



FREE To
BE ME

Bunga Rampai

HUKUM YANG [SEHARUSNYA] Berdaya untuk Semua

*Kumpulan Tulisan tentang Urgensi Legislasi
Anti Diskriminasi Komprehensif di Indonesia*



INFORMASI PUBLIKASI

Judul:

Hukum yang [Seharusnya] Berdaya untuk Semua: Kumpulan Tulisan tentang Urgensi Legislasi Anti Diskriminasi Komprehensif di Indonesia

Penyunting Bahasa:

Miko Ginting

Penyunting Akhir:

Albert Wirya

Penata Letak:

Galih Gerryaldy

Penulis:

Auditya Saputra
Mamik Sri Supatmi
Ikhsan Yosarie
Asfinawati
Sulistiyowati Irianto
Antoni Putra
Asmin Fransiska
Usman Hamid
Eka Putra
Nikodemus Niko

Diterbitkan atas kerjasama:

Konsorsium Crisis Response Mechanism dan *Free To Be*, Oktober 2022



DAFTAR ISI

INFORMASI PUBLIKASI	ii
PENGANTAR KONSORSIUM CRM	iv
PENGANTAR EDITOR	vi
Why Put Myself in Your Shoes: Gagasan Individualisme Terbuka dan Pentingnya Kontemplasi dalam Menganalisis Risiko Bersama	1
Kewajiban Negara Melindungi Kelompok Rentan Dari Diskriminasi	20
Ketidakterpenuhinya Hak-Hak Konstitusional Kelompok Minoritas di Indonesia sebagai Dampak Produk Hukum Diskriminatif	38
Perlindungan Hukum Kelompok Minoritas Seksual Sebagai Bagian dari Kelompok Rentan di Indonesia	54
Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan dan Tanggung Jawab Universitas: Best Practice dari Universitas Indonesia	62
Problematika Pengaturan Perlindungan Kelompok Minoritas Keagamaan	74
Kerentanan Lansia: Pelanggaran Prinsip dan Hak Non-Diskriminasi Terhadap Lansia di Indonesia	88
Dalam Ketegangan Dengan Tiga Hukum: Perlindungan Kelompok Rentan LGBTQI+ (Transpuan) di Aceh	108
Pemidanaan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas: Kajian Efektivitas Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas	130
Hak Sumber Penghidupan yang Terancam: Refleksi dari Masyarakat Adat Dayak Benawan di Kabupaten Sanggau, Kalimantan Barat	146
PROFIL PENULIS	162

PENGANTAR KONSORSIUM CRM

Kata perempuan itu lagi:

“Bahkan segala sesuatu di dalam taman ini bernama. Kenapa aku tidak?”

Jawab ular:

“Karena laki-laki itu belum memberimu.”

– Hawa, Avianti Armand

Dalam kumpulan puisi yang diberikan judul “Perempuan yang Dihapus Namanya,” Avianti Armand mencoba menafsirkan ulang kisah-kisah Perjanjian Lama yang menonjolkan peran perempuan. Salah satunya, Hawa, merekonstruksi momen penciptaan alam semesta dan isinya. Salah satu tahapan penting dalam proses penciptaan adalah penamaan, suatu tahap yang ditegaskan dalam puisi ini sebagai kewenangan segelintir pihak. Dalam puisinya, Armand barangkali hendak menjelaskan manusia yang katanya pertama itu, laki-laki, diberikan keleluasaan untuk menamakan, sekaligus juga berkuasa, atas apa yang dinamakannya.

Politik penamaan penuh risiko inilah yang mungkin membuat pertanyaan “Siapa kelompok rentan di Indonesia?” tidak terjawab. Untuk menjawabnya, kita perlu melampaui sebuah dilema. Di satu sisi, kita perlu menyematkan identitas pada orang-orang yang menghadapi kerentanan tertentu sehingga mereka bisa dilindungi haknya. Di sisi lain, generalisasi suatu kelompok sebagai kelompok rentan seperti melekatkan takdir kerentanan yang sulit lekap oleh waktu.

Inilah alasan mengapa banyak aktivis gamang dengan program-program yang seolah-olah ‘mengobati’ kerentanan. Salah satu contohnya adalah label penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) yang digunakan oleh Kementerian Sosial untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok yang perlu mendapatkan bantuan khusus. Kelompok-kelompok yang termasuk di dalam PMKS ini memang merupakan orang-orang yang mengalami kerentanan berlapis karena situasi ekonomi, sosial dan politik, termasuk di antaranya penyandang disabilitas, pekerja seks, orang dengan HIV, dan korban kekerasan. Namun, label PMKS seolah memberikan cap bahwa kelompok-kelompok tersebut adalah sumber masalah kesejahteraan sosial, di mana untuk mencapai keoptimalan masyarakat harus melenyapkan masalah-masalah ini.

Tentunya, masih lekat di ingatan banyak orang proyek-proyek yang seolah-olah mencoba mengatasi kerentanan tapi sebenarnya menghilangkan eksistensi kelompok itu sendiri. Ada proyek-proyek belas kasih bagi penyandang disabilitas yang semakin menegaskan batas antara apa yang ‘normal’ dan ‘abnormal’. Masif program-program terapi konversi dengan iklan yang seolah-olah peduli padahal berupaya mengkoreksi keberagaman orientasi seksual dan identitas gender. Banyak proyek-proyek modernisasi yang menggusur masyarakat adat dari tanah yang sudah mereka kuasai turun-temurun.

Dengan demikian, langkah mengidentifikasi sekaligus mendukung kelompok rentan haruslah dilakukan secara berhati-hati. Salah satu cara untuk keluar dari dilema di atas adalah dengan menempatkannya kembali permasalahan ini ke dalam perspektif hak asasi manusia (HAM). Penemuan HAM berangkat dari sebuah keyakinan tak tergoyahkan bahwa semua orang tanpa terkecuali memilikinya. Asas nondiskriminasi inilah yang bisa digunakan lagi dan lagi untuk melihat apakah realitas hukum dan sosial yang ada sekarang telah berlaku secara merata kepada semua kelompok, atau justru merugikan kelompok-kelompok tertentu.

Kelompok tertentu inilah yang kemudian kita namai sebagai kelompok rentan. Kebijakan serta praktik yang melangsungkan keadaan ini yang kita tandai sebagai sesuatu yang perlu berubah.

Dengan menggunakan perspektif HAM pulalah, kita jadi lebih mudah memahami cara kita untuk mengubah keadaan, yakni dengan mendorong tanggung jawab negara. Tanggung jawab untuk menghormati, melindungi dan memenuhi bukanlah jargon belaka, tetapi sesuatu yang perlu terejawantahkan dalam hukum. Hukum yang dimaksud harus inklusif bagi semua ragam identitas rentan dan mencerminkan sikap pasif-aktif negara: pasif untuk tidak mengganggu kebebasan sipil-politik yang dimiliki oleh kelompok tersebut, aktif untuk melindungi kelompok tersebut dari aksi persekusi dan memenuhi kebutuhan dasar yang belum terpenuhi.

Senada dengan jalan HAM di atas, kumpulan artikel-artikel di bunga rampai ini mencoba untuk menggali akar kerentanan dan mengidentifikasi jenis-jenis kerentanan apa saja yang timbul akibat kondisi sosial-politik-ekonomi Indonesia. Lebih dari itu, artikel-artikel tersebut juga mampu menerangi masyarakat umum, legislator, aparat penegak hukum, dan pemerintah tentang langkah apa yang harus diambil. Tulisan-tulisan ini mengajak kita untuk melakukan refleksi, memberikan edukasi, menjalankan advokasi, dan membentuk legislasi yang ujung akhirnya demi semangat antidiskriminasi.

Konsorsium Crisis Response Mechanism sebagai penggagas bunga rampai ini, mengucapkan banyak terima kasih kepada para penulis yang mengkontribusikan energi dan waktunya untuk buku ini. Mereka adalah Auditya Saputra, Mamik Sri Supatmi, Ikhsan Yosarie, Asfinawati, Sulistyowati Irianto, Antoni Putra, Asmin Fransiska, Usman Hamid, Eka Putra, Nikodemus Niko. Kami juga berterima kasih kepada Miko Ginting yang melakukan penyuntingan dan menulis pengantar yang begitu apik membungkus keseluruhan isi tulisan ini. Terakhir, kami juga berterima kasih UNAIDS Indonesia dan *Free to Be Me* yang membantu pendanaan untuk penulisan buku ini.

Kembali sedikit ke cuplikan puisi di atas, Avianti Armand memberikan sebuah akhir yang ambigu untuk diinterpretasikan kembali oleh pembaca: perempuan yang belum dinamai itu melihat bayangan dirinya pada permukaan laut yang hitam. Namun, meski belum bernama, ia tidak ketakutan lagi akan bayangannya karena ia sudah kenal akan dirinya. Semoga dengan buku ini, perkenalan kita dengan kelompok-kelompok rentan di Indonesia mampu memberikan semacam kekuatan pula dalam meniti jalan rekognisi kelompok rentan di Indonesia!

Steering Committee CRM

PENGANTAR EDITOR

Politik Moralitas dalam Diskursus Legislasi Anti Diskriminasi

Hukum adalah sebuah arena pertarungan. Tepatnya, hukum adalah sebuah arena pertarungan antar nilai-nilai. Oleh karena itu, relasi hukum dan komunitas yang mengemban nilai-nilai itu selalu berjalan timbal balik: hukum selalu bergerak dinamis dalam merespons situasi komunitas itu. Begitu juga sebaliknya, situasi komunitas tertentu itu mempengaruhi karakter hukum yang akan dibentuk. Sebagai sebuah arena kontestasi, perubahan hukum selalu melibatkan tiga kelompok aktor: mereka yang proponen terhadap perubahan yang akan terjadi, mereka yang mendukung status quo, dan mereka yang ingin perubahan dengan arah yang berbeda.

Sedikit mengembara ke ranah teoritis, menarik untuk melihat jawab-jinawab antara dua sarjana “raksasa” di bidang sosio-legal, yaitu Roger Cotterrell dan Lawrence M. Friedman, dalam memandang relasi hukum dan masyarakat. Friedman (2001: 93) menyatakan bahwa hukum sama sekali tidak otonom dari masyarakat. Ia menekankan peran “kultur” dalam hukum, yang ia artikan sebagai nilai-nilai atau sikap-sikap yang mengikat hukum dan masyarakat. Singkatnya, ia menyatakan bahwa nilai dan sikap ini dapat dilacak melalui pertanyaan mendasar: *apa makna hukum bagi suatu komunitas tertentu?* (1969: 34).

Di sisi lain, Cotterrell menyatakan bahwa pandangan yang membedakan antara dimensi internal dan eksternal hukum tidaklah bermanfaat secara sosiologis. Hal ini, menurutnya, karena hukum bermakna juga sebagai eksperimen sosial dan dimensi “proses internal” dari hukum juga haruslah diartikan sebagai sebuah proses sosial (2001: 74). Ia membalikkan sudut pandang untuk melihat karakter masyarakat dan kaitannya dengan makna hukum bagi mereka, alih-alih karakter hukum yang berdiri sendiri sebagai sebuah entitas yang otonom. Dari sini, ia lalu mengajukan proposisi *social framework* terkait perubahan hukum dengan terinspirasi dari gagasan Max Weber mengenai bentuk *social action*. Ia membagi masyarakat menjadi empat tipe sesuai dengan relasi masyarakat itu dengan hukum.

Salah satu yang paling relevan dengan topik ini adalah tipe *community of beliefs*. Ide dasar dari relasi hukum dengan masyarakat pada tipe ini adalah adanya nilai dan kepercayaan yang saling terbagi (*shared of values and beliefs*) yang kemudian menghasilkan ikatan sosial yang kuat di antara kelompok masyarakat itu (2001: 87). Sebagai konsekuensi, apabila terdapat perubahan hukum yang asimetris dengan nilai dan kepercayaan dari komunitas tertentu, maka yang terjadi adalah pengabaian, pembangkangan atau bahkan perlawanan terhadap norma itu. Situasi ini yang disebut oleh Cotterrell (2001: 90) sebagai sikap “*owning*” dan “*disowning*” terhadap suatu norma tertentu.

Karakter masyarakat yang didasarkan pada nilai dan kepercayaan yang terbagi berkesesuaian dengan gejala politik moralitas (*morality politics*) yang tumbuh dalam pembentukan hukum. Basis dari konsep politik moralitas berangkat dari premis tentang bagaimana aktor-aktor politik mengelola suatu isu kebijakan publik dengan berbasis pada pandangan moralitas tertentu.

Dengan bahasa yang lebih tajam, Meier (1999: 682) menyatakan bahwa politik moralitas dalam pembentukan hukum (salah satunya melalui proses legislasi) menjelaskan bagaimana aktor politik mengelola "*demand for sin*" dari kelompok masyarakat tertentu untuk dilembagakan dalam hukum formal (negara) dan proses pembentukannya (Mooney, 1999: 675, Tatalovich & Daynes, 1988: 2). Arena legislasi, dalam kacamata politik moralitas, dipandang sebagai sarana pelebagaan untuk sesuatu yang dianggap diterima atau tidak diterima secara moral oleh komunitas tertentu.

Untuk mengidentifikasi isu politik moralitas dalam dinamika legislasi, maka kita dapat melihat pada tiga karakteristik utamanya (Doan, 2014). *Pertama*, kesengitan (*intractability*), yang melibatkan konflik dan kompetisi antara nilai dan kepercayaan terkait apa yang secara moral diterima dan tidak dapat diterima. Dalam situasi konflik ini, realokasi simbol dan nilai dalam diskursus legislasi sangat dominan (Mooney & Lee, 1999: 83). *Kedua*, kesederhanaan (*simplicity*), di mana perubahan legislasi yang terjadi tidak berfokus pada teknisitas, seperti cara perumusan norma, tetapi dominan pada konflik dan kompetisi nilai dan kepercayaan. *Ketiga*, kepentingan (*salience*), di mana isu dalam perubahan legislasi melibatkan nilai dan kepercayaan yang fundamental dari suatu kelompok tertentu sehingga dampaknya muncul level partisipasi dan responsivitas yang tinggi.

Dengan karakter politik moralitas dalam suatu dinamika legislasi, perubahan hukum yang sudah tuntas terselesaikan secara formal tidak serta merta menyudahi konflik dan kompetisi antar nilai yang terjadi. Dengan bahasa yang lebih sederhana: pembentukan hukumnya selesai, tetapi konfliknya berlanjut. Hukum yang secara formal sudah dihasilkan dan implementasinya bahkan berlanjut menjadi arena pertarungan yang tidak berkesudahan.

Dampaknya, hukum yang memuat politik moralitas akan terus dipertanyakan, diabaikan, atau dilawan, baik secara formal maupun informal. Artinya, ini berdampak pada "nilai" dari hukum itu sendiri, berikut ketaatan kepadanya serta daya kerjanya. Karakter heterogenitas terhadap preferensi dari "makna hukum" dalam hukum dengan kandungan politik moralitas menyebabkan hukum itu tidak akan efektif dijalankan karena terus-menerus disiasati, diabaikan, atau dilawan dengan berbagai cara dan medium.

Dengan demikian, pekerjaan pembentuk norma sama sekali tidak mudah, karena akan selalu muncul keragaman dan pertentangan antara nilai dan kepercayaan dari suatu kelompok dengan kelompok lain. Namun, bagi pembentuk norma yang tidak mau repot, jalan untuk "memihak" pada kelompok dengan suara dan pengaruh terbesar secara kuantitas atau apa yang disebut dengan populisme, akan selalu menjadi godaan. Belum lagi, ketika pembentuk norma memaksakan sentimen moralitas subjektifnya atau kelompoknya terhadap norma yang akan dibentuk.

Bisa jadi, pertumbuhan gejala politik moralitas dalam diskursus legislasi dan penegakan hukum saat ini adalah sebuah sekuel yang bersifat episodik. Apabila demikian, maka negara perlu kembali kepada idealitasnya: bahwa negara adalah sebuah kesepakatan untuk mengelola hajat hidup orang banyak berikut semua keragaman yang ada, tanpa terkecuali. Dengan demikian, negara hadir dalam wujudnya yang protagonis untuk mereka yang selama ini diabaikan, disingkirkan, dan dihapuskan dalam perbincangan tentang kehidupan bersama.

Dalam wujud itu, negara sebagai pengemban kewajiban semestinya membatasi diri untuk masuk dalam diskursus legislasi yang memuat politik moralitas dengan konflik dan kompetisi antar nilai di dalamnya. Hal ini sesuai dengan prinsip hak asasi manusia, yaitu prinsip penghormatan bahwa negara tidak dalam posisi mengatur atau melarang (terutama melalui kriminalisasi) perbuatan-perbuatan tertentu karena itu sama dengan melakukan pembatasan atau pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

Namun, bukan berarti negara menjadi netral—dan pada akhirnya melakukan pembiaran atas nama netralitas—apabila terjadi pelanggaran atau potensi pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Di sini, berlaku prinsip perlindungan di mana negara wajib memberikan proteksi terhadap hak asasi manusia secara mendasar kepada setiap orang, tanpa terkecuali. Lebih jauh, negara wajib melakukan pemenuhan hak asasi manusia terhadap setiap orang, tanpa terkecuali dan terlepas dari sentimen terhadap semua keragaman. Penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan kewajiban itu terutama dapat diwujudkan melalui instrumen proses dan produk legislasi.

Dalam konteks ini, prinsip non-diskriminasi menjadi fondasi krusial untuk mengokohkan posisi negara dalam menyediakan perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi manusia secara setara dan efektif. Namun, perlu digarisbawahi, makna setara perlu didasarkan pada kerentanan: bahwa terdapat orang atau kelompok tertentu yang lebih rentan dari yang lain, termasuk yang lebih rentan itu juga dapat lebih rentan dari yang rentan.

Dengan demikian, prinsip non-diskriminasi menempatkan kesetaraan tidak bekerja dengan asumsi timbangan yang sejajar. Terdapat beberapa kelompok yang “rentan dari” dan “rentan akibat” dan perlu diberikan afirmasi agar mereka dapat berada pada timbangan yang setara. Perwujudan kesetaraan itu merupakan sebuah kewajiban yang berada pada sisi negara melalui berbagai perangkat dan instrumen yang dimiliki, salah satunya melalui produk dan proses legislasi.

Peran negara melalui instrumen legislasinya ini semakin menemukan kelemahan ketika kerangka hukum positif yang eksis tidak utuh dan menyeluruh. Bangunan hukum menyediakan pengaturan yang sektoral dan terkotak-kotak bagi setiap kelompok rentan. Misalnya, pengaturan UU Penyandang Disabilitas hanya mencakup perlindungan bagi kelompok penyandang disabilitas. Padahal, bisa jadi seorang penyandang disabilitas memiliki kerentanan berganda dan berlapis, misalnya seorang penyandang disabilitas dengan keragaman seksual dan identitas gender. UU Penyandang Disabilitas, bila pun diterapkan, “sebatas” menysar pada kerentanan disabilitasnya.

Begitu pula, UUD 1945 maupun UU Hak Asasi Manusia memuat pengaturan norma dengan rumusan “setiap orang”. Mungkin pola pikir pembentuk undang-undang saat itu adalah agar produk hukum ini berlaku bagi setiap orang, tanpa terkecuali. Namun, persoalan timbul ketika produk hukum positif yang sama tidak mengakomodir semua kerentanan yang ada secara lengkap dan utuh. Dampaknya, hanya mereka yang diakomodir kerentanannya yang akan memperoleh jaminan perlindungan dari hukum positif. Hal ini pun dengan asumsi bahwa hukum positif itu bekerja dan diberdayakan dalam praktik.

Buku yang dihadirkan di hadapan pembaca ini merupakan kumpulan tulisan para pakar, yang terdiri dari akademisi dan pegiat masyarakat sipil. Pembahasan dilakukan dalam berbagai isu dan dari beragam sudut pandang, terbentang dari cara melihat kerentanan dan diskriminasi hingga bagaimana kerentanan dan diskriminasi itu beroperasi dalam berbagai bidang. Pemahaman akan kerentanan dan diskriminasi tentu memiliki benang merah satu dengan yang lain, yang menegaskan dimensi interseksionalitas, dimensi yang kait-mengait satu dengan yang lain. Namun, terdapat kerentanan dan diskriminasi yang khas dan mesti dipahami sebagai karakter yang spesifik.

Untuk itu, Auditya Firza Saputra mengawali kumpulan tulisan ini dengan mengajukan pertanyaan besar soal: apa basis etika kepedulian yang tepat dalam memahami risiko dan selanjutnya memitigasinya? Dengan mengeksplorasi gagasan Daniel Kolak soal individualisme terbuka, ia mencoba untuk mempertanyakan demarkasi antara “Aku” dan “Kamu” dalam melihat kerentanan. Selanjutnya, ia mengajukan tesis bahwa kerentanan semestinya dipandang lebih lengkap, yaitu sebagai kerentanan bersama: bahwa kerentananmu adalah juga kerentananku. Namun, secara cekatan, ia juga mengantisipasi celah dari pandangan ini, yaitu adanya bias bawaan yang mungkin muncul. Dengan mengusulkan “penjernihan” cara memandang, ia mengajukan kontemplasi tiga perspektif: korban, pelaku, dan juri, sebagai jalan keluar. Dengan simulasi kasus kualitatif-kuantitatif, ia menegaskan keyakinan bahwa gagasan ini dapat bekerja dalam situasi yang konkret.

Selanjutnya, Mamik Sri Supatmi mengajak kita untuk menegaskan kembali peran negara sebagai pengemban kewajiban (*duty bearer*) dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia, termasuk pemenuhan tindakan afirmatif sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip non-diskriminasi. Ia mengawali tulisannya dengan mengangkat kembali soal pendefinisian kelompok rentan yang berbeda dan terbatas dalam instrumen hukum. Tidak hanya sampai di situ, ia menggugat pendefinisian normatif dalam aturan yang semestinya dapat dirumuskan secara inklusif agar kita mampu mengidentifikasi mana “kelompok paling rentan” dari kelompok yang rentan. Ia mengajukan dua kelompok rentan yang selama ini luput dari kacamata pembahasan aturan, yaitu minoritas agama dan keyakinan serta minoritas seksual dan identitas gender. Ia menyatakan bahwa prasangka, stigma, diskriminasi, dan *hate crime* adalah akar dari diskriminasi. Negara seharusnya membatasi diri, tetapi di sisi lain negara juga tidak bisa melakukan pembiaran apabila terdapat diskriminasi, pembatasan, atau bahkan perenggutan hak asasi manusia. Mamik menyatakan bahwa negara memiliki kewajiban yang lebih luas dari sekadar kewajiban hukum dalam konteks hak asasi manusia. Negara memiliki kewajiban moral untuk membatasi diri dengan tujuan

penghormatan sekaligus bertindak aktif untuk tujuan perlindungan, utamanya terhadap kelompok rentan yang kerap mengalami *victim blaming* maupun kerentanan berganda dan berlapis.

Situasi diskriminasi kerap muncul dari berbagai anomali dan paradoks, terutama dalam konteks hukum. Hal ini yang diangkat oleh Ikhsan Yosarie dalam argumentasinya terkait pelembagaan diskriminasi melalui berbagai kebijakan, dengan titik tekan pada kebijakan diskriminatif menyangkut kebebasan beragama dan berkeyakinan di berbagai daerah. Di satu sisi, Indonesia sudah memberikan jaminan non-diskriminasi melalui Konstitusi, berbagai UU, serta ratifikasi terhadap beberapa produk HAM internasional. Namun, di sisi seberang, negara melalui berbagai perangkatnya mengambil langkah kontradiktif dengan menerbitkan berbagai produk kebijakan yang justru melembagakan diskriminasi. Ia juga menyoroti bagaimana aktor non-negara kemudian memperoleh bekal legitimasi untuk melakukan tekanan, pengucilan, pemaksaan, hingga perenggutan hak-hak dasar dari kelompok minoritas agama dan berkeyakinan.

Kerap terjadi kesalahpahaman dari masyarakat secara umum, bahwa membela hak-hak dasar dari individu atau kelompok minoritas (terutama minoritas seksual), berarti sama dengan mendukung keragaman orientasi seksual dan gendernya. Hal ini, menurut Asfinawati, menjadi penghalang bagi pejabat publik untuk berani memberikan perlindungan hukum terhadap kelompok minoritas. Padahal, pemenuhan hak-hak dasar itu berlaku pula untuk setiap orang. Hak-hak dasar itu dibutuhkan, bukan karena keragaman yang diemban, melainkan karena kebutuhan dasar sebagai manusia. Dalam pemenuhan hak spesifik terhadap minoritas seksual, terdapat banyak sekali ketentuan hukum di Indonesia yang dapat dijadikan basis untuk memberikan perlindungan dari perlakuan diskriminatif. Dengan dasar bahwa kebijakan dan tindakan diskriminatif tidak sesuai dengan jaminan dalam Konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan, maka sebenarnya penghalang bagi perwujudannya menjadi tidak beralasan.

Bagaimana universitas menempatkan diri seringkali masih tertinggal pada romantisme terhadap hal-hal yang bersifat mistik. Bahwa untuk memperoleh ilmu dan pengetahuan, para pencarinya harus pergi ke sebuah gua yang kedap dan gelap. Namun, Sulistyowati Irianto melalui tulisannya menegaskan bahwa hal itu keliru: universitas dapat berpondasi dengan kenyataan di masyarakat. Keterbukaan terhadap pendekatan inter dan transdisiplin serta kolaborasi lintas elemen merupakan prasyarat yang memungkinkan hal itu terjadi. Dengan studi kasus pengalaman *Convention Watch Working Group* UI dalam mendorong kerja bersama untuk pengarusutamaan gender (sekali pun menghapus diskriminasi berbasis gender), ia menjelaskan bagaimana *civitas akademika* juga merupakan bagian penting dari *civitas societatis*. Kerja bersama ini beranjak dari pemahaman mendasar mengenai identitas gender yang interseksional, yang membawa kita pada pertanyaan mendasar: bagaimana seseorang dikonstruksi sebagai “siapa” dan akan diperlakukan seperti “apa”. Selanjutnya, ia menggarisbawahi tentang pentingnya pemahaman pluralisme hukum agar kita mafhum bahwa hukum bukanlah sesuatu yang dapat lagi dilabeli dengan identitas “asing” dan “hukum asli” sehingga yang “asing” perlu ditolak secara serta merta.

Jaminan perlindungan tidak bisa dipisahkan dari konsep negara hukum, yang dianut oleh Indonesia dalam Konstitusinya. Penerimaan terhadap negara hukum, berarti juga penerimaan terhadap kewajiban dalam memberikan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Antoni Putra menyoroti problem mendasar dari situasi maraknya pelanggaran terhadap hak asasi manusia, terutama pada kelompok minoritas keagamaan dan berkeyakinan. Problem hukum yang ia ajukan terkait dengan hukum yang tidak responsif, terutama karena ketidaklengkapannya dalam mengakomodir kategori kelompok rentan, serta penerapan hukum yang tidak konsisten oleh negara. Untuk itu, ia mengajukan tiga langkah solusi, mulai pembentukan undang-undang baru yang fokus pada penghapusan diskriminasi terhadap kelompok rentan, baik secara umum dan khusus, perubahan terhadap UU HAM dengan memperluas kategori kelompok rentan dalam substansi pengaturannya, dan khusus untuk isu kelompok minoritas keagamaan dan berkeyakinan, negara perlu meninjau keberadaan UU No. 1/PNPS/1965 yang acapkali menjadi dasar bagi praktik-praktik diskriminasi. Sebagai pamungkasnya, ia menawarkan gagasan adanya urgensi terkait legislasi anti-diskriminasi yang komprehensif, dalam arti mencakup semua upaya perlindungan bagi semua kelompok rentan.

Perspektif dalam memandang lansia seringkali sempit, bahkan sangat sempit, yaitu lansia bergantung pada orang atau keadaan lain dan perlu dibantu dengan dasar belas kasihan. Asmin Fransiska mengangkat satu dari kelompok rentan yang jarang ditilik ini dengan argumentasi yang kokoh bahwa perlu ada perspektif yang memihak dan berbasis pada perlindungan dan pemenuhan serta kewajiban hak asasi manusia. Melihat kerentanan tanpa pendekatan pemberdayaan dan perlindungan serta pemenuhan hak hanya akan membuat negara semakin diskriminatif. Pendekatan kebijakan dan tindakan negara perlu melihat lebih dalam karakter kerentanan lansia yang tidak tunggal, melainkan berlapis, berganda, dan memiliki interseksionalitas, baik hak maupun kerentanan, satu dengan yang lain. Apabila titik beranjak sudah diperkuat, maka hal selanjutnya adalah tindakan afirmasi untuk mendorong kesetaraan dalam akses dan kualitas untuk penikmatan hak asasi manusia. Perspektif yang tidak bisa ditinggalkan berikutnya adalah perspektif gender, karena respons terhadap lansia sejauh ini sangat kental dengan nuansa patriarki. Tanpa perspektif gender, maka negara akan gagal untuk melihat kebutuhan terhadap hak lansia, terutama lansia perempuan.

Penerimaan terhadap keragaman gender dan orientasi seksual mengalami regresi dari waktu ke waktu. Meskipun sebenarnya masyarakat Nusantara pada awalnya terbuka dengan keragaman itu, tetapi Usman Hamid menyatakan bahwa eksploitasi politik identitas yang menguat menyebabkan pula semakin menguatnya sentimen negatif dan stigma terhadap minoritas orientasi seksual dan gender. Persoalan semakin rumit karena terdapat perkembangan dari sentimen, stigma, dan diskriminasi yang sifatnya horizontal (antar masyarakat) menuju kombinasinya ke arah vertikal, dengan elit politik dan pemerintahan sebagai aktornya. Jika dulunya tampak acak, dari hari ke hari serangan terhadap minoritas seksual dan gender semakin terlihat terencana dan spesifik. Ia menjelaskan bahwa terdapat “ketegangan” antara hukum HAM internasional, nasional, dan lokal – dengan studi kasus *Qanun* di Aceh. Jika perjanjian internasional, pendapat ahli, yurisprudensi,

dan juga pedoman pelaksanaan norma perjanjian internasional telah secara jelas memberikan panduan perlindungan bagi minoritas gender dan seksual, malah terdapat celah pada hukum nasional dan bahkan aras yang bergerak sebaliknya pada hukum lokal. Situasi ini diperparah juga oleh pernyataan, tindakan, sikap, serta pembiaran yang bias dan memihak yang pada akhirnya memperburuk situasi minoritas gender dan seksual.

Sanksi pidana yang berkarakter pembatasan hak yang dijatuhkan cenderung demi kepentingan negara memunculkan pertanyaan tentang bagaimana seharusnya hukum pidana juga dapat mengakomodir pihak yang haknya terbatas atau terenggut. Tesis ini membawa Eka Nugraha Putra untuk mempertanyakan keberadaan sanksi pidana di Pasal 144 dan Pasal 145 UU Penyandang Disabilitas. Argumentasi utamanya adalah bahwa kedua sanksi pidana itu tidak secara efektif bekerja untuk mengakomodir sekaligus memperbaiki kerugian yang dialami oleh penyandang disabilitas akibat perbuatan-perbuatan pembatasan dan perenggutan terhadap hak-haknya. Ia, dengan studi kasus dan observasi terhadap minimnya penegakan hukum pidana berdasarkan kedua pasal tersebut, menawarkan mekanisme perdata dan administratif sebagai jalan yang efektif untuk digunakan. Sanksi pidana dalam UU Penyandang Disabilitas, menurutnya, telah gagal beroperasi dalam fungsinya yang rehabilitatif bagi hak-hak penyandang disabilitas. Ditambah lagi, dengan adanya sanksi pidana ini, pemerintah seakan melakukan simplifikasi dan menutup mata untuk melihat persoalan regulatif dan kelembagaan lain yang penting untuk dibenahi agar hak-hak penyandang disabilitas secara efektif dapat dipenuhi.

Masyarakat adat merupakan kelompok rentan karena desakan dan tekanan dari kondisi eksternalnya. Perkebunan lahan sawit yang ekspansif mempersempit ruang hidup dan kehidupan Masyarakat Adat Benawan. Nikodemus Niko melakukan penelusuran mendalam dengan menggunakan pendekatan etnografi, melalui observasi partisipan, wawancara mendalam, studi dokumentasi, dan tinggal bersama komunitas Dayak Benawan. Kontradiksi aturan dan ketidakberpihakan pada masyarakat adat menyebabkan hutan Benawan akan hilang. Sekalipun telah ada peraturan daerah mengenai perlindungan masyarakat adat, izin konsesi lahan yang berarti perampasan atas hak kelola hutan dan hutan secara substansial bergerak lebih cepat. Tindakan untuk menetapkan hutan menjadi hutan adat sulit karena memerlukan proses administrasi yang panjang, tetapi di sisi lain masyarakat komunitas Dayak Benawan terintimidasi ketika membuka lahan untuk kepentingan bercocok tanam. Kerentanan masyarakat adat ini berlapis dan berganda, sekaligus melahirkan kerentanan yang lebih mendalam pada perempuan dan anak Dayak Benawan. Perempuan Dayak Benawan semakin habis sumber penghidupannya, berikut pengetahuan dan akar budayanya. Mereka miskin dan semakin dimiskinkan, bukan sebatas karena mereka kekurangan makanan, tetapi juga karena mereka kehilangan sumber pangan.

Kesemua tulisan di atas, berikut contoh-contoh empiris pelanggaran hak asasi manusia yang diangkat, sudah lebih dari cukup untuk menghadirkan keterdesakan bagi pembentuk undang-undang guna melahirkan legislasi yang lengkap, utuh, dan menyeluruh, terutama dengan mencakup semua kelompok rentan dengan kerentanannya yang spesifik. Pola pembentukan dengan rumusan

norma berupa “setiap orang” tidak apa untuk dipertahankan, tetapi tanpa mengesampingkan – apalagi dengan sengaja– semua keragaman kelompok rentan yang ada, misalnya yang kerap “ditinggalkan” adalah kelompok dengan keragaman seksual dan identitas gender. Pengaturan yang utuh dan menyeluruh adalah mutlak, karena pengabaian satu atau dua kelompok rentan adalah sama dengan penyingkiran secara terencana yang dampaknya berupa pelanggaran pelanggaran hak asasi manusia secara terus-menerus.

Buku ini tentu dihadirkan bagi khalayak ramai, tanpa terkecuali. Namun, terlebih penting, semua gagasan dan desakan dari kumpulan tulisan ini dibebankan kepada negara, *in casu* pembentuk undang-undang. Proses dan substansi legislasi sama pentingnya, tetapi terlebih penting adalah pembentuk undang-undang mengambil jalan keberpihakan untuk mempersempit kerentanan dan diskriminasi melalui mandat legislasi yang dimiliki. Legislasi anti-diskriminasi bukanlah sarana untuk melakukan pembedaan baru, melainkan penguatan kehadiran negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak mereka yang selama ini didiskriminasi dan direntankan.

Kini, negara diberikan kesempatan untuk hadir bagi setiap orang, tanpa terkecuali, melalui legislasi anti-diskriminasi yang utuh dan lengkap. Tantangan untuk memberdayakan hukum dalam praktik selalu ada, tetapi setidaknya legislasi anti-diskriminasi yang mengikutsertakan dan melindungi semua dapat menjadi penanda bahwa tidak ada seorang manusia pun yang diabaikan, disingkirkan, atau dihilangkan dari haknya untuk mendapatkan perlindungan di negara ini.

Selamat membaca.

Miko Ginting
Editor

WHY PUT MYSELF IN YOUR SHOES: GAGASAN INDIVIDUALISME TERBUKA DAN PENTINGNYA KONTEMPLASI DALAM MENGANALISIS RISIKO BERSAMA

Auditya Firza Saputra

Peserta Studi Ekstensi 'Filsafat Manusia'
di Sekolah Tinggi Filsafat (STF) Driyarkara
Jakarta dan Peneliti di Pusat Studi Hukum
dan Kebijakan (PSHK) Indonesia

auditya.saputra@pshk.or.id

Abstrak

Esai ini menawarkan kerangka berpikir guna diaplikasikan dalam mengidentifikasi faktor-faktor kerentanan yang dipandang menjadi tantangan dalam mengimplementasikan kebijakan perlindungan kelompok rentan. Permasalahan praksis dalam analisis risiko umumnya muncul akibat adanya ekspektasi terhadap si penganalisis untuk menilai risiko dengan objektif dari sudut pandang orang ketiga tanpa memberi penjelasan bagaimana posisi tersebut idealnya bisa dicapai. Dalam memahami problem kerentanan, netral saja tidak cukup sebab kepekaan dan kepedulian adalah elemen penting dalam proses pengidentifikasian risiko. Penulis mengadopsi konsep etika universal dari Daniel Kolak yang mendasarkan pandangannya pada postulat 'Aku adalah Kamu'. Lewat eksperimen yang penulis sebut sebagai 'Kontemplasi Tiga Perspektif', tulisan ini menawarkan pendekatan analisis berbeda yang mensyaratkan penganalisis masuk ke dalam simulasi pengalaman dunia dari sudut pandang korban, kedua pelaku, dan juri. Kontemplasi dapat menstimulasi kesadaran reflektif, introspektif juga analitis mengenai suatu risiko yang diamati –dan dengan demikian, bias subjektif bawaan dapat dijernihkan lewat proses rasionalisasi sebagaimana yang disebut Gadamer sebagai 'peleburan horizon-horizon'. Hal ini memungkinkan penganalisis meleraikan risiko yang bersifat spekulatif dan yang bernilai objektif, untuk dapat diakomodasi dalam kebijakan.

Kata kunci: kelompok rentan; identifikasi risiko; individualisme terbuka; kontemplasi; Daniel Kolak.

1. Pengantar

Siapa yang dimaksud “kelompok rentan” ketika kita memikirkan tentang kelompok rentan? Sejauh mana jangkauan definisinya sehingga seseorang dapat dinyatakan berstatus rentan? Sulit untuk disangkal bahwa kedua pertanyaan ini memiliki kesukaran tersendiri untuk dijawab. Berbagai percobaan untuk menempatkan kualifikasi kerentanan dalam tataran teoretis seringkali terjebak dalam keterbatasan konteks yang akhirnya tidak mampu memuaskan semua pihak (lihat Hurst, 2008). Boleh jadi, ketika kerentanan dibatasi dalam bahasa-bahasa khas keilmuan, kita sebenarnya sedang mereduksi keluasan spektrumnya ke dalam kondisi-kondisi tertentu yang kebetulan dapat teramati dalam situasi zamannya. Di sisi lain, ketidaktuntasan itu pada gilirannya menciptakan semacam dualisme konsep kerentanan yang menurut penulis terlampaui menyederhanakan masalah—bahwa populasi rentan diartikan sebagai negasi dari populasi non-rentan. Adapun, yang kerap tidak disadari, dualisme seperti itu turut berkontribusi melestarikan cara pandang yang mengarah pada diskriminasi: Populasi yang rentan, sebagai identitas, dipisahkan dari mereka yang tidak rentan atas asumsi ketidakmampuan individu tersebut dalam memenuhi kebutuhan dirinya. Jika pun populasi rentan diakui, inisiatif itu muncul bukan dari kesadaran bahwa kerentanan merupakan kondisi bersama, melainkan lebih dikarenakan basis empati terhadap kelompok rentan. Hal ini erat kaitannya dengan konstruksi teori agensi yang melestarikan cara pandang *individualisme tertutup* sebagaimana akan banyak diulas dalam tulisan ini.

Berbicara soal kerentanan, banyak literatur mengidentifikasi status kerentanan berdasarkan dua kondisi. *Pertama*, karena adanya suatu faktor internal atau atribut fisiologis tertentu yang melekat sebagai identitas populasi; atau *kedua*, karena adanya probabilitas kerugian yang dialami subjeknya akibat faktor-faktor eksternal (risiko) serta respons di luar kendalinya (Moret, 2014). Pandangan yang pertama melihat kondisi rentan dari faktor *intrinsik* sebagaimana dapat ditemui dalam doktrin-doktrin *vulnerable group* tradisional.¹ Sementara itu, pendekatan yang kedua lebih melihat kerentanan sebagai kondisi *ekstrinsik*, baik berupa fenomena kesehatan, sosial, ekonomi, politik, atau ekologi yang mendatangkan risiko di luar kendali dan respons subjeknya.

Persamaan dari kedua pandangan sebelumnya adalah sama-sama menempatkan kondisi rentan dalam relasi kausalitas. Hanya saja, yang satu lebih mengambil posisi teoretis ‘rentan-karena’, sedangkan yang kedua cenderung mengambil posisi ‘rentan-akibat’. Oleh karena itu, konsekuensi logis dari posisi yang pertama mengasumsikan kerentanan selalu bercorak partikular; sementara yang kedua mengandaikan risiko sebagai kondisi universal—*semua orang adalah rentan*. Pada skenario yang terakhir, kriteria yang mendeterminasi rentan-tidaknya seseorang adalah fenomena eksternal yang diakui bersama sebagai risiko. Artinya, semakin banyak risiko objektif yang teridentifikasi, maka semakin luas pula kewajiban negara melindungi kelompok rentan. Pendekatan seperti itu dipercaya akan mampu menciptakan perlindungan lebih maksimal, sebab dengan asumsi bahwa semua orang bisa jadi rentan, kepentingan mitigasi risiko semestinya jadi kepentingan semua orang.

¹ Regulasi di Indonesia sendiri dapat dikatakan masih menggunakan pendekatan tradisional sebagaimana tersurat dalam bagian Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Hak Asasi Manusia yang mengidentifikasi kelompok rentan ke dalam subjek disabilitas, anak, orang lanjut usia, perempuan hamil dan fakir miskin.

Namun, jika kerentanan kemudian ditelaah dalam relasi akibat dengan pengandaian bahwa semua orang adalah rentan, maka persoalan selanjutnya adalah penggolongan faktor-faktor kerentanan dalam variabel-variabel tertentu bisa memunculkan berbagai klaim spekulatif dari pihak-pihak yang merasa mengalami risiko. Lantas pertanyaannya, *bagaimana memisahkan klaim risiko yang objektif dengan yang spekulatif?* Lebih dari itu, *adakah model etika kepedulian yang lebih ideal dalam memahami kerentanan agar kesadaran akan risiko bersama dapat terbangun?*

Kerentanan sebagai Risiko Bersama

Dalam aras teoritis, kerentanan sebagai risiko bersama, sebagaimana diangkat dalam esai ini, sebenarnya bukanlah pemikiran baru. Simon Longstaff (2017), misalnya, menggagas istilah '*mutual vulnerability*' untuk mendeskripsikan bahwa setiap orang pada dasarnya berbagi kerentanan. Kesadaran bersama akan risiko itulah yang mendorong kita membangun ikatan sosial guna meminimalisir kerentanan yang kita semua telah, atau akan, hadapi. Begitupun dengan Martha Fineman yang menolak asumsi partikularitas subjek rentan dengan mengambil posisi teoretis yang tegas—bahwa kerentanan sebagai *kondisi universal*, yang artinya melekat pada tiap individu karena faktor ketimpangan (Kohn, 2014).

Bagi Fineman, negara dalam memproduksi kebijakannya mesti berpijak pada skenario kerentanan, karena hanya dengan demikian fungsi inklusif dari institusi negara bisa benar-benar terealisasikan. Ini mensyaratkan negara senantiasa hadir sekaligus aktif mengidentifikasi berbagai risiko sembari memperluas jangkauan perlindungannya. Apa yang bisa disintesis dari pemikiran Longstaff dan Fineman sebelumnya adalah, alih-alih diakibatkan identitas, kerentanan lebih dipicu oleh disparitas respons terhadap probabilitas risiko. Disparitas yang dimaksud dipengaruhi oleh problem struktural yang muncul dari praktik dan relasi-relasi sosial, ekonomi, politik, dan budaya.

Pandangan menarik soal relasi identitas dan kerentanan bisa ditemukan dalam pemikiran Amartya Sen. Dalam *Identity and Violence* (2007), Sen menjelaskan bahwa terdapat implikasi diskriminatif yang mengarah pada kekerasan di balik kecenderungan individu melihat dalam kaca mata diferensiasi identitas. Berbagai fenomena kekerasan dan konflik horizontal terjadi berkat identitas bukan lagi dipahami sebagai pengenalan, melainkan sebagai demarkasi antara 'nilai kami' *vis-a-vis* 'nilai kalian'. Sejarah telah membuktikan bahwa perbedaan basis identitas, semisal, agama, telah banyak melahirkan praktik diskriminasi; sejarah diferensiasi warna kulit telah banyak melestarikan budaya rasisme, demikian seterusnya. Ironisnya, dalam obsesi pencarian identitas itu, kita melupakan bahwa apa yang kita cari sejatinya hanyalah ilusi. Sebabnya, di atas semua penanda itu, kita justru akan selalu menemui persamaan. Solusi dari Sen cukup sederhana, ketimbang sibuk-sibuk mencari pembeda yang mengisolasi individu dalam sekat-sekat diferensiasi banal, jauh lebih mudah, dan lebih baik, bagi kita untuk menerima persamaan.

Seperti Sen, ide peleburan identitas sebagai solusi juga muncul dalam aras teori etika 'individualisme terbuka' dari Daniel Kolak, yang akan banyak didiskusikan oleh tulisan ini. Filsuf asal Amerika Serikat itu menggugat pengandaian lokalitas subjek yang selama ini kita terima secara terberi; sehingga demarkasi perseptual antara kepentingan 'saya' dan 'Anda', sebagai pemisah entitas individu, menjadi terhapuskan. Seperti halnya pandangan Sen, Kolak meyakini esensi yang membuat saya menjadi saya dan Anda menjadi Anda hanyalah ilusi yang dikonstruksi. Hanya, tidak seperti Sen, Kolak beranjak lebih jauh untuk menemukan pendirian epistemologinya yang unik, jika bukan ekstrim. Gagasan Kolak menawarkan perspektif baru dalam membangun etika kepedulian hari ini guna menghadapi berbagai persoalan egosentrisme yang menjadi hulu dari banyak problem kemanusiaan, termasuk kerentanan. Lebih jauh, esai ini juga akan menjelaskan mengapa postulat dalam cara pandang Kolak dapat dikembangkan sebagai pendekatan analisis untuk diaplikasikan dalam mengidentifikasi faktor-faktor kerentanan dengan lebih sensitif, tetapi tetap rasional.

2. Pembahasan

1) Identitas dan Individualisme Terbuka: Sebuah Revolusi Etika Kepedulian?

"Siapakah aku?" adalah kalimat yang sering ditanyakan oleh para filsuf sepanjang sejarah. Bagi sebagian orang, jawabannya jelas: 'Aku' adalah representasi kesadaran lokalitas atas tubuh dan pikiranku. 'Aku' yang dimaksud mewakili kesadaran fenomenologis akan inkarnasi diriku. Namun, bagi sebagian orang lainnya, jawaban seperti itu belum mengurai teka-teki di balik konsep identitas. Pasca penemuan fisika kuantum yang berhasil merobohkan klaim-klaim saintifik terdahulu perihal realitas objektif, filsuf-filsuf kontemporer mulai mempertanyakan kembali, misalnya, benarkah konsepsi 'Aku' sesungguhnya hanya bersifat lokal—melekat pada tubuh, pikiran, dan kesadaranku saja? Atau, mungkinkah aku sebenarnya juga adalah kamu, orang lain, atau bahkan semua orang?

Pertanyaan sebelumnya mungkin terdengar konyol bagi kebanyakan dari kita, tetapi tidak bagi Daniel Kolak. Profesor filsafat dan ahli sains kognitif keturunan Kroasia-Amerika itu adalah salah satu dari yang percaya bahwa konsepsi 'Aku' tidak berperspektif lokalitas seperti yang umumnya dipahami banyak orang selama ini.

Pandangan umum tentang identitas umumnya berangkat dari asumsi bahwa setiap subjek terindividuasi berdasarkan (1) *kontinuitas material* atas tubuhnya atau (2) *kontinuitas psikologis* atas pikirannya (Nozick, 2006 [1981]). Artinya, seseorang dikatakan memiliki identitas yang sama untuk saat ini dan di masa depan berkat kontinuitas kesadaran atas dirinya. Namun, oleh Arnold Zuboff (1990), tesis kontinuitas ini tersebut berhasil difalsifikasi. Dosen filsafat di University College London itu menemukan ketidakkonsistenan asumsi teori kontinuitas manakala diterapkan pada

kasus-kasus kesadaran tidak biasa yang belakangan teramati di bidang neurosains. Dan, investigasi filosofis Zuboff tentang identitas mengantarkannya sampai pada satu kesimpulan hipotetis bahwa *hanya ada satu* pengalaman individu yang melingkupi seluruh pengalaman kesadaran di dunia ini, yaitu *Aku*, yang dikenal dengan teori universalisme identitas.

Seperti Zuboff, Kolak mengembangkan cara pandang non-lokalitasnya sendiri yang memungkinkannya untuk merekonstruksi sistem etika sebagai konsep universal. Dalam bukunya *I Am You: Metaphysical Grounds for Global Ethics* (2004), Kolak menawarkan gagasan yang ia sebut dengan *cara pandang individu terbuka*, singkatnya 'individualisme terbuka', sebagai alternatif dari *cara pandang individu tertutup tentang identitas diri* dan *cara pandang individu kosong*. Adapun yang ia maksud individualisme tertutup merujuk pada cara pandang identitas berdasarkan asumsi-asumsi kontinuitas sebagaimana dijelaskan sebelumnya (individu-individu adalah orang-orang yang berbeda). Sementara itu, individualisme kosong memandang identitas terpilah dalam fragmen-fragmen ruang-waktu yang masing-masingnya berdiri sendiri sebagaimana dalam teori relativitas sehingga tidak mengenal kontinuitas identitas (individu A pada waktu X tidak sama dengan individu A pada waktu Y).

Gagasan individualisme terbuka Kolak datang dengan misi mensintesis kedua pandangan sebelumnya sembari menawarkan cara pandang baru. Dengan itu, ia menulis, "*there is a fundamental mistake on ... false dichotomy between bodily continuity versus psychological continuity theories of personal identity*" (Kolak, 2008). Berbeda dengan kedua perspektif individualisme terdahulu, di mana hakikat 'Aku' merujuk hanya pada inkarnasi 'diriku sendiri' yang tak terbagi, gagasan Kolak menerabas asumsi lokalitas identitas. *Aku*, dalam teori individualisme terbuka, adalah *kamu, dia, kami, mereka, semua orang yang ada, pernah ada, dan akan ada*. Artinya, hanya ada satu jiwa aku di dunia ini dan apa yang memisahkan aku dan kau (individuasi) terjadi secara fenomenologi berkat pembatasan-pembatasan yang akan dijelaskan pada bagian selanjutnya. Pemikiran Kolak dan Zuboff menginspirasi seorang novelis asal Amerika Serikat, Andy Weir membuat cerita pendek berjudul '*The Egg*' (2009) yang mengkontekstualisasikan teori itu secara apik.

Berbeda dengan pemikir pendahulunya, Kolak berani membedah masalah epistemik dalam pengandaian dasar singularitas subjek yang tersembunyikan di balik definisi identitas. Seperti halnya teori lainnya, asumsi lokalitas ia yakini tak lebih dari sekedar konstruksi epistemologis yang terlanjur diterima secara terberi oleh kita dalam memahami realitas. Ia menekankan pentingnya eksperimen pikiran (*thought experiment*) dalam menyelidiki asal-usul identitas, salah satunya dengan lebih dulu melucuti konstruksi metafisika dan meta-psikologi yang selama ini dilekatkan pada subjektivitas (Kolak, 1993). Intinya, apabila konsep identitas yang selama ini kita pahami sebagai kenyataan terberi adalah keliru, maka satu-satunya kacamata etika terbaik dalam melihat dunia hanyalah cara pandang individu terbuka. Martin Suryajaya (2021) menilai bahwa, kendati idenya terdengar ekstrem, argumen filosofis Kolak cukup memiliki kekokohan. Pembalikan pengandaian metafisikanya, menurut Martin, dapat menjawab berbagai persoalan filsafat etika yang muncul dari problem solipsisme Descartes (sekat antara 'aku yang ada' dan orang lain), walaupun tetap tersisa celah untuk dikritisi.

2) Identitas sebagai Konstruksi Metafisika

Tesis Kolak dikembangkan dari temuan-temuan teori kuantum yang menyimpulkan bahwa apa yang selama ini kita yakini sebagai realitas hanyalah ilusi energi partikel subatomik. Perkembangan sains modern di Abad 20 sejak teori relativitas Einstein, yang kemudian disusul dengan penemuan teori kuantum, telah mengubah pengandaian epistemologis yang kita pahami tentang materi, energi, kausalitas, juga ruang-waktu (Hamanay, 2021). Praktis ini mengindikasikan bahwa konsep identitas dan individualitas bukanlah sebuah fakta absolut, tetapi lebih merupakan pencitraan atas konstruksi teoritis yang terlanjur dipahami sebagai kenyataan (lihat French, 2000; Johnson, 2018).

Oleh karena itu, apabila yang dimaksud dengan individu adalah keseluruhan jiwa yang tidak terbagi, konsekuensinya mengharuskan sistem etika saat ini melampaui pemahaman ontologi yang terkungkung dalam sudut pandang orang pertama: *Saya tidak lagi melihat orang lain sebagai orang lain (individu yang bukan saya), melainkan saya yang [tersituasikan dalam inkarnasi] lain*. Tentu, bagi yang belum akrab dengan diskusinya, gagasan Kolak sekilas terdengar absurd. Kesan itu wajar dan Kolak pun sepertinya mafhum akan hal itu. Kajiannya berada dalam ranah metafisika dan telaahnya dilakukan murni lewat penalaran yang, tentu saja, berbeda dengan tradisi positivisme—yang menggeluti persoalan pada dimensi fenomena (yang dapat teramati oleh penginderaan).

Apabila dalam ilmu sosial istilah ‘individualisme’ umum dimengerti sebagai konsep moral, politik, sosial, dan kebudayaan yang mengedepankan kepentingan otonomi pribadi sebagai lawan dari konsep komunalisme, konsep individualisme yang dimaksud Kolak berbeda—meski pada akhirnya terdapat irisan pada isu moralitas. Ia tampaknya sengaja menggunakan kata ‘individualisme’ untuk menjelaskan bahwa, pada akhirnya, kesatuan universal yang ia maksud berada di luar jangkauan kesadaran karena kita semua akan selalu terindividualisasi pada batasan-batasan tertentu yang mensituasikan kita dalam individualisme tertutup. Oleh karena itu, individualisme terbuka perlu diposisikan sebagai perspektif tandingan untuk melihat dunia, atau *-isme*, ketimbang sebagai klaim faktual-mutlak.

Batasan identitas teramati, yang ia sebut sebagai ‘*personal boundary*’, adalah hal-hal yang tidak bisa dilampaui karena kontinuitasnya melekat pada ihwal ketubuhan atau kesadaran (fisiologis, neurologis, psikologis, dan seterusnya). Sementara itu, batasan yang imajiner ia sebut dengan ‘*personal border*’ yang terbentuk dari konsep-konsep metafisika, semisal, ruang, jiwa, kepercayaan, dan seterusnya. Adapun relasi antara identitas dan pembatas-pembatas itu dianalogikan dalam ilustrasi samudra: Kondisi asali samudra adalah kesatuan perairan yang tak terbagi—hanya ada satu samudra di dunia. Namun, ketika kita melekatkan atribut tertentu, semisal, koordinat geografis untuk mengidentifikasi Samudra A sebagai Samudra A, maka kita menciptakan batas imajiner yang mengisolasi Samudra A dari kesatuan universalnya. Padahal, ketika seseorang berlayar melintasi Samudra A menuju samudra lain yang bertautan, orang tersebut tidak akan pernah benar-benar menemukan garis pisah yang tampak. Sama halnya ketika kita mengindividualisasikan Samudra A dengan daratan berdasarkan perbedaan materinya—bahwa yang satu adalah air dan yang satu

lagi tanah. Perbedaan kedua objek itu termati secara inderawi, tetapi di balik apa yang tampak, keduanya sama-sama terbentuk dari partikel subatomik. Ringkasnya, *border* adalah atribut letak geografis, sementara *boundary* merujuk pada komponen material yang membedakan air dengan tanah.

Kolak tidak menyangkal bahwa dalam aras kebutuhan praksis pemisahan-pemisahan itu tak terelakkan. Namun, yang menjadi permasalahan adalah ketika cara pandang individu tertutup terfiksasi sebagai satu-satunya ide kebenaran yang ada. Konsep identitas selama ini menerima versi kenyataan yang terindividualisasi itu secara terberi tanpa menerima kemungkinan lain. Hipotesis individualisme terbuka Kolak, dengan kata lain, hanya bisa dipahami bila cara pandang identitas menanggalkan atribut *border* dan *boundary* dan mencoba melihat kemungkinan yang melampauinya (Kolak & Martin, 1987). Hal ini, dengan demikian, sama saja membalikkan pengandaian epistemik yang telah terbangun sejak ribuan tahun silam.

Jika dilacak ke periode awal pengetahuan, embrio cara pandang individu tertutup bisa ditemui dalam diskursus di era Yunani Kuno. Plato dan Aristoteles, misalnya, punya pandangan berbeda soal kebersatuan tubuh (*body*) dan jiwa (*soul*). Plato menilai jiwa dan tubuh terpisah (dualisme), di mana jiwa bisa kekal sedangkan tubuh akan mati. Sementara itu, Aristoteles menganggap keduanya dalam satu kesatuan yang fana. Kendati berbeda, keduanya bersepakat dalam pengandaian lokalitas individu—bahwa *saya adalah saya*. Dan, dari basis cara pandang tertutup itulah, filsafat manusia sebagai makhluk sosial terbentuk dan diajarkan sampai ribuan tahun sesudahnya. Adapun pemikiran individualisme tertutup yang bercorak egoisme lebih kentara dalam pemikiran tokoh sesudah Aristoteles, salah satunya Epikuros dengan filsafat hedonismenya yang mengajarkan pencarian kebahagiaan diri sebagai hakikat utama kehidupan (Konstan, 2005).

Seperti yang dilakukan Kolak, dalam sejarah awal abad pertengahan, upaya-upaya menyingkap kelokalitasan individu pernah dilakukan, salah satunya oleh Plotinus (abad 3M). Filsuf aliran Neoplatonisme itu datang dengan gagasan '*manusia sebagai kami*' (Wibowo, 2012). Namun, pemikirannya tidak begitu mendapat banyak pengikutnya karena dipandang mistik. Sekilas, pemikiran Plotinus mirip dengan ide individualisme terbuka (Kolak & Thomson, 2016). Sayangnya, pada masanya pemikiran seperti itu kerap dianggap eklektik lantaran dinilai mencampuradukkan berbagai pemikiran sebelumnya yang dinilai saling kontradiktif. Berbeda dengan dialektika di tradisi barat, nilai-nilai individualisme terbuka agaknya lebih cocok dengan tradisi filsafat Timur. Di Tiongkok, misalnya, pemikiran Konfusianisme mengajarkan postulat '*sengatan atas derita orang lain*' sebagai manifestasi manusia yang utama. Seseorang harus menghapus jurang antara dirinya dan orang lain sehingga tak lagi ada beda antara 'aku dan kau'. Dalam tradisi Islam, pandangan serupa juga bisa ditemukan dalam pemikiran Ibn' Arabi (Abad 12) mengenai konsepsi manusia sempurna atau *insan kamil* (lihat Coates, 2002). Peleburan batasan individu yang paling ekstrim bisa ditemukan dalam ajaran Buddhisme, yang mengajarkan kesatuan universal dengan semesta, di mana eksistensi individual sepenuhnya ditolak. Dengan kata lain, ide individu terbuka sebenarnya bukan sesuatu yang baru. Bahkan dapat dikatakan, ide Kolak banyak terinspirasi dari nilai-nilai

filsafat Timur abad pertengahan. Hanya, bedanya Kolak melakukan investigasinya lewat metode rasional khas filsafat Barat.

Pemikiran-pemikiran seperti Platonis, Konfusian, Ibn' Arab kerap mengalami dilemanya tersendiri lantaran sulit diterima oleh peradaban yang terlanjur mengagungkan empirisitas sebagai neraca kebenaran. Sebagaimana dijelaskan oleh Comte, masyarakat berkembang dari tahap mistik (teologis) ke tahap masyarakat metafisika, dan berakhir di masyarakat saintifik (positivisme). Oleh karena itu, gejala itu membuat kembalinya diskusi metafisika, yang bagi kebanyakan orang dianggap pengingkaran atas kemajuan sains.

3) Individualisme Tertutup dan Problem Kerentanan

Dalam *Humankind* (2021), Rutger Bregman menulis bahwa hanya ada satu kepercayaan yang senantiasa mampu mempersatukan kelompok ideologi kiri dan kanan, ahli psikologis dan ahli filsafat, dan kelompok-kelompok berseberangan lainnya. Kepercayaan yang dimaksud adalah kepercayaan akan sifat dasar manusia yang egois dan senantiasa digerakkan oleh hasrat kepentingan pribadi. Pemikiran ini mengisyaratkan korelasi antara egoisme dengan individualisme tertutup.

Dalam cara pandang individu tertutup (yang mengasumsikan manusia senantiasa bertanggung jawab untuk dirinya masing-masing), egoisme dilazimkan sebagai konsekuensi peradaban, karena dalam kehidupannya, manusia senantiasa dihadapkan pada pertentangan antara kepentingan diri sendiri dan kepentingan orang lain. Berbagai persoalan kemanusiaan seperti keserakahan dan ketimpangan direproduksi oleh pengkodratan individu sebagai agen untuk memenuhi kebahagiaan diri. Walaupun individu-individu tertutup ini menyadari kebutuhan untuk mengikatkan diri dalam tatanan sosial tertentu, hal tersebut pada dasarnya hanyalah perpanjangan tangan atas motif kepentingan masing-masing yang kebetulan saja disadari sebagai kebutuhan kolektif. Secara populer, istilah "*lo-lo, gue-gue*" terpatris sebagai postulat dasar individualisme tertutup dewasa ini.

Sementara itu, dalam perspektif individu terbuka, kadar pemisah antara kepentingan saya dan kepentingan orang lain diandaikan pudar. Sebab, apabila orang lain saya asumsikan sebagai 'saya yang lain', kerangka berpikir itu akan mensituasikan segala pertimbangan nilai baik-buruk pada akhirnya kembali pada kepentingan saya. Kejahatan yang saya perbuat terhadap orang lain sama dengan perbuatan buruk saya terhadap diri saya sendiri, sebab korbannya itu sendiri adalah saya yang lain. Begitupun dalam hal kebaikan, kepedulian saya pada orang lain (saya yang lain) pada dasarnya didasarkan atas motif peduli pada diri sendiri. Tentu, di satu sisi, ini berarti tujuan dari setiap tindakan saya akan senantiasa terkesan pamrih. Namun, justru karena segala sesuatunya selalu bertimbang balik terhadap kepentingan saya itulah, maka saya, sebagai manusia rasional, tak punya lagi alasan pembenar untuk berbuat merugikan orang lain. Semua tindakan moral saya, dengan kata lain, dapat ditelisik sebagai tindakan rasional yang untung-ruginya diukur terhadap saya pribadi.

Cara berpikir ini relevan untuk diaplikasikan dalam mengidentifikasi kerentanan. Dengan mengupayakan terhapusnya risiko-risiko yang dapat menimpa orang lain, itu artinya menghapuskan risiko yang dapat terjadi pula kepada saya. Tidak ada lagi sikap moral altruistik sebagai motif perilaku, yang ada hanyalah analisis manfaat rasional dan dari kesadaran akan manfaat itulah fundamen etika kepedulian universal dibentuk.

Sebaliknya, dalam logika individualisme tertutup, pengantisipasi risiko-risiko seperti itu cenderung lebih sulit dilakukan, sebab apa yang menjadi masalah bagi orang lain tidak otomatis diasumsikan sebagai masalah bagi diri saya. Cara pandang individu tertutup menyibukkan semua orang dalam menjalankan kodratnya sebagai pemuas hasrat dan kepentingan dirinya masing-masing. Dengan demikian, ketidaksetaraan kemampuan individu lainnya dalam memenuhi kepentingannya dianggap sebagai konsekuensi persaingan, sekalipun disparitas itu diakui memicu risiko-risiko yang dipahami sebagai faktor penyebab kerentanan. Namun, dalam naluri individu tertutup, risiko-risiko seperti itu justru mendapat justifikasi keilmuan—seperti Darwin dengan teori seleksi rimbanya, Hobbes dengan *homo homini lupus*-nya, hingga sistem fundamentalisme pasar yang begitu mendambakan persaingan antarindividu. Problem kerentanan, dengan demikian, diterima oleh cara pandang tertutup sebagai konsekuensi dari apa yang dipahami sebagai cara dunia bekerja.

Konklusinya, terdapat perbedaan signifikan antara implikasi kedua cara pandang individualise dalam memahami dan menyikapi problem kerentanan. Postulat individualisme terbuka bahwa *'saya tidak ingin orang lain menderita, karena orang lain itu adalah saya yang lain, sehingga saya harus membantu orang lain karena, dengan begitu, saya membantu diri saya sendiri'*, mungkin terdengar seperti wacana naif, tetapi bukankah kenaifan seperti itu dibutuhkan untuk mengobati dunia yang semakin rentan?

4) Mengaplikasikan Individualisme Terbuka dalam Mitigasi Kerentanan

Dalam konteks strategi advokasi, studi terdahulu merekomendasikan pendekatan identifikasi risiko sebagai alternatif definisi legal kelompok rentan dalam peraturan perundang-undangan yang masih berpendekatan identifikasi subjek (Nabila dkk., 2021). Terobosan semacam itu dipercaya mampu lebih berefek inklusif karena dalam implementasinya pemangku kebijakan tidak lagi terbebani untuk melakukan perluasan identitas yang diakomodasi dalam aturan hukum, melainkan cukup dengan secara berkala melakukan pengidentifikasian risiko yang berkaitan dengan kesehatan, sosial, ekonomi, dan lingkungan atau ekologi. Namun, pendekatan itu di lain pihak juga membuka kemungkinan munculnya klaim-klaim risiko yang mungkin belum teramati. Kritik terhadap pendekatan kerentanan berbasis risiko memandang bahwa pendekatan tersebut hanyalah menggeser masalah seleksi identitas sebelumnya ke problem yang lebih baru, yaitu seleksi risiko. Lalu, bagaimana menentukan risiko, yang notabene sebuah pengalaman subjektif, sebagai risiko objektif?

Metode-metode analisis risiko yang saat ini ada masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangannya. Namun, hampir seluruhnya berbagi kelemahan yang sama dalam *setting* perseptualnya, karena ia layaknya metode saintifik pada umumnya yang mempersyaratkan sudut pandang objektif yang sulit diukur. Hal ini bisa dimengerti atas nama tuntutan kebenaran pengetahuan, meski di sisi lain seakan menyuruh memakai kaca mata kuda dalam memandang persoalan. Penulis tidak menyangkal bahwa objektivitas itu penting, tetapi ketika berbicara soal pengalaman kerentanan, etika kepedulian harus jadi gerbang utama dalam memahami kompleksitasnya.

Adapun metode yang selanjutnya akan saya sebut sebagai ‘Kontemplasi Tiga Perspektif’ (atau singkatnya, ‘kontemplasi’) adalah sintesis antara pendekatan metodis filsafat moral ‘*impartial spectator*’ yang dikembangkan oleh Adam Smith (Raphael, 2009), teori objektivisme moral Immanuel Kant (2005) yang mengajarkan tentang kategori imperatif, serta model hermeneutika filosofis Hans-Georg Gadamer (2013), yang dipadukan dengan pendasarannya teori etika universal Daniel Kolak. Akan tetapi, sebagaimana berlaku pada teori-teori lainnya, gagasan Kolak tidak perlu dilihat dalam tuntutan ketotalitasannya—teori individualisme terbuka dengan postulatnya, yaitu aku adalah kau, cukup diperlakukan sebagai konfigurasi analitis dan dipakai sebagai pijakan perspektif. Dari situ, kita dapat merekonstruksi metode serta kerangka berpikir guna menjawab problem di ranah praksis.

5) Kontemplasi Tiga Perspektif: Bagaimana Jika Saya Korban, Pelaku, dan Juri Sekaligus?

Menganalisis risiko kerentanan, dalam *setting* individualisme terbuka, berarti *membayangkan risiko yang dianalisis itu telah, sedang, dan akan terjadi pula pada si penganalisis*. Artinya, paradigma tersebut mengharuskan si penganalisis untuk lebih dulu beranjak dari belenggu lokalitas. Memahami dalam sudut pandang eksternal lebih dari sekadar *put yourselves in other people’s shoes*. Ini yang membedakan kontemplasi dengan model analisis pada umumnya di mana pengamat mengkondisikan penilaiannya dalam kaca mata pihak ketiga atas nama objektivitas.

Sebaliknya, metode kontemplasi ini justru sedari awal mengajak penganalisis mempersonalisasi masalah yang diamati sebagai masalahnya sendiri dan memecahkannya atas dasar kebutuhan memecahkan masalahnya sendiri. Dalam konteks politik, misalnya, pengandaian individualisme terbuka juga bisa memberi solusi alternatif bagi problem partikularitas versus universalitas yang terangkat dalam diskursus hak asasi manusia, di mana solusinya adalah menanggalkan hegemoni fundamentalisme nilai, lalu melihatnya kembali sebagai kebutuhan semua orang (lihat Wirya, 2020).

Istilah ‘kontemplasi’ sengaja dipilih untuk mewakili eksperimentasi pikiran yang menempatkan penganalisis dalam kapasitas *imajiner* selaku korban, pelaku, juga juri.² Lebih jauh, karena dalam

² Pendekatan multi-perspektif yang ditawarkan mengisi *gap* yang sebelumnya tidak diperhatikan dalam studi Green dan Armstrong (2011) tentang *role-thinking*, di mana subjektivitas disoroti sebagai kelemahan yang mendisorientasikan pengambilan keputusan.

model kontemplasi ini penganalisis tersituasikan dalam tiga horizon pemahaman, penganalisis diminta mengaplikasikan secara bersamaan pendekatan *emik*, yaitu pemahaman dari sudut pandang subjektif pelaku dan pendekatan *etik* yang mewakili pemahaman dari sudut pandang objektif (Fitri, 2014). Peralihan perspektif dari sudut pandang pertama, kedua, dan ketiga memungkinkan terjadinya apa yang oleh Gadamer istilahkan ‘peleburan horizon-horizon’, yang akan menjernihkan bias bawaan penganalisis menuju pemahaman bersama (Thomason, 2016). Terkait hal itu, penulis meminjam penjelasan Choifer (2018) tentang pentingnya melihat keluar dari sudut pandang pengamat:

“Switching from an ‘origin’ to an ‘outside’ view also secures the possibility of taking another person’s point of view on oneself as an object. Put differently, the ‘outside’ viewpoint bestows the possibility for discussion, investigation or elaboration on common objects of interest amongst those who share their outside-ness. This kind of shared-ness seems to me a necessary condition for reaching objective, intersubjectively valid knowledge.”

Lewat kontemplasi ini seseorang merenungi dengan tuntas dalam setiap derajat kesadaran. Pengalaman tersituasikan dalam sudut pandang orang pertama imajiner akan mengantarkannya pada *kesadaran reflektif*—proses pembentukan kesadaran akan sesuatu yang awalnya diketahui, tetapi tidak-disadari menjadi disadari (Najwa, 2013). Dan, pada tahap awalan ini, empati berperan besar dalam mengarahkan penilaian personal. Kemudian sudut pandang kedua, yaitu sebagai pelaku, menstimulasi *kesadaran introspektif* yang memungkinkan penganalisis menyelami dilema moral atas tindakannya sekaligus menyelidiki kemungkinan justifikasinya. Sudut pandang ketiga memungkinkan apa yang saya sebut sebagai *kesadaran analitis*, di mana penganalisis menempatkan paradigma teoretis tertentu, semisal, prinsip kemanfaatan, untuk memberi penilaian rasional dalam relasi intersubjektif. Dus, kesemuanya melengkapi elemen penting dalam etika kepedulian yang utuh, dari segi empati, rasionalitas, dan relasional.³

Kemudian, sebuah risiko dikatakan ‘objektif’⁴ apabila terdapat koherensi antara pengambilan kesimpulan dari sudut pandang pertama, kedua, dan ketiga (lihat Gambar 1). Pengambilan keputusan, dengan demikian, menjejaki pandangan teori kebenaran koheren (Young, 1996), yang sepenuhnya dapat dilakukan lewat penalaran atau rasio murni—tanpa memerlukan prakondisi pembuktian lewat data-data empiris atau sekunder.

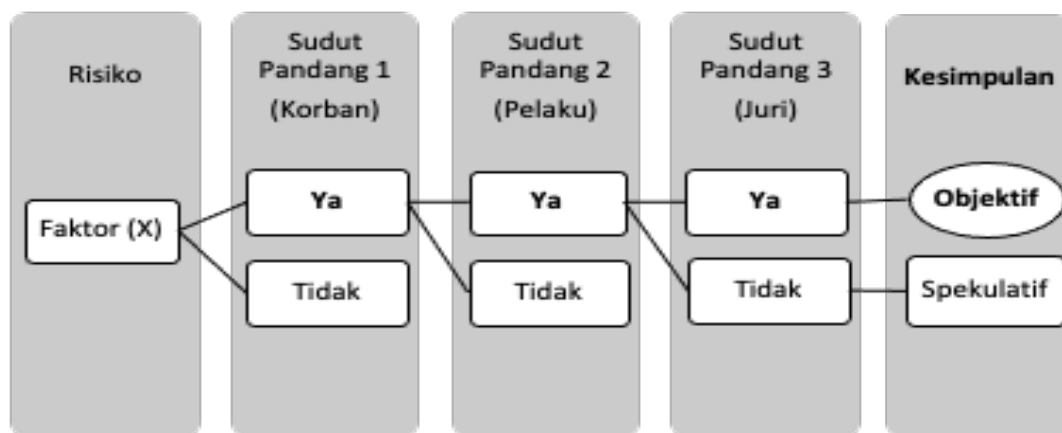
Lebih jauh, selain membantu proses identifikasi risiko, sumber pengetahuan yang didapat melalui kontemplasi ini dipercaya dapat memunculkan kepedulian sekaligus kendali perilaku diri dengan lebih baik. Studi sebelumnya menjelaskan bahwa faktor psikologis seperti rasa malu (*shame*) dan rasa bersalah (*guilt*) berperan signifikan dalam merekayasa kepatuhan seseorang, salah satunya berkat kesadaran akan konsekuensi dan tekanan sosial (Harris, 2017). Membayangkan diri sebagai pelaku berarti memfasilitasi saya menuju kesadaran akan konsekuensi yang akan saya terima

3 Proses ini tidak menyangkal kemungkinan pengaruh bias lokalitas di tiap sudut pandang, tetapi dengan prasyarat rangkaian kontemplasi harus tuntas dan proporsional, maka bias diharapkan dapat terjernihkan, atau setidaknya terminimalisir.

4 Objektif di sini, tentu, bukan dalam arti bebas nilai sebagaimana asumsi positivisme, tetapi lebih merujuk pada kondisi di mana bias-bias dari ketiga sudut pandang itu dapat terakomodasi dalam dimensi ‘kesepahaman umum’ (Gadamer, 2013: 317).

sehingga bekal ingatan empatik tersebut menjadi semacam pengalaman sekunder dalam diri yang mendorong perilaku integratif (Krach et al., 2011). Menurut Sudarminta (2002), ingatan dan keingintahuan adalah faktor penting dalam pengalaman seseorang mengetahui dan memaknai kebenaran; artinya, apa yang didapat dari kontemplasi ini dapat memfasilitasi kesadaran yang mampu dirujuk kembali sebagai pengetahuan dalam pemecahan masalah-masalah serupa ke depannya.

Gambar 1. Alur Kontemplasi



3. Metode

1) Simulasi 1: Pendekatan Kualitatif

Kita dapat mengilustrasikan metode kontemplasi di atas untuk menganalisis kasus rencana razia kelompok keberagaman gender dan seksualitas di Depok, Jawa Barat, dua tahun silam (BBC, 13/1/2020). Pasca kehebohan pemberitaan seorang warga negara Indonesia di Inggris yang menjadi predator seksual, Walikota Depok saat itu, Mohammad Idris, berencana melakukan ‘pencegahan’ LGBT (lesbian, gay, biseksual, transgender) dengan merazia mal, rumah kos, dan apartemen yang diduga menjadi tempat minoritas seksual berkumpul. Tentu, dengan segera kita bisa mendapat hipotesis awal bahwa ada indikasi pemaksaan nilai terhadap kelompok keberagaman gender dan seksualitas: razia tersebut bukan hanya bentuk pelanggaran privasi melainkan juga stigmatisasi, bahkan ancaman persekusi. Namun, tentu saja, hipotesis saya itu masih dipengaruhi oleh subjektivitas saya. Dengan demikian, untuk menguji hipotesis itu serta mengetahui apakah kriteria objektif kerentanan (sosial) terpenuhi, eksperimen berikut saya lakukan:

Pertama, dalam perspektif korban, saya mendasarkan kontemplasi dengan pertanyaan bagaimana jika saya yang mengalami risiko itu. Ini memantik naluri empatik dan dari situ, saya akan masuk

ke dalam horizon pemahaman korban lalu mulai merefleksikan pertanyaan-pertanyaan skeptis⁵, misalnya, sebagai berikut:

- (1) Jenis kerugian apa yang saya alami sebagai korban? Seberapa besar dampaknya terhadap penikmatan hak asasi saya?
- (2) Dapatkah kerugian itu saya asosiasikan ke dalam risiko sosial, ekonomi, lingkungan?
- (3) Apakah kerugian tersebut akibat suatu sebab yang di luar kendali saya atau sebenarnya bisa berbuat sesuatu yang rasional untuk menghindari risiko itu agar tidak menimpa saya?

Dalam kasus ini, saya bisa menemukan jawaban (1) bahwa sebagai korban, kerugian yang saya alami adalah labelisasi kriminal, stigmatisasi ekspresi, dan diskriminasi. Identitas gender saya disangkutpautkan pada pelaku kriminal yang sebenarnya tidak ada kaitannya. Hal ini berimplikasi pada hak kebebasan berekspresi, privasi, dan rasa aman saya. Berdasarkan jawaban itu, maka jawaban untuk pertanyaan (2) bisa dikategorikan ke dalam risiko kerentanan sosial. Kemudian, untuk pertanyaan (3), saya mendapati bahwa kerugian yang saya alami lebih diakibatkan karena kesalahpahaman, jika bukan penghakiman, orang lain tentang identitas gender saya. Tentu, dalam kondisi itu, saya tidak punya kuasa juga kewajiban apapun untuk mengubah persepsi dan ekspektasi moralitas orang lain terhadap saya—persepsi mereka terhadap saya berada di luar kapasitas diri saya. Jadi, untuk sudut pandang pertama ini, jawaban saya bulat bahwa hal yang saya alami adalah risiko eksternal.

Kedua adalah kontemplasi dalam sudut pandang pelaku, yang dalam hal ini, Walikota Depok. Oleh karena penilaian dari perspektif sebelumnya sebagai korban kemungkinan terbawa, maka cara melucuti bias-bias itu adalah dengan mengajukan pertanyaan introspektif seperti pengacara yang mewawancarai kliennya sebelum menyiapkan pembelaan. Tujuan dari pertanyaan-pertanyaan itu bukan hanya untuk mendapatkan muatan jawaban terprediksi sebagai realitas, melainkan juga mencari kemungkinan pembelaan-pembelaan rasional yang mungkin tidak saya amati akibat pengaruh sinisme terhadap pelaku. Dengan memasuki horizon pelaku, semisal dengan mengetahui latar belakangnya atau paham politiknya, saya bisa menyelami naluri *emik* pelaku dan mendapat penjelasan mengapa tindakan itu dilakukan olehnya. Pertanyaan-pertanyaan itu, misalnya:

- (1) Apakah benar tindakan saya sebagai pelaku telah merugikan korban?
- (2) Mungkinkah tindakan itu saya lakukan karena ketidaksukaan saya pada atribut identitas tertentu pada korban atau untuk kepentingan korban?
- (3) Adakah justifikasi rasional yang membenarkan perbuatan saya itu?

Sebagai pelaku, saya bisa mencari beberapa justifikasi, misalnya, untuk pertanyaan (1), bahwa tindakan saya semata-mata untuk 'menyelamatkan' korban dari 'dosa' karena ekspresi seksual tersebut, menurut keyakinan saya, dilarang oleh agama. Pandangan ini mungkin berlegitimasi mengingat konsep LGBT memang belum bisa diterima dalam budaya masyarakat konservatif seperti Indonesia. Dalam hemat itu, razia mungkin dianggap tak ubahnya suatu cara untuk 'menyadarkan'

⁵ Saya tidak menyangkal bila posisi skeptisisme mungkin akan terdengar seperti tidak empati pada korban. Namun, hal itu tidak mesti dipermasalahkan karena hal itu akan menjernihkan bias bawaan saya.

korban. Tapi, tentu saja, jawaban yang seperti itu tidak bisa dibenarkan dalam basis rasionalitas kebijakan, karena sebagai Walikota, tugas saya terikat pada hukum, bukan agama. Hukum pun telah menjamin bahwa ekspresi gender berada dalam ranah privat yang tak bisa diintervensi. Lalu, untuk pertanyaan (2), saya bisa menyadari bahwa, apabila bias-bias nilai partikular seperti agama, primordialisme, dan seterusnya dilucuti dari perspektif saya, maka tentu saja saya tidak akan melakukan itu. Artinya, tindakan saya yang merugikan itu nyatanya dipengaruhi oleh ego akan kepentingan saya *per se*, sehingga menjawab pertanyaan (3). Sekalipun dengan pembelaan-pembelaan terbaik saya, tidak ada justifikasi rasional apapun atas tindakan saya. Pola jawaban ini mengarah pada kesimpulan bahwa saya telah membuat kerugian tanpa dasar, sehingga saya harus menyimpulkan bahwa memang tindakan saya tidak bisa dibenarkan karena ekspresi gender korban sebenarnya *tidak merugikan saya*.

Ketiga, dalam kontemplasi sebagai juri yang netral, saya terlepas dari bias yang tersituasikan dalam sudut pandang pertama dan kedua, dan karena itu saya dapat menggunakan pendekatan etik dalam menilai situasi. Sehingga, dalam kesempatan ini, saya bisa mempertanyakan sesuatu yang bersifat analitis dengan rujukan-rujukan keilmuan, misalnya, sebagai berikut:

- (1) Kepentingan bersama apa yang teridentifikasi dalam peristiwa ini?
- (2) Apakah tindakan tersebut, dalam prinsip kemanfaatan, dapat dibenarkan?
- (3) Dampak apa yang berpotensi timbul bila peristiwa tersebut dibiarkan (bukan sebagai risiko) dan diakui sebagai risiko?

Untuk jawaban pertanyaan (1), saya pertama-tama menyadari bahwa ada problem pelanggaran privasi yang notabene telah menjadi sebuah kesepahaman umum yang tidak semestinya diganggu-gugat oleh otoritas. Saya mungkin bisa saja tidak setuju dengan ekspresi gender yang dipermasalahkan. Meski demikian, pada titik privasi sebagai kepentingan bersama, saya tidak bisa membenarkan wacana razia itu dilakukan atas dasar apapun. Dalam kesepahaman umum yang telah dirumuskan ke dalam instrumen universal hak asasi manusia, misalnya, negara punya kewajiban untuk tidak mengintervensi pilihan-pilihan privasi seseorang. Dalam prinsip kemanfaatan sebagaimana pertanyaan (2), tentu akan lebih menguntungkan bagi orang banyak apabila privasi dihormati dan persekusi dihindari, ketimbang mengizinkan negara melakukan pelanggaran privasi dan persekusi hanya karena ekspresi orang-perseorangan, yang secara rasional disadari bukan sebuah ancaman. Apabila preseden ini dibiarkan, bukan tidak mungkin kebijakan serupa dapat terulang terhadap konteks minoritas lainnya hingga pada gilirannya berimplikasi merugikan privasi saya atau orang-orang terdekat saya sebagai bagian dari masyarakat yang berkepentingan—ini sekaligus mewakili jawaban untuk pertanyaan (3). Maka, dari pola jawaban ini, saya dapat memutuskan bahwa razia tersebut tidak memiliki dasar pembenar karena selain telah melanggar norma hukum yang telah disepakati sebagai kesepakatan sosial, pembiaran fenomena itu melahirkan lebih banyak kerugian bagi publik ketimbang manfaatnya.

Dengan demikian, eksperimen kontemplatif tadi telah mengantarkan saya penilaian refleksif, introspektif, dan analitis yang saling keterkaitannya mengarahkan saya pada kesimpulan bahwa

kasus teridentifikasi sebagai kerentanan objektif. Pada setiap fase prosesnya, tampak pemahaman saya terhadap isu semakin dalam, seiring usaha saya memasuki horizon pengalaman masing-masing sudut pandang. Hal tersebut menjernihkan prasangka bawaan tanpa harus memagari subjektivitas nilai yang saya percaya. Risiko tergolong tidak spekulatif apabila deduksi atas pola risiko di setiap sudut pandang sebelumnya tuntas diamati dengan jawabannya saling berkorelasi antara kapasitas saya sebagai korban, pelaku, dan juri.

2) Metode 2: Pendekatan Matriks (Kuantitatif)

Dalam kasus-kasus di mana risiko tergolong mudah untuk dianalisis, identifikasi risiko cukup dilakukan lewat kontemplasi sebelumnya. Namun, tak jarang kita akan menghadapi peristiwa yang relatif sulit ditentukan sebagai risiko. Dalam situasi seperti itu, skala komputasi bisa menjadi alat bantu dalam proses pengidentifikasiannya. Penggunaan matriks menambahkan satu jenis risiko sehingga penggolongannya tidak hanya objektif dan spekulatif, melainkan juga relatif.

Alur proses tetap sama seperti kontemplasi sebelumnya, namun karena alat ukur yang digunakan adalah skala numerik, maka pertanyaan harus dirumuskan secara konsisten dalam bentuk kalimat tanya tertutup (opsi jawaban: ya, tidak, mungkin) layaknya sebuah kuesioner. Sebagai contoh, dalam konteks kasus *outsourcing*, pertanyaannya bisa dirumuskan sebagaimana dalam Tabel 1. Kemudian, untuk setiap jawaban yang teridentifikasi sebagai 'tidak'—dalam arti risiko tidak terbukti, penganalisis memberi skor 0 (nol). Jawaban 'mungkin'—dalam artian risiko ada tapi tidak meyakinkan, diberi skor 1 (satu). Sementara jawaban 'ya'—risiko bisa teramati dan dipastikan, diberi skor 2 (dua). Penganalisis perlu lebih dulu membuat indikator kategori (lihat Tabel 2), semisal:

- Klaim dikualifikasi sebagai 'risiko objektif', (p), skor akhir harus 6 yang artinya, koherensi kebenaran dari ketiga sudut pandang bernilai maksimum ($p = 6$).
- Untuk dapat dikategorikan sebagai 'risiko objektif-relatif', (q), skor akhir harus lebih besar atau sama dengan 4, yang mewakili adanya koherensi jawaban namun korelasinya tidak begitu kuat ($4 \geq q \leq 6$).
- Untuk dapat dikategorikan sebagai 'risiko spekulatif', (r), skor akhir di bawah 4, namun di atas nol ($0 > r < 4$), yang mewakili kondisi bahwa risiko patut diragukan.
- Skor akhir 0 mewakili kondisi tidak risiko yang teridentifikasi ($s = 0$).

Tabel 1. Pertanyaan

Sudut Pandang Pertama (Buruh <i>Outsourcing</i>)	Sudut Pandang Kedua (Pemberi Kerja)	Sudut Pandang Ketiga (Juri yang Netral)
<ol style="list-style-type: none"> Apakah permasalahan terindikasi ke dalam faktor fisik, sosial, ekonomi, sosial, lingkungan? Apakah risiko tersebut muncul dari sebuah sebab di luar kendali saya? 	<ol style="list-style-type: none"> Apakah motif tindakan saya menggunakan skema alih-daya melanggar hak atas pekerjaan? Apakah ada kebijakan yang mestinya bisa saya ambil untuk melindungi pekerja alih-daya namun tidak saya lakukan? 	<ol style="list-style-type: none"> Adakah kepentingan bersama yang dirugikan karena peristiwa ini? Apakah dalam hemat kemanfaatan akan lebih baik apabila risiko tersebut diakomodasi sebagai sebuah faktor kerentanan?

Tabel 2. Pengambilan Kesimpulan Matriks

Perspektif			Skor Akhir	Kesimpulan
Sudut Pandang Pertama	Sudut Pandang Kedua	Sudut Pandang Ketiga		
0	0	0	0	Tidak Ada Risiko
0	1	0	1	Risiko Spekulatif
0	2	0	2	Risiko Spekulatif
1	0	0	1	Risiko Spekulatif
1	1	1	3	Risiko Spekulatif
1	2	2	5	Risiko Objektif-Relatif
2	0	0	2	Risiko Spekulatif
2	1	1	4	Risiko Objektif-Relatif
2	2	2	6	Risiko Objektif

Katakanlah, misalnya, untuk sudut pandang pertama saya meyakini risiko kerugian tersebut sebagai risiko (skor 2), sementara dalam perspektif pelaku saya menganggap hal itu bukan merupakan risiko karena ada suatu dasar pembenar dari pemberi kerja, semisal pertimbangan efisiensi yang tak terelakkan (skor 0). Lalu, dalam sudut pandang juri saya berkesimpulan ambang bahwa di satu sisi meyakini hal tersebut adalah risiko yang mengarah pada eksploitasi tenaga kerja, meski di sisi lain saya juga menemukan justifikasi kebijakan dalam hemat kemanfaatan (skor 1). Dengan demikian, dari jawaban-jawaban ini, tidak terdapat koherensi yang kuat sehingga risiko yang diamati tergolong sebagai spekulatif. Artinya, mitigasi kebijakan yang diperlukan bukan berbentuk pengakuan risiko kerentanan, melainkan kebijakan lain, semisal, penegakan hukum bagi perusahaan pelanggar.

4. Penutup

Metode kontemplasi yang mengadopsi perspektif individualisme terbuka memiliki keunikan tersendiri yang membedakannya dengan metode analisis risiko pada umumnya. Kontemplasi sengaja mensituasikan penganalisis dalam horizon pengalaman menjadi korban, pelaku, juga juri yang netral sehingga proses identifikasi risiko teramati secara refleksif, introspektif, dan analitis. Oleh perspektif individualisme terbuka, 'saya' sebagai subjek dilepaskan dari belenggu sudut pandang orang pertama dan mengandaikan bahwa orang lain adalah 'saya yang lain'. Dengan memosisikan kerentanan sebagai bagian dari diri sendiri, atau dengan cara pandang bahwa yang dialami korban juga pernah, atau akan, dialami pula oleh si penganalisis, saya dapat lebih peka memahami problem ketimpangan yang dipercaya menjadi akar dari kerentanan.

Lebih jauh, di sini tampak interkoneksi antara identifikasi risiko menggunakan eksperimen individualisme terbuka dengan teori keadilan Amartya Sen. Menurut Sen (2010), keadilan adalah sebuah kondisi di mana manifes-manifes ketidakadilan terus diupayakan untuk diatasi. Dengan demikian, alih-alih merumuskan teori-teori terbaik, apa yang ditawarkan oleh studi persis sebuah cara yang memungkinkan manifes kerentanan teridentifikasi secara objektif untuk kemudian dimitigasi. Metode kontemplasi ini hanya satu dari sekian cara yang bisa dipakai dalam meningkatkan kepedulian terhadap sesama. Tentu saja, sebagai desain awal, metode ini masih perlu diuji ulang oleh penelitian empiris atau pengembangan selanjutnya. Kendati begitu, pendekatan kontemplatif yang ditawarkan paling tidak mampu menjawab kebutuhan di ranah praksis, yaitu sebagai alat bantu dalam menyeleksi mana-mana saja klaim risiko kerentanan yang spekulatif dan yang objektif.

Referensi

- Choifer, A. (2018). A New Understanding of the First-Person and Third-Person Perspectives. *Philosophical Papers*, 47(3), hlm. 333-371. <https://doi.org/10.1080/05568641.2018.1450160>
- Coates, P. (2002). Ibn Arabi and modern thought: The history of taking metaphysics seriously. Anqa.
- Fitri, E. A. (2014, April 7). *Emik dan Etik*. Kompasiana.com. Diakses pada 22 Februari 2022, dari: <https://www.kompasiana.com/anafitri1995/54f7b4c9a333119a1d8b47fc/emik-dan-etik>
- French, S. (2000, February 15). Identity and Individuality in Quantum Theory (Stanford Encyclopedia of Philosophy). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Diakses pada 22 Februari 2022, dari: <https://plato.stanford.edu/entries/qt-idind/>
- Gadamer, H.-G. (2013). *Truth and Method* (J. Weinsheimer & D. G. Marshall, Trans.). Bloomsbury Academic.
- Green, K., & Armstrong, J. S. (2011, March). Role Thinking: Standing in Other People's Shoes to Forecast Decisions in Conflicts. *International Journal of Forecasting*, 27(1), 69-80. 10.1016/j.ijforecast.2010.05.001
- Hamanay, R. (2021, November 9). *Teori Kuantum Ruang-Waktu*. Kompasiana.com. Diakses pada 22 Februari 2022, dari: <https://www.kompasiana.com/rickyhamanay/61893c5695f4134d5037fb74/kuantum-ruang-waktu>
- Harris, N. (2017). Shame in regulatory settings. In P. Drahos (Ed.), *Regulatory Theory: Foundations and applications*. ANU Press.
- Tanpa pengarang (2017, May 11). How do you define vulnerability? *The Ethics Centre*. Diakses pada 22 Februari 2022, dari: <https://ethics.org.au/ethics-explainer-vulnerability/>
- Hurst, S. A. (2008). Vulnerability in Research and Healthcare; Describing the Elephant in the Room? *Bioethics*, 22(4), hlm. 191-202. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8519.2008.00631.x>
- Johnson, M. E. (2018, September 1). *A new theory of Open Individualism – Opentheory.net*. Opentheory.net. Diakses pada 23 Februari 2022, dari: <https://opentheory.net/2018/09/a-new-theory-of-open-individualism/>
- Kant, I. (2005). *Fundamental Principles of the Metaphysics of Morals* (T. K. Abbott, Trans.). Dover Publications.
- Kohn, N. A. (2014). Vulnerability Theory and the Role of Government. *Yale Journal of Law and Feminism*, 26(1), hlm. 1-27. https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/7061/04_26YaleJL_Feminism1_2014_.pdf?sequence=2
- Kolak, D. (1993). The metaphysics and metapsychology of personal identity: Why thought experiments matter in deciding who we are. *American Philosophical Quarterly*, 30(1), hlm. 39-50.
- Kolak, D. (2008). Room for a view: on the metaphysical subject of personal identity. *Synthese*, 162, hlm. 341-372. <https://doi.org/10.1007/s11229-007-9252-z>
- Kolak, D., & Martin, R. (1987, October). Personal Identity and Causality: Becoming Unglued. *American Philosophical Quarterly*, 24(4), hlm. 339-347. <https://www.jstor.org/stable/20014211>

- Kolak, D., & Thomson, G. (2016). *The Longman Standard History of Medieval Philosophy*. Taylor & Francis.
- Konstan, D. (2005, January 10). Epicurus (Stanford Encyclopedia of Philosophy). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Diakses pada 22 Februari 2022, dari: <https://plato.stanford.edu/entries/epicurus/>
- Krach, S., Cohrs, J. C., & Loebell, N. C. d. E. (2011). Your Flaws Are My Pain: Linking Empathy To Vicarious Embarrassment. *PLoS One*, 6(4).
- Langkah wali kota Depok razia LGBT untuk cegah kasus seperti Reynhard Sinaga, 'langgar privasi'*. (2020, January 13). BBC. Diakses pada 20 Februari 2022, dari: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51083215>
- Moret, W. (2014, May). *Vulnerability Assessment Methods*. <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/Vulnerability%20Assessment%20Methods.pdf>
- Nabila, Saputra, A., Putra, A., Nursyamsi, F., & PSHK. (2021). *Pengembangan Strategi Advokasi Anti Diskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia*. PSHK.
- Najwa, N. (2013, December 7). Eksistensi Kesadaran Manusia Jean Paul Sartre. *Kompasiana.com*. <https://www.kompasiana.com/annajwa/5528163cf17e61c6138b4594/eksistensi-kesadaran-manusia-jean-paul-sartre>
- Nozick, R. (2006). *Philosophical Explanations*. Harvard University Press.
- Raphael, D. D. (2009). *The Impartial Spectator: Adam Smith's Moral Philosophy*. Clarendon.
- Sen, A. (2007). *Identity and Violence: The Illusion of Destiny (Issues of Our Time)*. W. W. Norton.
- Sen, A. (2010). *The Idea of Justice*. Penguin Books Limited.
- Sudarminta, J. (2002). *Epistemologi Dasar, Pengantar ke Beberapa Masalah Pokok Filsafat Pengetahuan*. Penerbit Kanisius.
- Suryajaya, M. (2021, April 20). *Kita Semua adalah Orang yang Sama*. YouTube. Diakses pada 26 Februari 2022, dari: <https://youtu.be/-6hMSRQKb8k>
- Thomason, S. (2016, March 19). *The Fusion of Horizons*. YouTube. Diakses pada 20 Februari 2022, dari: https://www.youtube.com/watch?v=CJ7MITdC_aQ
- Weir, A. (2009). *The Egg*.
- Wirya, A. (2020, December 10). *Menjembatani Jurang Universal-Partikular HAM – Islam Bergerak*. Islam Bergerak. Diakses pada 26 Februari 2022, dari: <https://islambergerak.com/2020/12/menjembatani-jurang-universal-partikular-ham/>
- Young, J. O. (1996, September 3). The Coherence Theory of Truth (Stanford Encyclopedia of Philosophy). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Diakses pada 21 Februari 2022, dari: <https://plato.stanford.edu/entries/truth-coherence/>
- Zuboff, A. (1990). One self: The logic of experience. *Inquiry: An Interdisciplinary Journal of Philosophy*, 33(1), 39-68. Philpapers. 10.1080/002017490008602210

KEWAJIBAN NEGARA MELINDUNGI KELOMPOK RENTAN DARI DISKRIMINASI

Mamik Sri Supatmi

Dosen Departemen Kriminologi Fakultas Ilmu
Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

mamik@departemenkriminologiui.org

Abstrak

Konstitusi (UUD 1945) telah memberikan jaminan bahwa setiap orang bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Kenyataannya, masih sering terjadi kekerasan dan diskriminasi yang dialami oleh orang-orang dari kelompok rentan, khususnya minoritas seksual dan identitas gender, serta minoritas religi/kepercayaan dengan pelaku individu/kelompok intoleren-konservatif berbasis agama, dan bahkan negara. Tulisan ini bertujuan menjelaskan bagaimana religious freedom disalahgunakan sebagai alat pembenaran para pelaku kekerasan dan diskriminasi. Menegaskan dan mengingatkan negara sebagai pemangku kewajiban melindungi setiap orang tanpa kecuali, khususnya kelompok minoritas seksual dan identitas gender, dan serta minoritas kepercayaan/religi. Kegagalan negara melindungi dan mencegah, terlebih opresi dan diskriminasi yang dilakukan aktor negara merupakan kekerasan struktural, yang merupakan pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia dan penghinaan terhadap keadilan.

Kata kunci: kewajiban negara; religious freedom; opresi; diskriminasi; minoritas seksual dan identitas gender

Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama.
(Pasal 1 DUHAM)

Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam Deklarasi ini dengan tidak ada pengecualian apa pun, seperti perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain.
(Pasal 2 DUHAM)

Setiap orang berhak atas kehidupan, kebebasan dan keselamatan sebagai individu.
(Pasal 3 DUHAM)

Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.
(Pasal 28I ayat (2) UUD 1945)

1. Pengantar

Setiap orang, tanpa terkecuali, berhak atas perlakuan nondiskriminatif. Bebas dari diskriminasi adalah prinsip hak asasi manusia yang sangat mendasar dan prinsip non diskriminasi adalah prinsip paling dasar dari implementasi hak asasi manusia. Itu mengapa prinsip nondiskriminasi dituliskan pada bagian awal dari setiap instrumen hak asasi manusia. Hak asasi manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia (Donnelly, 2008).

Hak asasi manusia diatur juga dalam bentuk norma hukum internasional untuk melindungi seluruh manusia, siapapun dia, di mana pun berada dari penyalahgunaan kekuasaan, politik, hukum, dan sosial yang berat. Hak asasi manusia secara khusus ditujukan untuk melindungi orang-orang yang *powerless*, rentan, dan dimarginalkan dari berbagai kekerasan. Oleh karena itu, selain prinsip universalitas dan nondiskriminasi, beberapa perjanjian hak asasi manusia berfokus pada hak-hak kelompok rentan, seperti minoritas, perempuan, masyarakat adat, dan anak-anak. Hak asasi manusia eksis dalam realitas moral dan hukum, baik di level internasional maupun nasional (James Nickel, 2003). Hak asasi manusia fokus pada kebebasan, perlindungan, status, atau manfaat bagi pemegang hak (Beitz, 2009). Menurut Maurice Cranston, hak asasi manusia adalah hal yang “sangat penting” dan pelanggarannya merupakan “penghinaan besar terhadap keadilan” (Cranston, 1967).

2. Kelompok Rentan (*Vulnerable Group*) dan Pentingnya Mendefinisikan Kelompok Rentan Secara Inklusif

Moore dan Miler (1999) mendefinisikan individu yang rentan adalah orang-orang yang tidak memiliki kemampuan untuk membuat pilihan kehidupan pribadi, untuk membuat keputusan pribadi, untuk mempertahankan kemerdekaan, dan untuk menentukan nasib sendiri. Kelompok rentan adalah setiap orang atau kelompok orang yang menghadapi hambatan atau keterbatasan dalam menikmati standar kehidupan yang layak bagi kemanusiaan dan berlaku umum bagi suatu masyarakat yang beradab (bermartabat-berperikemanusiaan). Oleh karenanya, tujuan instrumen hak asasi manusia adalah untuk melindungi mereka yang rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang mendasar. Ada orang-orang tertentu yang, karena berbagai alasan, menjadi sasaran prasangka, kekerasan, eksploitasi, *abuse of power*, maupun ada orang-orang yang secara tradisional menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia. Mereka memerlukan perlindungan khusus untuk menjamin penikmatan hak asasi mereka yang setara dan efektif.

Orang-orang yang rentan ini mencakup mereka yang miskin, orang yang mengalami diskriminasi, subordinasi, intoleransi, dan stigma (Nyamathi, 1998), termasuk anak-anak, lansia, masyarakat adat, imigran, pekerja seks, gelandangan, gay dan lesbian, dan perempuan (Nyamathi 1998: 65; Flaskerud

and Winslow 1998; Russell 1999; Weston 2004). Tammie Quest dan Catherine Marco (2003: 1297) berpendapat bahwa beberapa kelompok populasi, termasuk anak-anak, pengangguran, gelandangan, penggunanarkoba, pekerja seks, penduduk asli, dan pemeluk agama minoritas, menghadapi kerentanan sosial tertentu. Stone (2003) mendefinisikan kelompok rentan adalah mereka yang 'mungkin rentan terhadap paksaan atau pengaruh yang tidak semestinya. Termasuk dalam kelompok rentan adalah anak-anak, perempuan hamil, orang dengan disabilitas intelektual, dan mereka yang 'tidak beruntung secara ekonomi atau pendidikan'. Seseorang dapat mengalami kerentanan berganda dan berlapis. Seperti yang digambarkan oleh istilah "*doubly vulnerable persons*" (Moore dan Miller 1999:1034), "*multi-faceted vulnerability*" (Radley et al. 2005: 274) dan "*overlapping marginality*" (Madriz 1998: 7).

Pandangan internasional Hak Asasi Manusia (HAM) memuat beragam cakupan orang-orang yang menjadi bagian kelompok rentan. Ada yang menggunakan cakupan luas, ada pula yang lebih ringkas, dengan memberikan fokus pada kelompok-kelompok yang sangat rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia dan yang secara struktural terdiskriminasi, seperti perempuan dan kelompok lain yang kesulitan mempertahankan diri terhadap penindasan yang dialami sehingga memerlukan perlindungan khusus. Berikut salah satu contoh cakupan kelompok rentan yang digunakan, yaitu "*women and girls; children; refugees; internally displaced persons; stateless persons; national minorities; indigenous peoples; migrant workers; disabled persons; elderly persons; positive persons and AIDS victims; Roma / Gypsies / Sinti; lesbian, gay and transgender people*". Sementara itu, OHCHR memiliki cakupan yang lebih terbatas, yaitu "*children and adolescents, women and girls, persons with disability, migrant refugees and asylum seekers, LGBTI persons, older persons*".

Tentu saja ini bukan daftar lengkap tentang orang atau kelompok yang membutuhkan perlindungan khusus, karena masih banyak kelompok lain yang menderita karena diskriminasi dan penindasan. Lebih buruknya, pengakuan kelompok rentan dalam UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia di Indonesia sangat terbatas dan eksklusif. Pada Pasal 5 ayat (3) dikatakan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya. Selanjutnya, pada Penjelasan Pasal 5 ayat (3) dituliskan bahwa yang dimaksud dengan "kelompok masyarakat yang rentan" antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat.

Sementara itu, Perpres Nomor 53 Tahun 2021 tentang RANHAM 2021-2025 memuat sasaran strategis dalam rangka melaksanakan penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM terhadap empat (4) kelompok sasaran yaitu perempuan, anak, penyandang disabilitas dan masyarakat adat. Pengakuan kelompok rentan dalam UU Nomor 39 tahun 1999 dan RANHAM 2021-2025 sangat eksklusif dan diskriminatif. Faktanya, bertahun-tahun kekerasan struktural, diskriminasi, dan pelanggaran hak asasi manusia dialami jauh lebih luas orang dan kelompok tertentu terkait identitas dan karakteristik yang berbeda dan lantas perbedaan ini dijadikan dasar pembenaran atas tindakan kekerasan terhadap mereka dengan dasar prasangka, dianggap lebih rendah, kurang berharga, bahkan dianggap tidak bermoral dan ternoda.

Satu di antara kekerasan struktural oleh negara (*state violence*) yang masih sering terjadi pasca jatuhnya rezim Soeharto adalah kekerasan dan diskriminasi berbasis prasangka atas dasar ras yang dilakukan terhadap orang-orang Papua. Penelitian terbaru oleh Amnesty International menemukan bahwa aparat keamanan Indonesia menggunakan kekuatan secara berlebihan yang diskriminatif dan melakukan kekerasan berbasis rasial terhadap pengunjuk rasa yang melakukan demonstrasi secara damai untuk menolak Undang-Undang Otonomi Khusus Papua (UU Otsus). Pengunjuk rasa Papua menceritakan bagaimana mereka ditarget dengan meriam air, ditendang dan ditinju, serta dipukuli dengan senjata dan tongkat polisi dalam unjuk rasa damai yang dilakukan sebulan terakhir. Sebagai contoh, setidaknya, satu orang terluka setelah aparat keamanan menembaki kumpulan pengunjuk rasa pada 16 Agustus. Tiga pengunjuk rasa juga melaporkan bahwa mereka dipanggil dengan sebutan “monyet” ketika ditangkap saat unjuk rasa pada bulan Juli.¹

Oleh sebab itu, rekognisi terhadap kelompok rentan harus mencakup di dalamnya orang-orang yang merupakan bagian dari kelompok minoritas. Sampai saat ini tidak ada kesepakatan tentang kelompok minoritas, meskipun secara internasional pembahasan tentang kelompok rentan telah dimulai dan berkembang sebelum perang dunia pertama. Francesco Capotorti, *Special Rapporteur of the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* (1977) mengatakan, minoritas adalah “*A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members—being nationals of the State—possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language*”. Ketika Artikel 1 dari *United Nations Minorities Declaration* (1992) membuat acuan tentang rumusan minoritas yang didasarkan atas *national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity*, maka adalah penting untuk memerangi berbagai diskriminasi dan mengatasi situasi bagaimana seseorang dari kelompok minoritas kebangsaan, etnis, agama, dan bahasa, mengalami diskriminasi.

Di banyak negara, minoritas sering ditemukan pada kelompok yang paling terpinggirkan dalam masyarakat, seperti orang dengan HIV/AIDS, dan umumnya memiliki keterbatasan terhadap akses layanan kesehatan. *Indigenous people* atau masyarakat adat, merujuk pada Konvensi ILO 169 (Konvensi Masyarakat Adat tahun 1989), termasuk dalam kelompok minoritas. Berdasarkan pengalaman komunitas minoritas di seluruh dunia serta substansi *the United Nations Declaration on the Right of Minorities* (1992) dan standar internasional lainnya yang berkaitan dengan hak-hak minoritas, berikut adalah hak-hak yang mendapat perhatian utama: kelangsungan hidup dan keberadaan, promosi dan perlindungan identitas minoritas, kesetaraan dan non-diskriminasi, serta partisipasi yang aktif dan bermakna (UN, 2010).

Dalam laporannya yang berjudul “*Menjamin Hak-hak Kelompok Minoritas di Indonesia*”, Komnas HAM (2016) menyatakan ada lima (5) kelompok minoritas yang menjadi prioritas penilaian kondisi HAM dalam pemenuhan hak-haknya oleh negara untuk konteks Indonesia. Kelima kelompok ini adalah Kelompok Minoritas Ras, Kelompok Minoritas Etnis dan Kelompok Masyarakat Adat, Kelompok Minoritas Agama dan Keyakinan, Kelompok Penyandang Disabilitas, dan Kelompok Minoritas berdasarkan Identitas Gender dan Orientasi Seksual. Mereka merupakan minoritas yang

¹ Dapat diakses di: <https://www.amnesty.id/pengunjuk-rasa-papua-ditembak-dipukul-dan-diperlakukan-rasis-oleh-aparat-keamanan>

mebutuhkan upaya perlindungan dan jaminan dari negara. Identifikasi dan perluasan cakupan kelompok minoritas menjadi sangat penting agar keadilan dan penikmatan seluruh hak asasi manusia dapat dipastikan setara (*equal*) bagi setiap orang tanpa kecuali. Upaya ini mencakup pengakhiran diskriminasi dan kekerasan serta berbagai pelanggaran HAM terhadap mereka yang rentan dan diminoritaskan. Sebagaimana diketahui dari berbagai kasus, kelompok minoritas dan mereka yang diperlakukan sebagai minoritas melalui praktik-praktik diskriminasi kerap tidak memiliki tempat yang 'layak' di kehidupannya.

PSHK dan CRM Consortium (2021) dalam "*Laporan Studi Pengembangan Strategi Advokasi Anti Diskriminasi Bagi Kelompok Rentan di Indonesia*" menemukan tiga (3) situasi yang menggambarkan relasi kelompok rentan di Indonesia dengan perlindungan hukum terhadapnya. Situasi "kategori" pertama adalah kelompok rentan yang diakui dalam undang-undang, yaitu anak, balita, orang lanjut usia, penyandang disabilitas, korban bencana alam dan sosial, dan fakir miskin. Situasi "kategori" kedua adalah kelompok rentan yang diatur dalam undang-undang, tetapi tidak diakui yaitu perempuan, masyarakat adat, masyarakat 3T, minoritas etnis dan ras, orang dengan HIV/AIDS, pekerja migran, pekerja rumah tangga, dan pengungsi. Situasi "kategori" ketiga adalah kelompok rentan yang sama sekali belum diakui dan diatur, yaitu minoritas gender dan seksual dan minoritas keyakinan. Analisis situasi pengakuan dan perlindungan kelompok rentan di Indonesia yang dilakukan oleh PSHK dan CRM Consortium membantu kita memahami siapa-siapa yang lebih rentan di antara kelompok rentan yang beresiko mengalami kekerasan, diskriminasi, dan berbagai pelanggaran HAM.

Tanpa bermaksud mengecilkan pengalaman kekerasan, diskriminasi, dan pelanggaran HAM yang dialami oleh orang-orang dalam kelompok rentan yang telah diakui oleh negara, atau telah diatur, tulisan ini selanjutnya akan lebih berfokus pada kelompok rentan yang belum diakui dan belum diatur oleh negara. Berikut adalah sebagian kecil fakta kekerasan struktural, diskriminasi, dan pelanggaran HAM terhadap kelompok rentan minoritas keyakinan atau kepercayaan (*belief*) dan minoritas seksual dan identitas gender. Fakta-fakta kekerasan ini menjadi bukti dan mengkonfirmasi lemahnya perlindungan negara terhadap orang-orang yang merupakan bagian dari kelompok rentan (*vulnerable groups*) ini dari pelanggaran HAM, baik dari aktor negara sendiri maupun aktor nonnegara.

Polisi telah mengevakuasi setidaknya 23 anggota kelompok minoritas Ahmadiyah yang bertempat tinggal di Lombok Timur ke lokasi lain setelah penduduk desa sekitar merusak rumah dan harta benda mereka. Komunitas Ahmadiyah terus menghadapi intimidasi dan ancaman perusakan terhadap harta benda mereka setelah serangan yang dilakukan berulang kali dalam kurun waktu 24 jam.² Berbagai penelitian mengungkapkan keprihatinan atas merosotnya kebebasan beragama di Indonesia. Hasil riset yang dilakukan Nathanael G. Sumaktoyo menyimpulkan bahwa diskriminasi dalam beragama di Indonesia adalah salah satu yang tertinggi di dunia Islam dan situasi diskriminasi terhadap agama minoritas tidak berubah sejak 1998 (jatuhnya kekuasaan Soeharto) (N. G. Sumaktoyo, 2020).

Setelah sepuluh tahun memberlakukan otonomi daerah di Indonesia, muncullah politik identitas

² Dapat diakses di: <https://www.amnesty.id/aksi-mendesak-rumah-kelompok-minoritas-dirusak-oleh-massa/>

lokal yang erat dengan etnis dan agama. Hal ini menciptakan konflik dan kekerasan, seperti konflik Muslim dan Kristen di Maluku (1999-2001) dan Poso (2001). Etnis dan agama kerap digunakan untuk mobilisasi politik, terutama pada pemilihan kepala daerah dan provinsi (T.J. Lan, 2011).

Akhir Januari 2016, Ketua MPR Zulkifli Hasan menjadi salah satu tokoh yang pertama mengumandangkan sikap anti-LGBTI. Salah satu anggota DPR, perwakilan dari Provinsi Aceh, bahkan menyarankan hukuman mati. Posisi Aceh dalam isu ini sangatlah ekstrem; sebagai satu-satunya provinsi di Indonesia yang menerapkan Peraturan Daerah Syariah dan pada 2014 memiliki hukum pidana lokal mencakup hukuman bagi orang dewasa yang berhubungan seks sesama jenis atas dasar suka sama suka, serta sejumlah klausul yang mendorong penegakan hukum masyarakat dan “pengintaian”, yang mendorong pada meluasnya tindakan main hakim sendiri, dan dilaksanakannya hukuman cambuk di muka umum perdana bagi warga homoseksual di Indonesia pada 2017. Anggota DPR lainnya mengusulkan kriminalisasi terhadap hubungan seks di luar nikah, dengan hukuman tambahan jika dilakukan oleh dua orang dengan jenis kelamin sama—sebuah hukum anti-zina dengan ketentuan anti-gay. Sebuah kelompok yang disebut Aliansi Cinta Keluarga Indonesia (AILA) mengajukan gugatan serupa ke Mahkamah Konstitusi pada Juli 2016 dan ditolak. Kampanye anti-LGBTI yang dimulai pada 2016 telah menyebarkan kekerasan –termasuk penggerebekan polisi di klub malam yang merupakan pusat edukasi dan tes kesehatan HIV serta rumah-rumah pribadi. Setidaknya, terdapat 300 individu LGBTI yang ditangkap tahun lalu.³

Kelompok-kelompok militan Islam dan kelompok masyarakat intoleran telah secara keras menysasar para penganut Ahmadiyah, Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar), Kristen, Budha, Konghucu, dan agama minoritas lainnya. Selama lebih dari satu dekade, polisi, militer, dan pihak berwenang lain juga telah berulang kali gagal membela kelompok agama minoritas ini, menyelidiki penyerangan, dan menyeret para pelaku ke pengadilan. Sementara itu, puluhan orang telah dihukum karena mengekspresikan pandangan agama minoritas. Aturan yang ada lebih merupakan bentuk kegagalan baik secara praktis dan teoritis dan menjadi sumber kekerasan, alih-alih sebagai jaminan perlindungan.

Forum mediasi yang membahas polemik keberadaan Pesantren Waria Al-Fattah di Dusun Celenan, Desa Jagalan, Kecamatan Banguntapan, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, malah berujung ke rekomendasi pembekuan kegiatan santri. Mediasi itu dipimpin oleh Musyawarah Pimpinan Kecamatan di Balai Desa Jagalan. Forum mediasi ini digelar karena belasan orang atas nama Front Jihad Islam (FJI) menggeruduk pesantren pada Jumat 19 Februari 2016. Mereka memprotes pesantren tersebut.⁴ Seorang transpuan di Cilincing, Jakarta Utara, meninggal dunia setelah dibakar hidup-hidup oleh sekelompok laki-laki. Dia dituding mencuri *handphone* dan dompet milik supir truk.⁵

ICJR mengatakan bahwa pelarangan LGBTI yang diskriminatif dalam praktiknya di berbagai

3 Dapat diakses di: <https://www.hrw.org/id/news/2018/02/14/315097>

4 Dapat diakses di: <https://nasional.tempo.co/read/748325/pesantren-waria-di-yogya-dipaksa-tutup/full&view=ok>

5 Dapat diakses di: <https://www.voaindonesia.com/a/dituduh-mencuri-seorang-waria-dibakar-hidup-hidup-dan-tewas/5365353.html>

negara telah berdampak buruk bagi penghormatan hak asasi manusia, baik dalam hak sipil politik maupun hak sosial ekonomi dan budaya. Kriminalisasi homoseksual berakibat pada terbatasnya akses terhadap penanggulangan, pencegahan, serta akses *treatment* HIV yang jelas akan berdampak pada meningkatnya transmisi HIV (1 dari 15 homoseksual menderita HIV di negara yang tidak mengkriminalisasi homoseksual, sedangkan 1 dari 4 homoseksual menderita HIV di negara yang mengkriminalisasi LGBTI, dalam UNAIDS, The Gap Report, 2014). Kriminalisasi juga menumbuhsurburkan kekerasan terhadap kelompok LGBT yang dihasilkan dari stigma perbedaan perlakuan dan larangan dalam peraturan.⁶

Direktur Wahid Foundation Zanuba Arifah Chafsoh alias Yenny Wahid mengungkapkan bahwa Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender (LGBT) menjadi minoritas yang paling tidak disukai di Indonesia. Data tersebut terungkap dari hasil survei Wahid Foundation bersama Lembaga Survei Indonesia pada Maret-April 2016.⁷

Sebuah petisi yang disebarluaskan 22 November 2018 yang menuntut dihentikannya aksi kekerasan terhadap waria, sejauh ini sudah ditandatangani oleh 840 orang. Petisi ini menyebutkan beberapa aksi kekerasan yang dialami waria sepanjang 2018 ini, antara lain aksi penggerebekan enam salon di Aceh Utara pada 28 Januari, pelecehan terhadap tiga waria di Lampung pada awal November, pelecehan dan tindakan memperlakukan empat waria di Padang pada 4 November, pengusiran paksa tujuh waria di Klender Jakarta Timur pada 9 November, dan aksi kekerasan bernuansa kebencian terhadap dua waria di Bekasi pada 20 November.⁸

Penelitian yang dilakukan oleh Lembaga survei Saiful Mujani Research Center (SMRC) selama 2016 sampai 2017 menemukan bahwa 58,3% warga Indonesia pernah mendengar tentang LGBTI. Dari responden yang mengetahui tentang LGBTI, sebanyak 41,1% diantaranya menyatakan LGBTI tidak punya hak hidup di Indonesia. Belakangan ini, isu mengenai LGBTI di Indonesia memang berkisar soal pengekan hak-hak hidup, menjadi target kebencian, korban razia, dan persekusi. Rata-rata warga Indonesia masih melihat LGBTI sebagai penyakit yang perlu diobati secara medis/psikologis (32,46%) atau merupakan perkara yang dapat diselesaikan lewat agama (29,63%). Hanya 18,50% warga Indonesia yang menganggap keluarga/teman LGBTI merupakan hal biasa.⁹

Seri Monitor dan Dokumentasi "*Bahaya Akut Persekusi LGBT*" (LBHM, 2018), yang menggunakan berita media sebagai sumber data, menemukan bahwa kelompok transgender paling banyak mendapatkan stigma, diskriminasi, dan pelanggaran HAM pada 2017, dengan total jumlah korban sebanyak 973 yang terdiri dari kelompok transgender sebanyak 715. Sementara itu, korban dari kelompok gay sejumlah 225, 29 dari kelompok lesbian, dan 4 korban lainnya. Sebanyak 55% pelaku stigma, diskriminasi, dan pelanggaran HAM LGBTI berasal dari pihak negara yang seharusnya memberikan jaminan perlindungan HAM bagi kelompok LGBTI. Ujaran kebencian dan stigma terhadap LGBTI banyak dikeluarkan oleh anggota DPR, MPR, DPRD, dan kepala daerah. Penelitian

6 Dapat diakses di: <https://icjr.or.id/icjr-kritik-pernyataan-komnas-ham-tentang-pelarangan-lgbt-tidak-melanggar-ham/>

7 Dapat diakses di: <https://nasional.tempo.co/read/847431/hasil-survei-orang-indonesia-paling-intoleran-dengan-lgbt/full&view=ok>

8 Dapat diakses di: <https://www.voaindonesia.com/a/lagi-dua-waria-dipersekusi/4672260.html>

9 Dapat diakses di: <https://tirtoid.pandangan-terhadap-lgbt-masih-soal-penyakit-sosial-dan-agama-edju>

ini menyimpulkan ada indikasi yang sangat kuat jika stigma, diskriminasi, pelanggaran HAM, dan pembiaran terhadap pelanggaran HAM LGBTI terus terjadi, kelompok LGBTI rentan menjadi target persekusi dalam konteks kejahatan kemanusiaan.

Kekerasan, diskriminasi, dan pelanggaran HAM terhadap orang-orang dari kelompok rentan minoritas keyakinan/kepercayaan serta minoritas seksual dan identitas gender, bukanlah kekerasan yang saling terpisah. Keduanya terhubung melalui kesalahpahaman, atau penyalahgunaan konsep *religious freedom* (selain konsep *freedom of speech* dan *freedom of expression*). Kekerasan atas nama agama, baik yang dilakukan aktor negara maupun aktor nonnegara (anggota dari agama mayoritas), tidak saja menargetkan orang-orang dari kelompok minoritas agama atau keyakinan, orang-orang yang disebut sesat, penista agama, dan murtad (berpindah agama). Namun, kekerasan ini juga menyasar, menargetkan orang-orang yang dianggap tidak bermoral, dibenci, pendosa, dikutuk karena melawan kodrat (Tuhan), yaitu orang-orang minoritas seksual dan gender, yang mana prasangka terhadap mereka ini bersumber pada ajaran dan interpretasi agama konservatif – patriarki tentang seksualitas.

Jelas sekali bagaimana agama dan Tuhan dijadikan alat dan pembenaran untuk melakukan berbagai kekerasan bahkan pembunuhan terhadap orang-orang yang dianggap sesat, pendosa, melawan agama, dan melawan kodrat (Tuhan). Dalam konteks sosial politik di mana agama dan religiusitas adalah yang utama, tertinggi, sumber kebenaran, yang berkelindan dengan arogansi mayoritas, maka kekerasan atau kejahatan atas nama agama menjadi “wajar” dan dinormalisasi. Terlebih ketika negara tidak menahan diri dan menjaga jarak dari agama dan praktik-praktik beragama.

3. *Religious Freedom*, Kekerasan atas Nama Agama, Kekerasan terhadap Minoritas Seksual dan Identitas Gender

Di seluruh dunia, agama dan kepercayaan adalah elemen kunci politik yang disalahgunakan untuk tuntutan politik dan klaim kekuasaan. Konflik-konflik yang terjadi di seluruh dunia melibatkan masalah etnis, rasisme, atau kebencian kelompok. Kekerasan atas dasar agama saat ini adalah antara orang yang percaya dan tidak percaya, begitu juga antara agama tradisional dan baru. Contoh pelanggaran terhadap *religious freedom* termasuk penindasan berbagai kepercayaan di Burma, China (Muslim Uighur di Xinjiang, Buddha Tibet), Iran (Baha’i), Korea Utara, Sudan, Arab Saudi, Pakistan, Turkmenistan, dan Uzbekistan. Begitu juga dengan pertumbuhan baru fundamentalisme Kristen di Amerika Serikat hingga ekstremisme Islam, serta bentuk-bentuk baru anti-Semitisme di berbagai negara. Bebas dari ketakutan merupakan nilai kunci keamanan manusia. Nilai kunci ini terancam oleh pelanggaran kebebasan beragama. Ancaman terhadap kebebasan berpikir, hati nurani, kepercayaan dan agama secara langsung mempengaruhi individu dan kelompok dalam

memastikan dan mengembangkan integritas pribadi. *Religious freedom* berlaku bagi keyakinan teistik, non-teistik, dan ateistik serta posisi agnostik dan melibatkan semua keyakinan dengan pandangan transenden tentang alam semesta dan kode perilaku normatif.

Kebebasan berpikir dan hati nurani serta kebebasan untuk memilih dan mengubah agama atau kepercayaan patut dilindungi tanpa syarat. Penganiayaan dan diskriminasi bermotif agama ditemukan mempengaruhi individu maupun komunitas di seluruh dunia dalam semua agama. Mulai dari pelanggaran prinsip non-diskriminasi dan toleransi dalam agama dan kepercayaan hingga serangan terhadap hak untuk hidup, integritas fisik, dan keamanan manusia dari individu-individu yang dianggap menistakan agama dan melawan kodrat (Tuhan). Ketika serangan ekstrem dihubungkan dengan agama atau kepercayaan, pelaku menyatakan bahwa mereka melakukan kejahatan "atas nama Tuhan". Agama dan kebebasannya digunakan dan disalahgunakan untuk menyembunyikan tindakan atau tuntutan yang bermotif politik (Benedek, 2006).

Dalam beberapa tahun terakhir, PBB telah mengeluarkan banyak resolusi yang berhubungan dengan sikap bermusuhan terhadap berbagai agama dan penganutnya. Bukan kebetulan, fokus eksklusif pada tiga agama monoteistik (Yudaisme, Kristen, dan Islam) dalam resolusi PBB tentang fobia yang berorientasi pada agama mencerminkan pemahaman klasik tentang toleransi Islam yang sebagian besar diperuntukkan bagi para pengikut "agama-agama monoteistik pra-Islam," sementara kaum politeis, ateis, individu yang keluar dari Islam tidak memiliki tempat resmi di masyarakat. Di beberapa negara yang didominasi Islam, konsep tradisional tentang toleransi terbatas ini terus membentuk situasi minoritas agama saat ini, walaupun dengan implikasi diskriminatif yang berbeda. Kebijakan anti-universalitas dalam perlakuan keragaman agama tidak terbatas pada negara-negara Islam tertentu. RRC, misalnya, secara resmi mengenal lima agama: Taoisme, Budha, Islam, Katolik, dan Protestan. Definisi yang apriori ini membatasi dan mengecualikan komunitas lain, seperti gerakan Falun Gong, dari ambisi kebebasan beragama atau berkeyakinan. Situasi yang sama juga terjadi di Indonesia (Bielefeldt, 2013).

Manfred Nowak menyatakan bahwa kebebasan beragama atau kepercayaan (*freedom of religion or belief*) adalah "hak yang sangat kontroversial" dan mungkin mengejutkan. Di tengah meningkatnya ketegangan antara berbagai keprihatinan hak asasi manusia, beberapa pengamat bahkan menganggap ada pertentangan abstrak antara kebebasan beragama atau berkeyakinan dan hak asasi manusia tertentu lainnya, seperti kebebasan berekspresi, kesetaraan gender, atau hak-hak LGBTI. Barangkali tantangan yang paling sulit untuk ketidakterpisahan hak asasi manusia muncul dari konflik antara kekhawatiran yang disajikan di bawah kebebasan beragama (*religious freedom*) di satu sisi dan masalah hak asasi manusia dari komunitas LGBTI di sisi lain. Oleh karena hak asasi manusia bersifat universal, kebebasan beragama atau kepercayaan tak dapat dijadikan senjata ideologis untuk menyerang hak-hak LGBTI. Penting bagi kita menekankan gagasan bahwa semua jenis hak asasi manusia wajib bersama ditegakkan. (Bielefeldt, 2013).

4. Prasangka, Stigma, Diskriminasi, dan *Hate Crime* terhadap Minoritas Seksual dan Gender

Prinsip semua manusia setara dan harus diperlakukan setara adalah prinsip dasar hak asasi manusia dan berkembang dari martabat manusia yang melekat dan setara pada setiap individu. Inilah arti dari prinsip nondiskriminasi. Namun, hak kodrati untuk kesetaraan ini tidak pernah sepenuhnya diberikan kepada semua manusia, baik di masa lalu maupun sekarang. Diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, etnisitas, religi, jenis kelamin, gender, orientasi seksual, terhadap orang-orang dengan HIV/AIDS, orang dengan disabilitas fisik atau psikologis, dan lain-lain, masih menjadi pelanggaran HAM yang paling sering terjadi di seluruh dunia. Anak-anak diintimidasi atau dieksploitasi, dan perempuan diperlakukan sebagai manusia yang kurang berharga. Secara tradisional, sistem perlindungan hak asasi manusia internasional didominasi oleh gagasan untuk memastikan perlindungan individu dari campur tangan negara. Oleh karena itu, aktor utama (secara positif dan negatif) selalu menjadi bagian dari negara. Sementara itu, diskriminasi antara individu telah sedikit banyak dibiarkan tidak diatur oleh negara (Benedek, 2006).

Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pengertian diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan sosial lainnya. Secara umum diskriminasi dianggap sebagai setiap perbedaan, pengecualian, pembatasan atau preferensi yang ditujukan untuk penyangkalan atau penolakan persamaan hak dan perlindungannya, pengingkaran prinsip kesetaraan dan penghinaan terhadap martabat manusia, atas dasar ras, etnisitas, warna kulit, jenis kelamin, gender, religi, orientasi seksual, dan lain-lain. Sangat penting untuk mengetahui bahwa tidak setiap perbedaan secara otomatis dapat didefinisikan sebagai diskriminasi dalam arti pelanggaran hak asasi manusia. Selama karena perbedaannya didasarkan pada kewajaran dan kriteria objektif, mungkin dapat dibenarkan (Benedek, 2006).

Diskriminasi dimaknai sebagai sebuah bentuk pengecualian atau pembatasan berekspresi, menyingkirkan atau menghindarkan seseorang dari akses terhadap sesuatu atau akses pelayanan. Diskriminasi merupakan aspek yang dihasilkan dari sebuah stigma¹⁰ (Monjok, Smesny and Essien, 2009). Diskriminasi merupakan alasan utama mengapa stigma adalah masalah. Banyak studi yang mendefinisikan stigma sebagai sesuatu yang menghasilkan diskriminasi. Dengan kata lain, diskriminasi merupakan titik akhir atau hasil akhir dari sebuah stigma (Deacon and Stepney, 2007).

¹⁰ Menurut Erving Goffman, stigma adalah atribut yang tidak diinginkan atau yang dapat mendiskreditkan seseorang, sehingga mengurangi status individu tersebut di mata masyarakat. Goffman mengidentifikasi tiga jenis stigma yaitu stigma yang terkait dengan fisik, stigma yang berhubungan dengan perilaku yang dianggap tidak bermoral atau bodoh, dan stigma yang berhubungan dengan ras, agama atau keanggotaan kelompok sosial dibenci (Evans & Becker, 2009). Stigma sebagai proses sosial yang terkait dengan struktur kekuasaan sosial (Monjok, Smesny, & Essien, 2009).

Diskriminasi juga didefinisikan sebagai penolakan hak yang sama-setara berdasarkan prasangka¹¹ dan stereotip terhadap orang-orang yang berbeda. Diskriminasi berbeda dengan prasangka dan stereotip, karena diskriminasi bukan kepercayaan melainkan penerapan keyakinan. Parker dan Aggleton menunjukkan bahwa stigma dan diskriminasi adalah proses sosial yang digunakan untuk membuat dan memelihara kontrol sosial serta untuk memproduksi serta mereproduksi kesenjangan sosial. Mereka mengatakan bahwa stigmatisasi adalah proses yang mengidentifikasi dan menggunakan 'perbedaan' antara kelompok-kelompok orang untuk membuat dan melegitimasi hierarki sosial, mengubah perbedaan menjadi kesenjangan sosial (Evans and Becker, 2009). Link dan Phelan ber teori bahwa stigma muncul dari proses sosial yang melibatkan pelabelan, stereotip, pemisahan, kehilangan status, dan diskriminasi. Mereka menekankan bahwa proses sosial ini bergantung pada kekuatan untuk mereproduksi kesenjangan sosial dan kesenjangan antara orang yang mendapat stigma dan orang yang tidak mendapat stigma (Earnshaw & Kalichman, 2013). Takut distigma merupakan salah satu alasan orang mengalami kesulitan dalam mengungkapkan statusnya.

Sowell et al. berpendapat bahwa diskriminasi memiliki dampak langsung terhadap akses, pemanfaatan, dan kualitas pelayanan bagi orang yang hidup dengan HIV/AIDS (White and Carr, 2005), orang-orang minoritas seksual dan identitas gender, dan pekerja seks. *CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)* menyatakan bahwa Kovenan melarang apapun diskriminasi dalam akses ke perawatan kesehatan dan faktor-faktor penentu kesehatan yang mendasarinya, serta tentang sarana dan hak untuk pengadaannya, atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal-usul kebangsaan atau sosial, properti, kelahiran, disabilitas fisik atau mental, status kesehatan (termasuk HIV/AIDS), orientasi seksual dan status sipil, politik, sosial atau lainnya, yang memiliki maksud atau akibat meniadakan atau merusak penikmatan yang sama atau pelaksanaan hak atas kesehatan.

Diskriminasi dibedakan menjadi yang bersifat langsung dan tidak langsung. Diskriminasi langsung adalah ketika pelaku dengan maksud, sengaja, sadar, melakukan diskriminasi terhadap seseorang. Sementara itu, diskriminasi tidak langsung, merujuk pada kebijakan atau aturan atau tindakan yang tampaknya "netral", tetapi sesungguhnya merugikan karena melanggar ketidakadilan atau ketidaksetaraan.

Penelitian mengenai prasangka stigma, dan diskriminasi sebagai *social stressors* telah berupaya untuk mengidentifikasi dampak dari prasangka terhadap kesehatan mental dan fisik. Aspek psikologi dan fisiologi ditemukan saling berkorelasi dan konsekuensi dari diskriminasi terhadap dua hal ini sama dengan *psychosocial stressors* lainnya, menyebabkan stres yang signifikan. Aktivitas-aktivitas kelompok anti-gay berpotensi menjadi *social stressors* yang memiliki dampak negatif terhadap psikologi orang LGB, dibandingkan jika orang LGB menjadi korban dari kriminalitas yang tidak berkaitan dengan orientasi seksualnya.

¹¹ Prasangka (prejudice) merupakan perilaku yang merugikan ketika seseorang atau kelompok memiliki reaksi emosional terhadap individu atau kelompok lain berdasarkan pandangan yang terbentuk sebelumnya tentang individu atau kelompok tersebut. Prasangka bisa datang dalam berbagai bentuk, termasuk bias atas ras, etnis, jenis kelamin, dan lain sebagainya, bersifat universal atau lokal tertentu.

Selanjutnya, memahami *gender nonconformity* adalah hal penting untuk mengatasi prasangka anti-gay, diskriminasi dan kejahatan kebencian (*hate crime*) yang ditimbulkan terhadap lesbian, laki-laki gay, biseksual, transgender dan berbagai keragaman gender. *Gender nonconformity* menjadi target dari prasangka, diskriminasi, dan kekerasan terhadap individu-individu lesbian, gay dan biseksual. Berdasarkan hasil riset, *gender nonconformity* dan orientasi seksual memiliki hubungan yang implisit. Hal ini berarti orang-orang yang tidak terlindungi dari prasangka karena terkait dengan *gender nonconformity* dapat ditargetkan sebagai minoritas seksual, tanpa memperhatikan orientasi seksual yang sebenarnya maupun identitas gendernya. (A.R. Gordon and I.H. Meyer, 2007). Dari penelitian ini, jelas bagaimana hubungan antara prasangka, stigma, dan diskriminasi, yang kemudian menghadirkan *hate crime*. *Hate crime* adalah kejahatan yang didasarkan pada prasangka, bias motif terhadap ras atau etnis tertentu, keyakinan, gender, orientasi atau preferensi seksual dan lainnya. *Hate crime* sangat berkaitan dan merupakan wujud dari diskriminasi.

Kebanyakan korban *hate crime* ini adalah kelompok minoritas, dan pelaku adalah bagian kelompok mayoritas (*powerful*). Viktimisasi dalam *hate crime* dapat berlanjut dengan 'viktimisasi sekunder'. Ini mengapa korban enggan melaporkan 'viktimisasi primer'-nya kepada polisi, karena beresiko mengalami trauma psikologis, dan kemungkinan mengalami sanksi sosial (Lyons, 2006), yaitu dipersalahkan (*victims blaming*). Korban *hate crime* seringkali mengalami viktimisasi berlapis atau *multiple victimization*. Buruknya respons polisi terhadap korban *hate crime* yang berasal dari kelompok minoritas seksual dan gender, dan kelompok lain yang tidak disukai secara sosial, mengakibatkan korban terpaksa bungkam dan kesulitan mengakses layanan pemulihan. Sementara itu, pelaku bebas dan merasa bangga melakukan kejahatan ini. Mengapa demikian? Perilaku ofensif pelaku terhadap korban (kelompok minoritas) dianggap lumrah dan mendapatkan dukungan publik. Situasi mendiskreditkan korban terutama dilakukan hakim ketika memutuskan kejahatan pelaku sebagai sesuatu yang normal (Perry, 2001; Petrosino, 1999; Torres, 1999). Berbagai penelitian menunjukkan masyarakat cenderung menyalahkan korban dalam *hate crime*. *Victim blaming* terhadap korban merupakan wujud ketidakadilan dan penghakiman publik atas identitas sosial manusia, yang sesungguhnya dijamin oleh hak asasi manusia.

5. Negara sebagai Pemangku Kewajiban dalam Memberikan Perlindungan kepada Kelompok Rentan dari Diskriminasi

Kesetaraan adalah salah satu prinsip hak asasi manusia. Kesetaraan dan kebebasan tidak dapat dipisahkan dari kepemilikan bersama. Tanpa kesetaraan, kebebasan hanya akan menjadi hak istimewa dari segelintir orang yang bahagia, begitu pula sebaliknya. Secara praktis, prinsip kesetaraan berarti non-diskriminasi. Negara juga harus memerangi praktik-praktik diskriminatif dalam masyarakat luas. Akar penyebab diskriminasi masyarakat harus ditangani, misalnya stereotip dan prasangka. Oleh karena itu, negara juga bertugas mempromosikan inklusivisme dan toleransi. Berdasarkan hukum internasional, negara adalah pemangku kewajiban (*duty bearer*) HAM. Artinya

negara wajib menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*) HAM.

Kewajiban untuk menghormati berarti bahwa negara harus menahan diri untuk tidak mencampuri atau membatasi penikmatan hak asasi manusia. Kewajiban untuk melindungi mengharuskan negara untuk melindungi siapapun, individu, dan kelompok dari segala bentuk pelanggaran hak asasi manusia, baik dari aktor negara maupun non negara. Kewajiban untuk memenuhi berarti bahwa negara harus mengambil tindakan proaktif untuk memfasilitasi penikmatan hak asasi manusia. Adalah kewajiban negara untuk menyelenggarakan sistem perlindungan (dan penghormatan serta pemenuhan) hak-hak kelompok rentan minoritas seksual dan gender dan menghentikan praktik diskriminasi langsung maupun tidak langsung terhadap mereka, serta memastikan berbagai kekerasan, diskriminasi dan pelanggaran HAM tidak terulang di masa sekarang maupun di masa depan.

Tentang kewajiban dan tanggung jawab negara atau pemerintah, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 28I ayat (4) dan (5) secara eksplisit mengamanatkan pada Negara, terutama pemerintah untuk bertanggung jawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM di atas prinsip negara hukum demokratis, yang pelaksanaannya dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu Pasal 2 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menetapkan: *“Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan”*. Ketentuan ini diperkuat dengan Pasal 71 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan: *“Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia”*. Permasalahannya adalah UU Nomor 39 tahun 1999 tentang HAM, hanya mengakui 5 kelompok rentan, yaitu orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat, dan tidak termasuk minoritas seksual dan gender dan minoritas keyakinan.

Namun, atas dasar kewajiban moral dan komitmen memenuhi janji konstitusi, serta memastikan *“setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”*, negara seyogyanya merasa perlu tunduk pada instrumen-instrumen hak asasi manusia tentang larangan diskriminasi yang diakui secara internasional, terlepas apakah pemerintah Indonesia telah meratifikasi atau belum meratifikasi.

Berikut adalah instrumen hak asasi manusia yang diakui secara internasional yang mengatur larangan diskriminasi dan kewajiban memberikan perlindungan dari diskriminasi kepada orang-orang dari kelompok rentan termasuk kelompok minoritas seksual dan gender serta minoritas religi atau keyakinan:

- a. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, 1979, dan telah diratifikasi melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.
- b. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1966, telah diratifikasi dengan UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.
- c. *The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, 1966, telah diratifikasi dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik.
- d. *The UN Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief* (Deklarasi PBB tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Kepercayaan), 1981.
- e. *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)*, 1965, diratifikasi dengan UU Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial. Indonesia pun telah memiliki UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.
- f. *The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (2003), diratifikasi dengan UU Nomor 14 Tahun 2009 Tentang Pengesahan Protokol Untuk Mencegah, Menindak, Dan Menghukum Perdagangan Orang, Terutama Perempuan dan Anak-Anak. Protokol ini melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi tahun 2000.
- g. *The Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* (2000), telah diratifikasi dengan UU Nomor 10 tahun 2010 tentang Pengesahan Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak.
- h. *Convention on the Rights of the Child* (1989), telah diratifikasi dengan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Konvensi Hak-hak Anak.
- i. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006), telah diratifikasi UU Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Indonesia juga memiliki UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.
- j. *The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (1990), telah diratifikasi dengan UU Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya. Perlindungan pekerja migran diperkuat dengan UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.
- k. *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat), 2007. (RUU Perlindungan Masyarakat Adat, sampai saat ini, setelah bertahun-tahun, masih belum jelas nasibnya di tangan para anggota dewan yang terhormat. Nasib serupa terjadi pada RUU Perlindungan Pekerja Rumah Tangga).
- l. *The Declaration of Montreal on Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Human Rights*, Juli 2006.
- m. *The Yogyakarta Principles: Principles on The Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity*, November 2006.

Selain instrumen hak asasi manusia internasional, terdapat aturan khusus nasional yang menjadi dasar perlindungan bagi kelompok rentan, yaitu UU Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia dan UU Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa. Dalam konteks pelanggaran hak asasi manusia dan prinsip kesetaraan serta non diskriminasi, ketika negara membiarkan, mengabaikan, terjadinya praktik-praktik diskriminasi dan kekerasan terhadap kelompok rentan, maka dalam hal ini negara disebut telah melakukan kejahatan, yaitu *state crime by omission*. Ketika negara melakukan tindakan diskriminasi terhadap orang dari kelompok rentan, maka negara disebut melakukan *state crime by commission*.

Dengan demikian, negara tidak boleh diam atau membiarkan kekerasan dan diskriminasi terhadap kelompok rentan, apalagi melakukan tindakan diskriminatif. Membiarkan di sini termasuk ketika negara tidak melakukan upaya yang signifikan untuk mengakhiri ketimpangan dan situasi kerentanan orang-orang tertentu mengalami kekerasan dan diskriminasi serta pelanggaran HAM. Mekanisme hak asasi manusia menyediakan perlakuan khusus yang bersifat sementara, yang dikenal sebagai tindakan afirmatif. Tindakan afirmatif merupakan implementasi dari tindakan sementara khusus yang membahas realitas struktural dan individu dari diskriminasi sekaligus mengakui ruang hukum atau politik untuk perbedaan dalam masyarakat multikultural.

Prinsip kesetaraan, sebagaimana diabadikan dalam DUHAM, memberikan jangkar normatif untuk redistribusi sumber daya dasar yang menguntungkan kelompok-kelompok yang terpinggirkan. Tindakan afirmatif adalah instrumen hak asasi manusia yang mewujudkan kebebasan negatif dan realisasi progresif historis kesetaraan material di antara kelompok-kelompok yang kurang beruntung (Celina Romany & Joon-Beom Chu, 2003). Tindakan afirmatif ini didasarkan pada hak afirmatif. Hak afirmatif merespons adanya ketidakadilan, perlakuan diskriminatif di masa lalu terhadap orang dan kelompok tertentu.

Hak afirmatif itu sendiri merupakan sebuah bentuk prinsip kesetaraan yang ada dalam deklarasi universal mengenai hak dasar manusia. Suatu tindakan afirmatif atau juga yang disebut sebagai diskriminasi positif merupakan sebuah tindakan yang diizinkan negara untuk memperlakukan secara lebih terhadap suatu kelompok. Perlakuan khusus tersebut bukanlah sebagai bentuk pengabaian terhadap kelompok lainnya, hanya saja tindakan tersebut dilakukan dengan ukuran tertentu untuk memastikan pencapaian kesetaraan dan keadilan. Singkatnya, hak afirmatif merupakan hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Sebagai penjamin hak asasi manusia, negara wajib secara aktif melindungi dan mempromosikan hak-hak kelompok rentan, dan secara aktif memperluas cakupan kelompok rentan, pada orang-orang yang karena karakteristiknya atau identitasnya mengalami opresi dan diskriminasi.

6. Penutup

Tujuan instrumen hak asasi manusia selain mencegah berulangnya berbagai kekejaman kemanusiaan yang diakibatkan perang, juga memberikan perlindungan kepada yang rentan, dimarginalkan, *powerless*, dari berbagai kejahatan dan penyalahgunaan kekuasaan. Prinsip dasar dari hak asasi manusia adalah setiap orang dilahirkan merdeka dan memiliki hak-hak yang setara. Artinya, setiap orang berhak atas jaminan perlakuan yang non diskriminasi. Prinsip dasar ini pun terdapat dalam konstitusi kita (UUD 1945). Prinsip non diskriminasi mengandung makna kewajiban negara memberikan perlindungan khusus terhadap kelompok rentan.

Berbagai instrumen internasional telah diratifikasi pemerintah Indonesia, tetapi masih sering terjadi pelanggaran hak asasi manusia khususnya praktik diskriminasi dan *hate crime* terhadap kelompok minoritas seksual dan identitas gender. Dalam beberapa tahun belakangan, terjadi peningkatan diskriminasi dan kekerasan terhadap kelompok minoritas di Indonesia, dengan pelaku *state* (negara) dan *non state* (khususnya organisasi massa berbasis agama yang intoleran-konservatif). Pada konteks diskriminasi dan *hate crime* terhadap minoritas seksual dan identitas gender, dalih pembenaran menggunakan norma agama mendominasi. Pemahaman yang keliru terhadap hak atas kebebasan beragama (*religious freedom*) digunakan untuk melibas, menyangkal hak atas kebebasan berekspresi, berkeyakinan, rasa aman dan bebas dari rasa takut, serta penikmatan atas hak seksual. Negara yang berkewajiban melindungi kelompok rentan, melindungi orang-orang yang menjadi target dari kekerasan atas dasar bias prasangka, malah menjadi bagian dari kekerasan ini. Negara dan aparaturnya dalam berbagai peristiwa kekerasan terhadap kelompok minoritas seksual dan identitas gender, menjadi pembela status quo kelompok konservatif-intoleran berbasis agama yang tumbuh subur dalam masyarakat kita yang patriarki-kapitalis. Tampaknya negara lebih kuatir dianggap tidak religius, tidak bermoral, bila memperlihatkan keberpihakannya pada orang-orang yang memiliki orientasi/preferensi seksual dan identitas gender yang berbeda dari orang kebanyakan. Ketimbang menjadi penjamin pemenuhan hak asasi manusia, khususnya memberikan perlindungan khusus kepada kelompok rentan-minoritas seksual dan identitas gender. Langkah pertama yang perlu negara lakukan adalah menjaga jarak dari jebakan menjadi negara agama serta menjauh dari urusan agama (kecuali menjamin setiap orang dapat menikmati hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, termasuk yang memilih tidak beragama, non theis dan atheis).

Referensi

- Benedek, W. (2006). *Understanding Human Rights: Manual on Human Rights Education., European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC).*
- Bielefeldt, H. (2013). Misperceptions of Freedom of Religion or Belief. *Human Rights Quarterly*, Vol. 35, No. 1 (February 2013), hlm. 33-68
- Donnelly, J. (2008) Human Rights and Social Provision, *Journal of Human Rights*, 7:2, hlm. 123-138
- Earnshaw, V. A., dan Kalichman, S. E. (2013). Stigma Experienced by People Living with HIV/AIDS., dalam P. Liamputtong, *Stigma, Discrimination, and Living with HIV/AIDS* (hlm. 23-38). New York: Springer
- Evans, R. dan Becker, S. (2009). *Children Caring for Parents with HIV and AIDS: Global Issues and Policy Responses.* Bristol: The Policy Press.
- Gordon, Allegra dan Ilan H. Meyer. (2007). Gender Nonconformity as a Target of Prejudice, Discrimination, and Violence Against LGB Individuals. *Journal of LGBT Health Research* Vol. 3. 3 (2007), hlm. 55-71
- Komnas HAM (2016). *Menjamin Hak-hak Kelompok Minoritas di Indonesia: Sebuah Laporan Awal.*
- Lan, T. J. (2011). Heterogeneity, Politics of Ethnicity, and Multiculturalism: What is Viable Framework for Indonesia. *Wacana*, Vol 12, No. 2 (Oktober 2011), hlm. 279 - 292.
- Liamputtong, P. (2007). *Researching the Vulnerable. A Guide to Sensitive Research Methods.* Sage Publications.
- Maluwa, M., Aggleton, P., dan Parker, R. (2002). HIV- and AIDS-Related Stigma, Discrimination, and Human Rights: A Critical Overview. *Health and Human Rights*, Vol. 6, No. 1, hlm. 1-18.
- Monjok, E., Smesny, A., dan Essien, E. J. (2009). HIV/AIDS - Related Stigma and Discrimination in Nigeria: Review of Research Studies and future directions for Prevention Strategies. *African Journal of Reproductive Health*, hlm. 21-36.
- PSHK dan CRM Consortium (2021). *Laporan Studi Pengembangan Strategi Advokasi Anti Diskriminasi Bagi Kelompok Rentan di Indonesia.*
- Romany, C., dan Chu, J. B. (2003). Affirmative Action in International Human Rights Law: A Critical Perspective of Its Normative Assumptions. *Conn. L. Rev.*, 36, hlm. 831
- Sumaktoyo, N. G. (2020) A Price for Democracy? Religious Legislation and Religious Discrimination in Post-Soeharto Indonesia, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 56:1, hlm. 23-42
- UN (2010). *Minority Rights : International Standards and Guidance for Implementation.*
- White, R. C., & Carr, R. (2005). Homosexuality and HIV/AIDS Stigma in Jamaica. *Culture, Health & Sexuality*, hlm. 347-359.

KETIDAKTERPENUHINYA HAK-HAK KONSTITUSIONAL KELOMPOK MINORITAS DI INDONESIA SEBAGAI DAMPAK PRODUK HUKUM DISKRIMINATIF

Ikhsan Yosarie

Peneliti SETARA Institute for Democracy and
Peace dan Mahasiswa Magister Ilmu Politik
Universitas Indonesia

ikhsanyosarie@gmail.com

Abstrak

Konstitusi telah menjamin persamaan hak bagi setiap warga negara. Begitu pun peraturan perundang-undangan lainnya juga secara jelas mengatur seluruh hak warga negara tanpa terkecuali. Bahkan Indonesia juga telah meratifikasi pelbagai instrumen hukum internasional untuk memastikan jaminan atas hak-hak setiap warga negara, termasuk minoritas. Akan tetapi, jaminan konstitusi dan sejumlah peraturan perundang-undangan tersebut tidak berbanding lurus dengan kondisi sejumlah produk hukum, terutama yang ada di daerah. Kebijakan daerah yang diskriminatif tidak saja melanggar prinsip non diskriminasi yang dilarang konstitusi, tetapi terutama menjadi sarana pelembagaan diskriminasi. Tulisan ini menguraikan ketidakterpenuhinya hak-hak kelompok minoritas sebagai dampak dari keberadaan kebijakan diskriminatif tersebut, sehingga perlu dilakukan langkah-langkah strategis dan penegakan amanat konstitusi yang menjamin hak-hak warga negara tanpa terkecuali.

Kata kunci: Konstitusi, Kebijakan Diskriminatif, Warga Negara, Minoritas, Diskriminasi.

1. Pengantar

Perlindungan terhadap kelompok minoritas tertuang dalam pelbagai instrumen Hak Asasi Manusia (HAM) internasional baik yang berupa *hard law* (dalam bentuk kovenan, konvensi maupun perjanjian internasional lainnya) maupun yang bersifat *soft law* (deklarasi, panduan, dan sebagainya). Berbagai pengaturan tentang minoritas agama secara umum tertuang, misalnya, dalam Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (*The International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ICESCR*) (Anam dkk., 2016: 9).

Pasal 27 ICCPR menjadi ketentuan yang paling banyak diterima sebagai ketentuan yang mengikat. Ketentuan pada Pasal ini mengakui hak-hak anggota kelompok minoritas dan mewajibkan kepada negara untuk menjamin bahwa semua individu dalam wilayah hukumnya menikmati hak-hak mereka, yang membutuhkan tindakan khusus (*positive measures*) untuk memperbaiki perbedaan yang diterima kelompok minoritas. Tindakan-tindakan yang positif ini perlu untuk melindungi identitas minoritas dan hak-hak dari anggotanya untuk menikmati dan mengembangkan budaya dan bahasa mereka dan untuk melaksanakan agama mereka di dalam komunitas dengan anggota kelompok lainnya.¹ Pasal 27 ICCPR menyatakan bahwa:

“Di negara-negara di mana terdapat golongan minoritas berdasarkan etnis, agama atau bahasa, orang-orang yang tergabung dalam kelompok-kelompok minoritas tersebut tidak dapat diingkari haknya, dalam komunitas bersama anggota lain dari kelompok mereka, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agama mereka sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.”²

Pada 1992, Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi No. 47/135 tentang Deklarasi Hak-Hak Orang-Orang yang Termasuk Kelompok Minoritas Bangsa atau Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa (*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*). Deklarasi ini bertujuan untuk terus memajukan perwujudan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Piagam PBB dan berbagai instrumen HAM internasional. Berdasarkan Deklarasi ini, setiap negara akan melindungi eksistensi dan identitas kebangsaan, suku bangsa, budaya, agama, dan bahasa kelompok minoritas dalam wilayahnya serta akan mendorong kondisi-kondisi yang memajukan hak-hak pemilik identitas tersebut, termasuk akan mengambil tindakan-tindakan legislatif dan tindakan yang tepat untuk mencapainya (Anam dkk., 2016: 13). Deklarasi ini menjamin hak-hak orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas, yakni (Anam dkk., 2016: 13):

- a. Hak untuk menikmati budaya mereka, untuk mengakui dan mempraktikkan agama mereka sendiri, dan untuk menggunakan bahasa mereka sendiri, baik privat maupun di muka umum;
- b. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam kehidupan budaya, agama, sosial, ekonomi, dan publik;

¹ Komentar Umum 18 (37) Komite HAM dan Komentar Umum No. 23 (1994), sebagaimana dikutip Choirul Anam, dkk. 2016.

² International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) adopted by the United Nations General Assembly on 16 December 1966. Pasal 27.

- c. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada mereka pada tingkat nasional maupun regional;
- d. Hak untuk membentuk dan mengelola perkumpulan mereka sendiri;
- e. Hak untuk membentuk dan menjalin kontak secara damai dengan anggota kelompoknya atau dengan orang-orang dari kelompok minoritas lainnya, baik di negaranya sendiri maupun hubungan yang melewati batas negara;
- f. Kebebasan untuk melaksanakan hak-hak mereka, secara individual atau dalam komunitas dengan anggota kelompoknya, tanpa diskriminasi.

Negara melindungi dan memajukan hak-hak orang yang termasuk kelompok minoritas dengan melakukan langkah-langkah untuk:

- a. Memastikan bahwa mereka dapat melaksanakan semua hak dan kebebasan dasarnya secara penuh dan efektif tanpa diskriminasi dengan persamaan di hadapan hukum;
- b. Menciptakan kondisi yang menguntungkan bagi kelompok minoritas untuk dapat mengekspresikan karakteristik khas mereka dan mengembangkan budaya, bahasa, agama, tradisi, dan kebiasaan mereka;
- c. Memungkinkan mereka untuk mendapatkan kesempatan yang cukup untuk mempelajari bahasa ibu mereka atau untuk berkomunikasi dengan menggunakan bahasa ibu mereka;
- d. Mendorong pengetahuan sejarah, tradisi, bahasa, dan kebudayaan dari kelompok minoritas dan memastikan bahwa anggotanya mempunyai kesempatan yang cukup untuk mendapatkan pengetahuan mengenai komunitasnya secara penuh/menyeluruh;
- e. Berpartisipasi dalam perkembangan dan pembangunan ekonomi;
- f. Memperhatikan berbagai kepentingan kelompok minoritas dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan program-program nasional serta program-program kerja sama dan bantuan internasional;
- g. Bekerja sama dengan negara lain terkait dengan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan kelompok minoritas, termasuk dalam hal tukar menukar informasi dan pengalaman untuk meningkatkan rasa saling memahami dan mempercayai;
- h. Memajukan penghormatan bagi hak-hak yang terdapat dalam deklarasi ini (Anam dkk., 2016: 13).

Kontradiksi: Keberadaan Inklusivitas dan Diskriminasi dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Konstitusi telah menjamin persamaan hak bagi setiap warga negara. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hak warga negara untuk bebas dari perlakuan diskriminatif secara eksplisit juga dijamin dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Dua pasal di atas menjadi pengejawantahan bentuk negara Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) di mana penghormatan hak asasi menjadi salah satu prinsip yang dijunjung tinggi (Asshiddiqie, 2005: 55-56). Sebagaimana dikatakan oleh A.V Dicey (2000: 359), bahwa *equality* atau kesetaraan adalah elemen utama dalam sebuah negara hukum. Jaminan kesetaraan, di satu sisi melahirkan larangan untuk memberlakukan sebaliknya, yaitu membeda-bedakan warga negara atas dasar apapun. Pembedaan perlakuan ini disebut dengan diskriminasi (Departemen Pendidikan Nasional, 2008: 358).

Peraturan perundang-undangan lainnya juga secara jelas mengatur hak minoritas, salah satunya adalah UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. UU ini menjamin secara rinci berbagai ragam hak-hak asasi manusia. Pasal 7 UU No. 39 Tahun 1999 memberikan peluang ketentuan hukum internasional yang telah diratifikasi menjadi hukum nasional. UU ini selain mengatur berbagai hak yang dijamin, juga menjelaskan tentang tanggung jawab negara dan pemerintah dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM, serta mengatur mandat dan fungsi lembaga khusus, yakni Komnas HAM (Anam, 2016: 17).

Pada 2005, Pemerintah Indonesia meratifikasi ICCPR (1966) yang diadopsi dalam UU No. 12 Tahun 2005 serta ICESCR (1966) yang disahkan di dalam UU No. 11 Tahun 2005. Pada masing-masing ratifikasi Kovenan tersebut, Pemerintah Indonesia tidak melakukan reservasi apapun kecuali membuat deklarasi terkait hak menentukan nasib sendiri (Pasal 1). Dengan ratifikasi kedua Kovenan tersebut, maka Indonesia terikat sebagai Negara Pihak dalam Perjanjian HAM dan harus mematuhi untuk melaksanakan isi dari kedua Kovenan tersebut dan menyampaikan laporan berkala ke Badan Perjanjian HAM PBB (Anam, 2016: 17).

Selain ratifikasi dua Kovenan utama, Indonesia juga sudah meratifikasi Konvensi Penghapusan Diskriminasi berdasarkan Ras (CERD), Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), Konvensi Hak Anak (CRC), Konvensi Anti Penyiksaan (CAT), Konvensi Perlindungan Hak Buruh Migran dan Keluarganya (ICMW), serta Konvensi Penyandang Disabilitas (CRPD). Melalui ratifikasi ini, Indonesia secara resmi menjadi Negara Pihak yang terikat pada mekanisme pelaporan pada Komite Kerja pada masing-masing kovenan dan konvensi. Pemerintah Indonesia juga wajib melaporkan kemajuan upaya perlindungan dalam Tinjauan Universal Berkala (*Universal Periodic Review*) di Dewan HAM PBB (Anam, 2016: 17).

Akan tetapi, jaminan konstitusi dan sejumlah peraturan perundang-undangan tersebut tidak berbanding lurus dengan kondisi sejumlah produk hukum, terutama yang ada di daerah. Dalam catatan Komnas Perempuan, antara 1999 hingga 2009 terdapat sebanyak 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan), dan di tingkat desa (1 kebijakan) yang menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampaknya. Kebijakan daerah tersebut diterbitkan di 69 kabupaten/kota di 21 provinsi dan lebih dari setengah kebijakan daerah yang diskriminatif itu (tepatnya 80 kebijakan) diterbitkan nyaris serentak, yaitu antara 2003 dan 2005. Provinsi Jawa Barat, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat, dan Jawa Timur adalah 6 provinsi yang kabupatennya paling gemar menerbitkan kebijakan daerah yang diskriminatif. Hanya ada 39 kebijakan daerah di

tingkat provinsi (14 kebijakan), kabupaten/kota (22 kebijakan), dan desa (3 kebijakan) yang bertujuan memenuhi hak korban atas pemulihan (Komnas Perempuan, 2010).

Pada 2009 sampai 2016, jumlah kebijakan diskriminatif tersebut bertambah hingga menjadi 421. Komnas Perempuan juga mencatat pemerintah daerah masih gemar menerapkan kebijakan yang mengutamakan simbolisasi agama sehingga kebijakan yang secara langsung membatasi dan mengabaikan pemenuhan hak konstitusi dikeluarkan.³ Selain itu, pelbagai kebijakan diskriminatif tersebut juga berkaitan dengan pengkriminalan perempuan, mengontrol tubuh perempuan, maupun karena pemihakan pada kelompok tertentu.

Dalam riset lainnya, Buehler dan Dani Muhtada (SEA Research, 2016) mencatat 422 produk hukum diskriminatif di Indonesia (*shari'a and non-shari'a clusters*) sepanjang 1998-2013. Kemudian Buehler (Cambridge, 2016) menyebut 443 produk hukum diskriminatif di Indonesia dalam rentang waktu yang sama. Fakta ini jelas telah mengingkari amanat Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang menegaskan prinsip non-diskriminasi terhadap seluruh warga negara Indonesia dan kewajiban negara untuk melindungi. Komnas Perempuan menyebutnya sebagai pelembagaan diskriminasi (Yosarie dkk, 2019: 2).

Kebijakan daerah yang diskriminatif tidak saja melanggar prinsip non diskriminasi yang dilarang Konstitusi, tetapi terutama menjadi sarana pelembagaan diskriminasi. Kebijakan diskriminatif berangkat dari praktik-praktik diskriminatif yang terdapat di masyarakat, termasuk diskriminasi berbasis gender. Karena mengikat secara hukum, kehadiran kebijakan daerah yang diskriminatif itu tidak saja melanggengkan praktik diskriminasi dalam kehidupan masyarakat, tetapi juga memosisikan praktik diskriminasi sebagai tindakan yang sah dalam tata kelola berbangsa dan bernegara dengan lembaga negara menjadi penggagas dan pelaku langsung tindak diskriminasi terhadap warga negaranya (Chandrakirana dkk., 2009: 32).

2. Metodologi Penelitian

Penulisan dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian kualitatif umumnya melakukan analisis data secara induktif (khusus ke umum), di mana para peneliti kualitatif membangun pola-pola, kategori-kategori, dan tema-temanya dari bawah ke atas dengan mengolah data ke dalam unit-unit informasi yang lebih abstrak, mengembangkan konstruksi pemaknaan, dan menginterpretasi atas apa yang mereka lihat, dengar, dan pahami (Raffiudin (ed), 2014: 20). Penelitian ini menggunakan pendekatan studi pustaka (*library research*). Pendekatan ini merupakan teknik pengumpulan data terhadap pelbagai dokumen riset, jurnal, pemberitaan media cetak atau elektronik, catatan atau laporan dari lembaga tertentu, serta pelbagai dokumen lainnya yang relevan dengan penelitian ini (Nazir, 2003).

Dalam penelitian ini, terdapat 4 (empat) konsep kunci, yaitu: 1) Hak Asasi Manusia; 2) Diskriminasi; 3) Pelayanan Publik; 4) Produk Hukum Daerah Diskriminatif.

³ Dapat diakses di: <https://nasional.tempo.co/read/797094/komnas-perempuan-temukan-421-kebijakan-diskriminatif/full&view=ok>

1) Hak Asasi Manusia (HAM)

Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 mendefinisikan bahwa HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Sementara itu, pada angka 6 dijelaskan bahwa pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Secara elementer, kewajiban negara mewujudkan dalam tiga bentuk. *Pertama*, setiap negara mempunyai kewajiban untuk menghormati (*to respect*) HAM dengan prinsip non diskriminasi dan tidak memihak terhadap kelompok-kelompok atau golongan tertentu dalam masyarakat. *Kedua*, setiap negara berkewajiban untuk melindungi (*to protect*) HAM. Dengan kewajiban untuk melindungi HAM setiap warganya, maka setiap negara terikat secara hukum.

Untuk mewujudkannya, negara dapat meratifikasi perjanjian-perjanjian internasional tentang HAM menjadi hukum nasional, menambahkan atau memperbanyak perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan HAM, serta mencabut produk hukum nasional yang bertentangan dan menyalahi prinsip HAM. Kemudian *ketiga*, setiap negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi HAM setiap warganya. Dalam tahap ini, negara tidak lagi sekadar “melegalkan” HAM dengan produk hukum, tetapi sudah beranjak pada tingkat pemenuhan atas HAM melalui pelbagai langkah dan kebijakan secara efektif (Radjab dan Hasani, 2002).

2) Diskriminasi

Dalam tatanan internasional, definisi diskriminasi diatur dalam banyak instrumen. Peraturan-peraturan tersebut adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras 1965, Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, Konvensi Menentang Diskriminasi dalam Pendidikan 1960, dan Deklarasi Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi berdasarkan Agama dan Kepercayaan 1981. Sejumlah produk hukum internasional tersebut telah menjadi bagian dari sistem hukum Indonesia.

Larangan diskriminasi secara eksplisit diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, Budaya yang diratifikasi dengan UU Republik Indonesia No. 11 Tahun 2005, Pasal 2 ayat (1) Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik yang diratifikasi dengan UU No. 12 Tahun 2005, juga ratifikasi Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita/CEDAW), dengan UU Republik Indonesia No. 7 Tahun 1984.

Sementara itu, dalam tatanan hukum positif Indonesia, pada Pasal 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, diskriminasi didefinisikan sebagai setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung atau tidak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, kepercayaan, suku, ras, kelompok, golongan, status sosial-ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan pilihan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan HAM dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.⁴

Wouter Vandenhole (2005: 33) menyatakan tidak ada satuan parameter absolut yang eksklusif dan konklusif dapat menyatakan sebuah tindakan menjadi diskriminatif. Bahkan pelbagai dokumen protokoler internasional juga gagal dalam memberi pengertian yang komprehensif dan utuh tentang konsep diskriminasi. Berbeda dengan Wouter, Lippert-Rasmussen (2006: 167-185) merumuskan diskriminasi sebagai aksi, praktik, atau kebijakan yang memberi keuntungan pada kelompok tertentu, dan secara bersamaan merugikan kelompok lain. Kelompok ini dapat diklasifikasikan dalam bentuk ras, suku, agama, gender, dan klasifikasi lain yang telah melekat inheren terhadap dirinya secara alamiah. Sementara itu, Conde (1999: 73) mendefinisikan diskriminasi sebagai perlakuan yang berbeda yang dilakukan oleh negara maupun sektor privat, berdasarkan karakteristik korban seperti ras, agama, suku, warna kulit, kepercayaan, opini politik, atau karakteristik lain yang mana tidak ada parameter yang objektif dan beralasan untuk menjustifikasi perlakuan tersebut.

Untuk memahami diskriminasi dalam praktik, gambaran dari Mahkamah Konstitusi (MK) berikut ini dapat dijadikan rujukan. MK pernah mengabulkan permohonan pemohon terkait pengujian UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dengan pokok perkara pengujian adalah ketentuan di Pasal 60 huruf g yang berisi larangan menjadi anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bagi mereka yang bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung atau pun tidak langsung dalam G30S/PKI atau organisasi terlarang lainnya (Hasani dkk., 2013: 350).

Dalam pertimbangan hukumnya, MK menggunakan batu uji jaminan penghapusan diskriminasi yang ada dalam UUD Tahun 1945 Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2). Kemudian Pasal 1 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia sebagai penjabaran ketentuan Pasal 27 dan Pasal 28 UUD 1945 tidak membenarkan diskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik (Hasani dkk., 2013: 350).

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya juga menyebutkan bahwa memang pasal 28I ayat (2) UUD Tahun 1945 memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, tetapi pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud "semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan

4 Lihat Pasal 1 UU Republik Indonesia No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis” (Hasani dkk., 2013: 351).⁵

3) Pelayanan Publik

Pasal 1 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pada Pasal 4 dijelaskan penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan: (a) kepentingan umum; (b) kepastian hukum; (c) kesamaan hak; (d) keseimbangan hak dan kewajiban; (e) keprofesionalan; (f) partisipatif; (g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; (h) keterbukaan; (i) akuntabilitas; (j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; (k) ketepatan waktu dan; (l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Karenanya, proses pelayanan berlangsung rutin dan berkelanjutan berdasarkan norma dan standar, serta meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan secara mutual terkait memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan.

4) Produk Hukum Daerah Diskriminatif

Mengacu pada makna dasar dari diskriminasi dan istilah produk hukum daerah, maka produk hukum daerah diskriminatif dapat didefinisikan sebagai sebuah peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, baik pada tingkat provinsi atau kabupaten/ kota, baik dalam bentuk *regeling* berupa Perda, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota, Peraturan Gubernur, maupun dalam bentuk *beschikking* berupa ketetapan atau keputusan.

Termasuk dalam produk hukum daerah adalah surat edaran, panduan yang dikeluarkan resmi oleh pemerintah yang mengandung norma diskriminatif, baik langsung atau tidak langsung karena membatasi, melecehkan, atau mengucilkan secara langsung atau tidak langsung yang didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, keyakinan, suku, ras, kelompok, golongan, status sosial-ekonomi, jenis kelamin, bahasa, orientasi politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan (Yosarie dkk., 2019: 14).

Dalam konstruksi HAM, materi muatan produk hukum daerah mengandung unsur diskriminasi baik langsung atau tidak langsung terhadap warga negara. *Violation by rule* terjadi karena rumusan norma dalam suatu produk peraturan daerah bertentangan dengan jaminan hak dan kebebasan konstitusional warga negara yang dijamin UUD Tahun 1945.

Mengacu pada Komnas Perempuan, untuk menguji apakah sebuah produk hukum daerah (dan juga kebijakan lain) diskriminatif atau tidak, dilakukan dalam tiga aras, yakni:

⁵ Pembatasan ini tidak lazim dalam konteks hukum HAM di mana agama menjadi salah satu variabel pertimbangan pembatasan HAM. Namun demikian, ketentuan normatif ini berlaku karena diadopsi dalam Konstitusi RI.

- a. Tujuan pembentukan kebijakan daerah. Pengujian ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode analisis isi (*content analysis*) atas kebijakan daerah maupun melalui analisis persepsi penggagas dan pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan tentang tujuan kebijakan daerah tersebut.
- b. Dampak yang ditimbulkan akibat kehadiran dan pelaksanaan kebijakan daerah itu. Hal ini dapat dilakukan melalui metode observasi, wawancara dengan pihak-pihak yang menjadi target pelaksanaan kebijakan daerah maupun analisis persepsi masyarakat pada umumnya.
- c. Praktik berdemokrasi dalam proses perumusan kebijakan. Perhatian utama diberikan pada sejauh mana warga negara, tanpa kecuali, dapat berpartisipasi secara aktif dalam proses perumusan dan pengawasan kebijakan yang merupakan bagian dari hak konstitusionalnya dalam pemerintahan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D (3) UUD Negara RI Tahun 1945 (Chandrakirana dkk., 2010: 17).

3. Pembahasan

SETARA Institute (2019) dalam penelitiannya mencatat bahwa produk hukum daerah dalam pelbagai bentuknya, menimbulkan dampak diskriminasi yang bersifat langsung (*direct discrimination*) maupun diskriminasi yang bersifat tidak langsung (*indirect discrimination*) yang kemudian menimbulkan dampak lanjutan dalam hal diskriminasi pelayanan publik (Yosarie dkk., 2019: 71). SETARA Institute dalam risetnya menemukan bahwa terdapat 8 dampak yang ditimbulkan akibat adanya produk hukum diskriminatif terhadap kelompok rentan, antara lain (Yosarie dkk., 2019: 73):

- a. Kehilangan hak untuk menikmati hak konstitusional yang dijamin oleh Konstitusi RI, seperti dialami oleh etnis Tionghoa di Yogyakarta dan jemaat Ahmadiyah di Jawa Barat;
- b. Kehilangan hak atas penegakan hukum yang *fair* dan reviktimisasi akibat stigma separatis dan pemabuk bagi mahasiswa Papua di Yogyakarta;
- c. Restriksi dalam pelayanan publik;
- d. Alienasi sosial yang meluas bagi kelompok LGBT/waria dan perempuan pekerja seks;
- e. Akselerasi intoleransi karena legitimasi produk hukum diskriminatif;
- f. Meningkatnya kesulitan pendirian tempat ibadah;
- g. Kekerasan terhadap kelompok marginal dan keterbatasan akses bantuan hukum; dan
- h. Tidak terpenuhinya hak-hak anak yang bermasalah dengan hukum.

Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) menjadi contoh nyata warga negara yang hak-hak konstitusionalnya seringkali tidak terpenuhi oleh negara, baik dari segi pelaksanaan ibadah, pembangunan rumah ibadah, administrasi, dan pelayanan publik secara umum. Pelbagai produk hukum, lingkup pusat maupun daerah, yang mendiskriminasi Ahmadiyah dan menjadi penyebab terjadinya diskriminasi dan intoleransi tersebut, di antaranya adalah Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 3 Tahun 2008, Nomor: KEP-033/A/JA/6/2008, Nomor: 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat serta Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat No. 12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jamaah Ahmadiyah di Jawa Barat.

Dalam Pergub No. 12 Tahun 2011 tentang Larangan Ajaran Ahmadiyah di Provinsi Jawa Barat, secara eksplisit konteks diskriminasi dan intoleransi terlihat pada Pasal 3 yang mengatur:

1. Penganut, anggota dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah dilarang melakukan aktivitas dan/atau kegiatan dalam bentuk apapun sepanjang berkaitan dengan kegiatan penyebaran penafsiran dan aktivitas yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama Islam.
2. Aktivitas/kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a) Penyebaran Ajaran Ahmadiyah secara lisan, tulisan, ataupun melalui media elektronik;
 - b) Pemasangan papan nama organisasi Jemaat Ahmadiyah Indonesia di tempat umum;
 - c) Pemasangan papan nama pada rumah peribadatan, lembaga pendidikan dan lain sebagainya dengan identitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia; dan
 - d) Penggunaan atribut Jemaat Ahmadiyah Indonesia dalam bentuk apapun.
3. Pemerintah Daerah menghentikan aktivitas/kegiatan Penganut, anggota dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Melalui produk hukum ini, kelompok-kelompok intoleran atau tindakan-tindakan yang berpotensi mendiskriminasi menjadi memiliki pijakan hukum dalam melakukan pelarangan, pembubaran, dan bahkan berujung kekerasan terhadap aktivitas jemaat Ahmadiyah. Selain aktor negara, aktor non negara juga berkontribusi terhadap ketidakterpenuhinya hak-hak konstitusional JAI dengan melakukan pelbagai tindak kekerasan, penyerangan rumah ibadah, desakan pembubaran, dan sebagainya. Pelbagai produk hukum diskriminatif tersebut seakan menjadi akomodasi politik pemerintah terhadap organisasi-organisasi radikal tersebut, lantaran dijadikan oleh kelompok-kelompok tersebut sebagai dasar dalam bertindak.

Salah satu kasus diskriminasi dan intoleransi terhadap JAI terjadi Mei lalu, tepatnya 6 Mei 2021. Pemerintah Kabupaten Garut menyegel masjid yang tengah dibangun oleh JAI dan melarang semua kegiatan mereka di Kampung Nyalindung, Desa Ngamplang. Bupati Garut, Rudi Gunawan, kemudian menerbitkan Surat Edaran Nomor 451.1/1605/ Bakesbangpol tentang Pelarangan Aktivitas Penganut Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan Penghentian Kegiatan Pembangunan Tempat Ibadah Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Kp. Nyalindung, Kecamatan Cilawu, Kabupaten Garut pada 6 Mei 2021.⁶

Penyegelan masjid di Garut menambah catatan panjang kasus diskriminasi dan intoleransi yang dialami Jemaat Ahmadiyah di Indonesia. Kasus lainnya, pada Februari 2017, Masjid Al-Hidayah di Depok, Jawa Barat, yang biasa digunakan sebagai tempat ibadah Jemaat Ahmadiyah untuk kesekian kalinya disegel aparat. Bahkan dalam keterangan tertulisnya, JAI menyebut Wali Kota Depok hadir langsung ke masjid untuk memastikan tidak ada lagi ibadah sepekan sebelum kejadian ini. Wali Kota juga melaporkan Jemaat Ahmadiyah Depok kepada pihak kepolisian untuk kasus pemakaian masjid dan areanya yang dipakai untuk beribadah.⁷

Selain penyegelan dan pemberhentian pembangunan masjid, diskriminasi dan intoleransi lainnya terhadap JAI juga terjadi dalam pelbagai bentuk, seperti berkaitan dengan larangan, pembatasan,

6 Dapat diakses di: <https://tirto.id/intoleransi-terulang-kembali-jemaat-Ahmadiyah-direpresi-lagi-gfoC>

7 Dapat diakses di: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170604144601-20-219335/pasang-copot-segel-masjid-jemaat-Ahma-diyah-di-depok>

atau sulitnya akses dalam pelaksanaan ibadah/kegiatan keagamaan, pembangunan rumah ibadah, pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pengurusan ibadah haji, pengurusan surat nikah/ pernikahan, serta aktivitas-aktivitas lainnya.

Dalam hal pengurusan KTP, kasus di Manislor, Kuningan, Jawa Barat, menjadi cerminan kompleksitas diskriminasi terhadap Ahmadiyah dalam pelayanan publik. Sebagaimana diwartakan *tirto.id*, menurut Dessy Aries Sandy Pratiwi, muslimah Ahmadiyah dari Manislor, negara sudah jauh hari melucuti hak konstitusional jemaat Ahmadiyah melalui pejabat daerah setempat yang menolak melayani warga Ahmadiyah dalam pengurusan e-KTP.⁸ Imbas perkara e-KTP ini, mayoritas warga Manislor yang pada umumnya bekerja sebagai buruh, petani, dan wiraswasta terhambat dalam urusan-urusan administrasi, seperti mengurus BPJS Kesehatan, pernikahan, dan lainnya.⁹

Sengkarut masalah e-KTP di Manislor, Kuningan ini berpangkal pada 2002, sejak adanya Surat Keputusan Bersama (SKB) pelarangan Ahmadiyah saat masa kepemimpinan Bupati Arifin Setiamihardja. Pada tahun yang sama, terbit pula surat dari Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Masyarakat (PAKEM) Kuningan –dikoordinir oleh Kejaksaan. Surat tersebut meminta aparat berwenang agar menolak pencatatan pernikahan warga Ahmadi, tidak mengeluarkan kartu identitas untuk mereka, dan menindak pelanggar SKB.¹⁰

Pelucutan hak Konstitusional JAI juga terlihat pada pengurusan surat nikah/pernikahan JAI. Pada Desember 2012, seperti diwartakan *tempo.co*, menurut pengurus JAI Kota Tasikmalaya, jemaatnya tidak diterima saat mendaftar nikah di Kantor Urusan Agama (KUA) Kota Tasikmalaya sejak awal 2012. Akibat penolakan tersebut, banyak jemaat Ahmadiyah yang melakukan pernikahan di luar kota, salah satunya Jakarta.¹¹ Pada November 2012, dijelaskan pengurus JAI, terdapat pasangan jemaat Ahmadiyah yang mendaftar nikah di KUA Salawu, Kabupaten Tasikmalaya, tetapi ditolak. Padahal di KTP, para pemohon sudah menuliskan agamanya sebagai Islam. Namun, setelah ada laporan bahwa pasangan itu merupakan jemaat Ahmadiyah, KUA kemudian menolak menikahkan mereka.¹²

Pelbagai kasus yang disebutkan sebelumnya menjadi beberapa contoh dari sekian banyak kasus diskriminasi dan intoleransi yang dialami JAI selama ini. SETARA Institute menjadi salah satu organisasi masyarakat sipil yang secara konsisten melakukan riset, pemantauan, dan advokasi terhadap kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia sejak 2007 hingga kini.¹³ Dalam rentang waktu 2007-2020, SETARA mencatat 2.713 peristiwa pelanggaran terhadap Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (KBB) terjadi di Indonesia.¹⁴

8 Dapat diakses di: <https://tirto.id/saat-pemerintahan-jokowi-membiarkan-pemberangusan-Ahmadiyah-cq7p>

9 Dapat diakses di: <https://beritagar.id/artikel-amp/laporan-khas/tiada-e-ktp-untuk-jemaat-ahmadiyah>

10 Ibid.

11 Dapat diakses di: <https://koran.tempo.co/read/nusa/294895/kua-tolak-pernikahan-jemaat-Ahmadiyah>

12 Ibid.

13 Laporan Kebebasan Beragama/berkeyakinan di Indonesia ini berada dalam kerangka monitoring (pemantauan) berbasis HAM, khususnya dalam rumus Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Oleh sebab itu, metode penyusunan laporan didasarkan atas pendekatan pelanggaran. Melalui pendekatan pelanggaran tersebut, laporan ini dapat dipahami sebagai upaya untuk memeriksa bagaimana negara menjalankan kewajiban generiknya dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi kebebasan beragama/berkeyakinan. Selain mendokumentasikan pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan yang dilakukan oleh negara, pemantauan ini juga mendokumentasikan pelanggaran yang dilakukan oleh warga negara terhadap warga negara lainnya. Laporan Pemantauan ini juga dilatarbelakangi oleh implementasi kebebasan beragama/berkeyakinan yang belum mendapat jaminan utuh dari negara dan praktik intoleransi, diskriminasi, dan kekerasan yang masih terus terjadi di Indonesia. Laporan ini menjadi sangat jitu menggambarkan kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia.

14 Lihat website bebasberagama.id yang merupakan website khusus yang dikelola tim SETARA Institute untuk kebutuhan riset dan pemantauan terhadap kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB) di Indonesia. Dapat diakses pada <https://bebasberagama.id/data/incident-and-act?year=>

Dari jumlah tersebut, JAI menjadi kelompok minoritas yang mengalami peristiwa pelanggaran KBB paling banyak. Terdapat 570 peristiwa pelanggaran KBB yang dialami JAI sejak 2007-2020. Namun, seluruh korban pelanggaran KBB di Indonesia mengalami kerentanan, demikian pula dengan komunitas dan individu yang tidak secara spesifik berkaitan dengan label keagamaan tertentu. Artinya, pelanggaran KBB sebenarnya tidak hanya menasar mereka yang berjumlah sedikit dari sisi kuantitas atau yang secara politis lemah (Halili dkk., 2018: 1).

Keberadaan produk hukum, secara langsung maupun tidak langsung, juga menjadi dasar dan pemicu tindakan diskriminasi dan intoleransi yang dialamatkan kepada JAI, baik oleh pemerintah maupun kelompok intoleran. Penyegehan masjid Al-Hidayah di Kota Depok dilandasi SKB Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri, masing-masing bernomor: 3 Tahun 2008, No: KEP-033/A/JA/6/2008 dan Nomor: 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan Warga Masyarakat (sering disebut dengan SKB 3 Menteri). Sementara kasus di Garut, pemberhentian dan penyegehan masjid Jemaat Ahmadiyah didasari SKB 3 Menteri tahun 2008 tersebut dan Pergub Jabar No. 12 Tahun 2011 tentang Larangan Ajaran Ahmadiyah di Provinsi Jawa Barat. Selain itu, terdapat juga fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang menyatakan Ahmadiyah merupakan aliran terlarang.¹⁵ Bahkan, Pemkab Garut juga mengeluarkan produk hukum berupa Surat Edaran terkait pelarangan Ahmadiyah.

Dalam riset dan pemantauan yang dilakukan SETARA, bentuk-bentuk pelanggaran terhadap JAI sangat kompleks, mulai dari kekerasan dan intimidasi, larangan beribadah, penyerangan rumah ibadah, diskriminasi dalam pelayanan publik, intoleransi, represi dan pembiaran negara, serta tindakan *condoning* oleh warga negara/kelompok masyarakat.¹⁶ Berdasarkan identifikasi SETARA, pelbagai bentuk pelanggaran KBB terhadap JAI tersebut dipicu enam sebab, yaitu (Hasani dan Naipospos (ed), 2010: 83-85):

- a. Hakikat SKB 3 Menteri adalah diskriminatif. Sekalipun SKB mengadopsi jaminan-jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai konsideran, tetapi muatan materi SKB tersebut justru bertentangan dengan jaminan konstitusional yang menjadi konsiderannya. Selain mengandung cacat formal dan bertentangan dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan, SKB nyata-nyata sebagai produk ijtihad politik keliru pemerintahan SBY periode I yang disusun di bawah tekanan. Karakter produk hukum yang diskriminatif jelas tidak akan mampu mengatasi persoalan, tapi justru melahirkan persoalan baru. S etelah lebih 2 tahun, SKB ini terbukti tidak mampu menyelesaikan masalah.
- b. Keberadaan SKB terkait Pembatasan Ahmadiyah telah menjadi legitimasi dan konsiderasi berbagai keputusan pemerintah daerah untuk melakukan persekusi atas jemaat Ahmadiyah. SKB ini juga ditafsirkan secara keliru sebagai legitimasi bahwa penindakan terhadap Ahmadiyah dianggap sah dan memiliki landasan hukum. Sejak SKB dikeluarkan persekusi terhadap jemaat Ahmadiyah tidak pernah berhenti.

¹⁵ Dapat diakses di: <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5561421/kronologi-pembangunan-masjid-Ahmadiyah-disetop-bupati-garut>.

¹⁶ Perlu ditegaskan disini bahwa dalam perspektif SETARA Institute, *condoning* (dalam istilah lain dapat dikelompokkan sebagai hate speech) dikategorikan dalam pelanggaran KBB, dan bahkan dianggap sebagai pelanggaran yang serius, karena beberapa alasan. Pertama, secara substantif, *condoning* merupakan tindakan memancing pelanggaran yang dapat dimaknai sebagai ajakan dan menjadi kausa bagi terjadinya pelanggaran. Kedua, secara faktual, teramat banyak tindakan-tindakan pelanggaran KBB yang nyata-nyata terjadi dan bermula dari 'ajakan' tokoh-tokoh di kalangan masyarakat dan pemerintahan. Ketiga, secara sosiologis, dalam masyarakat feodal yang kental dengan kecenderungan relasi patron-klien, ujaran tokoh atau patron dapat menggerakkan tindakan kolektif masyarakat (klien) dalam skala lebih luas.

- c. Kegagalan pemerintah daerah membangun keseimbangan politik di tingkat lokal telah memicu pilihan pemda-pemda untuk tunduk pada segelintir kelompok Islam garis keras yang bersuara nyaring dan diorganisasi secara baik, ketimbang mendeteksi persoalan-persoalan publik yang menjadi isu populis di tengah masyarakat. Di tengah kecakapan minimum dan miskin gagasan politisi di tingkat lokal, isu Ahmadiyah dipilih menjadi salah satu cara mengakomodasi kepentingan politik publik.
- d. Penindakan terhadap pelaku kekerasan atas nama agama, selama ini nyaris tidak pernah dilakukan. Pembiaran aparat hukum atas tindakan kriminal yang dilakukan oleh organisasi Islam garis keras dan sejumlah warga telah menjadi preseden dan pemicu berulangnya peristiwa serupa di lain waktu dan di banyak tempat lainnya.
- e. Ekstensi gerakan Islam garis keras terjadi di banyak tempat. Organisasi di tingkat nasional terus melakukan 'dakwah' dan pengorganisasian di wilayah-wilayah yang memiliki akar genealogis radikal dan mayoritas muslim.
- f. Kerentanan masyarakat akibat kegagalan para ulama yang berhimpun dalam organisasi-organisasi besar Islam membangun keadaban publik pada umatnya, telah melahirkan kerentanan baru dan turut serta menyuburkan radikalisme massa.

4. Penutup

Dalam pelbagai laporan dan risetnya, SETARA Institute telah berulang kali menyampaikan bahwa perhatian atas pemenuhan hak-hak minoritas keagamaan berada dalam satu tarikan nafas dengan pemenuhan hak dasar atas Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (KBB). KBB secara substantif dipandang sebagai hak individu yang tidak bisa dikurangi dan tidak bisa ditunda pemenuhannya (*non-derogable rights*). Oleh karena itu, kebebasan beragama dan berkeyakinan baik untuk individu dan maupun bagi kelompok harus dijamin pemenuhannya oleh negara. Prinsip *non-derogable rights* menegaskan hak yang bersifat mutlak/absolut dan oleh karenanya tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi kondisi apapun.

Sejalan dengan hal itu, struktur konstitusional Indonesia memberikan jaminan yang lebih dari memadai untuk mengimplementasikan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pancasila sebagai dasar negara telah memberikan jaminan filosofis dan moral atas kebebasan untuk beragama/berkeyakinan. Jaminan tersebut dapat ditemukan dalam norma dasar (*grundnorm*) perundang-undangan nasional dan dalam hukum dasar negara (*staat fundamentalnorm*). Di samping itu, Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 (UUD 1945) merupakan konsensus nasional yang memuat visi dan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara dan karenanya merupakan rujukan utama kehidupan berbangsa dan bernegara. Konstitusi RI pun telah berkomitmen untuk melindungi setiap warga negaranya dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun, sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 I ayat (2).

Referensi

- Anam, C., dkk. (2016). Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas di Indonesia (Sebuah Laporan Awal). Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM), hlm. 9.
- Asshiddiqie, J. (2005). Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 55-56.
- Buehler, M. dan Muhtada, D. (2016) Democratization and the Diffusion of Shari'a Law: Comparative Insights from Indonesia. *Southeast Asia Research*. Vol. 24, No. 2., hlm. 261-282
- Chandrakirana, K., dkk. (2009). Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa. Jakarta: Komnas Perempuan, hlm. 32.
- cnnindonesia.com. (04 Juni 2017). *Pasang-Copot Segel Masjid Jemaat Ahmadiyah di Depok*. Dapat diakses pada <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170604144601-20-219335/pasang-copot-segel-masjid-jemaat-Ahma-diyah-di-depok>
- Conde, H. V. (1947). A Handbook of International Human Rights Terminology, 2nd ed, *Library of Congress Cataloging*, Nebraska, hlm. 73.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2008). Kamus Bahasa Indonesia. Jakarta: Pusat Bahasa.
- Detik.com. (07 Mei 2021). *Kronologi Pembangunan Masjid Ahmadiyah Disetop Bupati Garut*. Dapat diakses pada <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5561421/kronologi-pembangunan-masjid-Ahmadiyah-disetop-bupati-garut>.
- Dicey, A. V. (2000). Introduction to the Study of the Law and Constitution, dalam Principe. M. L., Albert Venn Dicey and the Principles of the Rule of Law: Is Justice Blind? A Comparative Analysis of the United States and Great Britain, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 2:357, Loyola Marymount University.
- Beritagar.id (12 Desember 2016). *Tiada e-KTP untuk jemaat Ahmadiyah*. Dapat diakses pada <https://beritagar.id/artikel-amp/laporan-khas/tiada-e-ktp-untuk-jemaat-ahmadiyah>
- Halili, dkk. (2018). Melawan Intoleransi di Tahun Politik: Kondisi Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2018. Pustaka Masyarakat Setara: Jakarta, hlm. 1.
- Hasani, I. dan Naipospos, B. T. (ed). (2010). Negara Menyangkal: Kondisi Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia 2010. Pustaka Masyarakat Setara: Jakarta, hlm. 83-85.
- Hasani, I., dkk. (2013). Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga: Mahkamah Konstitusi sebagai Mekanisme Nasional Baru Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, hlm. 350.
- Komentar Umum 18 (37) Komite HAM dan Komentar Umum No. 23 (1994)

- Komnas Perempuan. (2010). Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tata Negara-Bangsa Indonesia (Laporan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi). Jakarta: Komnas Perempuan.
- Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik [ICCPR] International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) adopted by the United Nations General Assembly on 16 December 1966.
- Lippert-Rasmussen, K. (2006). The Badness of Discrimination, *Journal Ethical Theory and Moral Practice*, Vol. 9, 2006, hlm. 167-185.
- Nazir, M. (2003). Metode Penelitian. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Raffiudin, R. (ed). (2014). Panduan Praktis Metode Penelitian Sosial. Depok: Pusat Kajian Politik FISIP UI, hlm. 20.
- Radjab, S. A. dan Hasani, I. (2002). Hilangnya Rasa Aman: Hak Asasi Manusia dan Transisi Politik Indonesia. Jakarta: Kerjasama PBHI dan The Asia Foundation.
- Tanpa pengarang. (2016). Indonesian districts: An indication for changing patterns of power accumulation and political corruption, *South East Asia Research*, 16, 2, 2016, hlm. 255-285.
- Tempo.co. (14 Desember 2012). *KUA Tolak Pernikahan Jemaat Ahmadiyah*. Dapat diakses pada <https://koran.tempo.co/read/nusa/294895/kua-tolak-pernikahan-jemaat-Ahmadiyah>
- Tempo.co. 19 Agustus 2016. *Komnas Perempuan Temukan 421 Kebijakan Diskriminatif*. Dapat diakses pada <https://nasional.tempo.co/read/797094/komnas-perempuan-temukan-421-kebijakan-diskriminatif/full&view=ok>
- Tirto.id. (20 Juni 2017). *Saat Pemerintahan Jokowi Membiarkan Pemberangusan Ahmadiyah*. Dapat diakses pada <https://tirto.id/saat-pemerintahan-jokowi-membiarkan-pemberangusan-Ahmadiyah-cq7p>
- Tirto.id. (13 Mei 2021). *Intoleransi Terulang Kembali, Jemaat Ahmadiyah Direpresi Lagi*. Dapat diakses pada <https://tirto.id/intoleransi-terulang-kembali-jemaat-Ahmadiyah-direpresi-lagi-gfoC>
- Vandenhoe, W. (2005). Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies. *Intersentia*: Oxford., hlm. 33.
- Yosarie, I., dkk. (2019). Dampak Produk Hukum Daerah Diskriminatif Terhadap Pelayanan Publik. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, hlm. 2.

PERLINDUNGAN HUKUM KELOMPOK MINORITAS SEKSUAL SEBAGAI BAGIAN DARI KELOMPOK RENTAN DI INDONESIA

Asfinawati

Advokat Hak Asasi Manusia dan Wakil Ketua
Bidang Pengabdian Masyarakat periode
2022-2024 STH Indonesia Jentera

asfinawati@jentera.ac.id

Abstrak

Perbincangan tentang LGBT dan HAM sering disalahpahami atau diplesetkan menjadi upaya membuat perkawinan sesama jenis sah secara hukum. Padahal HAM tidak memiliki preferensi tertentu terhadap agama, keyakinan maupun orientasi seksual dan/atau identitas gender tertentu. Oleh karena itu, jika kita membicarakan hak orang dengan orientasi seksual dan identitas gender yang beragam maka sesungguhnya yang diperjuangkan adalah perlindungan dari diskriminasi dan agar mereka mendapatkan hak-hak yang setara dengan kelompok lainnya. Hak-hak ini diantaranya hak atas kesehatan, tempat tinggal, pekerjaan, Pendidikan dan lainnya. Konstitusi dan peraturan perundang-undangan Indonesia sebenarnya telah menjamin hak-hak setiap orang untuk tidak didiskriminasi.

Kata kunci: perlindungan kelompok rentan, hak asasi manusia, diskriminasi, orientasi seksual dan identitas gender, kewajiban pejabat publik.

1. Pengantar

Pertanyaan mendasar yang jarang ditanyakan adalah: *perlindungan terhadap apa dari kelompok rentan atau perlindungan sejauh apa terhadap kelompok rentan?* Pertanyaan ini penting untuk melihat proporsi dari perlindungan tersebut mengacu pada prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) yang diakui di Indonesia. Dalam konteks Indonesia, akhir-akhir ini muncul narasi tandingan dengan tujuannya agar hak-hak LGBT tidak diakui. Narasi seperti ini sering pula mengatakan perlindungan kelompok LGBT berarti menginginkan pengakuan perkawinan sesama jenis. Misalnya, sebuah artikel yang dimuat dalam website Kabupaten Tanah Laut dan ditulis bersumber dari Bagian Hukum Setda Kabupaten Tanah Laut. Tulisan ini memulai dengan masalah “Bagaimana perspektif hukum mengenai LGBT di Indonesia?”. Kemudian masalah ini dielaborasi dengan menyajikan dua pandangan yang berbeda. Mereka yang setuju dalam tulisan ini diwakili dengan pendapat

bahwa negara dan masyarakat harus mengkampanyekan prinsip non-diskriminasi. Sementara itu, pendapat yang kontra berposisi negara dan masyarakat harus melakukan upaya preventif terhadap gejala LGBT yang akan membahayakan generasi masa depan Indonesia. Setelah mengulas berbagai pasal dalam UU HAM kemudian tulisan ini berposisi bahwa:

“Perkawinan bertujuan salah satunya melestarikan umat manusia. Sangat kontras bila dibandingkan kaum LGBT yang penyuka sesama jenis. Bila dilegalkan, LGBT akan berdampak pada timbulnya berbagai masalah. Mulai dari menurunnya angka kelahiran karena sudah pasti sesama jenis tak bisa menghasilkan keturunan”.

Tampak jelas bila tulisan di atas mengerangkakan persoalan LGBT hanya kepada urusan perkawinan (sesama jenis). Tulisan ini justru menolak kerangkeng seperti di atas. Oleh karena itu, apabila kita membicarakan perlindungan, atau spesifiknya hak LGBT, maka kita perlu bertanya dan mengurai hak yang mana? Apa maksud lebih lanjut pertanyaan ini akan disampaikan kemudian.

Pertama kita perlu memetakan persoalan yang menimpa kelompok LGBT dewasa ini. Laporan Komnas Perempuan pada 2020 mencatat terdapat 13 kasus kekerasan terhadap LGBT yang didokumentasikan oleh pengada layanan yang mengirimkan formulir pendataan ke Komnas Perempuan. Angka ini bertambah dua kasus dari tahun sebelumnya (2019) yang berjumlah 11 kasus. Jenis-jenis kekerasan yang dialami komunitas LGBT mulai dari diskriminasi, kekerasan seksual termasuk pelecehan seksual, kekerasan fisik, kekerasan psikis, dilarang bekerja, kekerasan verbal, dan penelantaran oleh orang tua (Komnas Perempuan, 2021: 45).

Temuan serupa muncul dalam laporan LBH Masyarakat, yaitu terdapat 28 bentuk diskriminasi terhadap kelompok LGBT. Bentuk diskriminasi ini terklasifikasi menjadi peraturan/kebijakan yang bersifat diskriminatif, usulan/upaya memerangi LGBT atau tindakan yang mengandung kekerasan, dan diskriminasi berupa pemidanaan serta pelanggaran hak-hak terhadap LGBT.

Kebijakan yang mendiskriminasi minoritas seksual salah satunya adalah UU Pornografi. Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU Pornografi menyatakan: yang dimaksud dengan “persenggamaan yang menyimpang” antara lain persenggamaan atau aktivitas seksual lainnya dengan mayat, binatang, oral seks, anal seks, lesbian, dan homoseksual”. Contoh kebijakan lain yang menysasar LGBT adalah Perda Kota Padang Panjang No. 9 Tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan, dan Penindakan Penyakit Sosial yang melarang hubungan homoseksual dan lesbian dengan sanksi denda atau kurungan. Juga terdapat Peraturan Pemerintah 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak yang melarang pasangan sejenis dan harus berstatus menikah sebagai beberapa syarat calon orang tua angkat.

2. Pembahasan

Data-data di atas menunjukkan beragam masalah dihadapi orang dari kelompok minoritas seksual. Selain itu, masalah-masalah tersebut sebenarnya dapat dikategorikan menjadi: 1) masalah yang juga dihadapi oleh kelompok lain dan 2) masalah khas orang dari kelompok minoritas seksual. Pada bagian pertama, ragam masalah yang muncul antara lain meliputi kekerasan serta didiskriminasi dalam pendidikan, pekerjaan dan kesehatan. Sementara itu, masalah yang khas, meski bukan berarti tidak dialami kelompok lain dengan alasan berbeda, antara lain terkait perkawinan, hubungan seksual, dan pergantian identitas/data diri.

Apabila masalah dalam kategori pertama ini kita perdalam lagi, akan tampak sebenarnya terjadi penolakan terhadap pribadi orang tersebut. Misalnya, mengusir orang dari tempat tinggalnya atau melarang mereka bekerja di tempat tertentu. Bukankah manusia pasti membutuhkan tempat tinggal? Bukankah pekerjaan diperlukan agar orang dapat bertahan hidup? Selain itu, tempat tinggal atau pekerjaan tidak memiliki hubungan langsung dengan orientasi seksual dan identitas gender, berbeda misalnya dengan pergantian jenis kelamin dalam KTP.

Oleh karena itu, mengarahkan bahwa masalah LGBT (dan satu-satunya masalah) adalah perkawinan sesama jenis sesungguhnya sebuah sesat pikir. Implikasinya adalah menenggelamkan masalah umum yang tidak berkaitan dengan identitas gender serta orientasi seksual. Dengan kata lain, apabila kita membicarakan hak orang dari minoritas seksual untuk memiliki tempat tinggal atau pekerjaan, sesungguhnya kita tidak sedang berbicara tentang perlindungan hak orang dari minoritas seksual, tetapi perlindungan hak sebagai manusia.

Lebih jauh lagi, membela LGBT untuk mendapatkan hak atas kesehatan, tempat tinggal, pekerjaan, pendidikan, dan yang sejenisnya tidak serta merta bisa dikatakan membela hak atas keragaman identitas gender dan orientasi seksual. Agar lebih mudah, kita bisa membandingkan dengan peristiwa serupa dalam kelompok minoritas agama. Apabila tetangga kita dipukul atau diusir dari tempat tinggalnya karena beragama X dan kita membelanya, maka tentu kita tidak bisa dikatakan membela agama X. Lebih tidak bisa lagi dikatakan kita menyetujui agama X karena kita membela X dari kekerasan atau pengusiran.

Pemahaman ini penting untuk menyadarkan pejabat publik atau penyelenggara negara bahwa mereka memiliki kewajiban untuk melindungi semua manusia di wilayah Indonesia terlebih menyangkut warga negara Indonesia. Perlindungan terhadap LGBT dalam kerangka ini tidak dapat dikatakan pembelaan apalagi persetujuan terhadap identitas gender dan orientasi seksualnya, melainkan semata pembelaan terhadap manusia. Perspektif ini juga penting agar masyarakat tidak beranggapan memberikan hak hukum kepada orang dari kelompok minoritas berarti membela orientasi seksual apalagi menyetujuinya.

Hal mendasar ini sebenarnya yang diatur oleh instrumen HAM internasional, yaitu hak setiap orang untuk memiliki hak/kebebasan. HAM sendiri tidak pernah mengutamakan ataupun mempromosikan keyakinan, agama, aliran politik, atau orientasi seksual tertentu.

Komisi Penyiaran Indonesia dalam Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran Tahun 2012 melarang program yang menstigmatisasi “*orang yang memiliki orientasi seksual dan identitas gender tertentu*”. Hal ini dapat kita lihat lebih jelas dalam *Yogyakarta Principles*, yaitu panduan yang dirumuskan oleh ahli HAM internasional tentang standar hukum yang harus dipatuhi negara mengacu pada instrumen HAM yang mengikat. Prinsip 21 b dari Prinsip itu memberikan panduan untuk memastikan ekspresi, praktik dan promosi tentang pendapat, keyakinan serta kepercayaan berbeda terkait isu orientasi seksual atau identitas gender dilakukan dalam cara yang sesuai dengan HAM. Artinya, HAM tidak mengharuskan semua orang memiliki pendapat atau keyakinan yang sama tentang LGBT. Namun, apabila ada orang karena keyakinannya menolak LGBT, maka penolakan tersebut harus dilakukan dengan cara yang sesuai dengan HAM. Dengan kata lain, ekspresi penolakan tersebut tidak boleh berupa ujar kebencian (*hate speech*) ataupun diskriminasi.

Dengan menggunakan kembali pemahaman atau perspektif terhadap masalah yang dihadapi oleh kelompok minoritas seksual, perlindungan hukum bagi kelompok minoritas seksual adalah seluruh hukum yang juga melindungi orang lain. Dalam kategori ini seluruh hak dalam konstitusi berlaku untuk mereka karena UUD 1945 dan amandemennya menganut anti-diskriminasi. Pasal 28D ayat (1) mengatur “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Ketentuan ini adalah dasar jaminan persamaan bagi siapapun termasuk orang dari kelompok minoritas seksual. Pasal 28H ayat (2) juga penting mendapat penekanan karena menjadi dasar pemenuhan hak lainnya. Pasal ini berbunyi “setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Dengan bahasa lain, ketentuan ini adalah tentang afirmasi. Selain dua ketentuan di atas, konstitusi memuat berbagai hak lainnya seperti hak berpendapat, hak atas pekerjaan, perumahan, kesehatan, kebebasan berpendapat, berkeyakinan, berpolitik, dan sebagainya.

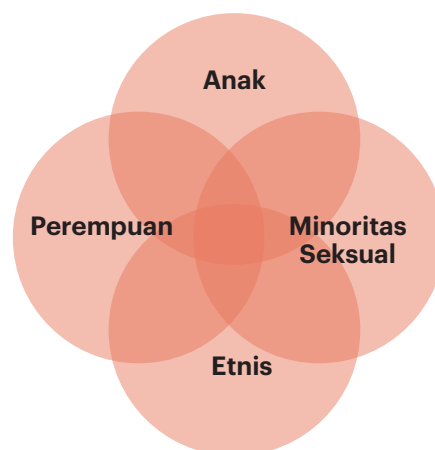
Undang-Undang sektoral juga memberikan perlindungan terhadap perlakuan diskriminatif. Pasal 5 UU 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur “setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan”. Adapun Pasal 6 UU 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mengatur hak dalam pekerjaan yaitu “setiap pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha”. UU 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman juga mengatur hak-hak yang sama atas rumah dan permukiman. Pasal 129 UU ini mengatur “dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang berhak: a) menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur; b) melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; c) memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; d) memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Peraturan perundang-undangan yang menyebut secara jelas tentang persamaan hak orang dari kelompok minoritas seksual salah satunya adalah Peraturan Kapolri 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar HAM. Pasal 4h Peraturan Kapolri 8 Tahun 2009 menyatakan

bahwa “konsep dasar perlindungan HAM, antara lain: HAM tidak membedakan ras, etnik, ideologi, budaya, agama/keyakinan, falsafah, status sosial, dan jenis kelamin/orientasi seksual, melainkan mengutamakan komitmen untuk saling menghormati untuk menciptakan dunia yang beradab. Kemudian Pasal 6 huruf f Peraturan Kapolri ini mengatur “HAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) yang termasuk dalam cakupan tugas Polri, meliputi hak khusus kelompok minoritas, seperti etnis, agama, penyandang cacat, orientasi seksual”.

Perlindungan hukum berikutnya adalah dalam irisannya dengan identitas lain. Salah satunya adalah hak kelompok minoritas seksual yang juga merupakan minoritas etnis. Indonesia telah memiliki UU 40 Tahun 2008 tentang Anti Diskriminasi Rasial dan Etnis. Selain itu, terdapat pula peraturan yang memiliki irisan dengan hak perempuan. Perlu digaris bawahi bahwa Indonesia adalah negara pihak dari Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Selain itu, terdapat irisan lain dengan hak anak. Individu minoritas seksual yang berusia di bawah 18 tahun adalah anak dan karenanya berlaku UU Perlindungan Anak, UU Sistem Peradilan Pidana Anak, dan Konvensi Hak Anak.

Diagram berikut menjelaskan irisan hak antara minoritas seksual dengan identitas lainnya.



Setelah melihat perlindungan hukum dari kategori pertama, bagaimana pengaturan hak-hak yang menyertai kekhususan kelompok minoritas seksual seperti hak atas identitas, hubungan seksual, dan perkawinan? Konstitusi Indonesia sebenarnya tidak membedakan atas dasar apapun untuk hak-hak yang dijamin didalamnya. Sebagaimana yang sudah diulas di atas, bahkan Konstitusi melarang diskriminasi. Persoalannya adalah pada pandangan individual pejabat publik yang menafsirkan Konstitusi.

Tiga masalah di atas sebenarnya dapat dikategorikan lagi, yaitu yang bersifat membiarkan, menghormati dan mengakui. Hubungan seksual kodratnya merupakan bagian dari hak sipil sehingga mengacu pada Pasal 2 Kovenan Hak Sipil dan Politik, di mana negara seharusnya menghormati dan menjamin. Menghormati berarti mendiamkan dan tidak mengganggu. Sementara itu, menjamin adalah bertindak untuk menjaga apabila terdapat gangguan. Oleh karena itu, seharusnya urusan seksualitas menjadi urusan privat selama si pelaku tidak melakukan kekerasan, dilakukan di ruang publik ataupun melibatkan anak.

Dalam hal ini, apabila hukum diterapkan secara apa adanya, maka terdapat ketentuan pidana yang melarang orang masuk ke pekarangan rumah orang lain, untuk mengintip, misalnya. Perlu diingat bahwa hukum pidana Indonesia mengatur pergendakan yaitu hubungan seksual di luar perkawinan dengan orang yang sudah menikah atau keduanya sudah menikah. Pasal ini pun merupakan delik aduan, di mana korban sendiri yang harus melaporkan tindak pidana tersebut. Oleh karena itu, sebenarnya tidak ada ketentuan hukum yang dapat mempidanakan hubungan seksual di luar perkawinan yang konsensual.¹

Adapun mengenai pergantian identitas sebenarnya telah terjadi beberapa kali melalui pengadilan di Indonesia. PN Cirebon pernah mengabulkan permohonan pergantian jenis kelamin dua orang bersaudara yang semula berjenis kelamin perempuan menjadi laki-laki. Namun, putusan tersebut menolak perubahan nama yang diajukan secara bersamaan. Hal ini didasarkan atas gejala biologis. Kedua remaja putri ini tidak mengalami menstruasi. Pemeriksaan medis menyatakan keduanya juga tidak memiliki rahim. Selain itu, hasil uji kromosom menunjukkan keduanya 46 XY yang artinya merupakan genotipe laki-laki. Putusan tersebut juga memerintahkan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Cirebon mencatat perubahan jenis kelamin tersebut.²

PN Surabaya juga pernah mengabulkan permohonan pergantian jenis kelamin Putri Natasya sekaligus pergantian nama menjadi Ahmad Putra Adinata. Hakim mengabulkan dengan alasan tidak mengalami menstruasi, hasil pemeriksaan dokter menunjukkan pemohon tidak memiliki kandungan, dan tidak memiliki sel telur.³ Namun, perlu dicatat, bahwa diperlukan penelitian lebih lanjut tentang sikap pengadilan terkait pergantian jenis kelamin, terutama dalam hal alasan biologis tidak terlalu kuat melainkan lebih karena alasan lain misal psikologis ataupun hati nurani.

3. Penutup

Untuk itu, yang perlu menjadi perhatian dalam hal ini adalah:

- 1) Memberikan perlindungan hukum bagi kelompok minoritas seksual sering disalahartikan sebagai posisi yang menyetujui keragaman orientasi seksual meskipun sebenarnya tidak. Pemahaman seperti ini jelas akan memberikan hambatan kepada banyak orang khususnya pejabat publik untuk memberikan perlindungan hukum.
- 2) Banyak ketentuan hukum di Indonesia yang dapat dijadikan dasar untuk memberikan perlindungan kepada kelompok minoritas seksual dari perlakuan diskriminatif.
- 3) Kebijakan dan tindakan diskriminatif sebenarnya tidak sesuai dengan jaminan non diskriminasi dalam Konstitusi.

1 Tulisan ini tidak akan membahas Qanun Jinayah mengingat kompleksitas hukum di dalamnya sehingga patut untuk menjadi tulisan tersendiri.

2 Dapat diakses di: <https://regional.kompas.com/read/2021/12/09/141947778/pengadilan-cirebon-mengabulkan-permohonan-ganti-kelamin-2-anak-kak-adik?page=all>.

3 Dapat diakses di: <https://regional.kompas.com/read/2020/02/19/18050031/pemohon-ganti-kelamin-disetujui-hakim-putri-natasya-menjadi-ahmad-putra>.

Referensi

- Hashela, R. N. (2016). LGBT Dalam Perspektif Hukum Positif., JDIH Kabupaten Tanah Laut. Dapat diakses di: https://www.jdih.tanahlautkab.go.id/artikel_hukum/detail/lgbt-dalam-perspektif-hukum-positif
- Komnas Perempuan. (2021). Perempuan dalam Himpitan Pandemi: Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan di Tengah Covid-19. *Catahu 2021: Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2020*. Komnas Perempuan, Jakarta. Dapat diakses di: <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1466.1614933645.pdf>
- Kompas.com. (9 Desember 2021). *Pengadilan Cirebon Mengabulkan Permohonan Ganti Kelamin 2 Anak Kakak Adik, tetapi Tidak Ganti Nama*. Dapat diakses di: <https://regional.kompas.com/read/2021/12/09/141947778/pengadilan-cirebon-mengabulkan-permohonan-ganti-kelamin-2-anak-kakak-adik?page=all>.
- Kompas.com. (19 Februari 2020). *Pemohon Ganti Kelamin Disetujui Hakim, Putri Natasya Menjadi Ahmad Putra Adinata*. Dapat diakses di: <https://regional.kompas.com/read/2020/02/19/18050031/pemohon-ganti-kelamin-disetujui-hakim-putri-natasya-menjadi-ahmad-putra>.
- LBH Masyarakat. (2019). *Kelompok Minoritas Seksual dalam Terpaan Pelanggaran HAM*. LBH Masyarakat, Jakarta. Dapat diakses di: https://lbhmasyarakat.org/wp-content/uploads/2019/07/Laporan-Mondok-Stigma-dan-Diskriminasi-LGBT-2018_Final.pdf

PENGHAPUSAN SEGALA BENTUK DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN DAN TANGGUNG JAWAB UNIVERSITAS: BEST PRACTICE DARI UNIVERSITAS INDONESIA¹

Sulistiyowati Irianto

Guru Besar bidang Antropologi Hukum dan *co-founder* mata kuliah Gender dan Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

sulistiyowati.ma@ui.ac.id

¹ Tulisan ini disadur dengan penambahan data, modifikasi disana-sini dan diterjemahkan, oleh Iva Kasuma dan Sulistiyowati Irianto, serta diberi judul "Socializing and Implementing the CEDAW Convention Through Engendering Faculties of Law's Curriculum: A Lesson Learnt from Indonesia", diterbitkan oleh Indonesian Journal of International Law (IJIL), vol 19.4 (Juli, 2022)

Abstrak

Tulisan ini bertujuan memaparkan inisiatif insan akademik di universitas untuk melakukan literasi hukum tentang konvensi internasional yang sangat penting, yaitu Konvensi CEDAW, yang diratifikasi melalui UU no 7/1984. Sosialisasi substansi Konvensi CEDAW diberikan kepada para penegak hukum (polisi, jaksa, hakim), dan dosen hukum melalui berbagai program. Salah satu program yang mengesankan adalah “engendering kurikulum fakultas hukum”, yang melahirkan perkuliahan tentang “Gender dan Hukum” di antara sekitar 100 fakultas hukum di seluruh Indonesia baik negeri maupun swasta. Dalam perkuliahan diajarkan tentang Konvensi CEDAW dan teori hukum feminis serta berbagai tematik isu perempuan. Saat ini sudah 30 tahun usia kuliah “Gender dan Hukum” yang pertama kali didirikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, sebelum didiseminasi ke berbagai fakultas hukum lain di Indonesia. Sudah tidak terhitung banyaknya mahasiswa hukum yang pernah mendapat kuliah ini, demikian juga para penegak hukum yang mendapat pelatihan. Setidaknya tanggungjawab insan akademik di universitas sudah diawali dan kontinuitas keilmuannya diturunkan dari generasi ke generasi.

Kata Kunci: *Konvensi CEDAW, ratifikasi, sosialisasi, implementasi, engendering kurikulum*

1. Pengantar

Universitas bertanggungjawab atas masa depan masyarakat melalui kegiatan akademik berupa mengajar, meneliti, menulis, dan mengabdikan pada masyarakat. Bahkan universitas harus bisa dirasakan kehadirannya oleh keluarga dan warga segala umur di tempat universitas itu berlokasi. Hal itu dikatakan Presiden Wisconsin University, Charles R van Hise (1905), *"I shall never be content until the beneficent influence of the university reaches every family of the state"*. Ucapan ini terkenal sebagai *Wisconsin Idea*.²

Tulisan ini bertujuan menggambarkan bagaimana penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dilakukan melalui program di Universitas Indonesia, yang kemudian dikembangkan ke banyak universitas lain. Upaya yang dirintis para ilmuwan perempuan senior ini tidak sederhana. Pengetahuan mendasar tentang konsep penting dalam studi perempuan yang dibaca dari banyak buku, didiskusikan dalam berbagai konferensi dunia, serta pengalaman melalui penelitian dan publikasi tidaklah cukup. Kemauan yang besar untuk mengubah keadaan perempuan dan masyarakat ke arah yang lebih baik dan adil adalah urat nadi dan kekuatan yang begitu besar. Tanpa itu semua tidak mungkin dapat dilakukan kegiatan yang berlangsung puluhan tahun, termasuk melakukan kegiatan advokasi, memberi edukasi dan literasi kepada akademisi hukum dari universitas di Aceh sampai Papua, praktisi hukum, aparat penegak hukum, dan masyarakat luas.

Para profesor perempuan yang adalah *grandmothers* dari studi perempuan di Indonesia berkolaborasi secara inter dan transdisiplin keilmuan. Prof. Saporinah Sadli dari Fakultas Psikologi, Prof. Tapi Omas Ihromi, Prof. Louisa Gandhi-Lapian dari Fakultas Hukum, berkolaborasi dengan ibu Sjamsiah Achmad, M.A. dan ibu Achie Sudiarti Luhulima, S.H., M.A. peneliti senior dari LIPI. Generasi muda dalam *Convention Watch Working Group* UI adalah Dr. Ani Sucipto dari jurusan Hubungan Internasional FISIP dan saya sendiri dari Fakultas Hukum.

Ketokohan perempuan generasi pertama dalam studi perempuan itu adalah tonggak sejarah bagaimana keterlibatan kampus dalam perubahan sosial dan hukum dapat dilakukan dan harus diteruskan oleh generasi berikutnya. Menelusuri sejarah gerakan perempuan dari kampus sangat penting, karena kesejatan karakter para ilmuwan yang memberikan totalitas hidupnya bagi masyarakat ternyata ada dalam sejarah. Hal ini menjadi penting ketika pada abad 21 di Indonesia masih sangat dipersoalkan terkooptasinya dunia kampus dan para ilmunannya oleh politik kekuasaan.

Tulisan ini akan terdiri dari tiga bagian. Pertama adalah pengantar, kedua adalah isu konseptual yang dapat memudahkan memahami permasalahan. Ketiga adalah program penghapusan diskriminasi terhadap perempuan berbasis program universitas dari pengalaman Kelompok Kerja *Convention Watch* Universitas Indonesia yang berjejaring dengan sekitar seratus universitas dan berbagai lembaga di Indonesia.

² Dapat diakses di: <https://morgridge.wisc.edu/wp-content/uploads/sites/4/2017/02/wi-idea-history-intro-summary-essay.pdf>

2. Konsep Utama

Terdapat dua konsep utama yang akan dijelaskan dalam bagian ini. Yang pertama yaitu identitas gender yang interseksional supaya dapat dipahami bagaimana diskriminasi bekerja dalam hidup perempuan. Kedua adalah konsep pluralisme hukum agar dapat dipahami kedudukan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination*) atau Konvensi CEDAW, yang diratifikasi melalui UU No. 7 Tahun 1984. Pertanyaan yang akan diangkat adalah sekuat apakah daya ikat konvensi internasional yang diratifikasi baik secara hukum maupun sosiologis. Dalam hal ini, konsep pluralisme hukum akan dapat menjelaskan proses pertemuan antara hukum internasional dan hukum nasional yang melahirkan hukum baru terutama dalam bidang kemanusiaan. Melalui pertemuan hukum itulah terjadi perubahan hukum yang merupakan suatu keniscayaan.

1) Identitas Gender Interseksional

Apabila bicara tentang diskriminasi terhadap perempuan, jangan membayangkan bahwa secara otomatis setiap perempuan mengalami diskriminasi secara seragam. Perempuan Indonesia, misalnya, bukan identitas yang tunggal dan seragam. Tidak semua perempuan mengalami diskriminasi, tergantung bagaimana ia dikonstruksikan identitasnya sebagai "siapa". Proses konstruksi itu akan mengaitkan seorang perempuan dengan identitas lain berdasarkan ras, warna kulit, etnisitas, kelas sosial, agama, tingkat pendidikan, dan berbagai kategori sosial yang lain. Dalam hal ini, seorang perempuan akan mengalami diskriminasi bila ia berasal dari ras, etnis, agama minoritas, miskin, dan kemungkinan juga faktor tidak memiliki pendidikan yang cukup sehingga mengisi pekerjaan rendah di sektor informal. Itulah yang disebut *intersectional identity* yang menentukan perempuan dikonstruksi atau dianggap sebagai siapa dan akan diperlakukan seperti apa (Kang, Lessard, Heston & Nordmarken, 2017).

Dalam konteks Indonesia, salah satu gambaran paling nyata adalah keberadaan buruh perempuan migran yang dikirim ke negara-negara kaya, termasuk Negara Teluk. Berbagai perlakuan diskriminatif dan kekerasan yang mereka alami dapat dijelaskan dari bagaimana identitasnya dikonstruksi secara tajam sebagai siapa. Ia dikonstruksi berasal dari bangsa, nasionalitas, etnis berbeda, berasal dari lapisan paling miskin dalam masyarakat di negara asal dan negara tujuan, tidak berpendidikan dan berketerampilan, dan berseksualitas perempuan. Konstruksi identitas interseksional itu menempatkan dia sebagai siapa dan boleh diperlakukan seperti apa (Irianto, 2014).

Pentingnya memberi perhatian terhadap perempuan dengan kategori *underserved communities*, *disadvantaged group*, diperkuat oleh temuan dari the Commission on Legal Empowerment yang beranggotakan 26 negara, termasuk Indonesia. Survei mereka menunjukkan bahwa terdapat empat miliar orang miskin di seluruh dunia dan sebagian besarnya adalah perempuan, karena ketiadaan akses terhadap keadilan (CLEP, 2008 dan 2009). Temuan ini mendekonstruksi paradigma dalam melihat kemiskinan, yang selama ini hanya dikaitkan dengan persoalan ekonomi saja. Padahal

kemiskinan juga disebabkan oleh persoalan hukum. Utamanya, karena tidak tersedianya hukum dan kebijakan yang mengakomodasi pengalaman dan realitas orang miskin dan perempuan; tidak ada akses terhadap literasi hukum, identitas hukum – yang padahal adalah bagian dari hak asasi manusia, dan bantuan hukum.

2) Pluralisme Hukum ³

Sebagai suatu konsep akademik, pengertian pluralisme hukum terus berubah dan dipertajam melalui berbagai perdebatan ilmiah dari para ahli dan penekun antropologi hukum atau hukum dan masyarakat (*socio-legal studies*). Pada masa awal, pluralisme hukum diartikan sebagai koeksistensi antara berbagai sistem hukum dalam lapangan sosial tertentu yang dikaji dan sangat menonjolkan dikotomi antara hukum negara di satu sisi dan berbagai macam hukum rakyat (hukum agama, hukum adat, kebiasaan) di sisi yang lain (Griffiths, 1986). Dalam hal ini, para ahli hanya ‘sekadar’ melakukan pemetaan terhadap keanekaragaman hukum dalam lapangan kajian tertentu (*mapping of legal universe*). Pada saat ini, pendekatan semacam itu dianggap sudah tidak realistis lagi, karena tidak dapat menjelaskan proses pertemuan berbagai sistem hukum yang membentuk hukum baru. Bagaimanapun terjadi pertemuan antar hukum sepanjang masa karena entitasnya tidak dapat didefinisikan secara jelas. Hukum adat, hukum agama, hukum negara saling mengadopsi satu sama lain sehingga melahirkan hukum-hukum baru (Irianto, 2012).

Saat ini, pendekatan pluralisme hukum dikaitkan dengan “hukum yang bergerak” dalam ranah globalisasi. Hukum dari berbagai arah dan penjuru dunia bergerak memasuki wilayah-wilayah tanpa batas dan terjadi persentuhan, interaksi, kontestasi, dan saling adopsi yang kuat di antara hukum internasional, nasional, dan lokal (ruang dan konteks sosio-politik tertentu). Terciptalah *transnational* dan *trans-nationalized law* sebagai akibat dari terjadinya persentuhan dan penyesuaian diri, dan pemenuhan kepentingan akan kerja sama antarbangsa. Dalam keadaan ini, tidak mungkin lagi dapat dibuat suatu pemetaan seolah-olah hukum tertentu (internasional, nasional, lokal) merupakan entitas yang jelas dengan garis-garis batas yang tegas dan terpisah satu sama lain (Bavinck & Woodman, 2009).

Pada era digital sekarang masyarakat berkembang sangat pesat karena temuan sains dan teknologi. Terjadi globalisasi dalam bidang perdagangan (ekonomi), politik, sosial, budaya, dan hukum. Globalisasi tidak lagi dapat diartikan sebagai ‘perjalanan satu arah dari Barat ke Timur’ melalui penyebaran nilai dan konsep demokrasi, hak asasi manusia, beserta instrumen hukumnya. Namun, globalisasi juga berarti persebaran nilai, konsep, dan hukum dari berbagai penjuru dunia menuju berbagai penjuru dunia. Globalisasi juga diiringi oleh proses glokalisasi di mana nilai-nilai ‘lokal’ (*setting* politik dan konteks) dibawa dari satu tempat ke tempat lain (F. Benda-Beckmann et al., 2005). Dengan demikian, setiap warga bangsa di dunia menganut nilai-nilai universal, misalnya konsep dan nilai hak asasi manusia dan demokrasi.

³ Penjelasan ini dimodifikasi dari bagian tulisan Sulistyowati Irianto, *Pluralisme Hukum dalam Perspektif Global*. 2012, dalam Bedner, Irianto, Otto & Wirastri, *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan, hlm. 157-170.

Globalisasi tidak hanya diindikasikan oleh *borderless state*, tetapi juga *borderless law*. Hukum dari wilayah tertentu dapat menembus ke wilayah-wilayah lain yang tanpa batas. Hukum internasional dan transnasional dapat menembus ke wilayah negara-negara mana pun, bahkan wilayah lokal yang mana pun di akar rumput. Atau, sebaliknya, bukan mustahil bila hukum dan prinsip-prinsip lokal diadopsi sebagian atau seluruhnya menjadi hukum berskala internasional (Merry, 2005). Bahkan konsep hak asasi manusia yang klasik digugat kembali dan diberi perluasan pemaknaan berdasarkan pengalaman Dunia Ketiga (Bavinck dan Woodman, 2009). Konsep hak asasi manusia dipertanyakan menggunakan perspektif perempuan.

Ide-ide mengenai 'keadilan' dari berbagai penjuru dunia, atau lokal, dapat menjadi bagian dari instrumen hukum internasional yang dirumuskan secara bersama oleh banyak delegasi negara. Hukum internasional yang telah dibagikan ke seluruh dunia dan diratifikasi, mengikat bagi negara yang meratifikasinya. Sally Merry (2005) memperlihatkan bagaimana ide-ide keadilan dari perspektif perempuan lokal, berasal dari berbagai bangsa, dinegosiasikan untuk bisa masuk ke dalam pembahasan perumusan instrumen hukum internasional.

Penting untuk dicatat suatu risalah dari persidangan internasional dalam rangka proses kelahiran Konvensi CEDAW. Gagasan perumusan Pasal 14 dalam Konvensi tersebut, yaitu mengenai larangan diskriminasi terhadap wanita pedesaan dilahirkan oleh seorang putri Indonesia, Ibu Suwarni Saljo bersama rekannya yang berkebangsaan India. Hal ini menunjukkan bahwa globalisasi tidak bersifat *centrifugal*, tetapi juga *centripetal*. Nilai-nilai dari ruang politik dan konteks lokal dapat diadopsi dan menjadi instrumen hukum internasional. Contoh lain adalah program internasional yang dikenal sebagai MDGs (*Millenium Development Goals*) dan SDGs (*Sustainable Development Goals*), yang diadopsi menjadi program negara-negara anggota PBB.

Ketika hukum dari 'luar' masuk ke dalam wilayah nasional, maka tanggapan bisa beragam, bisa jadi hukum internasional akan direproduksi, meskipun mungkin tetap dianggap sebagai hukum asing. Atau, bisa juga hukum 'asing' itu menjadi hukum hibrida, melebur, dan terserap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam struktur hukum nasional. Gambaran mengenai hal ini banyak sekali ditemukan dalam hukum Indonesia, khususnya dalam bidang hak asasi manusia dan hak asasi perempuan yang terbit sesudah era Reformasi sampai hari ini.

3. Upaya Penghapusan Diskriminasi Melalui Program Universitas

Kelompok Kerja *Convention Watch* atau CEDAW *Convention Watch Working Group*, Universitas Indonesia didirikan pada 1994. Misinya adalah memperkuat implementasi Konvensi CEDAW di Indonesia. Kelompok kerja ini merupakan kolaborasi dari individu dengan beragam latar belakang keilmuan, profesi, dan organisasi. Ada yang dari universitas, lembaga swadaya masyarakat, lembaga bantuan hukum perempuan, para penegak hukum (hakim, jaksa, polisi) serta advokat.

Sebagai lembaga nirlaba, kelompok kerja ini bertujuan untuk: (1) membangun kesadaran dan pengetahuan tentang Konvensi CEDAW di antara perempuan dan masyarakat umum, (2) melakukan penelitian untuk mendukung perumusan kebijakan dan legislasi khususnya yang berdampak terhadap kehidupan perempuan, (3) memberdayakan aparat penegak hukum (jaksa, hakim, polisi), (4) mengarusutamakan gender dalam kurikulum fakultas hukum universitas seluruh Indonesia baik publik maupun swasta, dan (5) memantau implementasi Konvensi CEDAW di Indonesia.

Selama sekitar 30 tahun kelompok kerja ini melakukan berbagai kegiatan dalam ranah yang menjadi tujuannya. Ditambah lagi, secara kolaboratif menyusun dan mengadvokasi sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) bersama lembaga perempuan yang lain. Kelompok Kerja *Convention Watch* UI ini juga melahirkan generasi muda yang meneruskan kerja kolaboratif bersama Jaringan Masyarakat Sipil dan Komnas Perempuan dalam mengadvokasi lahirnya instrumen hukum yang sekarang diberi nama sebagai (Rancangan) Undang-Undang Tindak Pidana Penghapusan Kekerasan Seksual. Beberapa kegiatan yang telah dilaksanakan oleh Kelompok Kerja ini adalah:

1) Sosialisasi Konvensi CEDAW

Sosialisasi dilakukan terhadap kelompok strategis melalui berbagai kegiatan.

(a) Pelatihan untuk para jaksa (1999-2005).

Kami menyelenggarakan perkuliahan yang terintegrasi dengan kurikulum Diklat Kejaksaan. Pelatihan ini diberlakukan bagi para jaksa muda atau jaksa yang akan naik pangkat. Selama enam tahun setidaknya kami sudah melatih sekitar 3800 jaksa.

(b) *Workshop* tentang “*Trafficking* Perempuan dan Anak”, dan “Kekerasan terhadap Perempuan” bagi para penegak hukum (1999-2002). Selama tiga tahun kami melakukan *workshop* tersebut di beberapa kota seperti Jakarta, Yogyakarta, Solo, dan Manado. *Workshop* di Manado diikuti dengan pelatihan terhadap kepala desa dari beberapa daerah untuk memberantas perdagangan perempuan di Sulawesi Utara yang sekitar masa itu cukup marak. Hal ini sangat ironis karena banyak perempuan di Sulawesi Utara yang tamat SMA, tetapi kasus *trafficking* sangat marak dan para penegak hukum umumnya sukar membedakan antara “mencari kerja” dan *trafficking*, karena mereka tidak memiliki kepekaan gender.

(c) Berbagai kegiatan lain berdasarkan kerjasama dengan universitas dan lembaga di daerah adalah:

- Memfasilitasi pembuatan desain Peraturan Daerah tentang Perlindungan bagi Perempuan Buruh Migran di Nusa Tenggara Barat (bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Mataram),
- *Workshop* tentang *Trafficking* Perempuan dan Anak bagi para penegak hukum di beberapa kota, seperti Purwokerto (bekerjasama dengan Universitas Jenderal Soedirman),
- Kompetisi *Moot Court* dengan perspektif perempuan di antara para mahasiswa hukum di berbagai universitas di Jakarta, Jabodetabek, Yogyakarta, dan Aceh.

(d) Publikasi tentang berbagai isu tematik dalam ranah studi perempuan dan hukum berupa beberapa buku (bekerjasama dengan penerbit Pustaka Obor Indonesia dan Alumni Bandung), berbagai tulisan jurnal, dan *policy brief*.

2) Memantau Implementasi Konvensi CEDAW

Pemantauan dilakukan melalui berbagai aktivitas seperti di bawah ini:

(a) Melakukan penelitian khusus berfokus pada Pasal 11 Konvensi CEDAW tentang larangan diskriminasi terhadap perempuan di tempat kerja. Selama tiga tahun dilakukan beberapa penelitian tentang:

- Pengarusutamaan prinsip Konvensi CEDAW dalam hukum perburuhan di Indonesia. Hasilnya menunjukkan bahwa sebagian besar prinsip CEDAW terakomodasi dalam banyak instrumen hukum perburuhan di Indonesia. Persoalan terletak pada implementasinya yang tidak jalan.
- Implementasi Pasal 11 Konvensi CEDAW di beberapa industri, seperti industri sepatu N. Hasilnya adalah banyak unsur dalam Pasal 11 Konvensi CEDAW tidak terimplementasi dengan baik, seperti larangan diskriminasi soal status perkawinan perempuan, cuti hamil yang tetap dibayar, standar keselamatan dan keamanan di tempat kerja, tunjangan keluarga bagi perempuan bekerja yang harus dibayar, pengadaan tempat penitipan anak selama perempuan bekerja, dan usia pensiun yang tidak diskriminatif.
- Penelitian tentang Jaringan Aktor Penentu Kebijakan, juga di industri sepatu N. Tujuan dari penelitian ini adalah mencari tahu siapakah aktor yang paling didengar suaranya dalam jaringan buruh, sehingga sosialisasi Pasal 11 Konvensi CEDAW dapat dilakukan melalui dirinya.
- Pada masa ini, kami juga mengadvokasi para pramugari Garuda yang dipensiunkan ketika umurnya 46 tahun, padahal hukumnya mengatur pensiun karyawan BUMN adalah 56 tahun. Mereka dirugikan karena hilangnya masa kerja selama 10 tahun, hanya karena dianggap perempuan umur 46 tahun dan kehilangan kecantikannya. Bersama dengan LBH Jakarta kami bersiap menempuh proses peradilan untuk memperjuangkan kasus ini, setelah sebelumnya beraudiensi dengan berbagai kementerian dan DPR. Namun, akhirnya Direktur Garuda memberi solusi dengan membolehkan opsi apakah pramugari yang berumur 46 tahun akan melanjutkan bekerja atau mengambil pensiun.

(b) Melakukan Studi Ruang Sidang dan Pemantauan dengan Perspektif Keadilan Gender. Penelitian ini memantau sepuluh kasus persidangan yang menjadikan perempuan sebagai subyek hukum dengan standar pemantauan khusus. Pemantauan persidangan dilakukan di pengadilan yang terletak di Jakarta, Tangerang, dan Depok. Ternyata dalam persidangan dapat dijumpai adanya bias laki-laki di kalangan para penegak hukum ketika pihak berperkaranya adalah perempuan. Misalnya, perempuan yang ditangkap dan dipenjarakan dalam kasus "pengguguran atau pembunuhan bayi", tanpa mempersoalkan siapakah yang menghamilinya. Demikian pula, kasus kekerasan dalam rumah tangga yang banyak tersembunyi dalam kasus perceraian. Hakim perdata otoritasnya terbatas, hanya

bisa memutuskan perceraian, tetapi kekerasan terhadap istri menjadi kejahatan yang tidak dihukum.

3) Pengarusutamaan gender dalam kurikulum fakultas hukum (1994-2010)

Program ini didorong oleh banyaknya kasus yang memposisikan perempuan sebagai korban hukum. Dari mana harus memulai mengatasi persoalan ini? Titik berangkatnya adalah ketiadaan literasi hukum di kalangan civitas akademika fakultas hukum sehingga melahirkan praktisi hukum yang tidak memiliki perspektif korban (perempuan dan anak). Kemudian, kami membuat program *Engendering Faculties of Law's Curriculum* selama 16 tahun. Berbagai seminar dan *workshop* kami selenggarakan dengan mendatangi berbagai fakultas hukum dari Aceh sampai Papua. Tujuannya adalah agar mendorong para dosen hukum untuk membuat mata kuliah baru "Gender dan Hukum" atau "Perempuan dan Hukum" seperti yang sudah kami miliki di Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak 1992. Atau, mereka bisa mengintegrasikan prinsip dan pasal dalam Konvensi CEDAW dalam berbagai perkuliahan mereka sendiri seperti hukum pidana, hukum perdata, hukum perburuhan, dan banyak lagi.

Kami melakukan evaluasi dan pemantauan terhadap keberhasilan program tersebut, dan mendapati berbagai pembelajaran yang penting. Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih di Papua dan Universitas Sebelas Maret di Solo, Jawa Tengah, memberikan *best practices* dalam program ini. Dua dekan di kedua fakultas tersebut langsung memutuskan membuka mata kuliah Gender dan Hukum segera setelah kami melakukan seminar dan *workshop* di universitas mereka. Memang peranan pemimpin universitas dan fakultas sangat penting dalam menentukan keberhasilan program ini.

Evaluasi ke Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) memberi pengalaman yang menarik juga. Setelah program berlalu dua tahun ternyata mereka belum melakukan apapun. Alasannya adalah kuliah ini tidak akan ada peminatnya karena isu gender dan hukum belum menjadi perhatian. Kemudian seorang dosen senior meminta saya untuk masuk ke kedua kelasnya dan memberikan kuliah umum tentang Gender dan Hukum. Setelah kuliah usai saya bertanya kepada para mahasiswa di kedua kelas itu: Apakah Saudara membutuhkan kuliah semacam ini? Secara mengejutkan seratus persen mahasiswa mengacungkan tangannya tanda setuju. Pertanyaan berikutnya adalah apakah statusnya adalah kuliah wajib atau kuliah pilihan? Sekitar 70% di masing-masing kelas itu, mahasiswa menginginkan kuliah ini sebagai kuliah wajib. Ketika itu di kelas hadir para dosen mereka dan tidak lama kemudian Fakultas Hukum USU memiliki kuliah Gender dan Hukum juga.

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala di Aceh secara khusus meminta kami untuk mengadakan seminar dan *workshop* pengarusutamaan gender dalam kurikulum fakultas hukum bagi lima fakultas hukum yang ada di Aceh. Selama satu tahun kami pulang pergi ke Aceh melakukan program ini, seperti yang kami lakukan di fakultas hukum yang lain. Pihak universitas juga meminta dibuatnya kompetisi *Moot Court* (peradilan semu atau simulasi peradilan) dengan

kasus-kasus hukum perempuan dan dimainkan dengan perspektif perempuan. Untuk bisa membuat kompetisi yang bertahap-tahap ini kami membutuhkan melakukan pelatihan untuk para mahasiswa peserta kompetisi dan dosen pembimbing mereka. Kesulitan yang kami alami adalah program ini dilakukan persis sesudah rakyat Aceh menghadapi bencana besar Tsunami dengan segala dampaknya.

Program pengarusutamaan gender dalam kurikulum hukum ini sangat mengesankan karena menghasilkan capaian, seperti:

- (a) Terbentuknya jejaring dengan lebih dari 100 fakultas hukum, di antaranya ada dua atau tiga fakultas ilmu sosial dan fakultas pertanian di berbagai universitas di seluruh Indonesia,
- (b) Para dosen yang sebelumnya kami dukung untuk melakukan pertemuan di wilayah bergantian, dengan inisiatifnya sendiri membentuk Asosiasi Pengajar Gender dan Hukum Seluruh Indonesia pada 2004 di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang diikuti oleh pertemuan tahunan dalam waktu yang panjang,
- (c) Saat ini sudah ada sekitar 75 fakultas hukum yang memiliki mata kuliah Gender dan Hukum atau dengan berbagai nama yang berbeda,
- (d) Program ini juga diikuti oleh kegiatan kompetisi *Moot Court* di antara para mahasiswa hukum yang dilakukan di Jakarta (Fakultas Hukum UI), Yogyakarta (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia), dan Aceh seperti sudah disebutkan.

4) Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Berdasarkan berbagai penelitian dan advokasi selama bertahun-tahun, bersama dengan Komnas Perempuan, LBH Apik dan Derap Warapsari, kami menginisiasi terbentuknya Sistem Peradilan Pidana Terpadu. Inti gagasannya adalah membangun suatu sistem satu pintu dalam menangani korban kekerasan, yang terintegrasi antara layanan hukum dan layanan kesehatan di rumah sakit. Pusat layanan ini akan dilengkapi dengan aparat penegak hukum yang bersertifikat dalam studi gender dan hukum. Namun, program ini belum sepenuhnya dapat diimplementasikan seperti cita-cita semula.

5) Advokasi Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual

Indonesia menghadapi problem hukum yang serius untuk dapat memberi perlindungan bagi para perempuan dan anak korban kekerasan. Dalam hukum pidana warisan Belanda, kekerasan seksual ditempatkan sebagai kejahatan kesusilaan. Padahal kekerasan seksual adalah kejahatan kemanusiaan, karena korban berpotensi kehilangan nyawa dan masa depannya. Hukum acara pidana juga membebankan pembuktian kepada korban (dan keluarganya), yang dalam praktiknya amat sulit karena kendala psikologis, sosial, dan kultural bagi korban untuk bergegas pergi ke rumah sakit dan melapor polisi. Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual (sekarang menjadi UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual) sudah sembilan tahun "mangkarak" di DPR dan selalu mengalami politisasi dalam segala bentuk. Sungguhpun setiap hari ada korban-korban kekerasan seksual yang berjatuhan, RUU ini tidak kunjung disahkan. Kita tidak memiliki instrumen hukum yang memadai untuk melindungi korban kekerasan seksual,

kecuali Permendikbud No. 30 Tahun 2021 yang ditujukan bagi civitas akademika universitas di seluruh Indonesia.

Kesesatan yang terus digaungkan oleh kalangan politisi tertentu adalah dua unsur penting dalam konsep kekerasan seksual, yaitu soal ketiadaan *consent* (kesukarelaan, persetujuan) dan kekerasan seksual. Tindakan yang dilakukan pelaku terhadap korban dengan tanpa *consent* adalah pemaksaan dan kejahatan. Namun, seakan ketiadaan *consent* terjadi sebatas apabila korban berada dalam kondisi di bawah umur, sakit, menyandang kecacatan fisik atau mental, tidak dalam keadaan sadar, atau berada di bawah tekanan.

Seharusnya, dalam kondisi semacam ini, apabila korban tidak bereaksi, tidak mengatakan apapun, maka tindak kejahatan kekerasan seksual harus dianggap tetap terjadi. Unsur kedua, adalah relasi kuasa antara pelaku dan korban, misalnya, karena lebih senior, lebih dihormati karena posisinya seperti tokoh agama, guru, dosen, polisi, dan sebagainya.

Definisi kekerasan seksual tanpa menyertakan kedua unsur ini adalah tidak realistis. Namun, kedua unsur ini terus menerus dipolitisasi, sampai akhirnya RUU ini dikeluarkan dari Program Legislasi Nasional Tahun 2020. Reaksi masyarakat sangat keras, mereka membuat Sidang Rakyat melawan para wakil rakyat di parlemen. Selama empat hari, siang dan malam, organisasi masyarakat sipil dari Aceh sampai Papua bergantian menyuarakan kekerasan seksual di wilayah masing-masing. Mereka menyuarakan segala bentuk kekerasan seksual, siapa pelakunya, dan bagaimana dampaknya bagi korban. Barulah pada akhir 2021, Presiden menyerukan agar RUU ini segera disahkan.

4. Penutup

Para ilmuwan universitas bisa berbuat apapun untuk turut serta menghentikan diskriminasi terhadap perempuan dan anak. Setidaknya, mereka bisa menyediakan upaya literasi hukum bagi para penegak hukum, dosen hukum, dan para mahasiswa hukum serta masyarakat luas, melalui berbagai program berbasis universitas. Kolaborasi interdisiplin dan transdisiplin di kalangan ilmuwan dan berbagai pihak dalam masyarakat selalu dapat dilakukan. Universitas sebagai rumah produksi ilmu pengetahuan dapat menyediakan *evidence based* data bagi upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Masa depan masyarakat yang adil dan bebas dari rasa takut adalah bagian dari tanggung jawab para ilmuwan. Dalam hal ini karakter kepemimpinan di universitas dan fakultas akan sangat menentukan apakah upaya kemanusiaan semacam itu dapat diwujudkan.

Referensi

- Bavinck, M. dan Woodman, G. (2009). Can there be Maps of Law? dalam Benda-Beckmann, F., Benda-Beckmann, K., Griffiths, A. (eds), *Spatializing Law: An Anthropological Geography of Law in Society*. England: Ashgate, hlm. 195-2018.
- Benda-Beckmann, F., Benda-Beckmann, K., Griffiths, A. (2009). Space & Legal Pluralism: An Introduction, dalam Franz Benda-Beckmann, Keebet Benda-Beckmann, Anne Griffiths (eds), *Spatializing Law: An Anthropological Geography of Law in Society*. England: Ashgate, hlm. 1-30.
- Benda-Beckmann, F., Benda-Beckmann, K., Griffiths, A. (2005). Mobile People, Mobile Law: An Introduction dalam Franz Benda-Beckmann, Keebet Benda-Beckmann, Anne Griffiths (eds), *Mobile People, Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Aldershot & Burlington: Ashgate, hlm. 1-26.
- Benda-Beckmann, F. von (1985), Some Comparative Generalizations about the Differential Use of State and Folk Institutions of Dispute Settlement dalam Allot, A. dan Woodman, G. R. (eds.), *People's Law and State Law, The Bellagio Papers*. Dordrecht: Foris Publications.
- Commission on Legal Empowerment. (2008). Making the Law Work for Everyone, Vol I. Report of the Commission on Legal Empowerment (UNDP & CLEP).
- Commission on Legal Empowerment. (2008). Making the Law Work for Everyone, Vol II. Report of the Commission on Legal Empowerment (UNDP & CLEP).
- Drury, G. (2011). *The Wisconsin Idea: The Vision that Made Wisconsin Famous*. Dapat diakses di: <https://morgridge.wisc.edu/wp-content/uploads/sites/4/2017/02/wi-idea-history-intro-summary-essay.pdf>, diunduh pada 18 Februari 2022.
- Griffiths, J. (1986). What is Legal Pluralism, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 24.
- Kang, M., Lessard, D., Heston, L., Nordmarken, S. (2017). Introduction to Women, Gender, Sexuality Studies. University of Massachusetts Amherst Libraries. Dapat diakses di: <https://openbooks.library.umass.edu/introwgss/>, diunduh pada 2 Maret 2022.
- Merry, S. E. (2005). Human Rights and Global Legal Pluralism: Reciprocity and Disjuncture, dalam Benda-Beckmann, F., Benda-Beckmann, K., Griffiths, A. (eds.), *Mobile People Mobile Law: Expanding Legal Relations in a Contracting World*. Aldershot & Burlington: Ashgate.
- Merry, S. E. (1988). Legal Pluralism, *Law and Society Review, Volume 22*, hlm. 869-896.
- Moore, S. F. (1983), Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study, dalam Moore, S. F. (ed.), *Law as Process: An Anthropological Approach*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Sulistyowati, I. (2014). Akses Keadilan dan Migrasi Global: Kisah Perempuan Indonesia Pekerja Domestik di Uni Emirat Arab. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia
- Sulistyowati, I. (2012). Pluralisme Hukum dalam Perspektif Global. 2012, dalam Bedner, Irianto, Otto & Wirastrri, *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan, hlm. 157-170.

PROBLEMATIKA PENGATURAN PERLINDUNGAN KELOMPOK MINORITAS KEAGAMAAN

Antoni Putra

Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

antoniputra94@gmail.com

Abstrak

Perlindungan kelompok rentan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dilindungi dalam instrumen hukum internasional dan memiliki kedudukan yang kuat dalam konstitusi Indonesia. Persoalannya, dalam kerangka hukum undang-undang nasional, perlindungan tersebut masih memiliki sejumlah masalah yang menyebabkan banyak kelompok yang tidak terakomodir, termasuk di dalamnya adalah kelompok minoritas keagamaan. Akibatnya, diskriminasi terhadap kelompok rentan yang tidak masuk dalam kategori kelompok rentan dalam undang-undang tersebut terus terjadi. Oleh sebab itu, advokasi penghapusan diskriminasi terhadap kelompok rentan secara umum dan kelompok minoritas keagamaan secara khusus harus diarahkan pada pembentukan undang-undang baru yang inklusif atau merevisi undang-undang HAM dengan cara memperluas cakupan kelompok yang termasuk kelompok rentan.

Kata Kunci: Kelompok Rentan, Minoritas Keagamaan, Undang-Undang, Kategori.

1. Pengantar

Indonesia adalah negara hukum¹ yang secara konstitusional ditegaskan melalui Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 yang menunjukkan bahwa komitmen negara hukum tersebut merupakan prinsip dasar dalam berbagai aspek kehidupan bernegara (Utama, 2019: 1). Termasuk di dalamnya adalah persoalan perlindungan bagi kelompok rentan.

Bila merujuk pada istilah negara hukum, *Rule of Law*² dan *Rechtsstaat*³ merupakan dua istilah umum yang digunakan untuk menyebut suatu negara hukum. Walaupun menggunakan konotasi yang berbeda, tetapi keduanya tidak mengandung perbedaan signifikan dari segi makna. *Rule of Law* dan *Rechtsstaat* merujuk pada tindakan-tindakan konstitusional yang dilakukan oleh negara, baik itu tindakan politik pemerintah dalam mengambil kebijakan dan termasuk kegiatan legislatif yang dapat diperiksa oleh pengadilan dengan prinsip peradilan yang merdeka (Marzuki, 2010: 21). Kedua istilah tersebut sama-sama memberikan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam teori negara hukum, setiap orang dapat berkontribusi dan memberikan masukannya terhadap negara, maupun produk hukum yang dihasilkan, baik dalam negara yang mendasarkan kepada tradisi Eropa Kontinental (*rechtsstaat*) maupun tradisi Anglo Saxon (*rule of law*) (Friedman, 1960: 456).

Dalam tradisi *rechtsstaat*, Friedrich Julius Stahl (1802-1861) mengemukakan ciri-cirinya, yaitu: adanya penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia; adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan; adanya pemerintahan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan; dan adanya penyelesaian sengketa melalui sebuah sistem peradilan. Dalam tradisi Eropa Kontinental yang menganut sistem hukum *civil law*, unsur-unsur yang harus ada dalam sebuah negara hukum *rechtsstaat* adalah: adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia; pemisahan kekuasaan; pemerintahan berdasar atas UU; dan peradilan administrasi (Marzuki, 2010: 22).

Sementara itu, *rule of law* adalah konsep payung untuk melindungi warga negara terhadap kekuasaan negara (Irianto, 2020: 15). Substansi *rule of law* dikelompokkan dalam tiga kategori yaitu, (1) prosedural, (2) substantif, dan (3) mekanisme kontrol (Irianto, 2020: 15). Unsur yang harus ada dalam *rule of law* adalah: adanya supremasi hukum; adanya persamaan di depan hukum; dan adanya konstitusi yang berdasarkan atas HAM (Marzuki, 2010: 22). Sementara itu, Albert Venn Dicey

1 Oleh banyak ahli konsep negara hukum (*the rule of law*) dan demokrasi dianggap sebagai “essentially contestable concept” karena bersifat evaluatif dan bergantung pada isu-isu normatif, ketidaksepakatan. Fallon menyatakan bahwa *The Rule of Law is a historic ideal, and appeals to the Rule of Law remain rhetorically powerful. Yet the precise meaning of the Rule of Law is perhaps less clear than ever before. Many invocations are entirely conclusory, and some appear mutually inconsistent.* Richard H. Fallon, Jr. “The Rule of Law” as a Concept in Constitutional Discourse”, *Columbia Law Review*, Vol. 97, No. 1 (Jan., 1997), pp. 1-2, 7. Baca juga Baca Jeremy Waldron, “Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)?” (2002) 21 *Law & Phil.* 137; Menurut Tamanaha, *the rule of law* adalah gagasan yang populer secara universal sulit dipahami (*the rule of law is that this universally popular notion is elusive — seemingly hard to pin down*). Brian Z. Tamanaha “The History and Elements of The Rule of Law”, *Singapore Journal of Legal Studies* [2012] 232-247

2 Di Indonesia, istilah *the rule of law* sering dipadankan dengan istilah negara hukum, atau *rechtsstaats* dalam bahasa Belanda. Sejumlah sarjana hukum Indonesia menggunakan istilah negara hukum sebagai padanan *the rule of law*. Sebagai bacaan rujukan yang ditulis para sarjana hukum dimaksud, penulis ingin menyebut: Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Bam, cetakan keenam, 1986); Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: PT Ichtiar Bam van Hoeve, 1994); Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1985); Todung Mulya Lubis, *In Search of Human Rights, Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993); dan Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1995)

3 Gagasan *Rechtsstaat* dalam suasana liberalisme dan kapitalisme tumbuh di Eropa pada sekitar abad ke-18 yang dipelopori oleh Immanuel Kant yang mengidealkan paham *laissez-faire*, *laissez-aller* dan gagasan negara jaga malam (*nachwachterstaat*). Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi, Cet. I*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), hlm 90.

(1835-1922) mengemukakan ciri-ciri *rule of law* yang dianut oleh negara-negara dengan tradisi *Anglo Saxon*, yaitu: adanya larangan kesewenang-wenangan dari otoritas politik negara; adanya persamaan di depan hukum; dan adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.

Dalam konteks ini, Indonesia bukan sekadar negara yang hanya terdiri atas hukum saja, melainkan memiliki konsekuensi logis pada proses pembentukan UU yang mengharuskan pembentuk UU patuh terhadap ketentuan formil dan materiil pembentukan peraturan perundang-undangan agar menghasilkan produk hukum yang sesuai dengan apa yang diamanatkan UUD dan memiliki kualitas yang baik untuk mengatur kehidupan bernegara.⁴

Meski secara konstitusional Indonesia ditegaskan sebagai negara hukum, tetapi pada tataran implementatif masih terdapat sejumlah persoalan pelik yang belum terselesaikan. Terutama menyangkut dengan perlindungan terhadap HAM yang hingga kini masih meninggalkan celah pelanggaran. Salah satu kelompok yang masih sering mendapatkan perlakuan diskriminasi adalah kelompok minoritas keagamaan. Padahal, dalam sebuah negara hukum yang memberikan perlindungan terhadap HAM, setiap orang haruslah diperlakukan sama di depan hukum dan kesamaan hak asasi manusia adalah hak konstitusional semua warga negara (Sodiqin, 2021: 32).

Diskriminasi yang terjadi pada kelompok minoritas keagamaan tersebut tidak lepas dari adanya faktor ketidakefektifan hukum. Menurut Friedman, hal ini dapat disebabkan oleh tiga faktor, yaitu: substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*) (Friedman, 2009: 32). Tiga faktor ini dijabarkan oleh Soerjono Soekanto menjadi lima faktor, yaitu: aturan hukum, penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat tempat berlakunya hukum, dan budaya hukum (Soekanto, 2008: 8).

Kendati kerap menjadi sasaran diskriminasi, marginalisasi hingga eksploitasi, kelompok rentan masih menjadi konsep yang dipahami secara samar-samar di Indonesia. Perdebatan tentang populasi masyarakat seperti apa yang tergolong rentan selalu mewarnai diskursus tentang kelompok rentan. Dalam tataran kebijakan, persoalan tersebut muncul diduga berkat belum memadainya pengaturan perihal perlindungannya.

Dalam aspek ketersediaan instrumen hukum perlindungan kelompok minoritas keagamaan, Indonesia termasuk yang tertinggal. Pemetaan yang dilakukan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) menggunakan metode penelusuran kata kunci menemukan 63 produk setingkat undang-undang, dengan 17 diantaranya adalah produk ratifikasi, yang memiliki materi pengaturan terkait masyarakat rentan. Meskipun angkanya terbilang banyak, belum ditemukan satupun definisi yang memuaskan tentang kelompok rentan sejak 1946 hingga sekarang. Ketimbang meletakkan pengertian dalam ketentuan umum, produk legislasi yang kerap jadi rujukan dalam perlindungan kelompok rentan kerap hanya menuliskan contoh-contoh kelompok rentan saja, tanpa memasukkan kelompok minoritas keagamaan menjadi salah satunya.

4 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019, hlm 24.

Berdasarkan hal tersebut di atas, melalui tulisan ini penulis hendak menjabarkan problematika pengaturan perlindungan kelompok rentan dalam undang-undang nasional. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yang dikreasikan dengan data-data empiris yang diperoleh selama penelitian dan penulisan dilakukan.

2. Pembahasan

1) Konstitusionalisme Perlindungan Kelompok Minoritas Keagamaan

Perlindungan kelompok minoritas keagamaan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang secara normatif diakui dan dilindungi dalam instrumen hukum internasional dan memiliki kedudukan hukum yang kuat secara konstitusional. Hak asasi manusia merupakan nilai-nilai universal yang telah diakui secara universal. Berbagai instrumen internasional telah mewajibkan negara-negara peserta untuk memberikan jaminan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia (Asrun, 2016: 134).

Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum yang selama ini ditegaskan dalam UUD 1945. Di mana konsep negara hukum selalu berkaitan erat dengan demokrasi yang sejatinya terus berkembang⁵ dan terus diperdebatkan.⁶ Di mana dalam dua konsep tersebut diintrodusir perlindungan hak warga negara, karena perlindungan hak asasi adalah satu elemen dalam cita negara hukum dan perlindungan hak warga negara merupakan manifestasi kedaulatan rakyat yang merupakan unsur penting dalam konsep demokrasi.

Sebagai negara hukum yang demokratis, Indonesia telah meratifikasi berbagai instrumen hukum internasional menyangkut hak asasi manusia, mulai dari *International Convention on the Political Rights of Women* (Undang Undang No. 68 Tahun 1958), *International Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women* (Undang-Undang No.7 Tahun 1984), *International Convention on the Rights of Child* (Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990), *International Convention against Apartheid in Sports* (Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1993), *International Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Undang-Undang No. 5 Tahun 1998), *International Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Undang-Undang No. 29 Tahun 1999), *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Undang-Undang No. 11 Tahun 2005), *International Covenant on Civil and Political Rights*

5 The Rule of Law sebagai konsep dinamis antara lain dimuat dalam Deklarasi Delhi 1959 yang menyebutkan "The concept of the Rule of Law is that the law is not static, but rather dynamic and evolving. The Rule of Law is not simply about enforcing rules, but also is aimed at preserving fundamental principles. Thus, the Rule of Law safeguards and advances not only the civil and political rights of the individual in a free society, but equally concerns the social, economic, educational and cultural conditions for realising man's legitimate aspirations and dignity.". The International Congress of Jurists, "The Rule of Law in a Free Society", New Delhi, India 5th - 10th January 1959.

6 Sebagai sebuah "essentially contestable concept", konsep negara hukum dan demokrasi bersifat terbuka yaitu tunduk pada perbaikan berkala dalam situasi baru. Gagasan 'essentially contestable concept' diperkenalkan oleh W.B. Gallie dalam tulisannya "Essentially Contested Concepts", yang dimuat dalam Proceedings of the Aristotelian Society, (56, 1956). Menurut W.B. Gallie, essentially contestable concept "inevitably involve endless disputes about their proper uses on the part of their users". Gallie menawarkan tujuh kriteria untuk mengidentifikasi, memahami, dan penalaran tentang "konsep", yaitu: (1) their appraisive character, (2) internal complexity, (3) diverse describability, (4) openness, (5) reciprocal recognition of their contested character among contending parties, (6) an original exemplar that anchors conceptual meaning, and (7) progressive competition, through which greater coherence of conceptual usage can be achieved.

(Undang-Undang No. 12 Tahun 2005), dan beberapa konvenan lainnya yang tidak disebutkan satu per satu.

Dalam konteks konstitusional, hak asasi manusia juga mendapat porsi yang komprehensif. UUD 1945 mengatur Bab tersendiri menyangkut hak asasi manusia yang terdiri dari 10 Pasal, yaitu: Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I dan Pasal 28J. Kemudian juga terdapat ketentuan Pasal 29 yang menjamin kemerdekaan terhadap tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan beribadat menurut kepercayaannya.⁷ Selain itu, komitmen perlindungan hak asasi manusia itu juga diperkuat dengan penegasan status negara hukum Indonesia yang terdapat pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Konsep negara hukum, baik *rechtsstaat* maupun *rule of law* menempatkan ide perlindungan hak asasi manusia sebagai salah satu elemen penting.

Dalam konteks perlindungan kelompok rentan, secara konstitusional, selain Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, landasan konstitusional perlindungan hukum bagi kelompok rentan adalah Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, dan Pasal 29 ayat (2).

Pasal 28D ayat (1)

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Pasal 28H ayat (2)

“Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.

Pasal 28I ayat (2)

“Setiap orang berhak bebas atas perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif”.

Perlindungan konstitusional yang lebih spesifik pada perlindungan kelompok minoritas keagamaan terdapat pada Pasal 28E dan Pasal 29 UUD 1945.

Pasal 28E ayat (1)

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”.

Pasal 28E ayat (2)

“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”.

Pasal 29 ayat (2)

“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

7 Baca Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejumlah pasal di atas sejatinya mengandung aspek umum sekaligus aspek khusus berkaitan dengan perlindungan hukum bagi setiap warga negara Indonesia. Aspek umumnya berlaku untuk semua warga negara tanpa pandang bulu, ras, agama, budaya, gender, dan lain sebagainya, sedangkan aspek khususnya menjadi pedoman dasar dijaminnya kesamaan hukum dan perlindungan dari perlakuan diskriminatif bagi kelompok rentan secara umum dan secara khusus kelompok minoritas keagamaan.

Secara konstitusional, hak untuk beragama merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Hal itu terjadi karena negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduknya untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Secara normatif, ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut di atas mengikat secara mutlak dan sekaligus menjadi dasar filosofis dan yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak hanya pembentukan undang-undang, tetapi semua jenis peraturan sebagaimana yang terdapat dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Ketentuan dalam UUD 1945 tersebut di atas, bila merujuk pada temuan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, terkonfirmasi setidaknya telah diatur dalam 63 undang-undang nasional, walaupun tidak secara spesifik menyebutkan kelompok rentan. Misalnya, seperti Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

2) Masalah Hukum Perlindungan Kelompok Minoritas Keagamaan

Masalah hukum perlindungan kelompok minoritas keagamaan di Indonesia dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, adanya substansi pengaturan yang tidak responsif. Mulai dari masalah pengertian kelompok rentan, sampai persoalan lingkup pengaturan yang masih belum memberikan perlindungan secara merata. Masih terdapat ambiguitas tentang kelompok-kelompok yang dianggap rentan di dalam undang-undang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum. Di satu sisi, suatu kelompok yang tidak terakomodir tersebut tergolong rentan, tetapi di sisi yang lain peraturan yang ada justru tidak memasukkan kelompok tersebut dalam kategori kelompok rentan. Salah satunya yang tidak masuk kedalam kategori tersebut adalah kelompok minoritas keagamaan.

Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UUHAM) menyatakan: *“Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya”*. Pada bagian penjelasan menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kelompok masyarakat yang rentan antara lain orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan ‘penyandang cacat’.⁸ Cakupan kelompok rentan yang

⁸ Penggunaan Frasa “penyandang cacat” telah ditinggalkan sejak adanya UU Penyandang Disabilitas. Sekalipun mungkin terkesan hanya mengenai tata bahasa, penggunaan istilah demikian mencerminkan adanya politik bahasa yang berstigma negatif terhadap kelompok rentan, yang mana hal ini pada gilirannya menjadi awal dari lahirnya cara pandang diskriminatif terhadap kelompok disabilitas.

terdapat dalam UU ini masih sangat sempit karena belum memasukan banyak kelompok yang sejatinya juga mengalami kerentanan.

Sementara hukum belum mendefinisikan kelompok rentan, risiko-risiko yang identik dengan kerentanan, semisal diskriminasi atau eksploitasi, bisa kita temukan pengaturannya. Istilah diskriminasi, menurut konstruksi Pasal 1 angka 3 UU HAM, terdiri dari unsur perbuatan negatif (yaitu pembatasan, pelecehan, pengucilan, dst); unsur motif (bahwa perbuatan itu didasarkan atas ras, suku agama, etnik, dan seterusnya); unsur akibat (bahwa perbuatan itu berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pada kebebasan dasar seseorang); dan unsur konteks (bahwa akibatnya berkaitan dalam wilayah sipil dan politik; ekonomi, sosial, dan budaya, atau aspek kehidupan lainnya). Hanya saja, ketentuan-ketentuan terkait diskriminasi ternyata juga masih memiliki ketidakseragaman di sana-sini. Kebanyakan undang-undang mengatur dengan merumuskan lawan kata diskriminasi—semisal dengan frasa ‘kesetaraan’, ‘persamaan hak’, dan ‘perlakuan yang adil’, dan seterusnya. Sebagian lainnya menggunakan frasa yang lebih tegas, seperti ‘anti-diskriminasi’ atau ‘non-diskriminasi’. Beberapa pengaturan datang lengkap dengan ketentuan sanksi, sedangkan sisanya tidak. Dari kedua pola pendekatan seperti itu, format pengaturan seperti apa yang lebih ideal sesuai kebutuhan kelompok rentan menjadi bahasan yang menarik didiskusikan lebih lanjut.

Sementara itu, kelompok rentan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menambahkan kategori kelompok rentan sebagai korban bencana alam dan bencana sosial (Nabila et.al, 2021: 24).

Pasal 29 ayat (1) UU 25/2009 berbunyi: *“Penyelenggara berkewajiban memberikan pelayanan dengan perlakuan khusus kepada anggota masyarakat tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.*

Sementara pada bagian penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan:
“Masyarakat tertentu merupakan kelompok rentan, antara lain penyandang ‘cacat’, lanjut usia, wanita hamil, anak-anak, korban bencana alam, dan korban bencana sosial...”

Sementara itu, bila merujuk pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, yang dimaksud dengan kelompok rentan juga masih sangat terbatas. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2), yang dimaksud dengan kelompok rentan adalah: a. bayi, balita, dan anak-anak; b. ibu yang sedang mengandung atau menyusui; c. penyandang ‘cacat’; dan d. orang lanjut usia.

Bila melihat pada substansi Undang-Undang yang berlaku, dapat ditarik benang merahnya bahwa kelompok rentan yang diakui dalam undang-undang mencakup: Lanjut usia; Bayi, Balita, Anak-anak; Fakir miskin; Wanita hamil dan menyusui; ‘Penyandang cacat’; Korban bencana alam; dan Korban bencana sosial.

Kategori kelompok rentan dalam sejumlah undang-undang tersebut di atas masih belum mengakomodir semua kelompok yang memiliki kerentanan, termasuk minoritas keagamaan. Akibatnya, subjek-subjek kelompok masyarakat tertentu yang memiliki faktor kerentanan yang sama tidak otomatis diakui sebagai subjek dengan kerentanan. *Human Rights Reference* menggolongkan kelompok rentan termasuk antara lain pengungsi (*refugees*); pengungsi internal atau *Internally Displaced Persons (IDPs)*; warga negara minoritas (*national minorities*); pekerja migran (*migrant workers*); masyarakat adat (*indigenous peoples*); anak-anak (*children*); dan perempuan (*women*) (Nabila et.al, 2021: 5). Dari sejumlah kategori yang ditetapkan *Human Rights Reference* tersebut, baru perempuan dan anak-anak yang terakomodir dalam undang-undang kita.

Persoalan tidak terakomodirnya semua kelompok rentan tersebut menyebabkan terjadinya kekosongan hukum menyangkut perlindungan terhadap kelompok rentan yang menyebabkan perlindungan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Terdapat kelompok yang sejatinya memiliki kerentanan yang tinggi, tetapi terabaikan oleh berbagai alasan. Bahkan hak-hak mereka sebagai manusia justru dengan mudahnya dilanggar. Termasuk di dalamnya adalah perlindungan terhadap kelompok minoritas keagamaan dalam menjalankan agama sesuai dengan keyakinannya.

Kedua, negara tidak konsisten dalam memberikan perlindungan terhadap kelompok minoritas keagamaan. Meski secara konstitusional hak untuk beragama merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, pada tataran implementatif, sayangnya, negara justru tidak konsisten dalam memberikan perlindungan terhadap hak atas kebebasan beragama. Prinsipnya tidak dapat dikurangi, tetapi pada praktiknya justru kerap kali memberikan pembenaran terhadap persekusi dan pelanggaran kelompok minoritas dalam menjalankan agama sesuai dengan keyakinannya.

Dalam konteks minoritas agama, misalnya, penganut Ahmadiyah, Syi'ah, dan Gafatar, Ahlul Bait Indonesia, terus mendapat perlakuan diskriminatif akibat adanya perbedaan pandangan dengan kelompok Islam mayoritas. Perbedaan paham mengenai ajaran agama ini menjadikan aliran Ahmadiyah dan aliran lainnya menjadi berselisih, sehingga pada akhirnya muncul konflik diantara aliran-aliran yang berbeda paham ini. Bahkan, terhadap kelompok-kelompok tersebut kerap mengalami pembatasan akses terhadap hak sipil dan politik, layanan publik, bahkan persekusi (Nabila et.al, 2021: 87).

Kelompok Jemaat Ahmadiyah adalah yang paling populer. Gelombang protes terhadap kelompok Ahmadiyah dibubarkan terus terjadi. Bahkan Majelis Ulama Indonesia (MUI) berulang kali mengeluarkan fatwa sesat terhadap Ahmadiyah sejak fatwa pertama dikeluarkan pada 1980.⁹ Tidak jarang, basis-basis Ahmadiyah marak menjadi sasaran amukan massa, termasuk rumah pribadi, tempat ibadah dan bahkan banyak pula Ahmadi yang mendapat serangan fisik.

Bila ditelisik pada pada konteks normatif, diskriminasi terhadap kelompok keagamaan itu terjadi akibat penegak hukum gagal menginterpretasikan undang-undang dengan baik. Beberapa

⁹ Dapat diakses di: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42642858>

pengaturan di level undang-undang, misalnya UU PNPS No. 1 Tahun 1965 yang sampai saat ini berlaku masih kerap dijadikan rujukan untuk membuat produk hukum yang diskriminatif, seperti Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri (SKB 3 Menteri). Walaupun undang-undang tersebut tidak secara spesifik menyebut Ahmadiyah atau aliran agama islam lainnya sebagai 'terlarang', tetapi pada tingkat peraturan menteri produk-produk peraturan perundang-undangan yang sangat stigmatis dan diskriminatif sering muncul, bahkan di tingkat daerah (Nabila et.al, 2021: 87).

Selain minoritas keagamaan yang berbeda dalam rumpun yang sama, yakni Islam, tindakan kekerasan dan diskriminasi juga dialami kelompok minoritas keagamaan yang berasal dari rumpun yang berbeda. Jemaat GKI Yasmin dan HKBP Filadelfia, misalnya, dilarang oleh untuk mendirikan rumah ibadah (Risdianto, 2017: 127). Hal yang sama juga terjadi di Gereja Santa Clara di Bekasi. Massa gabungan berbagai organisasi masyarakat (ormas) menolak pendirian gereja tersebut meskipun telah mendapatkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sejak 28 Juli 2015 dan juga telah mendapat rekomendasi dari Forum Kerukunan Umat Beragama Kota Bekasi yang mengklaim telah menjalankan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah (Risdianto, 2017: 127). Namun, penolakan, kekerasan, dan persekusi tetap saja terjadi.

Problematika yang terjadi dalam perlindungan kelompok minoritas keagamaan sebagaimana disebutkan di atas, selain karena undang-undang belum mengakomodir semua kelompok yang termasuk kelompok rentan, juga karena ada persoalan tidak berjalannya ketentuan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang memberikan jaminan kemerdekaan bagi setiap warga negara untuk menjalankan kepercayaannya masing-masing. Secara konstitusional, UUD 1945 telah memberikan jaminan, tetapi pada tataran implementatif, undang-undang yang ada justru absen memberikan jaminan untuk itu sehingga pelanggaran-pelanggaran terhadap hak untuk menjalankan keyakinannya sesuai kepercayaan yang dianut justru terus terlanggar.

Ketika kerangka hukum kurang memadai, tindakan negara dalam memberikan perlindungan pun kerap kali dinilai justru semakin memperburuk keadaan. Kelompok minoritas keagamaan belum mendapat perhatian serius dari Pemerintah. Hal itu tergambar dari Laporan Tahunan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (KBB) di Indonesia yang disusun The Wahid Institute (2015: 32-40), di mana negara menjadi aktor terbanyak yang melakukan pelanggaran terhadap kebebasan beragama yang pada umumnya terjadi pada kelompok agama minoritas. Peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan sepanjang 2015 terjadi sebanyak 190 peristiwa dengan 249 tindakan. Tindakan pelanggaran terbanyak dilakukan negara sebanyak 130 tindakan atau 52%. Sementara sisanya, 119 tindakan atau 48% dilakukan aktor non negara (The Wahid Institute, 2015: 32-40).

Setara institute mengungkapkan sepanjang 2020, terdapat sebanyak 180 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan dengan 424 bentuk tindakan. Jumlah peristiwa mengalami penurunan dari tahun sebelumnya, yaitu sebanyak 200 peristiwa. Namun, mengalami lonjakan dari 327 tindakan (Sigit et.al., 2021: 24) Dari 424 tindakan yang terdokumentasikan, 239 diantaranya

dilakukan oleh aktor negara, sementara 185 di antaranya dilakukan oleh aktor non negara (Sigit et.al., 2021: 28). Tindakan yang dilakukan oleh aktor non negara, seperti kelompok warga, individu, dan organisasi kemasyarakatan (ormas) (Lidwina, 2021).¹⁰

3) Rekomendasi Kebijakan Pengaturan Perlindungan Kelompok Rentan

Kebutuhan akan adanya jaminan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia timbul sejak manusia itu sadar akan hak-hak asasinya (Syofyan, 2015: 11). Perjuangan untuk menegakkan HAM akan menjadi suatu kebutuhan dan mesti selalu ada di dalam sebuah negara hukum seperti Indonesia.

Dalam konteks perlindungan kelompok rentan, minoritas keagamaan menjadi entitas sosial yang tak dapat dinafikan keberadaannya. Hampir di tiap negara, kehadiran minoritas jadi semacam keniscayaan yang tak terbantahkan di tengah hegemoni kelompok mayoritas. Keminoritasan jamak dimaknai karena keberbedaan dari yang mayoritas atas dasar identitas, baik agama, bahasa, etnis, budaya atau pilihan orientasi seksual. Jumlahnya pun biasanya tak banyak bila dibandingkan dengan penduduk di suatu negara. Oleh karenanya, ia berada pada posisi yang tidak dominan. Posisi yang subordinat ini membuat hubungan solidaritas antar anggota amat kuat guna mempertahankan identitas mereka. Lebih-lebih, entitas minoritas ini acapkali mendapat perlakuan yang memprihatinkan, termasuk di Indonesia.

Dalam menanggapi persoalan perlindungan kelompok minoritas tersebut, tidak ada cara lain selain melakukan mendorong perbaikan pada tataran regulasi. Dalam konteks ini, advokasi harus ditujukan pada upaya untuk memberikan perlindungan hukum secara menyeluruh terhadap kelompok-kelompok rentan; fokusnya mengembangkan lingkup kategori kelompok rentan hingga mencakup semua elemen masyarakat yang memiliki kerentanan, termasuk di dalamnya memasukkan kelompok minoritas keagamaan menjadi salah satu kategorinya.

Alternatif yang dapat dilakukan adalah dengan membentuk undang-undang baru yang fokus pada penghapusan diskriminasi terhadap kelompok rentan secara umum dan kelompok minoritas keagamaan khususnya. Rumusan pengertian kelompok rentan yang inklusif dibutuhkan agar pelaksanaannya memenuhi kriteria kepastian hukum, khususnya bagi penegak hukum yang selama ini kurang begitu memahami konsep tersebut.

Rekomendasi lain yang dapat ditempuh pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap kelompok rentan, khususnya kelompok minoritas keagamaan adalah dengan merevisi UU tentang HAM. Fokus revisi adalah memperluas kategori kelompok rentan yang terdapat di UU tersebut.

¹⁰ Dapat diakses di: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/04/09/intoleransi-pelanggaran-kebebasan-beragama-terbanyak-dilakukan-aktor-non-negara>

Selain itu, yang juga perlu menjadi perhatian dari pemerintah adalah keberadaan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang hingga kini masih terus dipertahankan. UU ini seringkali dijadikan alasan pembenar untuk tindakan diskriminasi terhadap kelompok minoritas keagamaan, sehingga tidak tepat bila terus dipertahankan. Menurut referensi HAM internasional, konsep penodaan agama telah dianggap bertentangan dengan HAM karena secara konsep penodaan agama dirumuskan untuk melindungi individu dari pelecehan atau penghinaan, sehingga penerapannya pada kelembagaan akan memunculkan pertanyaan tentang otoritas yang mampu menyatakan suatu tindakan dianggap sebagai penodaan atau tidak.

3. Penutup

Problematika perlindungan kelompok rentan, khususnya kelompok minoritas agama tidak dapat dilepaskan dari faktor substansi pengaturan yang ada tidak responsif, mulai dari masalah pengertian kelompok rentan sampai persoalan lingkup pengaturan yang masih belum memberikan perlindungan secara merata. Masih terdapat ambiguitas tentang kelompok-kelompok yang dianggap rentan di dalam undang-undang yang kemudian menyebabkan terjadinya kekosongan hukum, padahal hak untuk beragama merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Persoalan perlindungan kelompok minoritas keagamaan juga tidak lepas dari peran negara yang tidak konsisten dalam memberikan perlindungan terhadap kelompok minoritas keagamaan. Meski secara konstitusional hak untuk beragama merupakan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi, tetapi hak-hak untuk menjalankan agama sesuai dengan keyakinan bagi kelompok minoritas justru seringkali diperlakukan tidak adil. Prinsipnya merupakan hak asasi yang tidak dapat dikurangi, tetapi pada praktiknya kelompok penganut kepercayaan minoritas justru kerap kali dipersekusi dan menerima pelarangan-pelarangan dalam menjalankan agama sesuai dengan keyakinannya.

Dalam menghadapi persoalan di atas, langkah advokasi yang dapat dilakukan adalah mendorong perbaikan pada tataran regulasi. Dalam konteks ini, advokasi harus ditujukan pada upaya untuk memberikan perlindungan hukum secara menyeluruh terhadap kelompok-kelompok rentan; fokusnya mengembangkan lingkup kategori kelompok rentan hingga mencakup semua elemen masyarakat yang memiliki kerentanan, termasuk di dalamnya memasukkan kelompok minoritas keagamaan menjadi salah satu kategorinya.

Terdapat tiga alternatif yang dapat dilakukan, *pertama* membentuk undang-undang baru yang fokus pada penghapusan diskriminasi terhadap kelompok rentan secara umum dan kelompok minoritas keagamaan khususnya; *kedua*, merevisi UU tentang HAM dengan fokus revisi adalah memperluas kategori kelompok rentan yang terdapat di UU tersebut; *ketiga*, Pemerintah perlu mempertimbangkan keberadaan Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang seringkali dijadikan alasan pembenar untuk tindakan diskriminasi terhadap kelompok minoritas keagamaan.

Referensi

- Adji, O. S. (1985). Peradilan Bebas Negara Hukum, Cetakan Kedua. Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Andrea, L. (2021). Intoleransi, Pelanggaran Kebebasan Beragama Terbanyak Dilakukan Aktor Non-Negara, *katadata.co.id*. Dapat diakses di: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/04/09/intoleransi-pelanggaran-kebebasan-beragama-terbanyak-dilakukan-aktor-non-negara>
- Asrun, A. M. (2016). Hak Asasi Manusia Dalam Kerangka Cita Negara Hukum, *Jurnal Cita Hukum Vol.4 No.1*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta, hlm. 134.
- Asshiddiqie, J. (1998). Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi, Cet. I. Balai Pustaka, Jakarta.
- Asshiddiqie, J. (1994). Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia. PT Ichtiar Bam van Hoeve, Jakarta.
- bbc.com. (19 Februari 2018). *Kenapa Ahmadiyah dianggap bukan Islam: Fakta dan kontroversinya*. Dapat diakses di: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42642858>
- Fallon, R. H. (1997). The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse, *Columbia Law Review, Vol. 97, No. 1*
- Friedman, L. M. (2009). Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial. Nusamedia, Bandung, hlm. 32.
- Friedmann, W. (1960) Legal Theory. Steven & Son Limited, London, hlm. 456.
- Irianto, S. (2020). *Pendidikan Untuk Indonesia Masa Depan: Sebuah Catatan Kritis*, disampaikan dalam Orasi Ilmiah Dies Natalis FH UGM ke-74, hlm. 15.
- Lubis, T. M. (1993). In Search of Human Rights, Legal-Political Dilemmas of Indonesia 's New Order, 1966-1990. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Marzuki, S. (2010). Politik Hukum Hak Asasi Manusia (Ham) Di Indonesia Pada Era Reformasi, *Disertasi*. FHUII, Yogyakarta, hlm. 21-22.
- Nabila, et.al. (2021). *Laporan Studi: Pengembangan Strategi Advokasi Antidiskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.
- Nasution, A. B. (1995). Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959. PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Risdianto, D. (2017) Perlindungan Terhadap Kelompok Minoritas di Indonesia Dalam Mewujudkan Keadilan Dan Persamaan Di Hadapan Hukum, *Jurnal RechtsVinding Volume 6, Nomor 1, April 2017*, hlm. 127.
- Sigit, K. A., et.al. (2021). Intoleransi Semasa Pandemi: Laporan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2020. Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta, hlm. 24.
- Sodiqin, A. (2021). Ambiguitas Perlindungan Hukum Penyandang Disabilitas Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA Vol. 18 No. 1 - Maret 2021*, hlm. 32.

- Soekanto, S. (2008). Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Raja GrafindoPersada, Jakarta, hlm. 8.
- Suny, I. (1986). Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Cetakan Keenam. Aksara Bam, Jakarta.
- Syofyan, A. (2015). Perlindungan Hak-Hak Kelompok Minoritas Menurut Hukum Internasional dan Implementasinya di Indonesia. Fakultas Hukum Universitas Lampung, hlm. 11.
- Tamanaha, B. Z. (2012). The History and Elements of The Rule of Law, *Singapore Journal of Legal Studies*
- The Wahid Institute. (2015). Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan (KBB) di Indonesia, hlm. 32-40.
- Utama, A. P. (2019). Eksistensi Peraturan Presiden Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Bina Karya, Jakarta, hlm. 1.
- Waldron, J. (2002). Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida)? *21 Law & Phil.*

KERENTANAN LANSIA: PELANGGARAN PRINSIP DAN HAK NON-DISKRIMINASI TERHADAP LANSIA DI INDONESIA

Asmin Fransiska

Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

asmin.fr@atmajaya.ac.id

Abstrak

Indonesia memiliki populasi lansia sebesar 43,29% yang status ekonominya berasal dari rumah tangga dengan kelompok pengeluaran 40% terbawah dengan sebaran terbanyak berada di kelompok rumah tangga dengan 40% menengah, yaitu sebesar 37,4%. Sementara hanya 20% memiliki status ekonomi teratas atau sebanyak 19,31% dari total populasi di Indonesia. Selain akses ekonomi yang rendah, ketergantungan lansia atas anggota keluarga usia produktif tinggi. Belum lagi, akses layanan kesehatan dan sosial yang mereka butuhkan seringkali terhambat. Indonesia memiliki kewajiban dalam Hukum Hak Asasi Manusia untuk memastikan jaminan penghapusan diskriminasi dan memastikan negara melakukan tanggung jawabnya atas perlindungan, pemajuan dan pemenuhan HAM, terutama kepada kelompok rentan yaitu lansia. Khususnya lansia perempuan, kelompok ini memiliki kompleksitas permasalahan perlindungan atas tindakan, kebijakan dan aturan yang diskriminatif. Lansia perempuan kerap mengalami tindakan kekerasan baik secara langsung maupun tidak langsung, dari mulai kekerasan fisik, seksual, ekonomi. Padahal, lansia perempuan yang secara jumlah lebih banyak daripada lansia laki-laki memiliki beban ganda bahkan lebih. Lansia perempuan bukan hanya diharapkan bisa menjaga dirinya dan pasangannya tetapi juga memiliki kewajiban sosial dan budaya dalam memelihara anggota keluarga yang lain. Artikel ini hendak menggambarkan dan menganalisa sejauh mana kebijakan yang ada di Indonesia telah cukup untuk memastikan perlindungan dan pemenuhan HAM Lansia sesuai dengan prinsip dan hak non diskriminasi. Kedua, artikel ini akan pula memberikan gambaran bagaimana kerentanan lansia terjadi di Indonesia dan kebijakan diskriminatif atas lansia terjadi, khususnya lansia perempuan. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan mengambil data sekunder dalam demografi lansia dan berbagai literatur nasional dan internasional mengenai lansia dan demensia. Beberapa kasus yang muncul juga akan dianalisis untuk memberikan gambaran tentang problematika diskriminasi yang terjadi, khususnya lansia perempuan melalui pendekatan Hak Asasi Manusia

Kata Kunci: Hak Asasi Manusia, Kerentanan, Lansia, Nondiskriminasi, Indonesia

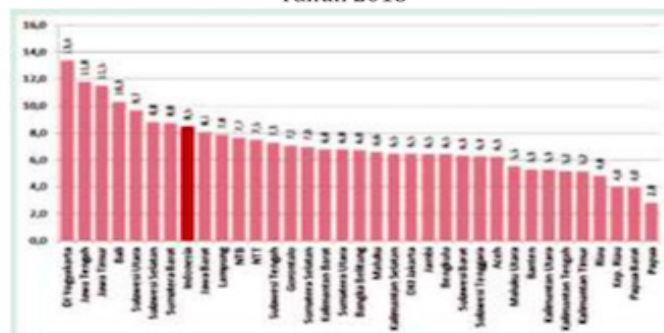
1. Pengantar

Pemerintah Indonesia mengklaim bahwa negara Indonesia akan mengalami bonus demografi, sehingga kerisauan atas *ageing population* dianggap tidak terjadi di Indonesia lebih cepat dibandingkan dengan negara-negara lain, seperti Jepang dan Negara-negara Eropa lainnya. Namun, tidak semua wilayah di Indonesia akan menerima bonus demografi. Heryana (2015: 1-16) dalam tulisannya menyebutkan bahwa *population aging* adalah kondisi di mana persentase penduduk lansia di suatu wilayah mencapai lebih dari 10% akibat perubahan struktur umur penduduk. Diawali dengan penurunan angka kelahiran total secara bertahap kemudian seiring berjalannya waktu, terjadi pergeseran struktur umur. Penduduk kelompok umur produktif (15-64 tahun) akan bertambah dan jumlah penduduk umur muda (<15 tahun) akan berkurang karena fertilitas menurun. Kondisi ketika jumlah penduduk usia produktif lebih banyak daripada penduduk usia non produktif, disebut bonus demografi. Padahal, beberapa wilayah di Indonesia lain sangatlah mungkin tidak mengalami bonus demografi karena sangat tergantung dari piramida populasi atau penduduk daerah tersebut.

Sumatera Barat adalah salah satu provinsi di Indonesia yang tidak akan mengalami bonus demografi (Andriani, Pitoyo, dan Pangaribowo, 2018: 1-15). Dengan demikian, penting bagi kita untuk merefleksikan angka pertumbuhan penduduk bukan hanya dari segi kuantitas, tetapi juga kualitas. Penduduk usia yang tidak produktif, misalnya, akan sangat bergantung pada berbagai elemen anggota masyarakat dan negara. Sayangnya, berbagai kebijakan yang muncul, cenderung melihat kelompok lansia sebagai kelompok non produktif bagi negara dan beban bagi keluarga atau masyarakat serta sedikit yang melihat potensi besar bagi lansia untuk berperan dan memiliki kualitas sosial.

Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan jumlah penduduk Indonesia pada 2020 sebanyak 270.203.917 jiwa yang tersebar dalam penduduk laki-laki sebanyak 136.661.889 jiwa dan perempuan 133.542.018 jiwa. Untuk lansia sendiri terdapat sebesar 29,3 juta orang atau 10,82% dari total penduduk di Indonesia. Jumlah populasi lansia ini akan terus bergerak dan bertambah setiap tahunnya.

Gambar 4 Persentase Estimasi Penduduk Lansia di Indonesia Tahun 2015



Sumber : Pusat Data dan Informasi, Kemenkes RI, 2015

Hal ini seiring dengan angka harapan hidup yang kian tahun kian meningkat. BPS dalam laporannya menyebutkan bahwa Usia Harapan Hidup di Indonesia hingga 2035 akan meningkat dari sebelumnya di usia 60an tahun menjadi usia 72 tahun pada 2035.



Saat ini, penduduk lansia, yaitu 43,29%, memiliki status ekonomi berasal dari rumah tangga dengan kelompok pengeluaran 40% terbawah dengan sebaran terbanyak berada di kelompok rumah tangga dengan 40% menengah, yaitu sebesar 37,4%.¹ Sementara itu, hanya 20% memiliki status ekonomi teratas atau sebanyak 19,31% dari total populasi di Indonesia. Dari data tersebut, lansia di Indonesia mayoritas pada kondisi ekonomi rendah. Persoalan kesulitan ekonomi atau akses ekonomi menambah kerentanan mereka, karena lansia bukan merupakan kelompok usia produktif untuk memperoleh pendapatan ekonomi, misalnya kesulitan dalam akses untuk memperoleh pekerjaan.

Persoalan lainnya yang mungkin muncul adalah dengan keterbatasan akses ekonomi yang dialami oleh lansia. Ketergantungan lansia sangat tinggi terhadap anggota keluarga. Dengan bertambahnya rasio ketergantungan lansia, terdapat beban yang harus ditanggung penduduk usia produktif untuk membiayai kehidupan para lansia.

Belum lagi kelompok usia lansia memiliki kerentanan atas kesehatan dan akses kesehatan. Bukan hanya dari pelayanan kesehatan, tetapi juga minimum kesehatan yang seharusnya mereka peroleh. Melihat persoalan ini, perlu adanya upaya dari negara untuk lansia yang dapat mengurangi beban ketergantungan pada kelompok usia produktif serta memastikan terpenuhinya hak atas kesehatan. Hak atas kesehatan yang seharusnya disediakan bertujuan agar lansia hidup sehat, mandiri, dan aktif dalam mengakses sumber daya ekonomi. Goldstein (2009: 7) menyebutkan bahwa penduduk lansia atau mereka yang berada pada usia non produktif menjadi beban tanggungan secara ekonomi bagi usia produktif dan semakin banyak populasi lansia, maka beban ekonomi (Menon dan Melendez, 2009: 293-305) dan sosial (Shrestha, 2000: 204-212) akan semakin membesar.

¹ BPS, dapat diakses di: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/12/23/lansia-paling-banyak-dari-ekonomi-termiskin-pada-2021>.

Persoalan utama yang muncul adalah terlanggarnya prinsip non diskriminasi dalam Hak Asasi Manusia (HAM) yang terjadi baik secara langsung maupun tidak langsung. Pembatasan akses ekonomi, akses jaminan sosial, dan juga akses memiliki properti banyak dialami oleh lansia, terutama lansia perempuan. Sistem budaya patriarki yang menempatkan perempuan menjadi objek dalam norma, budaya, dan ketentuan sosial yang didominasi oleh laki-laki memperpelik penghapusan diskriminasi. Hal ini dapat terjadi baik dilakukan secara langsung maupun tidak langsung oleh negara yang membiarkan banyak persoalan lansia perempuan tidak tertangani segera.

Artikel ini bertujuan untuk memberikan gambaran bagaimana kerentanan lansia terjadi di Indonesia dan kebijakan diskriminatif atas lansia terjadi dalam pemenuhan hak atas kesehatan, khususnya pada lansia perempuan dan lansia dengan demensia. Kedua pertanyaan riset ini akan dicoba untuk direspon melalui pendekatan hak asasi manusia. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan mengambil data sekunder dalam demografi lansia dan berbagai literatur nasional dan internasional mengenai lansia dan demensia. Beberapa kasus yang muncul juga akan dianalisis untuk memberikan gambaran tentang problematika diskriminasi yang terjadi, khususnya lansia perempuan, lansia dengan demensia dan disabilitas lainnya.

2. Pembahasan: Lansia dan Perkembangan Kebijakan Berbasis Prinsip Non-Diskriminasi

1) Lansia dan Hukum HAM Internasional

Konsep kerentanan berkembang seiring dengan bertambahnya berbagai diskursus tentang perkembangan hak asasi manusia dan konsep perlindungan manusia. Kerentanan itu sendiri memiliki berbagai tingkatan. Kerentanan juga dapat terjadi dengan berbagai kombinasi. Dalam risetnya, Barbosa dkk menjelaskan bahwa, *"The degree of vulnerability is subject to a series of combinations of elements present in physical, social and programmatic domains, as well as experiences relative to each of them in the past, and deal with the facilities and difficulties of life. The construct mentioned above helps to reflect on how the presence or absence of physical, psychological or social problems can influence quality of life and perception of health."*²

Selanjutnya, Barbosa dkk. juga menjelaskan kompleksitas kerentanan pada lansia yang membutuhkan berbagai perspektif dan juga keterkaitan antara lansia dengan pihak lain, *"Bearing in mind the complexity and multidimensionality of vulnerability, there is a need to elucidate carefully the meaning of this concept in the elderly population and thus to describe and explain the phenomena that involve vulnerability and aging. It should be emphasized that for the construction of nursing knowledge, it is necessary to analyze and structure concepts of interest for its development, as well as its theoretical-philosophical foundation, defining its attributes, definitions, antecedents and consequences"*.³

2 Lihat Keylla Talitha Fernandes Barbosa, Fabiana Maria Rodrigue Lopes de Oliveira & Maria das Gracas Melo Fernandes, Vulnerability of the elderly: a conceptual analysis, *Revista Brasileira de Enfermagem* 72(suppl 2):337-344, <https://www.researchgate.net/journal/Revista-Brasileira-de-Enfermagem-0034-7167>. Dikunjungi 1 Maret 2021.

3 Ibid.

Dalam memahami kerentanan lansia, maka analisis yang digunakan membutuhkan perspektif yang memihak dan kuat atas perlindungan. Pemahaman atas fenomena bahwa lansia merupakan kelompok masyarakat yang bergantung pada kelompok usia produktif saja tidaklah akan cukup. Sebaliknya, memahami kondisi kerentanan tanpa pendekatan pemberdayaan akan membuat kebijakan yang diambil oleh negara semakin diskriminatif, minim perlindungan, dan memberikan porsi lebih perhatian kepada kelompok lain tanpa melihat lansia sebagai subjek. Dalam riset yang dilakukan oleh Aditia Nugroho atas survei yang dilakukan atas 347 responden usia produktif antara 16 tahun hingga 30 tahun mengkonfirmasi bahwa perlindungan atas lansia membutuhkan pemahaman tentang hak asasi manusia, khususnya hak asasi lansia. Nugroho (2019) menjelaskan hasil penelitiannya sebagai berikut:

The results showed that young people fully support various activities undertaken by the elderly. But do not understand the rights of the elderly. Young people also demand the participation of the state in efforts to meet the welfare of the elderly. Young people with their characteristics are expected to be able to be involved in protecting the elderly”

Non diskriminasi merupakan prinsip sekaligus merupakan hak fundamental dalam hak asasi manusia. Prinsip ini berkembang bukan hanya diperlukan dalam mengevaluasi praktik-praktik diskriminatif, tetapi juga kebijakan dan hukum. Pemahaman atas hak non diskriminasi juga akan mampu melihat berbagai kekerasan yang muncul dan berpotensi muncul. Prinsip ini telah menjadi hukum kebiasaan internasional (*customary international law*) dan dijamin dalam DUHAM.⁴ Diskriminasi dapat terjadi secara langsung (*direct discrimination*) ataupun tidak langsung (*indirect discrimination*). Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi⁵ memberikan definisi bahwa diskriminasi rasial adalah suatu pembedaan, pengucilan, pembatasan atau pilihan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau asal usul etnik atau kebangsaan, yang bertujuan atau berakibat mencabut atau mengurangi pengakuan, perolehan atau pelaksanaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan mendasar, dalam suatu kesederajatan, di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang-bidang kehidupan kemasyarakatan lainnya.

Prinsip non diskriminasi yang berasal dari Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi secara konsep sama dengan dengan definisi yang tertuang dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, tetapi perluasan makna diskriminasi yang kemudian menjadi salah satu elemen kekerasan terhadap perempuan merupakan respons terhadap diskriminasi terstruktur yang terjadi pada perempuan. Dalam perkembangan, prinsip non-diskriminasi sebagai salah satu indikator utama dari kekerasan muncul dalam Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Diskriminasi diterjemahkan dalam Pasal 1 Konvensi tersebut: bahwa diskriminasi terhadap perempuan “*berarti setiap pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil*

4 DUHAM, - Articles 1,2(1) dan 7, ICCPR - Articles 2,3,26, ICESCR - Articles 2(2) dan 3.

5 Indonesia telah meratifikasi Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial melalui UU No. 29 Tahun 1999.

atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan”.⁶

Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi membedakan antara diskriminasi dan tindakan afirmatif⁷ yang perlu dan harus dilakukan oleh negara untuk memastikan adanya pelebaran akses dan pemberdayaan bagi kelompok yang selama ini mengalami hambatan dalam menikmati standar HAM.⁸ Afirmasi adalah perlakuan berbeda karena kondisi yang berbeda untuk mencapai hasil yang sama untuk semua individu.

Tindakan afirmasi, atau beberapa literatur menyebutnya sebagai tindakan-tindakan khusus (*special measures*), ini banyak dilakukan oleh negara dengan tertuang dalam peraturan tertulis dan bahkan Konstitusi. Afirmatif ini juga dijamin oleh Konstitusi di Indonesia dengan menyatakan bahwa “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.⁹ Pada dasarnya, kebijakan atau pengaturan tentang afirmasi haruslah memenuhi dua hal, yaitu:

1. *Special temporary measures* atau langkah-langkah khusus sementara. Afirmasi ini diberlakukan untuk kondisi subjek yang dapat diubah, misalnya terhadap perempuan. Apabila situasi hukum, budaya, dan sosial telah berubah sehingga diskriminasi terhadap perempuan tidak ada lagi, maka afirmasi harus dihentikan (Komnas HAM, 2020: 19).
2. *Reasonable accommodation* atau akomodasi yang beralasan. Dalam instrumen internasional, afirmasi ini dilakukan untuk kondisi subjek yang tidak dapat diubah/permanen, yaitu penyandang disabilitas. Di dalam Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas (ICRPD), akomodasi beralasan berarti “modifikasi dan penyesuaian yang diperlukan dan tepat dengan tidak memaksakan beban yang tidak proporsional atau tidak semestinya, jika diperlukan dalam kasus tertentu,”. Meskipun demikian, cara pandang akomodasi yang beralasan sama dengan langkah-langkah khusus sementara, yaitu hambatan yang dialami subjek bukan disebabkan kesalahan subjek tersebut melainkan kondisi lingkungan yang tidak dapat menyediakan fasilitas yang membuat subjek melampaui hambatannya (Komnas HAM, 2020: 20).

Afirmasi atau tindakan khususnya ini juga dikonfirmasi oleh CEDAW yang meminta peran negara dalam melakukan langkah-langkah progresif dan bukan regresif serta memastikan semua infrastruktur legislasi dan administrasi memastikan semua kelompok pada akhirnya memperoleh hak asasi yang sama.¹⁰ Tindakan dan praktik afirmatif inilah yang kian dikembangkan dalam diskursus mengenai lansia karena sedari awal, posisi lansia selain karena kerentanan, mereka

6 Ditetapkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 18 Desember 1979; Negara Indonesia telah menjadi peserta Konvensi melalui UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Selanjutnya disebut CEDAW.

7 Definisi tindak afirmasi ini dinyatakan pada Pasal 28H Ayat (2) UUD 1945

8 Pasal 1 ayat (4) Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial menyatakan bahwa “Langkah-langkah khusus yang semata-mata diambil untuk menjamin pemajuan kelompok ras atau etnik atau perorangan atau kelompok perorangan yang memerlukan perlindungan agar mereka dapat menikmati atau melaksanakan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan mendasar secara sederajat tidak dapat dianggap suatu diskriminasi rasial, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak mempunyai konsekuensi yang mengarah kepada berlanjutan hak-hak terpisah bagi kelompok rasial yang berbeda dan bahwa langkah-langkah tersebut tidak dilanjutkan setelah tujuannya tercapai”.

9 Pasal 28H Ayat (2) UU RI 1945.

10 CEDAW

memiliki potensi tinggi untuk tidak memperoleh penikmatan haknya karena ke-lansia-annya. Oleh karena semua individu akan mengalami fase ini, dengan melihat siklus hidup manusia yang sudah seharusnya menjadi dasar penting bagi negara-negara di manapun untuk memperhatikan hal ini.

Melihat berbagai persoalan dari segi demografi, persepsi kelompok produktif atau tanggung jawabnya terhadap lansia dan perhitungan beban negara atas kebutuhan lansia yang menyebabkan kerentanan lansia atas kebijakan dan praktik diskriminasi maka berbagai negara melakukan upaya reformasi kebijakannya untuk lebih *elderly-friendly*.¹¹

Dorongan reformasi ini digaungkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui berbagai instrumen hukum internasional baik yang sifatnya mengikat (*hard law*) ataupun tidak mengikat (*soft law*) seperti deklarasi, panduan, dan lain sebagainya. Sejak 2000an, PBB telah melahirkan berbagai ketentuan tentang perlindungan terhadap lansia. Salah satunya, dengan pertemuan dunia pertama tentang lansia pada 1982¹² yang kemudian melahirkan *the United Nations Principles of Older Persons* yang mencoba untuk memberikan berbagai prinsip yang harus diingat oleh negara dalam membuat kebijakan hingga bagaimana model perlindungan yang seharusnya dibentuk untuk menjamin perlindungan hak asasi lansia.¹³

Prinsip yang tertuang pada ketentuan tersebut adalah kemerdekaan (*freedom*), partisipasi (*participation*), perhatian (*care*), pemenuhan pribadi (*self-fulfilment*), dan harkat martabat (*dignity*). Hasil pertemuan para anggota PBB perlu dikonkretkan dengan aksi bersama yang kemudian lahir *Madrid International Plan of Action*. Berbagai perwakilan dunia hadir dalam *World Assembly on Ageing* yang kemudian membentuk *Working Group on the Human Rights of Older Person* pada 2010. Khususnya mengenai lansia perempuan, CEDAW pada 2010 memberikan penekanan khusus atas perlindungan lansia dari tindakan, praktik, dan juga kebijakan kekerasan dan diskriminasi. Pada 2011, ditunjuklah *Special Rapporteur on the Right to Health* yang fokus pada lansia dan perlindungannya.

2) Perlindungan Hukum Bagi Lansia di Indonesia

Indonesia termasuk negara peserta dalam perjanjian hukum HAM Internasional yang memuat perlindungan dan pemenuhan HAM, terutama lansia. Dalam Penjelasan Pasal 5 UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, lansia termasuk sebagai kelompok rentan. Dalam RANHAM Tahun 2021-2025 melalui Peraturan Presiden No. 53 Tahun 2021, terdapat empat kelompok yang menjadi sasaran utama, yaitu (1) Perempuan, (2) Anak, (3) Penyandang Disabilitas, dan (4) Kelompok Masyarakat Adat. Walaupun tidak memasukkan secara spesifik tentang lansia, tetapi bukan berarti lansia perempuan atau lansia dengan disabilitas tidak memperoleh perlindungan khusus.

11 Lihat berbagai kebijakan negara yang tertuang dalam WHO MiNDbank: More Inclusiveness Needed in Disability and Development: Older Persons General Policies, Laws Strategies & Plans and Service Standards, tersedia di https://www.mindbank.info/collection/topic/older_persons_general_policies_laws_strategies_plans_and_service_standards/all?page=all. Diakses 25 Februari 2022.

12 The United Nations, Report of The World Assembly on Aging, Vienna 26 July–6 August 1982, tersedia di <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/Resources/VIPEE-English.pdf>.

13 United Nations Principles for Older Persons, GA Res. 49/61, 16 Desember 1991.

Di Indonesia, terdapat UU No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lansia yang memberikan definisi lansia sebagai seseorang di atas 60 tahun dan segregasi kelompok lansia potensial dan tidak potensial. Fokus dari UU ini adalah mengenai kesejahteraan sosial dan bantuan sosial yang tidak bersifat tetap. UU ini jauh dari prinsip perlindungan, dan malahan sangat diskriminatif. UU Kesejahteraan Lansia membatasi masalah akses ekonomi lansia dan kewajiban HAM dalam konteks perlindungan manusia bersifat belas kasih (*charity*) dan bukan tanggung jawab (*obligation*). UU ini bertolak belakang dari definisi pemberdayaan karena pemberdayaan yang dimaksud adalah lansia yang berfungsi pada kegiatan-kegiatan pembangunan negara dan bukan pada kemampuan lansia sebagai seseorang yang tidak hanya programatik sifatnya.

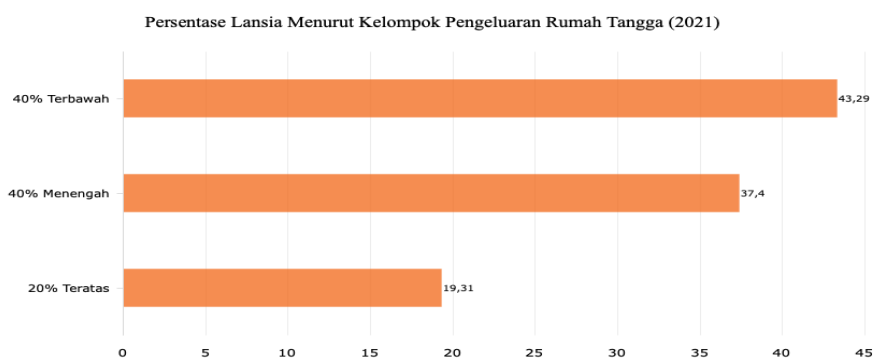
Padahal dalam Susenas BPS Tahun 2015-2019, berdasarkan Peraturan Presiden No. 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019, terdapat 122 Daerah Tertinggal di Indonesia dan pada data tahun 2020, berdasarkan Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024, terdapat 62 Daerah Tertinggal. Sementara itu, persentase Penduduk Miskin di daerah tertinggal pada 2018 berjumlah 20,49%, pada 2019 berjumlah 20,10%, dan pada 2020 berjumlah 26,43%. Artinya, populasi penduduk miskin di Indonesia kian tinggi dan tidak menurun. Data ini menunjukkan bahwa potensi kemiskinan pada populasi penduduk berhubungan erat dengan lansia, terutama lansia perempuan dan lansia yang tinggal sendiri tanpa dampingan keluarga.

Dalam Rencana Aksi Nasional Kesehatan Lanjut Usia Tahun 2016-2019 melalui Peraturan Menteri Kesehatan mencoba menganalisis situasi lansia, bagaimana kebijakan dan juga pemantauan serta evaluasi program. Salah satu analisis yang disampaikan dalam RAN Kesehatan Lansia tersebut adalah proyeksi tentang jumlah lansia yaitu pada hasil sensus penduduk tahun 2010. Hasil sensus ini menunjukkan bahwa Indonesia termasuk lima besar negara dengan jumlah penduduk lanjut usia terbanyak di dunia, yang mencapai 18,1 juta jiwa atau 7,6 persen dari total penduduk. Badan Pusat Statistik (2013) memproyeksikan, jumlah penduduk lanjut usia (60+) diperkirakan akan meningkat menjadi 27,1 juta jiwa pada 2020, menjadi 33,7 juta jiwa pada 2025, dan 48,2 juta jiwa pada 2035. RAN Kesehatan Lansia ini juga membeberkan berbagai hal yang telah dilakukan pemerintah Indonesia, yaitu selebrasi tahunan perayaan lansia dan terdapatnya UU Kesejahteraan Lansia. Di antara ketentuan ini, sedikit yang menyinggung mengenai kewajiban negara dalam melindungi, memajukan, dan memenuhi semua hak asasi lansia yang tertuang dalam hukum HAM.

3. Pembahasan: Pelanggaran Hak Asasi Lansia di Indonesia

1) Kemiskinan dan pembiaran lansia atas berbagai akses kehidupan yang layak

Persoalan mendasar lansia di Indonesia, hampir sama dengan banyak negara adalah masalah akses dan jaminan ketersediaan layanan serta sumber daya yang memungkinkan lansia tidak hanya tergantung dari bantuan negara yang sifatnya *charity* atau programatik. Kewajiban negara harus membuat lansia berdaya untuk mampu secara mandiri, dengan penuh martabat serta prinsip kebebasan menikmati hak asasinya. Salah satu yang menjadi persoalan di Indonesia adalah akses ekonomi lansia yang kebanyakan berasal dari kelompok ekonomi bawah. Jumlah lansia dengan keadaan ekonomi rendah mencapai 40% dari total lansia di Indonesia, seperti data dari BPS di bawah ini:¹⁴



Kemiskinan dan diskriminasi sangat erat kaitannya. Semakin rendah akses dan pendapat ekonomi, maka berbagai praktik diskriminasi terjadi. Diskriminasi merupakan pelanggaran hak asasi manusia manakala negara bukan saja melakukan praktik diskriminasi (*commission*), tetapi juga apabila negara melakukan pembiaran atas praktik-praktik diskriminasi (*omission*).

Kondisi kesejahteraan lansia sendiri di Indonesia, masih jauh dari perlindungan sosial. The Prakarsa melakukan penelitian pada 2020 untuk melihat kondisi kesejahteraan lansia. Hasil riset ini adalah lansia memiliki berbagai kerentanan dan keterbatasan, sayangnya perlindungan yang diterima oleh lansia ternyata jumlahnya masih sangat terbatas. Keterbatasan program dan jumlah lansia penerima manfaat menunjukkan lemahnya komitmen pemerintah baik pusat dan daerah dalam menangani permasalahan lansia. Bantuan sosial yang diterima oleh lansia juga belum mampu mencukupi kebutuhan dasar perbulan (Djamhari et al., 2021). Prakarsa juga menemukan bahwa, “meskipun lansia umumnya memiliki permasalahan kesehatan, ternyata belum seluruh lansia terlindungi jaminan kesehatan nasional. Dan belum seluruh fasilitas kesehatan *tingkat pertama ramah terhadap lansia. Lansia juga kerap menemui berbagai hambatan dalam mengakses program-program pemerintah, seperti tidak memiliki KTP, KK dan atau kesulitan mengambil sendiri*

¹⁴ Badan Pusat Statistik: persentase Lansia menurut Kelompok Pengeluaran Rumah Tangga (2021)

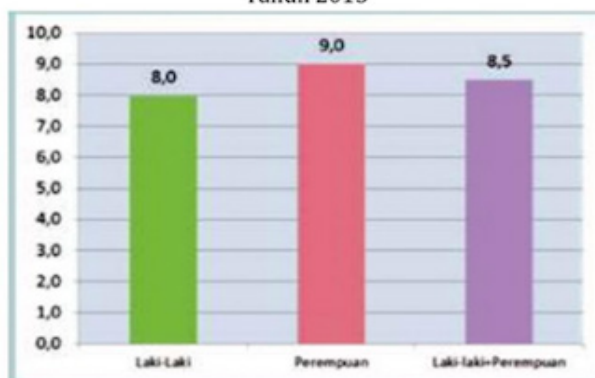
bantuannya akibat mobilitas yang terbatas. Selain itu, perlindungan hukum terhadap lansia juga belum diperhatikan bahkan kekerasan terhadap lansia kerap dianggap sebagai ranah domestik” (Djamhari et al., 2021).

Ketersediaan akses pekerjaan bagi lansia di Indonesia masih jauh dari baik. Riset menunjukkan bahwa “pekerja lansia di Indonesia mayoritas adalah perempuan, kawin, kepala rumah tangga, umur 65-74 tahun, bekerja di sektor informal, rata-rata jam kerja 34,23 jam per minggu” (Rijanta et al., 2021: 1-11). Riset yang sama menyatakan hasilnya tentang apa yang dialami lansia sehari-hari, yaitu lansia “memiliki keluhan kesehatan, pendidikan rendah, tidak memiliki jaminan sosial dan hutang” (Rijanta et al., 2021: 1-11). Disimpulkan dalam riset ini bahwa “status kerja berhubungan sedang dengan umur, jenis kelamin, status perkawinan, hubungan dengan kepala rumah tangga, jam kerja. Kemudian jaminan sosial berhubungan lemah, dan faktor lainnya (pendidikan, keluhan kesehatan, hutang, dan sektor usaha) berhubungan sangat lemah” (Rijanta et al., 2021: 1-11).

Kelemahan hubungan ini membuat kompleksitas perlindungan lansia tanpa diskriminasi menjadi sulit. Tentunya minimnya akses pekerjaan akan berimplikasi pada kesehatan dan kesejahteraan lansia dalam perumahan, air bersih serta penghidupan yang layak. Inilah sifat keterkaitan hak asasi yang satu dengan hak yang lain yang tidak dapat dipisahkan. Persoalan ekonomi semata tanpa melihat persoalan pendidikan lansia serta kesehatan lansia akan membuat berbagai program tidak koheren yang berujung pada kegagalan kebijakan programatik tersebut. M. Yusuf (2007) dalam risetnya menyatakan bahwa “Lansia dengan jaminan hari tua juga menjadi persoalan yang belum terselesaikan di Indonesia. Padahal jaminan kesejahteraan hari tua atau masa pensiun menjadi momen krusial bagi pelanggaran berbagai hak lansia yang lain kemudian. Permasalahan peranan gender dalam kehidupan ekonomi lansia di masa pensiun mereka juga merupakan hal yang tidak kalah penting.” (Yusuf, 2007).

Di Indonesia, angka lansia perempuan di atas jumlah lansia laki-laki. Potensi hidup lansia perempuan dan sekaligus kekerasan serta diskriminasi yang terjadi juga berbanding lurus.

Gambar 5 Persentase Penduduk Lansia Menurut Jenis Kelamin Tahun 2015



Sumber : Kementerian Kesehatan RI, Profil Kesehatan Indonesia, 2015

Lee dan Shaw (2003) dari *Institute for Women's Policy Research* menyatakan terdapat kecenderungan bila perempuan usia 65 tahun ke atas memiliki kemungkinan dua kali lebih besar daripada laki-laki untuk memiliki status tidak kawin, janda, bercerai, berpisah atau tidak pernah kawin, dan hidup sendirian. Lee and Shaw mengkonfirmasi data yang juga ada di Indonesia mengenai kemiskinan lansia terutama perempuan dengan menyatakan bahwa *"besar kemungkinan perempuan yang lebih tua akan berada dalam keadaan hidup miskin daripada laki-laki yang lebih tua, sedangkan perempuan yang tidak kawin dan hidup sendirian lebih dimungkinkan untuk hidup miskin di usia tua mereka. Tingkat kemiskinan pada perempuan yang hidup sendirian mendekati empat kali lebih besar daripada tingkat kemiskinan perempuan yang berstatus kawin. Perempuan juga lebih kurang dimungkinkan daripada laki-laki untuk terlibat dalam pekerjaan penuh waktu sepanjang tahun"* (Lee dan Shaw, 2003). Hal ini juga mengkonfirmasi bahwa perlunya negara melihat persoalan kemiskinan berbasis diskriminasi gender manakala ingin memastikan kehidupan lansia yang produktif dan bebas dari kemiskinan. Kesetaraan gender, kemiskinan, dan lansia merupakan tiga dominasi yang sayangnya di Indonesia masih sangat lemah untuk diperhatikan. Berbagai angka yang muncul kerap direspon dengan program jangka pendek dan berbasis output atau semata-mata lokasi anggaran.

Terdapat berbagai upaya Pemerintah Daerah (Pemda) dalam usahanya menyelenggarakan kesejahteraan lansia. Pemda Kabupaten Lampung Tengah, misalnya, mengeluarkan peraturan yang memberikan prioritas layanan kepada lansia yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan. Definisi tidak manusia ini adalah apabila memenuhi 3 (tiga) kriteria yaitu lansia yang memiliki masalah (a) kemiskinan; (b) keterlantaran, dan (c) kecacatan.¹⁵ Penyelenggara Jaminan Sosial masih bersifat jaminan bantuan tunai dan diberikan secara tunai dan suatu waktu bisa dicabut manakala dianggap tidak layak lagi memperoleh bantuan ataupun pindah domisili.¹⁶

Kelemahan ini juga disoroti oleh Komnas HAM. Komnas HAM menyatakan bahwa *"jaminan kesehatan yang ada saat ini, ternyata belum menjangkau seluruh Lansia. Hanya sekitar tiga dari lima lansia yang telah memiliki jaminan kesehatan (69,69%)". Selain itu, adanya prevalensi penyakit-penyakit kronis yang terjadi pada lansia. Program-program pelayanan dan pemberdayaan lansia seperti perawatan di rumah/home care, program Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar (ASLUT), pelayanan sosial kedaruratan bagi lansia, program family support lansia, day care services, pengembangan kawasan ramah lansia, dan program lansia tangguh, belum menjangkau seluruh lansia"* (Komnas HAM, 2020).¹⁷

Berbagai riset yang berskala lokal atau provinsi juga menunjukkan terjadinya pelanggaran hak asasi dalam memenuhi perlindungan HAM. Negara tidak hadir dalam melindungi lansia, terutama lansia perempuan, dan beban tanggung jawab ini diberikan kepada masyarakat di mana lansia tersebut berada. Diskriminasi ganda terhadap lansia perempuan dan kekerasan simbolik bagi

¹⁵ Bupati Lampung Tengah Provinsi Lampung, Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah No. 02 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Lanjut Usia Miskin, Pasal 4.

¹⁶ Ibid, Pasal 10-13.

¹⁷ Komnas HAM, Catatan terhadap UU No. 13/1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia". Tersedia di <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/10/15/1598/catatan-terhadap-uu-13-1998-tentang-kesejahteraan-lanjut-usia.html>.

lansia perempuan juga tinggi ditemukan di beberapa daerah.¹⁸ Lansia yang hidup sendiri atau membutuhkan tempat yang layak harus mencari secara mandiri. Melihat berbagai riset yang ada yang didasari juga pada ketentuan yang dibuat oleh pemerintah, jaminan pemenuhan hak asasi lansia masih jauh dari harapan. Terjadi stigma dan stereotip atas kerentanan lansia dan terutama lansia perempuan. Lansia dianggap tidak berdaya, memberikan beban dan tidak produktif. Padahal, rentan bukan berarti tidak berdaya.

2) Kekerasan terhadap Lansia

World Health Organisation (WHO) memberikan definisi kekerasan pada lansia (*elder abuse*) sebagai *“a single or repeated act, or lack of appropriate action, occurring within any relationship where there is an expectation of trust which causes harm or distress to an older person. It can be of various forms: physical, psychological/ emotional, sexual, financial or simply reflect intentional or unintentional neglect ... Elder abuse is a violation of human rights and a significant cause of injury, illness, lost productivity, isolation and despair”* (WHO, 2002). Definisi ini memberikan kejelasan bahwa kekerasan terhadap lansia bukan hanya semata-mata fisik, tetapi juga ketiadaan akses ekonomi, kesehatan mental, dan beban dari kekerasan seksual serta pelanggaran HAM lainnya.

Menurut Kuyper & Bengston (1973) konstruksi sosial tentang lansia yang terbentuk di masyarakat berdasarkan pada analisis kompetensi terkait usia yang menyebabkan lansia direndahkan dan mendapat citra diri yang negatif (Chima, 1998: 109).¹⁹ Namun, dalam perspektif kriminologi, pandangan dan sikap tersebut merupakan sebuah kejahatan karena menyebabkan tidak terwujudnya kesejahteraan. Menurut Mustofa (2010), secara umum konsep kejahatan dapat dikatakan berhubungan dengan keadaan tidak terwujudnya kesejahteraan sosial pada tingkat individu, kelompok, maupun bangsa.

Kekerasan yang terjadi pada lansia muncul pada berbagai bentuk. Kekerasan ini makin mencuat manakala kondisi kemiskinan dialami oleh lansia. Kedua hal ini merupakan dua hal yang dominan menyumbang kerentanan lansia, dari mulai inklusi sosial dan kekerasan fisik serta psikis (Juliанти, 2013). Riset tersebut menyatakan bahwa, *“adanya kerentanan sosial yang dialami oleh lansia sebagai hasil dari konstruksi sosial yang merendahkan tentang lansia yang terbentuk di dalam struktur masyarakat. Selain konstruksi sosial yang merendahkan, kemiskinan yang dialami oleh lansia semakin memberikan resiko kerentanan yang lebih untuk lansia mengalami berbagai perlakuan yang merugikan dan menderitikan yaitu, eksklusi sosial dan perlakuan salah atau elder abuse. Hal ini mengakibatkan lansia kehilangan beberapa hak dasar kemanusiannya yang dimaknai sebagai kekerasan struktural. Lansia penghuni Panti Werdha di Bekasi yang mengalami kekerasan struktural [...] dan bagaimana kekerasan struktural yang dialami oleh lansia penghuni Panti Werdha di Bekasi sebagai hasil dari konstruksi sosial yang merendahkan tentang lansia”* (Juliанти, 2013).

18 Lihat salah satunya hasil riset Luhung Achmad Perguna, Dua Kaki Perempuan Lansia Antara Diskriminasi Ganda dan Mencari Pahala (Studi Kasus di Pondok Sepuh Kabupaten Magelang Indonesia), MARWAH Jurnal Perempuan, Agama dan Jender.

19 Lihat dalam Shinta Juliанти (2013) Struktural Terhadap Orang Lanjut Usia Sebagai Hasil Dari Konstruksi Sosial yang Merendahkan (Studi pada penghuni panti Werdha Bekasi), JURNAL KRIMINOLOGI INDONESIA, VOL 9, NO 2.

Dalam memastikan ketidakberdayaan atau kerentanan tersebut, maka negara perlu tindakan afirmatif yang dilandasi dengan berbagai kebijakan dan peraturan yang komprehensif dan koheren serta berlaku di semua wilayah, terutama di wilayah-wilayah yang paling memberikan dampak bagi kerentanan lansia dan kerentanan lansia perempuan. Dengan demikian, negara menyejajarkan akses keadilan (*equity*) kelompok rentan sama dengan yang tidak termasuk kelompok rentan. Sayangnya, di Indonesia afirmasi ini membuat jurang stigma dan stereotip kerentanan lansia semakin tajam karena program yang dibuat tidak didasari pada kewajiban HAM yang dimiliki negara, seperti memastikan tidak terjadi diskriminasi pada layanan apapun dan jaminan akuntabilitas negara bagi yang melanggar dan memberikan penekanan pada akses keadilan lansia manakala hak-hak mereka terlanggar atau dilanggar.

Sejauh ini, tidak banyak pengujian atas akuntabilitas negara yang kita bisa jadikan contoh dalam melihat pertanggungjawaban negara untuk memenuhi hak asasi lansia. Komnas HAM menyatakan bahwa, *"adanya keterbatasan sarana dan prasarana serta penelantaran lansia. Ada pula praktik-praktik diskriminasi, baik langsung maupun tidak langsung serta kekerasan mental/emosional (abuse) baik verbal maupun nonverbal"*.²⁰ Lansia mengalami berbagai kekerasan dan diskriminasi karena dianggap tidak memiliki definisi komprehensif tentang hak dan definisi lansia mengalami pengaburan karena berkuat pada definisi teknis mengenai usia dan batasan kemampuan fisik. Padahal, berbagai hukum HAM internasional memberikan pelebaran makna identitas individu, seperti dalam Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya serta Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dengan referensi diskriminasi juga tidak boleh terjadi berbasiskan *"other status"* status lain, atau *"any other social condition"*, situasi kondisi lainnya.²¹

3) Memandang Prinsip Nondiskriminasi Sebagai Hak Asasi Lansia

Pelebaran makna identitas individu menjadi kunci penting dalam melakukan redefinisi tentang manusia dan kemanusiaan. Selama ini, identitas dilihat hanya sebagai status seksual (laki-laki dan perempuan), ras, etnisitas, atau bahasa dan nasionalitas serta agama. Namun, dalam lingkup sosial, identitas seseorang bisa lebih dari itu. Hal ini menjadi kunci dalam melihat berbagai persoalan sosial, hukum, dan ekonomi bahkan teknologi. Pembatasan pemaknaan lansia yang didasari hanya sekadar usia (*aging*) juga menimbulkan persoalan ketiadaan konsep interseksional lansia dengan identitas lainnya. Konsep interseksionalitas ini memang di Indonesia seringkali tidak menjadi prioritas dalam melihat identitas individu. Dalam berbagai hukum HAM internasional, melihat pemaknaan status lain atau kondisi lain seseorang menjadi penting, justru karena terjadi ketidakkonsistenan pada masing-masing negara peserta perjanjian internasional tentang HAM, bahkan juga organisasi atau badan-badan di bawah PBB.

²⁰ Op cit. Komnas HAM.

²¹ CESCR, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights, E/C.12/GC/20; Schmitz-de-Jong v. The Netherlands, CCPR/C/72/D/855/1999 (16 July 2001); X v. UK, App No. 7215/75, 19 Eur. Comm'n H.R. Dec & Rep. 66 (1978)

Hal yang positif dari tidak adanya pagar dalam definisi status lain atau kondisi lain adalah bahwa negara serta Badan PBB memiliki keleluasaan untuk membuat diskresi kebijakannya semakin luas bahkan dapat memberikan jaminan perlindungan HAM bagi status yang saat ini belum secara rigid diatur. Hal ini diperlukan manakala negara ingin memenuhi standar progresif pelaksanaan HAM dan juga melakukan berbagai kebijakan afirmasi bagi kelompok yang saat itu atau saat tertentu mengalami diskriminasi di berbagai bidang.

Namun, di banyak negara yang ketidakjelasan definisi ini termuat dalam hukum dan kebijakannya, timbul ketidakpastian hukum dan harus dilihat kasus per kasus dalam membuat justifikasi yang belum tentu sama antara daerah yang satu dengan yang lain. Persoalan penyempitan definisi lansia berdasarkan usia atau juga status lain menimbulkan perbedaan standar dan harus pula dianalisis berdasarkan prinsip non diskriminasi. Usia juga tidak bisa dijadikan dasar untuk melakukan diskriminasi dan jika hal tersebut terjadi, maka negara berkewajiban untuk menghapuskan atau menghilangkan berbagai perbedaan status usia dalam memperoleh hak dan jaminan asasi manusia. Hal inilah yang menjadi tantangan, misalnya, terkait pembatasan usia dalam akses pekerjaan, kesehatan, dan pendidikan. Jikapun terjadi pembatasan atas akses berdasarkan usia, maka diperlukan tujuan yang sah secara hukum (*legitimate aim*).²² Komisi Tinggi HAM PBB menyatakan bahwa:

*"a distinction related to age which is not based on reasonable and objective criteria may amount to discrimination on the ground of other status. However, as previously alluded to, entrenched attitudes and prejudices against older persons might affect the consideration of what is deemed "reasonable", thus potentially blurring the protection that framing age as "other status" might provide."*²³

Data dan analisis berdasarkan perspektif HAM menjadi kunci penting dalam memastikan negara memenuhi tanggung jawab HAM, baik dalam melindungi (*protect*), memajukan (*promote*), dan memenuhi (*fulfil*). Jumlah lansia yang kian tahun kian meningkat bukan hanya sekadar angka, tetapi angka-angka harapan dan tanggungjawab. Pemerintah Indonesia perlu melihat pula kondisi yang terjadi dalam setiap angka yang muncul, apakah terdapat lansia yang mengalami diskriminasi juga pembatasan hak kebebasannya. Dengan data dan analisis mendalam, pengambilan program dan kebijakan akan lebih bisa merespons berbagai masalah yang muncul dan bukan hanya sekadar program pendanaan.

22 Komisi Tinggi HAM PBB, Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons: Analytical Outcome Paper, August 2012.

23 Ibid, lihat juga DH v. Czech Republic Human Rights Committee, Love et al v. Australia, Communication No/ 983/2001, Schmitzde-Jong v. The Netherlands, Communication No. 855/1999, Solis v. Peru, Communication No. 1016/2001 and Althammer et al. v. Austria, Communication No. 998/2001 (available from <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc>)
46E.g. HRC, General Comment No. 4, HRI/GEN/1/Rev. 9, General Comment No. 18, n16, paras 5 & 10; CERD, Articles 1(4) and 2(2); CEDAW, Article 4, ILO Discrimination (Employment and Occupation) Convention, Article 5.

Afirmasi yang perlu dilakukan untuk memastikan *equity* menjadi hak lansia diharapkan dapat dilakukan dalam skala nasional dan bukan saja diserahkan kepada pemerintah daerah berikut pengawasan dan evaluasi programnya. Afirmasi ini bukan saja diperbolehkan, melainkan bahkan didorong oleh berbagai ketentuan HAM internasional kepada negara²⁴ yang tertuang dalam peraturan, khususnya kepada kelompok lansia²⁵ untuk memastikan semua lansia memperoleh akses dan kualitas yang sama atas penikmatan HAM.²⁶

Mengakhiri stereotip dan stigma atas kerentanan lansia juga perlu untuk segera dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Berbagai penelitian di atas melihat bahwa semakin tinggi *negative stereotype* dan stigma atau label bagi lansia, maka semakin menjauhkan lansia dari hak-haknya.²⁷ Bahkan negara hanya memandang cukup menyelesaikan persoalan lansia dengan program-program cepat, tanpa secara inklusif melihat program seperti apa atau layanan negara seperti apa yang harus diberikan. Keluarga dan anggota masyarakat juga tidak memahami bahwa lansia memiliki hak sama dengan kelompok warga negara lainnya. Berbagai riset juga menyimpulkan bahwa lansia dilihat sebagai beban dan tidak memiliki kontribusi signifikan dalam perkembangan masyarakat.

Laporan PBB menyebutkan bahwa, *“at present women outnumber men by an estimated 66 million among those aged 60 years or over, among those aged 80 or over women are nearly twice as numerous as men and among centenarians women are between four and five times as numerous as men.”*²⁸ Diskriminasi berganda lansia perempuan menjadi catatan penting untuk segera diselesaikan dan diakhiri. Pemahaman bahwa jumlah lansia perempuan lebih besar serta harapan hidup lebih tinggi dibanding lansia laki-laki tidak secara otomatis memberikan keamanan dan kesejahteraan bagi lansia perempuan. Justru, sebaliknya, lansia perempuan mengalami berbagai beban ganda serta multi diskriminasi dan sayangnya, negara tidak menyediakan perawatan dan layanan yang memudahkan lansia perempuan untuk melakukan aktivitas atau kebutuhannya secara mandiri. Budaya patriarki serta kemaskulinan berbagai program pemerintah karena tidak jelasnya pemahaman atas gender dan HAM membuat lansia perempuan menjadi kelompok dominan dalam kekerasan yang lansia alami. Lansia perempuan yang bekerja di sektor informal, lansia perempuan yang hidup sendiri dan tidak menikah, lansia perempuan yang harus mengurus rumah tangga dirinya dan keluarga besarnya, lansia perempuan migran, dan lansia perempuan yang berada di dalam perawatan *palliative* (*palliative care*) membutuhkan kebijakan spesifik yang secara sosial menonjolkan sensitivitas gender.

Ketidakadilan gender pada lansia menjadi akumulasi atas diskriminasi yang dialami oleh lansia perempuan baik di bidang kesehatan, ekonomi, pekerjaan, perumahan, waris atau keperdataan hingga ke akses sumber daya yang produktif yang amat berguna bagi memastikan lansia

24 HRC, General Comment No. 4, HRI/GEN/1/Rev. 9, General Comment No. 18, n16, paras 5 & 10; CERD, Articles 1(4) and 2(2); CEDAW, Article 4, ILO Discrimination (Employment and Occupation) Convention, Article 5.

25 The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, M. Craven, 186-88 (1995); E.g. CESCR, General Comment No. 5 E/C.12/1994/13, para.9

26 CESCR, Concluding Observations, Finland; UN. Doc. E/C.12/1/Add.8 (1996). Lihat juga, CESCR, General Comment No. 6, The economic, social and cultural rights of older persons, E/1996/22, annex IV, para.1.

27 Lihat Pasal 9 Konvensi Orang dengan Disabilitas.

28 Op cit, Komisi Tinggi HAM PBB, hal. 11.

perempuan hidup secara bermartabat.²⁹ Dana pensiun yang lebih rendah juga kerap dialami oleh perempuan dibanding dengan lansia laki-laki.³⁰

Komite CEDAW memberikan sejumlah rekomendasi terhadap negara, di antaranya memastikan data tersedia dan dianalisis dengan perspektif gender serta berbagai langkah yang sudah dilakukan oleh negara dalam menghapuskan diskriminasi terutama mengenai akses kepada tanah dan pewarisan, serta properti serta memastikan keterlibatan lansia perempuan dalam pengambilan kebijakan dalam bidang, misalnya pendidikan, kesehatan, dan fasilitas kredit, terutama bagi lansia perempuan di pedesaan ataupun lansia dengan status ekonomi rendah.³¹

Indonesia memiliki UU No. 13 Tahun 1998 yang mengatur tentang Kesejahteraan Lansia. Namun, UU ini tidak merespon dan tidak akan mampu menghapuskan diskriminasi yang dialami oleh lansia, apalagi lansia perempuan. Komnas HAM telah memaparkan bahwa salah satu persoalan dalam UU ini adalah karena UU ini masih menggunakan ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial yang sangat terbatas dari sisi definisi dan keluasan terminologinya serta belum secara penuh menjamin hak-hak lansia.³² Persoalan perlindungan pada tataran praktik masih jauh, karena berbagai persoalan salah satunya masih sedikit pemerintah daerah yang peduli dan memiliki program untuk lansia yang komprehensif dan berbasiskan kebutuhan. Persoalan lain adalah lemahnya koordinasi antara pusat dan daerah dalam membangun program-program yang terintegrasi. Eksklusivitas atas kebijakan dan program secara parsial membuat berbagai program saling tumpah tindih, dan malah mengeluarkan kelompok lansia dalam perjalanan program.

4. Kesimpulan

Bonus demografi tidak dialami oleh semua provinsi di Indonesia, sementara implikasi positif atas semakin tingginya harapan hidup di Indonesia tidak berbanding lurus dengan perlindungan lansia yang bebas dari diskriminasi, melindungi prinsip kebebasan serta memastikan harkat dan martabat lansia terjaga. Indonesia telah menjadi negara peserta berbagai hukum HAM Internasional yang menjamin penghapusan diskriminasi dan memastikan negara melakukan tanggung jawabnya atas perlindungan, pemajuan, dan pemenuhan HAM. Sayangnya, dari literatur yang ada, negara Indonesia masih belum mampu menghapuskan diskriminasi atas akses dan ketersediaan layanan guna menjamin pemenuhan HAM lansia.

Lansia perempuan memiliki kompleksitas tersendiri dalam perlindungan mereka atas tindakan, kebijakan, dan aturan yang diskriminatif. Lansia perempuan kerap mengalami tindakan kekerasan baik secara langsung maupun tidak langsung, dari mulai kekerasan fisik, seksual, ekonomi, khususnya pekerjaan dan jaminan hari tua, pendidikan, dan pelayanan kesehatan. Padahal, dalam berbagai budaya dan nilai sosial di Indonesia, lansia perempuan yang secara jumlah lebih banyak daripada

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid, hal. 12.

³¹ Ibid.

³² Op Cit, Komnas HAM.

lansia laki-laki, memiliki beban ganda bahkan lebih. Lansia perempuan bukan hanya diharapkan bisa menjaga dirinya dan pasangannya, tetapi juga mereka memiliki kewajiban sosial dan budaya dalam memelihara anggota keluarga yang lain. Sementara itu, dalam akses keuangan dan keperdataan, hak mereka dibedakan dengan kelompok lainnya. Pemahaman kebijakan berlandaskan perspektif gender amat diperlukan dalam melihat berbagai kebutuhan dan hak lansia perempuan.

Berbagai solusi telah direkomendasikan, mulai dari memberikan definisi lebih dan penguatan terminologi lansia dalam definisi individu yang bukan saja berbasiskan seksual atau etnisitas, nasional dan agama, tetapi melebarkan definisi status lain atau kondisi status lainnya. Hal ini memang tidak akan menjadikan persoalan lansia secara hukum terlindungi, karena diskriminasi yang lansia alami telah terformulasi dalam berbagai bidang dan bentuk. Dengan demikian, diperlukan kebijakan dan peraturan afirmasi yang harus dibuat oleh negara secara jelas dan memiliki evaluasi waktu sesuai dengan ketentuan "*legitimate aim*" dan "*reasonable accommodation*" yang jelas. Data dan analisis memerlukan konsep interseksionalitas lansia, perempuan, dan status lainnya (seperti pekerja, migran, kelompok minoritas, dll.). Guna memastikan pemenuhan hak asasi lansia, peraturan yang ada kini tidaklah cukup. Kebijakan yang ada tidak lagi dapat menjawab persoalan diskriminasi yang dialami oleh lansia, justru dalam berbagai kesempatan, kebijakan nasional dan daerah menimbulkan penyempitan makna HAM yang sifatnya menjadi belas kasih (*charity*) dan bukan tanggung jawab hukum (*legal responsibility*). Dalam kondisi demikian, amatlah tidak mungkin akan ada akuntabilitas negara dalam melaksanakan kewajiban HAM.

Referensi

- Andriani, D.S., Pitoyo, A.J., & Pangaribowo, E.H. (2018) Ketidakcapaian Bonus Demografi: Pembelajaran Dari Sumatera Barat, *Populasi Volume 26 No 1*, hlm. 1-15.
- Barbosa, K. T. F., Lopes de Oliveira, F. M. R. dan Fernandes, M. das G. M. Vulnerability of The Elderly: A Conceptual Analysis, *Revista Brasileira de Enfermagem 72(suppl 2)*, hlm. 337-344. Dapat diakses di: <https://www.researchgate.net/journal/Revista-Brasileira-de-Enfermagem-0034-7167>, diakses pada 1 Maret 2022.
- BPS, dapat diakses di: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/12/23/lansia-paling-banyak-dari-ekonomi-termiskin-pada-2021>.
- Bupati Lampung Tengah Provinsi Lampung, Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah No. 02 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Lanjut Usia Miskin.
- CESCR, Concluding Observations, Finland; UN. Doc. E/C.12/1/Add.8 (1996). Lihat juga, CESCR, General Comment No. 6, The economic, social and cultural rights of older persons, E/1996/22, annex IV, para.1.
- CESCR, General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights, E/C.12/GC/20; Schmitz-de-Jong v. The Netherlands, CCPR/C/72/D/855/1999 (16 July 2001); X v. UK, App No. 7215/75, 19 Eur. Comm'n H.R. Dec & Rep. 66 (1978)
- DH v. Czech Republic Human Rights Committee, Love et Al v. Australia, Communication No/ 983/2001, Schmitzde-Jong v. The Netherlands, Communication No. 855/1999, Solís v. Peru, Communication No. 1016/2001 and Althammer et al. v. Austria, Communication No. 998/2001 (available from <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc>) 46E.g. HRC, General Comment No. 4, HRI/GEN/1/Rev. 9, General Comment No. 18, n16, paras 5 & 10; CERD, Articles 1(4) and 2(2); CEDAW, Article 4, ILO Discrimination (Employment and Occupation) Convention, Article 5.
- Djamhari, E. A., et al. (2021). Kondisi Kesejahteraan Lansia dan Perlindungan Sosial Lansia di Indonesia. Maftuchan, A. (ed). Perkumpulan PRAKARSA. Dapat diakses di: <https://repository.theprakarsa.org/es/publications/337888/kondisi-kesejahteraan-lansia-dan-perlindungan-sosial-lansia-di-indonesia#cite>, diakses pada 2 Maret 2022.
- Golstein, J. (2009). How population Age. Dalam *Uhlenberg, International Handbook of Population Ageing*, Texas University of North Carolina, hlm. 7.
- Heryana (2015). Ageing Population dan Bonus Demografi Kedua Di Indonesia, *Populasi. Vol. 23 No 2*, hlm. 1-16.
- HRC, General Comment No. 4, HRI/GEN/1/Rev. 9, General Comment No. 18, n16, paras 5 & 10; CERD, Articles 1(4) and 2(2); CEDAW, Article 4, ILO Discrimination (Employment and Occupation) Convention, Article 5.
- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, M. Craven, 186-88 (1995);E.g. CESCR, General Comment No. 5 E/c.12/1994/13, para.9

- Julianti, S. (2013). Struktural Terhadap Orang Lanjut Usia Sebagai Hasil Dari Konstruksi Sosial yang Merendahkan (Studi pada penghuni panti Werdha Bekasi)., dalam *JURNAL KRIMINOLOGI INDONESIA*, VOL 9, NO 2.
- Komisi Tinggi HAM PBB, Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons: Analytical Outcome Paper, August 2012.
- Komnas HAM (2020) Standar Norma dan Pengaturan Nomor 1 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Paragraf 73. hlm. 19.
- Komnas HAM. (2020). Catatan terhadap UU No. 13/1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia. Dapat diakses di: <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2020/10/15/1598/catatan-terhadap-uu-13-1998-tentang-kesejahteraan-lanjut-usia.html>
- Lee, S. dan Shaw, L. (2003) Gender and Economic Security in Retirement, Washington, D.C.: *Institute for Women's Policy Research*.
- Menon, J., dan Melendez, A.C. (2009) Ageing in Asia: Trends, Impacts and Responses. *ASEAN Economic Bulletin Vol. 26 No 3*, hlm. 293-305
- Mustofa, M. (2010) Kriminologi, Edisi Kedua Kajian Sosiologi terhadap Kriminalitas, Perilaku Menyimpang dan Pelanggaran Hukum., dalam *Seri Ilmu Pratama*, Depok.
- Nugroho, A. (2019) Persepsi Anak Muda Terhadap Keberadaan Lansia di Indonesia, *Journal of Urban Sociology*, Vol. 2 No. 2 Tahun 2019, <http://dx.doi.org/10.30742/jus.v2i2.996>, diakses pada 1 Maret 2022.
- Rijanta, Listaningsih, U., Amri, Y. (2021) Faktor Sosial dan Demografi yang Berhubungan dengan Pekerja Lansia di Indonesia, *Jurnal Litbang Sukowati, in Press Vol. 2, Mei 2021*, hlm. 1-11.
- Shrestha, L.B. (2000) Population Aging in Developing Countries. *Health Affairs Vol. 19 No. 3*, hlm. 204-212.
- WHO (2002) Toronto Declaration on the Global Prevention of Elder Abuse.
- Yusuf, M. (2007). Dimensi Jender Dalam Kehidupan Lansia di Indonesia, *Populasi 18 (1)*, 2007.

DALAM KETEGANGAN DENGAN TIGA HUKUM: PERLINDUNGAN KELOMPOK RENTAN LGBTQI+ (TRANSPUAN) DI ACEH

Usman Hamid

Direktur Eksekutif Amnesty International Indonesia

usman.hamid@virtue.or.id

Abstrak

Tulisan ini merupakan sekelumit tinjauan hukum dan HAM tentang perlindungan kelompok rentan di Indonesia, dengan perhatian khusus pada kaum minoritas gender dan seksual di Aceh. Sejumlah studi telah membantu kita untuk memahami sejarah keberadaan dan keadaan umum kehidupan mereka dari perspektif keberagaman, inklusi sosial, dan hak asasi manusia. Namun demikian, belum banyak yang meninjaunya dari konflik peraturan perundang-undangan: hukum internasional, hukum konstitusional, hukum nasional, dan hukum provinsial yang membawa klaim agama. Dari tinjauan tersebut, tulisan ini ingin menjelaskan sebuah situasi hukum yang menempatkan kaum minoritas gender dan seksual berada dalam ketegangan antara tiga hukum tersebut sehingga mereka menjadi subyek yang berada di luar dari perlindungan hukum.

Kata kunci: *hukum LGBTQI+, transpuan, transpuan Aceh, HAM LGBTQI+*

1. Pengantar

Mengapa tren negatif berupa pandangan, sentimen, dan perilaku intoleran dan diskriminatif terhadap komunitas minoritas gender dan seksual terlihat begitu menonjol dalam tahun-tahun belakangan ini? Bagaimana sebenarnya hukum-hukum yang berlaku telah menyediakan sistem jaminan keamanan dan perlindungan hukum bagi mereka? Lalu, langkah apa yang perlu dilakukan agar perlindungan hak asasi manusia dapat mencakup hak-hak minoritas gender dan seksual?

Seperti tercermin dalam ulasan tulisan ini, ketegangan dan benturan itu membuat norma-norma hukum yang sebenarnya melindungi hak asasi setiap orang, justru dipahami dan dipraktikkan secara berbeda. Pemahaman dan praktik tersebut justru bertentangan dengan asas-asas fundamental dari tujuan hukum dibuat, yaitu keadilan, kesetaraan, dan persamaan hak. Kedudukan setiap orang di hadapan hukum tidak boleh dibedakan oleh latar belakang identitas suku, ras, etnis, agama, gender, maupun orientasi seksual. Namun, dalam tahun-tahun terakhir, ada tren negatif berupa menguatnya sentimen maupun tindakan-tindakan transfobia, homofobia, kekerasan berbasis gender, hingga kriminalisasi terhadap seseorang dan kelompok hanya karena orientasi seksual mereka. Kelompok rentan ini menjadi sasaran hukum dan penghukuman bukan karena perbuatan yang mereka lakukan benar-benar bersifat kriminal, melainkan hanya karena siapa mereka dan siapa yang mereka sukai.

Tulisan ini akan mendiskusikan pertanyaan-pertanyaan tersebut. Untuk keperluan tulisan ini, kelompok minoritas gender dan seksual yang dimaksud adalah orang-orang yang memiliki ketertarikan seksual dan emosional kepada orang-orang dengan jenis kelamin yang sama (orientasi homoseksual) atau kedua jenis kelamin yang berbeda (orientasi biseksual). Bagian pertama tulisan menguraikan latar belakang adanya tren negatif dalam perlindungan hak asasi manusia dengan perhatian khusus hak-hak minoritas seksual. Bagian selanjutnya akan mendiskusikan tentang norma hukum yang menjamin hak-hak asasi manusia beserta celah-celah hukum yang menimbulkan benturan-benturan normatif maupun membuka ruang tafsir yang negatif untuk membenarkan pelanggaran hak-hak minoritas gender dan seksual. Lalu bagian penutup tulisan akan menarik sejumlah kesimpulan dan rekomendasi tentang apa yang perlu dilakukan untuk menghadapi tantangan ini.

2. Tren Negatif Anti Minoritas Seksual

Tren negatif yang membawa sentimen anti kelompok minoritas gender dan seksual sebenarnya merupakan tren baru. Jika ditelusuri ke belakang, kita bisa melihat bagaimana hak-hak minoritas gender dan seksual telah mendapatkan pengakuan di masyarakat Indonesia. Hak-hak mereka telah lama diperlakukan secara relatif sama kedudukannya dengan hak-hak anggota masyarakat pada umumnya. Mereka telah hidup dalam suasana lingkungan masyarakat yang relatif toleran. Keberadaan mereka juga telah lama diakui ada dan menjadi bagian dari masyarakat Indonesia yang memang majemuk.

Bahkan jika ditelusuri ke sejarah masa lalu, keberadaan minoritas gender dan seksual telah memperoleh pengakuan masyarakat tradisional. Salah satu studi antropologi kebudayaan yang cukup mendalam soal keberagaman gender di masyarakat Indonesia telah dikerjakan oleh antropolog Sharyn Graham Davies (2007). Mendalami sejarah suku Bugis, Davies menemukan lima identitas gender yang diakui dalam salah satu komunitas adat terbesar di Sulawesi. Dua identitas di antaranya adalah identitas gender yang secara biner dikenal masyarakat, yaitu perempuan dan laki-laki. Tiga gender lainnya adalah *calalai* yaitu perempuan kelaki-lakian, *calabai* yaitu laki-laki yang keperempuan-puanan, dan yang paling unik adalah identitas gender *bissu*, yang dipahami sebagai bukan perempuan sekaligus bukan laki-laki, tetapi mewakili keseluruhan identitas gender tersebut atau berada di tengah identitas gender tersebut. Oleh karena posisinya yang demikian itulah, *bissu* memiliki status istimewa sebagai makhluk spiritual yang kerap diminta untuk memimpin upacara-upacara yang sakral dalam agama suku Bugis, termasuk memberkahi keberangkatan warga yang hendak naik haji (Daniel Stables, BBC, 25 April 2021).

Seperti yang berkembang dalam literatur Barat, identitas gender seperti *cis female* dan *cis male* juga ditemukan di masyarakat suku Bugis, yaitu apa yang dikenal mereka sebagai *makkunrai* dan *oroani*. Mereka menggunakan istilah *calalai* saat menyebut orang yang terlahir secara biologis dengan tubuh perempuan, tetapi secara konstruksi sosial tradisional mengambil peran gender laki-laki. Dalam keseharian, mereka cenderung menggunakan pakaian yang umumnya dianggap sebagai pakaian laki-laki, seperti kemeja dan celana panjang dan mereka juga berperilaku seperti yang kebanyakan dikenal sebagai perilaku laki-laki (maskulin), seperti merokok dan berambut pendek. Berbeda dengan *calalai*, gender *calabai* terlahir secara biologis dengan tubuh laki-laki, tetapi mengambil peran gender perempuan. Dalam berpakaian, mereka juga tak sungkan untuk mengenakan gaun dan riasan lain seperti umumnya perempuan (feminin), termasuk berambut panjang. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak mereka sangat terasa dalam tradisi sosial kemasyarakatan suku Bugis.

Pada era Orde Baru, meskipun skala kebebasan mereka bisa diperdebatkan, banyak dari minoritas seksual dapat mengambil peran sebagaimana kebanyakan warga masyarakat lainnya. Sebut saja, mereka yang berkarir di dunia hiburan dan menjadi artis ternama seperti Dorce Gamalama atau Tessi yang terkenal dari kelompok pelawak Srimulat. Kita juga dapat melihat mereka bergaul dan bekerja di sektor-sektor sosial kemasyarakatan dan tempat-tempat bekerja, seperti salon kecantikan. Demikian pula di kalangan pemerintahan, di mana salah seorang pejabat menteri pada era pemerintahan Orde Baru juga merupakan seorang gay. Jadi, pada masa itu keberadaan kaum minoritas gender dan seksual tidak pernah menjadi masalah seperti sekarang.

Gerakan reformasi pada 1998 turut membuka keran kebebasan yang semakin luas bagi semua orang, termasuk orang-orang dan komunitas minoritas gender dan seksual. Berbagai ruang kewargaan yang baru semakin tersedia dan menyediakan kesempatan bagi berbagai kelompok rentan di berbagai sektor untuk berkumpul, berpendapat, dan berekspresi. Pelbagai organisasi masyarakat sipil melibatkan partisipasi mereka dalam kampanye di bidang demokrasi, hak asasi

manusia, anti korupsi, hak-hak minoritas, dan lingkungan hidup. Terdapat pula pendirian sejumlah organisasi masyarakat sipil yang baru yang secara khusus bergerak pada bidang hak-hak mereka sebagai minoritas gender dan seksual.

Namun demikian, dalam tahun-tahun belakangan ini kemunculan mereka justru disikapi secara negatif oleh sekelompok orang. Mereka dianggap sebagai kelompok yang mengidap kelainan seksual, tidak normal, atau menyimpang dari norma umum baik itu norma yang diklaim sebagai norma kebangsaan maupun norma keagamaan. Bahkan secara terbuka Ikatan Psikiater Indonesia (IPI) menyatakan bahwa homoseksualitas dan “transgenderisme” adalah kondisi kesehatan mental. Di lingkungan anggota TNI dan Polri juga terdapat praktik diskriminatif terhadap anggota yang memiliki orientasi seksual tertentu, seperti gay dan lesbian, karena dianggap mengidap kelainan seksual sehingga dipecat sebagai anggota TNI dan Polri.¹

Tahun 2016 adalah tahun krisis perlindungan orang-orang dan kelompok minoritas gender dan seksual. Tahun ini menjadi tahun yang tidak pernah terjadi sebelumnya karena orang-orang yang membawa sentimen kebencian dan melakukan serangan dengan kekerasan terhadap mereka. Tahun ini juga telah memperlihatkan bahwa apabila sebelumnya para pelaku ujaran kebencian berasal dari bawah, yaitu masyarakat, terutama kelompok konservatif agama dan kelompok garis keras intoleran dan memiliki reputasi kekerasan, maka sejak tahun ini pelakunya juga berasal dari tingkat atas, yaitu sejumlah politisi dan pejabat negara. Meski tidak ada hukum yang melarang keberadaan kelompok tersebut dan tidak ada pula undang-undang nasional yang mengkriminalisasi hubungan intim dan perilaku seks sesama jenis, tahun ini memperlihatkan kuatnya upaya untuk membuat hukum dan kebijakan yang melarang keberadaan dan kegiatan mereka. Beberapa pejabat tingkat nasional menjadi cenderung intoleran atau membiarkan intoleransi terhadap kelompok minoritas gender dan seksual ini.

Di pemilihan langsung presiden tahun 2014 dan 2019, seorang politisi nasionalis dan pengusaha furnitur lokal bernama Joko Widodo terpilih sebagai presiden. Jika pada periode pertama, ia berpasangan dengan seorang pengusaha dan politisi partai yang pernah melontarkan seruan pemboikotan dana bantuan pembangunan bagi kegiatan sosial yang terkait LGBTQI+, maka pada periode kedua ia berpasangan dengan wakil presiden yang baru, seorang ulama Muslim dan politisi “konservatif” yaitu Ma’ruf Amin, mantan Ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang ikut mengeluarkan fatwa larangan terhadap hak-hak LGBTQI+.

Dalam situasi politik demikian, pengakuan hak-hak kaum LGBTQI+ menghadapi tantangan yang berbahaya. Apabila sebelumnya tantangan kebanyakan datang dari kelompok konservatif agama dan nasionalis pada tingkat bawah, maka setelah 2016 terlihat tantangan yang lebih berat dari tingkat atas, yaitu bermunculannya pernyataan-pernyataan politisi serta pejabat yang membawa sentimen kebencian terhadap kelompok ini. Apalagi, saat arah hukum dan kebijakan pemerintahan di bawah Presiden Widodo terlihat mengorbankan agenda hak asasi manusia demi kepentingan ekonomi. Dalam atmosfir politik hukum dan kebijakan yang kurang menghargai norma hak asasi

¹ Lihat Surat Telegram Panglima TNI Nomor ST/1648/ 2019 tanggal 22 Oktober 2019 tentang Larangan terhadap Prajurit TNI dan PNS serta keluarganya untuk tidak melakukan hubungan sesama jenis.

manusia, ujaran-ujaran kebencian dan diskriminatif bukan hanya datang dari para aktor dari kelompok masyarakat yang konservatif dan intoleran, tetapi juga muncul dari kalangan aparat dan pejabat.

Parahnya, ujaran ini kerap diikuti tindakan pelecehan dan kekerasan yang merendahkan martabat komunitas LGBTQI+. Kasus-kasus serangan terhadap orang-orang, aktivis maupun organisasi LGBTI terjadi tanpa ada tindakan yang tegas dari Pemerintah sesuai hukum hak asasi manusia. Sejumlah pejabat publik di tingkat kementerian dan juga politisi dari parlemen malah membuat pernyataan atau instruksi yang dapat ditafsirkan sebagai izin untuk melakukan diskriminasi terhadap orang-orang, kelompok orang, atau organisasi yang terkait LGBTQI+ atau menjadikan seseorang dan kelompok sebagai target perlakuan buruk tertentu hanya karena ekspresi dan orientasi seksual dan identitas gendernya. Bahkan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) melarang siaran TV seputar hak-hak dari LGBTQI+.

Alih-alih melindungi mereka yang menjadi target serangan dan mengusut pelaku penyerang, pejabat pemerintah dan aparat penegak hukum kerap kali justru bertindak memihak. Padahal, seharusnya mereka bersikap imparial dan menindak siapa pun yang melakukan serangan dan ancaman terhadap individu dan kelompok hanya karena orientasi seksual dan identitas gender mereka. Presiden, wakil presiden, menteri, hingga politisi parlemen seharusnya mengemukakan apapun ujaran kebencian dan kekerasan terhadap kelompok minoritas gender dan seksual tersebut. Kepolisian dan kejaksaan juga seharusnya mengusut dan menuntut para pelaku sesuai standar dan hukum HAM internasional. Pemerintah juga harus menyediakan perlindungan yang efektif kepada orang-orang dan kelompok LGBTI yang mengalami ancaman keselamatan. Pemerintah dan DPR harus mencabut segala peraturan yang mengkriminalisasi individu hanya karena orientasi seksual dan identitas gender mereka.

3. Jaminan Hukum HAM Internasional dan Ketegangannya dalam Praktik

1) Jaminan Hukum Internasional Hak Asasi Manusia

Meskipun perjanjian-perjanjian hak asasi manusia tidak merinci isu yang spesifik mengenai diskriminasi atas dasar orientasi seksual maupun identitas dan ekspresi gender, badan-badan perjanjian tersebut telah secara konsisten menyatakan bahwa diskriminasi terhadap orang atau kelompok orang berbasis pada orientasi seksual dan identitas atau ekspresi gender sangat dilarang oleh norma hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum internasional.

Para ahli hak asasi manusia PBB yang duduk di dua komite hak asasi manusia yang ditugaskan untuk mengawasi dua kovenan induk PBB juga telah menyediakan tafsir atas norma maupun pelaksanaan atas norma kovenan. Tafsir ini merupakan panduan yang sangat bermanfaat ketika terjadi keraguan atau perdebatan tafsir dalam upaya melarang diskriminasi terhadap minoritas

gender dan seksual. Sebagai contoh, ketentuan Pasal 2 Kovenan Internasional soal Hak-hak Sipil dan Politik menjunjung tinggi sistem perlindungan hak asasi manusia dengan menegaskan klausul “tanpa pembedaan dalam bentuk apa pun”. Demikian pula ketentuan Pasal 2 Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang juga melarang diskriminasi dengan alasan yang sama. Para ahli Komite Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya telah menegaskan jaminan kovenan tersebut dalam hal larangan diskriminasi yang mencakup orientasi seksual dan identitas gender. Mereka juga telah menyediakan Komentar Umum yang terfokus pada hak-hak anak dengan menegaskan larangan diskriminasi yang serupa.

Selain itu, Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Komentar Umum No. 16 mengatur hak atas privasi dan memastikan kesetaraan di depan hukum tanpa diskriminasi dan Pasal 26 dari Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Komentar Umum No. 18 tentang non diskriminasi melarang diskriminasi apa pun dan menjamin perlindungan yang setara dan efektif dari diskriminasi “atas dasar apa pun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pilihan politik dan pendapat lainnya, latar belakang sosial atau asal usul kebangsaan, kepemilikan, kelahiran, atau status lainnya”, bagi siapa saja tanpa terkecuali. Kata “status lainnya” di sini, menurut para ahli, harus ditafsirkan dalam praktik sebagai penghormatan hak asasi manusia maupun sebagai larangan diskriminasi terhadap kelompok minoritas gender dan seksual.

Demikian pula dengan konvensi-konvensi internasional. Misalnya, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan kini juga ditafsirkan secara progresif oleh para ahli hak asasi manusia sebagai Konvensi yang memberikan perlindungan khusus kepada perempuan lesbian, biseksual, dan transgender. Pasal 2, misalnya, menyebutkan penghapusan diskriminasi perempuan “dalam segala bentuknya”. Dengan klausul tersebut, para ahli menilai perlindungan oleh konvensi ini merupakan pengakuan terhadap realitas diskriminasi interseksional yang dihadapi oleh para perempuan. Komite ini juga telah menyatakan sebagai berikut: “Diskriminasi perempuan berdasarkan jenis kelamin dan gender terkait erat dengan faktor-faktor lain yang mempengaruhi perempuan, seperti ... orientasi seksual dan identitas gender. [...] Negara-negara pihak harus secara hukum mengakui dan melarang bentuk-bentuk diskriminasi yang saling bersilangan dan dampak negatifnya yang kompleks terhadap perempuan yang bersangkutan.”

Sementara itu Komite Menentang Penyiksaan telah menyatakan bahwa di bawah Konvensi ini, negara memiliki kewajiban untuk melindungi “minoritas tertentu atau individu atau populasi yang terpinggirkan terutama yang berisiko mengalami penyiksaan”, termasuk orang-orang yang terpinggirkan sebagai akibat dari orientasi seksual atau identitas transgender mereka.

Selain badan-badan perjanjian internasional, Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia juga kerap kali menegaskan pentingnya penerapan hukum internasional hak asasi manusia dalam melindungi kelompok minoritas seksual. Pada 2011 misalnya, Komisaris Tinggi PBB untuk HAM menyatakan bahwa “Penerapan hukum hak asasi manusia internasional dipandu oleh prinsip-prinsip universalitas dan non-diskriminasi...” yang dengan klausul non diskriminasi tersebut menunjukkan kewajiban negara untuk melindungi kelompok minoritas seksual.

Pejabat tertinggi Badan HAM PBB tersebut juga menegaskan bahwa “Semua orang, termasuk lesbian, gay, biseksual dan transgender (LGBT), berhak untuk menikmati perlindungan yang diberikan oleh hukum hak asasi manusia internasional, termasuk dalam hal hak untuk hidup, keamanan pribadi dan privasi, hak untuk bebas dari penyiksaan, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, hak untuk bebas dari diskriminasi dan hak atas kebebasan berekspresi, berserikat dan berkumpul secara damai.” Dengan pernyataan ini, maka jelas kaum minoritas seksual berhak atas perlindungan penuh berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional, di mana pun mereka berada, dengan alasan bahwa hak asasi manusia bersifat universal dan tidak boleh diterapkan secara diskriminatif.

Di luar dari kovenan, konvensi, maupun badan-badan HAM PBB di atas, para ahli juga selalu merujuk pada yurisprudensi dan telah membuat sebuah pedoman yang ditujukan secara khusus untuk perlindungan kelompok minoritas seksual. Salah satu yurisprudensi terpenting untuk hak-hak minoritas gender dan seksual adalah keputusan Komite Hak Asasi Manusia dalam kasus *Toonen v. Australia* pada 1994. Keputusan ini menyatakan bahwa Pasal 17 dan Pasal 26 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik melarang diskriminasi atas dasar orientasi seksual dan aktivitas seksual pribadi yang dilindungi. Komisi kemudian menetapkan kewajiban negara untuk melindungi individu dari diskriminasi atas dasar orientasi seksual mereka. Perkembangan ini kemudian telah banyak dirujuk oleh badan perjanjian (*treaty bodies*) dan prosedur khusus (*special procedures*) dalam sistem hak asasi manusia PBB.

Sementara pedoman yang bisa dijadikan rujukan antara lain Prinsip Yogyakarta, sebuah nama yang diambil saat mereka menyepakati pengesahan pedoman tersebut pada pertemuan ahli HAM internasional yang berlangsung pada 2006 di kota Yogyakarta, Indonesia. Prinsip-prinsip ini mencakup seluruh cakupan tentang norma hak asasi manusia yang wajib dilindungi oleh negara, dan itu termasuk hak-hak orang LGBTI.

Dari keseluruhan uraian di atas, jelas bahwa perjanjian internasional, pendapat ahli, yurisprudensi, dan juga pedoman pelaksanaan norma perjanjian internasional hak asasi manusia telah secara jelas memberi perlindungan bagi hak-hak kaum minoritas gender dan seksual.

2) Hukum Internasional HAM dan Ketegangannya di Tingkat Praktik

Sebagaimana diuraikan pada bagian terdahulu, jelas bahwa seluruh perjanjian internasional tentang hak asasi manusia mengandung kewajiban negara untuk melindungi hak-hak manusia yang tergolong sebagai kelompok minoritas seksual. Namun demikian, meskipun sebenarnya hak-hak tersebut dijamin oleh hukum internasional, tetap terdapat sebuah ketegangan norma di antara para peserta pembuat norma akibat tentangan dari beberapa pihak. Ini belum ditambah dengan berbagai penyimpangan praktik perlindungan hak asasi manusia di tingkat negara yang sering menempatkan posisi hak-hak tersebut dalam ketegangannya dengan cara pandang yang konservatif tentang rasa keagamaan berbasis tafsir sempit teks ke agamaan atau rasa kebangsaan yang juga berbasis tafsir sempit tentang kedaulatan negara.

Cara pandang agama yang sempit terlihat dari tentangan atas pengakuan hak-hak kelompok minoritas gender dan seksual yang berasal dari sejumlah negara yang membawa klaim-klaim agama. Misalnya, Organisasi Konferensi Islam (OKI) yang mewakili negara dengan komunitas penduduk mayoritas Muslim dan Tahta Suci di Vatikan yang mewakili komunitas Katolik menolak usulan Pemerintah Brasil yang memperkenalkan rancangan resolusi tentang “Hak Asasi Manusia dan Orientasi Seksual” pada sesi ke-59 Komisi HAM PBB pada 2003.

Di pihak Brasil, negara tersebut menyatakan prihatin atas kasus pelanggaran hak asasi manusia pada orang-orang dan kelompok karena orientasi seksual mereka. Brasil menegaskan kembali pentingnya prinsip-prinsip non diskriminasi dan meminta negara-negara untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia semua orang tanpa memandang identitas dan ekspresi gender maupun orientasi seksual mereka. Brasil juga meminta Komisioner Tinggi Hak Asasi Manusia dan Prosedur Khusus untuk memperhatikan masalah ini.

Sebaliknya, di pihak perwakilan negara yang membawa klaim agama mengusulkan berbagai revisi atas rancangan tersebut yang berakibat pada penundaan hingga tahun-tahun setelahnya. Demikian pula dalam perkembangan sesi-sesi yang selanjutnya hingga terbentuk Dewan HAM PBB, isu ini selalu menghadapi tantangan. Terlepas dari dinamika sikap antar negara yang terdapat perbedaan, badan-badan perjanjian HAM serta prosedur-prosedur khusus HAM PBB tetap terlihat memberikan perhatian yang mengarahkan semua negara untuk melindungi hak asasi manusia tanpa diskriminasi, termasuk terhadap orang-orang LGBTQI+.

Sementara itu, dalam pandangan yang konfliktual berbasis rasa kebangsaan yang sempit, suara-suara kepedulian pada hak asasi manusia seringkali dicela sebagai campur tangan yang tidak sah dalam urusan internal sebuah negara. Ini kerap terjadi ketika suara-suara yang mengangkat isu-isu hak asasi manusia yang terjadi di sebuah negara berasal dari sebuah forum internasional, atau suatu negara atau sebuah organisasi non pemerintah yang bukan berasal dari negara tempat di mana situasi hak asasi manusia itu dipertanyakan.

Dalam konteks hak-hak minoritas gender dan seksual di Indonesia, reaksinya bahkan sangat berlebihan dan tidak masuk akal. Sejumlah pejabat strategis pemerintahan melontarkan ujaran-ujaran kebencian kepada minoritas gender dan seksual, termasuk tuduhan bahwa keberadaan dan gerakan pemajuan hak-hak LGBTQI+ di Indonesia adalah sebuah *proxy* dari kepentingan asing yang ingin memerangi Indonesia dan mengancam kedaulatan negara serta kepentingan nasional.

Pandangan ini memang tak bisa dipisahkan dari pandangan umum arus utama bahwa hukum internasional adalah hukum yang ditulis oleh pejabat negara, sebagian besar untuk melayani kepentingan negara, berkaitan dengan hubungan antar negara, dan merupakan sebuah hukum yang konsep kuncinya berbasis pada kedaulatan negara. Konsep kunci ini juga berhubungan dengan kekuasaan, wewenang, dan kompetensi suatu negara yaitu pemerintah nasional untuk mengatur orang dan properti di dalam wilayahnya. Kritik-kritik seputar hak asasi manusia yang

mempersoalkan penyalahgunaan kekuasaan dan penggunaan kekuatan yang berlebihan, oleh karenanya kerap dianggap sebagai upaya untuk menggugat kedaulatan negara, termasuk segala kekuasaan, wewenang dan kompetensi yang dimiliki oleh negara tersebut. Di sini, tantangan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia berhadapan dengan kekakuan ideologis dan kesempitan dalam berpikir dari kalangan nasionalis.

Demikianlah, dari penjelasan di atas kita dapat mengetahui bahwa meskipun terdapat jaminan hak dalam hukum internasional, meskipun perjanjian-perjanjian HAM telah disepakati oleh semua negara, dan meskipun perjanjian-perjanjian tersebut telah secara konsisten ditafsirkan oleh para ahli hukum hak asasi manusia dengan hasil penafsiran yang melindungi orang-orang dan kelompok-kelompok rentan seperti minoritas gender dan seksual lainnya dari segala bentuk kekerasan dan diskriminasi berbasis identitas dan ekspresi gender maupun orientasi seksual, itu semuanya tidak serta- merta menjamin sepenuhnya bahwa seluruh negara akan memiliki pemahaman yang sama dan akan sepenuhnya melaksanakan kewajiban hukumnya melindungi semua orang dan semua kelompok tanpa diskriminasi.

4. Jaminan Hukum HAM Nasional dan Ketegangannya dalam Praktik

1) Jaminan Hukum HAM Nasional

Indonesia sendiri sebagai salah satu negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang telah meratifikasi, mengaksesi, atau menandatangani hampir seluruh perjanjian internasional yang melarang adanya undang-undang atau praktik diskriminatif atas penikmatan hak-hak asasi manusia tanpa kecuali. Sebagai negara-pihak bagi pelbagai perjanjian internasional tentang hak asasi manusia, Indonesia juga terikat secara hukum oleh berbagai kewajiban untuk melindungi hak-hak asasi manusia.

Berkat demokratisasi selama 20 tahun terakhir, negeri ini menjadi salah satu negara yang cukup maju dalam mengakui sumber-sumber hukum internasional terutama perjanjian-perjanjian tentang hak-hak asasi manusia. Indonesia telah mengikatkan diri ke dalam setidaknya sembilan perjanjian internasional perihal hak asasi manusia. Indonesia berkomitmen untuk menunaikan segala kewajiban legal di bawah perjanjian tersebut untuk penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia.

No	Perjanjian Internasional	Waktu Tandatangani	Waktu Ratifikasi	Reservasi /deklarasi
1	CEDAW	29 Jul 1980	13 Sep 1984	Optional Protocol
2	CRC	26 Jan 1990	5 Sep 1990	Optional Protocol
3	CAT	23 Oct 1998	28 Oct 1998	N/A
4	CERD	-	25 Jun 1999	N/A
5	ICCPR	-	23 Feb 2006a	Optional Protocol 1
6	ICESCR	-	23 Feb 2006b	Optional Protocol
7	CED	27 Sep 2010	-	-
8	CRPD	30 Mar 2007	30 Nov 2011	Optional Protocol
9	CMW	22 Sep 2004	24 Sep 2012	Optional Protocol

Namun demikian, perkembangan pengakuan melalui ratifikasi tersebut belum diikuti dengan penerapan maupun penafsiran atas teks beserta dengan yurisprudensi yang tepat untuk melarang segala bentuk diskriminasi berbasis identitas gender dan orientasi seksual. Masalah ini terjadi dari proses Indonesia mengadopsi berbagai norma hak asasi manusia yang universal ke dalam sistem hukum nasional hingga penerapan atas norma itu di dalam praktik.

Pada tataran hukum nasional, jaminan hak minoritas seksual sebenarnya merupakan jaminan hukum yang sama dengan dengan berbagai jenis hak yang oleh konstitusi ditujukan bagi warga negara dan kepada setiap manusia yang berada di wilayah negara. Hal ini terlihat dari rumusan pasal yang menggunakan istilah “setiap warga negara” dan istilah “setiap orang”. Kategori pertama menempatkan manusia dalam semangat persaudaraan sebangsa dan setanah air. Sementara itu, kategori kedua menempatkan mereka dalam semangat persaudaraan universal antar manusia. Melalui kedua kategori kewargaan inilah, otoritas negara seharusnya melindungi semua orang dan semua kelompok, termasuk orang-orang dan kelompok minoritas seksual sehingga pemberian jaminan hak-hak tersebut bersifat non diskriminasi. Kelompok orang atau individu yang ada dalam sebuah negara sudah pasti tergolong ke dalam salah satu atau dua kategori tersebut. Dengan perspektif itu, maka negara wajib melindungi setiap orang, termasuk orang-orang LGBTQI+, dalam kedudukan yang setara dan tanpa diskriminasi.

Jaminan konstitusional atas kebebasan dan hak asasi kategori setiap orang dapat kita lihat pada ketentuan-ketentuan yang ada dalam Pasal 28A hingga Pasal 28J. Silakan lihat pada tabel di bawah ini.

- Pasal 28A: Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
- Pasal 28B: (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

- Pasal 28C: (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.
- Pasal 28D: (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
- Pasal 28E: (1) Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.
- Pasal 28F: Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.
- Pasal 28G: (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
- Pasal 28H: (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.
- Pasal 28I: (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. (2) Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan seluruh ketentuan itu, maka Pemerintah Indonesia wajib menggunakan kewenangan dan kekuasaannya untuk melindungi orang-orang LGBTQI+ sebagaimana negara melindungi orang-orang pada umumnya. Jika ada otoritas lokal yang membuat aturan yang diskriminatif, maka pihak negara pada tingkat pusat dapat mencabut peraturan tersebut karena melanggar hak asasi manusia dan hak-hak warga negara Indonesia seperti termaktub dalam konstitusi serta undang-undang nasional tersebut. Sayangnya, seperti akan diuraikan pada bagian berikut, baik pemerintah pusat maupun daerah sama-sama belum memiliki pemahaman yang jelas tentang kewajiban-kewajiban dari mereka untuk melindungi hak-hak orang LGBTQI+.

2) Hukum Nasional HAM dan Ketegangannya dalam Praktik

Sudah selayaknya bahwa hukum nasional memberi jaminan perlindungan hak asasi manusia bagi semua orang, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Namun demikian, penafsiran dari para pembuat kebijakan atas peraturan maupun jaminan hukum masih menghadapi tantangan yang berat di tingkat praktik. Tantangan ini bermula dari tafsir dalam hukum nasional. Terdapat konflik hukum atau peraturan terkait pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia. Konflik ini muncul dari penafsiran atas rumusan norma yang menyediakan alasan-alasan pembatasan dan pengurangan hak asasi manusia.

Meskipun hukum negara menjamin hak asasi manusia bagi semua orang, faktanya pejabat-pejabat negara memiliki persepsi yang bias dan cenderung setuju untuk adanya kebijakan yang melarang LGBTQI+. Tak terkecuali pejabat hukum negara yang menerapkan dan menggunakan penafsiran hukum yang melanggar hak minoritas seksual. Akibatnya, aktor-aktor non negara pun mengikuti cara penafsiran tersebut dan ikut meminggirkan kelompok minoritas seksual.

Untuk memulainya, kita dapat melihat dari norma tertinggi seperti UUD 1945 hingga terendah di tingkat kota/kabupaten. Rumusan norma itu menyediakan alasan-alasan pembatasan yang telah ditafsirkan sedemikian rupa sehingga memicu perlakuan diskriminatif terhadap orang-orang LGBTQI+. Sebagai contoh, ketentuan Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa *“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”* Selain itu, ayat 2 dari ketentuan yang sama menyatakan bahwa:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Perbedaan penafsiran tentu merupakan sebuah keniscayaan. Namun, yang menjadi masalah adalah adanya penafsiran dominan di kalangan pembuat kebijakan atas norma yang mengenakan kewajiban pada setiap orang untuk menghormati hak asasi manusia orang lain maupun tunduk kepada pembatasan undang-undang dan atas nama pengakuan dan penghormatan hak dan kebebasan orang lain.

Penafsiran seperti itulah, jika ditinjau dari segi kebijakan, yang dipakai oleh mereka yang mengadvokasikan kebijakan diskriminatif terhadap minoritas gender dan seksual. Sasaran mereka adalah individu dan kelompok yang diduga lesbian, gay, biseksual, transgender dan interseks (LGBTQI+). Pada 2018, misalnya, sejumlah anggota legislatif memasukkan ketentuan dalam sebuah draf revisi KUHP untuk memperluas cakupan jenis kejahatan yang mengarah pada kriminalisasi terhadap hak-hak minoritas seksual. Bagi mereka, rumusan norma yang demikian tidak melanggar norma konstitusi, dan jika pun ada yang dianggap melanggar, mereka berargumen bahwa hak asasi manusia bagi setiap orang tidaklah bersifat mutlak. Tidak sedikit yang berpandangan bahwa pembatasan itu justru merupakan tindakan konstitusional. Di tingkat provinsi, yang paling menonjol adalah peraturan di tingkat provinsi Aceh, di mana peraturan perundang-undangan yang diskriminatif (Qanun) merajalela, termasuk yang memuat sentimen anti-LGBTQI+.

Dari segi pernyataan, sejumlah politisi dan pejabat pemerintah sering mengambil keuntungan dengan membuat pernyataan-pernyataan anti-LGBTQI+. Sekadar contoh, laporan Human Rights Watch (2016) secara baik telah melaporkan berbagai kebijakan maupun pernyataan pejabat pemerintah baik di tingkat nasional maupun lokal yang berimplikasi negatif dalam kehidupan komunitas LGBTQI+. Pada 24 Januari 2016, Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Mohammad Nasir, membuat pernyataan menghasut diskriminasi berbasis orientasi seksual dan identitas gender dengan alasan “mempertahankan moralitas publik dan keamanan negara”.

Pernyataan Menteri tersebut mendapat pemberitaan luas di media massa dan “membuka pintu bagi mengalirnya retorika pemerintah yang penuh dengan pelecehan yang belum pernah terjadi sebelumnya yang diarahkan kepada orang-orang dan organisasi LGBT” (Human Rights Watch, 2016). Pada April, sejumlah pihak anti-LGBT mendesak pemerintah untuk memerangi LGBT. Beberapa waktu kemudian, pada Juli, seorang profesor di Institut Pertanian Bogor Euis Sunarti memimpin 12 sarjana yang meminta Mahkamah Konstitusi menyatakan semua orang LGBT harus dipenjarakan selama 5 tahun kurungan karena melanggar hukum pidana Indonesia.

Gelombang anti- minoritas gender dan seksual ini cukup mengkhawatirkan. Jika sebelumnya serangan-serangan terhadap LGBTQI+ bersifat acak, maka sejak awal 2016, nampak upaya lebih terencana dan konstan dari sejumlah pihak untuk meminggirkan posisi kelompok minoritas seksual dan melanggar hak-hak mereka. Mereka memakai dalih bahwa kelompok ini menderita kelainan seksual, ‘penyakit’ dan gangguan kejiwaan, dan karenanya harus diobati agar menjadi normal, bahkan dianggap telah melanggar ajaran agama yang dianut mayoritas warga Indonesia.² Upaya

² Tindak pidana perzinahan dengan memasukkan pidana bagi hubungan seksual konsensual. Lihat: <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-lgbt-insight/criminal-code-revamp-plan-sends-chill-through-indonesias-lgbt-community-idUSKBN1FT2IO> dan <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/feb/14/indonesia-is-about-to-outlaw-homosexual-sex-can-we-stop-it>. Amnesty International, Indonesia: Arrest of 51 people fuels hostile environment for LGBTI people [Indonesia: Penangkapan 51 Orang Semakin Memicu Lingkungan yang Tidak Bersahabat Bagi LGBTI]

ini terlihat dari pola kampanye kebijakan yang mengkriminalisasi minoritas seksual, pernyataan-pernyataan pejabat publik yang memuat sentimen anti-LGBTQI+, hingga tindakan yang diskriminatif, ancaman, intimidasi, main hakim sendiri, dan pelecehan baik oleh aktor negara dan non negara terhadap individu karena orientasi seksual atau identitas gender.³

Gelombang anti- minoritas gender dan seksual ini bukan tidak mendapatkan perlawanan sama sekali. Para aktivis hak asasi manusia dan lembaga nasional hak asasi manusia telah bersuara menyatakan keberatan atas pernyataan pejabat yang diskriminatif tersebut. Human Rights Watch mencatat sejumlah LSM telah mengajukan sejumlah keluhan terhadap pejabat tinggi yang terlibat dalam retorika dan pembuatan kebijakan anti-LGBTQI+. Tak lama setelah pernyataan Nasir, Komnas Perempuan dan Komnas HAM memprotes retorika anti-LGBT dari pejabat pemerintah. Namun, gelombang anti-LGBTQI+ terus berlanjut.

Selain itu, kelompok LGBTIQ+ yang terorganisir dan didukung oleh salah satu organisasi bantuan hukum tertua di Indonesia, yaitu LBH Yogyakarta, mendorong pelaporan kepada aparat penegak hukum atas segala kekerasan yang terjadi pada mereka serta mengupayakan untuk memperoleh bantuan evakuasi dan memperoleh pemulihan sementara. Salah satu kasus paling mengemuka adalah keberhasilan mereka membuka kembali sebuah pesantren yang didirikan untuk komunitas transpuan di Yogyakarta yang sebelumnya ditutup paksa oleh Front Jihad Islam (FJI).⁴

Beberapa tahun berikutnya, Amnesty International Indonesia memprotes peristiwa pelecehan terhadap kelompok gay di Jakarta. Pada Mei 2017, jajaran kepolisian Jakarta Utara menangkap 141 orang laki-laki setelah menghadiri apa yang disebut polisi sebagai 'pesta seks gay'. Beberapa bulan kemudian, kepolisian menangkap sebanyak 51 orang, tujuh di antaranya adalah warga negara asing, di sebuah sauna yang berlokasi di Jakarta Pusat.⁵ Kepolisian lalu membebaskan sebagian besar pelanggan sauna pada hari berikut meskipun tetap menahan lima karyawan sauna atas tuduhan menyediakan materi pornografi dan layanan prostitusi.

Dari segi persepsi masyarakat, sejumlah survei menemukan bahwa penerimaan masyarakat terhadap LGBTQI+ amat negatif dan rendah. Terdapat pendapat yang luas dari para responden dalam survei ini bahwa orang-orang LGBTQI+ memang mengalami 'penyakit', bertentangan dengan agama mereka dan tidak dapat diterima secara moral. Survei dari Wahid Foundation, misalnya, menunjukkan bahwa kelompok LGBTQI+ termasuk di antara tiga kelompok yang paling dibenci, bersama dengan mereka yang dianggap Komunis dan para penganut Syiah dan Ahmadiyah. Meskipun gambaran persepsi ini memberi kesuraman, masih terdapat kabar baik karena salah satu survei tersebut menunjukkan lebih dari 50% responden mengatakan bahwa mereka percaya jika kaum LGBTQI+ masih memiliki hak untuk hidup sebagai warga negara.

3 Amnesty International, Stop inflammatory and discriminatory statements that put the LGBTI community at risk [Hentikan pernyataan-pernyataan yang 102 memancing amarah dan diskriminatif yang mengancam komunitas LGBTI], (Indeks ASA 21//2016). Lihat Laporan Amnesty International 2016/2017: The State of the World's Human Rights, Indonesia (Indeks: POL 10/4800/2017), hlm. 187.

4 Lingkungan yang Penuh Kebencian terhadap Orang-Orang LGBTI, 12 Oktober 2017, dapat diakses di: <https://www.amnestyindonesia.org/indonesia-arrest-51-people-fuels-hostile-environment-lgbti-people-dan-Sri-Lestari>, Kelompok pro dan anti-LGBT sama-sama gelar aksi di Yogyakarta, BBC Indonesia, 23 Februari 2016, dapat diakses di: https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/02/160223_indonesia_demonstrasi_lgbt Amnesty International, Crackdowns on LGBTI people hit alarming level [Tekanan terhadap orang-orang LGBTI mencapai tingkat yang mengkhawatirkan]

5 Lihat Amnesty International Indonesia <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/11/indonesiacrackdowns-lgbti-people-hit-alarming-level/>; dan Amnesty International, Indonesia: Arrest of 51 people fuels hostile environment for LGBTI people. Ibid.

Dengan gambaran ini terlihat jelas bahwa terlepas dari kemajuan berupa ratifikasi hukum internasional ke dalam hukum nasional yang mengakui hak-hak asasi manusia, termasuk keberadaan hukum konstitusional yang melindungi setiap orang tanpa kecuali dan tanpa diskriminasi, dan terlepas dari tidak adanya hukum nasional tertulis yang secara eksplisit melarang keberadaan orang-orang dan kegiatan LGBTQI+, Indonesia belum memiliki kondisi yang kondusif bagi jaminan perlindungan hak-hak LGBTQI+.

5. Jaminan Hukum HAM Agama (Islam) dan Hukum Provinsial Aceh

1) Jaminan Hukum HAM Agama (Islam)

Penghormatan hak-hak LGBTQI+ selalu tidak mudah untuk diperbincangkan dalam perspektif hukum agama, termasuk hukum Islam. Dalam konteks hukum/syariat Islam era klasik hingga kontemporer, terdapat kekayaan cara pandang tentang isu seksualitas yang akhirnya nyaris tak pernah berujung pada kesimpulan yang tunggal. Terlebih ketika yang dimaksud sebagai hukum pun dipahami dengan istilah, pengertian, pengetahuan, teks, dan metode tafsir yang beragam. Meminjam perspektif Yasser Auda, perbedaan cara itu diperburuk oleh cara mencampuradukkan sumber-sumber hukum Islam sebagai hukum Islam yang seolah sama. Padahal ada yang merujuk pesan-pesan tekstual kitab suci Alquran sebagai perspektif hukum, ada yang merujuk ucapan dan perbuatan Nabi (*hadits*) sebagai dasar hukum, ada yang mendasarkan pada hukum yang berlaku di negara Islam (*qanun*), dan (kebanyakan) ada pula yang mencampuradukkan semua teks itu dengan nilai-nilai yang berasal dari adat-istiadat (*urf*). Bagian ini bukan hendak mempertentangkan perbedaan, melainkan memperjelas keragaman sudut pandang, termasuk mengapa itu terjadi jika ditinjau dari perspektif hukum, dan menawarkan titik temu dalam rangka memajukan dan melindungi hak-hak asasi manusia sesuai standar hak asasi manusia dalam hukum internasional maupun hukum konstitusional.

Dalam sejarah Islam, perbedaan pendapat soal isu lesbian, gay, biseksual, dan transgender tidak terjadi secara hitam-putih. Biasanya yang terjadi adalah keragaman pandangan yang merupakan keniscayaan. Sebagian berpendapat orientasi seksual dan pernikahan sesama jenis hukumnya haram karena menimbulkan perilaku seks yang menyimpang, bahkan dilaknat oleh teks-teks agama yang berbicara tentang kegiatan seksual berupa *liwâth* (anal seks, sodomi) dan *sihâq* (saling menggesekkan paha) yang sayangnya secara ceroboh mereka artikan sebatas larangan atas keberadaan gay dan lesbian (homoseksual).

Pandangan ini lebih mempersoalkan perbuatan dan perilaku seksual seperti *al-liwâth – ityân al-dubur* (sodomi), *al-sihâq – al-musâhaqah* (saling menggesek-gesekkan), *al-mufâkhadzah – al-tafkhîdz* (saling adu paha), *al-istimnâ' bi al-yad* (masturbasi dengan tangan, onani), *îlâju al-farj fî al-farj* (menyentuh vagina dengan vagina), *ityân al-bahâ'im* (bersenggama dengan binatang), *ityân/wath' al-mayyitah* (bersenggama dengan mayat), hingga perilaku *ityân al-syay'* (bersenggama dengan benda). Ini

semua sebenarnya tidak identik dengan homoseksual saja, melainkan suatu perbuatan yang bisa saja dilakukan oleh mereka yang tergolong heteroseksual. Jika salah satu dari perbuatan tersebut dilakukan dengan paksaan, maka jelas itu bisa dianggap sebagai pelanggaran hukum.

Sementara itu, sebagian lain menganggap keragaman seks maupun seksualitas adalah fakta sosial yang diakui dalam Islam. Pandangan ini menyebutkan istilah-istilah yang dikenal dalam Islam yang terkait kelompok minoritas gender dan seksual, antara lain *al-dzakar* (jantan) – *al-untsâ* (betina) untuk merujuk pada jenis kelamin yang kodrati biologis, lalu ada pula istilah *al-rijâl* (maskulin) dan *al-nisâ`* (feminin) untuk merujuk pada perbedaan identitas gender yang merupakan konstruksi sosial, dan ada pula istilah-istilah seperti *al-mutarajjilah* (perempuan yang kelelaki-lakian) dan *al-mukhannats* atau *al-mutasyabbih*; (lelaki yang keperempuan-perempuanan) untuk menyebut perbedaan ekspresi seksualitas dan ekspresi gender. Keragaman istilah dan pengertian ini kemudian dirumuskan ke dalam istilah yang kini dikenal di forum internasional dengan singkatan *SOGIE* (*Sexual Orientation, Gender Identity and Expression*) untuk merujuk pada orientasi seksual, identitas dan ekspresi gender.

Kelompok ini menyebut salah satu contoh lain yang tercermin dari istilah “*wildân*” di sejumlah ayat al-Qur`an yang menjelaskan kisah “*anak-anak muda berwajah tampan yang akan menemani warga surga, termasuk melayani kebutuhan seksual warga surga yang laki-laki*”.⁶

Perbedaan memahami dan mendefinisikan cara pandang seks dan seksualitas secara berbeda-beda ini berimplikasi pada pemberian status hukum yang berbeda. Mereka menunjuk perbuatan dan penafsiran hukum yang berbeda dengan yang dinilai secara hukum oleh pihak lain yang juga berbeda.

Dengan paparan tersebut, kita bisa melihat bahwa sebenarnya dasar pelarangan bagi kelompok minoritas gender dan seksual dengan klaim teks-teks kitab suci tersebut belumlah cukup, jika tidak bisa dikatakan tidak ada sama sekali. Kisah kaum Nabi Luth as. yang diazab sebenarnya lebih mencerminkan terjadinya kejahatan-kejahatan yang kompleks, termasuk penyangkalan atas risalah kenabian Nabi Luth as. Salah satu yang menonjol diajarkan di lembaga-lembaga pendidikan dan dianggap sebagai larangan terhadap hubungan sesama jenis adalah QS. al-Syu`ara` ayat 166 yang menyatakan, “*Dan kamu tinggalkan perempuan yang diciptakan Tuhan untuk menjadi istri-istri kamu? Kamu [memang] orang-orang yang melampaui batas.*” Teks ini sebenarnya sulit untuk secara langsung dianggap sebagai larangan hubungan sesama jenis, melainkan lebih berkisah tentang laki-laki yang beristri berselingkuh meninggalkan pasangan mereka.

Ada banyak teks lain yang bisa didiskusikan, tetapi belum terbahas karena keterbatasan ruang tulisan ini. Namun, penulis memilih cara pandang yang mempertemukan kesamaan nilai dalam hukum Islam dan hukum internasional hak asasi manusia, termasuk perlindungan hak-hak para warga yang memiliki orientasi seksual tertentu sebagaimana yang dikelompokkan ke dalam LGBTQI+.

⁶ Penjelasan seorang ulama yang juga merupakan komisioner Komnas Perempuan Imam Nakha'i, dalam diskusi “Khazanah Keragaman Seks dan Seksualitas dalam Islam” Putaran Keempat dengan tema “Polemik Hukum dan Perbandingan Mazhab tentang Keragaman Seks dan Seksualitas”, di Kantor Rumah Kitab, Pasar Minggu, Jakarta Selatan, Selasa, 24 Januari 2017, pukul 10.00 – Selesai.

2) Hukum Negara Provinsi Aceh

Selain hukum nasional yang berlaku secara umum bagi seluruh provinsi, masih ada undang-undang yang secara khusus diberlakukan untuk sebuah provinsi. Hukum tersebut adalah UU Pemerintahan Aceh dan *Qanun*, yaitu sejenis peraturan yang sebenarnya berskala provincial, tetapi menggunakan sebutan Bahasa Arab sehingga seolah setara dengan sebuah undang-undang dari sebuah pemerintahan Islam. Pada tulisan ini, Provinsi Aceh menjadi contoh bagaimana hukum provincial yang bersifat khusus tersebut membawa klaim-klaim bersumber dari hukum agama khususnya Islam dan menimbulkan peminggiran terhadap kelompok minoritas seksual.

Sebagai provinsi yang berada di ujung barat Indonesia dan berpenduduk mayoritas Muslim sebesar 4,49 juta atau sekitar 1,8% dari total penduduk nasional Indonesia, Aceh juga terdiri dari sekitar 98% penduduk yang mengidentifikasi diri sebagai Muslim dan bangga dengan identitas Muslim, dianggap memiliki derajat ketaatan Islam yang lebih tinggi karena warisan sejarah masuknya Islam melalui Aceh yang sangat berpengaruh di Indonesia, hingga muncul satu sebutan yang terkenal di negeri yang juga berpenduduk mayoritas Muslim ini bahwa Aceh adalah “Serambi Mekkah”.

Setelah berkali-kali mengalami ketegangan hubungan dengan pemerintah pusat, termasuk jatuhnya Aceh dengan status istimewa dari pemerintahan pusat, akhirnya benar-benar terjadi sebuah desentralisasi kekuasaan di bawah pemerintahan BJ. Habibie dan Abdurrahman Wahid selama periode 1998-2001 dan pada tingkat tertentu hingga 2004. Desentralisasi yang tertuang dalam kebijakan otonomi khusus ini sebenarnya juga merupakan tanggapan atas konflik separatistis yang panjang, mulai dari 1976 hingga 2005.

Kombinasi berbagai dimensi konflik antara gerakan Aceh melawan pemerintah pusat tersebut, termasuk melalui konflik bersenjata non internasional yang berlangsung sejak 1976, berakhir di meja perundingan Helsinki di mana Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menandatangani Nota Kesepahaman pada 15 Agustus 2005. Salah satu kesepakatan itu membolehkan Aceh untuk membentuk hukum sendiri dengan menghormati tradisi sejarah dan adat istiadat rakyat dan mencerminkan kebutuhan hukum terkini dari Aceh.⁷

Kemajuan ini dilembagakan dalam UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang membolehkan Pemerintah Aceh membuat dan melaksanakan Hukum Syariah terkait kegiatan ibadah, aturan keluarga, aturan perdata, dan pidana yang akan diatur melalui *Qanun* (Pasal 125). Baik perjanjian Helsinki (2005) maupun UU Pemerintahan Aceh (2006), keduanya sama-sama mengakui penghormatan hak asasi manusia yang tertuang dalam kovenan internasional hak-hak sipil maupun politik serta kovenan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Pada titik ini, seharusnya penjabaran pelaksanaan atas kovenan tersebut dilakukan dengan mengikuti arahan-arahan para ahli hak asasi manusia PBB termasuk badan-badan perjanjian dan prosedur khusus Kantor Komisi Tinggi HAM PBB.

7 Nota Kesepahaman Helsinki dapat diakses di sini: http://www.acehpeaceprocess.net/pdf/mou_final.pdf.

3) Aceh, Hukum Agama (Islam) dan Ketegangannya dalam Praktik

Meskipun UU Pemerintah Aceh telah mengadopsi semua norma kovenan internasional tentang hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, Pemerintah Aceh lalu mengadopsi sebuah hukum yang diyakini mereka sebagai syariat Islam yang berlaku hanya di Aceh. Sebagai contoh, pada 27 September 2014, pemerintah dan parlemen Aceh mengesahkan KUHP Aceh, suatu peraturan hukum pidana yang diklaim berdasarkan Syariat Islam dan mulai berlaku setahun kemudian, tepatnya pada 23 Oktober 2015.

Hukum pidana ini mengatur soal penghukuman yang tak manusiawi, kejam, dan merendahkan martabat manusia, seperti cambuk. Hukum ini diberlakukan untuk perbuatan yang dianggap sebagai hubungan seksual sesama jenis konsensual dengan hukuman pidana hingga 100 bulan penjara atau 100 kali cambuk.⁸ Perbuatan ini, yaitu hubungan seksual sejenis konsensual, hanya dianggap kejahatan oleh hukum Aceh dan beberapa peraturan lokal di tingkat kabupaten/kota di luar Aceh, tetapi bukan merupakan sebuah kejahatan menurut hukum pidana (KUHP) yang berlaku secara nasional.⁹ Dalam hukum pidana nasional, misalnya, Pasal 284 ayat (1) KUHP memang mengatur tentang perzinahan, yaitu perbuatan hubungan seksual seseorang yang telah menikah dengan seseorang yang bukan suami/istrinya, tetapi perbuatan ini hanya akan dituntut jika diajukan oleh pasangan yang bersangkutan atau setelah aduan diajukan sang pelapor yang memulai gugatan cerainya paling lama 3 bulan.¹⁰

Perbuatan lain yang dianggap kejahatan adalah kegiatan seks pranikah dan hubungan seksual di luar nikah (*zina*), konsumsi alkohol (*khamar*), perjudian (*maisir*), bersendirian dengan lawan jenis yang bukan pasangan nikah (*khalwat*), hingga hubungan intim di luar nikah (*ikhtilath*). Berbagai lembaga hak asasi manusia seperti Amnesty International Indonesia telah mencatat setidaknya sebanyak 1.055 orang telah dicambuk oleh otoritas syariah di Aceh antara 2017 dan Agustus 2020, empat di antaranya dihukum karena kegiatan seks sesama jenis yang dilakukan oleh pasangan gay. Tren ini menimbulkan protes dari berbagai organisasi hak asasi manusia. Pada Mei 2017, Amnesty International memprotes penghukuman terhadap dua orang laki-laki dengan cara dicambuk sebanyak 83 kali setelah Mahkamah Syariah kota Banda Aceh memberi vonis bersalah kepada mereka karena tuduhan hubungan seksual sejenis konsensual antar laki-laki (*liwath*) berdasarkan Qanun Jinayat.¹¹

Kriminalisasi hubungan seksual sesama jenis di bawah KUHP lokal juga mengalami perluasan hingga meliputi pembatasan kehidupan sosial dan pekerjaan orang-orang LGBTQI+. Berbagai peraturan di sejumlah kabupaten, misalnya, secara eksplisit bersifat diskriminatif terhadap hak-hak waria atau transpuan yang bekerja di pusat-pusat kecantikan dan tempat kerja lainnya. Pada

8 Pasal 63 dan 64 Qanun Aceh tentang Hukum Jinayat No. 6/2014, tersedia di: <https://dsi.acehprov.go.id/wp-content/uploads/2017/02/Qanun-Aceh-Nomor-6-Tahun-2014-Tentang-Hukum-Jinayat.pdf>. Lihat juga Amnesty International and the Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), Cabut atau amandemen semua ketentuan dalam Qanun Jinayat Aceh yang melanggar HAM, (Indeks: ASA 21/2726/2015).

9 Beberapa contoh di luar Aceh adalah Peraturan Pemerintah Kota Padang Panjang Nomor 9/2010 di Sumatera Barat tentang Pencegahan, Pemberantasan, dan Penindakan Penyakit Masyarakat. Peraturan ini mengancam pelakunya dengan pidana selama 3 bulan penjara ditambah dengan denda 10 juta Rupiah untuk hubungan seksual sejenis;

10 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 46/PUU-XIV/2016, 6 Desember 2017, tersedia di sini: https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/46_PUU-XIV_2016.pdf hlm. 28, 379.

11 Lihat pernyataan Amnesty International Indonesia: Pencambukan laki-laki gay adalah tindakan kejam yang memalukan] (Rilis Pers, 23 Mei 2017), tersedia di: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/05/indonesia-caning-of-gay-men-an-outrageous-act-ofcruelty/>.

awal 2018, misalnya, Bupati Kabupaten Bireuen dan Bupati Aceh Besar mengeluarkan peraturan yang melarang salon kecantikan dan kedai kopi untuk mempekerjakan pekerja LGBTQI+. Bupati Aceh Besar mengeluarkan Surat Instruksi No. 1/2018 tentang Penertiban Perizinan terhadap Usaha Pangkas/Salon/Rumah Kecantikan di Aceh Besar. Bupati Bireuen mengeluarkan Surat Edaran tentang Standarisasi Warung Kopi/Café dan Restoran Sesuai Syariat Islam di Bireuen. Semua aturan ini secara nyata bertentangan dengan Undang-Undang Pemerintah Daerah (UU No. 32/2004 dan UU No. 23/2014) yang mengatur bahwa pemerintah daerah di Indonesia tidak boleh menyimpang dari sistem hukum pidana nasional.

Untuk memberi gambaran lebih lengkap, terdapat peristiwa yang benar-benar menunjukkan memburuknya perlindungan kelompok minoritas seksual di Aceh. Pada Sabtu, 27 Januari 2018, jajaran kepolisian Aceh Utara menggerebek lima salon kecantikan di daerah Lhoksukon, dan menangkap 12 orang yang diduga adalah transpuan. Salon-salon kecantikan adalah suatu tempat kerja yang telah lama dikenal sebagai salah satu tempat kerja yang umum bagi para transpuan di Indonesia dan bisa ditemukan di berbagai wilayah seluruh Indonesia. Dalam kasus Aceh, sayangnya, aparat polisi kemudian menerapkan penghukuman yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat mereka hanya karena mereka dinilai sebagai “tidak normal” karena tidak seharusnya orang berjenis kelamin laki-laki lalu menyerupai perempuan dalam ekspresi fisiknya. Atas klaim agar mereka kembali menjadi laki-laki, aparat kepolisian setempat memaksa mereka untuk melakukan kegiatan fisik seperti berguling-guling di atas tanah dan memotong rambut mereka, yang nampaknya dilakukan polisi untuk membuat mereka “tidak seperti perempuan” dan agar terlihat seperti laki-laki dan “jantan”. Kepolisian juga mempermalukan mereka, meminta mereka melepas pakaian hingga separuh badan tanpa pakaian.¹²

Perlakuan yang merendahkan martabat tersebut tak berhenti di situ. Para transpuan ini diminta untuk menandatangani selembar kertas yang tidak boleh dibaca dan belakangannya diketahui telah memuat pernyataan yang intinya menyatakan atas perbuatan polisi tersebut, mereka tidak akan mengajukan tuntutan di kemudian hari hingga janji mereka untuk tidak lagi berperilaku seperti perempuan. Lebih jauh, kepolisian tetap menolak melepaskan mereka sampai akhirnya polisi mengundang orang yang dianggap tokoh agama guna memberikan ceramah yang kemudian berpesan hal-hal yang diskriminatif, bahkan memberi pesan bahwa terhadap kelompok minoritas seksual ini, agama membolehkan sebuah tindakan “membunuh”, termasuk pesan bahwa kelompok minoritas seksual dinilai “lebih jahat daripada orang kafir”.

Dengan peraturan-peraturan tersebut, yang secara hukum jelas bersifat diskriminatif, ditambah dengan penafsiran yang membawa sentimen anti-LGBTQI+ dalam tingkat praktik, maka jelas berbagai praktik di lapangan akan menimbulkan situasi diskriminatif terhadap kaum LGBTQI+ di Aceh. Bukan hanya sejumlah aturan lokal Aceh mengandung ketentuan yang diskriminatif terhadap kelompok LGBTQI+, tetapi pernyataan pejabat, dan perilaku para kelompok intoleran telah menciptakan semacam ketakutan bagi mereka yang tidak lama setelah insiden itu terpaksa menutup tempat usaha mereka atau mencari tempat aman di luar Aceh seperti Sumatera Utara,

¹² Lihat pernyataan Amnesty International: Polisi harus melindungi- dan bukannya menyerang- transpuan yang hidup dibawah ancaman di Aceh]. (Rilis Pers, 14 Februari 2018), tersedia di: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/02/indonesia-police-must-protect-not-attack-transgender-women-living-under-threat-in-aceh/>.

Jakarta atau kembali ke kampung sambil kehilangan pekerjaan dan sumber kehidupan mereka. Sayangnya, meski ada petugas yang dimutasi, tidak ada satu pun anggota kepolisian yang terlibat pelanggaran HAM tersebut kemudian dihukum melalui pengadilan umum.¹³

6. Penutup

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sistem perlindungan hak asasi manusia komunitas LGBTQI+ belum memperoleh payung hukum yang memadai. Pemerintah dan DPR RI belum memiliki pemahaman yang cukup untuk menjabarkan kewajiban HAM Internasional dalam melindungi setiap orang di wilayahnya, termasuk kelompok minoritas seksual. Ketika terjadi penyerangan fatal terhadap mereka, pemerintah belum sungguh-sungguh melarang tindakan transfobia, homofobia, kejahatan berbasis gender, dan kriminalisasi terhadap seorang warga atau sekelompok warga karena ekspresi atau identitas gendernya ataupun orientasi seksualnya.

Pemerintah pusat juga belum terlihat mau menghapuskan peraturan perundang-undangan khususnya di tingkat lokal yang melegitimasi diskriminasi terhadap mereka. Pemerintah pusat dan parlemen belum memperlihatkan tanda-tanda yang jelas untuk meninjau dan mencabut segala peraturan lokal yang jelas diskriminatif termasuk berpotensi mengkriminalisasi hubungan seks sejenis konsensual. Hal ini terlihat dari masih banyaknya pejabat negara, politisi, dan pejabat penegakan hukum yang membiarkan bahkan membenarkan praktik diskriminatif dan tidak berani mengecam serangan pada orang-orang LGBTQI+, atau menegaskan bahwa serangan kekerasan tersebut adalah kejahatan.

Ke depan, kita harus terus mendorong agar Presiden selaku kepala pemerintah dan kepala negara berani menindak pejabat publik yang membuat pernyataan atau peraturan lokal yang bisa ditafsirkan sebagai kebijakan mengizinkan diskriminasi individu atau kelompok orang karena orientasi seksual maupun ekspresi dan identitas gendernya. Presiden dan parlemen seharusnya mengutuk secara terbuka semua kekerasan anti-LGBTQI+ terhadap individu, organisasi, atau pertemuan di mana mereka berkumpul secara sah.

Khusus untuk penegak hukum, mereka harus memastikan tidak ada lagi penahanan dan perlakuan yang tak manusiawi dan merendahkan martabat atas nama apa pun, termasuk atas nama “menyembuhkan” mereka dari homoseksualitas, biseksualitas, identitas transgender, dan lainnya. Diperlukan upaya yang sungguh-sungguh ke depan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat, aparat maupun pejabat negara, hingga mendorong perumusan kebijakan yang non diskriminatif dalam perlindungan hak minoritas gender dan seksual. Negara wajib memperlakukan kelompok minoritas gender dan seksual ini sesuai jaminan hak-hak konstitusional dan hak asasi manusia internasional.

¹³ Amnesty International meminta Divisi Hubungan Masyarakat Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia untuk membuka informasi mengenai kemajuan dan hasil pemeriksaan tersebut. Amnesty International mendapat respon bahwa tiga anggota polisi, termasuk Kepala Polres Aceh Utara memperoleh sanksi disipliner karena telah melanggar kode etik.

Referensi

- Amnesty International Indonesia. (12 Oktober 2017). *Arrest of 51 people fuels hostile environment for LGBTI people*. Dapat diakses di: <https://www.amnestyindonesia.org/indonesiaarrest-51-people-fuels-hostile-environment-lgbti-people>
- Amnesty International 2016/2017: The State of the World's Human Rights, Indonesia (Indeks: POL 10/4800/2017), hlm. 187.
- Amnesty International Indonesia. (2018). *Crackdowns on LGBTI people hit alarming level*. Dapat diakses di: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/11/indonesiacrackdowns-lgbti-people-hit-alarming-level/>
- BBC.com. (23 Februari 2016). *Kelompok pro dan anti-LGBT sama-sama gelar aksi di Yogyakarta*. Dapat diakses di: https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/02/160223_indonesia_demonstrasi_lgbt
- Davies, S. G. (2007). *Challenging Gender Norms: Five Genders Among Bugis in Indonesia: Case studies in Cultural Anthropology*. Thomson Wadsworth.
- Reuters.com. (10 Februari 2018). *Criminal code revamp plan sends chill through Indonesia's LGBT community*. Dapat diakses di: <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-lgbt-insight/criminal-code-revamp-plan-sends-chill-through-indonesias-lgbt-community-idUSKBN1FT2IO>
- Theguardian.com. (14 Februari 2018) *Indonesia is about to outlaw homosexual sex. Can we stop it?* Dapat diakses di: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/feb/14/indonesia-is-about-to-outlaw-homosexual-sex-can-we-stop-it>

PEMIDANAAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2016 TENTANG PENYANDANG DISABILITAS: KAJIAN EFEKTIVITAS PEMENUHAN HAK-HAK PENYANDANG DISABILITAS

Eka Nugraha Putra

Dosen Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang dan

Research Fellow International NGO Forum for Indonesian
Development (INFID)

enputra@iu.edu

Abstrak

Pengesahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas memberikan harapan baru bagi perlindungan hak-hak penyandang disabilitas di Indonesia. Substansi dalam Undang-Undang ini diharapkan dapat mengurangi diskriminasi dan pelanggaran hak-hak penyandang disabilitas. Namun implementasi dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas menyebabkan masalah diskriminasi dan pelanggaran hak-hak penyandang disabilitas masih terjadi. Salah satu masalah implementasi dalam Undang-Undang ini ditemukan dalam perumusan sanksi pidana. Sanksi pidana yang dijatuhkan kepada pihak yang gagal memenuhi hak-hak penyandang disabilitas berpotensi tidak adanya pengembalian hak-hak penyandang disabilitas yang dirusak karena tindak pidana tersebut. Mengingat isu disabilitas yang seharusnya dipandang sebagai isu hak asasi manusia, keberadaan sanksi pidana dalam Undang-Undang ini berpotensi hanya memenuhi tujuan kepastian hukum, ketimbang keadilan dan kemanfaatan bagi penyandang disabilitas. Tulisan ini akan membahas efektivitas dan urgensi kebutuhan sanksi pidana dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Tulisan ini akan memulai pembahasan dengan kajian hak-hak penyandang disabilitas dengan pemahaman bahwa hak-hak disabilitas adalah konsep yang terus berevolusi berdasarkan the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Tulisan ini juga akan mengkaji bagaimana keberadaan sanksi pidana pada pelanggar hak-hak disabilitas dalam beragam perspektif tujuan pemidanaan. Pembahasan beberapa kasus kunci pelanggaran hak-hak penyandang disabilitas akan menutup tulisan ini dengan pembahasan terkait efektivitas sanksi pidana bagi pelanggar hak-hak penyandang disabilitas dan bagaimana mekanisme pengembalian hak-hak disabilitas yang ideal dalam sistem hukum Indonesia.

Kata Kunci: Efektivitas, Pidana, Disabilitas.

1. Pengantar

Enam tahun sejak berlakunya Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (selanjutnya disebut UU Penyandang Disabilitas), isu-isu mengenai hak disabilitas masih bermunculan. Tantangan perlindungan hak-hak penyandang disabilitas, bahkan sempat semakin tajam dengan lahirnya *Omnibus Law* (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja), yang menghilangkan beberapa kaidah hukum penting terkait hak penyandang disabilitas atas pekerjaan.

Kelahiran UU Penyandang Disabilitas sebetulnya menjadi harapan baru, mengingat peraturan perundang-undangan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (selanjutnya disebut UU Penyandang Cacat), merupakan produk hukum yang memiliki paradigma lama bahwa penyandang disabilitas adalah golongan orang yang perlu dikasihani.

UU Penyandang Disabilitas memang mengatur banyak perintah tegas untuk memastikan isu disabilitas yang multisektor diakui dan dipenuhi oleh negara dan masyarakat. Namun, sebagian besar masih lemah di level implementasinya. Menariknya, solusi yang ditawarkan dalam UU ini untuk pelanggaran hak penyandang disabilitas adalah melalui sanksi pidana. Terdapat dua pasal ketentuan pidana dalam UU tersebut, yaitu Pasal 144 dan Pasal 145. Keduanya memberikan pidana penjara dan pidana denda.

Di tengah tantangan untuk memastikan perlindungan hak-hak penyandang disabilitas, kehadiran pidana penjara dan denda tentu menimbulkan pertanyaan. Kedua jenis hukuman tersebut merupakan sarana negara untuk melindungi kepentingan negara yang dirusak akibat suatu tindak pidana.

Dalam konteks pelanggaran hak penyandang disabilitas, tentu efektivitas kedua pasal ini menjadi penting untuk dikaji, mengingat memenjarakan pelaku pelanggaran hak disabilitas atau memintanya membayar denda yang masuk ke negara, belum tentu menjamin hak penyandang disabilitas yang dilanggar oleh pelaku tindak pidana diperbaiki.

Penegakan kedua pasal pidana di dalam UU Penyandang Disabilitas pun juga bermasalah, apabila merujuk pada inkonsistensi penerapan pasal tersebut pada kasus pelanggaran hak penyandang disabilitas.

Salah satunya adalah kasus yang dialami dokter gigi Romi Syofpa Ismael. Pada 2018, dokter Romi mengikuti seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) di Solok Selatan, Sumatera Barat. Pada hasil seleksi yang diumumkan pada 31 Desember 2018, Romi menduduki peringkat pertama. Namun, ketika semua pemberkasannya sudah selesai dan dikirimkan kepada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Solok Selatan, tidak ada tindak lanjut pengusulan

berkas Romi kepada Badan Kepegawaian Nasional (BKN) dan berujung pada ketidaklulusan Romi menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS).¹

Artikel ini akan membahas apakah perumusan sanksi pidana di dalam UU Penyandang Disabilitas sudah tepat dan efektif dalam pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas. Pembahasan ini akan dirunut dari substansi UU Penyandang Disabilitas dan implementasi undang-undang tersebut. Pengkajian gagasan alternatif untuk merumuskan bentuk sanksi bagi pelanggar hak disabilitas, dalam konteks yang lebih besar – diskriminasi yang lebih bisa menjamin terpenuhinya hak penyandang disabilitas. Pembahasan alternatif ini akan dimulai dengan analisis terhadap efektivitas pidana penjara dan denda dalam sistem hukum pidana di Indonesia. Di bagian akhir artikel ini, perumusan sanksi bagi pelaku pelanggaran hak penyandang disabilitas, dengan mekanisme hukum administrasi atau hukum perdata akan dirumuskan sehingga hadir sebagai bentuk alternatif revisi UU Penyandang Disabilitas di masa yang akan datang.

2. Hak Penyandang Disabilitas di Indonesia

Berdasarkan *the Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), disabilitas adalah orang yang mengalami kondisi fisik, mental, intelektual dan sensorik dalam jangka waktu yang lama yang dalam interaksi dengan berbagai hambatan dapat mengganggu partisipasi penuh dan efektif mereka di masyarakat atas dasar persamaan hak dengan orang lain². Di dalam CRPD, setidaknya ada beberapa pembagian pengaturan hak-hak penyandang disabilitas. Kelompok hak-hak tersebut adalah aksesibilitas, ketenagakerjaan, pendidikan, dan kesehatan.

Penggunaan istilah “disabilitas” di dalam CRPD sebagai konvensi internasional, merupakan proses panjang dalam mengenali disabilitas sebagai sebuah isu multisektor yang erat kaitannya dengan hak asasi manusia. Istilah “disabled” sendiri menjadi istilah yang diakui di level internasional, berkembang dari penggunaan istilah “cripple”, “handicapped”, “unfortunate” yang tidak menunjukkan nuansa positif dalam pengakuan penyandang disabilitas di masyarakat, serta tidak menunjukkan persamaan mereka sebagai warga negara³.

Penggunaan istilah “disabilitas” juga dipandang lebih tepat, karena merupakan istilah induk yang memayungi kondisi atas gangguan, keterbatasan aktivitas, dan partisipasi yang timbul karena interaksi antara individu dengan faktor-faktor kontekstual (WHO, 2011: 4).

Oleh karena itu, bagian *Preamble* dari CRPD menjelaskan bahwa disabilitas adalah *evolving concept* karena diperlukan perubahan dan pengembangan diperlukan untuk mengeliminasi hambatan-hambatan partisipasi dan aktivitas dari penyandang disabilitas di masyarakat.

1 Dapat diakses di: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190724164248-20-415187/kronologi-dokter-romi-gagal-jadi-pns-di-sumbar-karena-difabel>

2 Pasal 1 the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

3 Dapat diakses di: https://www.aucd.org/docs/add/sa_summits/Language%20Doc.pdf

Substansi aturan dari CRPD ini juga merupakan pembaruan dari pandangan klasik atas disabilitas, di mana disabilitas dianalisis melalui pendekatan medis semata. Analisis model sosial atas isu disabilitas juga kurang tepat, mengingat di dalam isu disabilitas ada banyak kaitan dengan sektor lain seperti pendidikan, hukum, kesehatan dan lain-lain. Dengan kata lain, disabilitas idealnya dipandang sebagai isu hak asasi manusia.

Sejak awal 1990-an banyak organisasi internasional yang mulai menerapkan pendekatan hak asasi manusia pada berbagai isu, khususnya terkait kebebasan, non diskriminasi, dan perlindungan dari penyalahgunaan instrumen negara yang melanggar hak-hak dasar warganya (Albert dan Hurst, tanpa tanggal: 4).

Melalui ratifikasi CRPD dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas), Indonesia sebenarnya sudah melangkah maju pada perlindungan hak-hak penyandang disabilitas dari *charity-based* menuju ke *social-based*.

Charity-based model merupakan pandangan bahwa keberadaan penyandang disabilitas dikarenakan keadaan yang tidak menguntungkan. Oleh karena itu, menurut model ini, penyandang disabilitas perlu dikasihani, karena mereka merupakan “korban” dari keadaan dan menjadi objek amal bagi masyarakat. Terdapat sedikit kemiripan antara *charity-based* model dengan *religious model*, di mana disabilitas merupakan kehendak Tuhan. “Ketidakberuntungan” tersebut dipandang sebagai “hukuman Tuhan” atas dosa-dosa dari penyandang disabilitas (Retief dan Letsosa, 2018).

Pandangan “ketidakberuntungan” dan “hukuman Tuhan” ini justru menyebabkan diskriminasi bagi penyandang disabilitas dan membuat penyandang disabilitas sebagai warga negara yang dilupakan oleh negara. Situasi ini semakin kuat indikasinya, ketika peraturan perundang-undangan yang ada sampai 2015 masih menggunakan istilah “cacat”, yaitu pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

Pasal 1 UU Penyandang Cacat mendefinisikan penyandang cacat sebagai orang yang memiliki kelainan fisik dan/atau mental. Definisi ini, selain berpandangan bahwa disabilitas adalah kepentingan amal dan melihatnya sebagai ketidaksempurnaan, tidak terdapat pengelompokan yang utuh, seperti memasukkan disabilitas intelektual.

Penggunaan istilah “cacat” tidak hanya keliru karena berkonotasi negatif, tetapi juga tidak menggambarkan masalah inti atas lingkungan yang tidak aksesibel, bukan karena individu yang memiliki kondisi disabilitas.⁴

Istilah “cacat” memang dihapuskan setelah pengesahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas yang mencabut Undang-Undang tentang Penyandang Cacat. Namun, masih terdapat inkonsistensi pada peraturan perundang-undangan lainnya, sebagai

⁴ Dapat diakses di: <https://www.liputan6.com/disabilitas/read/4611796/hindari-penggunaan-istilah-cacat-untuk-penyandang-disabilitas-ini-alasannya>

contoh pada Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang memasukkan “penyandang cacat” sebagai salah satu kelompok rentan (ayat 2) atas prioritas penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial (ayat 1).

Penggunaan istilah “cacat” di peraturan perundang-undangan tingkat nasional menunjukkan dua hal: *Pertama*, belum menyeluruhnya perubahan kerangka regulasi Indonesia atas penyandang disabilitas dari *charity based* kepada *social-based*, yang kemudian juga menjadi problem tersendiri, karena isu disabilitas idealnya adalah isu hak asasi manusia yang menjadi isu multisektoral.

Kedua, adanya disharmonisasi peraturan perundang-undangan. Disharmonisasi ini terjadi contohnya pada perlindungan hak-hak anak penyandang disabilitas. Terdapat perbedaan pengelompokan usia anak: Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2017, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Sodiqin, 2021: 36-37). Tidak sinkronnya pengaturan rentang usia anak ini berpotensi diskriminatif dalam upaya perlindungan anak penyandang disabilitas karena tidak ada ketentuan spesifik untuk rentang usia anak yang jelas untuk anak penyandang disabilitas (Sodiqin, 2021: 36-37).

Contoh disharmonisasi lainnya juga terjadi ketika *Omnibus Law* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja disahkan. Penjelasan Pasal 55 Undang-Undang Cipta Kerja mengubah ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan yang juga mencantumkan istilah “penyandang cacat”. Undang-Undang Cipta Kerja juga mengurangi isu aksesibilitas menjadi terkait dengan aspek infrastruktur semata.⁵

Beberapa contoh di atas sebetulnya menunjukkan bahwa disharmonisasi peraturan perundang-undangan berakar dari ketidakpahaman pemerintah bahwa hak-hak disabilitas merupakan isu multisektoral, yang sayangnya selama ini dibebankan kepada Kementerian Sosial saja⁶.

Sampai saat artikel ini ditulis, setidaknya terdapat sembilan peraturan turunan UU Penyandang Disabilitas yang sudah disahkan oleh pemerintah, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi Penyandang Disabilitas,
2. PP Nomor 70 Tahun 2019 tentang Perencanaan, Penyelenggaraan, dan Evaluasi terhadap Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas.
3. PP Nomor 13 Tahun 2020 tentang Akomodasi yang Layak bagi Peserta Didik Penyandang Disabilitas.
4. PP Nomor 39 Tahun 2020 tentang Akomodasi yang Layak untuk Penyandang Disabilitas dalam Proses Peradilan.

⁵ Dapat diakses di: <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/07/18402651/istilah-penyandang-cacat-dalam-uu-cipta-kerja-menyakit-perasaan?page=all>

⁶ Dapat diakses di: <https://theconversation.com/riset-dua-tahun-uu-disahkan-aktivis-nilai-banyak-pejabat-tak-paham-disabilitas-126935>

5. PP Nomor 42 Tahun 2020 tentang Aksesibilitas terhadap Permukiman, Pelayanan Publik, dan Pelindungan dari Bencana bagi Penyandang Disabilitas.
6. PP Nomor 60 Tahun 2020 tentang Unit Layanan Disabilitas bidang Ketenagakerjaan.
7. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 67 Tahun 2020 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Penghargaan dan Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas.
8. Perpres Nomor 68 Tahun 2020 tentang Komisi Nasional Disabilitas.
9. Ratifikasi Perjanjian Internasional yang diatur dalam Perpres Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pengesahan Traktat Marrakesh untuk Fasilitasi Akses atas Ciptaan yang Dipublikasi bagi Penyandang Disabilitas Netra, Gangguan Penglihatan, atau Disabilitas dalam Membaca Karya Cetak.

Terlepas bahwa sejumlah peraturan turunan di atas bertujuan untuk memberikan pengaturan lebih spesifik atas perlindungan hak-hak penyandang disabilitas, rupanya masih terdapat beberapa masalah yang muncul dalam pengesahan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut.

Salah satu contoh adalah Perpres Nomor 68 Tahun 2020 tentang Komisi Nasional Disabilitas. Pasal 9 Perpres Ayat 4 Perpres ini mengatur bahwa Komisi Nasional Disabilitas merupakan unit kerja di bawah Kementerian Sosial. Hal ini sebetulnya menunjukkan inkonsistensi dan kemunduran paradigma bahwa disabilitas tidak dipandang sebagai isu hak asasi manusia⁷.

Masalah lain yang juga ditemui di dalam UU Penyandang Disabilitas adalah keberadaan ketentuan pidana. Pasal 144 dan Pasal 145 mengatur mengenai sanksi pidana penjara dan pidana denda bagi pelaku pelanggaran hak-hak disabilitas yang diatur di Pasal 142 dan Pasal 143.

Perumusan sanksi pidana patut dikaji terkait dengan urgensi dan efektivitasnya, mengingat ada beberapa isu dalam perlindungan hak disabilitas di Indonesia. Isu- isu penting tersebut antara lain harmonisasi UU Penyandang Disabilitas dengan peraturan perundang-undangan lainnya serta tantangan pemantauan, evaluasi dan advokasi dari Komisi Nasional Disabilitas yang akhirnya dibentuk dan bertugas sejak Desember 2021 lalu.

3. Masalah Pidanaan bagi Pelanggaran Hak-Hak Penyandang Disabilitas

Perumusan tindak pidana dalam sebuah peraturan perundang-undangan, atau lazim disebut dengan kriminalisasi, merupakan tindakan yang diambil berdasarkan realitas politik, sosial, dan budaya serta penilaian kolektif masyarakat atas standard kebaikan yang berlaku (Nemeth, 2011: 34).

Sebagai contoh, pencurian jelas merupakan sesuatu yang melanggar beragam norma yang berlaku di masyarakat, baik norma agama, norma kesusilaan, dan norma adat atas alasan mengambil hak orang lain. Ketika perbuatan mencuri menjadi realitas yang mempengaruhi aspek-aspek kehidupan masyarakat, maka norma hukum dibutuhkan untuk mengaturnya sebagai sebuah kejahatan.

⁷ Dapat diakses di: <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengintip-9-aturan-turunan-uu-penyandang-disabilitas-lt5fc7817a40ecb?page=2>

Terdapat beberapa teori atas pemidanaan. Secara filosofis, kedua teori bisa dipecah menjadi dua aliran teori, yaitu Utilitarian dan Retributif. Teori Utilitarian tentang pemidanaan, sebagaimana disampaikan oleh salah satu tokohnya, Jeremy Bentham, berpendapat bahwa keberadaan hukuman pidana adalah untuk mengurangi kejahatan, karena manusia pada dasarnya bertindak atas kalkulasi kesenangan atau kerugian yang didapat sebagai konsekuensi tindakannya (Tunick, 1992: 70). Tokoh lainnya, Cesare Beccaria, juga berpendapat sama, di mana pemidanaan bertujuan untuk mencegah luka yang mungkin timbul di masyarakat karena adanya kejahatan (Tunick, 1992: 77).

Teori lainnya, yaitu teori retributif, di mana sanksi pidana merupakan upaya pembalasan pada pelaku kejahatan. Hegel, salah satu tokoh yang mendukung teori retributif, berpendapat bahwa pelaku kejahatan melegitimasi dirinya dapat dihukum atas kejahatan yang dilakukan, sehingga pemidanaan menjustifikasi perampasan hak dari pelaku kejahatan tersebut (Tunick, 2014: 35). Pada perkembangannya, selain kedua teori klasik ini, terdapat beberapa teori lain tentang pemidanaan, antara lain *deterrence theory*, *incapacitation theory*, dan *reformative theory*.

Pemidanaan pada konteks Indonesia memiliki beberapa isu utama yang masih harus ditangani pemerintah. Selain belum diamandemennya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan warisan kolonial Belanda, sistem hukum pidana di Indonesia menghadapi fenomena overkriminalisasi.

Overkriminalisasi adalah sebuah fenomena, di mana terlalu banyak perbuatan yang diatur dalam undang-undang dan diberikan sanksi pidana (Smith, 2012: 139). Namun, isu utama dalam overkriminalisasi, yakni soal jumlah tindak pidana dan pemidanaan yang berlebihan, bisa berkembang ke berbagai isu hukum lainnya, antara lain: perbuatan hukum yang tidak perlu dirumuskan sebagai tindak pidana dan kapan diterapkan, pertanggungjawaban pidana, dan penerapan sanksi pidana yang proporsional (Luna, 2005: 713).

Di Indonesia, isu overkriminalisasi bahkan muncul di dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP). Ironis, mengingat RKUHP sebetulnya dibutuhkan karena belum ada pembaharuan KUHP sejak Indonesia merdeka. Kritik yang muncul adalah diperlukan depenalisasi dan dekriminalisasi mengingat jumlah napi di Lembaga Pemasyarakatan yang melebihi kapasitas⁸.

Penelitian yang dirilis oleh Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) pada 2015 menunjukkan fenomena overkriminalisasi tersebut. Hasil penelitian ICJR menyatakan bahwa sepanjang tahun 1998-2014 saja terdapat 154 Undang-Undang yang memiliki ketentuan pidana, dari total 563 Undang-Undang yang disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Akbari, 2015: 10).

Bahaya penggunaan hukum pidana secara berlebihan, baik itu merumuskan tindak pidana maupun perumusan sanksi pidananya adalah adanya penyalahgunaan kekuasaan tertinggi dalam sistem peradilan pidana yang tidak memiliki alasan pembenar untuk menjalankan sistem peradilan pidana tersebut (Ali, 2018: 455).

⁸ Dapat diakses di: <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/03/08471171/icjr-masih-banyak-pasal-bermasalah-dan-over-kriminalisasi-dalam-rkuhp>

Penerapan hukuman atas kejahatan atau pelanggaran haruslah proporsional. Pada Pasal 144 dan Pasal 145 UU Penyandang Disabilitas, sanksi pidana yang diterapkan adalah pidana penjara 5 tahun dan pidana denda Rp. 500 Juta (Pasal 144) serta pidana penjara 2 tahun dan pidana denda Rp. 200 juta (Pasal 145).

Pidana penjara didefinisikan sebagai pembatasan kebebasan bergerak dari orang yang dihukum pidana, diletakkan di lembaga pemasyarakatan dan terpidana wajib mematuhi tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan tersebut (Lamintang, 1984: 69). Pidana penjara juga merupakan bentuk perampasan kemerdekaan dari pelaku kejahatan, dengan kata lain tujuan pidana penjara memberikan batasan kebebasan pada pelaku kejahatan di dalam Lembaga Pemasyarakatan, terpidana adalah warga binaan yang menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi kejahatan.⁹

Pelaksanaan pidana penjara yang menggunakan fasilitas dan biaya negara yang begitu besar, melahirkan gagasan tentang perlunya pemidanaan alternatif. Pidana denda kemudian lahir karena pembayaran denda kepada negara cenderung mudah dilaksanakan serta mudah direvisi bila ada kesalahan (Bakhri, 2002: 49). Berbeda dengan pidana penjara, pidana denda juga tidak memberikan cela atau perampasan kemerdekaan bagi terpidana (Bakhri, 2002: 49).

Namun, penjatuhan pemidanaan tentunya harus proporsional. Hal ini dikarenakan tidak semua jenis kejahatan bisa dijatuhi pidana penjara atau pidana denda. Penting untuk melihat dampak kerusakan yang ditimbulkan di masyarakat, tidak hanya individu. Argumentasi ini berangkat dari kedudukan hukum pidana sebagai hukum publik yang melindungi kepentingan individu, kepentingan masyarakat, dan kepentingan negara. Pemidanaan dengan perkembangannya yang semakin modern juga tidak hanya berfungsi untuk mencegah kejahatan dan memperbaiki pelaku dan masyarakat, tetapi juga harus memastikan adanya perbaikan atau pemulihan hak-hak korban kejahatan yang terampas oleh pelaku kejahatan.

Atas dasar itu, keberadaan sanksi pidana di Pasal 144 dan 145 dalam UU Penyandang Disabilitas perlu dikaji ulang. Pengkajian ulang dilakukan dengan menganalisis kerugian yang dialami penyandang disabilitas sebagai korban kejahatan menurut UU Penyandang Disabilitas, dan bagaimana pidana penjara dan denda di kedua pasal tersebut dapat berfungsi untuk mengembalikan hak-hak penyandang disabilitas sebagai korban kejahatan.

Pasal 144 secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

"Setiap Orang yang melakukan tindakan yang berdampak kepada bertambah, berkurang, atau hilangnya hak kepemilikan Penyandang Disabilitas tanpa mendapat penetapan dari pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)."

9 Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

Larangan yang dimaksud pada Pasal 142 merupakan larangan kepada orang yang ditunjuk untuk mewakili kepentingan penyandang disabilitas, tetapi justru melakukan pelanggaran terhadap hak-hak penyandang Disabilitas. Pasal 1 butir 17 mendefinisikan Orang sebagai orang perseorangan atau korporasi, baik yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum. Namun, tidak ada penjelasan lebih mengenai yang dimaksud Orang yang mewakili kepentingan penyandang disabilitas seperti diatur dalam Pasal 142.

Ketiadaan definisi pasti mengenai siapa yang dimaksud Orang yang mewakili kepentingan disabilitas juga tidak ditemukan dalam sumber hukum lainnya, baik primer maupun sekunder. Namun, definisi pihak-pihak yang mewakili kepentingan penyandang disabilitas bisa ditemukan pada dokumen "Pedoman *International Labour Organization* tentang Pengelolaan Penyandang Disabilitas di Tempat Kerja". Pihak-pihak yang dimaksud antara lain serikat pekerja, yang mewakili seluruh pekerja, termasuk penyandang disabilitas di tempat kerja, di konsultasi nasional dan proses negosiasi (*International Labour Organization*, 2013: 15). Selain serikat pekerja, Organisasi penyandang disabilitas juga termasuk pihak yang mewakili kepentingan disabilitas, karena bekerja untuk untuk membela hak-hak para penyandang disabilitas.

Siapa yang dimaksud Orang pada Pasal 142 UU Penyandang Disabilitas merujuk pada pengertian di atas, akan lebih relevan bila yang dimaksud adalah organisasi penyandang disabilitas. Mengingat pelanggaran yang dimaksud dalam pasal ini adalah pelanggaran terkait hak kepemilikan seperti hak kepemilikan tanah dan bangunan.

Sementara Pasal 145 berbunyi:

"Setiap Orang yang menghalang-halangi dan/atau melarang Penyandang Disabilitas untuk mendapatkan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 143 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah)."

Pada larangan yang diatur pada Pasal 143 UU Penyandang Disabilitas, hal ini memang bisa dilakukan baik individu maupun badan hukum. Namun, masalah dapat muncul, karena dalam hal pelanggaran hak-hak tersebut hanya dijatuhkan pidana penjara dan pidana denda (Pasal 145), tanpa mengatur lebih jelas mengenai mekanisme ganti rugi bagi korban, dalam hal ini penyandang disabilitas yang kehilangan haknya.

Pelanggaran hak-hak penyandang disabilitas di dalam Pasal 143 yang antara lain terkait dengan hak politik, pendidikan, dan pelayanan publik termasuk ke dalam pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) ringan. Klasifikasi ini ada untuk mendefinisikan pelanggaran hak-hak dasar manusia, tetapi tidak mengancam nyawa manusia yang menjadi korban pelanggaran tersebut.

Hal yang sama juga terjadi pada Pasal 142, karena pelanggaran yang terkait dengan hak kepemilikan penyandang disabilitas. Tidak ada aturan spesifik terkait ganti rugi hak kepemilikan yang dapat diselesaikan berdasarkan pidana penjara dan denda yang menjadi ketentuan pidana Pasal 142.

Ganti rugi korban tindak pidana memang diatur di dalam Pasal 98 sampai dengan Pasal 101 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), di mana korban tindak pidana dapat mengajukan permintaan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian kepada pengadilan¹⁰. Namun, putusan ganti rugi ini akan mendapat kekuatan hukum tetap, apabila putusan pidananya juga sudah berkekuatan hukum tetap.¹¹

Dua mekanisme ganti rugi lain adalah gugatan perbuatan melawan hukum yang sayangnya tidak diatur secara spesifik di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Restitusi berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Namun, kedua peraturan perundang-undangan ini juga tidak sepenuhnya menjamin hak-hak penyandang disabilitas di hadapan hukum.

Salah satu indikatornya adalah potensi pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum di bawah KUHPer bagi penyandang disabilitas tidak diakomodir, karena penyandang disabilitas dianggap sebagai orang yang tidak cakap hukum, seperti diatur dalam Pasal 433, 434, 435, 441, 447, 454 dan 1912 (MaPPI FH UI dan Sentra Advokasi Perempuan, 2019: 43-44). Selain itu, implementasi peraturan perundang-undangan yang ada juga belum menciptakan sistem peradilan yang inklusif, di mana masalah yang dihadapi oleh penyandang disabilitas antara lain antara lain terkait informasi penanganan hukum dan fasilitas bantuan hukum di pengadilan (International Labour Organization, 2013: 55-56).

4. Apakah Sanksi Pidana dalam UU Penyandang Disabilitas Efektif?

Sampai saat ini, setidaknya bisa diperhatikan bahwa ada dua masalah utama terkait penjatuhan pidana bagi kasus pelanggaran hak-hak disabilitas. *Pertama*, adalah masih adanya isu-isu terkait akses layanan hukum bagi penyandang disabilitas dan *kedua*, kurang menjaminnya sanksi pidana penjara yang menghabiskan biaya sosial yang besar dan pidana denda yang masuk ke kas negara (Nggeboe, 2012: 88). Oleh karena itu, keberadaan sanksi pidana atas pelanggaran hak-hak disabilitas bukanlah sanksi yang efektif untuk memperbaiki atau mengembalikan hak-hak penyandang disabilitas yang dirugikan.

Efektivitas sanksi pidana dalam Pasal 144 dan Pasal 145 UU Penyandang Disabilitas juga bisa dianalisis berdasarkan kasus-kasus pelanggaran hak penyandang disabilitas. Sejak UU Penyandang Disabilitas disahkan pada 2016, kasus dokter Romi merupakan kasus terkait hak penyandang disabilitas yang menjadi perhatian besar publik, karena diskriminasi yang dialaminya.

Ketiadaan tindak lanjut pengusulan berkas dokter Romi kepada BKN dan berujung pada ketidاكلulusan Romi menjadi PNS, merupakan salah satu bentuk pelanggaran hak penyandang

¹⁰ Pasal 98 Ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

¹¹ Pasal 99 Ayat 3 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

disabilitas atas pekerjaan, kewirausahaan dan koperasi, sebagaimana diatur sebagai larangan dalam Pasal 143 UU Penyandang Disabilitas.

Pasal 11 butir a yang mengatur hak penyandang disabilitas atas pekerjaan, kewirausahaan dan koperasi bahkan secara rinci mengatur mengenai hak memperoleh pekerjaan yang diselenggarakan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan swasta tanpa diskriminasi. Dalam kasus dokter Romi, sebetulnya dapat ditelusuri potensi diskriminasi yang dilakukan oleh BKPSDM Solok Selatan, mengingat hasil tes dokter Romi yang berada di peringkat tertinggi. Namun, langkah yang diambil oleh pihak dokter Romi, walaupun sempat mempertimbangkan upaya pidana¹² adalah mengambil upaya hukum administrasi yang lebih efektif.¹³

Di luar kasus dokter Romi yang berujung pada pengembalian status PNS, tidak ditemukan kasus di mana terdapat pelanggaran Pasal 143 dan Pasal 144 UU Penyandang Disabilitas. Pencarian informasi perkara melalui laman Direktori Putusan Mahkamah Agung mayoritas memunculkan kasus-kasus di mana penyandang disabilitas menjadi korban dalam perkara pidana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain.

Beberapa contoh kasus bahkan terjadi sebelum lahirnya UU Penyandang Disabilitas pada 2016. Seperti kasus yang dialami Ridwan Sumantri, seorang penyandang disabilitas yang menggugat maskapai penerbangan Lion Air pada 2011. Ridwan Sumantri menjadi korban diskriminasi dari Lion Air dalam penerbangan Jakarta menuju Denpasar, karena tidak adanya layanan prioritas¹⁴ dan perlakuan maskapai yang menganggap Ridwan adalah seorang yang dalam kondisi sakit karena menggunakan kursi roda.¹⁵

Pada kasus diskriminasi terhadap Ridwan Sumantri, hakim memutuskan tergugat melakukan perbuatan melawan hukum dan wajib membayar ganti rugi sebesar dua puluh lima juta rupiah dan permintaan maaf kepada penggugat di media nasional.

Pengkajian efektivitas sanksi pidana dalam Undang-Undang Penyandang Disabilitas juga bisa dilakukan dengan menggunakan kajian efektivitas sistem hukum atau undang-undang. Clarence Dias (1975: 150) menggambarkan bahwa efektivitas sistem hukum diindikasikan oleh faktor-faktor: kejelasan aturan hukum, pengetahuan publik atas substansi aturan hukum, efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum, mekanisme penyelesaian sengketa yang mudah dan efektif prosesnya, dan persepsi yang sama dan merata di masyarakat atas efektivitas sistem hukum.

Dalam hal efektivitas pasal-pasal pidana di dalam UU Penyandang Disabilitas, tidak adanya penggunaan pasal-pasal tersebut untuk menindak pelanggaran hak-hak penyandang disabilitas dapat menjadi indikasi bahwa pemidanaan bukanlah penyelesaian sengketa yang mudah dan efektif atas pelanggaran hak-hak penyandang disabilitas. UU Penyandang Disabilitas tidak menyediakan

12 Dapat diakses di: <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/08/01/dokter-romi-belum-berniat-bawa-kasusnya-ke-pengadilan?page=2>

13 Dapat diakses di: <https://www.solider.id/baca/5425-dalam-ranah-hukum-kasus-dr-romi-pemkab-solok-selatan-lakukan-perbuatan-tercela>

14 Dapat diakses di: <https://news.detik.com/berita/d-1671764/merasa-didiskriminasi-penyandang-cacat-gugat-lion-air>

15 Dapat diakses di: <https://www.hukumonline.com/berita/a/lion-air-samakan-disabilitas-dengan-sakit-lt4eaa6b1f6591d?page=all>

mekanisme yang utuh dan lebih mengandalkan sanksi pidana yang prosesnya membutuhkan intervensi negara. Padahal problem utamanya justru luputnya perhatian negara pada hak-hak penyandang disabilitas.

Bicara pemidanaan adalah bicara proporsi tindak pidana yang dilakukan dengan hukuman yang dijatuhkan. Apabila merujuk pada tujuan pencegahan kejahatan yang lebih besar atau lebih serius (*deterrence*), pada konteks pelanggaran hak disabilitas sebagai tindak pidana, proporsi hukuman pidana penjara dan denda yang diberikan tidak memastikan kembalinya hak penyandang disabilitas yang dilanggar. Pada konteks ini, UU Penyandang Disabilitas luput dalam memandang justifikasi sanksi pidana yang juga bisa berfungsi sebagai fungsi rehabilitasi hak-hak penyandang disabilitas.

Mekanisme ganti rugi secara perdata, di mana pembayaran ganti rugi dilakukan oleh pihak yang melanggar hak penyandang disabilitas (penggugat) kepada penyandang disabilitas terbukti lebih efektif dan hal ini bisa diadopsi menjadi satu ketentuan yang utuh di dalam UU Penyandang Disabilitas.

Mekanisme ganti rugi juga telah dilakukan oleh negara lain. Amerika Serikat, melalui the *American Disability Act* 1990, mengatur mekanisme denda diproses sebagai gugatan perdata (*civil fine*), ketimbang pidana denda. Pada 2014, dilakukan penyesuaian denda dari maksimal 55.000 dolar menjadi 75.000 dolar.¹⁶ Penyesuaian nominal denda ini diterapkan pada tindak diskriminasi atas kondisi disabilitas dalam pemanfaatan fasilitas publik atau komersial.¹⁷

Contoh lain adalah yang dilakukan oleh Malaysia yang memfokuskan pada aturan level nasional terkait perlindungan hak-hak disabilitas, ketimbang mengatur sanksi yang belum tentu menjamin hak-hak penyandang disabilitas. Melalui the *Person with Disabilities Act* 2008 (*PWD Act*), Malaysia menjamin segala perbuatan dan peristiwa hukum yang terjadi sebelum berlakunya *PWD Act* akan diproses berdasarkan ketentuan undang-undang tersebut.¹⁸

16 The United States Department of Justice Civil Rights Division, 2014, Civil Monetary Penalties Inflation Adjustment Under Title III, https://www.ada.gov/civil_penalties_2014.htm (diakses 21 Februari 2022).

17 The US Department of Justice, Civil Monetary Penalties Inflation Adjustment, 28 CFR Parts 36 and 85, Federal Register Vol 79, No. 60.

18 Pasal 44 the Person with Disabilities Act 2008 Malaysia.

5. Penutup

Terlepas dari keberadaan sanksi pidana yang memiliki tujuan memberikan efek jera, penjatuan pidana penjara dan pidana denda di dalam UU Penyandang Disabilitas hanya akan memenuhi nilai kepastian hukum semata. Nilai keadilan hukum dan kemanfaatan hukum luput dari perumusan UU Penyandang Disabilitas, karena tidak secara langsung dan spesifik mengatur mekanisme pengembalian hak-hak penyandang disabilitas.

Oleh karena itu, tetap diperlukan formulasi sanksi lain di dalam UU Penyandang Disabilitas yang juga mengatur mekanisme langsung ganti rugi korban atas pelanggaran yang terjadi. Sanksi pidana di dalam UU Penyandang Disabilitas saat ini berpotensi untuk menjadi tidak efektif, karena nihilnya penggunaan Pasal 144 dan Pasal 145 sebagai kasus pidana atas pelanggaran hak disabilitas.

Pidana penjara dan pidana denda di dalam kedua pasal tersebut merupakan intervensi negara dalam pelanggaran hak-hak penyandang disabilitas. Sementara itu, kasus pelanggaran tersebut lebih tepat ditangani dengan mekanisme hukum administratif dan hukum perdata.

Formulasi sanksi alternatif seperti pembayaran ganti rugi perlu diatur secara khusus dan spesifik di dalam UU Penyandang Disabilitas. Selain itu, perumusan sanksi administratif dapat diterapkan, seperti pencabutan izin usaha apabila pelaku pelanggaran hak disabilitas adalah badan hukum.

Perumusan sanksi pidana di dalam UU Penyandang Disabilitas, mengesankan pemerintah melakukan simplifikasi isu hak penyandang disabilitas. Padahal, masalah disharmonisasi peraturan perundang-undangan juga mempengaruhi tidak menyeluruhnya perlindungan hak-hak penyandang disabilitas. Belum terbentuknya Komisi Nasional Disabilitas dan belum adanya penyesuaian atau perubahan peraturan perundang-undangan yang bersinggungan dengan isu disabilitas merupakan dua faktor utama yang berperan dalam perlindungan hak-hak penyandang disabilitas. Hal ini juga tak lepas dari bagaimana isu disabilitas dipandang sebagai isu yang hanya dapat ditangani oleh Kementerian Sosial semata.

Formulasi sanksi alternatif di dalam UU Penyandang Disabilitas akan menjadi sebuah saran jangka panjang, mengingat proses politik yang harus ditempuh untuk mengamandemen sebuah undang-undang yang sayangnya belum menjadi isu utama di pemerintah saat ini. Dengan demikian, pemerintah bisa fokus melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait serta segera membentuk Komisi Nasional Disabilitas yang nantinya bisa melakukan tindakan-tindakan yang diperlukan untuk pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, tanpa harus bergantung pada sanksi pidana semata.

Referensi

- Akbari, A. R. (2015). *Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana di Indonesia*. Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta.
- Albert, B. dan Hurst, R. (2004). *Disability and a Human Rights Approach to Development.*, dalam *Harvard Law School Project on Disability*.
- Ali, M. (2018). *Overcriminalization dalam Perundang-undangan di Indonesia.*, dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Volume 25 Issue 3*.
- Bakhri, S. (2002). *Penggunaan Pidana Denda dalam Perundang-Undangan.*, dalam *Jurnal Hukum Vol 9 Nomor 21*.
- CNNIndonesia.com. (2019). *Kronologi Dokter Romi Gagal jadi PNS di Sumbar karena Difabel*. Dapat diakses di: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190724164248-20-415187/kronologi-dokter-romi-gagal-jadi-pns-di-sumbar-karena-difabel>, diakses pada 7 Februari 2022.
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities.
- Detiknews.com. (2011). *Merasa Didiskriminasi, Penyandang Cacat Gugat Lion Air*. Dapat diakses di: <https://news.detik.com/berita/d-1671764/merasa-didiskriminasi-penyandang-cacat-gugat-lion-air>, diakses pada 20 Februari 2022.
- Dias, C. (1975). *Research on Legal Services and Poverty: Its Relevance to the Design of Legal Services Programs in Developing Countries.*, dalam *Washington University Law Review Vol. 1975 Issue 1*.
- HukumOnline.com. (2011). *Lion Air Samakan Disabilitas dengan Sakit*. Dapat diakses di: <https://www.hukumonline.com/berita/a/lion-air-samakan-disabilitas-dengan-sakit-lt4eaa6b1f6591d?page=all>, diakses pada 20 Februari 2022.
- HukumOnline.com. (2020). *Mengintip 9 Aturan Turunan UU Penyandang Disabilitas*. Dapat diakses di: <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengintip-9-aturan-turunan-uu-penyandang-disabilitas-lt5fc7817a40ecb?page=2>, diakses pada 14 Februari 2022.
- International Labour Organization (2013). *Pedoman International Labour Organization tentang Pengelolaan Penyandang Disabilitas di Tempat Kerja*. International Labour Office, Jakarta.
- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Kompas.com. (2020). *ICJR: Masih Banyak Pasal Bermasalah dan Over-kriminalisasi dalam RKUHP*. Dapat diakses di: <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/03/08471171/icjr-masih-banyak-pasal-bermasalah-dan-over-kriminalisasi-dalam-rkuhp>, diakses pada 15 Februari 2022.
- Kompas.com. (2020). *Istilah Penyandang Cacat dalam UU Cipta Kerja Menyakiti Perasaan*. Dapat diakses di: <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/07/18402651/istilah-penyandang-cacat-dalam-uu-cipta-kerja-menyakiti-perasaan?page=all>, diakses pada 13 Februari 2022.
- Lamintang, P.A.F. (1984). *Hukum Penitensier Indonesia*. Armico, Bandung.
- Liputan6.com. (2021). *Hindari Penggunaan Istilah Cacat untuk Penyandang Disabilitas, ini Alasannya*. Dapat diakses di: <https://www.liputan6.com/disabilitas/read/4611796/hindari-penggunaan-istilah-cacat-untuk-penyandang-disabilitas-ini-alasannya>, diakses pada 13 Februari 2022.
- Luna, E. (2005). *The Overcriminalization Phenomenon.*, dalam *American University Law Review Volume 54 Issue 3*.

- Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MaPPI FH UI) dan Sentra Advokasi Perempuan (2019). *Difabel dan Anak, Panduan Penanganan Perkara Penyandang Disabilitas Berhadapan dengan Hukum*. Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Australia Indonesia Partnership for Justice 2, Jakarta.
- National Youth Leadership Network dan Kid As Self Advocate (2006) *Respectful Disability Language: Here's What's Up!* Dapat diakses di: https://www.aucd.org/docs/add/sa_summits/Language%20Doc.pdf, diakses pada 9 Februari 2022.
- Nemeth, C. P. (2011). *Criminal Law: Second Edition*. Routledge, Oxfordshire.
- Nggeboe, F. (2012). Suatu Tinjauan tentang Pidana Denda dalam Hukum Pidana Positif Indonesia dan Rancangan KUHP., dalam *Jurnal Legislasi Volume II Nomor 1*.
- Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2017.
- Retief, M. dan Letsosa, R. (2018) *Models of Disability: A Brief Overview*, *HTS Teologiese Studies/Theological Studies*.
- Smith, S. F. (2012). *Overcoming Overcriminalization.*, dalam *the Journal of Law and Criminology*, Vol 102 No. 3.
- Sodiqin, A. (2021). Ambiguitas Perlindungan Hukum Penyandang Disabilitas dalam Perundang-Undangan di Indonesia., dalam *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 18 No. 1*.
- Solider.id. (2019). *Dalam Ranah Hukum, Kasus dr. Romi: Pemkab Solok Selatan Lakukan Perbuatan Tercela*. Dapat diakses di: <https://www.solider.id/baca/5425-dalam-ranah-hukum-kasus-dr-romi-pemkab-solok-selatan-lakukan-perbuatan-tercela>, diakses pada 18 Februari 2022.
- The Person with Disabilities Act 2008 Malaysia.
- The US Department of Justice, *Civil Monetary Penalties Inflation Adjustment*, 28 CFR Parts 36 and 85, Federal Register Vol 79. No. 60.
- TheConversation. (2019). *Riset: Dua Tahun UU disahkan, Aktivistik Nilai Banyak Pejabat tak Paham Disabilitas*. Dapat diakses di: <https://theconversation.com/riset-dua-tahun-uu-disahkan-aktivistik-nilai-banyak-pejabat-tak-paham-disabilitas-126935>, diakses pada 13 Februari 2022.
- TribunNews.com. (2019). *Dokter Romi belum Berniat Bawa Kasusnya ke Pengadilan*. Dapat diakses di: <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/08/01/dokter-romi-belum-berniat-bawa-kasusnya-ke-pengadilan?page=2>, diakses pada 18 Februari 2022.
- Tunick, M. (1992). *Punishment Theory and Practice*. University California Press, Berkeley.
- Tunick, M. (2014). *Hegel's Political Philosophy*. Princeton University Press, Princeton.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.
- United States Department of Justice Civil Rights Division (2014). *Civil Monetary Penalties Inflation Adjustment Under Title III*. Dapat diakses di: https://www.ada.gov/civil_penalties_2014.htm, diakses pada 21 Februari 2022.
- World Health Organization (2011). *World Report on Disability*. World Health Organization, Geneva.

HAK SUMBER PENGHIDUPAN YANG TERANCAM: REFLEKSI DARI MASYARAKAT ADAT DAYAK BENAWAN DI KABUPATEN SANGGAU, KALIMANTAN BARAT

Nikodemus Niko

Dosen Program Studi Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji dan Kandidat
Doktor Ilmu Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Padjadjaran

nikodemus15001@mail.unpad.ac.id

Abstrak

Tulisan ini merupakan refleksi atas ancaman penghancuran penghidupan masyarakat adat di Kalimantan Barat. Perlindungan masyarakat adat adalah agenda yang mendesak harus dilakukan oleh pemerintah. Selama ini hak-hak mereka dirampas atas nama pembangunan, yang pada dasarnya merugikan mereka. Peminggiran masyarakat adat di Kalimantan tidak terlepas dari andil perizinan konsesi lahan oleh pemerintah, kebijakan yang tidak berpihak serta keterlibatan pemilik modal yang seringkali merugikan mereka. Ide tentang masyarakat tertinggal, suku terbelakang, serta stigma lainnya terhadap masyarakat adat semestinya tidak relevan untuk digunakan. Hal inilah yang kemudian memunculkan ketimpangan dan ketidaksetaraan akses, di mana masyarakat adat hanya menjadi objek pembangunan dan bukan subjek. Sehingga situasi yang terjadi adalah akses mereka terhadap sumber daya semakin menyempit, sumber-sumber penghidupan semakin terbatas, serta pengetahuan lokal yang kian hilang. Sementara itu, pengakuan hak-hak masyarakat adat kian tertinggal.

Kata Kunci: Etnografi, Dayak Benawan, Masyarakat Adat, Penghidupan,

1. Pengantar

Mendiskusikan tentang masyarakat adat, tidak akan terlepas dari tata kelola hutan, yang memiliki keterikatan langsung terhadap unsur budaya, spiritual, ekologi, sosial, ekonomi, dan politik (Astuti & McGregor, 2016; Kepkiewicz & Dale, 2018; dan Suseeya et al. 2021). Keberadaan mereka sangat penting sebagai aktor utama yang terlibat langsung dalam pengelolaan hutan dan seisinya. Pada sisi lain, keberadaan mereka juga berbenturan dengan konsep investasi oleh negara yang justru merusak lingkungan (Witter et al., 2021).

Sebagian besar masyarakat adat berada di wilayah pegunungan, maka banyak proyek donor yang berusaha melindungi sumber daya alam, seperti hutan primer (Clarke, 2010). Pengorganisasian masyarakat, pengalokasian hak-hak atas tanah, dan penyelesaian perselisihan masih sedikit dilakukan negara (Hanley & Davidson, 2008).

Persebaran orang Dayak di pedalaman Kalimantan tidak dapat dihitung jumlah sub-suku di dalamnya (White et al., 2012). Dayak Benawan adalah sub-suku Dayak yang pemukimannya di wilayah Desa Cowet. Pada dasarnya masyarakat terdiri dari berbagai elemen yang ada didalamnya, termasuk elemen mistis yang menjadi bagian dari masyarakat Dayak Benawan. Mereka masih mempercayai nilai-nilai supranatural yang berasal dari alam (tanah, air, dan pepohonan).

Berkaitan dengan hubungan manusia alam, masyarakat Dayak Benawan masih melakukan ritual-ritual penghormatan terhadap alam. Seperti saat akan membuka ladang, mereka memberi sesajen kepada tanah. Masyarakat percaya bahwa setiap jengkal tanah terdapat roh gaib penguasanya. Begitu pula ketika hendak membakar ladang, masyarakat menyediakan sesajen untuk roh halus penguasa tanah agar menjaga selama proses pembakaran berlangsung.

Pada masa lalu, masyarakat Dayak Benawan memiliki sistem kepercayaan animisme dan dinamisme, yaitu sistem kepercayaan terhadap roh-roh halus dan benda-benda keramat yang memiliki kekuatan gaib. Hingga sekitar 1970-an, masuk misionaris agama Katolik yang datang ke Kampung Pejalu, membawa agama yang kemudian mereka anut hingga hari ini.

Sama halnya seperti etnik Dayak lainnya di Kalimantan Barat, komunitas Dayak Benawan juga memiliki beranekaragam budaya. Mereka masih menjunjung tinggi adat dan budaya yang merupakan warisan leluhurnya. Sebagai contoh, walaupun dalam kesehariannya unsur budaya asing telah memasuki kehidupan etnik ini, yaitu dengan hadirnya benda-benda teknologi informasi dan lain sebagainya, tetapi mereka masih menjunjung tinggi ajaran dan adat istiadat dari leluhurnya (Roth, 1892; Mulyoutami et al., 2009).

Seiring perkembangan zaman, hutan Dayak Benawan saat ini dikepung oleh pembangunan kelapa sawit, sehingga ancaman ke depan adalah mereka bisa saja kehilangan akar budaya (Sunker & Santoso, 2019). Keberadaan perkebunan kelapa sawit juga mengancam eksistensi pangan dan

tradisi masyarakat adat setempat (Haug, 2014; dan Fujiwara, 2020). Pada pihak lain, masyarakat adat di Kabupaten Sanggau diakui dan dilindungi keberadaannya (lihat Perda Kabupaten Sanggau Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat), tetapi pada lain pihak pemerintah terus memberikan izin konsesi lahan perkebunan kelapa sawit. Situasi ini semakin memarginalkan masyarakat adat yang selama ini menjaga keseimbangan lingkungan. Bahkan tidak menutup kemungkinan mereka akan tergusur dan bermigrasi ke tempat lain karena adat mereka terganggu (Sobreiro, 2015). Pada bisnis kelapa sawit, masyarakat adat secara umum semakin dimiskinkan dan termarginal (White & White, 2011).

Land reform justru memunculkan marginalisasi terhadap masyarakat adat, serta konflik komunal antar masyarakat adat (Fontana, 2014; Wilson, 2013). Marginalisasi yang terjadi adalah adanya jarak dengan otoritas pemerintah dengan masyarakat lokal. Hal ini dapat dilihat juga dengan adanya subordinasi (peminggiran) masyarakat adat dalam mengakses penguasaan dan penggunaan lahan milik mereka sendiri. Masyarakat adat di seluruh dunia menghadapi ancaman kehilangan sumber daya alam mereka. Kehilangan tanah dan sumber daya ini tidak hanya mengancam kelangsungan hidup mereka sebagai masyarakat yang 'berbeda', melainkan juga mengancam keamanan ekonomi, kohesi sosial budaya, dan martabat kemanusiaan mereka (Berger, 2019). Situasi ini membuat masyarakat adat semakin rentan menghadapi situasi kemiskinan dan mereka juga sangat rentan terhadap kekerasan berlapis (Richman, 2002).

Keterasingan masyarakat adat di Indonesia terjadi karena masih belum memiliki payung hukum perlindungan secara khusus. Oleh karena itu, marginalisasi yang terjadi adalah adanya jarak dengan otoritas pemerintah (aksesibilitas). Proses marginalisasi sendiri masih terjadi sampai hari ini, terkhusus melihat masyarakat adat Dayak melalui politik etnis yang semakin berkembang (Tanasaldy, 2012).

Masyarakat adat di Kalimantan merupakan sekelompok masyarakat yang mendiami wilayah-wilayah pedalaman di Kalimantan dan masih bertani subsisten. Literatur menyebutkan bahwa kata '*indigenous*', 'masyarakat suku', dan 'masyarakat adat' memiliki terminologi kata yang tidak sama (Benjamin, 2016).

Berdasarkan konstitusi, dapat dikatakan bahwa sebagai masyarakat sipil, setiap komunitas adat di Indonesia memiliki hak untuk hidup aman dan berdaulat atas tanah yang mereka kelola sendiri, termasuk di dalamnya adalah hak-hak masyarakat adat dalam mengakses penguasaan dan pengelolaan tanah. Ini artinya mandat konstitusi sejalan dengan mandat pembukaan UUD 1945, yang secara tegas menyatakan "*keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*" Penegakan ini sama dengan inklusivitas akses bagi masyarakat adat untuk mendapatkan keterlibatan dalam setiap penyelenggaraan negara.

Kelompok etnis Dayak berasal dari pulau Kalimantan. Ribuan tahun mereka hidup dengan sistem kehidupan nomaden (berburu dan berkumpul) untuk menetap (Roth, 1892). Terlepas dari langkah

baru di era sekarang, komunitas etnis Dayak tetap menjaga sistem budaya adat istiadat masa lalu dan tradisi para pendahulunya. Dalam hal ini, kelompok etnis Dayak sering diwakili sebagai kehidupan yang sangat dekat dengan alam (Cleary, 1997).

Tulisan ini mencoba mendeskripsikan bagaimana pengalaman masyarakat adat Dayak Benawan menghadapi keterancaman sumber penghidupan. Berdasarkan Haug (2014) menyebutkan bahwa konversi lahan dari hutan menjadi perkebunan kelapa sawit memiliki dampak transformatif yang signifikan pada mata pencaharian masyarakat adat.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan pendekatan etnografi. Teknik pengumpulan data primer dalam metode etnografi yang kami terapkan, yaitu observasi partisipan, wawancara mendalam, studi dokumentasi, dan tinggal bersama komunitas Dayak Benawan. Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui penelusuran makalah ilmiah, buku, dan data monografi dari kantor Desa Cowet.

Lokasi penelitian ini, yaitu di komunitas Dayak Benawan di Kampung Pejalu, Desa Cowet, Kecamatan Balai, Kabupaten Sanggau Kalimantan Barat, Indonesia. *Field research* berlangsung antara November 2019 sampai dengan Februari 2020. Eksplorasi pengalaman masyarakat Dayak Benawan dilakukan melalui observasi partisipan, wawancara mendalam, dan tinggal bersama komunitas Dayak Benawan di Kampung Pejalu. Analisis data kualitatif dilakukan bersamaan dengan penulisan laporan penelitian ini, sehingga verifikasi data juga dilakukan pada saat yang bersamaan. Verifikasi data didasarkan pada sumber data primer, yaitu verifikasi melalui pernyataan informan, sehingga metode validasi data adalah triangulasi informan.

3. Hasil dan Pembahasan

1) Orang Benawan dan Sumber Penghidupan

Masyarakat Dayak Benawan masih kental dengan kehidupan tradisional, gotong royong pada pekerjaan di ladang, membangun rumah. Ketika ada orang sakit atau ada kejadian apapun di kampung, masyarakat melakukan gotong-royong. Misalnya dalam membuka lahan untuk ladang, masyarakat bergotong-royong mulai dari pembukaan lahan, pem bakaran lahan, penanaman, hingga panen dari ladang satu ke ladang lainnya.

Masyarakat Dayak Benawan di Kampung Pejalu seluruhnya merupakan petani ladang berpindah dalam kesehariannya. Mereka lebih banyak menghabiskan waktu di ladang mereka atau di kebun

karet untuk menyadap karet. Hasil pokok dari ladang adalah padi, mentimun derat, terung asam, labu kuning, paria, dan berbagai jenis sayur daun-daunan. Hasil ladang ini mereka konsumsi untuk keluarga, atau jika ada lebih maka akan dibagikan kepada tetangga mereka.

Pekerjaan di ladang dan di kebun karet ini dilakukan oleh laki-laki maupun perempuan. Namun, peran dan pengetahuan perempuan dalam berladang lebih dominan. Mulai dari menebang pohon hingga memanen padi, perempuan lebih banyak mengambil peran. Jenis varietas padi yang ditanam di ladang tidak sembarangan sehingga perempuanlah yang memiliki pengalaman baik dalam memilih bibit padi.

“Ken lah nen muwat umek. Narai anak ade’ ngak namah inik-inik, bela nyocol ngan nebeng kayu ngen. Ngak da nugal, bela ngitemp anak kedadep nen merejawa, narai anak mereja laba lain. Hampir setiap bagian pekerjaan di ladang dikerjakan kami. Suami biasanya membantu ketika menebang pohon-pohon dan membakar lahan. Selebihnya, menabur benih hingga panen kami mengerjakan sendiri, karena suami kami melakukan banyak pekerjaan lain juga”. (Wawancara perempuan Dayak Benawan).

Varietas padi yang ditanam di ladang mereka adalah padi lokal yang umurnya enam bulan. Nama jenis padi ini dalam bahasa mereka disebut *pade imbang*, *pade gogo*, dan *pade purut*. Setiap satu hektar ladang membutuhkan bibit padi 15-20 kilogram yang hasil panennya dapat mencapai kurang lebih 1,5 ton gabah. Padi yang dihasilkan dari ladang hanya untuk konsumsi keluarga, karena dalam tradisi Dayak Benawan tidak boleh menjual padi hasil ladang. Hal yang mereka yakini; jika mereka menjual padi, maka padi tersebut akan menangis dan tidak mau lagi menghampiri keluarga yang sudah menjualnya.

Berladang jika dilihat dari kacamata orang luar komunitas, hanya sekadar bertani saja, yang meliputi buka lahan, bakar lahan, menanam padi, dan panen . Namun, bagi masyarakat Dayak Benawan sendiri berladang adalah ruh-nya mereka, ada spiritualitas dan penghidupan di sana . Hampir setiap bagian dari tanah dan air dimanfaatkan penduduk. Tanah-tanahnya yang subur, dapat ditumbuhi tanaman sayuran, jagung, dan umbi-umbian. Sementara itu, air, hampir setiap bagian sungai, danau, dan parit hidup di dalamnya ikan-ikan. Berbagai jenis ikan sungai dan ikan danau hidup tidak jauh dari pemukiman penduduk. Alam menyediakan berbagai macam yang mereka butuhkan.

Aktivitas berladang di tanah Benawan sudah menurun intensitasnya dari tahun ke tahun. Hal ini menimbulkan pertanyaan; kenapa masyarakat Dayak Benawan sedikit yang membuka lahan untuk ladang? Kemungkinannya, karena lahan sudah tidak ada lagi, dialihfungsikan ke pohon sawit. Atau, walaupun lahan ada, mereka takut membakar ladang. Takut disiram pakai helikopter dari atas atau takut didatangi petugas (polisi atau Babinsa), dan lain sebagainya. Pada banyak kasus yang terjadi, peladang tradisional ini seringkali menjadi kambing hitam atas kejadian kebakaran lahan.

Pencabaran masyarakat Dayak Benawan yang berladang semakin sedikit karena ada aturan Pemprov yang tidak membolehkan masyarakat membuka lahan hutan lebih dari 2 hektar. Aturan ini tertuang dalam Peraturan Gubernur Provinsi Kalimantan Barat Nomor 39 Tahun 2019 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan. Tahun lalu, orang di kampung kami didatangi oleh petugas Babinsa (polisi) karena kedapatan membakar hutan, kemudian dibawah petugasnya ke ladang yang baru dibakar. Situasi ini menimbulkan ketakutan masyarakat untuk membuka lahan untuk berladang.

Di Kalimantan Barat, sudah banyak peladang masuk pengadilan karena dituduh menjadi penyebab kebakaran hutan. Padahal mereka membakar ladang untuk menanam padi, untuk melangsungkan pengetahuan tradisionalnya berladang. Fenomena ini seperti gunung es, yang muncul di permukaan hanyalah sedikit kasus. Permasalahan lebih banyak lagi yang berada di bawah permukaan, seperti ancaman lingkungan, krisis pangan, serta bencana alam .

Tidak hanya bertani, penduduk di kampung tersebut juga memelihara hewan ternak. Setiap keluarga setidaknya memiliki peliharaan seperti babi, ayam kampung, anjing, dan kucing. Hewan ternak ini dapat mereka jual sewaktu-waktu, kecuali kucing. Dalam memelihara hewan-hewan ternak ini, perempuan merupakan yang paling berperan. Dalam pemeliharaan hewan ternak, berhubungan langsung dengan aktivitas perempuan.

Setiap pagi perempuan melepaskan ayam dari kandangnya dan memberi makan, lalu sore hari perempuan pula yang mengandangkan ayam-ayam itu kembali. Kemudian, setiap pagi, siang, dan sore hari, perempuan juga memberi makan babi mereka. Demikian pula dengan anjing dan kucing, ketika keluarga itu makan, anjing dan kucing juga makan pada waktu yang bersamaan.

Masyarakat adat Benawan memiliki pengetahuan unik dalam tata kelola hutan, yang memiliki keterikatan langsung terhadap unsur budaya, spiritual, ekologi, sosial, ekonomi, dan politik. Keberadaan mereka sangat penting sebagai aktor utama yang terlibat langsung dalam pengelolaan hutan dan seisinya, karena mereka menggantungkan hidup pada hutan yang menjadi sumber penghidupan. Dengan pengetahuan yang turun temurun, mereka mampu mempertahankan kelestarian hutan yang mereka miliki.

Keanekaragaman hayati hutan di Benawan sendiri terdiri dari flora dan fauna yang jenisnya beragam. Jenis kayu-kayu yang hilang, dulu Tengkwang dan sejenisnya sangat mudah dijumpai, sekarang sudah mulai hilang. Tanaman obat-obatan di hutan, tanaman yang bisa dimakan untuk sayur, atau buah-buahan hutan yang biasa kami makan sewaktu kecil, masa sekarang sudah sulit ditemukan.

Kemudian, jenis-jenis binatang di hutan banyak yang hilang, berbagai jenis ular, burung-burung dapat dikonsumsi jadi lauk, hewan-hewan berkaki empat seperti rusa hutan, kucing hutan, babi hutan, dan lain-lainnya di hutan bisa dikonsumsi masyarakat. Sekarang, sudah sangat susah mendapatkannya. Artinya, terjadi rantai pasok yang putus, masyarakat kami tidak lagi konsumsi jenis-jenis binatang di hutan, karena sudah tidak ada.

Banyak jenis-jenis sayuran hutan, tanaman obat, dan buah-buahan hutan yang dapat menjadi pangan lokal masyarakat. Jika ke depan hutan sudah berkurang, atau bahkan hutan sudah tidak ada, jenis sayuran, kayu, buah, tanaman obat yang asalnya memang dari hutan, juga akan ikut hilang. Pengetahuan lokal masyarakat pun juga ikut hilang. Saat-saat ini saja, sudah banyak pengetahuan lokal yang hilang karena kondisi hutan yang semakin berkurang.

2) Hilangnya Pengetahuan Adat dalam Pengelolaan Lahan

Pengetahuan *indigenous* komunitas Dayak Benawan acapkali tidak menjadi pertimbangan dalam kerangka program kerja pembangunan berkelanjutan. Perlu adanya investigasi khusus agar pengetahuan *indigenous* menjadi landasan pengambilan kebijakan pembangunan berkelanjutan pada masyarakat adat, untuk kepentingan masyarakat miskin dan terpinggirkan, serta pengorganisasian masyarakat adat untuk mengedepankan institusi dan praktik di komunitas mereka (Agrawal, 2002).

Pengetahuan mengelola tanah, pengetahuan membuka hutan (mulai dari ritual-ritual sebelum membuka lahan, ritual sebelum membakar lahan, ritual-ritual sebelum nugal padi (atau menanam), serta ritual-ritual sebelum panen akan hilang. Hingga kini, yang masih berlangsung adalah tradisi syukuran panen padi setiap setahun sekali.

Pengetahuan *indigenous* ini penting untuk mengidentifikasi kemiskinan perempuan di wilayah adat, karena yang selama ini berkembang adalah anggapan bahwa kemiskinan di pedesaan dikarenakan rendahnya sumber daya serta kepemilikan tanah pada sektor pertanian yang tidak merata, situasi politik yang tidak berkeadilan terhadap etnik minoritas, serta rendahnya kesempatan mengakses ekonomi, pendidikan yang rendah, dan ketidakberdayaan dalam mengakses pasar (Small & Newman, 2001; Sender, 2002; Kumar & Prasad, 2004, Gradin, 2015).

Hutan diyakini memiliki tanah yang suci untuk kelangsungan hidup orang Dayak Benawan dan keturunan mereka. Menghancurkan alam adalah hal yang sama dengan menghancurkan perempuan, karena sumber penghidupan perempuan asalnya dari hutan. Sistem pengetahuan perempuan Dayak Benawan lebih banyak melalui pengalaman mereka tentang gejala alam. Johnson (1992) menyebutkan bahwa pengetahuan *indigenous* terbangun dari generasi ke generasi dalam waktu yang lama pada kelompok adat tertentu yang hidup dekat dengan alam. Oleh karena itu, pengetahuan *indigenous* sangat dianjurkan menjadi rujukan dalam implementasi pembangunan berkelanjutan dengan syarat harus inklusif, membumi, dan diintegrasikan dalam program intervensi dari awal (Briggs, 2013).

Sumber pengetahuan yang berasal dari alam ini berkaitan dengan pengetahuan mereka dalam bercocok tanam di ladang. Misalnya, hari baik untuk menanam padi ditandai dengan kondisi bulan di langit muncul setengah bilah, apabila bulan purnama atau tidak ada bulan muncul di langit

artinya mereka belum boleh menabur benih semai padi di ladang. Pengetahuan *indigenous* ini merupakan pengetahuan tertentu yang dimiliki komunitas tertentu dalam bertahan hidup dan keberlangsungan sistem nafkah di wilayah tertentu (Werren, 1991).

Hutan Benawan berpotensi akan hilang ke depannya. Selama ini, pengakuan hutan di Benawan belum sebagai hutan adat, karena untuk mendapatkan pengakuan hutan adat itu sendiri memerlukan administrasi yang prosesnya panjang, termasuk harus memiliki pemetaan hutan adat yang dilakukan secara partisipatif, setelah itu akan didaftarkan ke Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA), baru kemudian diajukan ke KLHK untuk mendapatkan sertifikat hutan adat. Di Benawan, status hutannya belum memiliki pengakuan hutan adat., masih sebatas hutan yang dikelola masyarakat.

Hutan merupakan simbol sumber napas dan kehidupan masyarakat adat Dayak Benawan. Di hutan, mereka dapat menemukan berbagai jenis tumbuh-tumbuhan yang diolah menjadi makanan atau sayuran, untuk memberi makan keluarga dan anak-anak mereka. Kekayaan hutan mereka terdiri atas kayu dan nonkayu. Hasil hutan berupa kayu mereka gunakan untuk membuat rumah, perkakas, dan tempat ternak mereka. Sementara itu, hasil hutan non kayu berupa tanaman sayur-sayuran yang tumbuh liar dan alami, serta berbagai jenis obat-obatan dari tumbuhan khas.

Sejauh ini, kepemilikan hutan adat Dayak Benawan belum terwujud. Oleh karena itu, sudah mulai privatisasi hutan dengan pelepasan hak milik kepada pemilik modal (perusahaan swasta kelapa sawit). Kepemilikan aset oleh pihak tertentu (privatisasi) yang berakibat pada kemiskinan perempuan dan anak-anak di wilayah pedesaan (Khusro, 1999; Thara, 2017). Kepemilikan oleh pemilik modal ini berdampak pada praktik pertanian yang berkelanjutan secara ekologis (Rudolph & McLachlan, 2013; Kepkiewicz & Dale, 2018; Daigle, 2017). Cooper & Bird (2012) menyebutkan bahwa perempuan dan anak-anak di desa pedalaman mengalami diskriminasi yang sistematis saat mengalami kemiskinan yang kronis, ada struktur yang sengaja memiskinkan perempuan adat.

Prasangka dan nilai ekonomi yang menentang alam, penduduk asli kemudian diasumsikan menjadi 'watak tidak produktif' (Foster, 1973). Oleh karena prasangka dan asumsi ini kemudian dipraktikkan dengan penjualan lahan pada perusahaan dan pemilik modal untuk mengeruk produksi, sehingga berakibat tergusurnya kaum perempuan (Shiva & Shiva, 1991). Akar kemiskinan mereka, salah satunya terletak pada penguasaan lahan sepenuhnya untuk keberlanjutan mereka berladang.

Lahan-lahan kelapa sawit yang ada di wilayah adat Dayak Benawan, menggunakan pupuk, dan pestisida. Artinya, sangat dimungkinkan terjadi pencemaran tanah dan air di wilayah ini. Air yang digunakan untuk mencuci sayur, mencuci pakaian, memberi ternak minum, dan bisa jadi sampai ke tubuh, yang bisa saja berdampak pada kesehatan. Begitu juga tanah, zat racun diserap tumbuhan, dan tumbuhannya kami jadikan sayur, dimakan, dan tentu berpotensi berdampak pada kesehatan.

Pencemaran udara seperti kabut asap yang menjadi bencana tahunan di Kalimantan Barat,

juga berdampak pada masyarakat Dayak Benawan. Misalnya, udara di Kalimantan Barat pada bencana kabut asap pada 2019, kualitas udara di beberapa kabupaten dan kota sangat buruk, dan menyebabkan penyakit ISPA.

3) Miskin Sebagai Akibat Hilangnya Tanah

Miskinnya komunitas Dayak Benawan bukan karena mereka kekurangan makanan, melainkan karena mereka perlahan-lahan kehilangan sumber pangan. Wright (1996) berpendapat bahwa pada tatanan perhitungan standarisasi kemiskinan adanya gap ekonomi antara pendapatan dan pengeluaran di dalam rumah tangga (*household*), yang mana setiap rumah tangga harus membayar asuransi, pajak, dan pengeluaran untuk kebutuhan rumah tangga, jika tidak maka disebut miskin (*poor*).

Kelompok yang rentan dan miskin seharusnya dilihat dari berbagai dimensi, seperti akses mereka terhadap kesehatan, pendidikan, air bersih, dan penguasaan tanah untuk lahan pangan mereka. Pemahaman yang masih *single perspective* terhadap masalah kemiskinan acap kali merupakan akar kemiskinan itu sendiri. Perlu adanya perombakan berbagai konsep dan tolok ukur dalam meneropong kemiskinan pada komunitas adat pedalaman, tidak hanya berperspektif ekonomi saja (Wright, 1996; Small & Newman, 2001; and Richman, 2002).

Kemiskinan yang terjadi di daerah pedesaan seringkali berkaitan erat dengan konsep kelas sosial, stratifikasi sosial, dan struktur sosial (Gounder, 2013; Wrigley-Asante, 2012). Artinya, kemiskinan ini tidak semata-mata persoalan ekonomi, melainkan secara struktural membuat kehidupan mereka miskin. Kami menegaskan bahwa kemiskinan pada perempuan Dayak Benawan berakar multidimensi. Mereka tidak hanya miskin dari aspek ekonomi, tetapi dalam struktur sosial, tatanan budaya, dan politik mereka dipandang sebagai 'si miskin'. Mereka dilabeli sebagai orang miskin karena tidak memenuhi standar ekonomi minimal yang ditetapkan oleh kebijakan. Padahal mereka berdaya dalam memenuhi kebutuhan makanan sehari-hari.

Aspek dalam rumah tangga yang seringkali terjadi adalah kemiskinan bahan bakar, pendapatan rumah tangga, kondisi pemukiman (lingkungan rumah) (Todd & Steele, 2006). Dalam suatu wilayah tertentu, perbedaan budaya dapat menjadi perangkap suatu komunitas dalam keadaan miskin, yang artinya bahwa perbedaan budaya antar wilayah semestinya menjadi aspek dalam melihat kemiskinan (Ningaye, 2011).

Terdapat aspek lain yakni aksesibilitas orang-orang di dalam rumah tangga tersebut mendapatkan pendidikan (Yusuf, Shirazi & Ghani, 2014). Pengentasan kemiskinan dengan pendekatan perbaikan pendidikan memang cukup menjanjikan dalam jangka panjang, tetapi pada realita lapangan yang ditemukan pada masyarakat Dayak Benawan, perempuan memiliki kesempatan lebih kecil untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Dengan demikian, walau mereka sudah

menamatkan pendidikan di sekolah menengah, mereka akan menjadi tulang punggung keluarga dan kembali mewariskan kemiskinan dari generasi keluarga sebelumnya. Berdasarkan hasil wawancara kami, kepala kampung menuturkan bahwa memang di sana lebih banyak perempuan yang menikah secara adat setelah tamat SD. Setelah tamat sekolah perempuan muda di Kampung Pejalu bekerja di kota selama 2-3 tahun lamanya, kemudian mereka akan pulang ke kampung untuk menikah secara adat (Niko, 2016).

Meski tidak memiliki pendidikan formal yang memadai, perempuan Dayak Benawan memiliki pengetahuan yang sangat baik dalam mengelola alam mereka. Hampir setiap bagian dari tanah dan air dimanfaatkan oleh mereka. Pengetahuan lokal masyarakat adat memiliki elemen penting dalam menjaga keanekaragaman hayati hutan yang masih tersisa (Setyawan, 2010).

Tanah-tanahnya yang subur, dapat ditumbuhi tanaman padi, sayuran, jagung, dan umbi-umbian. Bahkan di hutan belantara banyak tumbuh jenis tumbuhan liar yang dapat mereka makan. Sementara itu, hampir setiap bagian dari sungai, danau, dan parit-parit, di dalamnya hidup berbagai jenis ikan yang dapat mereka ambil untuk dimakan. Berbagai jenis ikan sungai dan ikan danau hidup tidak jauh dari pemukiman penduduk. Alam menyediakan berbagai macam hal yang mereka butuhkan. Namun, pada prinsipnya mereka tidak mengambil lebih dari yang dibutuhkan.

Perempuan di wilayah pedesaan jauh dari akses perawatan kesehatan, berpenghasilan rendah, berpendidikan rendah, tidak adanya akses terhadap aset, dan gizi buruk (Balagopal, 2009). Menurut Dao (2009), perempuan yang ada di negara-negara sedang berkembang (*developing country*) dan bekerja pada sektor pertanian, memiliki peran penting dalam pengurangan kemiskinan. Pada perempuan Dayak Benawan, kami menemukan bahwa mereka yang bekerja di pertanian yang subsisten tidak berdampak pada pengurangan kemiskinan di komunitas mereka.

Perlu adanya pendefinisian ulang mengenai orang miskin pada masyarakat adat. Hal ini karena tidak semua dari mereka yang memiliki ekonomi yang baik; seperti memiliki rumah kokoh, kebun karet, dan ladang yang luas, memiliki akses sumber daya yang baik, seperti penguasaan lahan garapan, pendidikan, kesehatan, dan sosial politik.

Agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs) menargetkan tujuan pada kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan dan anak perempuan, yang mana hal ini sangat berkorelasi pada cita-cita untuk memberantas kemiskinan ekstrem (Bradwshaw, Chant & Linneker, 2017). Akhirnya, pada masyarakat Dayak Benawan, perempuan hanya sebatas mewarisi kerja-kerja ibu mereka di ladang dan di kebun karet. Semakin sempitnya lahan kebun karet dan lahan untuk mereka berladang semakin meminggirkan mereka dari sumber-sumber penghidupan. Pada dasarnya perempuan dan anak-anak masyarakat suku-suku wilayah pedesaan sangat rentan mengalami kemiskinan (Lai, 2011; Ward & Mouly, 2013).

4. Kesimpulan

Setiap masyarakat adat di berbagai wilayah di Indonesia memiliki pengalaman yang berbeda-beda menghadapi pemiskinan dan ekspansi perusahaan atas tanah mereka. Lebih banyak dari mereka mengalami perampasan hak kelola lahan dan dieksklusi dari akses sumber daya (Berger, 2019). Kebijakan pemerintah masih memberikan izin konsesi lahan, artinya terjadi perampasan atas hak kelola hutan dan lahan yang sudah masyarakat adat kelola sejak ratusan tahun. Masyarakat adat belum mendapatkan akses setara dalam pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam di wilayah mereka sendiri.

Pengalaman masyarakat adat Dayak Benawan menjadi penting dalam memahami kebutuhan dasar komunitas adat mereka. Masyarakat adat Dayak Benawan yang berdaya dan mandiri bukan karena capaian program pembangunan, melainkan keputusan pemerintah untuk memberi mereka kesempatan mengelola sumber daya yang mereka miliki dengan pengetahuan dan pengalaman mereka sendiri. Marjinalisasi masyarakat adat tidak terlepas dari andil perizinan konsesi lahan oleh pemerintah, serta kebijakan yang tidak berpihak pada mereka.

Oleh karena itu, perlu adanya desakan dan aksi bersama untuk menyerukan kembali pengakuan dan penguatan hak kolektif masyarakat adat melalui kertas kebijakan baik di tingkat nasional maupun lokal. Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat Adat perlu segera menjadi pembahasan prioritas pemerintah dalam rangka melindungi pengakuan atas hak-hak masyarakat adat di Indonesia.

Referensi

- Agrawal, A. (2002). *Indigenous knowledge and the politics of classification*. UNESCO, Blackwell Publishers.
- Astuti, R., & McGregor, A. (2016). Indigenous land claims or green grabs? Inclusions and exclusions within forest carbon politics in Indonesia., dalam *The Journal of Peasant Studies*. 44(2), hlm. 445-466. Doi: <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1197908>
- Balagopal, G. (2009). Access to health care among poor elderly women in India: how far do policies respond to women's realities? dalam *Gender & Development*, 17(3), hlm. 481-491. Doi: <https://doi.org/10.1080/13552070903298543>
- Benjamin, G. (2016). Indigenous peoples: Indigeneity, indigeny or indigenism? dalam *Routledge Handbook of Asian Law*, (January), hlm. 362-377. <https://doi.org/10.4324/9781315660547>
- Berger, D. N. (Ed.) (2019). *Indigenous World 2019*. The International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Denmark.
- Bradshaw, S., Chant, S., & Linneker, B. (2017). Gender and Poverty: what we know, don't know, and need to know for Agenda 2030. *Gender, Place & Culture*, 24(12), hlm. 1667-1688. Doi: <https://doi.org/10.1080/0966369X.2017.1395821>
- Briggs, J. (2013). Indigenous Knowledge: A false dawn for development theory and practice? dalam *Progress in Development Studies*. 13(3), hlm. 231-243. Doi: <https://doi.org/10.1177/1464993413486549>
- Clarke, G. (2010). From ethnocide to ethnodevelopment? Ethnic minorities and indigenous peoples in Southeast Asia., dalam *Third World Quarterly*. 22(3), hlm. 413-436. Doi: <https://doi.org/10.1080/01436590120061688>
- Cleary, M. (1997). Devise and rule: Colonial constructions of the Borneo Dayak c.1860-1920., dalam *Singapore Journal of Tropical Geography*, 17(1), hlm. 15-23. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9493.1996.tb00081.x>
- Cooper, E., & Bird, K. (2012). Inheritance: A Gendered and Intergenerational Dimension of Poverty., dalam *Development Policy Review*. 30(5), hlm. 527-541.
- Daigle, M. (2017). Tracing the terrain of Indigenous food sovereignties., dalam *The Journal of Peasant Studies*. 46(2), hlm. 297-315. Doi: <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1324423>
- Dao, M. Q. (2009). Poverty, Income Distribution and Agriculture in Developing Country., dalam *Journal of Economic Studies*, 36(2), hlm. 168-183. Doi: <https://doi.org/10.1108/0144358091095505>
- Fontana, L. B. (2014). Indigenous peoples vs peasant unions: land conflicts and rural movements in plurinational Bolivia., dalam *The Journal of Peasant Studies*. 41(3), hlm. 297-319. Doi: <https://doi.org/10.1080/03066150.2014.906404>
- Foster, M. G. (1973). *Traditional Societies and Technological Change*. Delhi: Allied Publishers.
- Fujiwara, E. (2020). The Impact of the Oil Palm on Adat Social Structure and Authority: The Case of the Medang People, Indonesia., dalam *The Asia Pacific Journal of Anthropology*. 21(2), hlm. 140-158. Doi: <https://doi.org/10.1080/14442213.2020.1734069>

- Gounder, N. (2013). Correlates of poverty in Fiji: an analysis of individual, household and community factors related to poverty., dalam *International Journal of Social Economics*, 40(10), hlm. 923–938. <https://doi.org/10.1108/IJSE-2012-0067>
- Gradin, C. (2015). Rural Poverty and Ethnicity in China., dalam *Measurement of Poverty, Deprivation, and Economic Mobility Research on Economic Inequality*. 23, hlm. 221-247.
- Hanley, D., & Davidson, J. S. (2008). In the Name of Adat: Regional Perspective on Reform, Tradition, and Democracy in Indonesia., dalam *Modern Asian Studies*. 42(4), hlm. 815-852. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0026749X07003083>
- Haug, M. (2014). Resistance, Ritual Purification and Mediation: Tracing a Dayak Community's Sixteen-Year Search for Justice in East Kalimantan., dalam *Asia Pacific Journal of Anthropology*, 15(4), hlm. 357–375. <https://doi.org/10.1080/14442213.2014.927522>
- Johnson, M. (1992). Research on traditional environmental knowledge: its development and its role., dalam Johnson, M., ed., *LORE: capturing traditional environmental knowledge*. Dene Cultural Institute: International Development Research Centre, Ottawa, ON, Canada.
- Kepkiewicz, L., & Dale, B. (2018). Keeping 'our' land: property, agriculture and tensions between Indigenous and settler vision of food sovereignty in Canada., dalam *The Journal of Peasant Studies*. 46(5), hlm. 983-1002. Doi: <https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1439929>
- Khusro, A. M. (1999). *The Poverty of Nation*. Great Britain: MacMillan Press, Ltd.
- Kumar, S., & Prasad, B. (2004). Politics of Race and Poverty in Fiji: A case of Indo-Fijian Community. *International Journal of Social Economics*. 31(5/6), hlm. 469-486.
- Lai, W. T. (2011). Gender and Livelihood: A Case Study of the Mah Meri and the Oil Palm Plantations of Carey Island., dalam *Asian Journal of Women's Studies*. 17(2), hlm. 7-36.
- Mulyoutami, E., Rismawan, R., & Joshi, L. (2009). Local knowledge and management of simpukng (forest gardens) among the Dayak people in East Kalimantan, Indonesia., dalam *Forest Ecology and Management*. 257, hlm. 2054-2061. Doi:<https://doi.org/10.1016/j.foreco.2009.01.042>
- Niko, N. (2016). Anak Perempuan Miskin Rentan Dinikahkan: Studi Kasus Hukum Adat Dayak Mali Kalimantan Barat., dalam *Jurnal Perempuan*. 21(88), hlm. 83-95.
- Ningaye, P. (2011). Ethno-Cultural Diversity and Multidimensional Poverty Differential in Cameroon., dalam *International Journal of Development Issues*. 10(2), hlm. 123-140.
- Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat. (2019). Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 39 Tahun 2019, Tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan. Dapat diakses di: <https://jdih.kalbarprov.go.id/peraturan/pencegahan-dan-penanggulangan-kebakaran-hutan-dan-lahan>
- Perda Kabupaten Sanggau Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Dapat diakses di: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/54925/perda-kab-sanggau-no-1-tahun-2017>
- Richman, K. D. Women. (2002). Poverty, and Domestic Violence: Perceptions of Court and Legal Aid Effectiveness., dalam *Sociological Inquiry*. 72(2), hlm. 318-344.
- Roth, H. L. (1892). The Natives of Borneo. Part I., dalam *The Journal of the Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*. 21, hlm. 110–137.

- Rudolph, K. R., & McLachlan. (2013). Seeking Indigenous food sovereignty: origins of and responses to the food crisis in northern Manitoba, Canada., dalam *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*. 18(9), hlm. 1079-1098. Doi: <https://doi.org/10.1080/13549839.2012.754741>
- Sender, J. (2002). Women's Struggle to Escape Rural Poverty in South Africa., dalam *Journal of Agrarian Change*. 2(1), hlm. 1-49.
- Setyawan, A. D. W. I. (2010). Biodiversity conservation strategy in a native perspective; case study of shifting cultivation at the Dayaks of Kalimantan., dalam *Nusantara Bioscience*, 2(2), hlm. 97-108. <https://doi.org/10.13057/nusbiosci/n020208>
- Shiva, V., & Shiva, M. (1991). India's human guinea pigs: Human v. property right., dalam *Science as Culture*. 2(1), hlm. 59-81. Doi: <https://doi.org/10.1080/09505439109526292>
- Small, M. L., & Newman, K. (2001). Urban Poverty after the Truly Disadvantaged: The Rediscovery of the Family, the Neighborhood, and Culture., dalam *Annual Reviews Sociology*. 27, hlm. 23-45.
- Sobeiro, T. (2015). Can urban migration contribute to rural resistance? Indigenous mobilization in the Middle Rio Negro, Amazonas, Brazil., dalam *The Journal of Peasant Studies*. 42(6), hlm. 1241-1261. Doi: <https://doi.org/10.1080/03066150.2014.993624>
- Suiseeya, K. R. M., Zanotti, L., & Haapala, K. (2021). Navigating the spaces between human right and justice: cultivating Indigenous representation in global environmental governance., dalam *The Journal of Peasant Studies*. Doi: <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1835869>
- Sunker, A., Saraswati, A., & Santosa, Y. (2019). Indigenous Dayak People's Perceptions of Wildlife Loss and Gain Related to Oil Palm Development., dalam *International Journal of Environmental and Ecological Engineering*. 13(2), hlm. 37-42. Doi: doi.org/10.5281/zenodo.2571883
- Tanasaldy, T. (2012). Ethnic conflict and politics., dalam *Regime Change and Ethnic Politics in Indonesia*. Dapat diakses di: <https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctvbnm4q8.10>.
- Thara, K. (2017). In Troubled Waters: Water Commodification, Law, Gender, and Poverty in Bangalore., dalam *Gender and Development*. 25(2), hlm. 253-268.
- Todd, S., & Steele, A. (2006). Modelling a Culturally Sensitive Approach to Fuel Poverty., dalam *Structural Survey*. 24(4), hlm. 300-310.
- Ward, K., & Mouyly, V. (2013). The Important of Being Connected Urban Poor Women's Experience of Self-help Discourse in Cambodia., dalam *Gender and Development*. 21(2), hlm. 313-326.
- Werren, D. M. (1991). Using indigenous knowledge in agricultural development (English). World Bank discussion papers; no. WDP 127 Washington, D.C.: World Bank Group. Dapat diakses di: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408731468740976906/Using-indigenous-knowledge-in-agricultural-development>
- White, B., & White, J. (2011). The gendered politics of dispossession: oil palm expansion in a Dayak Hibun community in West Kalimantan, Indonesia Global Land Grabbing., dalam *International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011*, (April).

- White, B., Borras, S. M., Hall, R., Scoones, I., & Wolford, W. (2012). The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals., dalam *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), hlm. 619-647. Doi: <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.691879>
- Wilson, C. (2013). 'Ethnic Outbidding' for Patronage: The 2010 Riots in Tarakan, Indonesia., dalam *South East Asian Research*. 21(1), hlm. 105-129. Doi: <https://doi.org/10.5367/sear.2013.0135>
- Witter, R., Suiseeya, K. R. M., Gruby, R. L., Hitchner, S., Maclin, E. M., Bourque, M., and Brosius, J. P. (2015). Moments of influence in global environmental governance., dalam *Environmental Politics*. 24(6), hlm. 894-912. Doi: <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1060036>
- Wright, R. E. (1996). Standardized Poverty Measurement., dalam *Journal of Economic Studies*. 23(4), hlm. 3-17.
- Wrigley-Asante, C. (2012). Out of the dark but not out of the cage: women's empowerment and gender relations in the Dangme West district of Ghana., dalam *Gender, Place and Culture*, 19(3), hlm. 344-363. Doi: <https://doi.org/10.1080/0966369X.2011.572435>
- Yusuf, M. O., Shirazi, N. S., & Ghani, G. M. (2014). An Empirical Analysis of Factors that Determine Poverty among the Benefecieries of Pakistan Poverty Alleviation Fund., dalam *Journal of Enterprising Communities: People and Place Global Economy*. 10(3), hlm. 306-320.

PROFIL PENULIS

- 1. Auditya Saputra** adalah peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan dan pengajar di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. Sebelumnya, Auditya sempat bekerja untuk LBH Jakarta sebagai asisten pengacara publik, juga menjadi asisten peneliti di lembaga kajian kampus Universitas Indonesia. Ia telah menulis berbagai publikasi akademik di jurnal terakreditasi nasional, dan artikel non akademik di beberapa media seperti Tempo, The Jakarta Post dan The Conversation. Auditya memiliki ketertarikan di bidang studi sosio-legal, sebuah lintas disiplin ilmu hukum dan ilmu sosial. Gelar sarjana hukum diraihinya dari Universitas Indonesia pada 2016 dan gelar magister hukum didapat dari perguruan tinggi yang sama pada 2020 dengan predikat cum laude.
- 2. Mamik Sri Supatmi**, atau biasa dipanggil Mamik, adalah dosen tetap pada Departemen Kriminologi FISIP UI, dan mengajar beberapa mata kuliah di antaranya Perempuan dan Keadilan, Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Kriminologi, Viktimologi dan Teori Kriminologi Postmodern. Bertahun-tahun menekuni riset dan kajian tentang dan untuk perempuan dan anak dalam peradilan dan penjara, kelompok rentan dan minoritas seksual. Bersama sahabat perempuan mendirikan Lembayung Institute pada tahun 2005, mendirikan LPBHP Saraswati pada tahun 2006, dan aktif dalam jaringan Proklamasi Anak Indonesia sejak tahun 2016.
- 3. Ikhsan Yosarie** merupakan Sarjana Ilmu Politik yang menyelesaikan studi S1 di Jurusan Ilmu Politik Universitas Andalas, Padang pada tahun 2017. Sejak Maret 2018 hingga kini, Ikhsan aktif sebagai peneliti di SETARA Institute for Democracy and Peace. Selain itu, saat ini Ikhsan juga sedang menjalani Magister Ilmu Politik di Universitas Indonesia, Jakarta. Ketika mahasiswa, Ikhsan aktif di organisasi ekstra kampus, yakni Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) dan intra kampus seperti UKM Pengenalan Hukum dan Politik Universitas Andalas. Ikhsan juga terlibat aktif dalam pelbagai aktivitas kemahasiswaan. Sejak mahasiswa, Ikhsan juga aktif menulis di sejumlah media cetak dan online mengenai topik-topik yang berkaitan dengan Politik, HAM, dan Demokrasi. Lebih dari 100 artikelnya telah dimuat di pelbagai media cetak dan daring nasional.
- 4. Asfinawati** terlibat dalam bantuan hukum sejak tahun 2000 ketika ia menjadi bagian dari LBH Jakarta dan menjadi direktur LBH Jakarta pada tahun 2006 – 2009. Selama 3 tahun pertama, sebagian besar kasusnya terkait dengan masalah ketenagakerjaan. Pengalamannya dalam penanganan kasus ketenagakerjaan dan penelitian-penelitiannya dalam menganalisis ekonomi politik mendekatkan Asfinawati dengan gerakan buruh. Asfinawati juga salah satu pengacara pertama yang menggunakan pendekatan *citizen lawsuit* dan membuat mekanisme ini diterima oleh pengadilan. Asfinawati adalah bagian dari masyarakat sipil yang ikut menginisiasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Selanjutnya Asfinawati mulai menggarap isu kebebasan beragama pada 2005 dan sejak itu ia menjadi bagian dari gerakan

kebebasan beragama atau berkeyakinan. 2017 - 2022 Asfinawati terpilih sebagai Ketua Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. Asfinawati saat ini dalam periode tahun 2022 - 2024 menjabat sebagai Wakil Direktur Community Development Indonesia Jentera School of Law.

- 5. Sulistyowati Irianto** menjadi staf pengajar di Bidang Studi Hukum, Masyarakat dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 1986. Ia mendapatkan gelar Sarjana Administrasi Negara dari Universitas Gadjah Mada, Magister Antropologi Hukum dari Universitas Leiden dan Universitas Indonesia, serta Doktor Antropologi (Hukum) dari Universitas Indonesia. Jabatan Guru Besar Antropologi Hukum dianugerahkan pada tahun 2008 dengan Pidato Pengukuhan Guru Besar yang berjudul: Meretas Jalan Keadilan bagi Kaum Terpinggirkan dan Perempuan (Suatu Tinjauan *Socio-Legal*). Ia menjadi *visiting researcher/professor* dalam CORE University Program oleh JSPS and NRCT, Kyoto University for the Program on Changing Families in Asia (2007-2009), *Researcher & Visiting Professor in the field of family law at Van Vollenhoven Institute - Leiden Law School* (Post Doctoral Program, 2010-2013), *Researcher & visiting professor for the Program on Social Justice and Global Migration at the International Social Studies - The Hague* (2012). Ia juga aktif mengembangkan kajian gender dan hukum, dan *socio-legal studies* di Indonesia dan menjadi anggota dari berbagai asosiasi profesi. Di antaranya adalah: anggota dari the International Commission on Legal Pluralism sejak tahun 1993 sampai sekarang dan menjadi Anggota *Board* (2004-2014); *co-founder* dan anggota dari the Asian Initiative on Legal Pluralism sejak 2004 sampai sekarang dan menjadi sekretaris (2004-2006); Wakil Sekretaris Umum Asosiasi Profesor Indonesia (2013-2019); *co-founder* dan anggota dari the Convention Watch Working Group, Universitas Indonesia (1994-2008); Ketua Pusat Kajian Wanita dan Gender Universitas Indonesia (2000-2010); dan Ketua Dewan Pembina Research Institute on Earth Innovation (INOBU) sejak 2018. Ia menjadi dosen tidak tetap di Departemen Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UI; Program Studi Kajian Gender dan Program Studi Ilmu Kepolisian di Sekolah Kajian Strategik dan Global UI; Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara; serta Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian.
- 6. Antoni Putra** meraih gelar sarjana hukum dari Universitas Andalas, Padang, dan gelar master hukum dari Universitas Indonesia. Merupakan pemerhati hukum tata negara dan aktif sebagai peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) yang fokus pada isu legislasi, peradilan, lembaga negara, demokrasi, korupsi politik dan lingkungan. Selain rutin melakukan berbagai riset dan advokasi di bidang hukum, politik, dan ketatanegaraan, juga telah lama aktif sebagai penulis baik di jurnal, media cetak lokal maupun nasional yang berkaitan dengan isu-isu tersebut. Sebelumnya Antoni juga tercatat sebagai peneliti di Perkumpulan Integritas, Padang, Koordinator Divisi di Perhimpunan Mahasiswa Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, anggota Debat dan Penulisan Hukum (Kombad Justitia) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Anggota Unit Kegiatan Mahasiswa Pengenalan Hukum dan Politik Universitas Andalas. Selain itu, juga pernah berperan dan terlibat langsung dalam rangka memajukan pariwisata Indonesia dengan menjadi anggota dari Komite Ekonomi Industri Nasional (KEIN).

- 7. Asmin Fransiska** adalah peneliti senior dan dosen fakultas hukum sejak tahun 2005 di Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya. Meraih gelar Sarjana Hukum dari Universitas Katolik Parahyangan dan gelar Magister Hukum Hak Asasi Manusia Internasional dari Northwestern University, Chicago - USA pada tahun 2014. Gelar Doktor di bidang Hukum (Dr. iur) diraih pada tahun 2016 dari Justus-Liebig University, Giessen - Jerman. Penelitian doktoralnya adalah tentang “The Counter on War on Drugs in Indonesia”. Dr. Fransiska adalah pembela HAM selama 25 tahun sejak tahun 2000. Ia telah terlibat dalam berbagai proyek PBB dan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Bidang keahlian utamanya meliputi hukum hak asasi manusia internasional, kebijakan narkoba dan hak-hak anak dan perempuan, dan penyandang disabilitas yang diperolehnya melalui penelitian dan advokasi terkait. Dr. Fransiska telah menerbitkan beberapa artikel di jurnal nasional dan internasional, surat kabar dan buku tentang kebijakan tentang narkoba, marginalisasi, rasisme dan isu-isu hak asasi manusia lainnya.
- 8. Usman Hamid** adalah seorang pengacara dan dosen hak asasi manusia. Saat ini beliau menjabat sebagai dosen di Sekolah Hukum Indonesia Jentera, anggota Dewan Ahli Perhimpunan Advokat Indonesia dan Direktur Eksekutif Amnesty International Indonesia dan Dewan Eksekutif Transparency International Indonesia. Ia menyelesaikan studi MPhilnya di Departemen Politik dan Perubahan Sosial, College of Asia and the Pacific, Australian National University 2016. Pada tahun 1998, Usman adalah seorang aktivis mahasiswa dari Universitas Trisakti di mana empat mahasiswa ditembak mati—kejadian ini memicu protes nasional yang menggulingkan rezim Suharto. Ia kemudian menjadi koordinator KontraS, (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan) dan perwakilan dewannya di Asian Federation Against Disappearances (Manila). Pada tahun 2004 Usman diangkat sebagai anggota Tim Pencari Fakta Presiden yang menyelidiki pembunuhan pembela hak asasi manusia terkemuka Munir Said Thalib. Ia juga menjabat sebagai penasihat ahli pada International Center for Transitional Justice (New York) dan Frontline Defenders (Dublin) dari 2010 hingga 2012. Pada 2011 Usman diangkat ke Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Manajemen Pembangunan, di mana ia meninjau kebijakan Rencana Aksi Negara tentang Hak Asasi Manusia Indonesia 2011–2014. Pada tahun 2012 Usman ikut mendirikan Public Virtue — Institute for Digital Democracy dan cabang perusahaan teknologi Change.org di Indonesia, platform petisi online terbesar di dunia. Dia telah menjadi *visiting scholar* di University of Columbia (2003) dan terpilih pada fellowship di Universitas Nottingham (2009).
- 9. Eka Putra** adalah kandidat SJD (Doctor of Juridical Science) di Indiana University - Maurer School of Law, Amerika Serikat. Penelitiannya berfokus pada hukum pidana, hukum internet, kebebasan berpendapat, dan hukum media. Eka adalah dosen di Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang, Indonesia. Sejak 2019, Eka juga bekerja sebagai *legal advisor* di BULLY ID, sebuah platform yang berfokus pada perlindungan korban *cyberbullying* dan pelecehan *online* melalui tiga layanan: *relationship health check*, *revenge porn report*, dan *legal and psychological counseling with licensed experts*. Eka terpilih sebagai Digital Forensic Lab’s Scholar oleh the Atlantic Council, Amerika Serikat (2021), proyek ini memberikan pelatihan bagi para akademisi,

praktisi dan jurnalis dalam memerangi disinformasi, melindungi integritas informasi, dan mendorong literasi dan ketahanan media. Eka juga terlibat dalam Diplomacy Lab di Indiana University (2020), sebuah proyek kolaborasi dengan Departemen Luar Negeri AS dalam meneliti kepatuhan negara-negara anggota PBB terhadap Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas (CRPD). Eka menerima Beasiswa Fulbright (2018) dan AIFIS - Luce Fellowship (2019-2020) untuk penelitiannya yang berjudul "Criminal Defamation and Free Expression in the Digital Age".

10. Nikodemus Niko adalah kandidat Doktor Ilmu Sosiologi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. Penerima beasiswa LPDP Afirmasi untuk studi Magister Sosiologi di universitas yang sama, serta penerima beasiswa Bidik Misi untuk studi Sarjana di Program Studi Sosiologi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura, Pontianak. Pendidikan SD ditamatkan di SDN 21 Mungguk Tawak. Sekolah SMP ditamatkan di SMP Slamet Riyadi Balai, serta pendidikan SMA ditamatkan di SMA Wiyata Mandala Balai. Buku yang pernah diterbitkan antara lain: *Stigma ODHA: Fenomena Pontianak (2015)*, *Boy Prostitute: Kemiskinan dan Lifestyle (2016)*, *Perempuan Dayak Benawan: Kedudukan pada Struktur Domestik dan Publik (2018)*, dan *Per.Ko.Sa (2021)*. Penulis aktif mempublikasikan hasil pemikiran di Jurnal ilmiah nasional maupun internasional, serta melalui platform seperti The Conversation Indonesia. Pernah menjadi pembicara dan penulis terpilih dalam 9th Borobudur Writer and Cultural Festival 2020. Saat ini penulis bekerja sebagai Dosen di Program Studi Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji, Kepulauan Riau.

DEKLARASI BERSAMA PERLINDUNGAN KELOMPOK RENTAN DI INDONESIA

PEMBUKAAN

- a. Mengingat bahwa Indonesia adalah negara hukum dan demokrasi, yang menjamin pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia bagi seluruh warga negaranya;
- b. Mengingat minimnya legislasi dan kebijakan nasional yang komprehensif yang dapat mengakui, melindungi, dan memenuhi hak-hak asasi manusia bagi seluruh kelompok rentan di Indonesia;
- c. Mengingat semakin tinggi dan meluasnya tindak kekerasan, diskriminasi, dan persekusi terhadap kelompok rentan di Indonesia.

Maka, kami atas nama kelompok rentan lintas sektor dan lintas isu di Indonesia, menyatakan:

1. Bahwa kami, atas nama kelompok rentan di Indonesia, berkomitmen untuk bersama-sama menghentikan dan melawan segala bentuk diskriminasi bagi kelompok rentan di Indonesia yang diakibatkan karena faktor kerentanan fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan.
2. Kami berkomitmen untuk bersolidaritas baik sesama isu maupun lintas isu untuk mendorong dan menciptakan lingkungan yang mendukung dan bebas dari diskriminasi bagi kelompok rentan di Indonesia.
3. Bahwa kami mendorong Negara untuk menguatkan pengakuan, perlindungan, dan pemajuan hak-hak asasi manusia kelompok rentan tanpa adanya diskriminasi atas dasar, namun tidak terbatas pada: keyakinan dan kepercayaan; ras dan etnisitas; keyakinan politik; disabilitas; status dan kondisi kesehatan, termasuk kondisi dan status pengguna napza; orientasi seksual, karakteristik biologis, faktor usia, pengungsi, identitas dan ekspresi gender; pekerjaan, termasuk kerja seks; serta kondisi-kondisi kerentanan lainnya yang mencakup kerentanan fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan.

LEGISLASI DAN KEBIJAKAN NASIONAL BAGI KELOMPOK RENTAN

4. Dalam hal pembentukan legislasi dan kebijakan untuk pengakuan, perlindungan, dan pemajuan hak-hak kelompok rentan di Indonesia, Pemerintah Indonesia harus memastikan mencakup prinsip-prinsip berikut ini:
 - a. Penghormatan atas harkat dan martabat manusia
 - b. Kesetaraan
 - c. Non-diskriminasi

- d. Non-stigma
 - e. Transformatif
 - f. Inklusivitas
 - g. Perlakuan khusus
 - h. Keberagaman
 - i. Keadilan
 - j. Non-punitif/*Non-repressive approach*
5. Berdasarkan prinsip di atas, kami atas nama kelompok rentan di Indonesia memberikan 2 rekomendasi definisi kelompok rentan, yaitu:
- a. Kondisi yang dialami oleh seseorang atau kelompok yang mengakibatkan keterbatasan akses pemenuhan hak karena adanya budaya, norma serta kebijakan yang berlaku
 - b. Seseorang atau kelompok yang mengalami ketidakadilan identitas gender, orientasi seksual, ekspresi gender, karakteristik biologis, keyakinan dan kepercayaan, warna kulit disabilitas, pekerjaan/status ekonomi, status kesehatan, lingkungan karena adanya pembakuan nilai
6. Kami mendorong Pemerintah Indonesia untuk menjalankan kewajibannya terkait pengakuan kelompok rentan dalam bentuk:
- a. Pengakuan terhadap eksistensi atas kerentanan kelompok rentan di atas.
 - b. Pengakuan adanya hak-hak sipil, politik, ekonomi sosial, dan budaya kelompok rentan di atas.
 - c. Pengakuan adanya kebutuhan khusus dari kelompok rentan, didasarkan atas pengalaman kerentanan masing-masing, yang membutuhkan perlakuan khusus (*affirmative action*) demi mencapai kesetaraan harkat dan martabat bagi kelompok rentan dalam penikmatan hak-hak asasi manusianya sebagai warga negara.
 - d. Penguatan perlindungan bagi kelompok rentan, termasuk di dalamnya mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk pencegahan diskriminasi terhadap kelompok rentan. Upaya pencegahan tersebut dapat dilakukan dalam bentuk pengintegrasian pendidikan terkait penghormatan HAM, toleransi, dan inklusivisme ke dalam kurikulum pendidikan.
 - e. Segala bentuk upaya perlindungan kelompok rentan tersebut harus dilakukan dengan menghormati prinsip-prinsip universal berikut:
 - a. Penghormatan Hak Asasi Manusia
 - b. Keadilan dan Kesetaraan
 - c. Non-Diskriminasi
 - d. Afirmasi
 - e. Non-kekerasan
 - f. Inklusivitas
 - g. Akuntabilitas
 - h. Non-Disparitas
 - i. Proporsionalitas Hukum
 - j. Akomodatif terhadap pengalaman empirik korban dengan analisis gender

- k. Aksesibilitas
 - l. Privasi atas status kesehatan, orientasi seksual, dan identitas lainnya
 - m. *Restorative Justice*
 - n. Non-Hukuman mati
 - o. Berpihak pada korban
7. Kami mendorong Pemerintah Indonesia untuk menjalankan kewajibannya terkait pemulihan hak-hak korban diskriminasi dan memberikan jaminan agar pelanggaran serupa tidak terulang, dalam bentuk:
- a. Menyediakan layanan perlindungan, pendampingan dan pemulihan kelompok rentan korban diskriminasi yang terintegrasi dan satu pintu, termasuk di dalamnya tidak terbatas pada layanan: psikososial, hukum, kesehatan, rumah aman, pemberdayaan ekonomi, pendidikan dan keterampilan, dll
 - b. Memastikan tersedianya akses terhadap layanan di atas dengan prinsip pemulihan berbasis keadilan yang dapat diakses oleh kelompok rentan korban diskriminasi.
 - c. Memastikan Aparat Penegak Hukum dan Aparat Pejabat Negara memiliki perspektif korban dan kelompok rentan
 - d. Penguatan dan pengorganisasian jejaring pentahelix dalam klaster dan sub-klaster
 - e. Menjalankan alur pelayanan terintegrasi pemulihan kelompok rentan korban diskriminasi;
 - i. Melakukan identifikasi kebutuhan korban (hukum/non-hukum, kesehatan, psikososial, rumah aman dan lainnya)
 - ii. Menjalankan langkah pemulihan dalam bentuk pemberdayaan ekonomi, akses pendidikan dan keterampilan
 - f. Memastikan berjalannya mekanisme monitoring dan evaluasi pemulihan kelompok rentan korban diskriminasi.
8. Kami kelompok rentan di Indonesia atas nama solidaritas dan kolektivitas berkomitmen untuk bersama-sama menjalankan strategi advokasi legislasi komprehensif bagi kelompok di Indonesia, yang telah dikembangkan bersama atas dasar kebutuhan dan urgensi dari setiap kelompok rentan di Indonesia.

Deklarasi ini ditulis dan disepakati melalui proses pertemuan Dialog Nasional Kelompok Rentan di Yogyakarta, 14 - 18 Desember 2021 yang dihadiri oleh 46 organisasi kelompok rentan dari berbagai isu di Indonesia. Dokumen ini dapat diperbaharui sesuai dengan perubahan situasi dan kebutuhan kelompok rentan di Indonesia.

Atas nama kelompok rentan di Indonesia, Yogyakarta 17 Desember 2021

