku di Kota Yogyakarta yang berhasil ditemukan selama tahap pemetaan kebijakan. Ketiga kebijakan tersebut adalah peraturan provinsi mengenai penanganan gelandangan dan pengemis (Gepeng), larangan bagi keturunan etnis Tionghoa untuk memiliki tanah di Yogyakarta, dan larangan melakukan demonstrasi di depan Keraton Yogyakarta. Sejumlah studi telah menemukan adanya keterkaitan antara politik kebijakan dan dinamika eksklusi-inklusi di dalam masyarakat. Kebijakan eksklusif yang dipolitisasi dapat menimbulkan ketegangan di kalangan pemilih (Paxton, 2022). Kompetisi antar kandidat legislatif, misalnya, memperburuk polarisasi berbasis etnis dan agama di Lebanon (Selsky, 2024). Di Brazil, proses pemilihan umum sering memicu konflik antar individu di tingkat desa (Milmanda, 2023). Temuan-temuan ini mengindikasikan perlunya mempelajari keterkaitan antara kebijakan dan perilaku eksklusif di tingkat individu karena keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif ditengarai dapat menurunkan tingkat toleransi masyarakat (Heizmann, 2016; Shamir & Arian, 1999), yang kemudian dapat memperburuk pengalaman marginalisasi yang dialami kelompok rentan.

Sementara itu, **toleransi** sebagai proxy untuk sikap inklusif dapat diukur dalam dua aspek, yaitu toleransi sosial dan politik. **Toleransi sosial** berkaitan dengan kesediaan seseorang untuk mengakui hak tiap individu untuk menjalankan hidup sesuai keyakinan atau cara masing-masing, bertetangga dengan mereka yang berasal dari kelompok yang berbeda, serta hak tiap individu untuk melakukan kegiatan-kegiatan ekonomi. Sementara itu, **toleransi politik** berkaitan dengan kesediaan seseorang untuk mengakui hak tiap individu untuk mencalonkan diri dalam proses-proses pemilihan umum serta untuk terlibat dalam kegiatan atau organisasi politik dan sosial. Penelitian survei yang kami lakukan fokus pada proses pemilihan kepala pemerintahan di tingkat lokal – mulai dari Ketua RT/RW sebagai unit terkecil hingga Walikota – serta pemilihan anggota legislatif di tingkat kota. Responden akan diminta untuk memberikan pendapat mereka tentang hak-hak sosial dan politik sejumlah kategori identitas yang ditentukan berdasarkan hasil

studi kebijakan eksklusif dan diskriminatif di tahap sebelumnya, seperti kelompok etnis atau agama yang berbeda dari identitas responden, kelompok penganut kepercayaan lokal, kelompok waria, dan kelompok penyandang disabilitas. Masing-masing pertanyaan memiliki empat respons jawaban dalam rentang skala 1 (Sangat Tidak Setuju) hingga 4 (Sangat Setuju). Konsisten dengan penelitian lain yang kami lakukan, laporan survei ini akan menyoroti tingkat toleransi responden terhadap dua kelompok spesifik, yaitu transpuan (waria) dan penyandang disabilitas. Khusus untuk pertanyaan tentang penyandang disabilitas, pertanyaan yang diajukan untuk toleransi sosial hanya berkaitan dengan disabilitas fisik dan mental. Sementara itu, pertanyaan yang diajukan untuk toleransi politik hanya berkaitan dengan disabilitas fisik.

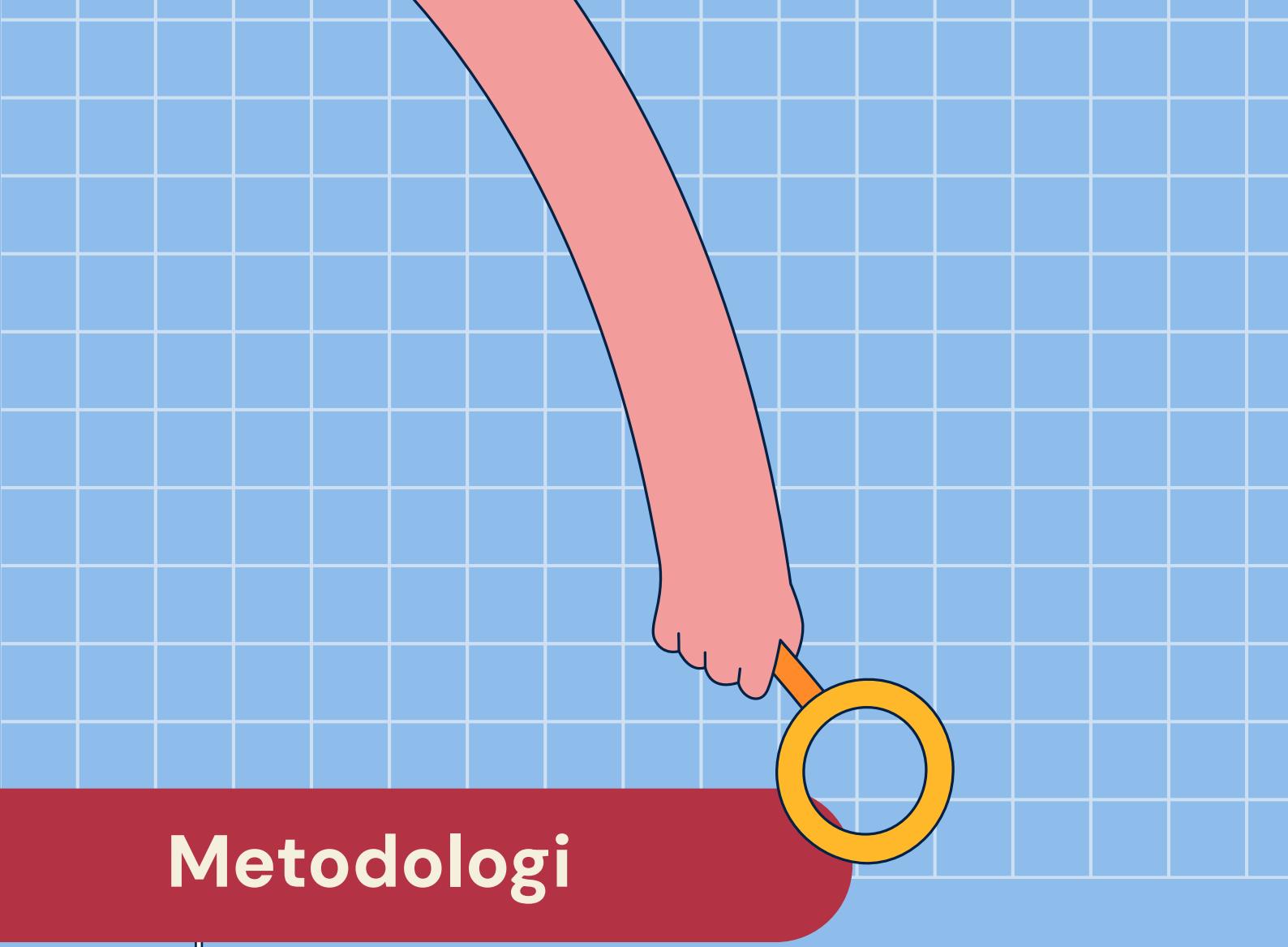
Indikator-indikator toleransi sosial dan politik di atas lantas dipakai sebagai bahan untuk membuat empat klasifikasi toleransi secara umum (Lee, 2014). Pertama, penerimaan penuh (*full acceptance*) adalah responden yang bersedia bertetangga dengan kelompok yang berbeda serta mengakui hak-hak mereka untuk berpartisipasi dalam aktivitas atau organisasi politik. Kedua, penolakan penuh (*complete non-acceptance*) adalah responden yang tidak bersedia bertetangga dengan kelompok yang berbeda serta tidak mengakui hak mereka untuk berpartisipasi dalam aktivitas atau organisasi politik. Ketiga, *quiet coexistence* adalah responden yang bersedia bertetangga dengan kelompok yang berbeda tetapi tidak mengakui hak-hak mereka untuk berpartisipasi dalam aktivitas atau organisasi politik. Keempat, *respectful distance* adalah responden yang tidak bersedia bertetangga dengan kelompok yang berbeda tetapi masih mengakui hak-hak mereka untuk berpartisipasi dalam aktivitas atau organisasi politik. Guna membuat klasifikasi ini, kami harus mengubah skala respons jawaban menjadi dua saja, yaitu 1 (Sangat Setuju/Setuju) dan 0 (Sangat Tidak Setuju/Tidak Setuju).

Pengukuran **persepsi praktik berdemokrasi** diadaptasi dari beberapa indikator yang dipakai oleh *Varieties of Democracy* (V-Dem), khususnya yang berkaitan dengan aspek kebebasan sipil dan kesetaraan. Indikator-indikator tersebut tercermin dalam enam pertanyaan tentang: (1) kebebasan berpendapat di muka umum; (2) hak untuk mendapatkan perlindungan yang sama di muka hadapan hukum; (3) hak atas kepemilikan aset/barang pribadi; (4) akses terhadap layanan pendidikan; (5) akses terhadap layanan kesehatan; dan (6) hak untuk memilih dan mempraktikkan ajaran agama atau keyakinan, termasuk hak membangun rumah ibadah. Penilaian terhadap praktik demokrasi dilakukan berdasarkan pengetahuan responden dengan mempertimbangkan keragaman budaya di wilayah studi, seperti etnis, agama, bahasa, identitas gender, serta disabilitas. Penilaian diberikan dalam empat skala kategori, mulai dari 1 (Tidak Ada) atau 4 (Semua Masyarakat Memiliki Hak atau Kebebasan yang Sama) untuk masing-masing indikator. Dalam analisis, respons untuk keenam indikator digabungkan untuk mendapatkan nilai total, yang selanjutnya diubah ke dalam angka *z-score*. Angka *z-score* ini akan digunakan sebagai proksi dari indeks demokrasi. Semakin tinggi nilai *z-score* menunjukkan

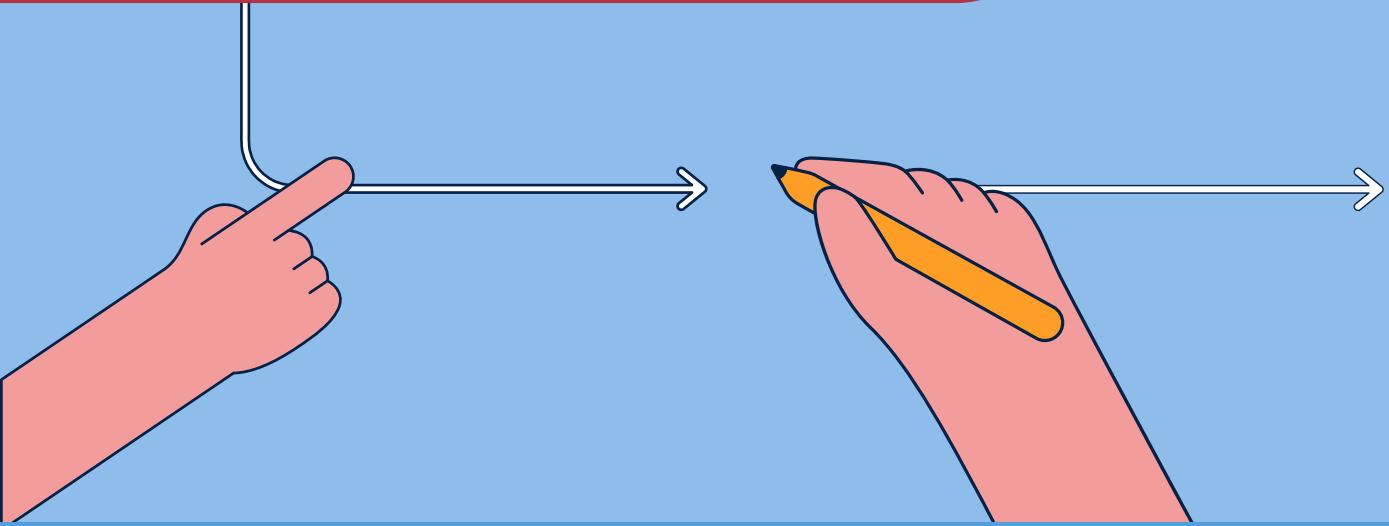
tingkat kesetaraan dan kebebasan sipil yang tinggi, yang berarti semakin baik pula praktik demokrasinya. Berdasarkan respons atas enam pertanyaan di atas dan pengalaman pribadi, responden juga diminta untuk menilai **kepuasan terhadap praktik demokrasi** dalam skala 1 (Sangat Tidak Puas) hingga 10 (Sangat Puas).

Penelitian kuantitatif yang kami lakukan juga menganalisis beberapa **variabel penjelas** lainnya yang dianggap memiliki asosiasi dengan level toleransi individu, maupun persepsi dan pengetahuan seseorang tentang kebijakan dan demokrasi. Misalnya, usia (tahun), jenis kelamin (1. Laki-laki, 0. Perempuan), status pernikahan (1. Menikah, 0. Lainnya), status pekerjaan (1. Bekerja, 0. Lainnya), tingkat pendidikan tertinggi yang ditamatkan (tahun), kondisi ekonomi yang diukur berdasarkan penilaian responden terhadap kondisi keuangan rumah tangganya sejak Januari hingga Mei 2024 (1. Sangat Tidak Puas hingga 10. Tidak Puas), dan partisipasi sosial dan politik responden yang diukur berdasarkan pengalaman tergabung dalam organisasi keagamaan atau partai politik (1. Ya, 0. Tidak). Dalam beberapa model analisis yang kami lakukan, variabel penjelas di atas juga berfungsi sebagai variabel kontrol.

Data survei diberlakukan sebagai *observational study* yang memiliki konsekuensi dalam proses analisis dan interpretasi hasil. Metode analisis yang digunakan antara lain adalah analisis statistik deskriptif dan inferensial. **Analisis statistik deskriptif** memberikan gambaran mengenai sebaran data seperti jumlah (frekuensi), persentase, nilai rata-rata, dan simpangan. Sementara itu, **analisis statistik inferensial** digunakan untuk menguji perbandingan nilai antar kelompok (bivariat), asosiasi antar variabel, dan probabilitas terjadinya sebuah kejadian (multivariabel). Penggunaan metode analisis statistik deskriptif dan inferensial disesuaikan dengan tipe dan skala pengukuran masing-masing variabel serta tujuan analisisnya. Semua analisis dilakukan dengan menggunakan Program STATA (STATAcorp, 2017). Seperti halnya kajian empiris yang lain, hasil analisis kuantitatif yang disajikan dalam laporan ini perlu dibaca dengan penuh kehati-hatian. Pertama, perhitungan jumlah sampel memang memungkinkan kami untuk menarik kesimpulan (*inferences*) dari populasi yang diteliti, namun hasil penelitian tidak dapat dijemahkan sebagai gambaran populasi masyarakat Kota Yogyakarta secara umum. Kedua, hasil analisis menggambarkan hubungan asosiasi, bukan sebab-akibat atau bagaimana sebuah kejadian menyebabkan/mempengaruhi/berdampak pada sesuatu (kausalitas).



# Metodologi



Penelitian ini mengombinasikan metodologi kualitatif dan kuantitatif (*mixed-method*) dengan detail sebagai berikut.

### **Penelitian Kualitatif**

Fase penelitian kualitatif dilakukan mulai dari Agustus 2023 hingga Januari 2024 di Kota Makassar, Sulawesi Selatan dan Kota Yogyakarta, DI Yogyakarta. Kota-kota ini dipilih karena beberapa alasan berikut:

- a. Variasi isu.** Kedua kota menjadi area intervensi bagi beberapa Mitra Program INKLUSI untuk isu marginalisasi yang sangat beragam. Misalnya, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) yang bergerak di bidang hak-hak seksual dan reproduksi anak, perempuan, dan kelompok marginal lainnya di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta; ‘Aisyiyah, Sasana Inklusi dan Gerakan Advokasi Difabel (SIGAB) Indonesia, dan Pusat Rehabilitasi Yakkum yang bergerak di bidang pemberdayaan perempuan dan kelompok difabel di Kota Yogyakarta; serta Yayasan Bursa Pendidikan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI) yang bergerak di bidang pembangunan inklusif dan pemberdayaan masyarakat sipil di Kota Makassar.
- b. Variasi spasial.** Kedua kota merepresentasikan sebaran dan karakteristik geografis yang berbeda. Kota Yogyakarta berada di Pulau Jawa di Indonesia bagian barat, sementara Kota Makassar berada di Pulau Sulawesi di bagian timur Indonesia. Lokasi geografis juga merepresentasikan “jarak sosiologis” yang berbeda dengan Jakarta sebagai pusat pemerintahan yang turut mempengaruhi besar kecilnya akses terhadap sumber daya sosio-ekonomi. Hal ini dapat menyebabkan perbedaan dalam hal kehadiran pemerintahan pusat dalam proses pembuatan kebijakan daerah, kemampuan administratif lembaga birokrasi daerah, serta keberadaan dan kapasitas organisasi masyarakat sipil lokal (Rondinelli, McCullough & Johnson, 1989, 77–78; Manor, 1999, 43; Bardhan, 2002, 187–189; Smith, 2004, 2–4).
- c. Variasi model pemerintahan daerah.** Kedua kota berada di provinsi dengan model tata kelola pemerintahan daerah dan desentralisasi yang berbeda. Kota Yogyakarta berada di provinsi DI Yogyakarta yang berstatus sebagai daerah istimewa di mana pemilihan pemimpin daerah secara langsung hanya ada di tingkat kota/kabupaten dan desa. Hal tersebut tidak terjadi di Kota Makassar yang berada di Provinsi Sulawesi Selatan. Salah satu konsekuensi dari hal ini adalah perbedaan pola perimbangan kekuasaan di daerah, di mana lembaga eksekutif—terutama di level provinsi cenderung memiliki kekuasaan yang besar dalam proses pembuatan kebijakan di DI Yogyakarta dibandingkan di Sulawesi Selatan.
- d. Variasi karakteristik sosio-kultural.** Status keistimewaan DI Yogyakarta turut menjadi basis bagi pengakuan formal negara terhadap aspek adat. Hal ini men-

ciptakan relasi yang lebih seimbang antara adat dan agama di sana. Sementara di Sulawesi Selatan, identitas agama secara umum terasa lebih menonjol dibandingkan adat. Dinamika antara adat dan agama yang berbeda tentu turut mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, terutama siapa saja aktor yang dianggap berkepentingan dalam proses pembuatan kebijakan di tingkat daerah.

Penelitian ini mengombinasikan beberapa metode kualitatif, yakni *review teks kebijakan*, *desk research*, wawancara informan kunci, dan diskusi kelompok terarah (FGD). Pada bulan Agustus dan September 2023, kami melakukan konsultasi desain dan instrumen penelitian (lihat Lampiran 1 dan 2) dengan Sekretariat INKLUSI, Mitra Program INKLUSI yang relevan, serta unit-unit terkait di Kementerian PPN/Bappenas, seperti Direktorat Keluarga, Perempuan, Anak, Pemuda, dan Olahraga (KPAPO), Direktorat Politik dan Komunikasi (Ditpolkom), dan Direktorat Pembangunan Daerah. Setelah itu, antara bulan September 2023 dan Januari 2024, kami melaksanakan pengambilan data penelitian berikut:

- ▶ **Review teks kebijakan dan desk research** – dilakukan pada bulan September dan Oktober 2023 dengan mengandalkan basis data kebijakan daring, informasi dari Mitra Program INKLUSI, reportase berita, dan pencarian kata kunci secara *online*. Kata kunci yang digunakan adalah ragam kelompok marginal (seperti “perempuan,” “anak,” dan “difabel”), contoh kasus terkait kelompok marginal (seperti “Anak Berurusan dengan Hukum,” “Perempuan Warga Binaan Pemasyarakatan,” serta “perempuan miskin”), aksesibilitas pelayanan publik dan kelompok marginal (seperti pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan transportasi umum), identitas dan kelompok marginal (seperti identitas agama, suku, mayoritas, serta minoritas), dan partisipasi kelompok marginal. Jenis kebijakan yang didapat beragam, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Daerah (Perda) Provinsi, Perda Kota, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD), Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda), Peraturan Gubernur, Peraturan Walikota (Perwal), dan Peraturan Wakil Gubernur. Kami berhasil melakukan *review* terhadap 50 kebijakan dari kedua kota per November 2023. Detail kebijakan dapat dilihat di Lampiran 3.
- ▶ **Studi kasus** – berdasarkan hasil *review* teks kebijakan, kami kemudian memilih mendalami beberapa isu kebijakan di masing-masing kota. Proses pendalaman studi kasus kebijakan dilakukan melalui wawancara informan kunci dan FGD secara tatap muka maupun daring. Kami memulai wawancara dengan Mitra Program INKLUSI dan organisasi masyarakat sipil (OMS) lainnya yang relevan guna memetakan aktor kebijakan mana saja yang harus kami hubungi. Secara total, kami mewawancara dan berdiskusi dengan 26 (dua puluh enam) informan dari Kota Makassar dan 38 (tiga puluh delapan) informan dari Kota Yogyakarta yang berasal dari kalangan pemerintah, politisi, akademisi, aktivis Mitra Program INKLUSI, OMS lokal, dan individu. Detail info demografis informan dapat dilihat di Lampiran 4.

## **Penelitian Kuantitatif**

Proses pengumpulan data penelitian kuantitatif dilakukan melalui survei terhadap 500 responden berusia 18–64 tahun yang dipilih secara acak (*random*) dari wilayah studi di Kota Yogyakarta. Wawancara dilakukan secara langsung dengan proses pencatatan melalui *Computer Assisted Personal Interview* (CAPI). Pemilihan sampel dilakukan secara bertingkat mulai dari wilayah kecamatan (*kemantren*) yang memang dipilih untuk menggambarkan variasi karakteristik masyarakat dalam hal ekonomi, pendidikan, sosial, dan budaya (*purposive sampling*). Lalu, proses randomisasi dilakukan pada level kelurahan di bawah kecamatan terpilih, dan pada level Rukun Warga (RW) di bawah kelurahan terpilih. *Sampling frame* dibuat berdasarkan hasil *listing* semua populasi di level RW yang memenuhi kriteria responden yang selanjutnya dipilih secara random sebagai subjek penelitian ini. Perhitungan jumlah sampel dilakukan dengan mempertimbangkan estimasi jumlah target populasi dalam wilayah studi, tingkat kepercayaan (95%), *margin of error* (5%) dan distribusi respons (50%).

Dengan mempertimbangkan standar etika untuk penelitian dengan subjek manusia, berikut adalah langkah-langkah yang kami lakukan untuk memenuhi standar tersebut. Pertama, sebelum wawancara dimulai, peneliti membacakan lembar persetujuan (*consent form*) kepada calon responden. Kedua, proses wawancara dilakukan setelah mendapatkan persetujuan dari calon responden. Ketiga, informasi mengenai identitas responden disimpan dalam program *database* yang hanya diketahui oleh peneliti utama, *data programmer*, dan *data editor*. Terakhir, guna menjaga kerahasiaan informasi tersebut, semua data dibuat anonim (*de-identification*), termasuk informasi yang secara spesifik merujuk pada lokasi responden.

Tabel 1 di bawah menunjukkan karakteristik responden yang cukup bervariasi. Rata-rata responden menempuh pendidikan selama 11,4 tahun dengan standar deviasi (SD) 2,4. Angka ini lebih tinggi dibandingkan rerata nasional (9,13) dan provinsi (10,16) pada tahun 2023. Secara umum, responden cukup puas dengan kondisi keuangan rumah tangga mereka dengan median 7 dan *interquartile range* (IQR) 5 – 8. Secara statistik, persepsi mengenai kepuasaan terhadap kondisi ekonomi memiliki tingkat kemiringan negatif yang artinya hanya sedikit sekali responden yang merasa tidak puas dengan kondisi per-ekonomian mereka.

---

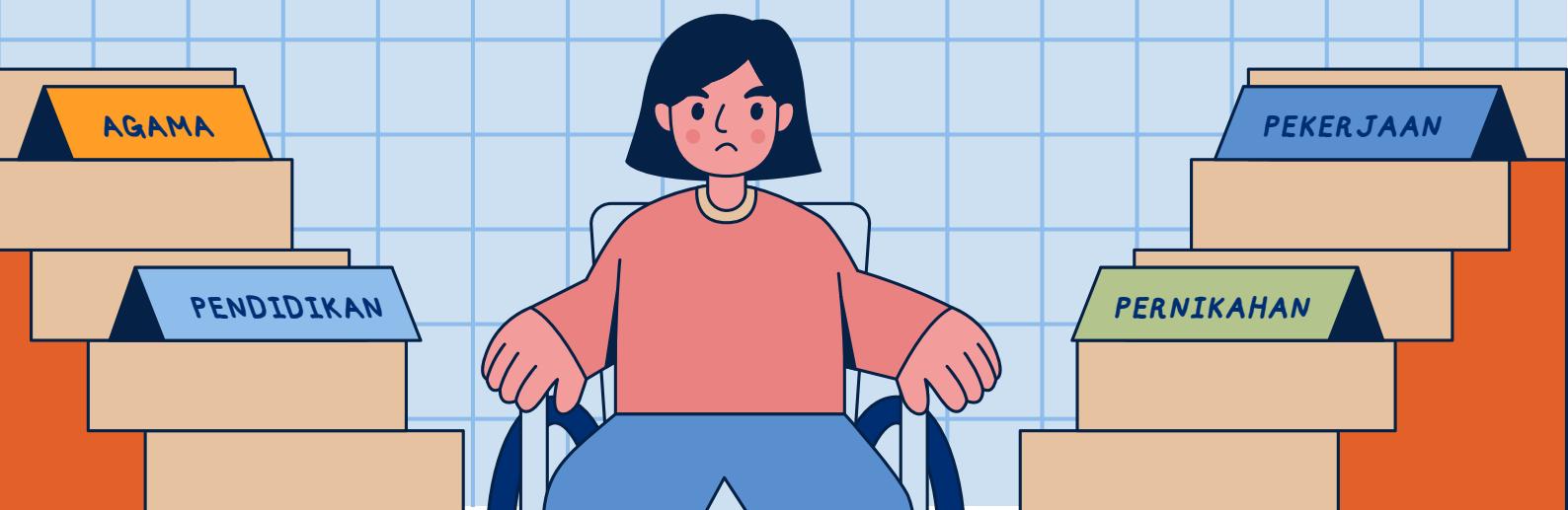
**Tabel 1.** Karakteristik Responden (n=500)

---

	<b>Median (IQR)</b>	<b>Mean (SD)</b>	<b>%</b>
Usia	37 (22,5 - 50)		
Jenis kelamin: laki-laki			43
Menikah			52
Aktivitas utama: bekerja			65
Pendidikan terakhir yang ditamatkan			
- Tidak sekolah/Tamat SD			11
- SMP			12
- SMA			55
- Diploma/Universitas			22
Pernah menjadi simpatian salah satu organisasi keagamaan			28
Pernah menjadi simpatian salah satu partai politik			21
Lama pendidikan		11,4 (2,4)	
Kepuasan terhadap kondisi ekonomi saat ini	7 (5 - 8)		



# Studi Kasus tentang Proses Pembuatan Kebijakan Eksklusif di Tingkat Daerah





Makassar merupakan kota multi-etnis yang menjadi pusat kegiatan industri, pemerintahan, pendidikan, jasa angkutan barang dan penumpang, hingga kesehatan di Kawasan Timur Indonesia (Purwanto, 2022). Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kota Makassar (2023) menyebutkan bahwa daerah ini dihuni oleh 1.474.393 jiwa. Sekitar 89% warga Makassar memeluk agama Islam (Disdukcapil Sulsel, 2023). Terdapat empat etnis yang mendominasi dari segi populasi di Kota Makassar, yakni Bugis, Makassar, Mandar, dan Toraja. Menurut Sensus Penduduk 2010, Bugis, Makassar, dan etnis asal Sulawesi lainnya masuk ke dalam 20 peringkat besar suku dengan jumlah penduduk paling banyak di Indonesia (BPS, 2017). Etnis Tionghoa yang telah datang berdagang sejak abad ke-13 juga ada di Makassar (Pranata, 2024). Selain itu, peran strategis kota ini turut menarik minat pendatang dari suku lain di Indonesia, seperti Jawa, Sunda, serta Minang.

Di satu sisi, kehadiran kelompok-kelompok baru turut mencairkan dinamika ke-masyarakatannya di Kota Makassar. Pada awalnya, masyarakat Sulawesi Selatan memiliki stratifikasi sosial yang cukup ketat (Mattulada, 1998), di mana status istimewa biasanya disematkan pada suku Bugis-Makassar yang memiliki keturunan bangsawan. Seiring dengan modernisasi, status istimewa dalam masyarakat Sulawesi Selatan bergeser dari identitas kebangsawan yang berbasis suku ke gelar akademik (Haris, 2017). Dampaknya, setiap orang – apapun sukunya sebenarnya memiliki kesempatan yang sama untuk meraih gelar akademik, mengumpulkan kapital ekonomi dan sosial, dan mengisi jabatan politik.

Namun, perkembangan di atas tidak serta merta menyelamatkan Kota Makassar dari konflik antaretnis. Konflik antara kelompok etnis Tionghoa dan Bugis-Makassar, misalnya, terjadi sejak tahun 1965 hingga 1997 (Juditha, 2015). Setelah Reformasi, konflik ini masih ada meski tidak separah seperti saat Orde Baru. Banyak pihak, termasuk masyarakat sipil, berupaya memperbaiki relasi antara kelompok Tionghoa dan Bugis-Makassar (Kaco & Pababari, 2023). Di ranah politik, partisipasi orang Tionghoa dalam pemilihan umum (Pemilu) di tingkat daerah mulai berkembang, khususnya dalam pemilihan legislatif (Barely, Kambo & Muhammad, 2022). Perkembangan tersebut dapat dilihat dari munculnya beberapa calon legislatif (caleg) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Kota Makassar, DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI yang beretnis Tionghoa pada Pemilu 2019. Di Kota Makassar, hal ini dapat dibaca sebagai perkembangan positif mengingat besarnya dominasi etnis Bugis–Makassar dalam birokrasi (Fitriani, 2018; Haris, 2017).

Kota Makassar pertama kali mengadakan pemilihan legislatif pada tahun 2004. Pada Pemilu 2004 hingga 2014, partai Golongan Karya (Golkar) mendominasi (Purwanto, 2022). Kondisi berubah saat Pemilu 2019 ketika Partai Nasional Demokrat (NasDem), Partai Demokrat, dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) meraih kursi terbanyak di DPRD Kota Makassar (Makassarmetro, 2019). Selain itu, pemilu legislatif juga menjadi medan persaingan caleg yang mengincar kursi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sejak tahun 2004, sebanyak 20 nama terpilih menjadi senator. Salah satunya adalah Abdul Waris Halid, adik dari Wakil Ketua Umum (Waketum) Golkar Nurdin Halid (Alim, 2024). Selain itu, Abdul Aziz Qahar Mudzakkar yang merupakan anak Abdul Kahar Mudzakkar, pemimpin gerakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) di Sulawesi Selatan, juga pernah menjabat sebagai anggota DPD sebanyak tiga kali (Matanasi, 2018). Kursi DPD tidak sepi peminat di tiga pemilu terakhir (Rahman, 2023). Sebagai gambaran, ada 42 orang yang memperebutkan jatah kursi senator di Pemilu 2019.

Sementara itu, pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung di Kota Makassar pertama kali diadakan tahun 2008. Pasangan politikus Ilham Arief Sirajuddin serta Supomo Guntur yang diusung partai Golkar terpilih sebagai Walikota dan Wakil Walikota Makassar untuk periode 2009–2014. Selanjutnya, posisi walikota Makassar dijabat oleh Mohammad Ramdhan “Danny” Pomanto – seorang akademisi dan politisi yang diusung oleh Partai Demokrat dan Partai Bulan Bintang (PBB) untuk periode 2014–2019 serta Partai Nasdem, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Gelora, dan PBB untuk periode 2020–2024. Terpilihnya Danny Pomanto diwarnai dengan “perang” simbol etnik sebagai konsekuensi heterogenitas etnisitas di sana. Pada pemilihan walikota tahun 2013, banyak banner kampanye yang lekat dengan nuansa etnisitas, seperti “100% Makassar dan asli lokal” (Syaf, 2017). Hal ini tak dapat dihindari karena identitas etnis memiliki peran penting dalam politik lokal. Di Kota Makassar, ada banyak paguyuban daerah yang berubah menjadi mesin politik pada masa pemilu (Haris, 2017). Dalam kasus Danny Pomanto, pada saat itu ia memang menjadi salah satu calon yang tidak berasal dari etnis dominan karena berdarah Gorontalo (Syaf, 2017). Namun, politik identitas di Kota Makassar hanya tampak pada momen-momen pemilu dan tidak pernah menimbulkan konflik terbuka.

Danny Pomanto jugalah yang memulai inisiatif untuk menjadikan Kota Makassar sebagai kota inklusif. Lewat visi–misinya, ia ingin mewujudkan Makassar sebagai kota dunia yang nyaman untuk semua (Fatir, 2013). Tagline “Makassar Kota Dunia” yang diusungnya pada Pilkada 2013 dapat dibaca sebagai respons Danny Pomanto terhadap politik identitas di masa kampanye (Syaf, 2017). Misi yang sama juga ia gaungkan kembali ketika ber-

kampanye pada tahun 2020. Setelah terpilih kembali, Danny berusaha mewujudkan visi misi tersebut dengan menaruh perhatian pada perlindungan dan pemenuhan hak kelompok marginal, terutama penyandang disabilitas (Ba'Ka, 2023).

---

### Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Kota Makassar

Upaya pemerintah kota untuk menjadikan Makassar sebagai kota inklusif menarik untuk dikaji lebih lanjut, terutama karena perlindungan dan pemenuhan hak belum sepenuhnya dirasakan oleh semua kelompok marginal di kota tersebut. Kami juga menemukan beberapa kebijakan yang cenderung bersifat eksklusif dan diskriminatif di kota ini.

Sejak Pilkada langsung dilaksanakan di Indonesia tahun 2004, sebanyak 225 peraturan daerah (Perda) di tingkat provinsi dan kota, 290 peraturan gubernur (Pergub) 667 peraturan walikota (Perwal), empat dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dua rancangan peraturan daerah (Ranperda), satu surat edaran Sekretariat Daerah (Sekda), dan satu rancangan peraturan walikota (Ranperwal) diterbitkan dan diusulkan di Kota Makassar. Kami memilih melakukan pemeriksaan mendalam atas 30 peraturan di level kota dan provinsi yang menjadikan kelompok marginal sebagai subjek kebijakan. Hasilnya, kami menemukan bahwa kebijakan eksklusif dan diskriminatif di Kota Makassar didominasi kebijakan yang secara eksplisit mengeksklusi kelompok marginal tertentu<sup>1</sup> dan kebijakan yang di atas kertas inklusif tetapi berpotensi menyebabkan eksklusi pada tataran implementasinya (*non-implementation*)<sup>2</sup>. Kebijakan eksklusif tipe

1 Surat Edaran Sekretariat Daerah Kota Makassar Nomor 400/402/Kesra/IX/2019 perihal Himbauan Mewaspada dan Mengantisipasi Penyebaran Syiah; Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Anti-LGBT; Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2021-2026 Kota Makassar.

2 Rancangan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Penyelenggaraan Kota Layak Anak; Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak; Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan; Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas; Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum; Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar; Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2013 tentang Sistem Perlindungan Anak; Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 5 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pelayanan bagi Penyandang Disabilitas; Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum; Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah; Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 2023 tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Orang; Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 9 Tahun 2007 tentang Pencegahan dan Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak; Rancangan Peraturan Walikota Makassar tentang Strategi Daerah Pencegahan Perkawinan Anak; Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 69 Tahun 2014 tentang Kawasan Industri sebagai Zona Bebas Pekerja Anak; Peraturan Gubernur Sulawesi Selatan Nomor 31 Tahun 2021 tentang Strategi Daerah Pencegahan Perkawinan Anak; Peraturan Walikota Makassar Nomor 80 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak; Peraturan Walikota Makassar Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kota Layak Anak; Peraturan Walikota Makassar Nomor 64 Tahun 2019 tentang Pendewasaan Usia Perkawinan; Peraturan Walikota Makassar Nomor 11 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Daerah Kota Layak Anak; Peraturan Walikota Makassar Nomor 54 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Eksplorasi Seksual pada Anak Kota Makassar; Peraturan Walikota Makassar Nomor 90 Tahun 2015 tentang Sistem Perlindungan Anak; Peraturan Walikota Makassar Nomor 71 Tahun 2016 tentang Pusat Pelayanan Kesejahteraan Anak Integratif Kota Makassar; Peraturan Walikota Makassar Nomor 61 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas; Peraturan Walikota Makassar Nomor 90 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif; Peraturan Walikota Makassar Nomor 76 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif; Peraturan Walikota Makassar Nomor 37 Tahun 2017 tentang Petunjuk Pelaksanaan

eksplisit cenderung menyasar minoritas agama dan gender. Misalnya, dalam surat edaran Sekretariat Daerah Nomor 400/402/Kesra/IX/2019, para camat se-Kota Makassar diimbau untuk mengajak masyarakat mewaspadai ajaran Syi'ah terutama terkait perayaan hari Asyura, tidak memberikan peluang bagi penyebaran ajaran Syi'ah, serta bertindak tegas dalam menangani pemeluk ajaran Syi'ah yang dianggap aliran menyimpang. Menurut Nuruddin (2021), surat edaran ini berpotensi memperparah kelompok minoritas agama ini.

Sementara itu, kebijakan eksklusif tipe *non-implementation* cenderung menyasar penyandang disabilitas, anak, perempuan, serta masyarakat miskin. Kebijakan-kebijakan ini secara umum dapat dikategorikan sebagai kebijakan inklusif karena bertujuan melindungi dan memenuhi hak kelompok marginal. Misalnya, Perda Kota Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas menjamin pemenuhan hak penyandang semua ragam disabilitas oleh pemerintah, swasta, serta masyarakat (Pasal 2-5 dan Pasal 6). Akan tetapi, berdasarkan wawancara kami dengan OMS lokal yang bergerak untuk advokasi hak disabilitas, penyandang disabilitas psikososial masih menemui hambatan dalam mengakses bantuan kesehatan, seperti psikiater, di Puskesmas.

Dari kebijakan-kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang kami temukan di Kota Makassar, kami akhirnya memilih tiga kebijakan di tingkat kota untuk dianalisis secara mendalam, yakni Peraturan Daerah (Perda) Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak, Peraturan Daerah (Perda) Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan, dan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Kota Makassar tentang Anti-LGBT.

**Perda Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perlindungan Anak** atau Perda Perlindungan Anak adalah bentuk komitmen paling tinggi pemerintah daerah terhadap perlindungan dan pemenuhan hak anak di Kota Makassar. Dalam peraturan ini, anak didefinisikan sebagai individu berusia di bawah 18 tahun (termasuk anak di dalam kandungan) yang haknya harus dijamin dan dilindungi oleh negara. Perlindungan tersebut mencakup penanganan cepat, pendampingan psikososial, pemberian bantuan sosial bagi anak dari keluarga tak mampu, serta pemberian perlindungan dan pendampingan selama proses peradilan (Pasal 13 Ayat 3). Perda ini juga mengatur perlindungan anak dari kekerasan, eksploitasi, perlakuan salah, dan penelantaran (Pasal 28) serta perlindungan anak dengan kondisi khusus, seperti anak penyandang disabilitas, anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak kelompok minoritas, serta Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH). Di tataran implementasi, Perda Perlindungan Anak memandatkan adanya koordinasi lintas sektoral, kolaborasi dengan pihak ketiga, serta pembinaan sebagai bagian dari upaya implementasi kebijakan.

Meskipun demikian, Perda Perlindungan Anak hanya membahas soal perkawinan anak di dua pasal. Pasal 9 Ayat 2 menyatakan bahwa orang tua wajib mencegah perkawinan anak, sementara Pasal 34 Ayat 1 menyebutkan setiap orang dilarang melaksanakan perkawinan anak. Saat ini, Pemerintah kota (Pemkot) Makassar memang sudah menerbitkan aturan turunan yang mengatur perkawinan anak, yakni Perwal Nomor 64 Tahun 2019 tentang Pendewasaan Usia Pernikahan. Namun, kebijakan ini tidak mengatur soal penegahan, deteksi dini, dan penanganan masalah yang menyebabkan maraknya perkawinan anak. Tanpa ada aturan teknis terkait hal-hal ini, Perda Perlindungan Anak belum mampu sepenuhnya melindungi anak dari potensi eksklusi dan diskriminasi.

**Perda Kota Makassar Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan** atau Perda PUG merupakan kebijakan yang dibuat guna mewujudkan kesetaraan serta keadilan gender dalam berbagai aspek pembangunan (Pasal 3). Peraturan ini merujuk kepada setidaknya 20 peraturan terkait di tingkat daerah dan nasional, termasuk Perda Perlindungan Anak. Menurut Perda PUG, pengarusutamaan gender semestinya dilakukan pada setiap tahapan kebijakan pembangunan, mulai dari perencanaan hingga pelaporan (Pasal 18 Ayat 2). Pengarusutamaan gender dapat ditegakkan dengan melakukan analisis gender atas pembagian peran dan kerja antara laki-laki dan perempuan, akses dan kontrol laki-laki dan perempuan terhadap sumber daya pembangunan, partisipasi laki-laki dan perempuan dalam proses pembangunan, manfaat pembangunan yang dinikmati laki-laki dan perempuan, serta tingkat ketimpangan dalam pola hubungan antara laki-laki dan perempuan (Pasal 18 Ayat 5).

Pelaksanaan Perda PUG juga perlu melibatkan banyak pihak. Di level Organisasi Pemerintah Daerah (OPD), pengarusutamaan gender dapat dilakukan dengan memastikan keberadaan unit atau pejabat OPD yang bertugas memfasilitasi penyusunan rencana kerja dan anggaran pembangunan yang responsif gender, melaksanakan pelatihan pengarusutamaan gender untuk seluruh pejabat dan staf pemerintah daerah, serta mendorong pelaksanaan analisis gender pada kebijakan, program, dan kegiatan unit-unit kerja (Pasal 17 Ayat 1). Sementara itu, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A), serta Badan Penegolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) yang tergabung dalam Tim Teknis Anggaran Responsif Gender wajib melakukan pemantauan dan evaluasi kebijakan (Pasal 8).

Banyaknya aktor negara yang terlibat dalam implementasi Perda PUG terkadang menyulitkan proses koordinasi dan kolaborasi. Di samping itu, implementasi Perda PUG juga mensyaratkan adanya pemahaman akan konsep gender, kesetaraan dan keadilan gender, serta diskriminasi gender di kalangan pemerintah daerah (Pemda). Tanpa koordinasi yang baik dan pemahaman yang menyeluruh tentang konsep pengarusutamaan gender, Perda PUG yang tampak inklusif di atas kertas justru berpotensi menimbulkan eksklusi pada kelompok rentan, terutama perempuan, dalam pelaksanaannya.

**Ranperda Kota Makassar tentang Anti-LGBT** sempat menyedot perhatian publik di Kota Makassar setelah ramai diberitakan di media daring pada awal tahun 2023. Wacana menerbitkan Ranperda Anti-LGBT muncul setelah peraturan serupa disahkan di Bogor dan Garut, Jawa Barat. Berdasarkan wawancara kami dengan OMS yang bergerak di bidang hak kesehatan reproduksi, pengesahan Ranperda Anti-LGBT berpotensi memperparah eksklusi dan diskriminasi yang dialami komunitas transpuan, terutama karena peraturan ini direncanakan akan mencantumkan larangan bagi kelompok transpuan untuk secara terang-terangan “berkampanye” di ruang publik (Kassa, 2023). Meskipun demikian, hingga akhir 2023, naskah akademik Ranperda Anti-LGBT belum dibuat sebab ketiadaan payung hukum di tingkat nasional. Terlebih, hak untuk berkumpul dan berserikat adalah hak asasi semua individu yang dijamin secara jelas dalam UUD RI 1945.

Keberadaan inisiatif untuk mengesahkan peraturan yang mendiskriminasi minoritas gender juga menimbulkan banyak pertanyaan karena visi-misi Pemkot untuk menjadikan Makassar sebagai kota untuk semua. Visi ini juga tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) tahun 2021-2026 yang disahkan melalui Perda Nomor 5 Tahun 2021, Namun sayangnya, penjelasan visi RPJMD 2021-2026 menyatakan bahwa visi kota untuk semua hanya mencakup identitas berdasarkan jenjang umur, jenis kelamin, disabilitas, dan status sosial. Jenis kelamin pun masih diasumsikan sebagai identitas biner sehingga berpotensi mengesampingkan komunitas transpuan.

---

### **Peta Aktor dan Proses Kebijakan**

Di Kota Makassar, penelitian ini menemukan empat aktor penting dalam perumusan dan implementasi kebijakan eksklusif. Pertama, politisi yang berhasil terpilih menjadi anggota lembaga legislatif. Mereka cenderung bersedia untuk terlibat dalam perumusan kebijakan eksklusif demi mempertahankan suara dari kelompok Muslim di kompetisi elektoral di masa depan. Karena ambisi elektoral itu pulalah, isu-isu marginalisasi belum dapat menjadi bagian dari *platform* partai. Keterlibatan politisi dalam inisiasi kebijakan inklusif cenderung berbasis pada inisiatif dan kepentingan pribadi. Kedua, ormas konservatif berbasis Islam. Adanya relasi elektoral dengan politisi memungkinkan ormas Islam konservatif membangun akses dengan anggota lembaga legislatif yang menjadi prasyarat bagi keterlibatan mereka dalam proses pembuatan kebijakan. Ketiga, Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) yang memiliki sumber daya dan akses atas lembaga eksekutif dan legislatif. Keempat, birokrasi yang terdiri dari OPD di Kota Makassar, baik yang tugas pokoknya berkaitan langsung dengan kelompok marginal maupun tidak, seperti OPD di bidang perencanaan dan penganggaran kebijakan pembangunan.

Riset kami di Jawa Barat menunjukkan bahwa inisiatif proses pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif bisa bermula dari pemimpin eksekutif, lembaga legislatif, maupun kelompok kepentingan. Sejalan dengan hal tersebut, kami menemukan bahwa kebijakan

eksklusif dengan tipe eksplisit di kota Makassar cenderung diinisiasi oleh ormas sebagai kelompok kepentingan. Sementara itu, kebijakan yang eksklusif di tataran implementasi cenderung diinisiasi oleh lembaga legislatif dengan dorongan dari OPD terkait dan/atau OMS yang relevan.

Misalnya, usulan untuk membuat **Ranperda Anti-LGBT** disampaikan ormas Islam konservatif, Brigade Muslim Indonesia (BMI), kepada DPRD Kota Makassar. Pendekatan moralitas menjadi dasar yang dipakai BMI untuk mendorong Ranperda ini. Berdasarkan wawancara yang kami lakukan, BMI merasa gerakan yang dilakukan oleh komunitas transpuan sudah sistemik dan tidak tersentuh hukum. Wacana ini disambut oleh salah satu pimpinan di DPRD dan pimpinan eksekutif di Kota Makassar. Usulan tentang Ranperda ini mulai digaungkan di DPRD Kota Makassar oleh politisi dari fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) sejak tahun 2022. Pada tahun 2023, Ranperda ini masuk ke dalam program legislasi daerah (Prolegda) sehingga menjadi prioritas pembahasan. Kami menemukan bahwa penyusunan Ranperda ini dilakukan secara terburu-buru dan hanya melibatkan sedikit aktor. Rapat Dengar Pendapat (RDP) hanya dihadiri oleh BMI, Karang Taruna Kota Makassar, dan beberapa pihak lainnya yang mendukung inisiatif pembuatan peraturan ini. Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) Sulawesi Selatan yang memang aktif mengurus permasalahan yang dihadapi kelompok transpuan justru tidak diundang. Kebijakan senada di Kota Bogor<sup>3</sup> yang dianggap bersemangat membina, alih-alih mendiskriminasi, selalu dijadikan referensi dalam proses-proses ini:

---

“ Kalau Walikota sih, dengan Kepolisian sih, sepakat sih LGBT kita buatkan Perda (terkait larangan penyelenggaraan acara konser oleh komunitas LGBT). Tetapi, saya ingin Perdanya seperti Bogor. Ya, bukan diskriminatif, bukan. Makanya banyak orang-orang saya sampaikan ketika saya diwawancara kita mau buat Perda, Perda yang...ya itu merangkul, membina. Bukan perda yang penghakiman, diskriminatif, tinggalkan.”

---

**Wawancara dengan salah satu anggota legislatif Kota Makassar, 2023**

---

Inisiatif Ranperda Anti-LGBT mendapat penolakan dari OMS, beberapa unit di dalam pemerintah daerah sendiri, seperti dari Kelompok Kerja (Pokja) HIV/AIDS Kota Makassar, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM di Sulawesi Selatan, serta beberapa akademisi – bahkan mereka yang terlibat dalam pembuatan *draft* naskah akademik. Menariknya, meskipun PKBI Sulawesi Selatan dan kelompok transpuan tidak dilibatkan dalam RDP, mereka tetap berupaya mencari celah untuk melakukan lobi pada DPRD Kota Makassar. Relasi pertemanan memungkinkan proses lobi bisa terjadi. Mereka yang menolak berargumen bahwa Ranperda ini tidak hanya diskriminatif, tetapi juga tidak memiliki basis kebijakan yang kuat di level nasional.

---

<sup>3</sup> Perda Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Perilaku Penyimpangan Seksual (P4S).

Pada akhirnya, proses lobi yang dilakukan PKBI Sulawesi Selatan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Makassar, dan organisasi lain yang tergabung dalam Pokja HIV/AIDS mampu menggeser problem yang disasar Ranperda, dari aktivitas transpuan di ruang publik ke penanganan isu kesehatan yang juga dialami oleh kelompok transpuan. Argumennya, Ranperda yang mendiskriminasi kelompok transpuan hanya akan menimbulkan kontroversi. Oleh karena itu, pembuat kebijakan perlu mengalihkan perhatian ke problem kesehatan masyarakat yang lebih riil, yaitu penanganan pularan HIV/AIDS di Kota Makassar:

“ Jadi, sekarang kendalanya adalah sudah masuk Prolegda 2023, tetapi ini engak bisa diusulkan sebagai Perda karena naskahnya sampai sekarang belum selesai. Ini merupakan bentuk advokasi kita semua. Jadi, daripada mengeluarkan Perda LGBT, ya berbicara pada beberapa komunitas bukan menjadi masalah yang besar bagi Kota Makassar, maka kita berusaha untuk mempengaruhi teman-teman di DPRD untuk lebih baik kita mendorong ke arah HIV-nya. Ini menjadi masalah yang juga bukan hanya menimpakelompok waria, tapi juga menimpakelompok lain. ”

#### **Wawancara dengan PKBI Sulawesi Selatan, 2023**

Komisi D DPRD Kota Makassar yang bertanggung jawab atas proses legislasi Ranperda sejauh ini menyetujui usulan perubahan tersebut dan telah berkomitmen untuk mengerjakan Ranperda Pelayanan HIV/AIDS terlebih dahulu. Lebih jauh lagi, DPRD Kota Makassar dan Pokja HIV/AIDS juga telah mendiskusikan pasal mana saja yang bisa mengakomodasi kebutuhan komunitas transpuan terkait penanganan HIV/AIDS (Wawancara dengan Bappeda Kota Makassar, 2023). Strategi pembingkaian ulang problem kebijakan oleh OMS dan OPD terkait nampaknya efektif untuk menghentikan proses pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif.

Perda PUG dan Perda Perlindungan Anak diusulkan oleh lembaga legislatif guna merespons advokasi yang dilakukan OMS dan OPD terkait. **Perda PUG** mulai diproses sejak awal tahun 2018. Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Perlindungan Perempuan dan Anak (PPA) menjadi aktor penting dalam proses *agenda setting*. Bersama OMS yang relevan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) menggunakan alasan capaian pembangunan guna menggarisbawahi pentingnya pengesahan Perda PUG. DP3A menyatakan bahwa Perda PUG disahkan sebagai upaya untuk meraih Anugerah Parahita Ekapraya yang merupakan penghargaan tertinggi Kota Layak Anak (KLA) dari pemerintah pusat (Doelbeckz, 2021). Hal ini tentunya sesuai dengan visi pemerintah yang ingin mendorong Makassar menjadi Kota Inklusi.

Proses diskusi Perda PUG melibatkan unsur masyarakat, yakni fasilitator gender sekaligus *gender champion* dari Sulawesi Selatan (Wawancara dengan UPTD PPA, 2023). Selanjutnya, Ranperda diusulkan oleh DPRD Kota Makassar lewat hak inisiatif (Wawancara

dengan DP3A, 2023). DPRD menyambut baik usulan tersebut dengan membentuk panti khusus (Pansus), yang diketuai oleh politisi dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan anggota dari Partai Demokrat dan Gerindra (BKM, 2019). Elemen pemerintah juga terlibat aktif dalam proses perumusan kebijakan. UPTD PPA secara terus-menerus menekankan pentingnya inisiatif kebijakan ini. Beberapa elemen akademisi, seperti Lembaga Studi Kebijakan Publik (LSKP) dan Presidium Nasional Koalisi Perempuan Indonesia, turut berperan sebagai penulis naskah akademik dan fasilitator gender (Wawancara dengan DP3A, 2023).

Sayangnya, terlepas dari naskah kebijakan yang sudah bersifat inklusif, Perda PUG menyimpan potensi eksklusi pada tataran implementasi karena tidak semua aktor konsisten mengawal isu pengarusutamaan gender di Kota Makassar setelah Perda PUG disahkan pada tahun 2019. Beberapa anggota DPRD yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan memiliki prioritas kebijakan yang berbeda setelah gagal terpilih lagi di Pemilu 2019 atau pindah ke komisi lain yang memiliki fokus kebijakan berbeda. Menariknya, hal ini membuka peluang bagi politisi dari partai lain untuk menangkap isu pengarusutamaan gender sebagai salah satu isu politik yang mereka usung. Misalnya, pada tahun 2022, politisi dari Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) tampak gencar mendorong sosialisasi Perda PUG, meski mereka tidak terlibat dalam proses pembuatannya (Ilahi, 2022).

Sementara itu, **Perda Perlindungan Anak** dibuat berdasarkan inisiatif dari Komisi D DPRD Kota Makassar dengan dorongan dari DP3A (wawancara dengan DP3A, 2023). Selain politisi dari Partai Gerindra, Pansus Perda Perlindungan Anak juga beranggotakan politisi dari PKS, Partai Nasdem, Partai Hanura, dan Kepala DP3A (Makassarmetro, 2018). Pada saat itu, relasi personal antara politisi di DPRD dan Kepala DP3A turut memperlancar proses *agenda setting*.

Proses pembuatan Perda Perlindungan Anak di Kota Makassar juga melibatkan OMS lokal maupun organisasi internasional yang bekerja untuk isu hak anak, seperti Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Indonesia Timur (BaKTI), Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Makassar, LBH Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (APIK), Yayasan Swadaya Mitra Bangsa (Yasmib), Lembaga Perlindungan Anak (LPA), dan United Nations Children's Funds (UNICEF). DP3A dan LPA bahkan terlibat dalam penulisan naskah akademik Perda ini. Keterlibatan dan kolaborasi antaraktor kunci inilah yang mempercepat proses perumusan kebijakan. Apalagi, Perda ini turut membantu upaya untuk meraih predikat Kota Layak Anak. Ketua Pansus, Lisdayanti Sabri, mengatakan bahwa "salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan predikat Kota Layak Anak itu harus ada Perda. Makanya, kita dorong supaya Perda ini bisa lahir" (SINDONews, 2018a). Hal ini turut dibenarkan dalam wawancara kami dengan DP3A.

Perda Perlindungan Anak hanya memerlukan empat rapat pansus selama sembilan bulan hingga akhirnya disahkan (SINDONews, 2018a; SINDONews, 2018b). Hal ini menunjukkan

bahwa kemampuan aktor kebijakan untuk membuat wacana kebijakan alternatif serta adanya insentif kebijakan berkontribusi terhadap pembentukan momentum kebijakan (Brazeley, 2006). Pertentangan wacana kebijakan terlihat dalam pembahasan inisiatif Ranperda Anti-LGBT. Namun, pada kasus ini, ketiadaan insentif di level nasional berhasil membuat para pemangku kebijakan mengurungkan niatnya untuk mengesahkan peraturan yang berpotensi mengucilkan dan mendiskriminasi kelompok minoritas gender. Di sisi lain, kombinasi dari wacana alternatif dan keberadaan insentif kebijakan yang tepat mampu mendorong proses perumusan Perda PUG dan Perlindungan Anak.

Pentingnya peran multi-aktor dalam proses pembuatan kebijakan di Kota Makassar merupakan perwujudan dari watak rezim pluralistik-kompromistik. Kondisi sosio-politik di Kota Makassar sangat plural. Desentralisasi membuka pintu partisipasi dan advokasi berbagai kepentingan di ranah eksekutif maupun legislatif yang dapat dilihat dari proses pembuatan ketiga peraturan di atas. Keran partisipasi yang terbuka mendorong hadirnya upaya untuk mencapai kompromi kebijakan antara aktor formal dan informal. Insentif untuk mempercepat tercapainya kompromi membesar ketika terdapat pertemuan kepentingan antara aktor formal dan informal. Hal ini tampak, misalnya, pada proses pembuatan Perda Perlindungan Anak dan PUG. Kebijakan yang merupakan hasil kompromi para aktor yang terlibat dapat disahkan dengan cepat karena ada titik temu antara kepentingan politik para politisi atau birokrat pengusulnya dan kepentingan advokasi masyarakat sipil. Dalam konteks Ranperda Anti-LGBT, penggeseran isu dari LGBT ke HIV/AIDS dapat dibaca sebagai kompromi pragmatis untuk mempertemukan kepentingan elektoral para politisi di lembaga legislatif, harmoni sosial, dan kepentingan untuk menghindari persekusi yang lebih parah terhadap kelompok transpuan. Kompromi pragmatis melalui proses *agenda-setting* berbeda dengan kompromi pragmatis yang menekankan pada pembagian jabatan yang jamak dilakukan di daerah lain dengan karakteristik rezim lokal serupa (Bayo, Santoso & Samadhi ed., 2017). Di Kota Makassar, upaya untuk mendorong kompromi pragmatis telah menciptakan ruang renegosiasi kebijakan dan diseminasikan diskursus kebijakan tandingan yang mampu menghentikan proses pembuatan kebijakan eksklusif dan diskriminatif.

Selain strategi pengupayaan kompromi pragmatis yang berbeda, hal menarik lain dari proses pembuatan kebijakan di Kota Makassar terkait dengan aspek temporalitas. Pertemuan atau keselarasan kepentingan yang mendorong pengesahan peraturan ternyata bersifat sementara (*temporary*). Hal ini disebabkan karena inisiatif kebijakan cenderung berasal dari individu, bukan institusi. Di satu sisi, situasi ini memunculkan celah bagi wacana alternatif yang bertujuan mencegah pengesahan kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang bersifat eksplisit seperti Ranperda Anti-LGBT. Di sisi lain, situasi ini juga menghambat implementasi peraturan yang di atas kertas sudah bersifat inklusif seperti Perda Perlindungan Anak dan PUG. Misalnya, kami menemukan bahwa politisi pendukung kedua Perda hanya aktif melakukan advokasi pada tahun 2018 saja. Per-

gantian posisi atau Pemilu menjadi sumber utama hilangnya dukungan atas inisiatif kebijakan tertentu. Ketiadaan dukungan dari lembaga legislatif bagi OPD pelaksana kedua Perda tersebut lantas memunculkan masalah yang dapat memperbesar potensi eksklusi di tataran implementasi yang sayangnya tidak diperhitungkan dalam proses pembuatan kebijakan.

---

### *Dinamika Implementasi Kebijakan*

Eksklusi di tataran implementasi terjadi karena banyak hal, termasuk distorsi antara mandat kebijakan dan realisasi anggaran, ketiadaan aturan turunan, kompleksitas dalam koordinasi antarOPD pelaksana, belum terlembaganya komitmen untuk mendorong agenda kebijakan inklusi, atau bahkan ketidakmampuan kebijakan itu sendiri untuk menangkap realitas masalah yang multi-sektoral atau interseksional. Beragam tantangan implementasi ini juga sejatinya menunjukkan karakter rezim di Kota Makassar yang bersifat plural-kompromistik. Visi Kota Makassar menjadi kota dunia menggambarkan pengakuan terhadap keberagaman politik, budaya, dan sosial yang ada. Namun, melalui ketiga Perda di atas, kita juga melihat bahwa kompromi-kompromi untuk mewujudkan kota inklusi masih berada di tataran perumusan kebijakan.

**Alokasi anggaran** sebagai bentuk komitmen pemerintah terhadap kebijakan-kebijakan inklusi memang mulai ada, meski memerlukan pengawalan yang ketat di tataran implementasinya. Misalnya, setelah disahkan pada akhir 2018, pemerintah langsung menganggarkan anggaran untuk implementasi Perda Perlindungan Anak pada 2019. Sayangnya, anggaran ini termasuk salah satu yang dipotong ketika pandemi COVID-19 melanda, APBD Pokok Kota Makassar awalnya menganggarkan 11,26% di tahun 2019 tetapi turun menjadi 7,38% di tahun 2020 (Yasmib, UNICEF & BaKTI, 2020). Kebijakan yang gagal melihat perkawinan anak sebagai proses sosial juga nampak pada realisasi anggaran. Anggaran Perlindungan Anak di Kota Makassar paling banyak digunakan untuk penanganan dibandingkan dengan pencegahan. Misalnya, pada tahun 2020, realisasi anggaran “penanganan” perlindungan anak di Kota Makassar sebesar 94,92% sementara program “pencegahan” hanya 3,60% (Yasmib, UNICEF & BaKTI, 2020). Angka ini menunjukkan jika *mindset* implementasi masih fokus pada respons reaktif, belum tindakan proaktif untuk menjamin perlindungan anak. Selain itu, meskipun anggarannya sudah ada, anggaran kebijakan inklusif belum tentu diturunkan ke dalam mata anggaran dan program yang inklusif pula. Salah satu contohnya adalah alokasi anggaran perlindungan anak di tingkat provinsi ke Dinas Sosial. Pada tahun 2020, ada alokasi anggaran pengadaan bibit tanaman yang cukup besar (Yasmib, UNICEF & BaKTI, 2020). Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan terkait relevansinya terhadap perlindungan anak. Adanya potensi distorsi antara mandat kebijakan, alokasi anggaran, dan realisasi anggaran di lapangan tentu memperbesar potensi eksklusi dan diskriminasi di tataran implementasi kebijakan.

**Ketiadaan aturan-aturan turunan** tentang koordinasi dan ketersediaan data juga menghambat implementasi Perda Perlindungan Anak, di mana perlindungan anak belum dapat menjangkau dampak sosial dari perkawinan anak. Misalnya, ketiadaan data mempersulit upaya-upaya untuk mendorong pemenuhan hak dasar anak-anak yang telah menikah:

“ Ketersediaan data di pemerintahan, kemudian juga antarpemerintah daerah dengan lembaga struktural, itu kan kadang juga masih persoalan, kemudian belum lagi kita bicara tentang bagaimana di pencegahannya, kemudian pencegahannya mulai dari deteksi dini sampai, misalnya, ketika akan terjadi perkawinan, misalnya, perlu ada dispensasi atau tidak, kemudian sampai di penanganan pasca perkawinan. Jadi, kelihatan bahwa, dari proses program ini kelihatan bahwa selama ini memang kita masih banyak bekerja di isu ketika anak akan menikah. ”

#### Wawancara dengan Yasmib, 2023

**Lemahnya koordinasi antarOPD** menjadi salah satu tantangan tersendiri pada tataran implementasi kebijakan. Misalnya, terkait Perda PUG, DP3A telah melakukan banyak program dan inovasi untuk pengarusutamaan gender selama lima tahun terakhir. Salah satu inovasi kebijakan tersebut adalah program “Shelter Warga” yang merupakan hasil kolaborasi antara DP3A dan OMS terkait. Shelter Warga merupakan layanan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak di level kelurahan. Saat ini, 85 dari 143 kelurahan di Kota Makassar sudah memiliki “Shelter Warga”. OMS akan membantu dengan memberikan penanganan pertama pada korban kekerasan dan bertindak sebagai paralegal jika diperlukan. Sayangnya, tumpang tindih dengan OPD lain masih terjadi karena lemahnya koordinasi antarlembaga. Misalnya, program layanan paralegal juga diberikan oleh Sekretariat Daerah (Sekda) Kota Makassar (Wawancara dengan pejabat di Sekda Kota Makassar, 2023). Koordinasi antara DP3A dan Sekda belum terjalin hingga saat ini. Di sisi lain, tidak semua warga bisa mengakses program “Shelter Warga.” Keterbatasan dana menjadi salah satu hambatan yang sering menghambat pelaksanaan program “Shelter Warga” di tingkat kelurahan (Wawancara dengan Shelter Warga di salah satu kelurahan di Kota Makassar, 2023). Jika koordinasi antarOPD terjadi, hambatan dana mungkin dapat diatasi melalui *resources-pooling*. Koordinasi antara pelaksana kebijakan karenanya menjadi suatu keharusan agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan eksklusi baru. Tetapi hal tersebut tampaknya masih sulit terjadi di Kota Makassar:

“ Dari segi koordinasi, jadi kami memang perlu, masih perlu.... Mulai dari kasus perencanaannya ini, sudah harus jadi mainstream juga terkait dengan PUG di semua OPD-OPD. Jadi, memang masih perlu juga koordinasi, sinergi, dan ko

*laborasi karena kami yakin nggak semuanya bisa dikerjakan oleh kami sendiri, butuh sinergi dengan beberapa OPD. Nah, kalau kami kerja sendiri kayaknya sesuatu yang cukup sulit. Jadi, memang perlu koordinasi. Ini yang sangat diperlukan saat ini.*

”

---

#### **Wawancara dengan DP3A, 2023**

---

Koordinasi yang belum optimal bisa juga terlihat dari bagaimana anggaran didistribusikan. Ada perbedaan distribusi anggaran pelaksana Perda Perlindungan Anak di level provinsi dan kota. Di level provinsi, ada empat OPD yang mendapatkan anggaran perlindungan anak, yakni Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3A-DALDUK KB), Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil). Sementara itu, di level kota, empat OPD yang juga mendapat distribusi anggaran perlindungan anak adalah DP3A, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, serta Disdukcapil. Dinas Kesehatan hanya terlibat di level provinsi, sementara Dinas Pendidikan hanya dilibatkan di level kota. Perbedaan instansi yang dilibatkan di level provinsi dan kota ini tentu menimbulkan pertanyaan tentang proses penentuan instansi pemerintah yang terlibat, dasar yang digunakan untuk pelibatan instansi-instansi tersebut, dan kelancaran koordinasi di antara mereka.

**Lemahnya pelembagaan komitmen terhadap agenda inklusi** menyebabkan pengawalan terhadap implementasi kebijakan yang di atas kertas sudah inklusif terlalu bergantung pada komitmen pribadi dari aktor-aktor kebijakan. Hal ini turut mempengaruhi strategi advokasi yang dilakukan oleh OMS. Mendekati legislator perempuan, misalnya, menjadi strategi yang umum diambil dalam kerja-kerja advokasi kebijakan terkait perlindungan perempuan dan anak. Hal ini wajar karena perempuan diasumsikan lebih berkepentingan terhadap isu tersebut. Namun, ketergantungan pada komitmen pribadi membuat OPD pelaksana kebijakan dan OMS harus melakukan sosialisasi berulang kali, terutama setelah Pemilu, guna memastikan keberlanjutan program dan anggaran:

---

“ *Jadi, memang pendekatan persuasifnya ini perlu ke [anggota] dewan perempuan bahwa kami masih butuh seperti ini untuk anggaran. Jadi, mindset-nya itu ketika monev pun, juga kami ikut terbantu...perlu pendekatan persuasif ke [anggota] dewannya supaya mereka juga lebih paham. Yang repotnya lagi nih, nanti kalau misalkan terpilih anggota dewan baru berarti kami juga berupaya untuk mendorong lagi sebenarnya, mulai lagi dari awal. Apalagi, kalau misalkan yang terpilih ini tidak paham sama sekali atau hanya setengah-setengah saja. Ini juga yang kami perlu mendorong lagi agar mereka punya pemahaman yang sama terkait dengan strategi.*

”

---

#### **Wawancara dengan DP3A, 2023**

---

Hal ini juga diakui oleh LBH APIK yang ikut mengawal isu implementasi Perda PUG sedari awal. Lembaga legislatif sangat berperan penting sehingga membangun ulang jaringan selalu diperlukan guna memastikan berjalannya implementasi kebijakan (Wawancara dengan LBH Apik, 2023).

Permasalahan terkait institusionalisasi komitmen juga dialami dalam implementasi Perda Perlindungan Anak. Meski Perda sudah disahkan, angka perkawinan anak masih tinggi karena proses implementasi yang belum maksimal (Wawancara dengan LBH APIK, 2023). Pada tahun 2022, Pengadilan Tinggi Agama (PTA) di Makassar menerima 2.663 permohonan dispensasi usia perkawinan (Herlina, 2023). Angka tersebut belum mencakup perkawinan anak yang tidak didaftarkan yang diduga meningkat setelah diadopsinya Perda Perlindungan Anak. Guna mengatasi tren tersebut, DP3A membentuk UPTD PPA, membuat program pencegahan kekerasan seksual, dan membangun "Shelter Warga" yang berperan dalam penggagalan perkawinan anak. Sayangnya, program ini masih mengalami tantangan berupa institusionalisasi program dan komitmen:

“ Jadi, sebenarnya kesulitannya kalau untuk Kota Makassar, semuanya nggak semudah membalikan telapak tangan ya, karena ini kan kerja-kerja volunteer, kerja relawan. Jadi, doktrin dari awalnya adalah bahwa nggak ada uang di dalam sini, yang ada adalah amal jariyah. Ketika membantu orang maka itu akan mempermudah hidup kamu. Apalagi orang yang mengalami kekerasan, baik perempuan maupun anak. ”

#### **Wawancara dengan DP3A, 2023**

Selain ketiga permasalahan di atas, sebuah kebijakan yang di atas kertas bersifat inklusif dapat melahirkan eksklusi pada tataran implementasi karena kebijakan itu sendiri gagal menangkap **realitas masalah yang kompleks, multi-sektoral, bahkan interseksional**. Perda PUG, misalnya, belum bisa menangkap permasalahan spesifik yang dihadapi perempuan dan anak di sektor kesehatan, seperti kecenderungan perempuan dan anak terpapar dampak buruk dari rokok:

“ Kami pun juga, tidak hanya di anggota dewannya, melalui CSO juga dan beberapa pemerhati perempuan juga, menyampaikan bahwa ini sudah harus ada Perda KTR (Kawasan Tanpa Rokok). ...karena jangan sampai dengan tidak adanya kawasan tanpa rokok, orang semua mau memakai apapun itu lingkungan kita untuk orang merokok. Akhirnya, anak yang tidak tahu apapun bisa terpapar. Lanjutan dari Perda itu juga kami mendorong untuk Perda ASI Eksklusif. Walaupun saat ini juga masih sementara revisi juga untuk ASI Eksklusif. Kalau Perda KTR kami juga saat ini juga kami menyampaikan ke Dinas Kesehatan ya yang terkait, bahwa itu sudah harus direvisi. ”

#### **Wawancara dengan DP3A, 2023**

Selain itu, implementasi Perda PUG pun dianggap belum memperhatikan perempuan miskin, terutama dalam hal kebutuhan mereka akan akses yang lebih baik terhadap layanan ekonomi, pendidikan, dan kesehatan (Wawancara dengan Yasmib, 2023).

Meskipun masih dalam proses pembuatan, Ranperda Anti-LGBT juga dikhawatirkan akan mempersulit aktivitas kelompok transpuan di ruang publik hingga melanggar hak asasi mereka untuk bebas berekspresi dan berpendapat. Ranperda mewajibkan kelompok transpuan untuk mendaftarkan perkumpulannya di Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) untuk memperoleh izin kegiatan. Masalahnya, tidak mudah bagi komunitas transpuan untuk melakukan hal tersebut (Wawancara dengan PKBI, 2023).

---

### **Dampak dan Evaluasi Kebijakan**

Kelemahan-kelemahan dalam tataran implementasi yang sudah dijabarkan di atas berpotensi menyebabkan beberapa hal. Pertama, perdebatan tentang ruang lingkup kerja OPD pelaksana kebijakan. Kedua, penumpukan eksklusi dan diskriminasi yang dialami oleh kelompok marginal. Namun, di sisi lain, kedua hal ini juga dapat membuka jalan baru bagi aktor pro-inklusi untuk membangun koalisi yang lebih multi-sektoral dan interseksional.

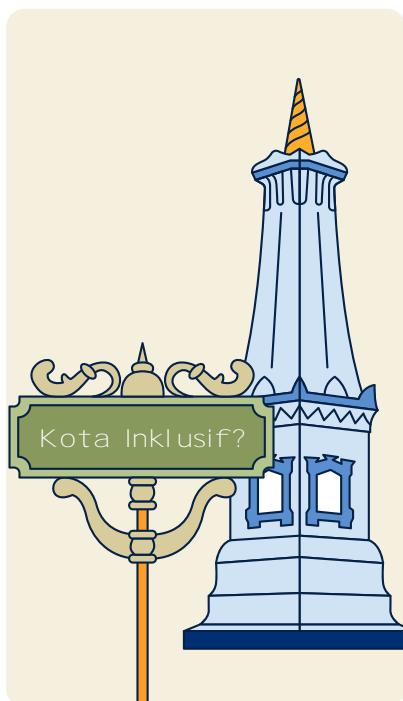
Lemahnya koordinasi, misalnya, menyebabkan pemerintah tidak satu suara tentang apa yang dimaksud dengan pengarusutamaan gender itu sendiri. Berdasarkan wawancara kami dengan DP3A, sebagian besar unit pemerintah di Makassar cenderung memahami gender dalam arti sempit, yaitu gender sebagai identitas kelamin atau sebagai apapun yang berurusan dengan representasi perempuan. Pandangan ini menyebabkan keengganan beberapa OPD untuk terlibat dalam agenda-agenda pengarusutamaan gender yang tidak berhubungan dengan representasi perempuan, seperti penanganan kekerasan terhadap perempuan. Korban kekerasan sering tidak mendapatkan perhatian karena OPD-OPD terlalu fokus pada pengupayaan representasi yang berimbang antara laki-laki dan perempuan dalam program mereka. Misalnya, program PUG milik Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) Makassar hanya fokus pada penyelenggaraan pelatihan barista dengan peserta yang seimbang antara laki-laki dan perempuan (wawancara dengan Disnaker Kota Makassar, 2023), alih-alih program memastikan tidak ada kekerasan terhadap perempuan di tempat kerja, misalnya.

Ketidakmampuan kebijakan perlindungan anak menangani problem kelas juga berakibat pada penumpukan eksklusi dan diskriminasi pada anak perempuan miskin yang menikah pada usia dini, misalnya. UPTD PPA menyatakan bahwa perkawinan anak cenderung melanggengkan kemiskinan karena anak yang menikah dini cenderung tidak dapat menyelesaikan sekolah formal dan mendapatkan pekerjaan yang layak. Masalahnya, pemenuhan hak dasar pasca perkawinan, seperti hak mengakses layanan pendidikan dan kesehatan, hak atas penghidupan yang layak, dan hak administrasi penduduk adalah salah satu hal

yang justru kurang diatur dalam Perda Perlindungan Anak. Menariknya, celah inilah yang justru digunakan oleh DP3A dan Yasmib untuk mendorong pengesahan Perwal Strategi Daerah (Strada) untuk Pencegahan Perkawinan Anak di Kota Makassar (Wawancara dengan Yasmib, 2023). Walikota Makassar pun mendukung inisiatif ini sepenuhnya. Perwal tersebut juga menggarisbawahi pentingnya kerja lintas sektor, di mana DP3A tidak lagi menjadi satu-satunya aktor kunci yang berkewajiban mengawal implementasi Perda Perlindungan Anak.

### Kota Yogyakarta

### Menyoal Komitmen Inklusi Sosial yang Belum Tuntas



Sebagai kota pendidikan dan destinasi pariwisata, Kota Yogyakarta memiliki karakter demografi yang heterogen. Kota ini memiliki jumlah penduduk sebanyak 455.535 jiwa (BPS, 2023) atau 11,18% dari seluruh penduduk provinsi DI Yogyakarta. Sementara itu, luas wilayahnya hanya 32,50 km<sup>2</sup> atau hanya 1,04% dari keseluruhan wilayah provinsi (BPS, 2023). Berdasarkan data dari situs Pemkot Yogyakarta, mayoritas penduduk Kota Yogyakarta beragama Islam (82,92 persen), disusul Katolik (10,23 persen), Kristen (6,40 persen), Hindu (0,13 persen), Buddha (0,31 persen), dan lainnya (0,01 persen). Sekalipun tidak terdapat data pasti tentang komposisi etnis penduduk di Kota Yogyakarta, namun profilnya sebagai pusat destinasi pendidikan di Indonesia mengindikasikan keberadaan masyarakat yang heterogen secara etnis.

Kota Yogyakarta memiliki karakteristik unik sebagai ibukota provinsi DI Yogyakarta, di mana tradisi lokal dipadukan dengan prinsip-prinsip demokrasi dalam tata kelola pemerintahan. Status keistimewaan DI Yogyakarta yang diperoleh melalui Undang-Undang (UU) No. 3 tahun 1950 memiliki akar filosofis dan sejarah politis yang mendalam (Azizah & Kurniadi, 2010).<sup>4</sup> Status keistimewaan ini menjadi lebih kuat ketika pemerintah pusat pada era 2000-an mulai menerapkan desain desentralisasi asimetris untuk beberapa provinsi dengan alasan-alasan yang bervariasi. Melalui Undang-Undang Keistimewaan No. 13 Tahun 2012, Provinsi DI Yogyakarta bukan hanya mengukuhkan

<sup>4</sup> Keistimewaan masih sebatas pada ketentuan gubernur dan wakil yang dipegang oleh Sri Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam. Dalam tulisan ini, alasan filosofis merujuk pada pengakuan negara atas keterbukaan Sultan dan warganya menerima kemajemukan sehingga dikaitkan dengan kohesivitas sosial yang mendukung pembentukan *nation-building* di awal kemerdekaan. Sedangkan, aspek kesejarahan-politis dikaitkan dengan inisiatif dan kesukarelaan Sultan dan Paku Alam untuk menyerahkan entitas mereka sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sejak awal kemerdekaan.

status keistimewaan terkait jabatan kepala daerah, tetapi juga memberikan kewenangan khusus bagi Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat untuk menata lembaga pemerintahan daerah dan mengatur urusan kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.

Status keistimewaan menjadikan DI Yogyakarta sebagai satu-satunya provinsi di Indonesia yang tidak menggelar pemilihan gubernur secara langsung. Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam secara *ex-officio* ditetapkan sebagai kepala daerah. Keberadaan keduanya dalam pemerintahan formal tidak sekedar mencerminkan kearifan lokal, melainkan juga memungkinkan integrasi nilai-nilai budaya dan tradisi ke dalam sistem pemerintahan daerah. Hal ini tercermin dari semangat Pemerintah Provinsi dalam memperkuat citra DI Yogyakarta sebagai “*city of philosophy*,” di mana konsepsi kosmologi Jawa yang menekankan prinsip-prinsip harmoni antar unsur kehidupan dipakai juga dalam pemerintahan, termasuk dalam melakukan intervensi kebijakan terhadap tantangan dan dinamika yang terjadi di seluruh wilayahnya (Purwadi, Widystuti & Suryanti 2016, 14-17).

Dalam kerangka desentralisasi khusus tersebut, pemilu legislatif di tingkat provinsi dan kabupaten/kota serta pemilu kepala daerah di tingkat kabupaten/kota tetap diselenggarakan sesuai dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional. Saat UU Keistimewaan mulai diberlakukan pada tahun 2012, Partai Golongan Karya (Golkar) dimana Sultan bergabung hingga tahun 2012, hanya menempati urutan ketiga dalam perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat provinsi (BPS, 2012). Demikian juga, Partai Nasional Demokrat dimana Sultan kemudian bergabung hingga tahun 2021, hanya mendapatkan lima dari 55 kursi DPRD di tingkat provinsi saat Pemilu 2019 (Hadi, 2019). Sejak Pemilu 2019, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) selalu memenangkan kursi terbanyak di DPRD Provinsi. Dominasi PDIP juga terjadi di DPRD di tingkat kota. Pada Pemilu 2019, PDI-P mendapatkan 13 dari 40 kursi, sementara Golkar hanya mendapatkan empat kursi. Partai lainnya yang mendapatkan kursi di DPRD Kota adalah Partai Amanat Nasional (PAN) sebanyak enam kursi, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) sebanyak lima kursi, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) sebanyak lima kursi, Partai Nasional Demokrat sebanyak empat kursi, Partai Demokrat sebanyak dua kursi, dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebanyak satu kursi (BPS, 2020). Meskipun demikian, selama tiga periode terakhir, pemilihan kepala daerah di Kota Yogyakarta selalu dimenangkan oleh Haryadi Suyuti yang berasal dari Partai Golkar. Pada Pemilu tahun 2006, Haryadi memegang posisi wakil walikota yang ia menangkan bersama walikota petahana, Herry Zudianto dari PAN. Selanjutnya, selama dua periode berturut-turut, Haryadi memenangkan pemilu sebagai walikota Yogyakarta.<sup>5</sup> Proses pemilu tentu berpotensi menghasilkan kekuatan politik yang berpotensi mengurangi dominasi Gubernur-Sultan. Namun, kehadiran prinsip-prinsip harmoni dan hierarki sosial ala Jawa masih mempengaruhi watak

<sup>5</sup> Untuk periode 2011-2016, Haryadi berpasangan dengan Imam Priyono dan diusung oleh Partai Golkar dan PDI-P. Sementara itu, untuk periode 2017-2022, Haryadi berpasangan dengan Heroe Poerwadi dan diusung oleh lima partai yaitu Partai Golkar, PAN, PKS, Partai Gerindra, dan Partai Demokrat (Ertanto, 2021).

dan dinamika politik di DI Yogyakarta. Pada umumnya, politisi di DI Yogyakarta tunduk pada hierarki sosial yang menempatkan Gubernur-Sultan dalam posisi yang lebih tinggi. Meskipun Sri Sultan Hamengku Buwono X dikenal sebagai sosok yang terbuka terhadap berbagai pandangan atau usulan, hierarki sosial tetap menjadi faktor yang mempengaruhi dinamika politik (Azizah & Akbar, 2017, 347–348). Oleh karenanya, meski pemilu dimenangkan partai politik yang tidak berafiliasi dengan Gubernur-Sultan, pertentangan terbuka antara partai politik dan pemimpin eksekutif nyaris tidak pernah muncul di publik.

Dengan mengamati peran aktor-aktor dalam proses kebijakan di atas, karakter rezim lokal di Kota Yogyakarta dapat diklasifikasikan sebagai rezim formalis-deliberatif. Dalam proses kebijakan, kehadiran institusi sosial-kultural telah melahirkan proses pembuatan kebijakan kota yang senantiasa mempertimbangkan posisi Gubernur-Sultan dan tunutan untuk menjaga harmoni. Namun di sisi lain, *elite* politik dan birokrasi di tingkat kota juga tetap dituntut untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat sebagai bentuk komitmennya terhadap prinsip-prinsip demokrasi.

Di tengah peta politik demikian, Pemerintah Kota Yogyakarta, terus menunjukkan komitmennya terhadap inklusi melalui inisiatif-inisiatif seperti program Kota Layak Anak atau Kecamatan Inklusi. Pemerintah kota, dalam hal ini Organisasi Perangkat Daerah (OPD), saling bermitra dengan sejumlah Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) pegiat isu-isu inklusi. Bagi kalangan OMS, OPD yang memegang peran penting dalam kebijakan merupakan mitra strategis untuk advokasi. Banyaknya OMS yang berinteraksi dengan OPD tidak hanya memperkuat kesepakatan umum tentang inklusi, namun juga semakin mengukuhkan peran OPD sebagai aktor penting dalam kebijakan inklusi. Sebagaimana data yang dihimpun oleh Bappeda Kota Yogyakarta, setidaknya terdapat 203 organisasi kemasarakatan dengan berbagai lingkup kerja yang menandakan tingginya minat dan perhatian masyarakat untuk isu-isu publik (Bakesbangpol, 2023). Berbagai kelompok minoritas, termasuk transpuan, mengakui bahwa Kota Yogyakarta pada dasarnya adalah kota yang mampu menyediakan ruang hidup yang cukup nyaman bagi mereka (FGD dengan perwakilan komunitas, 2023).

---

### **Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Kota Yogyakarta**

Berbagai situasi di atas berkontribusi pada indeks demokrasi provinsi yang baik. DI Yogyakarta memperoleh Indeks Demokrasi Indonesia tertinggi di Indonesia dengan skor 85,62 pada tahun 2022 (BPS, 2022). Kota Yogyakarta juga tampil sebagai pemerintah daerah yang aktif menerbitkan kebijakan formal yang jauh dari kesan eksklusi. Dari tiga Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), 204 Peraturan Daerah (Perda), 1.628 Peraturan Walikota (Perwal), 151 Keputusan Walikota (Kepwal), 10 Surat Edaran Walikota, dan 1 Keputusan Sekretaris Daerah (Setda) yang telah diterbitkan sejak tahun

2004, hampir tidak ada kebijakan yang judul maupun isinya bernada eksklusif. Beberapa kebijakan bahkan terasa inklusif karena bertujuan melindungi dan memenuhi hak kelompok rentan.

Hasil peninjauan kebijakan oleh tim peneliti menghasilkan beberapa temuan. Hanya terdapat satu kebijakan eksklusif yang secara eksplisit mendiskriminasi kelompok etnis minoritas, yaitu Instruksi Wakil Kepala Daerah DIY No. K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak atas Tanah kepada Warga Negara Indonesia Non-Pribumi. Meskipun begitu, terdapat 20 kebijakan lain di tingkat kota dan provinsi yang berkenaan dengan kelompok marginal cenderung tergolong dalam kebijakan eksklusif yakni tujuh kebijakan tipe implisit<sup>6</sup> dan 13 kebijakan non-implementasi<sup>7</sup>. Temuan ini juga terkonfirmasi dalam wawancara dan FGD yang kami lakukan dengan aktor-aktor OMS, birokrasi, akademisi, dan beberapa individu dari kelompok minoritas. Mereka sepakat bahwa kebijakan-kebijakan formal di Kota Yogyakarta memang tidak menyertakan teks yang secara eksplisit menunjukkan unsur diskriminasi atau eksklusi, namun hal ini tidak lantas menutup ruang bagi adanya tindak eksklusi pada tataran implementasi kebijakan.

Meskipun demikian, praktik eksklusi dan diskriminasi terhadap kelompok rentan tetap terjadi. Kota ini menjadi saksi penggerebekan pondok pesantren waria oleh organisasi masyarakat intoleran (Ulya, 2016), penyerangan terhadap gelaran pemutaran film tentang kekerasan politik masa lalu (Syaifulah, 2015), pembubaran paksa kegiatan kelompok minoritas keyakinan (Sucahyo, 2012), serta pelarangan demonstrasi di titik-titik strategis di pusat kota (Setyono, 2021). Pemerintah Kota Yogyakarta juga masih meninggalkan kelompok-kelompok minoritas yang dianggap sensitif, seperti kelompok minoritas gender, dari program-program reguler pemerintah. Karenanya, studi tentang kebijakan eksklusif di Kota Yogyakarta tetap relevan untuk dilakukan.

Dalam studi kasus kebijakan eksklusif dan diskriminatif kali ini, kami memilih tiga kebijakan untuk dianalisis. Tiga kebijakan tersebut adalah Peraturan Daerah (Perda) Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pemajuan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak-

6 UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY; Perda DIY Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; Perda DIY Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; Pergub DIY Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum Pada Ruang Terbuka; Peraturan Daerah DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Geladangan dan Pengemis; Peraturan Gubernur DIY Nomor 7 Tahun 2023 tentang Jaminan Kesehatan Semesta; Raperda DIY Pendanaan Pendidikan (Pungutan untuk Wali Murid dalam Biaya-Biaya Pendidikan).

7 Perda DIY Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Penghormatan; Perlindungan, dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas; Perda DIY Nomor 3 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Pendidikan bagi Peserta Didik Penyandang Disabilitas, Memiliki Potensi Kecerdasan, dan/atau Bakat Istimewa; Pergub DIY Nomor 50 Tahun 2017 tentang Sistem Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Khusus Bagi Penyandang Disabilitas; Perda Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pemajuan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas; Perwal Nomor 60 Tahun 2018 tentang Pedoman Pendataan Penyandang Disabilitas; Perwal Nomor 16 Tahun 2017 tentang Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas; Perwal Nomor 47 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusi; Perda Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2016 tentang Kota Layak Anak; Perwal Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Anak; Perwal Nomor 39 Tahun 2013 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Berbasis Gender; Perwal Nomor 62 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Bagi Korban Kekerasan Berbasis Gender Dan Trafficking; Perwal Nomor 106 Tahun 2016 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS; Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan Keluarga Miskin di Kota Yogyakarta.

hak Penyandang Disabilitas; Peraturan Walikota (Perwal) Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Anak; dan Perda Provinsi D.I. Yogyakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Gelandangan dan Pengemis (Perda Gepeng). Meskipun Perda Gepeng merupakan kebijakan di tingkat provinsi, implementasinya tetap melibatkan pemerintah kota/kabupaten, termasuk Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta.

Pertama, **Perda Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pemajuan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Penyandang Disabilitas** atau Perda Disabilitas yang merupakan bentuk komitmen tertinggi untuk menjamin dan melindungi hak penyandang disabilitas di Kota Yogyakarta. Kelompok disabilitas sendiri merupakan kelompok rentan yang paling diprioritaskan di Kota Yogyakarta. Sebanyak delapan peraturan termasuk 2 (dua) Peraturan Gubernur (Pergub), 2 Perda Provinsi, 1 Perda Kota, dan 3 Perwal dibuat untuk menjamin pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas.

Sebelum Perda Disabilitas terbit, Kota Yogyakarta telah memiliki Perwal Nomor 47 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusi. Kemudian, secara berturut-turut, muncul tiga Perwal yang masih berlaku sampai saat ini, yaitu Perwal Nomor 60 Tahun 2018 tentang Pedoman Pendataan Penyandang Disabilitas; Perwal Nomor 16 Tahun 2017 tentang Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak Disabilitas; dan Kepwal Nomor 207 Tahun 2017 tentang Penetapan Lokasi Kecamatan Percontohan Kota Inklusi di Kota Yogyakarta.

Komitmen pemerintah melalui Perda Disabilitas ditunjukkan dalam beberapa hal, termasuk pengakuan penyandang disabilitas sebagai kelompok rentan, terbelakang, dan/atau miskin. Perda tersebut merinci lima bentuk disabilitas yang diakui, yaitu disabilitas fisik, intelektual, mental, dan sensorik, serta menegaskan perlunya pengarusutamaan penyandang disabilitas di berbagai level, termasuk di bidang perlindungan hukum, pendidikan, pekerjaan, kewirausahaan dan koperasi, kesehatan, politik, keagamaan, keolahragaan, pariwisata dan seni budaya, serta kesejahteraan sosial, infrastruktur, permukiman, dan layanan publik. Perda Disabilitas juga memasukkan layanan kebencanaan, rehabilitasi, konsesi, pendataan, serta perlindungan penyandang disabilitas dari berbagai tindakan diskriminasi, penelantaran, penyiksaan, dan eksplorasi. Perda tersebut bahkan menjamin pembentukan komite khusus, Rencana Aksi Daerah (RAD), Kecamatan Inklusi, hingga penghargaan bagi mereka yang berjasa dalam upaya pemajuan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak disabilitas. Namun, di tengah semangat inklusi yang begitu kuat, potensi eksklusi muncul karena ketiadaan aturan turunan yang menghambat implementasi Perda No. 4 Tahun 2019. Misalnya, aturan turunan guna menjamin akses pendidikan, kesehatan, dan layanan publik lainnya, perlindungan hukum, juga lapangan pekerjaan di sektor formal.

Kedua, **Perwal Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Anak** yang diterbitkan sebagai respons atas meningkatnya kasus perkawinan

anak di Kota Yogyakarta. Perwal ini mencantumkan upaya-upaya pencegahan perkawinan anak melalui sinkronisasi kebijakan dengan program Kota Layak Anak, sosialisasi dan penguatan kelembagaan, serta pendampingan dan penguatan bagi anak yang mengajukan dispensasi perkawinan. Perwal ini juga mengatur tentang mekanisme pengaduan, pemantauan dan evaluasi. Semua upaya ini dilakukan berdasarkan asas non-diskriminasi, kepentingan anak, hak hidup dan kelangsungan hidup anak, perkembangan dan penghargaan terhadap anak, serta partisipasi anak (Pasal 2). Perwal ini juga menegaskan perlunya melindungi anak dari tindak kekerasan, putus sekolah, kemiskinan, serta kematian ibu dan bayi. Guna mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan, Perwal ini juga mengatur peran serta orangtua, anak, masyarakat, media massa, serta pemangku kepentingan dalam pencegahan perkawinan anak.

Namun, Perwal Nomor 7 Tahun 2019 menyimpan ironi tersendiri. Ketentuan yang mengatur tentang pelibatan unsur kearifan lokal dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan (Pasal 4 Ayat 1; Pasal 7 Ayat 5) dapat membuka ruang bagi hadirnya pihak-pihak – seperti anggota keluarga atau tokoh masyarakat – yang mendorong penggunaan cara pandang yang cenderung memperlemah *agency* anak. Mereka mungkin memiliki standar norma atau moral tertentu yang justru mendorong pengajuan dispensasi perkawinan dan karenanya mendukung adanya praktik perkawinan anak. Di sisi lain, Perwal Nomor 7 Tahun 2019 belum menjamin dan melindungi hak anak yang menikah untuk menyelesaikan pendidikan dasar. Perwal hanya mencantumkan bahwa pemerintah daerah berkewajiban untuk memenuhi hak anak untuk mengikuti wajib belajar dua belas tahun (Pasal 9 Poin i) tanpa mencantumkan mekanisme yang dapat dilakukan guna memastikan anak tersebut betul-betul menamatkan pendidikannya. Karena itulah, Perwal ini masih berpotensi membiarkan anak – khususnya anak perempuan – yang telah menikah kehilangan kesempatan bersekolah.

Selain itu, secara tekstual, Perwal Nomor 7 Tahun 2019 cenderung fokus pada penanganan kasus perkawinan anak, alih-alih pencegahannya. Kebijakan ini, misalnya, tidak menyertakan ketentuan hukuman pidana bagi pihak yang memaksakan perkawinan anak. Hal terjauh yang tercantum dalam Perwal ini adalah mewajibkan lembaga yang relevan untuk menindaklanjuti pengaduan pemakaian perkawinan anak dengan mengacu pada ketentuan yang berlaku (Pasal 10 ayat 4). Lembaga yang dimaksud antara lain Forum Perlindungan Korban Kekerasan (FPKK), Unit Pelaksana Teknis – Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (UPT – P2TP2A), Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga (LK3), dan Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS). Namun demikian, ketiadaan sanksi mengesankan kebijakan ini tidak memiliki daya paksa untuk mencegah perkawinan anak.

Ketiga, **Perda Provinsi DI Yogyakarta No.1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis** atau Perda Gepeng yang cenderung dibuat untuk keperluan penataan

lingkungan perkotaan meski Perda ini juga mencantumkan pemberdayaan gelandang dan pengemis sebagai salah satu tujuannya (Pasal 3). Perda Gepeng menyatakan bahwa tujuan tersebut perlu diwujudkan melalui berbagai upaya yang bersifat preventif, koersif, rehabilitatif, dan integratif. Perda juga menjamin pengutamaan asas-asas kemanusiaan dan keadilan (Pasal 2). Pada tataran implementasi, Perda Gepeng mengatur pembagian kerja antara Pemerintah Provinsi (Pemprov) dan Pemerintah Kabupaten/Kota (Pemkab/Pemkot). Pemprov bertanggung jawab atas upaya preventif dan rehabilitasi, seperti pembinaan di Rumah Perlindungan Sosial (RPS). Sementara itu, upaya koersif seperti penjangkauan dan penertiban menjadi tugas OPD yang berwenang dalam penyelenggaran ketentraman dan ketertiban umum (Pasal 9), yaitu Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang berada di bawah wewenang Pemkab/Pemkot.

Merujuk pada teks kebijakan, ada beberapa ketentuan di dalam Perda Gepeng yang berpotensi menyebabkan eksklusi. Pertama, Pasal 5 mendefinisikan gelandangan sebagai anggota masyarakat tanpa Kartu Tanda Penduduk (KTP), tanpa tempat tinggal yang pasti/tetap, tanpa penghasilan yang tetap, serta tanpa rencana hari depan anak-anaknya maupun dirinya. Definisi ini sangat mudah dilekatkan pada transpuan, terutama mereka yang berprofesi sebagai pekerja jalanan. Padahal, persoalan kepemilikan identitas kependudukan, kesulitan mencari pekerjaan tetap dan tempat tinggal, serta ketiadaan rencana masa depan adalah rentetan masalah yang muncul karena identitas transpuan yang belum diterima secara formal dan sosio-kultural.

Kedua, Pasal 6 mendefinisikan pengemis sebagai anggota masyarakat dengan mata pencaharian yang bergantung pada belas kasihan orang lain, berpakaian kumuh, compang-camping dan tidak sewajarnya, berada di tempat-tempat umum, serta memperalat untuk merangsang belas kasihan orang lain. Lagi-lagi, istilah “berpakaian yang tidak sewajarnya” berpotensi menghadirkan penggunaan standar moral tertentu untuk menghakimi kelompok transpuan jalanan.

Ketiga, Perda Gepeng juga memiliki beberapa ketentuan yang kontradiktif. Misalnya, ketentuan tentang upaya koersif membenarkan penggunaan paksaan dan kekerasan yang berseberangan dengan asas non kekerasan yang diatur di Pasal 2. Begitu pula dengan sanksi berupa hukuman kurungan enam minggu dan/atau denda. Sanksi ini membatasi pilihan hukum para masyarakat jalanan yang jarang memiliki kapasitas ekonomi untuk membayar denda.

Keempat, Perda Gepeng juga tidak memberi penjelasan tentang peran serta masyarakat dalam implementasi kebijakan. Ketiadaan penjelasan ini dapat memberi celah bagi ormas intoleran untuk menggunakan kekerasan pada kelompok marginal atas nama penerapan peraturan.

## **Peta Aktor dan Proses Kebijakan**

Dengan berbagai potensi eksklusi di atas, maka penting untuk merunut kembali bagaimana peraturan-peraturan tersebut dirumuskan, dinamika implementasinya, hingga dampaknya pada kelompok marginal melalui pemetaan aktor-aktor kebijakan. Berdasarkan studi kasus Kota Yogyakarta, terdapat empat aktor yang berperan besar dalam proses pembuatan kebijakan.

Pertama, Gubernur-Sultan yang memiliki pengaruh terhadap prioritas agenda kebijakan dan implementasinya di Kota Yogyakarta. Sekalipun sinkronisasi kebijakan antara pemerintah kota dan provinsi merupakan salah satu standar umum dalam birokrasi Indonesia, namun kuatnya pengaruh institusi kultural dalam birokrasi lokal mewarnai relasi antara pemerintah kota/ kabupaten dengan provinsi. Sehingga, pola hubungan yang pada umumnya bersifat legal-formal bergeser menjadi sosio-kultural dengan basis evaluasi tersendiri. Kondisi ini berpotensi membatasi pilihan, proses, dan cakupan kebijakan di level kota.

Kedua, birokrasi Pemkot Yogyakarta. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan aktor utama sekaligus *intermediary* dalam proses kebijakan. Dalam hubungannya dengan provinsi, perannya sebagai implementator kebijakan provinsi turut mempengaruhi prioritas kebijakan Pemerintah Kota (Pemkot). Salah satu narasumber dari OPD di Kota Yogyakarta menjelaskan bahwa, secara umum, Kota Yogyakarta merencanakan dan menata kebijakannya dengan mempertimbangkan keberadaan kebijakan pada level provinsi. Pemkot tidak akan membuat kebijakan yang bertentangan dengan provinsi, meskipun Pemkot tetap dapat membuat kebijakan yang belum diatur di provinsi. OPD juga biasa berada di antara dua posisi: di antara eksekutif dengan legislatif; dan di antara eksekutif dengan masyarakat sipil. Dalam perannya sebagai mitra lembaga legislatif, OPD cenderung menjalin interaksi langsung dengan individu politisi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka sinkronisasi *agenda setting* kebijakan dan penyerapan anggaran Dewan. Dalam perannya sebagai penjaga teknokrasi kebijakan, OPD memfasilitasi pembentukan komite-komite kebijakan untuk mempertemukan berbagai pihak termasuk menjaring masukan dari masyarakat.

Ketiga, Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan beragam kelompok, aliansi, atau kaukus yang mereka dirikan. Di Kota Yogyakarta, OMS selama ini melakukan advokasi dengan berjejaring dengan birokrasi guna mempengaruhi proses *agenda-setting* dan implementasi kebijakan. Terkadang, OMS di Kota Yogyakarta juga berupaya mempengaruhi proses kebijakan melalui jejaringnya dengan individu politisi tertentu di DPRD, meski jalur advokasi ini sering terlewatkan karena proses legislasi yang cenderung tertutup.

Keempat, anggota Dewan atau politisi di lembaga legislatif. Selama proses penelitian ini, anggota Dewan teridentifikasi sebagai aktor kebijakan yang paling sulit dihubungi.

Wawancara dengan beberapa OMS juga mengungkapkan kecenderungan OMS untuk memilih menjalin hubungan dengan birokrasi, daripada lembaga legislatif. Selain karena OPD yang dianggap terbuka dengan berbagai masukan, OMS juga melihat bahwa pola kerja politisi dalam isu inklusi cenderung bersifat individual sehingga tidak selalu terjangkau oleh advokasi yang terorganisir. Karenanya, beberapa pihak beranggapan bahwa DPRD Kota seringkali bekerja tanpa pelibatan masyarakat sipil. Kalaupun ada, pelibatan tersebut dimungkinkan terjadi karena terdapat jejaring individual dengan politisi, alih-alih kepartaian.

Ketiga kebijakan yang kami teliti juga menempuh proses perumusan yang berbeda-beda. **Perda Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2019** dapat dikatakan terbit melalui proses yang lengkap, namun lambat melalui jalur kolaborasi antara DPRD Kota dan koalisi OMS. Kebijakan ini baru terbit lima tahun setelah audiensi antara Forum Penguatan Hak-Hak Penyandang Disabilitas (FPHPD) dengan Komisi D DPRD Kota pada 2014. Lambatnya proses kebijakan disebabkan karena DPRD Kota merasa harus menunggu pengesahan UU Nomor 8 Tahun 2016 untuk keperluan sinkronisasi substansi kebijakan:

*“ Tahun 2014 Kota Yogyakarta sudah memiliki Komite Disabilitas, [...] lebih mirip forum SKPD yang ditambahkan perwakilan organisasi disabilitas. [...] Kita terlambat karena menunggu UU Nomor 8 Tahun 2016 selesai dibuat. Bersamaan dengan desakan berbagai pihak, Pemkot sepakat untuk jalan lebih dulu, Dinas dan Komite Disabilitas [...] menyusun draft Raperda. Di luar pemerintahan, terdapat OMS disabilitas dari luar Kota Yogyakarta yang memiliki program untuk penyusunan kebijakan dan telah membuka komunikasi ke Ketua DPRD, sehingga terjadilah pembahasan untuk membandingkan dua draft yang sudah ada. Prosesnya berjalan lama dengan berbagai pola konsultasi, ada yang melibatkan masyarakat dan organisasi disabilitas, ada juga yang hanya anggota Dewan dengan Pemkot dan Komite Disabilitas. Pada akhirnya, Rancangan Perda Disabilitas selesai dibuat, meskipun masih ada beberapa substansi yang bolong. ”*

---

#### **Wawancara dengan Ketua OMS disabilitas Kota Yogyakarta, 2023**

---

Proses kebijakan juga sempat terhambat karena ditolaknya naskah Ranperda oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi DIY pada tahun 2017. Saat itu, naskah Ranperda belum dianggap menyertakan aspirasi dari jaringan disabilitas dan hanya menyalin ketentuan UU Nomor 8 Tahun 2016. Setelah berbagai protes dan desakan dari masyarakat sipil, Panitia Khusus (Pansus) Ranperda Disabilitas akhirnya dibentuk dan berhasil mengantarkan Ranperda hingga disahkan oleh DPRD Kota pada 1 Maret 2019.

Sementara itu, **Perwal Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Anak** hadir atas inisiasi dari pemerintah kota. Walikota Yogyakarta saat itu menyatakan bahwa

kebijakan ini dikeluarkan sebagai respons atas banyaknya permintaan dispensasi usia perkawinan karena alasan kehamilan tak diinginkan. Sepanjang 2017 hingga 2018, Pemkot Yogyakarta menerima 59 pengajuan dispensasi usia perkawinan (adminwarta, 2018). Inisiasi kebijakan ini menariknya muncul setelah gagalnya advokasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Koalisi 18+ untuk *judicial review* atas UU Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan (Koalisi Perempuan Indonesia, 2017). Pemberian dispensasi perkawinan pada anak dianggap sebagai legalisasi negara atas perkawinan anak yang tidak menyelesaikan akar penyebab perkawinan anak, seperti alasan ekonomi, kehamilan tak diinginkan, atau lainnya (PKBI, 2015; Gusriandini, 2016).

**Perda Provinsi DI Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis** juga diinisiasi oleh Pemprov melalui beberapa OPD, termasuk Dinas Sosial dan Satpol PP, pada tahun 2007. Kala itu, aktivis OMS menentang keras Ranperda Gepeng yang muncul hampir bersamaan dengan Ranperda tentang Penanggulangan HIV/AIDS karena kedua Ranperda dianggap menempatkan kelompok jalanan sebagai sumber persoalan sosial. Kedua Ranperda mengkategorikan kelompok masyarakat jalanan sebagai Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang berpotensi memparah marginalisasi daripada mengutamakan aspek perlindungan kelompok miskin kota. Pada saat itu, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) Yogyakarta, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta, dan sejumlah OMS lainnya lantas membentuk Aliansi Jogja untuk Keberagaman sebagai wadah advokasi untuk kelompok jalanan dan miskin kota yang mengalami multi-eksklusi, seperti transpuan dan perempuan pekerja seks. Penolakan terhadap Ranperda Gepeng tidak terbatas pada *lobbying* di tataran legislatif, tetapi juga melibatkan aksi protes dan demonstrasi:

“ Raperda Gepeng di tahun 2007 [...] getol di DPRD karena punya hubungan dekat [catatan: dengan seorang anggota dewan]. Jadi, bisa pakai jalur lobi di dalam, tetapi waktu itu mass action kenceng banget antara tahun 2007-2010. Termasuk dari litigasi dan non-litigasi. [...] Salah satu manajer [catatan: di OMS] bisa menggandeng ibu [catatan: politisi perempuan berpengaruh] It worked! Ranperda Gepeng berhasil digagalkan.”

**Wawancara dengan akademisi-aktivis, 2023**

Setelah keberhasilan pada tahun 2010, masyarakat sipil dikejutkan oleh terbitnya Perda Gepeng tahun 2014. Bagi sebagian dari mereka, terbitnya perda merupakan akibat dari melemahnya advokasi imbas dari berkurangnya dukungan dari lembaga donor serta mengendurnya jejaring dengan politisi dan pejabat birokrasi. Advokasi masyarakat sipil juga disebutkan menurun setelah bermunculan kekerasan oleh ormas, misalnya kasus pembubaran diskusi buku *Allah, Liberty, and Love* karya Irshad Manji di Kantor Yayasan Lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKiS) pada 9 Mei 2012 (Michellia & Hajar, 2012).<sup>8</sup> Selain

<sup>8</sup> Misalnya, penyerangan fisik pada diskusi buku *Allah, Liberty, and Love* karya Irshad Manji di Yogyakarta, 9 Mei 2012 (Michellia dan Hajar, "Selenggarakan Diskusi Irshad Manji, Kantor LKiS Diserang").

itu, proses perumusan kebijakan yang tertutup membuat beberapa aktivis OMS merasa kecolongan:

---

“ Proses legislasi [...] tahun 2014 dimunculkan kembali dengan komposisi pengusul yang berbeda dengan tahun 2006. Kami kecolongan karena gagal mengawal isu dan kebijakan yang masih sama dengan Ranperda Gepeng di tahun 2006.

#### **Wawancara dengan aktivis transpuan, 2023**

---

Setelah terbitnya Perda Gepeng tahun 2014, beberapa OMS yang terdiri dari LBH Yogyakarta, PKBI DIY, Save Streets Children, Ikatan Waria Yogyakarta (IWAYO) membentuk Kaukus Perda Gepeng dan menggelar aksi protes (Natalia, 2015). Mereka juga melakukan audiensi dengan DPRD Provinsi untuk menuntut diterbitkannya peraturan turunan yang dapat mencegah terjadinya kekerasan pada anggota masyarakat yang ditangkap (Humas DPRD DIY, 2015). Secara individual, aktivis OMS juga mendekati jejaring mereka di birokrasi daerah terlebih setelah implementasi Perda Gepeng ternyata cenderung bersifat koersif, diskriminatif, serta sarat stigmatisasi terhadap kelompok transpuan:

---

“ Perda ini sebetulnya tidak ada pasal-pasal yang mengkriminalisasi. Namun, pemahaman orang-orangnya [catatan: aparat] saja yang terbatas. Tapi, saya sendiri saja ditahan satu bulan di camp assessment karena mengamen. Makanya, saya bilang ke [...catatan: pejabat dinas] untuk memberikan anggaran Desa Menanti [catatan: program] kepada kami saja daripada solusi yang diberikan tidak menuntaskan masalah secara komprehensif. Namun, beliau tidak menyetujuinya akibat posisinya sebagai pejabat publik.

#### **Wawancara dengan aktivis transpuan, 2023**

---

### **Dinamika Implementasi Kebijakan**

Kebijakan di Kota Yogyakarta yang secara tekstual menunjukkan komitmen inklusi juga tampak pada alokasi penganggarannya. Sejak 2021 atau tahun kedua setelah diterbitkannya Perda Disabilitas, Pemkot telah memasukkan nomenklatur penyandang disabilitas pada komponen anggaran rehabilitasi sosial dasar untuk kelompok rentan<sup>9</sup> di anggaran Dinas Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi<sup>10</sup>. Pemkot juga telah memasukkan

9 Komponen anggaran untuk Rehabilitasi Sosial Dasar Penyandang Disabilitas Terlantar, Anak Terlantar, Lanjut Usia Terlantar, serta Gelandangan Pengemis di Luar Panti Sosial meliputi alokasi untuk: (1) keperluan dasar seperti penyediaan permakanan, sandang, dan alat bantu; (2) pemberian pelayanan reunifikasi keluarga; (3) pemberian bimbingan fisik, mental, spiritual, dan sosial; pemberian bimbingan sosial kepada keluarga; (4) fasilitasi pembuatan Nomor Induk Kependudukan, Akta Kelahiran, Surat Nikah, dan Kartu Identitas Anak; (5) pemberian akses ke layanan pendidikan dan kesehatan dasar; dan (6) pemberian layanan kedaruratan; pemberian pelayanan penelusuran keluarga pemberian layanan rujukan.

10 Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2020, Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2021, Perda Kota Yogyakarta No-

pembiayaan untuk unit-unit pendukung, seperti Unit Pelaksana Teknis (UPT) Layanan Disabilitas Bidang Pendidikan dan *Resource Center* mulai tahun 2022 dan Unit Layanan Disabilitas Ketenagakerjaan mulai tahun 2023. Komitmen anggaran serupa juga ada di Dinas Pendidikan yang menyertakan nomenklatur pembiayaan untuk literasi inklusi sosial. Di luar itu, beberapa OPD juga tampak menyertakan pembiayaan inklusi meskipun tidak selalu memunculkannya sebagai nomenklatur. Misalnya, dalam mata anggaran Dinas Kesehatan, Dinas Pekerjaan Umum, Bappeda, dan lainnya (Wawancara dengan OPD, 2024). Dari sisi besaran alokasi, keberadaan unit-unit pendukung inklusi sempat memperbesar anggaran untuk kebijakan inklusif di Dinas Sosial dan Ketenagakerjaan pada tahun 2022 dan 2023. Namun, pembiayaan untuk rehabilitasi sosial mengalami penurunan pada 2024 mungkin karena “diambilnya” sejumlah agenda pembiayaan untuk kelompok rentan oleh pemerintah di level yang lebih tinggi untuk keperluan-keperluan tahun pemilu (wawancara dengan OPD, 2024). Meskipun demikian, di tengah keberadaan kebijakan dan anggaran yang cukup inklusif, pelaksanaan kebijakan inklusif di Kota Yogyakarta tetap berpotensi menimbulkan eksklusi karena beberapa masalah, seperti kurangnya instrumen peraturan turunan dan kelembagaan teknis, kerumitan pendataan, serta problem dalam interpretasi aparat terhadap kebijakan.

**Kurangnya instrumen peraturan turunan dan kelembagaan teknis** menghambat implementasi kebijakan dan memperbesar potensi eksklusi. Sebagai ilustrasi, berdasarkan wawancara yang kami lakukan dengan OMS dan OPD yang bekerja untuk isu disabilitas, Komite Disabilitas dan Biro Hukum Tata Pemerintahan menyatakan baru bekerja pasca pandemi untuk meninjau Perda Disabilitas dan menentukan agenda kerja. Hal ini berujung pada keterlambatan pembentukan kelembagaan pendukung Perda Disabilitas. Pada sektor pendidikan, Unit Layanan Disabilitas (ULD) baru berdiri tahun 2022. Karenanya, ULD belum populer untuk dimanfaatkan secara optimal oleh masyarakat yang semestinya bisa mendapatkan rekomendasi jenis pendidikan yang sesuai dengan ragam disabilitasnya. Pihak sekolah juga belum memiliki literasi yang cukup tentang hak disabilitas. Akibatnya, banyak sekolah hanya bersedia menerima anak dengan disabilitas sensorik dan fisik. Situasi ini diperburuk dengan keterbatasan guru pendamping, kurikulum, metode belajar, dan infrastruktur sekolah yang belum sesuai dengan kebutuhan anak dengan disabilitas. Alhasil, peserta didik dengan disabilitas terpaksa mengundurkan diri dari sekolah umum.

Kurangnya instrumen peraturan turunan dan kelembagaan teknis juga dapat disebabkan oleh keberadaan pasal yang bertentangan. Misalnya, dalam rangka pelaksanaan Perwal Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Anak, Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DP3AP2KB) Kota Yogyakarta telah mengagendakan sejumlah program turunan termasuk mendukung program Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM), menye-

---

mor 5 Tahun 2022, Perda Kota Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2022, dan Perda Kota Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2023. Seluruhnya memiliki judul tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di setiap tahunnya.

diakan layanan psikolog melalui Puskesmas, menyelenggarakan edukasi dan sosialisasi kepada remaja mengenai ketahanan keluarga, mempromosikan pembentukan Kampung Ramah Anak, Kelurahan Ramah Anak, serta Kemandren Ramah Anak. Namun, implementasi kebijakan pencegahan perkawinan anak tidak dapat berjalan maksimal karena penyertaan aturan tentang mekanisme dispensasi usia perkawinan, terutama setelah adanya penyederhanaan prosedur pengajuan dispensasi usia perkawinan pada Februari 2022 (Raditya, 2022).

Lebih lanjut, Perwal belum menyediakan mekanisme untuk memastikan terpenuhinya hak-hak dasar anak yang menikah. Padahal, anak perempuan yang menikah, terutama karena kehamilan yang tidak diinginkan, cenderung meninggalkan sekolah formal. Konsekuensinya, mereka yang ingin menyelesaikan jenjang pendidikan dasar harus mengambil skema pendidikan nonformal. Permasalahannya, praktik mengundurkan diri dari sekolah ini secara umum diterima sebagai solusi ‘kekeluargaan’ atau ‘kearifan lokal’:

---

“ Bukan karena sekolahnya menolak, tidak. Tapi anaknya sendiri dan orang tuanya yang kemudian menarik diri karena perubahan-perubahan [catatan: perubahan tubuh karena kehamilan] tadi. Itu juga takut bullying di sekolah.”

---

#### FGD dengan perwakilan komunitas, 2023

---

Karena kecenderungan tersebut, mekanisme lain yang sebenarnya bisa dijajaki sebagai solusi untuk menjamin pendidikan anak yang sudah menikah tidak pernah didiskusikan:

---

“ Tidak bersekolah secara fisik tidak berarti harus dikeluarkan. [...] Anak-anak seperti ini bisa [...] tidak bersekolah tapi tetap statusnya murid sekolah di situ dan diajar secara privat jarak jauh dan sebagainya. Bisa. Seperti anak-anak narkoba itu ya [...] Harusnya itu ada treatment khusus yang masuk kategori rehabilitasi tapi tidak sama tentu proses rehabilitasinya dengan kategori narkoba. [...] Statusnya masih murid di SMA X, tapi belajarnya tidak dikelas. Dalam proses belajar itu dia bisa dititipkan ke Dinas Pendidikan, Dinas Sosial. Itu bisa [...] tapi dugaan saya tidak mudah prosedurnya.”

---

#### Wawancara dengan Kepala Ombudsman RI Perwakilan Provinsi D.I. Yogyakarta, 2023

---

**Kerumitan pendataan** juga menghambat implementasi peraturan yang di atas kertas bersifat inklusif. Dalam kasus Perda Disabilitas, misalnya, pendataan jumlah dan jenis penyandang disabilitas memerlukan koordinasi antara Pemkot dan OMS. Tanpa pendataan yang baik, negara tidak dapat mengupayakan penyediaan alat bantu secara optimal, memeratakan akses, membangun sarana dan prasarana yang sesuai kebutuhan, serta menyediakan prosedur layanan yang memadai. Lemahnya pendataan juga ber-

dampak pada terhambatnya mobilitas penyandang disabilitas di ruang publik dan partisipasi mereka di proses-proses kebijakan atau aktivitas publik.

Kalaupun peraturan turunan dan lembaga teknis sudah didirikan, sebuah kebijakan berpotensi menciptakan eksklusi dan implementasi karena **permasalahan interpretasi aparat pelaksana peraturan turunan** tersebut. Hal ini terjadi, misalnya, pada implementasi Perda Gepeng. Secara formal, Perda Gepeng menggunakan istilah Rumah Perlindungan Sosial (RPS) sebagai sarana pembinaan dan perlindungan bagi gelandangan dan pengemis sebelum mendapat pelayanan lanjutan. Namun, RPS atau *camp assessment* tersebut pada praktiknya menimbulkan banyak kontroversi berbagai perlakuan tidak manusiawi maupun stigmatisasi terhadap mereka yang ditangkap.

Setelah berbagai protes tentang praktik-praktik yang tidak humanis, Pemprov menerbitkan Pergub DIY Nomor 37 Tahun 2017 yang berisi tata laksana pelaporan, peneritian, penjangkauan hingga penanganan masalah gelandangan dan pengemis. Melalui peraturan ini, Pemprov menekankan bahwa keterlibatan Satpol PP hanya terbatas pada penertiban dengan waktu pelaksanaan yang tentatif, paling sedikit tiga kali dalam satu bulan. Kebijakan turunan tersebut memang mengendurkan potensi kekerasan terhadap masyarakat jalanan dan miskin kota. Sayangnya, Pergub tidak membebaskan mereka dari ancaman penangkapan. Pelibatan unsur masyarakat juga berpotensi menciptakan eksklusi, apalagi ketika desakan dari masyarakat datang dari kelompok intoleran:

---

*“ Memang ada beberapa peristiwa yang terjadi, gesekan itu. [...] Tapi di sisi lain itu juga, kadang-kadang masyarakat menginginkan itu. Ada sebagian masyarakat, kalau masyarakat menginginkan itu [catatan: transpuan dan pengamen jalanan] ditertibkan.”*

---

#### **Wawancara pejabat Satpol PP, 2023**

---

Guna merespons berbagai praktik kekerasan yang terjadi, beberapa elemen dari kelompok transpuan mengubah strategi advokasi karena mereka meyakini bahwa pengalaman kekerasan terjadi karena kurangnya pengetahuan aparat yang berwenang tentang komunitas transpuan. Mereka lantas, mengubah strategi komunikasi dengan aktor pemerintah guna membuka ruang-ruang negosiasi. Alhasil, penangkapan dan razia terhadap transpuan relatif menurun. Transpuan juga mulai dilibatkan dalam proses-proses kebijakan di Musrenbang Kelurahan dan Kecamatan, bahkan di Rapat Paripurna DPRD DIY. Mereka juga sekarang sudah masuk sebagai penerima bantuan usaha/sosial dari Dinas Sosial. Beberapa kelompok bahkan memperoleh peluang ekonomi dan pengakuan yang selama ini diharapkan:

---

“ Ada semacam bargaining position saat itu yang salah satu hasilnya adalah ditunjuknya Yayasan Kebaya sebagai mitra dari Dinsos untuk pengadaan makanan untuk shelter. Selain itu, secara resmi Kebaya ditunjuk sebagai shelter ODHIV. Semenjak saat itu komunitas transpuan sering berdialog dengan pemerintah kota, utamanya OPD terkait untuk saling berbagi peran. ”

---

#### **Wawancara dengan aktivis transpuan senior, 2023**

---

Namun, capaian baik di atas masih meninggalkan catatan. Menurut salah satu narasumber yang kami wawancarai, menurunnya tindakan represif terhadap kelompok transpuan juga terjadi di tengah vakumnya kegiatan-kegiatan edukasi publik tentang hak-hak minoritas gender. Di sisi lain, kondisi pandemi sepertinya mengalihkan perhatian ormas intoleran dari para kelompok marginal, termasuk kelompok transpuan. Berdasarkan wawancara kami dengan salah satu transpuan, kebijakan-kebijakan inklusif yang sudah ada, hanya bisa menyentuh sebagian kelompok transpuan saja, terutama mereka yang tergabung di OMS yang *established*. Karenanya, masih banyak transpuan yang memilih berusaha sendiri untuk mendapatkan layanan pemerintah dan mengamankan dirinya dari masyarakat yang belum sepenuhnya menerima keberadaan mereka.

---

### **Dampak dan Evaluasi Kebijakan**

Tiga kebijakan di atas menunjukkan bahwa eksklusi masih terjadi, sekalipun kebijakan yang ada menjanjikan inklusi. Hingga penelitian ini dilakukan, masing-masing pemangku kebijakan masih berfokus pada prioritas kerja masing-masing. Keberadaan Perda Disabilitas cenderung dianggap sebagai penanda bahwa urusan perlindungan hak disabilitas sudah selesai. Alhasil, penyandang disabilitas dan OMS pendampingnya saat ini masih berlutut menyelesaikan permasalahan-permasalahan “klasik,” seperti keterbatasan akses pendidikan, pekerjaan, transportasi, kesehatan, alat bantu kesehatan, dan partisipasi pada sektor publik lainnya.

Demikian halnya dengan Perwal Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan Anak. Kebijakan ini belum efektif mengendalikan laju permintaan dispensasi usia perkawinan. Dalam Laporan Data Gender dan Anak tahun 2022, DP3AP2KB Kota Yogyakarta mencatat 56 pasangan yang mengajukan dispensasi usia perkawinan dimana 54 diantaranya disetujui. Sekitar 90% pengajuan berlatar belakang Kehamilan yang Tidak Diinginkan (KTD). Pengadilan Agama Kota Yogyakarta memiliki data yang berbeda. Pada tahun 2022, Pengadilan Agama Kota Yogyakarta menerima 65 anak yang mengajukan dispensasi, terdiri atas 22 laki-laki dan 43 perempuan. Sementara itu, Komisi Perlindungan Anak Indonesia Daerah (KPAID) Kota Yogyakarta mencatat adanya 71 kasus perkawinan anak pada tahun 2022. Terlepas dari pendataan yang berbeda-beda, seluruhnya menunjukkan peningkatan pengajuan dispensasi usia perkawinan, terutama

jika dibandingkan dengan data sebelum pengesahan Perwal. Temuan ini ironis karena berkebalikan dengan program Kota Ramah Anak yang telah dipopulerkan untuk banyak keperluan, termasuk bisnis dan pariwisata di Yogyakarta. Hal ini juga mengindikasikan bahwa terdapat skala prioritas yang berbeda antara kebijakan terkait anak yang satu dan yang lainnya.

Berbeda dengan dua kebijakan lainnya, Perda Gepeng yang sempat menciptakan kontroversi dalam proses perumusan dan penerapannya justru telah mendorong evaluasi yang berujung pada perbaikan kebijakan. Dorongan perbaikan dan kontrol telah dilakukan terutama terkait mekanisme penanganan masyarakat yang dikategorikan sebagai gelandangan dan pengemis, perbaikan infrastruktur penampungan (*camp assessment*), dan lahirnya Pergub yang mengatur tata laksana penanganan pada tahun 2017.

Rezim kebijakan formalis-deliberatif di Kota Yogyakarta memang berhasil menerbitkan kebijakan yang secara tekstual inklusif. Meskipun terdapat ruang partisipasi bagi berbagai pemangku kepentingan dalam proses kebijakan, namun beberapa tahapan kebijakan cenderung tertutup dan karenanya menciptakan celah yang memungkinkan proses-proses kebijakan berlangsung tanpa pengawasan. Keterbatasan ini pada akhirnya membuka peluang bagi munculnya eksklusi pada tataran implementasi kebijakan.



### Kesimpulan...

Dari hasil studi kasus di atas, dapat disimpulkan bahwa **kebijakan eksklusif dan diskriminatif di dua kota bisa dikategorikan dalam tipe implisit dan non-implementatif**. Artinya, keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif tidak selalu termanifestasi dalam teks kebijakan yang eksplisit. Kebijakan yang seringkali bahkan mencantumkan kata-kata “perlindungan” dan “pencegahan” dapat menyimpan berbagai potensi eksklusi dan diskriminasi, terutama dalam ranah implementasinya. Di Kota Makassar, potensi eksklusi masih ada dalam implementasi beberapa peraturan tentang perlindungan anak dan pengarusutamaan gender. Sementara di Kota Yogyakarta, potensi eksklusi masih ada dalam implementasi beberapa kebijakan tentang pencegahan perkawinan anak, penanganan gelandangan dan pengemis, serta hak penyandang disabilitas.

Kebijakan-kebijakan yang dikaji dalam penelitian ini secara umum melibatkan aktor multipihak, baik pada tahap inisiasi (*agenda setting*), formulasi, hingga implementasi kebijakan. Namun, keterlibatan masing-masing aktor muncul dalam derajat yang berbeda pada setiap tahapan kebijakan. **Tahapan legislasi atau formulasi kebijakan biasanya menjadi tahapan yang cenderung eksklusif karena hanya melibatkan aktor-aktor dari lembaga eksekutif dan legislatif, dan kurang melibatkan aktor non-pemerintah**.

**tah.** Oleh karena itu, pengawalan isu inklusi sosial di tahapan legislasi sangat bergantung pada komitmen politisi yang duduk di lembaga legislatif daerah maupun pada pejabat eksekutif yang memiliki komitmen terhadap isu-isu inklusi. Jejaring dengan politisi di lembaga legislatif, maupun dengan aktor di birokrasi, menjadi kunci agar OMS dapat memasukkan agenda inklusi sosial ke proses perumusan kebijakan. Permasalahan-nya, komitmen politisi di lembaga legislatif dan eksekutif sangat rentan berubah karena agenda inklusi belum menjadi bagian dari platform partai politik, tetapi masih menjadi bagian dari komitmen individual masing-masing politisi. Akibatnya, proses advokasi kebijakan sering mengalami kemacetan manakala politisi yang bersangkutan tidak terpilih lagi. Partai politik sebagai “rumah” para politisi juga pasti melakukan kalkulasi tentang sejauh apa agenda inklusi akan bermanfaat secara elektoral. Akibatnya, setiap kali proses pergantian politik terjadi, OMS yang mengusung agenda inklusi harus mengulangi proses advokasi kebijakan dari awal, mulai dari mengidentifikasi politisi mana yang dapat diajak bekerja sama, menyelaraskan visi dan misi, hingga mengagendakan tahapan advokasi.

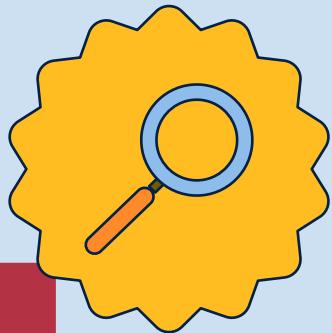
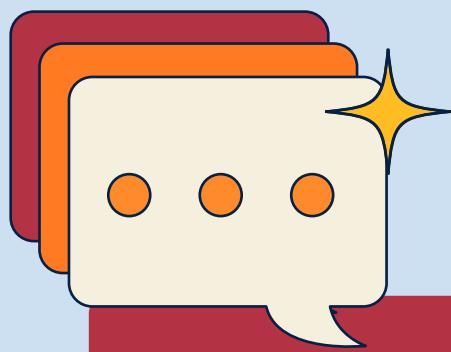
Keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif dengan tipe implisit dan non-implementatif juga dapat memperdalam multi-eksklusi yang dialami kelompok marginal, terutama mereka yang memiliki identitas berlapis (*intersectional*). Ada **banyak faktor yang menjadi penyebab membesarnya potensi eksklusi**. Di Kota Makassar misalnya, ada ketidaksesuaian antara mandat kebijakan dan realisasi anggaran, ketiadaan aturan turunan, kompleksitas dalam koordinasi antar OPD pelaksana kebijakan, belum terlembaganya komitmen untuk mendorong agenda kebijakan inklusi, atau bahkan kelemahan dari kebijakan yang ada dalam menangkap realitas masalah yang multi-sektoral atau interseksional. Hal ini menjadi penyebab mengapa implementasi kebijakan yang secara teks-tual sudah inklusif masih berpotensi memunculkan eksklusi dan diskriminasi pada kelompok marginal. Sementara di Kota Yogyakarta, kurangnya instrumen peraturan turunan dan kelembagaan teknis, kerumitan pendataan, serta problem dalam interpretasi aparat terhadap kebijakan menghambat implementasi kebijakan yang secara teks-tual sudah inklusif.

Potensi eksklusi bisa diminimalisir dengan memprioritaskan evaluasi kebijakan. Evaluasi memungkinkan para pemangku kepentingan memetakan derajat implementasi, serta mencari ruang dalam kebijakan yang dapat dimanfaatkan untuk mendorong upaya perbaikan. Namun **evaluasi kebijakan belum menjadi agenda prioritas** karena sejumlah alasan. Di Kota Yogyakarta, pola kerja kaukus yang bersifat sukarela ditambah kesibukan para pemangku kepentingan menyebabkan penangguhan proses evaluasi kebijakan. Sementara itu, upaya evaluasi dan revisi kebijakan di Kota Makassar sering menemui kendala karena ketiadaan jejaring dan aliansi dengan politisi yang posisinya tidak terlalu terpengaruh dengan siklus elektoral.

Selain mekanisme formal, dukungan bagi perbaikan kebijakan juga dapat diperoleh dari publik. Dalam kasus Perda Gepeng di Kota Yogyakarta misalnya, upaya OMS untuk mengorganisir dukungan publik yang dikombinasikan dengan lobi pada politisi dan pemerintah mampu mendorong pembuatan kebijakan turunan yang memperkecil potensi eksklusi. Sayangnya, tidak semua OMS dan kelompok marginal memiliki kapasitas yang sama untuk mengorganisir gerakan pro-inklusi yang melibatkan publik yang lebih luas.

Mengapa pemerintah daerah mengesahkan kebijakan eksklusif dan diskriminatif? Dua studi kasus menunjukkan bahwa konteks **rezim lokal turut berperan menghadirkan kondisi pendorong kebijakan**. Kebijakan eksklusif dan diskriminatif di Kota Makassar muncul karena Pemilu mendorong politisi lokal untuk beraliansi dengan organisasi kemasyarakatan lokal dan organisasi agama untuk kepentingan mendulang suara. Hal ini memberikan akses yang besar kepada ormas dalam proses legislasi. Ketika agenda yang diusung ormas-ormas tersebut adalah agenda yang bersifat *exclusionary*, maka politisi dan pemerintah memiliki insentif elektoral yang cukup besar untuk meloloskannya. Kondisi ini diperparah dengan belum terlembaganya isu-isu inklusi dalam platform partai politik dan politisi lokal. Persoalan komitmen politisi yang belum terlembaga juga ditemukan di Kota Yogyakarta. Namun, di Kota Yogyakarta, hal ini ditambah dengan model tata kelola pemerintah lokal yang menempatkan lembaga eksekutif daerah sebagai teknokrat yang mengambil peran kuat dalam proses kebijakan sehingga kebijakan yang didorong akan sangat bergantung pada kepentingan lembaga eksekutif. Selain itu, status keistimewaan yang memberikan wewenang besar pada Pemerintah Provinsi dalam beberapa aspek telah menjadi *enabling factor* untuk penguatan kebijakan. Situasi ini sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk menghentikan praktik eksklusi dan diskriminasi yang berada pada tataran implementasi kebijakan. Dalam kasus implementasi Perda Gepeng, misalnya, "intervensi kebijakan" yang dilakukan oleh Pemprov telah berhasil membantu memperkecil potensi eksklusi dan diskriminasi terhadap orang dalam situasi jalanan yang terkena razia dan penertiban oleh Satpol PP.

Temuan lain yang muncul dalam penelitian ini terkait **perbedaan pola advokasi** antara Kota Makassar dan Kota Yogyakarta. Di Kota Makassar, OMS yang berkolaborasi dengan OPD mampu menembus lembaga eksekutif dan legislatif karena sirkulasi pejabat eksekutif dan legislatif cenderung terbuka. Sementara itu, di Kota Yogyakarta, rejim keistimewaan yang berada di level provinsi menghadirkan sirkulasi kekuasaan dan wewenang pejabat eksekutif dan legislatif yang berbeda. Karakter rezim formalistik-deliberatif telah membuat birokrasi menjadi aktor sentral dalam proses kebijakan. Mereka berperan sebagai perantara yang menghubungkan masukan dari masyarakat sipil, eksekutif, dan legislatif. Birokrasi menjadi mitra paling strategis bagi OMS. Kelemahannya, OMS cenderung memiliki jalur terbatas dengan lembaga legislatif yang menyebabkan beberapa agenda advokasi tidak mendapat pengawalan yang memadai.



# Survei tentang Persepsi mengenai Kebijakan Eksklusif, Toleransi, dan Praktik Demokrasi di Kota Yogyakarta



## **Pengetahuan dan Persepsi mengenai Kebijakan Eksklusif**

Seperti yang dijelaskan di bagian sebelumnya, penelitian kuantitatif ini menyoroti kebijakan yang bersifat eksklusif dan diskriminatif bagi sebagian kelompok masyarakat di Kota Yogyakarta, yaitu Peraturan Provinsi DIY Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (Perda Gepeng), Instruksi Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 yang berisi larangan bagi keturunan Tionghoa untuk memiliki tanah di Yogyakarta, dan Peraturan Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2021 yang berisi larangan berdemonstrasi di depan Keraton Yogyakarta.

Perda Gepeng pada awalnya didesain dengan maksud melindungi dan memberdayakan kelompok gelandangan dan pengemis (Pasal 1 Ayat 1), mencegah terjadinya pergelangan dan pengemisan (Pasal 3 Poin a), dan menjaga ketertiban umum (Poin d). Kebijakan ini juga mengatur sanksi bagi individu maupun lembaga yang memberikan uang dan/ atau barang bagi gelandangan dan pengemis di tempat umum dalam bentuk hukuman pidana dan/atau denda (Pasal 22 dan 25). Namun, seperti yang telah dibahas di bagian Studi Kasus, implementasi Perda Gepeng berpotensi mengeksklusi dan mendiskriminasi kelompok transpuan serta kelompok masyarakat miskin yang hidup dan bekerja di jalanan.

Instruksi Gubernur DIY Nomor K.898/I/A/75 mengatur hak kepemilikan tanah bagi keturunan Tionghoa di DI Yogyakarta yang dianggap sebagai warga "non-pribumi." Peraturan tenurial di DI Yogyakarta tidak lepas dari beberapa konteks sejarah, antara lain terbentuknya Kesultanan Yogyakarta melalui Perjanjian Giyanti pada tahun 1755 dan peraturan kepemilikan lahan berdasarkan hukum Belanda Rijksblaad tahun 1918. Aturan ini menyebutkan bahwa semua tanah yang tidak memiliki bukti hak milik (*eigendom*) sebagaimana diatur di dalam *Agrarische Wet* tahun 1870 akan dianggap sebagai tanah swapraja atau tanah milik raja (Lestarini, 2018). Pengembalian tanah milik "non-pribumi" ini disebut juga sebagai keputusan politik Sultan pada waktu itu untuk melindungi hak warga pribumi dari penguasaan tanah oleh warga keturunan Tionghoa yang selama masa penjajahan Belanda dianggap memiliki privilese lebih besar daripada warga pribumi (Khairunnisa & Putra, 2023). Walaupun instruksi tersebut dikeluarkan sejak tahun 1975 dan beberapa kali mengalami *judicial review* (Nachrawi, 2024), peraturan ini masih berlaku hingga saat ini, dan bahkan disinggung dalam Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Kebijakan yang terakhir berhubungan dengan kebebasan berpendapat di muka umum. Larangan berdemonstrasi di depan Keraton Yogyakarta adalah salah satu poin dalam Peraturan Gubernur (Pergub) DIY Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penyampaian Pendapat di Muka Umum pada Ruang Terbuka (Pemprov DIY, 2021). Salah satu tujuannya adalah untuk menjaga ketertiban dan ketentraman umum, serta kenyamanan

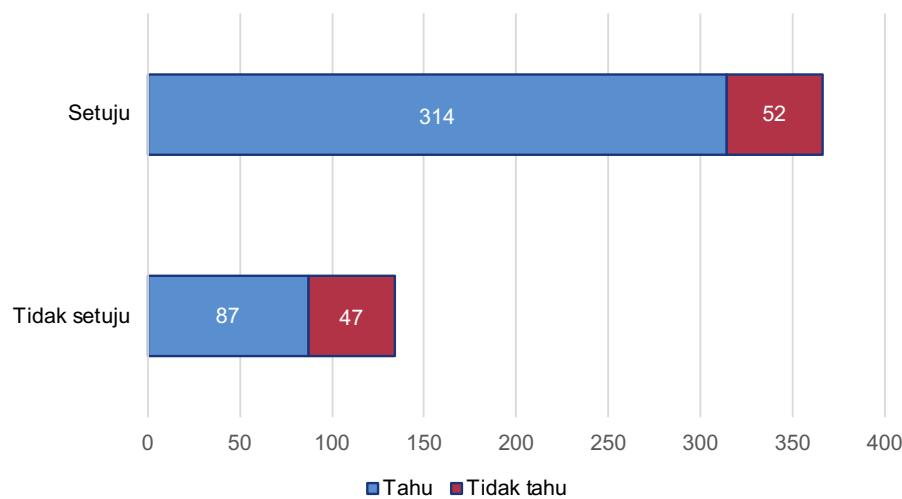
masyarakat (Pasal 3). Walaupun secara umum masyarakat berhak menyampaikan pendapat di muka umum, namun aktivitas tersebut tertutup untuk kawasan tertentu (Pasal 5), termasuk Istana Negara Gedung Agung, Kraton Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, Kraton Kadipaten Pakualaman, serta kawasan Kotagede dan Malioboro dengan radius 500 (lima ratus) meter dari pagar atau titik terluar area-area tersebut. Meskipun kebijakan ini terasa tidak bersifat eksklusif atau diskriminatif secara langsung, namun sterilisasi kawasan tersebut dari proses-proses ekspresi warga berpotensi menciderai hak kebebasan berekspresi warga, termasuk mereka yang berasal dari kelompok marginal.

Hasil survei menunjukkan bahwa, dibandingkan dua kebijakan lainnya, mayoritas responden (80%) mengetahui adanya kebijakan yang melarang pemberian sedekah bagi gelandangan, pengemis dan pengamen di tempat umum (Perda Gepeng). Sementara itu, hanya 53% responden yang mengetahui adanya kebijakan yang melarang keturunan Tionghoa memiliki tanah di Yogyakarta dan hanya 37% responden yang mengetahui adanya larangan melakukan demonstrasi di depan Keraton Yogyakarta. Namun demikian, terlepas dari pengetahuan responden atas kebijakan-kebijakan tersebut, sebagian besar dari mereka menyetujui keberadaannya. Sebaran jumlah responden berdasarkan persilangan antara pengetahuan dan persepsi mereka terhadap masing-masing kebijakan di atas dapat dilihat pada gambar-gambar di bawah ini.

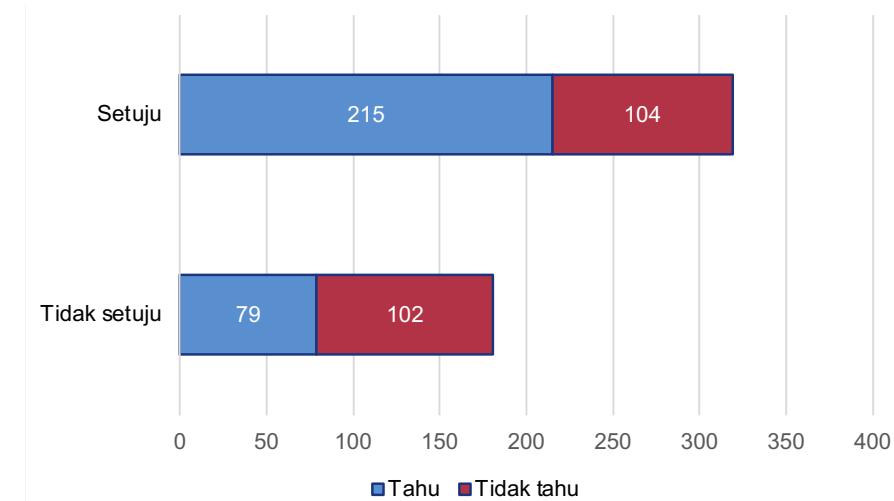
---

**Gambar 2.** Pengetahuan dan persepsi mengenai Perda Gepeng

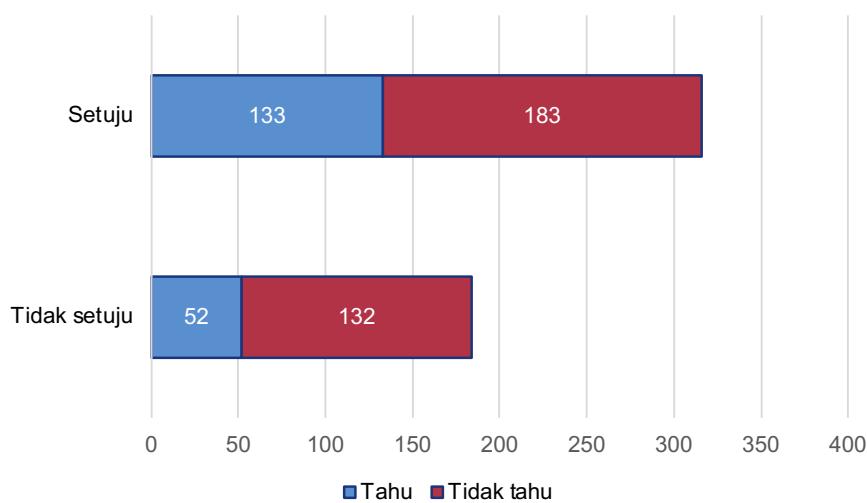
---



**Gambar 3.** Pengetahuan dan persepsi mengenai larangan bagi keturunan Tionghoa untuk memiliki tanah di DI Yogyakarta



**Gambar 4.** Pengatahanan dan persepsi mengenai larangan berdemonstrasi di depan Keraton Yogyakarta

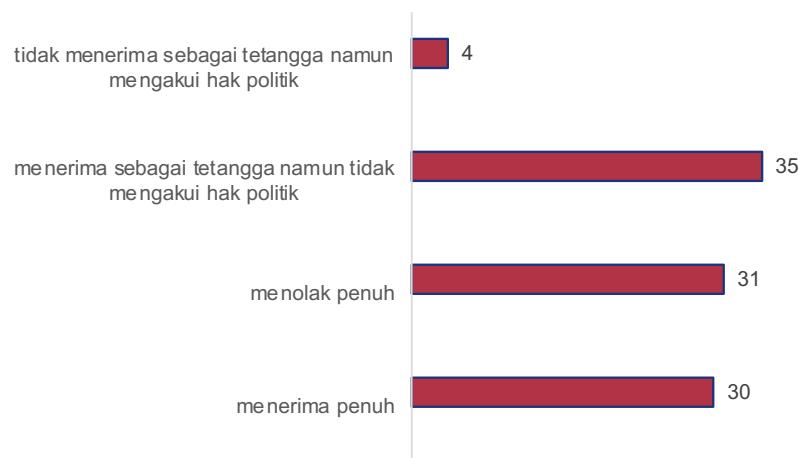


Penelitian ini menemukan variasi dalam karakteristik sosiodemografi responden yang mendukung ketiga kebijakan di atas (Lampiran 5). Dengan mengontrol berbagai variabel lain di dalam model, pendidikan dan kepuasaan terhadap perekonomian rumah tangga memiliki asosiasi positif terhadap dukungan atas Perda Gepeng. Semen-tara itu, kami menemukan adanya karakteristik individu yang secara statistik berasosiasi dengan pembatasan kepemilikan lahan bagi keturunan Tionghoa. Dalam konteks larangan berdemonstrasi di depan Keraton Yogyakarta, responden laki-laki cenderung tidak menyetujui pembatasan tersebut dibandingkan perempuan.

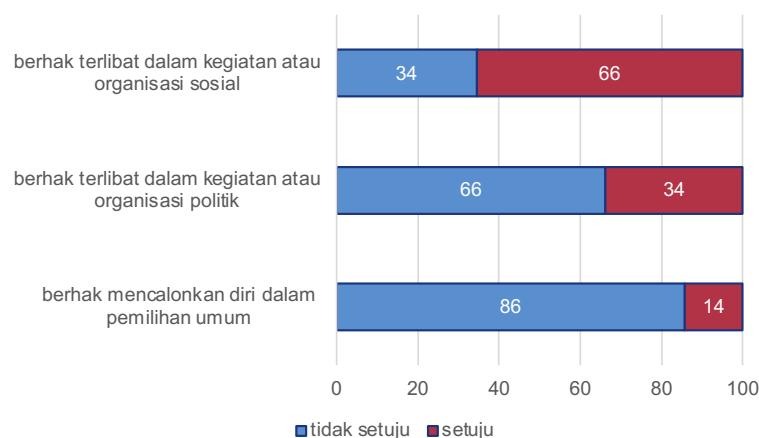
## Tingkat Toleransi terhadap Transpuan dan Penyandang Disabilitas

Gambar 5 di bawah menunjukkan hasil klasifikasi sikap toleransi responden terhadap kelompok transpuan atau waria. Menariknya, data tersebut menunjukkan bahwa sikap responden terpecah dalam tiga kelompok besar dengan proporsi yang hampir sama banyaknya. Sekitar 30% responden menolak keberadaan waria secara penuh (*complete non-acceptance*). Sementara itu, sekitar 30% responden yang lain menerima waria dalam kehidupan sosial, tetapi tidak mengakui hak politik mereka (*quiet co-existence*). Temuan ini juga tercermin dari Gambar 6 yang menyoroti persetujuan responden atas hak waria untuk mencalonkan diri dalam pemilihan umum (Pemilu) serta terlibat dalam kegiatan atau organisasi politik dan sosial. Penolakan terbesar terkait dengan keterlibatan kelompok waria sebagai kandidat dalam pemilihan umum (86%).

**Gambar 5.** Tingkat toleransi terhadap kelompok transpuan (waria)



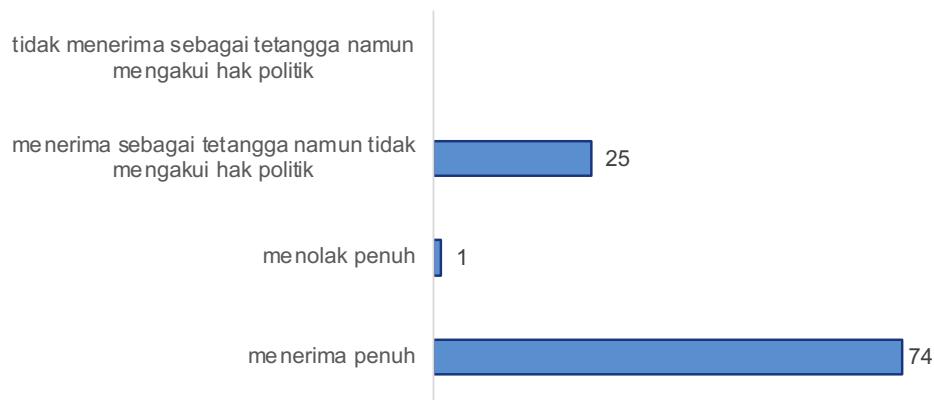
**Gambar 6.** Tingkat pengakuan hak politik kelompok transpuan (waria)



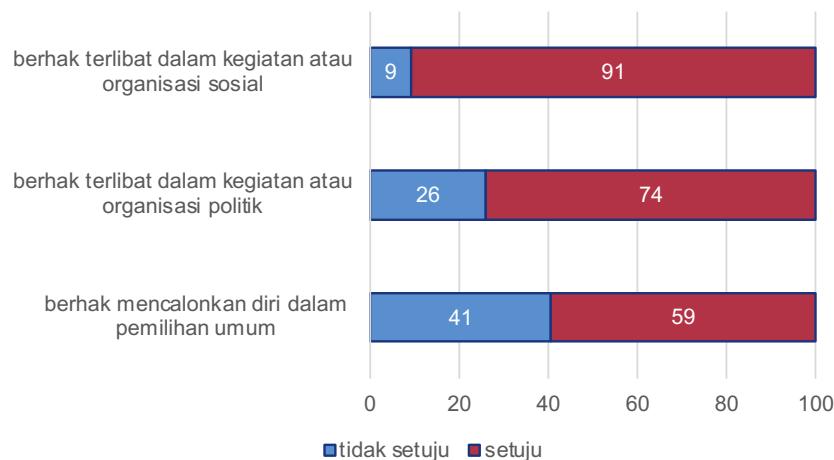
Toleransi terhadap kelompok penyandang disabilitas dapat dilihat dari Gambar 7 yang

menunjukkan penerimaan sebagian besar responden (74%) terhadap penyandang disabilitas. Selain itu, survei ini juga menemukan variasi dalam pengakuan atas hak politik bagi kelompok penyandang disabilitas (Gambar 8). Mayoritas responden memang mendukung penyandang disabilitas untuk terlibat dalam kegiatan atau organisasi sosial (91%) dan politik (74%). Namun, hanya 59% responden yang menyetujui pencalonan kelompok penyandang disabilitas sebagai kandidat dalam Pemilu.

**Gambar 7.** Tingkat toleransi terhadap kelompok penyandang disabilitas



**Gambar 8.** Tingkat pengakuan hak politik kelompok penyandang disabilitas



Tabel 2 di bawah menunjukkan asosiasi antara berbagai karakteristik individu dengan pengakuan hak politik transpuan dan penyandang disabilitas, khususnya dalam hal pencalonan dalam Pemilu. Secara statistik, tidak ditemukan asosiasi yang signifikan antara variabel-variabel tersebut dengan pengakuan hak politik waria. Sementara itu, pendidikan adalah prediktor yang secara statistik berasosiasi positif dan signifikan terhadap pengakuan hak politik kelompok penyandang disabilitas. Artinya, semakin tinggi level

pendidikan maka semakin besar pula kemungkinan seorang individu mengakui hak politik kelompok penyandang disabilitas.

**Tabel 2.** Karakteristik individu sebagai prediktor pengakuan hak politik kelompok waria dan penyandang disabilitas

	Waria		Penyandang Disabilitas	
	Odds Ratio	P>z	Odds Ratio	P>z
Usia	1.009	0.291	1.017	0.094
Jenis kelamin: laki-laki	1.095	0.652	1.249	0.319
Menikah	0.666	0.085	1.047	0.859
Bekerja	1.176	0.438	0.872	0.547
Pendidikan (tahun)	1.012	0.786	1.239**	0.000
Kepuasan kondisi ekonomi saat ini	1.036	0.456	1.061	0.251
Simpatisan salah satu ormas keagamaan	1.287	0.238	1.167	0.535
Simpatisan salah satu partai politik	1.318	0.259	0.989	0.969
Konstanta	0.236**	0.035	0.091**	0.002

Catatan: \*\* p<0.05

### *Persepsi mengenai Praktik Demokrasi*

Pada umumnya, responden dalam sampel menilai positif praktik demokrasi yang terjadi di wilayah studi. Hal ini ditandai dengan pernyataan bahwa hampir sebagian besar atau semua kelompok masyarakat memiliki kebebasan berpendapat di muka umum, hak untuk mendapatkan perlindungan yang sama di mata hukum, hak atas kepemilikan barang/aset pribadi, hak untuk mendapatkan akses terhadap layanan pendidikan dan kesehatan, serta hak untuk memilih dan mempraktikkan ajaran agama atau keyakinan, termasuk dalam membangun rumah ibadah. Detail mengenai sebaran nilai frekuensi dan proporsi masing-masing indikator tersebut dapat dilihat dalam Lampiran 6. Secara agregat, indeks demokrasi z-score ini memiliki distribusi nilai median 0,18 (IQR -0,29–0,66), dengan tingkat kemiringan negatif. Konsisten dengan penilaian responden terhadap praktik demokrasi di daerah, penilaian atas kepuasan responden terhadap praktik demokrasi menunjukkan sebaran nilai cenderung positif dengan median 8 (IQR 7–8). Penelitian ini menemukan korelasi positif antara penilaian praktik demokrasi dan kepuasan atas praktik demokrasi ( $r=0,316$ ,  $p<0,0001$ ).

**Tabel 3.** Hasil analisis regresi mengenai kepuasan responden terhadap praktik demokrasi di daerah

	<b>Model 1</b>	<b>Model 2</b>	<b>Model 3</b>
	<b>coef/se</b>	<b>coef/se</b>	<b>coef/se</b>
Indeks demokrasi (z-score)		0.551** (0.074)	0.511** (0.074)
Usia	0.012 (0.007)		0.010 (0.007)
Jenis kelamin: laki-laki	-0.264 (0.162)		-0.250 (0.155)
Menikah	-0.132 (0.189)		-0.158 (0.181)
Bekerja	-0.068 (0.166)		-0.062 (0.159)
Pendidikan (tahun)	0.007 (0.035)		0.005 (0.033)
Kepuasaan kondisi ekonomi saat ini	0.158** (0.038)		0.135** (0.036)
Simpatisan salah satu ormas keagamaan	0.005 (0.176)		0.035 (0.168)
Simpatisan salah satu partai politik	-0.310 (0.201)		-0.192 (0.193)
Konstanta	6.176** (0.546)	7.424** (0.074)	6.394** (0.522)
R <sup>2</sup>	0.052	0.100	0.136

Catatan: \*\* p<0.05

Tabel 3 adalah hasil analisis regresi linear berganda yang menunjukkan tingkat kepuasan responden terhadap praktik demokrasi di wilayah studi. Model 1 menunjukkan asosiasi antara berbagai karakteristik individu sebagai prediktor tingkat kepuasan tersebut. Hasil analisis menunjukkan bahwa kepuasaan terhadap kondisi perekonomian saat ini secara positif dan signifikan berasosiasi dengan tingkat kepuasan terhadap praktik demokrasi. Selanjutnya, Model 2 dan 3 mengukur asosiasi antara indeks demokrasi dan kepuasan terhadap praktik demokrasi. Sebagai prediktor tunggal (Model 2), indeks demokrasi memiliki asosiasi yang positif dengan kepuasan praktik demokrasi ( $\beta$  0,551). Hasil yang konsisten juga ditemukan ketika memasukkan berbagai variabel kontrol lain di dalam Model 3. Grafik nilai koefisien predictive margin untuk Model 3 dapat dilihat dalam Lampiran 7.



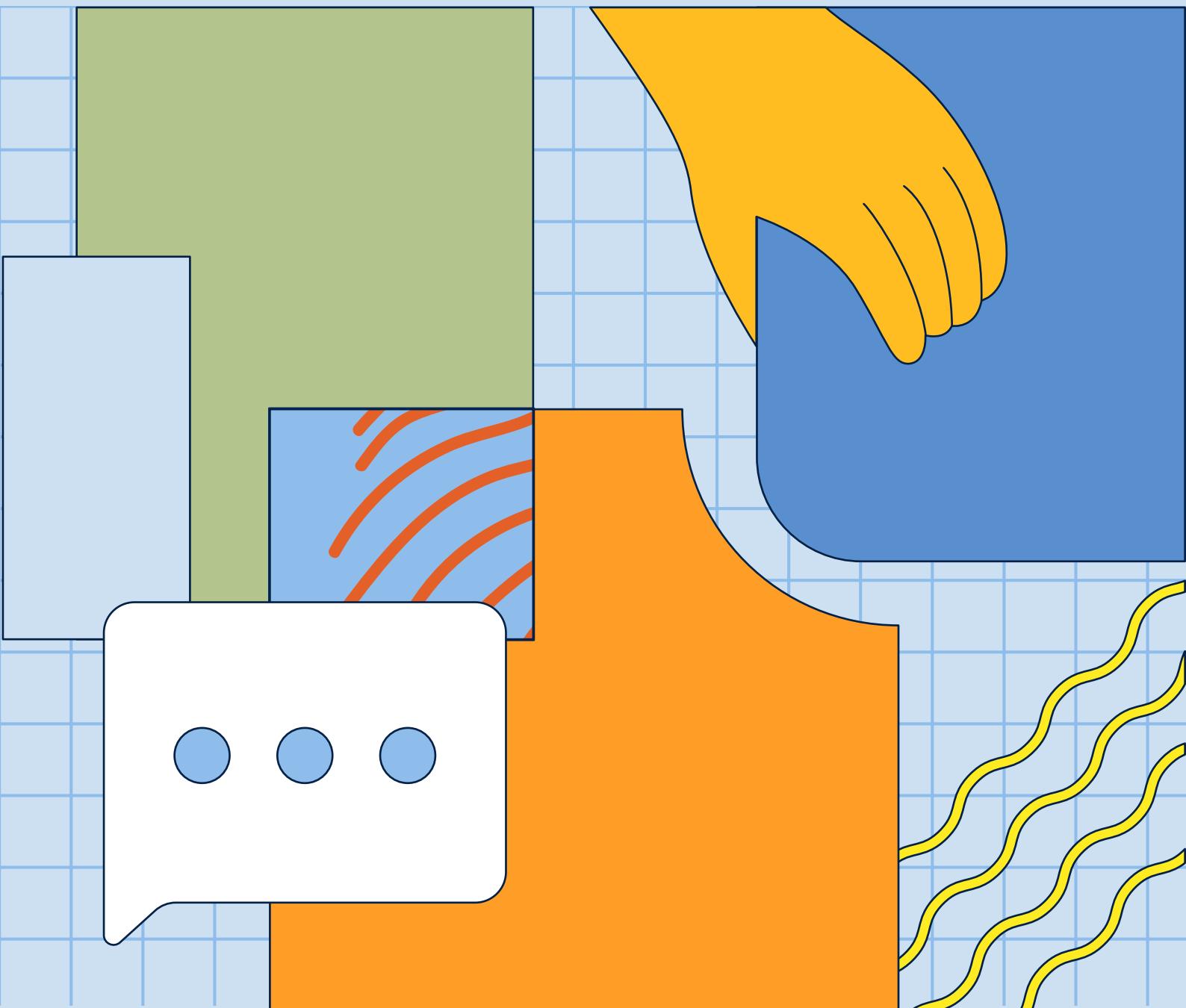
Berdasarkan hasil penelitian kuantitatif di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, ***pengakuan hak kewargaan dimulai dari negara***. Proporsi masyarakat dalam sampel yang mengetahui adanya berbagai kebijakan eksklusif cukup bervariasi, namun sebagian besar menyetujui adanya kebijakan tersebut. ***Persetujuan warga atas kebijakan eksklusif secara implisit memberi dukungan terhadap kebijakan yang membatasi hak kewargaan kelompok tertentu***. Hal ini memang dapat menjadi penanda adanya bias terhadap perilaku yang tidak demokratis (Krishnarajan, 2023). Meskipun demikian, perlu dicatat bahwa kebijakan diskriminatif tidak serta merta menyebabkan eksklusi. Ada banyak mekanisme yang perlu dieksplorasi guna menjelaskan bagaimana keberadaan kebijakan eksklusif dan diskriminatif dapat menyebabkan perilaku eksklusif di tingkat masyarakat. Kebijakan tentang penanganan gelandangan dan pengemis mendapat dukungan dari responden yang berpendidikan lebih tinggi atau merasa lebih puas atas kondisi perekonomian mereka. Hal ini juga dapat mengindikasikan bahwa, menurut kelompok ini, kebijakan yang bersifat pro-poor adalah tanggung jawab negara, bukan individu. Kebijakan larangan memiliki tanah untuk kelompok keturunan Tionghoa secara hukum telah mengeksklusi mereka dari kesetaraan hak untuk memiliki properti. Walaupun sebagian besar responden menyetujui kebijakan tersebut, namun hal ini tidak serta merta mengeksklusi kelompok keturunan Tionghoa dari aktivitas ekonomi dan kehidupan sosial. Kebijakan yang membatasi lokasi menyuarakan pendapat di muka umum juga mendapat persetujuan dari sebagian besar responden. Walaupun demikian, penolakan atas pembatasan tersebut lebih banyak datang dari laki-laki, yang umumnya memiliki pengalaman lebih banyak dalam menyuarakan pendapat di muka umum dibandingkan perempuan (Dodson, 2015; Grasso & Smith, 2022).

Kedua, sikap toleransi sosial dan politik bervariasi berdasarkan kelompok yang dinilai. ***Penerimaan sosial terhadap sebuah kelompok tidak selalu dibarengi dengan pengakuan hak politik atas kelompok tersebut***. Minimnya pengakuan warga terhadap hak sosial dan politik kelompok waria dan penyandang disabilitas memang menunjukkan keberadaan eksklusif dan diskriminatif terhadap kedua kelompok tersebut. Namun demikian, survei ini juga menemukan bahwa penerimaan sosial juga tidak lantas berujung pada pengakuan hak-hak politik. Hal ini mungkin dapat dijelaskan oleh konstruksi sosial tentang keberadaan kelompok transpuan (waria) di masyarakat, yang seringkali dikaitkan dengan “penyimpangan” dari norma-norma gender dan moralitas yang berlaku secara umum (Toomistu, 2022). Pengakuan atas hak politik penyandang disabilitas juga masih minim, dan survei ini menemukan bahwa ***pendidikan berkontribusi terhadap pengakuan hak politik kelompok penyandang disabilitas***. Hal ini konsisten dengan temuan penelitian yang dilakukan sebelumnya (Mas’udi et al., 2023) yang secara umum menemukan bahwa tingkat toleransi memang berasosiasi negatif dengan kemungkinan seorang individu memilih kandidat berdasarkan kesamaan agama, etnis, jenis kelamin dan identitas partai saat pemilu (Lampiran 8).

Ketiga, penilaian positif terhadap praktik demokrasi berkorelasi positif sekaligus menjadi prediktor bagi kepuasan terhadap praktik demokrasi di daerah. Dalam konteks sosio-demografi, ***kepuasan terhadap praktik demokrasi di daerah tidak lepas dari penilaian positif masyarakat terhadap kondisi perekonomian mereka.***

Secara umum, penelitian ini menunjukkan bahwa tantangan pengakuan hak kewargaan berada di level negara dan level komunitas. Dengan demikian pengarusutamaan kerja-kerja inklusi sebagai bagian dari upaya mendorong pengakuan hak kewargaan tetap menjadi tanggung jawab bersama. Pada level makro, perlu ada upaya serius untuk menghapus kebijakan eksklusif dan diskriminatif, dan menggantinya dengan kebijakan inklusif yang menjamin pengakuan serta pemenuhan hak-hak kewargaan semua orang, apapun identitasnya. Pada level mikro, perlu ada upaya pembelajaran yang secara serius ditujukan untuk meningkatkan penerimaan publik terhadap kelompok marginal. Hal ini perlu dilakukan tidak hanya melalui pendidikan formal, tetapi juga informal.

# Rekomendasi



Berbekal kesimpulan di atas, penelitian ini merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut.

#### Untuk Pemerintah Pusat

- a. Membentuk tim khusus di Bappenas untuk melakukan *review* kebijakan sebagai basis untuk mendorong pembatalan atau revisi kebijakan-kebijakan nasional yang masih berpotensi menciptakan eksklusi dan diskriminasi. Proses *review* terhadap kebijakan tipe eksplisit adalah yang paling urgen, namun secara bertahap *review* kebijakan juga harus mencakup kebijakan-kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang bertipe implisit dan non-implementatif.
- 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 badan legislatif dalam instrumen IDI perlu dipertajam agar dapat digunakan untuk menangkap gejala awal inisiasi kebijakan eksklusif dan diskriminatif. Dalam proses *review*, 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) agar dapat menangkap data penduduk yang semakin terpisah berdasarkan identitasnya. Ketiadaan dan kesulitan pencatatan data terpisah menjadi 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. 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.

### **Untuk Pemerintah Daerah**

- a. Seperti halnya di tingkat nasional, Bappeda perlu membentuk tim khusus untuk melakukan *review* kebijakan sebagai basis untuk mendorong pembatalan atau revisi kebijakan-kebijakan daerah yang masih berpotensi menciptakan eksklusi dan diskriminasi. *Review* terhadap kebijakan tipe eksplisit adalah yang paling urgen, namun secara bertahap *review* juga harus mencakup kebijakan-kebijakan eksklusif dan diskriminatif yang bertipe implisit dan non-implementatif.
- b. Memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas aparatur 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 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.

### **Untuk Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), termasuk OMS Mitra Program INKLUSI:**

- 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 *agenda-setting*, perumusan, hingga implementasi kebijakan, termasuk dalam penyusunan dan alokasi anggaran.
- 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. Memasukkan partisipasi dalam proses pembuatan dan pengawasan kebijakan dalam program inklusi sosial yang sudah ada. Meskipun OMS telah memiliki beragam program untuk menangani dampak kebijakan eksklusif, keterlibatan aktif dalam proses pembuatan dan pengawasan kebijakan tetap diperlukan. Hal ini juga berguna untuk memperkuat kanalisasi kerja-kerja OMS ke dalam proses kebijakan. OMS juga dapat mengajak pejabat pemerintah dan politisi untuk memperkuat literasi tentang isu-isu inklusi sosial.
- e. 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.
- f. 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, pembelajaran masyarakat, 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.

#### **Untuk Sekretariat INKLUSI**

- a. Memfasilitasi upaya untuk meninjau dan merevisi indikator-indikator Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) sebagai indikator demokrasi dan pembangunan inklusif di tingkat nasional maupun daerah.
- b. Memfasilitasi upaya peningkatan kapasitas aparatur negara di tingkat nasional maupun daerah tentang pengarusutamaan GEDSI dalam proses kebijakan, serta upaya penyelenggaraan audit GEDSI di lembaga-lembaga pemerintah di tingkat nasional maupun daerah.
- c. Memfasilitasi upaya pelembagaan isu inklusi sosial di partai politik melalui peningkatan kapasitas politisi dan partai politik di tingkat nasional maupun daerah tentang isu-isu GEDSI. Melalui peningkatan kapasitas ini, partai politik perlu diyakinkan bahwa isu-isu inklusi sosial adalah isu strategis yang dapat digunakan untuk

memperoleh dukungan elektoral dan memperkuat legitimasi partai politik di mata publik.

- d. Memfasilitasi upaya peningkatan 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. Hal ini diperlukan guna memperkuat partisipasi OMS dan kelompok marginal dalam pembuatan dan pengawasan kebijakan inklusif di setiap tahapan proses kebijakan, termasuk dalam penyusunan dan alokasi anggaran.
- e. Memfasilitasi pembuatan dan pelaksanaan forum multi-pemangku kepentingan, baik di tingkat daerah. Penelitian ini menunjukkan bahwa adanya potensi eksklusi dan diskriminasi di tataran implementasi kebijakan terjadi karena keterputusan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan OMS. Dengan jejaring yang dimiliki ke Pemerintah Daerah, Mitra Program, dan akademisi, Sekretariat INKLUSI memiliki peran strategis dalam pembentukan forum-forum untuk inklusi sosial yang bertujuan menemukan tantangan yang dihadapi masing-masing aktor dalam majukan agenda inklusi sosial serta mendorong kolaborasi lintas sektor dalam mendorong kebijakan pro-inklusi sosial.
- f. Memfasilitasi upaya pendidikan publik terhadap isu inklusi sosial, yang dapat dimulai dengan mengembangkan indikator yang lebih tajam menangkap tingkat penerimaan dan dukungan publik terhadap kelompok marginal, mengadopsi pendekatan sosial-budaya yang kreatif, kontekstual, dan proaktif dalam upaya pendidikan publik, memasukkan kelompok non-marginal atau kelompok yang dominan atau mayoritas sebagai sasaran program-program pendidikan publik tentang isu inklusi sosial.

# Referensi

- Adminwarta. 2018. "Pemkot Gencarkan Pencegahan Perkawinan Usia Anak." *Portal Berita Pemerintah Kota Yogyakarta*, 6 Agustus 2018. <https://warta.jogjakota.go.id/detail/index/6298>.
- Al Khasni, Iwan. 2017. "Apa Kata Wakil Rakyat Soal Penegakan Perda Gelandangan dan Pengemis di Yogyakarta." Tribunjogja.com, 18 Oktober 2017. [https://jogja.tribunnews.com/2017/10/18/apa-kata-wakil-rakyat-soal-penegakan-perda-gelandangan-dan-pengemis-di-yogyakarta#google\\_vignette](https://jogja.tribunnews.com/2017/10/18/apa-kata-wakil-rakyat-soal-penegakan-perda-gelandangan-dan-pengemis-di-yogyakarta#google_vignette).
- Alim, Sahrul. 2024. "Tok! Ini 4 Calon DPD Sulsel Terpilih 2024–2029, Petahana 2 Orang." detikSulsel, 11 Maret 2024. [https://www.detik.com/sulsel/berita/d-7236368/tok-ini-4-calon-dpd-sulsel-terpilih-2024-2029-petahana-2-orang\\_](https://www.detik.com/sulsel/berita/d-7236368/tok-ini-4-calon-dpd-sulsel-terpilih-2024-2029-petahana-2-orang_).
- Azizah, Nur dan Bayu Dardias Kurniadi. 2010. "Yogyakarta: Negosiasi Tradisionalitas dan Modernitas." Dalam *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*. Yogyakarta. Yogyakarta: JPP FISIPOL UGM.
- Azizah, Nur dan Nuruddin Al Akbar. 2017. "Demokrasi Sinkretis: Dialektika Demokrasi Modern dengan Institusi Tradisional di Daerah Istimewa Yogyakarta". Dalam *Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita*, diedit oleh Longgina Novadona Bayo, Purwo Santoso, dan Willy Purna Samadhi. Jakarta: Pustaka Obor.
- Badan Pusat Statistik. "Indeks Demokrasi Indonesia Menurut Provinsi 2021–2022." Tabel Statistik. Badan Pusat Statistik, 2023. <https://www.bps.go.id/statistics-table/2/MjE1OSMy/-metode-baru--indeks-demokrasi-indonesia-menurut-provinsi.html>.
- Badan Pusat Statistik Kota Makassar. "Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kota Makassar (Jiwa), 2021–2023." Tabel Statistik. Badan Pusat Statistik. <https://makassarkota.bps.go.id/indicator/12/72/1/jumlah-penduduk-menurut-kecamatan-dan-jenis-kelamin-di-kota-makassar.html>.
- Badan Pusat Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta. "Proyeksi Jumlah Penduduk menurut Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta (Jiwa), 2023–2025." Tabel Statistik. Badan Pusat Statistik. <https://yogyakarta.bps.go.id/indicator/12/133/1/jumlah-penduduk-menurut-kabupaten-kota-di-d-i-yogyakarta-.html>.

- Ba'Ka, Alpianus. 2023. "Pemkot Makassar Terima Anugerah Prakarsa Inklusi". rri.co.id, 2 November 2023. <https://www.rri.co.id/makassar/daerah/428266/pemkot-makassar-terima-anugerah-prakarsa-inklusi>.
- Bakesbangpol. 2023. *Daftar Organisasi Kemasyarakatan Se Kota Yogyakarta Tahun 2023*. <https://kesbang.jogjakota.go.id/assets/instansi/kesbang/files/pendaftaran-ormas-12204.pdf>.
- Bkm, Darwin. 2019. "Pansus Ranperda PUG dan Kadis P3A Makassar Konsultasi Kementerian PPA." *ujungjari.com*, 6 Maret 2019. <https://www.ujungjari.com/2019/03/06/pansus-ranperda-pug-dan-kadis-p3a-makassar-konsultasi-kementerian-pppa/>.
- Bardhan, P. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16, no. 4 (Fall): 185–205. <https://doi.org/10.1257/089533002320951037>.
- Barely, A. Mutaaly, G. A. Kambo, dan Muhammad. 2022. "Reproduksi Kuasa: Politik Etnis Tionghoa dalam Kontestasi Pemilihan Legislatif Kota Makassar." *Journal of Governance and Local Politics* 4, no. 1 (Mei): 12–21. <https://doi.org/10.47650/jglp.v4i1.396>.
- Barzelay, M. 2006. "Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policy-making." *International Public Management Journal* 6, no. 3: 251–282.
- Birch, S., U. Daxecker, and K. Höglund. 2020. "Electoral violence: An introduction." *Journal of Peace Research* 57, Issue 1: 3–14. <https://doi.org/10.1177/0022343319889657>.
- Budi, A. 2023. "Obedient liberals? Mass attitudes in a monarchy enclave." *Asian Journal of Comparative Politics* 8, Issue 1: 442–462. <https://doi.org/10.1177/20578911221118567>.
- Buehler, M. 2016. *The politics of Shari'a law: Islamist activists and the state in democratizing Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Case, W. 1994. "Elites and Regimes in Comparative Perspective: Indonesia, Thailand, and Malaysia." *Governnace* 7, Issue 4: 431–460.
- Christmann, P. 2018. "Economic performance, quality of democracy and satisfaction with democracy." *Electoral Studies* 53, (June): 79–89. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.04.004>.
- Colebatch, H.K. (ed). 2006. *Beyond the policy cycle: The policy process in Australia*.

Crows Nest: Allen & Unwin.

Coppedge, M., J. Gerring, D. Altman, M. Bernhard, S. Fish, A. Hicken, M. Kroenig et.al. 2011. "Conceptualizing and measuring democracy: A new approach." *Perspectives on politics* 9, no. 2 (June): 247-267. <https://doi.org/10.1017/S1537592711000880>.

Cutler, F., A. Nuesser, and B. Nyblade. 2023. "Satisfaction with Democracy: The Impact of Institutions, Contexts and Attitudes." *Canadian Journal of Political Science* 56, Issue 1: 1-25. <https://doi.org/10.1017/S0008423922000853>.

Davis, J., and Megan Turnbull. 2024. "Nigerian youth engagement in violent electoral environments: Political apathy or 'Constrained Optimism'?" *African Affairs* 123, Issue 491 (April). <https://doi.org/10.1093/afraf/adae010>.

Disdukcapil Sulawesi Selatan. "Tabel Jumlah Penduduk Berdasarkan Agama." Tabel Statistik. Kementerian Dalam Negeri, 2023. <https://lipasabbeku.sulseprov.go.id/agregat/kuantitas>.

Dodson, K. 2015. "Gendered Activism: A Cross-national View on Gender Differences in Protest Activity." *Social Currents* 2, Issue 4: 377-392. <https://doi.org/10.1177/2329496515603730>.

Doelbeckz. 2021. "Perda PUG Makassar Berikan Jaminan Kesetaraan Gender." *pluz.id*, 19 September 2021. <https://pluz.id/2021/09/19/perda-pug-makassar-berikan-jaminan-kesetaraan-gender/>.

Ejaz, H., and Judd R. Thornton. 2023. "Survey mode and satisfaction with democracy." *Political Science Research and Methods* 13, Issue 1: 1-8. <https://doi.org/10.1017/psrm.2023.32>.

Erianto, Dwi. 2021. "Wali Kota Yogyakarta Haryadi Suyuti." *Kompas.id*, 14 Desember 2021. <https://kompaspedia.kompas.id/baca/profil/tokoh/wali-kota-yogyakarta-haryadi-suyuti>.

Fatir, Darwin. 2013. "Visi Misi Pasangan DIA Mewujudkan Makassar Kota Dunia". Antara, 1 September 2013. <https://makassar.antaranews.com/berita/49266/visi-misi-pasangan-dia-mewujudkan-makassar-kota-dunia>.

Fitriani, Syarifah. 2018. "Pemilu 2019, Tokoh Tionghoa Ramai Perebutkan Kursi Legislatif." FAJAR.CO.ID, 20 Oktober 2018. <https://fajar.co.id/2018/10/20/pemilu-2019-tokoh-tionghoa-ramai-perebutkan-kursi-legislatif/2/>.

Grasso, M., and Katherine Smith. 2022. "Gender inequalities in political participation and political engagement among young people in Europe: Are young women less politically engaged than young men?" *Politics* 42, Issue 1: 39–57. <https://doi.org/10.1177/02633957211028813>.

Gusriandini, Atikah. 2016. "Masalah Pernikahan Dini, Tanpa Solusi Pasti." *Warga Jogja*, 31 Mei 2016. <https://wargajogja.net/sosial/masalah-pernikahan-dini-tanpa-solusi-pasti.html>.

Hadi, Usman. 2019. "Ini 55 Anggota DPRD DIY Terpilih 2019–2024, 2 Kursi Milik Anak Amien Rais." *detikNews*, 13 Agustus 2019. <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4664183/ini-55-anggota-dprd-diy-terpilih-2019-2024-2-kursi-milik-anak-amien-rais>

Haider-Markel, D., P. Miller, A. Flores, D. C. Lewis, B. Tadlock, and J. Taylor. 2017. "Bringing 'T' to the table: understanding individual support of transgender candidates for public office\*." *Politics, Groups, and Identities* 5, Issue 3: 399–417. <https://doi.org/10.1080/21565503.2016.1272472>.

Haider-Markel, D. P., P. Gauding, A. Flores, D. C. Lewis, P. R. Miller, B. Tadlock, and J. K. Taylor. 2020. "LGBTQ State Legislative Candidates in an Era of Backlash." *PS: Political Science & Politics* 53, Issue 3 (July): 453–459. <https://doi.org/10.1017/S1049096520000372>.

Haris, Rochmawati. 2017. "Dinamika kelompok sosial budaya di Kota Makassar: Memudarnya stratifikasi sosial berbasis keturunan." *Jurnal Masyarakat Dan Budaya* 19, no.2: 189–202. <https://doi.org/10.14203/jmb.v19i2.399>.

Heizmann, B. 2016. "Symbolic boundaries, incorporation policies, and anti-immigrant attitudes: what drives exclusionary policy preferences?" *Ethnic and Racial Studies* 39, Issue 10: 1791–1811. <https://doi.org/10.1080/01419870.2015.1124128>.

Herlina, Lina. 2023. "2.572 Dispensasi Perkawinan Anak di Sulawesi Selatan Disetujui Pengadilan." *mediaindonesia.com*, 13 Agustus 2023. <https://mediaindonesia.com/nusantara/604514/2572-dispensasi-perkawinan-anak-di-sulawesi-selatan-disetujui-pengadilan>.

Howlett, M., A. McConnell, and A. Perl. 2015. "Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory." *European Journal of Political Research* 54 no. 3 (August):419–434. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12064>.

Humas DPRD DIY. 2015. "Perda Gepeng Diminta Di-review Implementasi." *DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta*, 28 November 2015. <https://www.dprd-diy.go.id/perda-gepeng-di-minta-di-review-implementasi/>.

Ilahi, Wahyu. 2022. "Sosialisasi Perda PUG, Dewan Makassar Ajak ki Masyarakat Tingkatkan Kemandirian dan Keterampilan." *bugispos.com*, 20 Mei 2022. <https://bugispos.com/2022/05/20/sosialisasi-perda-pug-dewan-makassar-ajak-ki-masyarakat-tingkatkan-kemandirian-dan-keterampilan/>.

Indonesia. Badan Pusat Statistik. 2017. *Statistik Politik 2017*. <https://www.bps.go.id/id/publication/2017/12/22/da332e4125b26eb9dd0870ce/statistik-politik-2017.html>

Indonesia, Badan Pusat Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta. 2012. *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka 2012*. <https://yogyakarta.bps.go.id/publication/2012/10/16/36fb59684e17406398dd7485/daerah-istimewa-yogyakarta-dalam-angka-2012.html>.

Indonesia, Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. 2020. *Kota Yogyakarta Dalam Angka 2020*. <https://jogjakota.bps.go.id/publication/2020/04/27/2a6bb713d16b766c86776231/kota-yogyakarta-dalam-angka-2020.html>.

Jann, Werner and Kai Wegrich. 2007. "Theories of Policy Cycle." In *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. Boca Raton, FL: CRC Press.

Jones, P. E., P. R. Brewer, D. G. Young, J. L. Lambe, and L. H. Hoffman. 2018. "Explaining Public Opinion toward Transgender People, Rights, and Candidates." *Public Opinion Quarterly* 82, Issue 2: 252–278. <https://doi.org/10.1093/poq/nfy009>.

Juditha, Christiany. 2015. "Stereotip dan Prasangka dalam Konflik Etnis Tionghoa dan Bugis Makassar." *Jurnal ILMU KOMUNIKASI* 12, no.1 (Juni): 87–104. <https://doi.org/10.24002/jik.v12i1.445>.

Khairunnisa, A., dan G. P. Putra. 2023. "INKONSISTENSI DALAM PUTUSAN NOMOR 92/PDT.G/2018/PN.YYK TERKAIT LARANGAN PEMBERIAN HAK MILIK ATAS TANAH BAGI GOLONGAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA". *Warta Dharmawangsa* 17, no. 1: 481–498. <https://doi.org/10.46576/wdw.v17i1.2962>.

Komisi Perlindungan Anak Daerah. 2023. Dokumen Kajian Perkawinan Usia Anak di Kota Yogyakarta.

Koalisi Perempuan Indonesia. 2017. "Koalisi 18+: Perkawinan Anak dalam Situasi Krisis

Kemanusiaan." *koalisiperempuan.or.id*, 5 Juli 2017. .

Krishnarajan, S. 2023. "Rationalizing Democracy: The Perceptual Bias and (Un)Democratic Behavior." *American Political Science Review* 117, Issue 2 (May): 474–496. .

Lee, F. L. 2014. "Tolerated One Way but Not the Other": Levels and Determinants of Social and Political Tolerance in Hong Kong." *Social Indicators Research* 118, Issue 2: 711–727. .

Lestarini, R. 2018. "KEBIJAKAN PERTANAHAN BAGI WNI KETURUNAN TIONGHOA DI YOGYAKARTA: DISKRIMASI ATAU DISKRIMINASI POSITIF." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48: 44. .

Makassarmetro. 2018. "Pansus Perlindungan Anak Gelar Rapat Pembahasan Gambaran Umum Naskah Akademik." *makassarmetro.com*, 19 Maret 2019. .

Makassarmetro. 2019. "Ini Daftar Anggota DPRD Kota Makassar Periode 2019–2024." *makassarmetro.com*, 17 Mei 2019. .

Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington: The World Bank.

Masin-Peters, J. 2023. "Electoral democracy and structural injustice [Article]." *Journal of Social Philosophy* 54, Issue 1: 23–40. .

Mas'udi, Wawan, Ayu Diasti Rahmawati, Raras Cahyafitri, Amelia Maika, Mustaghfiqh Rahayu, dan Fuji Riand Prastowo. 2023. *Morality policies and the prospect for inclusive citizenship in decentralized Indonesia: A study of West Java*. .

Matanasi, Petrik. 2018. "Dua Anak Kahar Muzakkhar Keok pada Pilgub Sulsel 2018." *tirto.id*, 28 Juni 2018. .

Mattulada. 1998 . *Sejarah, Masyarakat, dan Kebudayaan Sulawesi Selatan*. Ujung Pandang: Hasanuddin University Press.

Michellia, Dewi Kharisma dan Ibnu Hajar. 2012. "Selenggarakan Diskusi Irshad Manji, Kantor LKis Diserang." *balairungpress.com*, 9 Mei 2012. <https://www.balairungpress.com/2012/05/selenggarakan-diskusi-irshad-manji-kantor-lkis-diserang/>.

Milmanda, B. F. 2023. "Harvesting Influence: Agrarian Elites and Democracy in Brazil." *Politics & Society* 51, Issue 1: 135–161. <https://doi.org/10.1177/0032329221094882>.

Nachrawi, G. 2024. "The Existence of Law no. 5 of 1960 on the Governor's Instructions DIY No: K.898/I/A/75 Ownership of Land Rights by Chinese Writers Viewed from Justice Perspective." *Revista de Gestão Social e Ambiental* 18, no. 7: e05760.

Natalia, Mediani Dyah. 2015. "Perda Gepeng: Waria Rawan Kekerasan hingga Kasus Salah Tangkap." *Harian Jogja*, 17 April 2015. <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2015/04/17/510/595620/perda-gepeng-waria-rawan-kekerasan-hingga-kasus-salah-tangkap>.

Nuruddin, S. 2021. "Eksklusi dan Strategi Pertahanan Diri: Kasus Syiah sebagai Liyan di Makassar." *Mimikri: Jurnal Agama dan Kebudayaan* 7, no 2 (Desember): 203–221.

Paxton, F. 2022. "With a Little Help from Their Friends: The Consequences of Populists in National Government for Policymaking in Local Government." *Government and Opposition* 57, Issue 4 (October): 630–655.

Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis (2014). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/25699>

Pisani, E. and M. Buehler. 2017. "Why do Indonesian politicians promote shari'a laws? An analytic framework for Muslim-majority democracies." *Third World Quarterly* 38, Issue 3 (July): 734–752. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1206453>.

PKBI. 2015. "Berita Pers: MK Tolak Kenaikan Usia Perkawinan, Indonesia Berduka." *pkbi.or.id*, 18 Juni 2015. <https://pkbi.or.id/berita-persmk-tolak-kenaikan-usia-perkawinan-indonesia-berduka/>.

Poses, C., and Melanie Revilla. 2022. "Measuring satisfaction with democracy: how good are different scales across countries and languages?" *European Political Science Review* 14, Issue 1 (February): 18–35. <https://doi.org/10.1017/S1755773921000266>.

Pranata, Aan. 2024. "Sejarah Awal Tionghoa di Makassar, Perdagangan dan Sebutan Sanggalea." *IDN Times Sulsel*, 4 Februari 2024. <https://sulsel.idntimes.com/news/sulsel/aanpranata/sebutan-sanggalea-dan-jejak-awal-tionghoa-di-makassar?page=all>

Purwadi, Didik, Erni Widayastuti, dan Eko Suryanti. 2016. "Kebijakan Pemda DIY dalam Mendukung Terwujudnya Yogyakarta City of Philosophy." *Buletin Mayangkara*, Edisi 2, 2016: 14–17.

Purwanto, Antonius. 2022. "Kota Makassar: Pusat Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Timur." *Kompas.id*, 31 Januari 2022. <https://www.kompas.id/baca/daerah/2022/01/31/kota-makassar-pusat-pertumbuhan-ekonomi-indonesia-timur>.

Raditya. 2022. "Koordinasi Mekanisme Permohonan Dispensasi Nikah." *DP3AP2KB Pemerintah Kota Yogyakarta*, 8 Februari 2022. <https://dp3ap2kb.jogjakota.go.id/detail/index/19243>.

Rahman, Abdul. 2023. "Siasat Berebut Kursi Senat." *RakyatSulsel.co*, 7 Juni 2023. <https://rakyatsulsel.fajar.co.id/2023/06/07/siasat-berebut-kursi-senat/>.

Rayner, J. 1984. "Between meaning and event: An historical approach to political metaphors." *Political Studies* 32, Issue 4 (December): 537–550. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1984.tb01544.x>.

Reher, S. 2022. "Do Disabled Candidates Represent Disabled Citizens?" *British Journal of Political Science* 52, Issue 2 (April): 520–534. <https://doi.org/10.1017/S0007123420000733>.

Rondinelli, D.A., J.S. McCullough, and R.W. Johnson. 1989. "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework." *Development and Change* 20, no. 2 (January): 57–87. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>.

Sabatier, P.A. 1991. "Toward better theories of the policy process." *PS: Political Science and Politics* 24, no. 2 (June): 144–156. <https://doi.org/10.2307/419923>.

Santoso, Purwo, Willy Purna S., dan Longgina Novadona B. 2017. "Peta Demokratisasi Berbasis Variasi Rezim Lokal". Dalam *Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita*, diedit oleh Longgina Novadona Bayo, Purwo Santoso, dan Willy Purna Samadhi. Jakarta: Pustaka Obor.

- Selsky, S. 2024. "Denigrating democracy: How electoral competition fuels xenophobia in Lebanon." *Electoral Studies* 88, (April): 102770. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.electstud.2024.102770>.
- Setyono, Kukuh. 2021. "Lewat Pergub DIY, Demo Dilarang di Malioboro dan Keraton. [gatra.com](https://www.gatra.com/news-500573-hukum-lewat-pergub-diy-demo-dilarang-di-malioboro-dan-keraton.html), 11 Januari 2021. <https://www.gatra.com/news-500573-hukum-lewat-pergub-diy-demo-dilarang-di-malioboro-dan-keraton.html>.
- Shamir, M., and Asher Arian. 1999. "Collective Identity and Electoral Competition in Israel." *American Political Science Review* 93, Issue 2 (June): 265–277. <https://doi.org/10.2307/2585395>.
- SINDONews, Tim. 2018a. "Hasilkan 39 Pasal, DPRD Makassar Sahkan Perda Perlindungan Anak." [sindonews.com](https://daerah.sindonews.com/artikel/makassar/15330/hasilkan-39-pasal-dprd-makassar-sahkan-perda-perlindungan-anak), 15 Oktober 2018. <https://daerah.sindonews.com/artikel/makassar/15330/hasilkan-39-pasal-dprd-makassar-sahkan-perda-perlindungan-anak>.
- SINDONews, Tim. 2018b. "Ranperda Perlindungan Anak Makassar Tahap Finalisasi." [sindonews.com](https://daerah.sindonews.com/artikel/makassar/7582/ranperda-perlindungan-anak-makassar-tahap-finalisasi), 4 April 2018. <https://daerah.sindonews.com/artikel/makassar/7582/ranperda-perlindungan-anak-makassar-tahap-finalisasi>.
- Smith, D. 2004. *Decentralization in the ANE Region: A Brief Look at Three Cases*. Washington: USAID.
- STATACorp. 2017. *Stata Statistical Software: Release 15*. In College Station, TX: StataCorp LLC.
- Stokke, K. 2017. "Politics of citizenship: Towards an analytical framework." *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography* 71, no. 4 (September): 193:207. <https://doi.org/10.1080/00291951.2017.1369454>.
- Stone, C.N. 1989. *Regime Politics: The Governing Atlanta 1946–1988*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Suardi, Kaco dan Musafir Pababari. 2023. "Masyarakat Tionghoa di Makassar dalam Pusaran Konflik Etnis 1965–1997." *Sosioreligius* 8, no. 1 (Juni): 60–71.
- Sucahyo, Nurhadi. 2012. "Pertemuan Nasional Gerakan Ahmadiyah di Jogja Dibubarkan Paksa." [voaindonesia.com](https://www.voaindonesia.com/a/kegiatan-gerakan-ahmadiyah-dibubarkan-paksa-137328703/103442.html), 13 Januari 2012. <https://www.voaindonesia.com/a/kegiatan-gerakan-ahmadiyah-dibubarkan-paksa-137328703/103442.html>

Syaf, Edy Junaedy. 2017. "Pertarungan Simbol Identitas Etnis Sebagai Komunikasi Politik Dalam Pilkada Kota Makassar." *KAREBA: Jurnal Ilmu Komunikasi* 6, no. 2 (Juli-Desember): 215–224. <https://doi.org/10.31947/kjik.v6i2.5274>.

Syaifullah, Muh. "Nobar Film Senyap, UIN Yogyakarta Digeruduk Massa." *tempo.co*, 11 Maret 2015. <https://nasional.tempo.co/read/649023/nobar-film-senyap-uin-yogya-di-geruduk-massa>.

Toomistu, T. 2022. "Thinking through the s(k)in." *Indonesia and the Malay World* 50, Issue 146: 73–95. <https://doi.org/10.1080/13639811.2022.2015187>.

Ulya, Yaya. 2016. "Pesantren waria di Yogyakarta ditutup, LBH protes." *BBC News Indonesia*, 26 Februari 2016. [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2016/02/160225\\_indonesia\\_ponpes\\_waria\\_ditutup](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/02/160225_indonesia_ponpes_waria_ditutup).

Wardah, Fathiyah. 2017. "Komnas Perempuan Temukan 421 Kebijakan Diskriminatif." *voaindonesia.com*, 12 Juli 2017. <https://www.voaindonesia.com/a/komnas-perempuan-temukan-421-kebijakan-diskriminatif/3940841.html>.

Williamson, M. 2023. "A Global Analysis of Transgender Rights: Introducing the Trans Rights Indicator Project (TRIP)." *Perspectives on Politics* 22, Issue 3 (September): 1–20. <https://doi.org/10.1017/S1537592723002827>.

## Lampiran 1. Instrumen Review Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif

Aspek Kebijakan	Pertanyaan Panduan Analisis
Cakupan kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kelompok marginal apa yang menjadi subjek yang diatur di dalam kebijakan eksklusif/diskriminatif atau berpotensi terkena dampak dari kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut?</li> <li>• Bagaimana kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut mendefinisikan kelompok marginal yang disasar atau menjadi subjek hukumnya?</li> <li>• Bagaimana kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut mengatur hal-hal yang dilarang dan diperbolehkan untuk dilakukan oleh kelompok marginal yang disasar atau menjadi subjek hukumnya?</li> <li>• Bagaimana kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut (berpotensi) membatasi, mengabaikan, atau bahkan melanggar hak kewargaan kelompok marginal yang disasar atau menjadi subjek hukumnya?</li> <li>• Apakah kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut menyertakan rujukan pada kebijakan lain di tingkat provinsi atau nasional?</li> </ul>
Mekanisme enforcement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa konsekuensi hukum bagi pihak yang dianggap melanggar kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut?</li> <li>• Siapa saja aktor negara yang diberi wewenang untuk mengimplementasikan kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut?</li> <li>• Bagaimana kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut mengatur langkah-langkah implementasi kebijakan?</li> </ul>
Atribusi tanggungjawab	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siapa saja aktor non-negara yang diharapkan kontribusinya terhadap implementasi kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut?</li> <li>• Apa tanggung jawab aktor non-negara dalam mendukung implementasi kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut?</li> </ul>
Bingkai moral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut menggunakan bingkai moral?</li> <li>• Bagaimana kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut menggunakan bingkai moral?</li> </ul>

Informasi tambahan	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kapan kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut disahkan dan siapa yang mengesahkannya?</li><li>• Apakah ada aturan operasional yang disahkan untuk menindaklanjuti kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut?</li><li>• Siapa saja yang menjadi pengusul kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut?</li><li>• Siapa pimpinan atau apa partai politik yang sedang berkuasa ketika kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut dibicarakan dan/atau disahkan?</li><li>• Siapa saja aktor negara dan non-negara yang menyatakan dukungan secara terbuka terhadap kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut?</li><li>• Adakah naskah akademik yang dibuat untuk mendukung pengesahan kebijakan eksklusif/diskriminatif tersebut? Siapa penulisnya?</li></ul>
--------------------	--

## Lampiran 2. Daftar Pertanyaan Wawancara

No.	Tahapan / Aliran kebijakan	Problem kebijakan	Aktor kebijakan	Pilihan kebijakan	Politik kebijakan
1.	Pendefinisian masalah kebijakan ( <i>problem definition</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa latar belakang dari pembuatan kebijakan ini?</li> <li>• Apa tujuan dan manfaat yang diharapkan dari pembuatan kebijakan ini?</li> <li>• Apakah kebijakan ini dibuat karena sebagai turunan aturan serupa di level nasional? Atau apakah kebijakan ini dibuat karena terinspirasi dari kebijakan serupa di daerah lain?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siapa saja kira-kira pihak yang berkepentingan atas kebijakan ini?</li> <li>• Siapa saja kelompok masyarakat yang kira-kira terkena dampak kebijakan ini? Apa saja dampaknya? Adakah dampak yang merugikan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah inisiatif kebijakan ini muncul ketika ada momen tertentu? Momen apakah itu?</li> <li>• Adakah konteks lain yang mendorong inisiatif kebijakan ini, misal, konteks terkait pemilu, adat, agama, atau fenomena sosial lainnya?</li> <li>• Mengapa inisiatif kebijakan ini yang diambil? Adakah alternatif lainnya?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adakah pihak-pihak yang menentang kebijakan ini? Siapakah mereka? Mengapa mereka menentang kebijakan ini?</li> <li>• Adakah pihak-pihak yang mendukung kebijakan ini? Siapakah mereka? Mengapa mereka mendukung kebijakan ini?</li> </ul>
2.	Agenda-setting	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa wacana yang berkembang di kalangan pemerintah dan publik sebelum proses pembuatan dimulai?</li> <li>• Apakah ada perbedaan dalam wacana-wacana tersebut?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siapa pejabat pemerintah atau politisi yang paling aktif bersuara tentang inisiatif kebijakan ini?</li> <li>• Apa yang disuarakan? Mengapa yang bersangkutan sangat aktif membicarakan inisiatif kebijakan ini?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah inisiatif kebijakan ini turut dipengaruhi oleh kondisi atau kepentingan di level provinsi atau nasional?</li> <li>• Adakah konteks lain yang mendorong inisiatif kebijakan ini, misal, konteks terkait pemilu, adat, agama, atau fenomena sosial lainnya?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepentingan siapa yang kira-kira terakomodasi oleh keberadaan inisiatif kebijakan ini?</li> <li>• Sejauh apa inisiatif kebijakan ini dikaitkan dengan politik daerah?</li> <li>• Apakah ada aspek moral yang dikaitkan dengan inisiatif kebijakan ini?</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Media apa yang aktif mem-beritakan inisiatif kebijakan ini? Apakah media komunitas, lokal, atau nasional? Bagaimana inisiatif kebijakan ini dibicarakan?</li> <li>Siapa saja unsur masyarakat yang aktif membicarakan inisiatif kebijakan ini? Apa yang dibicarakan?</li> </ul>			
3.	<i>Policy development</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kapan inisiatif kebijakan mulai dibahas secara formal di pemerintah atau parlemen?</li> <li>Berapa lama proses pembuatan kebijakannya?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Siapa yang mengusulkan kebijakan secara formal?</li> <li>Siapa saja yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan?</li> <li>Siapa yang menulis naskah akademik?</li> <li>Apakah melibatkan unsur masyarakat? Jika ya, siapa saja?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apakah proses pembuatan kebijakan turut dipengaruhi oleh adanya fenomena sosial dan politik tertentu, seperti pemilu, peristiwa budaya tertentu, perkembangan politik tertentu di level nasional?</li> <li>Apakah hal-hal tersebut menyebabkan perubahan isi kebijakan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Siapa yang unsur pemerintah atau non-pemerintah paling dominan dalam proses pembuatan kebijakan?</li> <li>Apakah ada aspek moral yang dikaitkan yang menjadi landasan proses pembuatan kebijakan?</li> </ul>
4.	Implementasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kapan kebijakan disahkan?</li> <li>Apakah sudah ada aturan operasionalnya? Apa saja langkah-langkah implementasinya?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Siapa saja unit pemerintah yang diberi wewenang untuk menegakkan kebijakan tersebut?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apakah implementasi kebijakan turut dipengaruhi oleh adanya fenomena sosial dan politik tertentu, seperti pemilu,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adakah pihak-pihak yang menentang implementasi kebijakan ini? Siapakah mereka? Mengapa</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa saja konsekuensi hukum bagi pihak yang dianggap melanggar kebijakan tersebut?</li> <li>• Sebelum implementasi, apakah kebijakan pernah disosialisasikan kepada masyarakat, termasuk kelompok marginal yang terkena dampak? Jika ya, bagaimana cara sosialisasinya? Jika tidak, mengapa?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah terdapat koordinasi antara unit pemerintah terkait yang terkait? Bagaimana koordinasinya?</li> <li>• Apa yang menjadi tanggung jawab masyarakat terkait implementasi kebijakan tersebut?</li> </ul>	<p>peristiwa budaya tertentu, perkembangan politik tertentu di level lokal maupun nasional?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah hal-hal tersebut menyebabkan perubahan implementasi kebijakan?</li> </ul>	<p>dan bagaimana mereka menyuarakan penentangan tersebut?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adakah pihak-pihak yang mendukung implementasi kebijakan ini? Siapakah mereka? Mengapa dan bagaimana mereka menyuarakan dukungan tersebut?</li> <li>• Apakah ada aspek moral yang dikaitkan dengan implementasi kebijakan ini?</li> </ul>	
5.	Evaluasi kebijakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah ada proses evaluasi kebijakan setelah implementasi dilakukan? Kapan dan bagaimana evaluasi dilakukan? Apakah ada sistem khusus terkait hal ini?</li> <li>• Apa saja poin evaluasi yang sudah ditindaklanjuti? Mengapa poin evaluasi tersebut perlu ditindaklanjuti? Bagaimana aksi tindak lanjut tersebut dilakukan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siapa yang mengevaluasi?</li> <li>• Kepada siapa saja hasil evaluasi diberikan?</li> <li>• Siapa saja yang terlibat dalam proses evaluasi kebijakan?</li> <li>• Apakah unsur masyarakat terlibat dalam evaluasi kebijakan? Jika ya, siapa mereka dan apa bentuk keterlibatannya?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah evaluasi kebijakan dilakukan karena adanya fenomena sosial dan politik tertentu, seperti pemilu, peristiwa budaya tertentu, perkembangan politik tertentu di level lokal maupun nasional?</li> <li>• Sejauh apa usulan dari unsur masyarakat diperhitungkan dalam proses evaluasi kebijakan dan tindak lanjutnya?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah hasil evaluasi kebijakan dan tindak lanjutnya dipublikasikan secara transparan dan disosialisasikan kepada publik?</li> <li>• Adakah pihak-pihak yang menentang evaluasi kebijakan ini? Siapakah mereka? Mengapa dan bagaimana mereka menyuarakan penentangan tersebut?</li> </ul>

- Apakah ada poin evaluasi kebijakan yang belum ditindaklanjuti? Mengapa belum ditindaklanjuti?

- Adakah pihak-pihak yang mendukung implementasi kebijakan ini? Siapakah mereka? Mengapa dan bagaimana mereka menyuarakan dukungan tersebut?

- Apakah ada aspek moral yang dikaitkan dengan evaluasi kebijakan ini?

### Lampiran 3. Kebijakan Eksklusif dan Diskriminatif di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta

Jenis Kebijakan	Jumlah Total	Jumlah Berdasarkan Kategori	Subjek Kebijakan
Undang-undang (UU)	Makassar: - Yogyakarta: 1	Eksplisit: - Implisit: 1 Non-implementasi: -	Status daerah khusus
Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi)	Makassar: 6 Yogyakarta: 5	Eksplisit: - Implisit: - Non-implementasi: 11	Anak-anak, perempuan, penyandang disabilitas, transpuan, dan masyarakat miskin kota
Peraturan Daerah Kota (Perda Kota)	Makassar: 5 Yogyakarta: 2	Eksplisit: - Implisit: - Non-implementasi: 7	Anak-anak, perempuan, penyandang disabilitas, kelompok transpuan, dan masyarakat miskin perkotaan
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)	Makassar: 1 Yogyakarta: -	Eksplisit: 1 Implisit: - Non-implementasi: -	Kelompok transpuan
Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda)	Makassar: 2 Yogyakarta: 1	Eksplisit: 1 Implisit: 2 Non-implementasi: -	Anak-anak dan kelompok transpuan
Rancangan Peraturan Walikota (Ranperwal)	Makassar: 1 Yogyakarta: -	Eksplisit: - Implisit: - Non-implementasi: 1	Anak-anak
Peraturan Gubernur (Pergub)	Makassar: 2 Yogyakarta: 3	Eksplisit: - Implisit: 1 Non-implementasi: 4	Anak-anak, penyandang disabilitas dan masyarakat miskin perkotaan
Peraturan Walikota (Perwal)	Makassar: 12 Yogyakarta: 8	Eksplisit: - Implisit: - Non-implementasi: 20	Anak-anak, perempuan, penyandang disabilitas, kelompok transpuan, dan masyarakat miskin perkotaan

Kebijakan jenis lain (misalnya Peraturan Wakil Gubernur, dll.)	Makassar: 1 Yogyakarta: 1	Eksplisit: 2 Implisit: - Non-implementasi: -	Minoritas agama dan masyarakat miskin perkotaan
---	------------------------------	--	---

#### Lampiran 4. Demografi Narasumber di Kota Makassar dan Kota Yogyakarta

Afiliasi	Jumlah Informan	Jumlah Informan Berdasarkan Umur	Jumlah Informan Berdasarkan Jenis Kelamin	Jumlah Informan Berdasarkan Disabilitas
<b>Makassar</b>				
Pemerintah	7	25–34 tahun: - 35–44 tahun: 2 45–54 tahun: 5 55–64 tahun: -	Laki-laki: 4 Perempuan: 3 Transpuan: -	-
CSOs	8	25–34 tahun: 8 35–44 tahun: - 45–54 tahun: 2 55–64 tahun: 3	Laki-laki: 9 Perempuan: 4 Transpuan: -	3
Akademisi	2	25–34 tahun: 35–44 tahun: 1 45–54 tahun: 1 55–64 tahun:	Laki-laki: 2 Perempuan: - Transpuan: -	-
Individu (praktisi/ pengamat)	9	25–34 tahun: 2 35–44 tahun.: 2 45–54 tahun: 4 55–64 tahun: 1	Laki-laki: 3 Perempuan: 4 Transpuan: 2	-
<b>Yogyakarta</b>				
Pemerintah	13	25–34 tahun: 3 35–44 tahun: 5 45–54 tahun: 5 55–64 tahun: -	Laki-laki: 7 Perempuan: 6 Transpuan: -	-

CSOs	12	25–34 tahun: 4 35–44 tahun: 4 45–54 tahun: 2 55–64 tahun: 1	Laki-laki: 2 Perempuan: 9 Transpuan: 1	-
Akademisi	3	25–34 tahun: – 35–44 tahun: 2 45–54 tahun: – 55–64 tahun: 1	Laki-laki: 1 Perempuan: 2 Transpuan: –	-
Individu (praktisi/ pengamat)	10	25–34 tahun: 1 35–44 tahun: 3 45–54 tahun: 3 55–64 tahun: 2	Laki-laki: 5 Perempuan: 4 Transpuan: 1	-

## Lampiran 5. Variasi Karakteristik Sosiodemografi Responden

	Kebijakan penanganan gepeng	Pembatasan hak properti kelompok Tionghoa	Pembatasan tempat menyuarakan pendapat di muka umum			
	Odds Ratio	P>z	Odds Ratio	P>z	Odds Ratio	P>z
<b>Usia</b>	1.012	0.238	1.013	0.127	0.987	0.141
<b>Jenis kelamin: laki-laki</b>	0.775	0.246	1.276	0.222	0.620**	0.016
<b>Menikah</b>	1.017	0.949	1.153	0.539	1.543	0.064
<b>Bekerja</b>	0.943	0.797	0.970	0.879	1.241	0.292
<b>Pendidikan (tahun)</b>	1.201**	0.000	1.076	0.084	0.941	0.172
<b>Kepuasan atas kondisi ekonomi 2024</b>	1.179**	0.001	1.030	0.518	1.076	0.118
<b>Pernah berafiliasi dengan ormas keagamaan</b>	0.658	0.076	0.853	0.460	1.050	0.822
<b>Pernah berafiliasi dengan partai politik</b>	0.877	0.626	1.104	0.693	0.696	0.134
<b>Konstanta</b>	0.109**	0.003	0.342	0.112	3.164	0.090

## Lampiran 6. Sebaran Frekuensi dan Proporsi Indikator Persepsi Praktik Demokrasi

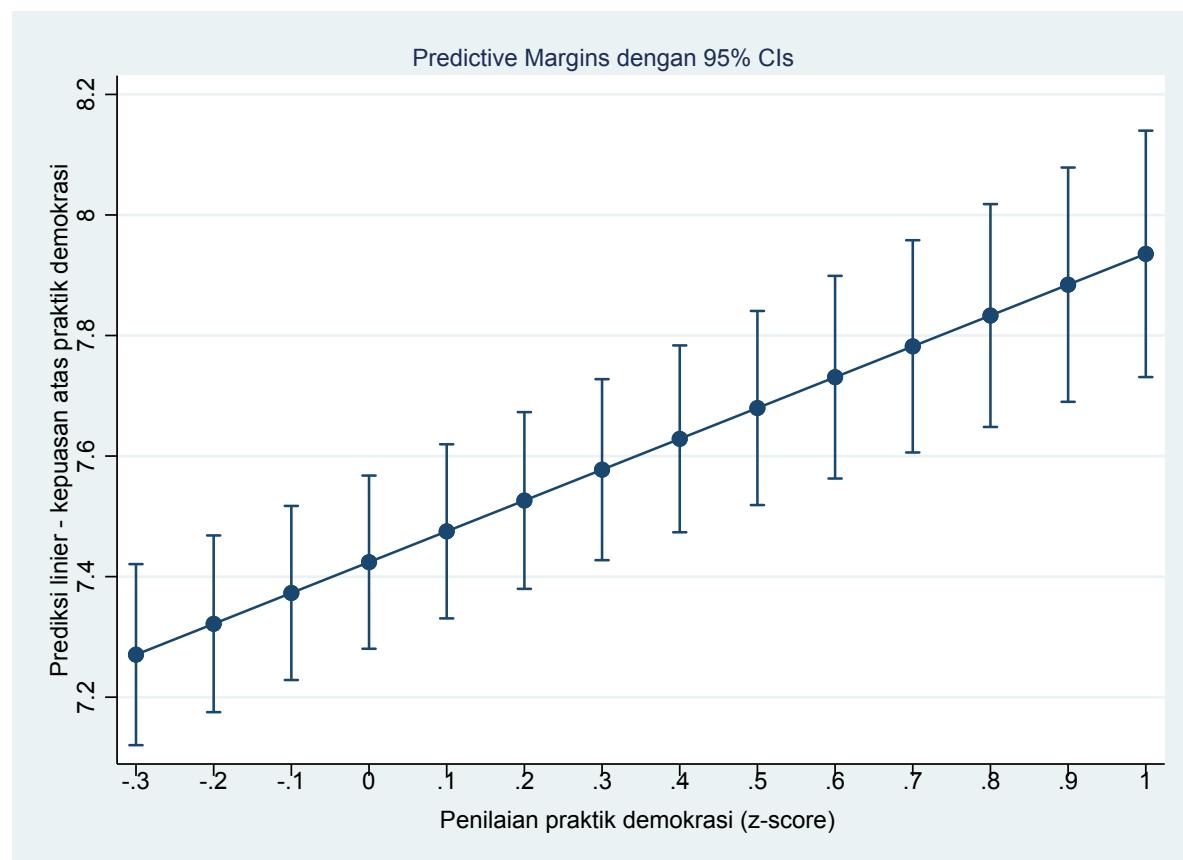
Dari segi keragaman budaya atau kelompok masyarakat yaitu kelompok yang berbeda etnisitas, bahasa, agama/keyakinan, gender (laki-laki vs. perempuan), disabilitas/kemampuan fisik, menurut I/B/S yang paling sesuai untuk menggambarkan kondisi di daerah ini dalam hal [...] adalah:

<b>Kebebasan berpendapat di muka umum</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Tidak ada kelompok masyarakat yang bebas berpendapat	3	0.6
Sebagian kecil kelompok masyarakat bebas berpendapat	35	7
Sebagian besar kelompok masyarakat bebas berpendapat	64	12.8
Semua kelompok masyarakat bebas berpendapat	398	79.6
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100</b>
<b>Hak untuk mendapatkan perlindungan yang sama di mata hukum</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Tidak ada kelompok masyarakat yang mendapat perlindungan	5	1
Sebagian kecil kelompok masyarakat mendapat perlindungan	34	6.8
Sebagian besar kelompok masyarakat mendapat perlindungan	57	11.4
Semua kelompok masyarakat mendapat perlindungan	404	80.8
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100</b>
<b>Hak atas kepemilikan barang/aset pribadi</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Tidak ada kelompok masyarakat yang memiliki hak	13	2.6
Sebagian kecil kelompok masyarakat memiliki hak	24	4.8
Sebagian besar kelompok masyarakat memiliki hak	115	23
Semua kelompok masyarakat memiliki hak	348	69.6
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100</b>
<b>Hak untuk mendapatkan akses terhadap layanan pendidikan</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Sebagian kecil kelompok masyarakat memiliki akses	13	2.6
Sebagian besar kelompok masyarakat memiliki akses	34	6.8
Semua kelompok masyarakat memiliki akses	453	90.6

<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100</b>
<b>Hak untuk mendapatkan akses terhadap layanan kesehatan</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Tidak ada kelompok masyarakat yang memiliki akses	2	0.4
Sebagian kecil kelompok masyarakat memiliki akses	10	2
Sebagian besar kelompok masyarakat memiliki akses	25	5
Semua kelompok masyarakat memiliki akses	463	92.6
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100</b>
<b>Hak untuk memilih dan mempraktikkan ajaran agama atau keyakinan, termasuk dalam membangun rumah ibadah</b>	<b>Freq.</b>	<b>%</b>
Tidak ada kelompok agama yang bebas menjalankan ajaran agama atau kepercayaannya	4	0.8
Negara mengakui semua kelompok agama, tapi pembatasan kegiatan atau acara keagamaan masih umum terjadi	23	4.6
Kelompok pemeluk agama mayoritas bebas menjalankan ajaran agama atau kepercayaannya, tapi kelompok minoritas tidak memiliki kebebasan yang sama	39	7.8
Semua kelompok agama bebas menjalankan ajaran agama atau kepercayaannya	434	86.8
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

## Lampiran 7. Asosiasi Penilaian dan Kepuasan atas Praktik Demokrasi

Asosiasi antara penilaian praktik demokrasi dan kepuasan atas praktik demokrasi dengan mengontrol variabel usia, jenis kelamin, status pernikahan, aktivitas utama, pendidikan, kepuasaan terhadap kondisi ekonomi, serta pernah menjadi simpatisan ormas keagamaan dan politik.



## Lampiran 8. Asosiasi antara Toleransi dan Preferensi Politik Pemilih

	Mengutamakan calon yang memiliki agama yang sama			Mengutamakan calon yang memiliki etnis yang sama		
	Walikota	DPR/ DPRD/ DPD	Kepala dusun/ RT/RW	Walikota	DPR/ DPRD/ DPD	Kepala dusun/ RT/RW
	coef/se	coef/se	coef/se	coef/se	coef/se	coef/se
Skor toleransi	-0.172 (0.102)	-0.195 (0.102)	-0.254** (0.102)	-0.248** (0.102)	-0.341** (0.106)	-0.302** (0.105)
Konstanta	0.874 (0.718)	-0.332 (0.694)	0.706 (0.695)	0.017 (0.689)	0.591 (0.700)	0.054 (0.699)

	Mengutamakan calon laki-laki dibandingkan perempuan			Mengutamakan partai berbasis agama dibandingkan nasional		
	Walikota	DPR/ DPRD/ DPD	Kepala dusun/ RT/RW	Walikota	DPR/ DPRD/ DPD	Kepala dusun/ RT/RW
	coef/se	coef/se	coef/se	coef/se	coef/se	coef/se
Skor toleransi	-0.445** (0.111)	-0.514** (0.118)	-0.464** (0.111)	-0.379** (0.115)	-0.260** (0.112)	-0.304** (0.109)
Konstanta	-1.239* (0.710)	-0.160 (0.737)	0.053 (0.703)	-0.231 (0.734)	0.144 (0.726)	-0.314 (0.709)

Catatan:

Nilai koefisien (*log of the odds*) menunjukkan asosiasi antara total skor toleransi dengan kecenderungan mengutamakan calon dengan karakteristik spesifik dengan mengontrol variabel usia, jenis kelamin, status pernikahan, aktivitas utama, pendidikan, kepuasaan terhadap kondisi ekonomi, pernah menjadi simpatisan ormas keagamaan dan politik.

\*\* p<0.05

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

 [sejalinfisipol](#)