

25 TAHUN MERAWAT KEBEBASAN

Kumpulan Tulisan Konferensi Nasional Kebebasan Sipil 2023




25 TAHUN
MERAWAT
KEBEBASAN

25 Tahun Merawat Kebebasan:
Kumpulan Tulisan Konferensi Nasional Kebebasan Sipil 2023

EDITOR
Muhammad Nur Ramadhan
Nurul Fazrie

DESAIN BUKU
Ardi Yunanto, *ilustrasi sampul diolah dari Freepik*

Edisi pertama, Agustus 2024
xviii + 680 hlm; 15 x 22,5 cm

PENERBIT
Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
Puri Imperium Office Plaza Unit UG-11-12,
Jalan Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan 12980
Telp. 021-83701809
www.pshk.or.id

25 TAHUN MERAWAT KEBEBASAN

Kumpulan Tulisan Konferensi
Nasional Kebebasan Sipil 2023

Prakata

Civic space, atau yang dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan sebagai 'ruang gerak masyarakat sipil', adalah infrastruktur sosial yang berisi lingkungan pendukung atau arena bagi aktor-aktor masyarakat sipil (*civil society actors*) untuk bergerak dalam rangka mempengaruhi struktur sosial dan politik di sekitarnya. Infrastruktur sosial tersebut ditopang oleh pilar-pilar penting hak asasi manusia dalam bidang sipil dan politik, di antaranya hak kebebasan berekspresi, berpendapat, berorganisasi dan berpartisipasi, serta hak-hak lainnya di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Sementara itu, aktor masyarakat sipil yang dimaksud adalah warga, baik individu maupun yang tergabung secara kolektif dalam wadah organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations*).

Ruang gerak masyarakat sipil yang *vibrant* dibutuhkan agar warga mampu memberdayakan dirinya guna berkontribusi dalam upaya perubahan sosial, sekaligus terlibat aktif dalam pembentukan kebijakan maupun tata kelola pemerintahan. Untuk itu, negara harus mendorong dan melindungi terbentuknya *civic space* yang aman dan memberdayakan, agar aktor masyarakat sipil bisa bergerak bebas dan berperan aktif bersama sektor lainnya, yaitu sektor negara (*state*) dan sektor pasar (*market*).

Saat ini, dunia menghadapi tren penyempitan ruang gerak masyarakat sipil. Laporan CIVICUS pada 2021 menyatakan 43,4% orang

tinggal di negara yang ruang sipilnya berada dalam represi negara; sebaliknya, hanya 3,1% populasi dunia yang hidup dalam ruang sipil terbuka. Selain itu, Freedom House dalam laporannya menyoroti terus menurunnya kualitas pelindungan hak-hak sipil dan politik di dunia. Fenomena ini dikenal dengan istilah penyempitan ruang gerak masyarakat sipil (*shrinking civic space*) yang dalam praktiknya masih kerap muncul tindakan diskriminasi.

Fenomena penyempitan ruang gerak masyarakat juga tampak di Indonesia. Pada 2021, misalnya, Freedom House memberikan penilaian kepada status demokrasi Indonesia sebagai '*partly free*'. Kendati pun situasi di Indonesia telah mengalami perubahan-perubahan pada aspek kerangka hukum maupun implementasi peraturan perundang-undangan terkait *civic space* sejak era kemerdekaan, Orde Lama, Orde Baru, hingga pasca-Reformasi 1998, persoalan *civic space* nyatanya tidak pernah benar-benar tuntas.

Bahkan, belakangan publik semakin sering mendengar berita-berita seperti penangkapan terhadap pengunjuk rasa damai, kriminalisasi aktivis, kekerasan terhadap jurnalis, hingga pembubaran organisasi karena dicap bertentangan dengan ideologi negara. Pasang surut hukum seputar ruang gerak masyarakat sipil ini perlu dicatat dan dipetakan untuk memberikan informasi dan rujukan bagi aktor-aktor politik dan hukum–seperti pengadilan, parlemen, dan lembaga pemerintahan–agar dapat lebih memahami konteks problematika ruang gerak masyarakat sipil.

Berangkat dari konteks tersebut, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dan Sekolah Tinggi Hukum (STH) Indonesia Jentera menyusun sebuah buku yang berasal dari kumpulan tulisan yang merupakan sumbangsih berharga dari sejumlah penulis yang berpartisipasi dalam Konferensi Nasional Kebebasan Sipil (KNKS) 2023. KNKS 2023 menjadi platform penting bagi para akademisi, praktisi, dan aktivis yang peduli terhadap kebebasan sipil untuk berbagi pemikiran, hasil penelitian, serta pengalaman dalam upaya memperkuat fondasi demokrasi dan hak asasi manusia di Indonesia.

Melalui rilis buku ini, harapan kami adalah agar kebebasan sipil dapat terus dirawat dan menjadi fokus bahasan yang relevan. Buku ini diharapkan dapat menjadi bukti konkret bahwa diskursus mengenai kebebasan sipil masih memiliki daya hidup yang tinggi dan perlu terus didiskusikan serta dituangkan dalam karya-karya akademik yang komprehensif. Sebagai sumber pengetahuan dan panduan, diharapkan buku ini dapat memberikan kontribusi positif terhadap pemahaman masyarakat terkait pentingnya menjaga dan memperjuangkan kebebasan sipil di tengah dinamika perubahan zaman.

Tim penyusun buku *25 Tahun Merawat Kebebasan*

Pengantar

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

Banyak ahli hukum dan ilmu politik berpandangan bahwa Indonesia hari ini tidak lebih baik dari masa Orde Baru. Padahal, negara ini sudah melalui lebih dari seperempat abad demokratisasi sesudah jatuhnya otoritarianisme Soeharto tahun 1998. Sejumlah indeks demokrasi di tingkat global menunjukkan peringkat Indonesia jauh dari memuaskan. Freedom House, misalnya, pada tahun 2023 memberikan skor 58 dari 100 dengan status demokrasi Indonesia sebagai *partly free* atau "terbuka sebagian." Sementara itu, CIVICUS menyematkan status *obstructed* atau "terhambat" pada situasi kebebasan sipil di Indonesia.

Berbagai peristiwa akhir-akhir ini pun menunjukkan bahwa Indonesia tak terlepas dari tren global penyempitan ruang gerak masyarakat sipil. Mulai dari pembungkaman kritik, serangan terhadap aktivis hak asasi manusia dan lingkungan hidup, hingga legitimasi kekuasaan sebagian kelompok melalui produk legislasi bermasalah. Semua itu makin mempertegas tesis para ahli tentang regresi demokrasi di Indonesia belakangan ini. Menghadapi itu, sebagian masyarakat sipil bergabung dengan sistem untuk mengintervensi kekuasaan sembari berharap dapat mendorong perubahan, sebagian lainnya tetap di luar melancarkan kritik, menghimpun gagasan, dan memproduksi inovasi.

Jalan apapun yang dipilih, seharusnya tak membuat kalangan masyarakat sipil kehilangan identitasnya. Bersama-sama dengan akademisi dan media/pers, masyarakat sipil tetap perlu mengambil peran sebagai

pengawas penyelenggara negara. Ketika pembentuk kebijakan menyusun peraturan, masyarakat sipil dapat berada di luar sebagai kritikus, ataupun ikut terlibat dalam proses di dalam tanpa kehilangan daya kritisnya. Hal inilah yang harus terus dirawat sebagai salah satu kekuatan masyarakat sipil, ketika demokratisasi sudah beranjak 26 tahun, tetapi penyempitan ruang gerak masyarakat sipil terus terjadi di berbagai aspek.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) untuk pertama kalinya menyelenggarakan Konferensi Nasional Kebebasan Sipil pada Juli 2023. Gagasan untuk menyelenggarakan konferensi bertema kebebasan sipil tak muncul tiba-tiba. Sebelumnya, pada 2022, PSHK meluncurkan laporan studi tentang kerangka hukum ruang gerak masyarakat sipil atau *civic space*. Studi tersebut berusaha mengidentifikasi dan memetakan berbagai perangkat regulasi yang berpotensi mempersempit dan mengekang atau, sebaliknya, melindungi dan memperluas ruang gerak masyarakat sipil di Indonesia.

Pada 2022 pula, PSHK mendapat kesempatan berharga, bersama Yappika-ActionAid dan Penabulu, menjadi koordinator kelompok kerja untuk isu *civic space* pada gelaran Civil-20 atau C20, yang diadakan bersamaan dengan periode Presidensi Indonesia pada G20 tahun tersebut.

Dua momen itu menyadarkan kami bahwa isu terkait ruang gerak masyarakat sipil, maupun kebebasan sipil secara umum, tidak boleh berhenti sebatas lembaran laporan studi atau hanya dibincangkan dalam forum tingkat tinggi seperti C20 dan G20 Summit. Suara terpenting ketika membahas isu kebebasan sipil adalah justru suara dari aktor-aktor masyarakat sipil, baik dari kalangan akademisi, organisasi masyarakat sipil, maupun aktivis mahasiswa.

Konferensi Nasional Kebebasan Sipil ini ditujukan untuk mempertemukan gagasan dari para aktor masyarakat sipil dengan pengambil kebijakan dalam merespons situasi penyempitan ruang gerak masyarakat sipil dan ancaman terhadap kebebasan sipil.

Tema konferensi yang kami pilih, "25 Tahun Merawat Kebebasan", menjadi harapan bahwa ketika membincangkan kebebasan sipil, meskipun dihadapkan pada beragam gejala kemunduran demokrasi, optimisme tetap harus hadir, bahwa tren penyempitan ruang gerak masyarakat sipil suatu

hari nanti akan tergantikan oleh upaya peluasan ruang gerak tersebut.

Buku yang Anda pegang saat ini berisi kumpulan makalah karya para peserta Konferensi Nasional Kebebasan Sipil 2023. Dari hampir 200 abstrak terkumpul, sebanyak 23 makalah terpilih untuk dipresentasikan dalam konferensi dan pada akhirnya kami terbitkan dalam buku ini. Kumpulan tulisan ini kami bagi menjadi tiga subtema yang menggambarkan tantangan yang dihadapi masyarakat sipil hari-hari ini: partisipasi dalam pembentukan kebijakan; kebebasan berekspresi, berpendapat, berkumpul, dan berserikat; serta pelindungan pembela hak asasi manusia.

Gagasan-gagasan yang terhimpun dalam buku ini diharapkan menjadi referensi bagi kalangan akademisi, mahasiswa, masyarakat sipil, maupun pengambil kebijakan. Tak hanya untuk kepentingan akademis, tetapi juga sebagai masukan dalam proses reformasi kebijakan.

Selamat membaca!

Jakarta, 16 Agustus 2024

Rizky Argama
Direktur Eksekutif PSHK

Pengantar

Sekolah Tinggi Hukum (STH) Indonesia Jentera

Jatuhnya Orde Baru dan dimulainya reformasi pada awal 1998 membuka lebar pintu gerbang menuju kebebasan sipil dan partisipasi publik dalam diskursus dan penentuan kebijakan publik. Sejumlah amandemen UUD 1945 yang menegaskan kembali prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik, perlindungan hak asasi manusia, dan penegakkan "rule of law" dan keadilan sosial melibatkan begitu banyak komponen bangsa, baik mereka yang berada dalam struktur kelembagaan negara, maupun organisasi masyarakat sipil, dunia akademik, pemuka masyarakat, pemuda dan mahasiswa. Semua pihak yang terlibat merasakan betul bahwa perubahan-perubahan mendasar itu adalah tuntutan bersama dan hasil kerja bersama. Sebagian dari mereka yang berada di dalam struktur kelembagaan negara dengan semangat perubahan ikut serta dalam proses tersebut, sebagian lainnya, mereka yang pernah terdidik dengan kerangka cara berpikir orde baru, "terpaksa" setuju, dan menerima perubahan mendasar tadi, karena rangkaian lokomotif dan gerbong reformasi atau perubahan sudah terlalu besar, bergerak cepat dan meluncur deras tanpa bisa dibendung. Cerita selanjutnya kita tahu, sejumlah peraturan perundangan dikeluarkan dalam konteks perubahan tersebut, sejumlah lembaga baru negara dalam konteks sistem integritas nasional dibentuk, sistem kerja baru dibangun, dan orang-orang baru untuk mengisi jabatan publik dipilih berdasarkan prinsip meritokrasi, yang semua prosesnya dilakukan transparan, dan dikawal ketat oleh publik

melalui berbagai bentuk sistem pengawasan internal dan eksternal dalam forum terbuka.

Kita juga ingat bagaimana lembaga anti rasuah kita, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dibentuk, dan bagaimana para pimpinan, penyelidik dan penyidik dipilih. Tanpa partisipasi publik, dan tanpa ruang kebebasan sipil yang pada waktu itu terbuka lebar, kita tidak akan bisa merasakan, bahwa pada suatu kurun waktu tertentu kita pernah memiliki salah satu lembaga anti rasuah terbaik di dunia. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia langsung membaik karena keberadaan dan efektifnya kerja KPK. Ketika maraknya kriminalisasi pimpinan KPK dan pelemahan KPK sebagai institusi dalam kasus-kasus berjilid Cicak-Buaya, publik bergerak melawan, dari ruang kantor-kantor, ruang kuliah, ruang maya, dan bahkan dari jalanan, dan sebagai hasilnya pimpinan eksekutif tertinggi akhirnya harus tunduk pada kehendak dan kuasa publik.

Ruang kebebasan sipil dan partisipasi publik di tanah air secara ironis kemudian mengalami pasang surut yang memporak-perandakan apa yang sudah diperoleh dalam era reformasi. Pintu gerbang perubahan yang semua terbuka lebar kini kian menyempit demi mempertahankan kekuasan. Partisipasi publik diabaikan, dan kalaupun ada, hanya untuk memenuhi formalitas pembentukan kebijakan publik. Gerakan organisasi masyarakat sipil dikekang, dan intimidasi dan tekanan dalam berbagai bentuk dilakukan atas nama negara. Pada saat ini, menjelang pemilihan umum 2024, kita semakin percaya bahwa ada suatu desain besar dari penguasa untuk menciutkan ruang kebebasan sipil dan partisipasi publik, dan dengan kecerdikan yang sama sekali tidak etis, membungkusnya dalam keabsahan formal konstitusional. Memperhatikan pengalaman masa lalu, kiranya memang ruang kebebasan sipil dan partisipasi publik di tanah air, bukan suatu hadiah yang jatuh dari langit atau hanya ada karena belas kasihan penguasa, tetapi hal ini adalah sesuatu yang harus diperjuangkan tanpa pernah berhenti oleh masyarakat sipil. Harus diakui bahwa sebagian masyarakat kita masih belum teredukasi dengan baik, utamanya secara politik. Sebagian besar dari anggota masyarakat kita mudah terbawa dalam sentimen dan narasi kebencian dan kecurigaan yang sengaja diciptakan untuk melemahkan gerakan masyarakat sipil dan

partisipasi publik. Sebagaimana halnya dalam masa Orde Baru, apapun yang dianggap "melawan pembangunan" harus digilas. Tidak terasa kita telah kembali ke masa rezim represi yang pernah kita hancurkan bersama. Melawan tirani dan kesewenangan hanya bisa dilakukan oleh masyarakat sipil dengan cara mencerdaskan bangsa melalui sistem pendidikan, membangun kesadaran baru berdemokrasi secara utuh, dan tidak pernah berhenti untuk menyuarakannya dalam berbagai ruang publik.

Dalam suasana yang muram seperti itu, diterbitkannya oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan dan Sekolah Tinggi Hukum Indonesia (STH) Indonesia Jentera sekumpulan tulisan tentang ruang kebebasan sipil dan partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan publik, dari para penulis yang terlibat dalam Konferensi Nasional Kebebasan Sipil 2023 yang lalu, sangat diperlukan sebagai tanda pengingat dan suar penerang, bahwa perjalanan kita untuk membuka kembali ruang kebebasan sipil dan partisipasi publik masih sangat Panjang. Tulisan-tulisan itu begitu kaya akan pemikiran baru, dalam dan menggugah bagi siapapun yang masih setia berjalan di jalur perubahan menuju Indonesia yang lebih baik. Atas nama STH Indonesia Jentera, kami ucapkan terima kasih dan penghargaan kami yang tulus.

STH Indonesia Jentera adalah lembaga pendidikan hukum yang konsisten membangun kebebasan akademik dan berpendapat, dan akan selalu mendorong semua upaya kolaboratif yang dapat dilakukan bersama untuk membuka kembali ruang kebebasan sipil dan partisipasi publik dalam diskursus dan pembentukan kebijakan publik dengan cara-cara yang konstitusional, sehormat-hormatnya, dan menjunjung tinggi etika.

Ketua STH Indonesia Jentera

Arief T. Surowidjojo

Daftar Isi

vii Prakata
xi Pengantar

Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Kebijakan

5 Partisipasi Publik dalam Pengawasan Preventif *Ex-ante* dan *Ex-post* Peraturan Perundang-undangan
Mirza Satria Buana dan Ellisa Vikalista

31 Gugatan Masyarakat Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah dan Pengaruhnya pada Pengambilan Kebijakan
Richo Andi Wibowo

69 Model Harmonisasi Partisipasi Publik dalam Legislasi Tripartit
Rizki Emil Birham dan Asrul Ibrahim Nur

97 Protes sebagai Partisipasi: Perlindungan Hak Sipil dan Politik Pelajar dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja
Delpedro Marhaen

131 Partisipasi Masyarakat dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan: Ragam Pengaturan, Evaluasi, dan Konsepnya Ke Depan
Allan Fatchan Gani Wardhana

153 Rekonstruksi Pengaturan *Affirmative Action* pada Model Partisipasi Masyarakat Adat dalam Pembentukan Perundang-Undangan
I Made Halmadiningrat, Ni Kadek Ayu Sri Undari, dan Putu Kanitha Putri Amaris

195 Serikat Pekerja sebagai Episentrum Peningkatan Partisipasi Pekerja Migran dalam Pembentukan Kebijakan
Haykal dan Trisna Dwi Yuni Aresta

219 Delegitimasi Pengawasan Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah: Studi Komparatif Aceh dan Sumatera Barat
Muhammad Ichsan Kabullah dan Charles Simabura

Kebebasan Berekspresi, Berpendapat, Berkumpul dan Berserikat

247 Gagasan Pengujian Peraturan Internal Partai Politik di Pengadilan: Ikhtiar Melindungi Hak Konstitusional Berserikat Warga Negara
Jamaludin Ghafur

277 Kompleksitas Pembubaran Organisasi Masyarakat: Tantangan dan Strategi dalam Pelindungan dan Peluasan *Civic Space*
Luna Dezeana Ticoalu dan Farah Naurah Khansa

307 Fenomena Eksistensi Transgender pada Media Sosial dalam Perspektif Kebebasan Berekspresi di Indonesia
Nur Aripkah dan Khairunnisa Noor Asufie

331 Meninjau Kembali Konsep Moderasi Beragama: Sulitnya Mendirikan Rumah Ibadah di Indonesia
Ronaa Nisa'us Sholikhah

353 Disproporsionalitas Moderasi Konten sebagai Ancaman Kebebasan Berekspresi di Masa Pemilu
M. Hafizh Nabiyyin dan Shinta Ressmy Cakra Ningrat

389 Ancaman Kebebasan Berekspresi dan Berpendapat di Era Digital: Studi Kasus *TikTokers* Syarifah
Inggar Saputra, Wida Nofiasari, dan Indra Suryana

Pelindungan Pembela Hak Asasi Manusia

411 Impunitas terhadap Pelaku Penyerangan Fisik kepada Pembela Hak Asasi Manusia: Urgensi Penerbitan Rancangan Undang-Undang Pembela Hak Asasi Manusia
Chikita Edrini Marpaung

441 Unsur "Melawan Hukum" Terkait Pelindungan Data Pribadi: Memaknainya untuk Pelindungan Pembela Hak Asasi Manusia
Moch. Choirul Rizal

467 Gugatan Warga Negara sebagai Ruang Gerak Masyarakat Sipil dalam Melakukan Advokasi Kebijakan
Resti Fauzi

493 Konstruksi Tiga Elemen Penting terhadap Pembela Hak Asasi Manusia di Indonesia (Sebuah Pembelajaran dalam Perlindungan Pembela Hak Asasi Manusia (HAM) di Beberapa Negara)
Rico Septian Noor

531 Formulasi Kebijakan Rehabilitasi Sosial Pembela HAM Atas Lingkungan Hidup yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi
Sendy Pratama Firdaus dan Yessy Handayani

559 Belenggu Perempuan Pembela Hak Asasi Manusia: Studi Implementasi Pencegahan dan Penanganan Kasus Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi
Orin Gusta Andini

575 Perlindungan Petani dan Buruh Kelapa Sawit: Penerapan Regulasi Mandatori Uji Tuntas HAM dan Tanggung Jawab Perusahaan
Nabhan Aiqani

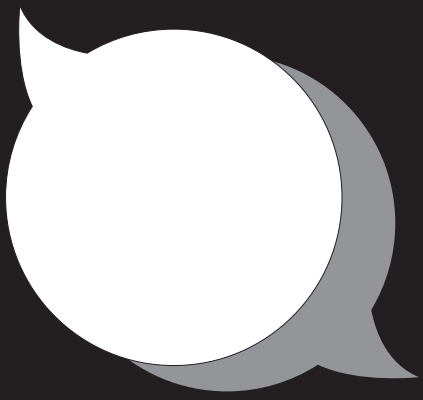
597 Kultur Demokrasi Maskulin: Perempuan Lombok dan Karawang yang Ditinggalkan Menghadapi Kerusakan Lingkungan
Sayyidatiihayaa Afra Geubrina Raseukiy

629 Masyarakat Adat dalam Pusaran Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Mempertahankan Wilayah Adatnya
Surti Handayani

665 Biografi Singkat Penulis
670 Tentang Konferensi Nasional Kebebasan Sipil (KNKS) 2023
671 Tentang Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
672 Tentang Sekolah Tinggi Hukum (STH) Indonesia Jentera

25 TAHUN MERAWAT KEBEBASAN

Kumpulan Tulisan Konferensi
Nasional Kebebasan Sipil 2023



PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN KEBIJAKAN

Partisipasi Publik dalam Pengawasan Preventif *Ex-ante* dan *Ex-post* Peraturan Perundang-undangan

Mirza Satria Buana
Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat

Ellisa Vikalista
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lambung Mangkurat

PENDAHULUAN

Peraturan perundang-undangan adalah bentuk legalitas dari kebijakan publik, oleh karenanya memiliki peran krusial dalam pengaturan dan pemenuhan hak-hak publik masyarakat ("*law appears to be a regulatory mechanism*").[1] Dalam rezim negara hukum yang demokratis, pembentuk undang-undang dituntut untuk lebih akuntabel dan bertanggung-jawab dalam proses dan pelaksanaan perundang-undangan (*responsible government*).[2] Artikel ini berjangkar pada isu hukum dalam mekanisme harmonisasi dan evaluasi (*ex-ante*), pemantauan, peninjauan (*ex-post*), dan jaminan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) dalam norma peraturan perundang-undangan terkait undang-undang

1 Niklas Luhmann, *Law as a Social System*, diterjemahkan oleh Klaus A. Ziegert, Fatima Kastner, Richard Nobles, David Schiff, dan Rosamund Ziegert. eds, (Oxford: Oxford University Press, 2004), 465. Lihat juga, Philip Eldridge, "Human Rights in Post-Suharto Era," *The Brown Journal of World Affairs* IX, no.1, 2002, 7.

2 David Hamer, *Can Responsible Government Survive in Australia?* (Washington DC: The Department of Senate, 2004), 3.

dan peraturan daerah. Kedua produk hukum tersebut memiliki kesamaan: sama-sama berbentuk peraturan (*regeling*), berdampak umum-publik (*erga omnes*) dan dibentuk oleh lembaga eksekutif dan legislatif (*first legislation*). Pembeda di antara keduanya hanya dalam level pengaturan dalam bingkai negara kesatuan (*unitary state*), dimana undang-undang berada dalam level nasional, sedangkan peraturan daerah dalam level daerah atau lokal.

Penelitian ini hanya akan fokus pada mekanisme pengawasan preventif atau *preview* perundang-undangan, bukan yang bersifat represif atau *review* terhadap perundang-undangan. Dalam konteks peraturan daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi No.137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 56/PUU-XIV/2016 telah mencabut kewenangan *executive review* (pengawasan represif) pusat terhadap produk hukum daerah. Namun putusan-putusan Mahkamah Konstitusi diatas, tidak menghapus kewenangan pengawasan preventif (*preview*) pusat terhadap produk hukum daerah yang masih berbentuk rancangan.[3] Pengawasan preventif tersebut bersifat *ex-ante* lewat harmonisasi dan evaluasi Raperda dan klarifikasi.[4] Selain itu, pengawasan 'preventif' juga dapat dilakukan terhadap undang-undang yang sudah berlaku. Mekanisme *ex-post* dapat dilihat dalam norma Pemantauan dan Peninjauan dalam Pasal 95A dan 95B, Undang-Undang No 15/2019 tentang Perubahan UU No 12/2011. Namun norma-norma yang mengatur mekanisme harmonisasi, evaluasi, pemantauan, peninjauan dan jaminan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) tersebut belum mencukupi derajat partisipasi publik yang demokratis atau semata *tokenisme*.

Norma hukum yang masih bersifat tokenisme dalam rumusan partisipasi publik merupakan permasalahan hukum yang bersifat

3 Yuswanto dan M. Yasin Al Arif, "Diskursus Pembatalan peraturan Daerah Pasca Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016," *Jurnal Konstitusi*, 15, no. 4, 2018, 712.

4 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 122-127 dan Pasal 132.

paradigmatik. Hukum terlanjur dianggap eksklusif; milik penguasa dan pembentuk undang-undang, rumusan dan bahasa hukum dianggap hanya dapat dipahami oleh sarjana hukum semata (*law's language as an esoteric knowledge*).[5] Sistem dan norma hukum bersifat objektif (*objective*), murni (*pureness*) dan memiliki logikanya sendiri (*closed logical system*).[6] Hukum diletakkan dalam aras 'menara gading' (*supremacy of law*), sebagai pemberi perintah dan sanksi.[7] Hukum, terutama dalam bentuk peraturan, harus dianggap benar dan masyarakat dianggap sudah tahu hukum (*presumption iures de iure*).[8] Konsep dan prinsip hukum ini malah menafikan kewajiban pemerintah untuk lebih demokratis dan bertanggung-jawab (*responsible government*),[9] dengan membuka partisipasi publik dan sosialisasi perundang-undangan. Artikel ini melakukan falsifikasi terhadap paradigma hukum dan perundang-undangan diatas.

Artikel ini akan menjawab rumusan masalah sebagai berikut: (1) Kenapa partisipasi publik penting dalam proses pembentukan dan pemantauan pelaksanaan perundang-undangan? dan (2) Bagaimana seharusnya norma hukum (*ius constituendum*) penjaminan perlindungan dan pemenuhan hak-hak publik masyarakat guna terlibat dalam proses pembentukan dan pemantauan pelaksanaan perundang-undangan? Penelitian ini menggunakan perspektif penelitian *socio-legal* atau interdisipliner dengan pengkajian perundang-undangan, pendekatan perbandingan hukum dan ilmu kebijakan politik.[10] Pengayaan dan

5 Hans Kelsen, *General Theory of Law,* 3rd ed, trans by Andres Wedberd (London: Russel & Russel, 1949), 401.

6 Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (*Reine Rechtsstaat lehre*), trans. by Max Knight (London: The Lawbook Exchange Ltd, 2005), 314.

7 John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined,* Lecture 5, (London: Weidenfeld and Nicolson, 1954), 119- 122.

8 Aaron X. Fellmeth dan Maurice Horwitz, *Guide to Latin in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 7. "*Presumption of law (and by law). A presumption as a matter of law that applies by default.*"

9 Roman Tomasic, "The Sociology of Legislation," dalam Roman Tomasic (ed), *Legislation and Society in Australia*, (Sydney: The Law Foundation of New South Wales, 2000), 21.

10 Reza Banakar and Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research* (London: Hart Publishing, 2005). Lihat juga, Terry Hutchinson, *Researching and*

penggunaan aspek-aspek interdisipliner dalam bidang hukum publik sebenarnya sudah sering dilakukan baik sadar maupun tidak oleh praktisi dan pengkaji hukum. Peminjaman dan penggunaan konsep-konsep sosial-politik semisal 'hak asasi' (*human rights*), 'demokrasi' (*democracy*), 'partisipasi publik' (*public participation*) adalah beberapa contohnya.[11] Idealitas partisipasi publik sebagai manifestasi jaminan pemenuhan hak-hak publik masyarakat akan dipaparkan. Kemudian analisis hukum (*legal research*) terlebih dahulu dipaparkan lewat pembacaan kritis terhadap norma-norma pengawasan preventif dalam perundang-undangan sebelum dikaji mendalam lewat perspektif interdisipliner (*socio-legal*).

PEMBAHASAN

1. Demokrasi, Keterbukaan, dan Partisipasi Publik

Dalam konteks pembentukan kebijakan publik yang demokratis, pembahasan terkait teori-teori demokrasi modern tidak dapat dinafikan relevansinya. Karena sejatinya tujuan bernegara adalah untuk melayani dan melindungi kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam lingkup sosial dan politik bernegara. Dalam konteks ini demokrasi, titik tekan nya tidak pada 'negara' namun lebih pada pemenuhan hak-hak publik 'warga negara'. Oleh karenanya pemahaman 'pendidikan kewarganegaraan', haruslah dipahami sebagai 'pendidikan kewargaan' yang bersifat edukatif terhadap warga negara guna mengetahui hak-hak sipil dan politik mereka sebagai warganegara (*civic education*).[12] Dengan mengetahui hak-hak konstitusional sebagai warga negara, maka mereka dapat berperan dan berpartisipasi aktif dalam melakukan kontrol publik terhadap kebijakan-kebijakan publik pemerintah.

Menurut pendapat Rousseau, demokrasi secara filosofis didefinisikan sebagai ikhtiar edukatif terhadap masyarakat/warga negara bahwa kebi-

---

Writing in Law (New York: Thomson Reuters, 2006).

11 Pierre Legrand, *Negative Comparative Law: A Strong Programme for Weak Thought* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 5.

12 Douglas Weeks, "Civic Education and Citizenship," *The Southwestern Social Science Quarterly*, 14, no. 1 1983, 15-30, 17.

jakan publik apa pun tidak ada artinya tanpa melibatkan partisipasi masyarakat terutama yang terdampak langsung oleh kebijakan tersebut (*nihil de nobis, sine nobis* atau *nothing about us without us*).[13] Oleh karena doktrin demokrasi tidak hanya bermuara pada wujud pemerintahan perwakilan (*representative government*), namun juga harus memiliki syarat-syarat substantif yaitu keterbukaan (*openness*) dan pertanggung-jawaban publik kepada masyarakat (*responsibleness*).[14]

Dalam hal keterbukaan, Rousseau meyakini bahwa keterbukaan dan transparansi dapat menumbuhkan partisipasi publik. Dengan kata lain, pemerintah lah yang harus terlebih dulu 'membuka diri' atas setiap kerja dan kebijakan yang akan berdampak publik pada masyarakat. Pemerintah mendukung warga negara untuk berpartisipasi agar mereka dapat menikmati kebebasan sipil mereka, yang mana kebebasan tersebut akan meningkatkan derajat kontrol terhadap diri mereka sendiri dan lingkungan dimana mereka tinggal ("*freedom is increased through participation, because it gives him a very real degree of control over the course of his life and the structure of his environment*").[15] Dengan membuka pintu partisipasi, maka setiap kebijakan-kebijakan berdampak publik akan dapat mudah diterima oleh nalar rasional publik, karena masyarakat ikut serta dalam formulasi kebijakan dan merasa 'memiliki' dengan kebijakan tersebut.

Teori Rousseau tentang *representative government*, yang mengedepankan pada *political equality* (kesetaraan politik), dibantah oleh John S Mill, yang meragukan akan hadirnya 'kesetaraan' tersebut. Mill menyatakan secara kritis: "*one of the greatest dangers of democracy lies in the sinister interest of the holders of power: it is the danger of* ***class***

13 Deirdre Johnson-Burel, "Nothing about Us, Without Us (*Nihil de Nobis, Sine Nobis*)," dalam Elizabeth R. Drame dan Decoteat J. Irby. eds, *Black Participatory Research* (London: Springer, 2016), 23.

14 Brian Barry, "The Public Interest," *Proceedings of the Aristotelian Society*, 38, 18.

15 Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), 26.

legislation."[16] Dengan hadirnya '*class legislation*'[17] yang merupakan perwujudan kepentingan kelas tertentu dalam substansi undang-undang, maka sejatinya 'kesetaraan' sebenarnya nyaris tidak pernah termanifestasi secara konkrit.

Fenomena munculnya *class legislation* merupakan suatu keniscayaan (*necessary evil*) yang tidak dapat dihindari dalam dinamika politik kapitalistik. Bentham dengan ajaran utilitarianisme berjangkar pada kebutuhan-kebutuhan yang bermanfaat bagi golongan-golongan mayoritas tertentu (*the greatest happiness, for the greatest number*).[18] Atas nama 'suara terbanyak' substansi undang-undang dianggap 'benar' asalkan dapat mengakomodir kebutuhan dan kepentingan kelompok mayoritas tersebut. Kelompok 'mayoritas' disini, tidak hanya semata jumlah/kuantitas, namun juga merujuk pada kelompok tertentu dengan relasi kuasa yang kuat. Hukum dalam konteks pemahaman Bentham menjadi sangat 'minimalis' dan 'selektif'; pranata-pranata negara hukum hanya dimaknai secara 'tipis' (*thin rule of law*), dan semata menggunakan legalitas sebagai satu-satunya justifikasi. Perspektif Bentham yang konservatif menemukan relevansinya dalam fenomena kontemporer: *autocratic legalism* (legalisme otokratik) dimana tindakan-tindakan pemerintah yang otoriter diberi justifikasi hukum lewat perundang-undangan ("*use, abuse and non-use of laws for the sake of power*").[19]

Dalam perdebatan klasik, Mill membantah Bentham dengan menggaris bawahi peran hukum untuk memaksa anggota badan legislatif/parlemen yang sudah menjadi 'elite' untuk lebih akuntabel. Derajat demokrasi hanya dapat ditingkatkan dengan memberi norma hukum

16 John S Mill, *Essays on Politics and Culture*, (New York: Himmelfarb, 1963), 76.

17 Black's Law Dictionary, diakses 13 Juni 2023, https://thelawdictionary.org/class-legislation. *Class Legislation means making of improper discrimination by conferring certain privileges upon a class of persons arbitrarily selected from a huge number of people. Thus, Class legislation violates equal protection whereas.*

18 Bentham dalam Sabine, *A History of Political Theory* (London: George G. Harrap, 1966), 45.

19 Javier Corales, "The Autocratic Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela," *Journal of Democracy* 26, no. 2, 2015, 87. Lihat juga, Kim L Scheppele, "Autocratic Legalism," *The University of Chicago Law Review,* 85, no. 2, 2018, 65.

yang memaksa agar semua '*authority structures in all political system*' akuntabel dan terbuka.[20] Peran negara hukum yang 'tebal' (*thick rule of law*) menjadi krusial disini, untuk membuka ruang-ruang afirmasi dan mengurangi (tidak dapat menghapus sepenuhnya) intervensi elite dalam kebijakan publik.

Lebih lanjut, ahli hukum Inggris, A.V Dicey mengkritik ajaran utilitarianisme Bentham terlalu simplistik, karena 'malas' melihat kepentingan-kepentingan lain di luar kuasa mayoritas.[21] Namun Dicey memiliki perspektif yang realistik bahwa perundang-undangan tidak akan pernah sempurna: daya gunanya terbatas, kaku (*rigid*), politis dan perlu waktu dalam proses pembentukan. Oleh karenanya, legitimasi sosiologis perundang-undangan harus selalu diadaptasikan dalam konteks tertentu ("… *a progressive process of adaptation to its current environment*").[22] Mengamini pendapat Weber, bahwa secara politis, logika ekonomi kapitalistik akan selalu menjadi *ratio* utama pembentukan perundang-undangan.[23] Dicey memandang bahwa seharusnya secara substantif, perundang-undangan haruslah berorientasi pada kepentingan publik dan hak-hak asasi manusia sebagai elemen konstitutif (*constitutive element*) suatu peraturan perundang-undangan.[24]

Kritik Mill terhadap *representative government* dan *political equality* diteruskan kembali oleh Cole yang menggugat makna '*representative*' yang kerap tidak berfungsi dengan baik. Fokus pemerintahan yang demokratis seharusnya bertumpu pada penguatan '*functional representation*', dimana rakyat diwakili oleh anggota badan legislatif/parlemen

20 Mill, *Essays,* 177.

21 Albert V Dicey, *Introduction to the Study of the Law of Constitution* (London: Macmillan, 1920), 141. "*Bentham tended to under-estimate the diversity of human beings and of human conditions.*"

22 Luhmann, *Law*, 456.

23 Max Weber, *On Law in Economy and Society* (London: Simon & Schuster, 1954), 37. "*…economic/capitalistic interests are among the strongest factors influencing the creation of law*."

24 A.V Dicey dalam Suri Ratnapala, *Australian Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2002), 3.

yang benar-benar berfungsi dengan baik.[25] Terkait *political equality*, Cole sependapat dengan Mill dengan mengatakan bahwa pemilu ('*the ballot box*') tidak menjamin kesetaraan politik, karena pemilu hanyalah 'demokrasi yang abstrak' (*the abstract democracy*). Oleh karenanya, Cole dalam *theory of association* fokus pada pentingnya masyarakat/warga negara untuk memiliki 'asosiasi' terutama di level daerah pemilihan yang dapat berperan sebagai wadah partisipasi sekaligus memiliki fungsi kontrol terhadap anggota dewan yang telah terpilih.

> "*The existence of representative institutions at national level is not sufficient for democracy; for maximum participation by all the people at that level … democracy must take place in other spheres in order that the necessary individual attitudes and psychological qualities can be developed. This development takes place through the process of participation itself.*"[26]

Tujuan 'asosiasi' tersebut adalah memastikan bahwa tindakan dan kebijakan publik yang dirumuskan oleh anggota dewan terpilih, selaras dengan kepentingan dan kebutuhan konstituen. Dengan hadirnya 'asosiasi' dalam lingkup daerah pemilihan tersebut maka diharapkan representasi politik dapat benar-benar berfungsi sebagaimana mestinya. *Functional representation* setidaknya bermakna dalam 3 (tiga) perspektif: **pertama**, memastikan bahwa esensi partisipasi warga negara termanifestasi secara adil dan setara dalam wujud perundang-undangan (*equal and fair representation*), agar meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima kebijakan publik (*increasing the readiness of the public to accept public policy*); **kedua**, memastikan anggota badan legislatif/parlemen selalu merasa dikontrol oleh rakyat, oleh karena nya akan membuat mereka lebih berhati-hati dan bertanggung-jawab dalam bertindak mengatasnamakan rakyat (*force the legislature to be always accountable*). Hal tersebut berperan dalam proses demokratisasi pengambilan keputusan/kebijakan publik (*democratizing decision-making*). Dan **terakhir**,

25 George D.H Cole, *Social Theory* (London: Methuen, 1920),114.
26 Cole, *Social Theory*, 110.

relasi perwakilan harusnya berjangkar pada *public engagement* (kesepakatan publik), dimana rakyat selalu dilibatkan dari proses awal sampai akhir pembentukan peraturan dengan memberi hak kepada masyarakat untuk memberi informasi kepada pemerintah (*informing the administration*), dan rakyat sebagai pemilik kedaulatan memiliki mekanisme *control and recall* terhadap perwakilannya.[27]

Terakhir, Mill dan Cole menambahkan bahwa ranah terpenting dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat berada pada level daerah. Karena isu-isu dan kepentingan-kepentingan publik yang paling dekat dengan masyarakat, adalah isu-isu di daerah (*issues that affect people's everyday life*). Lewat penguatan demokrasi dan partisipasi di daerah lah, maka masyarakat/warga negara dapat belajar makna demokrasi ("*it is by participating at the local level that the individual learns democracy*").[28] Berjangkar pada nilai-nilai normatif-ideal di atas, analisis akan diarahkan pada konteks norma-norma perundang-undangan tentang evaluasi, pemantauan dan peninjauan, dan norma partisipasi bermakna (*meaningful participation*).

2. Norma Hukum Mekanisme Pengawasan Preventif

Sebagaimana dijelaskan dalam bagian Pendahuluan, artikel ini hanya melakukan analisis terhadap mekanisme pengawasan preventif (*preview*), bukan represif (*review*), karena dalam ranah pengawasan preventif aspek-aspek partisipasi publik sangat kuat dan krusial bagi reforma kualitas perundang-undangan baik dalam level nasional maupun daerah.

27 Cole, *Social Theory*, 115. Lihat, Selly Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners,* 35, no. 4, 1969, 216-224, 217. Tiga gradasi tertinggi dalam partisipasi masyarakat/publik adalah: *partnership*, *delegated power*, dan *citizen control*. Lihat juga, *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang uji formil Undang-Undang Cipta Kerja *Omnibus Law* Nomor 11 Tahun 2020, yang memberi parameter terkait partisipasi publik. (1) hak publik untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); (2) hak publik untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan (3) hak publik untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be answered*).

28 Mill, *Essays,* 186.

Mekanisme harmonisasi dan evaluasi *ex-ante* peraturan daerah, mekanisme pemantauan dan peninjauan *ex-post*, dan norma partisipasi publik dalam proses pembentukan perundang-undangan akan menjadi objek analisis.

a. Mekanisme Harmonisasi dan Evaluasi *Ex-ante*

Dalam konteks otonomi daerah, pengawasan preventif *ex-ante* menjadi sangat krusial dalam menjaga eksistensi negara kesatuan, di mana pemerintah pusat sebagai pemerintah atasan berwenang melakukan fungsi kontrol terhadap unit pemerintah bawahan (pemerintah daerah).[29] Penting untuk kembali menegaskan aspek-aspek krusial dalam asas otonomi, sebagai berikut: (1) otonomi sebagai sub-sistem *negara kesatuan*; (2) sistem untuk menjalankan fungsi pemerintahan (menyelenggarakan kekuasaan administratif); (3) memiliki kemandirian yang berisi kebebasan mengatur dan mengurus; (4) substansi otonomi dari penyerahan sebagian urusan Pusat; dan (5) peraturan yang dibentuk oleh aparat otonomi tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi.[30] Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengawasan represif lewat pembatalan Perda (Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016), mekanisme harmonisasi dan evaluasi *ex-ante* menjadi sangat strategis.

Norma perihal pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak hanya mengalami perubahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan dua kali perubahan undang-undang. Tiga proses: harmonisasi, pembulatan dan pemantapan berkutat pada konsep-konsep hukum dalam rancangan peraturan daerah. Alur proses harmonisasi bersifat '*top-down*' dimana proses harmonisasi rancangan peraturan daerah

29 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2008), 45. Lihat juga, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Ayat 7, yeng menyatakan: "Pemerintah pusat melakukan **pembinaan dan pengawasan** terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintah oleh Daerah."

30 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2001), 23.

provinsi "dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang Pembentukan peraturan Perundang-undangan."[31] Sedangkan untuk rancangan peraturan daerah kabupaten/kota "dilaksanakan oleh instansi vertikal kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang Pembentukan peraturan Perundang-undangan."[32] Dalam norma-norma *a quo* dan juga dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, tidak ada pemberian kesempatan untuk masyarakat berpartisipasi dengan memberi pendapat dan menyampaikan informasi terkait dampak sosial-kemasyarakatan rancangan peraturan daerah.

Namun penting dicatat bahwa, konsep hukum jangan semata dimaknai dalam pemahaman birokrasi pusat – daerah dan aspek normatif-doktrinal semata. Upaya penyelarasan regulasi daerah dengan pusat penting, namun hukum tidak semata soal 'harmonisasi vertikal'. Pembentuk perundang-undangan perlu memahami penting peraturan daerah yang memiliki 'keselarasan horizontal' dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat daerah. Konsep-konsep hukum harus senantiasa "disegarkan" oleh konteks-konteks kebutuhan dan keperluan masyarakat dimana konsep hukum tersebut akan diaplikasikan. Padahal isu-isu krusial sosial-kemasyarakatan paling sering dirasakan secara langsung oleh masyarakat di daerah.[33]

Mill dan Cole menambahkan bahwa ranah terpenting dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat berada pada level daerah. Karena isu-isu dan kepentingan-kepentingan publik yang paling dekat dengan masyarakat, adalah isu-isu di daerah (*issues that affect people's everyday life*). Lewat penguatan demokrasi dan partisipasi di daerah lah, maka masyarakat/warga negara dapat belajar makna demokrasi ("*it is by participating at the local level that the individual learns democracy*").

31 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 58 Ayat 1.

32 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 58 Ayat 2.

33 Mill, *Essay*, 186.

Mekanisme evaluasi rancangan peraturan daerah dilakukan secara berjenjang, namun jenis rancangan peraturan daerah tersebut bersifat limitatif yaitu yang mengatur: RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Menteri melakukan evaluasi terhadap rancangan perda provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur, dan Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan.[34]

Selaras dengan logika 'hierarki negara kesatuan' diatas, rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dalam bidang limitatif seperti disebutkan sebelumnya, juga harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota. Gubernur dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang. Pada akhirnya bilamana evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota tersebut disetujui maka akan diikuti dengan pemberian nomor register.[35]

Rumusan norma pengawasan preventif diatas sangat teknis, namun tidak memiliki parameter yang jelas terkait penilaian pemerintah pusat terhadap daerah. Hal tersebut tentu dapat membuka celah subyektifitas

34 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 245 Ayat 1 dan 2.

35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 245 Ayat 3, 4 dan 5, jo Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dari pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah.[36] Perda, sebagaimana undang-undang, bersifat *erga omnes* oleh sebabnya pasti memiliki dampak publik kepada masyarakat. Seharusnya aspek 'kepentingan umum' dan 'kepentingan masyarakat' menjadi salah satu pertimbangan melakukan evaluasi.

Aspek 'kepentingan umum' dan 'kepentingan masyarakat' memiliki esensi kepentingan publik (*public interest*) yang sangat kuat, dimana sejatinya hukum tata negara bertujuan untuk menjaga kepentingan-kepentingan publik tersebut, lewat penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi warga negara.[37] Pembentuk peraturan daerah harus menginsyafi bahwa proses pembentukan peraturan daerah tidak hanya berkutat pada aspek legalitas semata dengan melihat aspek kewenangan dalam 2 (dua) rezim hukum, yaitu undang-undang pembentukan perundang-undangan (UU No. 12/2011) dan undang-undang pemerintah daerah (UU No.23/2014). Relasi normatif kedua rezim hukum ini jelas karena perda merupakan sub-sistem perundang-undangan nasional. Oleh karenanya, pemerintah daerah sebagai sub-sistem dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) harus taat asas pembentukan dan materi muatan, sebagaimana termaktub dalam Pasal 236 UU 23/2014 jo Pasal 14 UU No. 12/2011.

Namun rezim hukum yang sering terabaikan adalah rezim hak asasi manusia, yang termaktub dalam undang-undang tentang HAM dan undang-undang ratifikasi terhadap kovenan dan/atau konvensi HAM Internasional. Peraturan daerah, sebagai peraturan pastilah juga memiliki daya pengaruh publik, sehingga norma-norma pengaturan dalam peraturan daerah dapat berpotensi diskriminatif dan melanggar hak-hak sipil politik, dan ekonomi, sosial dan budaya warga negara. Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah sebenarnya telah mendefinisikan aspek-aspek dari 'kepentingan umum', sebagai berikut: (a) terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; (b) terganggunya akses terhadap pelayanan publik; (c) terganggunya ketentraman dan

36 Yuswanto dan Al Arif, "Diskursus," 712.

37 Eldridge, "Human Rights," 7.

ketertiban umum; (d) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau (e) diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.[38] Proses pembentukan peraturan daerah juga dituntut partisipatif, terutama "… untuk penyusunan Perda yang mengatur dan membebani masyarakat."[39] Selain itu, salah satu asas materi muatan perundang-undangan adalah asas kemanusian. Aspek kepentingan-kepentingan publik (*public interests*) juga diatur dalam Sistem Pelayanan Publik (SPM).[40]

Norma harmonisasi dan evaluasi hanya berkutat dalam peran birokrasi Menteri dan lembaga-lembaga birokrasi pusat-vertikal untuk evaluasi perda provinsi, dan Gubernur untuk evaluasi perda kabupaten/kota. Tidak ada norma yang memberi kewajiban kepada pemerintah pusat dan daerah untuk membuka akses informasi kepada masyarakat untuk memberi masukan terkait peraturan daerah yang sedang di evaluasi. Dengan kata lain, penormaan tentang evaluasi perda tidak sepenuhnya melindungi kepentingan-kepentingan publik masyarakat (*public interest*), karena tidak memiliki kejelasan kewajiban tindakan pemerintah untuk terbuka dan bertanggung-jawab terhadap kepentingan publik yang telah diwakilkan kepada pemerintah. Dalam perspektif *functional representative*,[41] pemerintah telah gagal melindungi hak-hak dan kepentingan masyarakat (terkhusus hak-hak minoritas dan kelompok rentan) lewat pelibatan masyarakat dari awal proses sampai tahap akhir.

b. Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan (*Ex-post*)

Rumusan norma Pemantauan dan Peninjauan termaktub dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-

38 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 250.

39 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 345 Ayat 1-7.

40 Lihat, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

41 Cole, *Essay,* 114.

Undang Nomor 12 Tahun 2011. Undang-Undang tersebut mendefinisikan Pemantauan dan Peninjauan sebagai: "kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas **pelaksanaan Undang-Undang** yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia."[42] Konsep yang perlu dicermati dalam rumusan norma diatas bukan dalam kata 'undang-undang' namun 'pelaksanaan undang-undang'. Hal ini dapat diartikan bahwa pembentuk undang-undang sudah mempertimbangkan aspek implementasi undang-undang, tidak semata lagi fokus pada aspek legalitas, namun melihat dampak-dampak perundang-undangan kepada masyarakat yang bersifat lebih interdisipliner. Perubahan paradigmatik tersebut tentu perlu diapresiasi. Mekanisme *ex-post* tersebut diharapkan dapat menyempurnakan mekanisme evaluasi *ex-ante* yang sudah di atur di dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

Dalam rumusan undang-undang tersebut, dijelaskan bahwa mekanisme Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku.[43] Hal ini berarti bahwa pengawasan dilakukan setelah menjadi undang-undang atau *ex-post*, namun masih bersifat preventif. Adapun lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan melakukan pemantauan dan peninjauan adalah DPR, DPD dan Pemerintah.[44] Ketiga lembaga-lembaga tersebut adalah lembaga pemerintah pusat, artinya pemantauan dan pengawasan masih berada dalam lingkup pemerintah pusat.[45] Adapun hasil dari pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang tersebut akan menjadi usul dalam penyusunan

42 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 14, Pasal 95A dan 95B.

43 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 95A Ayat 1.

44 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 95A Ayat 2.

45 Penggunaan kata 'Undang-Undang' ditafsirkan sebagai Undang-Undang sebagai produk legislasi nasional, tidak termasuk peraturan daerah. Selain itu kata 'Prolegnas' bermakna sebagai Program Legislasi Nasional, tidak menggunakan kata 'Prolegda'.

Prolegnas.[46] Dalam konteks pasal ini, pembentuk undang-undang telah memahami betapa pentingnya re-kontekstualisasi dan adaptasi perundang-undangan terhadap perubahan sosial dan kebutuhan masyarakat yang semakin komplek.[47] Selanjutnya, proses pemantauan dan peninjauan tersebut dilakukan dalam 3 (tiga) tahap, yaitu: perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut.[48]

Dalam rumusan norma-norma di atas terlihat absennya peran dan pelibatan masyarakat oleh lembaga-lembaga yang berwenang, dengan kata lain tidak ada *public engagement* yang kuat.[49] Hal tersebut alih-alih menciptakan *functional representative*,[50] malah akan membuat norma pemantauan dan peninjauan menjadi birokratis dan 'jeruk makan jeruk', dimana hanya lembaga-lembaga pemerintah (tanpa kolaborasi dan partnership dengan masyarakat) yang akan memantau dan meninjau produk legislasi pemerintah sendiri. Kepentingan-kepentingan publik secara umum, dan kepentingan-kepentingan minoritas dan kelompok rentan dalam proses pemantauan dan peninjauan sama sekali tidak dicantumkan. Hal ini jelas sebagai pengabaian prinsip-prinsip hak asasi manusia dan kepentingan publik secara luas.[51] Lebih lanjut, norma-norma terkait pengawasan dan peninjauan diatas masih bersifat sangat umum/generalis sehingga berpotensi tidak dapat dilaksanakan apabila tidak ada aturan teknis-operasional yang lebih lengkap dan rinci. Oleh karena Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perlu dilakukan perubahan yang substansial.

46 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 95A Ayat 4.

47 Luhmann, *Law*, 78.

48 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 9B Ayat 1. Kembali di ubah lewat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

49 Arnstein, *A Ladder*, 33.

50 Cole, *Essay,* 115.

51 Barry, "The Public," 77.

3. Norma Partisipasi Publik

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang uji formil Undang-Undang Cipta Kerja Omnibus Law Nomor 11 Tahun 2020, yang menyatakan undang-undang a quo inkonstitusional bersyarat sekaligus memberi parameter penting terkait partisipasi public, pembentuk undang-undang melakukan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perubahan Pasal 96 menyatakan bahwa: "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan." Rumusan ini bermakna, pemerintah memberi hak (right of) kepada masyarakat untuk memberi informasi. Hal tersebut tentu perlu diapresiasi. Selain itu, konsep 'perundang-undangan' melingkupi segala peraturan lain yang bersifat regeling, termasuk undang-undang dan peraturan daerah. Namun dalam rumusan selanjutnya, menyatakan: "masyarakat merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Norma ini mendefinisikan secara sempit masyarakat hanya sebagai 'masyarakat yang terdampak langsung dan memiliki kepentingan', definisi limitatif ini menutup celah pelibatan organisasi/lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGOs), dan/atau 'asosiasi' sosial kemasyarakatan lain. Artinya norma partisipasi publik tidak di dukung oleh jejaring masyarakat sipil, hal ini tentu dapat menjadi penghambat saluran demokrasi masyarakat 'akar rumput'. Selanjutnya rumusan norma 'Rancangan Peraturan Perundang-undangan' bermakna bahwa partisipasi publik hanya bersifat ex-ante, bukan ex-post sehingga dapat ditafsirkan bahwa norma partisipasi tidak dapat diterapkan dalam mekanisme pemantauan dan peninjauan.

Dalam hal ikhtiar memenuhi asas keterbukaan dan transparansi dalam proses pembentukan perundang-undangan, rumusan norma menyatakan: "… Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat." Selanjutnya disebutkan: "Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan." Dalam merespon masukan masyarakat, undang-undang menyatakan: "Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)." Sekilas norma-norma diatas telah memenuhi prasyarat partisipasi publik, namun kata 'dapat' membuat rumusan norma menjadi lemah dan tidak memberi penegasan atas kewajiban pemerintah memberi hak informasi dan akses kepada publik. Norma pemaksa 'wajib' dan 'harus' absen dalam rumusan norma kewajiban pemerintah/pembentuk peraturan perundang-undang ini.

Dalam hal kegiatan atau saluran partisipasi publik, undang-undang a quo memberi beberapa mekanisme konsultasi publik, melalui: "a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau d. kegiatan konsultasi publik lainnya." Bentuk mekanisme hanya 'cara', namun tidak dijelaskan bagaimana cara-cara tersebut dilakukan, apakah hanya sebatas sosialisasi satu arah pada umumnya, yang tentu hanya bersifat tokenisme semata. Tidak dijelaskan secara detail dan jelas apakah ada hak-hak masyarakat untuk didengar, agar tidak sekedar ditampung saran dan pendapatnya (*right to be considered*). Melainkan wajib dan harus dijawab oleh pembentuk undang-undang (right to be answered). Padahal jawaban atau respon pemerintah atas masukan, kritik dan saran masyarakat itulah yang membuka kebebasan dan pertanggungjawaban pemerintah/pembentuk perundang-undangan kepada konstituennya.

4. *Ius Constituendum* Partisipasi Publik dalam Pengawasan Preventif

Sebagaimana telah dielaborasi dalam analisis normatif terkait relasi pemerintah pusat dan daerah dalam konteks pembentukan regulasi daerah, dalam dicermati bahwa pemerintah sejatinya memiliki celah pengaturan partisipasi publik dalam mekanisme keselarasan/harmonisasi regulasi. Pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga mengatur bahwa peraturan daerah/peraturan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum (HAM dan kepentingan publik). Namun yang lebih ditekankan hanya

keselarasan vertikal dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal ini menjadikan proses harmonisasi menjadi sangat birokratis dan prosedural. Ditambah lagi dengan paradigma Biro Hukum Provinsi dan institusi vertikal (Kanwil KemenkumHAM) yang legalistik dengan semata melihat aspek legalitas normatif (kewenangan) agar terdapat kepastian hukum dengan tidak adanya tumpang tindih antar peraturan, hal tersebut penting. Namun, legalitas sosiologis dan aspek-aspek HAM masyarakat tidak kalah penting untuk diperhatikan.[52] Karena perundang-undangan tidak hanya harus memiliki daya laku, namun juga daya guna bagi masyarakat.

Harmonisasi dan evaluasi harus juga dilakukan secara horizontal, institusi vertikal, dalam hal ini Kanwil dan Biro Hukum harus membuka diri dengan melakukan kegiatan konsultasi publik yang setara dan substantif. Dialog harus diciptakan dengan mengundang masyarakat, terutama masyarakat yang akan terdampak, lembaga swadaya masyarakat (LSM/NGOs), dan kalangan akademisi dan mahasiswa. Masyarakat haruslah terlibat dari 'hulu' dalam proses perencanaan (pra legislasi), dan penyusunan dan pembahasan (legislasi) awal pembentukan peraturan daerah, sampai 'hilir' dalam penyebarluasan/sosialisasi (pasca legislasi).

Untuk menghindari terbitnya peraturan daerah yang bernuansa mayoritarian dan populis, harmonisasi dan evaluasi oleh lembaga terkait harus memperhatikan kepentingan-kepentingan publik secara umum, dan kepentingan-kepentingan kelompok minoritas dan rentan (*minority and marginalized groups*).[53] Peraturan daerah harus menjadi 'milik semua' masyarakat, bukan semata sebagai *privilege* bagi kelompok mayoritas dan digunakan sebagai 'balas budi' kepala daerah kepada komunitas mayoritas tertentu. Lembaga-lembaga terkait dalam proses harmonisasi dan evaluasi jangan hanya percaya dengan Naskah Akademik yang

52 Luhmann, *Law*, 51.

53 Mirza Satria Buana dan Ellisa Vikalista, 'Kontestasi Negara, Agama Mayoritas, dan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Peraturan Daerah Bernuansa Syariah, *Arena Hukum* 12 1 (2019), 43.

dibuat oleh para ahli hukum! Kanwil harus progresif dengan melakukan *public engagement* lewat membuat kerjasama (*partnership*) dengan lembaga-lembaga swadaya masyarakat terutama di level daerah/lokal. Pengawasan *ex-ante* menjadi sangat krusial karena rancangan peraturan daerah belum memiliki efek hukum publik kepada masyarakat, oleh karenanya pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum, dan peraturan daerah secara khusus jangan berorientasi pada 'kecepatan' namun harus berorientasi pada 'ketetapan' norma-norma hukum yang selaras (tidak bertentangan) dengan kepentingan publik masyarakat.[54]

Pembentuk peraturan daerah harus memahami bahwa ada 3 (tiga) perundang-undangan yang saling bertalian dalam proses pembentukan peraturan daerah, tidak hanya undang-undang tentang pemerintah daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014), dan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Namun juga harus memperhatikan undang-undang tentang Hak Asasi Manusia (Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999), beserta beberapa undang-undang ratifikasi kovenan dan konvensi internasional lain tentang HAM. Paradigma kementerian, lembaga-lembaga, analis hukum institusi vertikal dan Biro Hukum harus memahami 'kelindan' normatif dalam tiga undang-undang tersebut. Nilai-nilai HAM harus dijadikan sebagai aspek pembentuk konstitutif (*constitutive element*) dalam proses pembentukan perundang-undangan.

Dalam konteks pemantauan dan peninjauan, penting kembali untuk memahami definisinya sebagai berikut: "kegiatan untuk **mengamati, mencatat, dan menilai** atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku…"[55] Ketiga proses pemantauan dan peninjauan tersebut haruslah memiliki mekanisme partisipasi yang mumpuni, karena obyek dari pemantauan dan peninjauan bukan dalam ranah normatif, namun empiris (pelaksanaan undang-undang). Dalam tahapan **mengamati**, setidaknya ada beberapa tahapan-tahapan penting yang harus diper-

54 Tomasic, *Law*, 61.

55 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, Pasal 1 angka 14.

hatikan. Pertama, lembaga terkait membentuk Tim Pemantauan dan Peninjauan yang berisi akademisi dan praktisi di bidang hukum, politik, sosial-kemasyarakatan, pertahanan dan keamanan. Paradigma Tim haruslah interdisipliner dengan pengayaan multi-perspektif terhadap undang-undang. Kedua, Tim melakukan kajian capaian normatif yang termaktub dalam Naskah Akademik, dan kemudian menyelaraskannya dengan respon dan pendapat masyarakat terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut. Masa waktu suatu undang-undang dapat dilakukan pemantauan dan peninjauan adalah 1 (satu) tahun, namun dapat dilakukan lebih awal apabila ada laporan masyarakat yang bersifat mendesak. Ketiga, Tim melakukan pengkajian terhadap: (1) interpretasi atas makna norma-norma hukum dalam undang-undang, lewat diskusi dan wawancara mendalam dengan penegak hukum dan pelaksana aturan; (2) dampak negatif undang-undang terhadap hak-hak asasi masyarakat secara umum, dan masyarakat yang terdampak langsung oleh pelaksanaan undang-undang tersebut; (3) perubahan perilaku masyarakat dalam merespon pelaksanaan undang-undangan tersebut; dan (4) efektifitas kinerja kelembagaan. Dalam tahapan ini Tim haruslah berorientasi untuk mendengarkan dan menerima sebanyak-banyaknya informasi dan partisipasi dari masyarakat, sebagai pemenuhan dari hak untuk didengar (*right to be heard*).

Dalam tahapan **mencatat**, Tim harus memenuhi hak-hak publik masyarakat untuk dipertimbangkan (*right to be considered*) dengan membuka dialog yang setara. Tim tidak semata mencatat dan menampung informasi, masukan dan kritik masyarakat dan/atau lembaga swadaya masyarakat, namun melakukan pengelompokan terhadap informasi tersebut. Informasi tersebut menjadi data yang sangat berharga bagi studi-studi berikutnya terkait pelaksanaan undang-undang. Data yang berhasil dikelompokkan kemudian dikuantitatifkan dan di sebar luaskan dalam website resmi lembaga terkait.

Dalam tahapan terakhir, **menilai**, Tim melakukan analisis terhadap temuan-temuan dari tahapan mengamati dan mencatat, terkait besarnya potensi dan/atau sudah terjadinya pelanggaran hak-hak masyarakat oleh pelaksanaan undang-undang. Dalam tahapan ini, Tim menjawab

problematika permasalah pelaksanaan undang-undang yang telah di informasikan oleh masyarakat dan/atau lembaga swadaya masyarakat. Hasil penilaian merupakan manifestasi pemenuhan hak publik untuk mendapatkan jawaban/respon (*right to be answered*). Tim kemudian mengusulkan agar undang-undang tersebut dicabut oleh lembaga yang membuat (Presiden dan DPR), dengan beralas pada prinsip *contrarius actus*.[56]

Terakhir, setiap mekanisme pengawasan preventif baik yang bersifat *ex-ante* dan *ex-post*, haruslah didukung oleh suatu mekanisme kontrol masyarakat (*citizen control*) agar lembaga pembentuk undang-undang, dan lembaga yang melakukan pemantauan dan peninjauan sadar bahwa kerja mereka selalu di kontrol oleh publik mekanisme demokrasi modern yang terlembaga (*institutionalized modern democracy*). Tulisan ini memberi masukan untuk menginstitusionalisasi 'Daerah Pemilihan' (Dapil) sebagai bagian dari 'asosiasi'. Dapil tidak hanya dipakai sebagai instrumen teknis dalam pelaksanaan pemilu (eksekutif maupun legislatif) dan pemilukada. Namun dapat dipermanenkan sebagai suatu 'asosiasi' yang dapat membantu konstituen mengontrol anggota dewan, dan kepala daerah terpilih untuk taat kepada amanah konstituen dan tegak lurus dengan nilai demokrasi. Lewat institusionalisasi Dapil, konstituen dapat secara konkrit melakukan *reward and punishment* kepada anggota dewan perwakilan dan/atau lembaga-lembaga pemerintahan terutama di daerah.

PENUTUP

Pengaturan norma terkait partisipasi publik penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, karena partisipasi publik memberi justifikasi sosiologis terhadap kualitas suatu produk perundang-undangan. Secara substansial, partisipasi publik memperkuat demokrasi

56 Fellmeth dan Horwitz, *Guide*, 76. *Contrarius actus is "the legal consequences of a legal action can end with a legal action with the same formality as when it gave birth to the legal consequence*."

perwakilan (*representative government*), dimana pemerintah tidak hanya 'ada', namun mampu 'hadir', berfungsi (*perform*) dan berdaya guna. Inilah yang disebut sebagai functional representative, dimana pembentuk undang-undang yang merupakan lembaga perwakilan rakyat mampu berfungsi maksimal untuk memenuhi hak-hak dan kepentingan-kepentingan publik (*public interests*). Pengawasan preventif baik dalam bentuk *ex-ante* maupun *ex-post*, memiliki peluang dan potensi untuk menyerap aspirasi dan partisipasi public dalam beberapa tahapan prosesnya. Namun, lembaga-lembaga berwenang perlu membuka pintu partisipasi secara penuh dan setara (*non-diskriminatif*), agar pembentuk undang-undang lebih berhati-hati dalam proses pembentukan perundang-undangan, terutama perumusan norma dan pembahasan. Dengan kontrol yang kuat dari masyarakat lewat mekanisme pengawasan, pemerintah akan merasa diawasi, dan pada akhirnya memaksa mereka lebih akuntabel dan bertanggung-jawab sebagai pemangku kewajiban (*responsible government*).

Daftar Pustaka

Arnstein, Selly. "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners,* 35, no. 4, 1969, 216-224.

Austin, John. *The Province of Jurisprudence Determined,* Lecture 5, London: Weidenfeld and Nicolson, 1954.

Banakar, Reza and Max Travers. *Theory and Method in Socio-Legal Research,* London: Hart Publishing, 2005.

Barry, Brian. "The Public Interest," *Proceedings of the Aristotelian Society*.

Black's Law Dictionary. https://thelawdictionary.org/class-legislation.

Buana, Mirza S dan Ellisa Vikalista. 'Kontestasi Negara, Agama Mayoritas, dan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Peraturan Daerah Bernuansa Syariah, *Arena Hukum* 12 1 (2019).

Cole, George D.H. *Social Theory*. London: Methuen, 1920.

Corales, Javier. "The Autocratic Resurgence: Autocratic Legalism in Venezuela," *Journal of Democracy* 26, no. 2, 2015.

Dicey, Albert V. *Introduction to the Study of the Law of Constitution*. London: Macmillan, 1920.

Eldridge, Philip. "Human Rights in Post-Suharto Era," *The Brown Journal of World Affairs* IX, no.1, 2002.

Fellmeth, Aaron X dan Maurice Horwitz. *Guide to Latin in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

Hamer, David. *Can Responsible Government Survive in Australia?* Washington DC: The Department of Senate, 2004.

Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2008.

Hutchinson, Terry. *Researching and Writing in Law,* New York: Thomson Reuters, 2006.

Johnson-Burel, Deirdre. "Nothing about Us, Without Us (*Nihil de Nobis, Sine Nobis*)," dalam Elizabeth R. Drame dan Decoteat J. Irby. eds, *Black Participatory Research*. London: Springer, 2016.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law,* 3rd ed, trans by Andres Wedberd, London: Russel & Russel, 1949.

Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law* (*Reine Rechtsstaat lehre*), trans. by Max Knight, London: The Lawbook Exchange Ltd, 2005.

Legrand, Pierre. *Negative Comparative Law: A Strong Programme for Weak Thought*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

Luhmann, Niklas. *Law as a Social System*, diterjemahkan oleh Klaus A. Ziegert, Fatima Kastner, Richard Nobles, David Schiff, dan Rosamund Ziegert. eds, Oxford: Oxford University Press, 2004.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2001.

Mill, John S. *Essays on Politics and Culture*, New York: Himmelfarb, 1963.

Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ratnapala, Suri. *Australian Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Sabine, *A History of Political Theory.* London: George G. Harrap, 1966.

Scheppele, Kim L. "Autocratic Legalism," *The University of Chicago Law Review,* 85, no. 2, 2018.

Tomasic, Roman. "The Sociology of Legislation," dalam Roman Tomasic (ed), *Legislation and Society in Australia*, Sydney: The Law Foundation of New South Wales, 2000.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Weber, Max. *On Law in Economy and Society*. London: Simon & Schuster, 1954.

Weeks, Douglas. "Civic Education and Citizenship," *The Southwestern Social Science Quarterly*, 14, no. 1 1983, 15-30.

Yuswanto dan M. Yasin Al Arif, "Diskursus Pembatalan peraturan Daerah Pasca Putusan MK No.137/PUU-XIII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016," *Jurnal Konstitusi*, 15, no. 4, 2018.

Gugatan Masyarakat Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah dan Pengaruhnya pada Pengambilan Kebijakan

Richo Andi Wibowo
Departemen Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

PENDAHULUAN

Ulasan mengenai Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang dilakukan oleh Pemerintah di Indonesia sudah dimulai sejak lama. Literatur klasik ditulis oleh Begawan Hukum Soedikno Mertokusumo.[1] Belakangan juga ada buku yang ditulis oleh sarjana hukum yang kemudian menjadi Hakim Peratun;[2] juga ada beberapa jurnal atau makalah dengan tema serupa. Aneka literatur menarik tersebut diyakini telah banyak membantu para pembelajar hukum dari sisi konseptual dan regulasi. Melalui tulisan ini, penulis ingin melanjutkan pembahasan yang telah ada sekaligus berbagi pandangan pada pembaca dengan menggunakan pendekatan berbeda; berbasis kajian putusan dan dampaknya.

1 Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014 (cetak ulang dari naskah 1957)).

2 Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh Pemerintah/Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang Undang Administrasi Pemerintahan* (Yogyakarta: Deepublish, 2018)

Perhatian pada tema PMH oleh Pemerintah memang menguat sejak satu dekade terakhir, dipicu oleh lahirnya Undang Undang No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Namun agaknya tulisan yang mengulas berbasis kajian putusan dan dampak masih relatif terbatas. Namun, sebelum ulasan inti tersebut, dipandang relevan untuk mendiskusikan secara singkat perkembangan pengaturan gugatan PMH yang dilakukan oleh Pemerintah sejak sebelum UU tersebut lahir hingga saat ini, sbb.

Awalnya diskusi mengenai PMH oleh pemerintah lebih menjadi domain hukum keperdataan. Terdapat tema penting mengenai hukum perikatan (*law of obligations*) yang terklasifikasi pada dua tema besar yakni perbuatan melawan hukum (*tort laws*) dan hukum perjanjian (*contract law*).[3] PMH oleh pemerintah awalnya dianggap bagian dari diskusi umum *tort laws*. Itu sebab dahulunya gugatan PMH oleh pemerintah diterima di Peradilan Umum dengan menerapkan Pasal 1365 BW.[4] Unsur dari PMH pada Pasal tersebut adalah:[5] (i) ada perbuatan, (ii) perbuatan tersebut melawan hukum; (iii) ada kesalahan; (iv) ada kerugian; (v) terdapat hubungan kausal antara perbuatan dengan rugian.

Namun pada tanggal 17 Oktober 2014, hanya tiga hari sebelum pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berakhir, pemerintah mengundangkan UU AP yang salah satu poin normanya menyatakan bahwa setelah melakukan upaya administratif, warga masyarakat dapat melakukan gugatan terhadap keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan ke Pengadilan.[6]

Upaya administratif di atas merujuk pada keberatan dan banding administrasi. UU AP membuat pakem umum dimana tenggat waktu

3 Rosa Agustina, Suharnoko, Hans Nieuwenhuis, dan Jaap Hijma, *Hukum Perikatan (Law of Obligations)* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), hlm vi.

4 Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara* (Bandung: Alumni, 2016), hlm 464.

5 Rosa Agustina, "Perbuatan Melawan Hukum" pada Rosa Agustina, Suharnoko, Hans Nieuwenhuis, dan Jaap Hijma, *Hukum Perikatan (Law of Obligations)* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), hlm 8.

6 Pasal 76 ayat (3) dan Penjelasan Umum UU No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan

melakukan keberatan adalah 21 hari kerja sejak keputusan diumumkan, diselesaikan paling lama 10 hari kerja - kecuali dinyatakan lain dalam aturan terpisah.[7] Jika tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu ini, maka keberatan dianggap dikabulkan sebagaimana konsep *lex silencio positivo*.[8] Namun ini perlu mendapatkan penetapan dimana UU memberikan waktu 5 hari kerja setelah berakhirnya tenggat waktu 10 hari tersebut.[9]

Jika keberatan ditolak, maka pemohon bisa melakukan banding administrasi dalam waktu 10 hari kerja sejak keputusan keberatan diterima. Waktu penyelesaian banding juga 10 hari kerja.[10] Sama seperti fase pada bagian keberatan, jika tidak menyelesaikan keberatan dalam jangka waktu ini, maka banding dianggap dikabulkan dan UU memberikan waktu 5 hari kerja setelah berakhirnya tenggat waktu 10 hari tersebut.[11]

Selain isu upaya administratif, UU AP juga membuka penafsiran bahwa gugatan atas Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang dilakukan oleh pemerintah juga menjadi yurisdiksi Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun); terutama karena Pasal 1 angka 18 UU AP menyatakan bahwa yang dimaksud Pengadilan dalam UU ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara,[12] juga ada kata "tindakan" selain kata "keputusan" yang dapat digugat di Peratun. Hal ini semakin ditegaskan pada ketentuan peralihan dimana Pasal 85 UU ini menyatakan bahwa jika terdapat sengketa

7 Pasal 77 UU No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan

8 Enrico Simanjuntak, "Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol 6, No 3 (November 2017): 379-392, DOI : 10.25216/JHP.6.3.2017.379-398

9 Pasal 77 UU No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan

10 Pasal 78 UU No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan

11 Pasal 78 UU No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan

12 Seharusnya pembentuk UU AP menuliskan 'Peradilan Tata Usaha Negara' ('Peratun') dan bukan 'Pengadilan Tata Usaha Negara' (PTUN). Hal ini karena Peratun merujuk pada badan atau mesin birokrasi di MA dan empat Peradilan dibawahnya (Peratun, Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Agama (vide Pasal 18 UU No 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman)). Sedangkan PTUN itu adalah satuan kerja berupa pengadilan tingkat pertama yang ada di dalam Peratun.

administrasi pemerintahan yang sudah terlanjur didaftarkan dan diperiksa di Peradilan Umum maka tetap diperiksa oleh peradilan umum, tapi jika belum diperiksa, maka dilimpahkan ke Peratun.

Pada 9 Desember 2016, lahirlah Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang salah satu esensinya menegaskan bahwa PMH yang dilakukan oleh pemerintah atau biasa juga disebut *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD) menjadi kompetensi Peratun.[13] Lalu, pada 4 Desember 2018, MA mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) yang intinya adalah Pengadilan baru berwenang memeriksa sengketa administrasi pemerintahan jika penggugat sudah melakukan upaya administratif terlebih dahulu - kecuali jika peraturan perundang undangan menyatakan lain.[14] Adapun tenggat waktu untuk memasukan gugatan ke Peratun adalah 90 hari sejak keputusan atas upaya administratif tersebut diterima oleh Warga Masyarakat atau diumumkan oleh badan/pejabat pemerintahan; atau jika hasil upaya administratif tersebut juga akan berdampak ke pihak lain yang merasa berkepentingan, maka tenggang waktu gugatannya lebih fleksibel; 90 hari dihitung sejak ybs dianggap pertama kali mengetahui keputusan yang merugikan kepentingannya.[15] Adapun hari disini adalah hari kerja dan bukan hari kalender.[16]

Pada 9 Agustus 2019, MA kembali mengeluarkan Perma yang intinya menegaskan bahwa kasus PMH oleh Pemerintah atau OOD adalah domain Peratun. Jika ada Pengadilan Negeri yang masih memeriksa kasus OOD, maka diperintahkan untuk segera menyatakan tidak wenang dan melimpahkannya ke Peratun.[17]

13 SEMA No 04/ 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, hlm 12.

14 Pasal 2 Perma No 06/2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif ("Perma No 06/2018")

15 Pasal 5 Perma 06/2018

16 Pasal 1 angka 9 Perma 06/2018

17 Pasal 10, 11, dan 12 Perma 02/2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) ("Perma 02/2019")

Selain memberikan konteks, tujuan penulis menyampaikan perkembangan pengaturan oleh MA diatas adalah untuk menyampaikan bahwa MA baru fokus pada isu prosedur dan yurisdiksi peradilan. SEMA atau Perma tersebut belum tampak mendiskusikan isu substantif seperti apakah hakim Peratun masih menginduk pada parameter Pasal 1365 ataukah ada penyesuaian. Sedikit banyak, hal ini tampak mempengaruhi pada aneka putusan yang kelak didiskusikan pada tulisan ini.

Maka, tujuan penulisan ini adalah guna mencermati kasus-kasus yang menyita perhatian publik mengenai gugatan masyarakat mengenai PMH oleh pemerintah yang terjadi setelah UU AP berlaku; ada empat kasus yang dipilih untuk didiskusikan yakni: (i) gugatan penanganan kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) di Kalimantan; (ii) gugatan pemadaman internet di Papua; (iii) gugatan normalisasi kali Mampang Jakarta; dan (iv) gugatan penunjukan penjabat kepala daerah tanpa aturan pelaksana yang jelas. Tiga kasus yang disebut pertama sudah final dan binding, tapi kasus yang disebut terakhir baru diputus di tingkat pertama dan saat tulisan ini dibuat sedang akan diproses di pengadilan banding.

Kasus-kasus ini dipilih karena menyita perhatian publik secara luas, walaupun ada pula kasus yang bisa dianggap lokal yaitu kasus normalisasi kali mampang. Namun karena kasus ini terjadi di Ibu Kota, maka kasus ini juga dapat dianggap mendapatkan perhatian publik dan disertakan dalam pembahasan tulisan ini. Seluruh kasus yang dibahas ini ditangani di Peratun, kecuali kasus kebakaran hutan yang ditangani di peradilan umum. Hal ini terjadi mungkin karena peradilan kala itu masih gamang dalam memaknai UU AP mengenai isu kewenangan mengadili pengadilan. Sebagaimana perkembangan singkat pengaturan gugatan PMH oleh Pemerintah diatas, respon resmi MA terhadap UU AP baru mulai jelas pada 9 Desember 2016 melalui SEMA 04/2016 bahwa kasus PMH adalah domain Peratun. Namun kasus ini sudah terlanjur di-tangani di PN Palangkaraya sejak sebulan sebelumnya, 9 November 2016, dan pada tingkat peradilan selanjutnya tetap berada dikamar hukum perdata

karena Perma 02/2019 mengarahkan pelimpahan kasus jika itu terjadi di tingkat Pengadilan Negeri.

Terdapat dua rumusan masalah yang diajukan pada tulisan ini: apakah pemerintah responsif ataukah defensif dalam merespon gugatan masyarakat, dan apakah gugatan tersebut dan peradilan berhasil mempengaruhi pengambil kebijakan? Jika ya, sebatas apa? dan jika tidak, mengapa?; serta, pembelajaran apa yang dapat dipetik dan hal-hal apa yang perlu dipertimbangkan untuk lebih mengefektifkan gerakan masyarakat sipil dalam mempengaruhi pengambil kebijakan dengan cara melakukan gugatan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah?

Penulis menyadari bahwa empat kasus bukanlah jumlah yang banyak untuk bisa "membaca trend" atau menghasilkan kesimpulan yang kokoh. Namun, menganalisa empat kasus juga bukan berarti tidak akan memberikan makna dan kontribusi pada pengembangan keilmuan. Tulisan ini diyakini akan tetap dapat *shed light* hal-hal yang perlu dikritisi, diapresiasi, dicermati dan dipertimbangkan oleh masyarakat dari pembelajaran kajian empat kasus yang didiskusikan.

PEMBAHASAN

Bagian pembahasan berikut ini akan terdiri dari dua bagian besar, yang *pertama* adalah menyajikan konteks singkat kasus, seperti siapa penggugat dan tergugat, alasan menggugat, *ratio decidendi* majelis hakim, putusan. Sedangkan bagian *kedua* akan berisi tentang analisa dan pandangan penulis atas kasus-kasus diatas dan uraian atas upaya menjawab rumusan masalah.

1. Konteks Kasus

a. Kasus Karhutla Kalimantan (2016-2022)

Penggugat pada kasus ini adalah tujuh orang masyarakat Kota Palangka Raya yang memberikan kuasa hukum pada tim advokasi darurat asap. Mereka menggugat tujuh pihak: Presiden, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Men LHK), Menteri Pertanian (Mentan), Menteri

Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Men ATR BPN), Menteri Kesehatan (Menkes), Gubernur Kalimantan Tengah, dan DPRD Kalimantan Tengah. Inti dari gugatan mereka adalah pada tahun 2015 telah terjadi kerusakan lingkungan dan/atau pencemaran lingkungan berupa bencana kabut asap, dan mendalilkan bahwa kekurang-siap-siagaan tergugat (Pemerintah Pusat dan Daerah) - menyebabkan banyaknya pihak yang meninggal dan menderita (seperti terkena Infeksi Saluran Pernapasan Atas (ISPA) dan terganggunya aktifitas) akibat bencana tersebut.

Penggugat banyak mendasarkan argumentasinya pada UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), bahkan Deklarasi Rio tentang lingkungan Hidup dan Pembangunan dan the Earth Charter.[18]

Pada putusan hakim tingkat pertama, majelis hakim yang terdiri dari Etri Widayati, MH, Kaswanto, MH, dan Agus M Mulyohadi, MH, menilai bahwa pemerintah dianggap gagal dalam penanganan pra, saat, dan pasca insiden kabut asap pada tahun 2015 di Kalimantan Tengah. Hakim menghukum seluruh tergugat karena menilai bahwa tindakan pencegahan yang mereka lakukan untuk mengantisipasi karhutla tidaklah cukup meyakinkan, padahal ini adalah masalah berulang, dan penanganan saat kejadian juga kelihatan keteteran.[19] Hakim tampak teryakinkan dengan data BMKG Palangka Raya bahwa Indeks Standar Pencemaran Udara dimana tanggal 1 sd 31 Oktober telah berada sampai tingkat yang berbahaya; membuat 11.715 kasus dan 23.759 kasus ISPA pada bulan Agustus dan September 2015, dan telah mengakibatkan meninggalnya 1 balita, 1 anak juga 2 orang dewasa bernama Salmiah dan Kamansyah.[20] Maka, hakim menyatakan seluruh tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Selain itu, Hakim juga menyatakan menghukum Presiden untuk menerbitkan peraturan pelaksana dari UU 32/2009 tentang Perlindung-

18 Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, hlm 185-9
19 Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, hlm 186
20 Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, hlm 185

an dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, berupa mengeluarkan tujuh Peraturan Pemerintah mengenai: (i) daya dukung dan tampung lingkungan; (ii) baku mutu lingkungan; (iii) kriteria baku kerusakan lingkungan berkaitan karhutla; (iv) instrumen ekonomi lingkungan; (v) tata cara penanggulangan pencemaran lingkungan; (vi) tata cara pemulihan fungsi lingkungan.[21] Menghukum Presiden untuk membuat Perpres untuk membentuk tim gabungan dari KLHK, Kementan, Kemen ATR/BPN dan Gubernur untuk mengevaluasi dan merevisi izin-izin usaha pengelolaan hutan dan perkebunan berdasarkan daya dukung dan tampung lingkungan.[22] Menghukum pemerintah untuk melakukan penegakan hukum pidana, perdata, dan administrasi atas aneka perusahaan yang lahannya terjadi kebakaran, juga menghukum pemerintah membuat *roadmap* pencegahan dini, penanggulangan dan pemulihan korban dan lahan.[23] Hakim juga menghukum Presiden, Menteri KLHK dan Menkes untuk segera mengambil tindakan mendirikan RS Paru dan penyakit lain akibat pencemaran udara asap, membebaskan biaya pengobatan masyarakat yang terkena dampak kabut asap, membuat tempat evakuasi ruang bebas pencemaran sebagai antisipasi Karhutla, dan menyiapkan petunjuk teknis evakuasi dengan bekerjasama dengan lembaga lain.[24]

Selain itu, Menteri KLHK dan Gubernur untuk memfasilitasi sistem keterbukaan informasi yang lebih memfasilitasi pengawasan, mengumumkan pada publik lahan yang mana yang mana saja yang terbakar dan siapa pemegang izinnya, mengumumkan dana jaminan lingkungan hidup dan penanggulangan, dan dana investasi pelestarian hutan. Khusus untuk Gubernur, hakim juga menghukum untuk membuat tim khusus pencegahan dini karhutla dan perkebunan yang berbasis pada wilayah desa. Oleh karenanya, hakim mewajibkan adanya alokasi dana operasional tim, pelatihan dan koordinasi untuk tim, menyediakan

21 Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, hlm 191-2
22 Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, hlm 191-2
23 Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, hlm 191-2
24 Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, hlm 191-2

peralatan untuk pengendalian karhutla, dan menjadikan tim ini sebagai sumber informasi pencegahan dini dan penanggulangan karhutla. Gubernur dan DPRD juga dihukum untuk segera membentuk Perda perlindungan wilayah hutan lindung.[25]

Terhadap putusan ini, Pemerintah (para tergugat) banding. Majelis hakim tingkat banding, yakni Setyaningsih Wijaya, MH, Bambang Kustopo, MH, Pudji T. Rahadi, SH, menilai bahwa tidak ada hal-hal baru yang perlu dipertimbangkan.[26] Putusan hakim tingkat banding sepenuhnya menguatkan putusan tingkat pertama.[27]

Pemerintah kemudian mengajukan kasasi. Hakim kasasi - Dr. Nurul Elmiyah, I Gusti Agung Sumanatha, MH dan Dr. Pri Pambudi Teguh menyatakan bahwa yang dituntut oleh para penggugat semata-mata merupakan hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik; hakim menilai pemerintah perlu memenuhi standar pelayanan dan membentuk regulasi di bidang lingkungan hidup. Maka hakim menilai bahwa adalah hal yang tepat jika sebagian tuntutan penggugat dikabulkan (Nb. Namun hakim tidak menerangkan lebih lanjut sebagian yang mana yang dikabulkan dan yang mana yang tidak).[28] Hakim juga menyatakan bahwa "putusan *judex facti* haruslah bukan dipandang sebagai bentuk penghukuman, namun sebagai bentuk pelaksanaan hak kesejahteraan warga negara dan tanggung jawab pemerintah atas warga negaranya".[29] Lebih lanjut, hakim menilai bahwa "tidaklah relevan untuk memperdebatkan siapa yang menyebabkan kebakaran, mulai zaman pemerintahan siapa dan bagaimana kebakaran itu terjadi; ini lebih pada isu seberapa besar jiwa kepemimpinan dan rasa tanggung jawab pemerintah melindungi warganya". Sehingga, majelis hakim tingkat kasasi memutuskan untuk menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh pemerintah.[30]

25 Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, hlm 193.
26 Putusan No 36/PDT/2017/PT PLK, hlm 11.
27 Putusan No 36/PDT/2017/PT PLK, hlm 12-13.
28 Putusan No 3555 K/Pdt/2018, hlm 15
29 Putusan No 3555 K/Pdt/2018, hlm 15
30 Putusan No 3555 K/Pdt/2018, hlm 15

Masing masing tergugat badan publik mengajukan Peninjauan Kembali (PK) pada tahun 2020, ada yang bulan Mei, Juli dan September; dan mengklaim telah menyampaikan memori PK pada kisaran Desember 2020 - Januari 2021; namun penggugat menyatakan bahwa ada yang tidak menerima memori PK dari sebagian tergugat, sehingga tidak bisa mempersiapkan kontra memori dengan optimal.[31] Majelis hakim perkara ini adalah Dr. Ibrahim, Dr. M. Yunus Wahab, dan Dr. Zahrul Rabain. Pada intinya, pemerintah berargumen bahwa telah melakukan semua hal yang penting dan perlu untuk melaksanakan kewajiban hukum untuk menanggulangi karhutla, dan menyatakan bahwa karhutla bukanlah kejadian yang terjadi terus menerus, melainkan dipengaruhi faktor alam *el nino* dan struktur lahan gambut.[32] Pemerintah juga menyanggah bahwa meninggalnya salah satu pasien dewasa a.n. Salmiah bukanlah karena ISPA, melainkan tumor otak. Pemerintah kemudian juga mengajukan bukti beberapa putusan peradilan pidana yang telah berkekuatan hukum tetap mengenai sanksi pidana yang dikenakan kepada beberapa pembakar hutan, dan mengklaim bahwa terdapat aneka aktor yang bertanggung jawab atas terjadinya karhutla di luar dari pemerintah.[33] Majelis hakim perkara ini tampak sependapat dengan argumentasi pemerintah, dan memutuskan untuk menerima dan mengabulkan permohonan PK pemerintah, serta membatalkan untuk seluruhnya putusan sebelumnya.[34]

31 Ady Thea, "Koalisi: Putusan PK Kasus Kahutla Kalteng 2015 Memprihatinkan", Hukumonline, November 21, 2022, https://www.hukumonline.com/berita/a/koalisi--putusan-pk-kasus-karhutla-kalteng-2015-memprihatinkan-lt637b021d858d4/; lihat juga: Pradipta Pandu, "Proses Peninjauan Kembali Presiden atas Vonis Karhutla Dinilai Tidak Transparan", Kompas, November 19, 2022, https://www.kompas.id/baca/humaniora/2022/11/19/proses-peninjauan-kembali-presiden-atas-vonis-karhutla-dinilai-tidak-transparan

32 Putusan No 980 PK/Pdt/2022, hlm 26.

33 Putusan No 980 PK/Pdt/2022, hlm 26.

34 Putusan No 980 PK/Pdt/2022, hlm 27.

b. Kasus Pemadaman Internet Papua (2019)

Sebelum mengulas kasus dipandang relevan untuk menjelaskan konteks awal lahirnya kasus pemadaman internet di Papua. Awal kejadian terjadi di dua kota di Jawa Timur: Malang dan Surabaya dua hari sebelum perayaan kemerdekaan Indonesia.

Pada tanggal 15 Agustus 2019, mahasiswa asal Papua yang terhimpun dalam Aliansi Mahasiswa Papua (AMP) Kota Malang hendak mengadakan demo di depan Balai Kota Malang.[35] AMP melakukan aksi untuk memperingati 57 tahun perjanjian New York namun tidak mendapatkan izin dari Kepolisian karena dianggap tidak menyampaikan secara jelas maksud dan tujuan aksi, juga tidak mencantumkan penanggung jawabnya.[36] Dalam aksi tersebut rupanya mereka juga menyuarakan soal kemerdekaan Papua. Namun, massa AMP kemudian bentrok dengan warga, sehingga keributan tersebut dibubarkan oleh aparat dan massa AMP diangkut kembali ke *base camp* mereka.[37]

Sehari kemudian, di Surabaya, beredar kabar dimana mahasiswa Papua diduga mematahkan bendera merah putih lalu membuangnya ke selokan; kabar ini beredar di group whatsapp dan menggerakkan massa untuk mendatangi asrama mahasiswa Papua.[38] Namun ketika massa sampai disana siang harinya, tiang yang patah telah terpasang

35 Rachmawati, "Kaleidoskop 2019: Kerusuhan di Papua, Buntut Kasus Rasial dan Hoaks", *Kompas*, Desember 26, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/12/30/07000031/kaleidoskop-2019--kerusuhan-di-papua-buntut-kasus-rasial-dan-hoaks?page=all.

36 Andi Hartik, "Mahasiswa Papua Terlibat Bentrok dengan Warga di Kota Malang", *Kompas*, Agustus 15, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/08/15/19580391/mahasiswa-papua-terlibat-bentrok-dengan-warga-di-kota-malang?page=all

37 Andi Hartik, "Mahasiswa Papua Terlibat Bentrok dengan Warga di Kota Malang", *Kompas*, Agustus 15, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/08/15/19580391/mahasiswa-papua-terlibat-bentrok-dengan-warga-di-kota-malang?page=all

38 Rachmawati, "Kaleidoskop 2019: Kerusuhan di Papua, Buntut Kasus Rasial dan Hoaks", *Kompas*, Desember 26, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/12/30/07000031/kaleidoskop-2019--kerusuhan-di-papua-buntut-kasus-rasial-dan-hoaks?page=all.

kembali di halaman asrama.[39] Pada sore hari, tentara, massa dan Satuan Polisi Pamong Praja mengepung dan merusak pagar asrama dan mengeluarkan kata kata rasisme; pengepungan asrama tersebut terjadi hingga tanggal 17 Agustus sore.[40] Setelah aneka negosiasi gagal, aparat menembakkan 10 gas air mata ke dalam asrama, mendobrak dan mengangkut mahasiswa papua ke dalam tiga truk.[41] Perwakilan mahasiswa Papua menceritakan bahwa dirinya dan warga asrama Papua membenarkan bahwa tiang bendera memang patah, namun tidak mengetahui siapa yang melakukan. Diyakini kata kata rasial dan respon aparat yang eksesif di Surabaya menyebar luas melalui media. Ada pula pernyataan pejabat publik lokal - Wakil Walikota Malang - yang mengancam akan memulangkan mahasiswa Papua jika terus berulah, yang mungkin juga menambah keruh suasana.[42] Hal-hal ini memancing kemarahan orang asli papua di Provinsi Papua dan Papua Barat. Hal inilah yang membuat pemerintah memutuskan untuk memadamkan akses internet di Papua untuk mencegah meluasnya kerusuhan.[43]

Penggugat pada kasus ini adalah Aliansi Jurnalis Independen (AJI) dan Pembela Kebebasan Berekspresi Asia Tenggara (SAFEnet) yang

39 Rachmawati, "Kaleidoskop 2019: Kerusuhan di Papua, Buntut Kasus Rasial dan Hoaks", *Kompas*, Desember 26, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/12/30/07000031/kaleidoskop-2019--kerusuhan-di-papua-buntut-kasus-rasial-dan-hoaks?page=all.

40 Rachmawati, "Kaleidoskop 2019: Kerusuhan di Papua, Buntut Kasus Rasial dan Hoaks", *Kompas*, Desember 26, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/12/30/07000031/kaleidoskop-2019--kerusuhan-di-papua-buntut-kasus-rasial-dan-hoaks?page=all.

41 Rachmawati, "Kaleidoskop 2019: Kerusuhan di Papua, Buntut Kasus Rasial dan Hoaks", *Kompas*, Desember 26, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/12/30/07000031/kaleidoskop-2019--kerusuhan-di-papua-buntut-kasus-rasial-dan-hoaks?page=all.

42 CNN Indonesia, "Kronik Rusuh Papua, dari Malang menjalar ke Makassar", *CNN Indonesia*. Agustus 20, 2019, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190819200236-20-422845/kronik-rusuh-papua-dari-malang-menjalar-hingga-makassar

43 M Yusuf Manurung, "Ini alasan Pemerintah Sempat Blokir Internet Papua", *Tempo*, Juni 4, 2020, https://nasional.tempo.co/read/1349449/ini-alasan-pemerintah-sempat-blokir-internet-papua

memberikan kuasanya pada tim pembela kebebasan pers. Adapun pihak tergugat adalah Menteri Komunikasi dan Informatika dan Presiden RI. Pokok gugatan dalam perkara ini adalah perbuatan pemerintah berupa perlambatan akses di beberapa wilayah Papua dan Papua Barat pada 19 Agustus 2019; pemblokiran layanan data dan/atau pemutusan akses internet secara menyeluruh di Provinsi Papua dan Papua Barat dari 21 Agustus sd 04 September 2019; dan memperpanjang pemblokiran tersebut di empat Kota/Kabupaten di Provinsi Papua (Kota Jayapura, Kabupaten Jayapura, Kabupaten Mimika, dan Kabupaten Jayawijaya) dan dua Kota/Kabupaten di Papua Barat (Kota Manokwari dan Sorong).[44]

Penggugat berdalih antara lain bahwa sebagian anggota AJI - Cendrawasih Pos, Tempo, CNN - kesulitan melakukan kerja kerja jurnalistik dan gagal memverifikasi informasi tentang Papua.[45] Penggugat berdalih bahwa pemblokiran akses internet ini - antara lain - melanggar norma di Pasal 28 J Konstitusi dan Pasal 73 UU HAM yang intinya adalah pembatasan hak asasi perlu dituangkan dalam UU, juga melanggar UU Pers yang intinya menyatakan pers berhak mencari, memperoleh, menyebarluaskan gagasan dan informasi.[46] Namun tergugat menyatakan bahwa tindakan pembatasan internet tersebut diperlukan sebagai upaya menjaga ketertiban umum serta mencegah timbulnya konflik sosial berbasis suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA).[47]

Majelis hakim pada kasus ini - Nelvy Christin, MH, Baiq Yuliani, MH, dan Indah Mayasari, MH - menilai kasus ini dengan argumentasi hukum yang lain yakni Pasal 17 ayat (1) dan (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) 23/1959 atau UU 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Majelis hakim menilai bahwa mendasarkan Pasal 17 diatas, Pemerintah dapat membatasi percetakan, penerbitan, pengumuman, penyampaian, penyimpanan, penyebaran,

44 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 8-9
45 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 47
46 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 52
47 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 75

perdagangan dan penempelan tulisan-tulisan, termasuk membatasi atau melarang pemakaian dan menyita atau menghancurkan perlengkapan perlengkapan alat-alat telekomunikasi. Bertolak dari itu, majelis menilai bahwa dalam konteks kekinian, kewenangan tersebut dapat dimaknai sebagai pemutusan akses internet.[48]

Pun demikian, hakim tetap menilai pemerintah bersalah karena tindakannya tidak berdasarkan pada Pasal 1 ayat (1), Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) Perppu 23/1959 atau Undang Undang 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya. Menurut majelis, sebelum memutus akses internet, tindakan pemerintah itu harus didahului dengan adanya keputusan pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden; Menkominfo tidak bisa langsung memutus karena bukanlah anggota Badan yang membantu Presiden sebagai penguasa Darurat Sipil Pusat/ Penguasa Darurat Militer Pusat/Penguasa Perang Pusat. Sehingga, Hakim menilai ada permasalahan prosedur dari tindakan pembatasan hak akses internet tersebut.[49] Hakim tampaknya juga sudah cukup puas dengan UU Keadaan Bahaya, sehingga menilai tidak terdapat kekosongan hukum mengenai pembatasan akses internet tersebut.[50]

Majelis hakim tampak simpati dengan argumentasi kedua belah pihak yang mana yang satu merasa haknya terlanggar karena pembatasan, sedang yang satunya lagi merasa bahwa pembatasan diperlukan. Namun, majelis hakim menyatakan bahwa karena tindakan pembatasan tersebut tidak didahului oleh penetapan keadaan bahaya, maka dianggap tidak proporsional dan tidak sesuai kebutuhan.[51] Namun hakim tidak menjelaskan apa parameter konseptual mengenai proporsional dan kebutuhan dalam kasus ini. Majelis hakim menyinggung secara implisit yang majelis maksud sebagai proporsional adalah pembatasan dapat dilakukan hanya untuk konten atau pelaku yang melanggar hukum;

48 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 267
49 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 270
50 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 272
51 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 271-2

namun jika pemerintah melakukan pemutusan secara keseluruhan, maka dampak negatif yang ditimbulkan akan lebih besar.[52]

c. Kasus Normalisasi Kali Mampang (2017)

Penggugat berjumlah tujuh orang, hasil penelusuran penulis melalui aplikasi google maps berdasarkan alamat penggugat yang ada di putusan menunjukkan bahwa setidaknya empat diantaranya tinggal berdekatan dengan kali Mampang. Adapun tergugat adalah Gubernur DKI Jakarta. Penggugat mendalilkan bahwa tergugat tidak melaksanakan program pengendalian banjir berupa tidak menuntaskan pengerjaan pengerukan kali Mampang hingga daerah Pondok Jaya, berhentinya pelebaran dan pengerukan kali Krukut sejak 2017, tidak dibangunnya turap[53] sungai di Pela Mampang, serta tidak dikeruknya dan tidak dibuatnya tanggul di kali Cipinang.

Dalam pertimbangan hukumnya, majelis hakim pada kasus ini - Sudarsono, MH, Sahibur Rasid, MH, dan Pengki Nurpanji, MH - berangkat dari fakta dimana warga Pela Mampang sejak tahun 2019 sudah mengusulkan untuk pengerukan dan penurapan kali Mampang, namun tidak diakomodir dalam rencana kerja pemerintah daerah tanpa ada penjelasan; sehingga hal ini dianggap berseberangan dengan Perda No 14/2011 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Terpadu yang salah satu esensinya adalah partisipasi masyarakat dan transparansi dalam penganggaran.[54] Selain itu, majelis juga menilai bahwa Perda No 1 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang

52 Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT, hlm 274

53 Merujuk pada KBBI, turap merujuk pada campuran semen, air, dan pasir yg digunakan untuk melekatkan (melepa) batu bata dsb agar menjadi tembok, dinding pelabuhan dsb. Lihat: Tim Redaksi Kamus Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008). KBBI, hlm 1570. Tampaknya konteksnya adalah tindakan membangun dan mengeraskan dinding sungai terutama yang bersebelahan dengan badan jalan untuk mencegah tergerusnya tanah/longsor. Lihat Agung Pambudhy, "Foto: Penurapan Anak Sungai Bekasi Untuk Cegah Longsor", Juli 30, 2021, https://news.detik.com/foto-news/d-5663158/penurapan-anak-sungai-bekasi-untuk-cegah-longsor/2.

54 Putusan 205/G/TF/2021/PTUN-JKT, hlm 106

2030 juga mengamanatkan untuk pengendalian resiko bencana termasuk mengembangkan sarana dan prasarana pengendalian banjir. Terdapat norma yang secara eksplisit menyatakan amanat untuk membangun dan meningkatkan kapasitas drainase untuk mengatasi genangan air terutama di beberapa kecamatan termasuk Mampang; juga ada amanat untuk melakukan normalisasi aneka kali, termasuk kali Mampang.[55]

Sehingga, putusan majelis hakim PTUN Jakarta untuk kasus ini adalah mengabulkan gugatan penggugat untuk sebagian (hanya yang berkaitan dengan kali mampang saja); menyatakan tergugat melakukan perbuatan melawan hukum, dan menghukum tergugat untuk menyelesaikan pengerjaan normalisasi kali Mampang hingga wilayah Pondok Jaya dan memproses pembangunan turap sungai di Pela Mampang.[56]

d. Kasus penunjukan 88 penjabat Kepala Daerah (2023)[57]

Sebelum menguraikan para pihak dan justifikasi argumentasi masing masing, dipandang perlu untuk menjelaskan konteks awal kasus ini adalah adanya kebijakan pemerintah untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara serentak sebagaimana amanat Pasal 201 UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada). Tujuannya agar menghasilkan pemerintahan yang stabil.[58]

Mereka yang terpilih sebagai kepala daerah pada Pilkada akan menjabat sampai pada waktu tertentu, dan akan digantikan sementara oleh "penjabat kepala daerah" hingga terpilihnya Kepala Daerah yang baru hasil Pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada November 2024 (Pasal 201 ayat 8 UU Pilkada). Misalnya Kepala daerah hasil

55 Putusan 205/G/TF/2021/PTUN-JKT, hlm 107-8

56 Putusan 205/G/TF/2021/PTUN-JKT, hlm 112

57 Penulis menamai kasus ini dengan menekankan pada jumlah 88 pejabat daerah, untuk membedakan dengan kasus lain yang menggugat pengangkatan pejabat daerah di daerah tertentu.

58 Fitria Chusna Farisa, "Pemilu dan Pilkada Serentak 2024: Alasan, Urgensi dan Tantangan", Juni, 02, 2022, https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu-dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-tantangan

Pilkada tahun 2017 menjabat sampai dengan 2022; Kepala daerah hasil Pilkada tahun 2018 menjabat sampai 2023, dan Kepala daerah hasil Pilkada 2020 menjabat sampai 2024 (vide Pasal 201 ayat 3, 5 dan 7, secara berurutan).[59] Adapun penjabat Gubernur akan dipilih dari mereka yang berposisi sebagai jabatan tinggi madya, sedangkan penjabat bupati/walikota dari jabatan tinggi pratama (Pasal 201 UU 10/2016 ayat 10 dan 11). Masa jabatannya adalah setahun dan dapat diperpanjang setahun lagi baik oleh orang yang sama maupun orang yang berbeda (Penjelasan Pasal 201 ayat 9 UU Pilkada).

Lalu pada bulan November 2021 ada dua orang yang menggugat Pasal 201 ayat 7 dan 8 ke MK. Orang pertama menyatakan kerugian konstitusionalnya berupa hilangnya hak untuk memilih dan dipilih karena ybs ingin mencalonkan diri sebagai kandidat bupati wakil bupati Intan Jaya; sedangkan orang kedua kehilangan hak untuk memilih di Pilkada Tolitoli.

Terhadap hal ini, MK berpendapat bahwa pengisian jabatan negara merupakan hal yang penting untuk memenuhi pelayanan publik, stabilitas politik dan keamanan daerah; karena tanpa ada pejabat, fungsi dari jabatan itu tidak dapat dijalankan (Putusan MK No 67/PUU-XIX/202, para. 3.14.2). Mahkamah juga menilai bahwa tidak ada persoalan legitimasi pada isu ini, karena legitimasi memang ada yang yang bisa bersumber dari pemilihan, namun juga bisa diperoleh dari UU yang notabene bentukan wakil rakyat; sehingga sepanjang pejabat yang dipilih memenuhi kualifikasi UU dan kinerjanya dapat dievaluasi oleh pejabat yang berwenang, maka MK tidak menilai ada isu konstitusionalitas norma pada hal ini.[60] Mahkamah juga melihat bahwa mekanisme penunjukkan pejabat daerah bukan merupakan diskriminasi, melainkan untuk mencapai tujuan negara menuju pemilihan serentak.[61]

59 Pilkada terjadi pada tahun 2017, 2018, dan langsung loncat ke tahun 2020 karena pada tahun 2019 tidak dilaksanakan Pilkada; 2019 adalah tahun untuk pelaksanaan Pilpres.

60 Para 3.14.2, Putusan MK No 67/PUU-XIX/2021

61 Para 3.15, Putusan MK No 67/PUU-XIX/2021

Menariknya, MK juga menyatakan bahwa agar proses pengisian jabatan kepala daerah masih dalam lingkup demokratis sebagaimana Pasal 18 ay 4 Konstitusi, maka pemerintah diarahkan mengeluarkan peraturan pelaksana guna tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016.[62] Tujuannya adalah agar ada mekanisme dan persyaratan yang terukur bahwa pengisian penjabat tidak mengabaikan asas demokrasi, juga menggaransi masyarakat agar mekanisme pengisian pejabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel. Dengan demikian, diharapkan akan lahir pejabat yang kompeten, berintegritas, berkomitmen memajukan daerah dan tidak mengingkari aspirasi daerah.[63]

Setelah menguraikan konteks diatas, maka penulis akan menjelaskan penggugat pada kasus ini. Mereka adalah tiga orang warga Jakarta dan satu badan hukum - Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang memberikan kuasanya kepada para advokat di LBH Jakarta. Adapun tergugat adalah Presiden dan Mendagri. Alasan penggugat adalah pemerintah tidak mengeluarkan peraturan pelaksana sebagaimana amanat putusan MK; dan tindakan mengangkat dan melantik penjabat kepala daerah sejak bulan Mei hingga November 2022 tanpa didahului menerbitkan peraturan pelaksana diatas.[64]

Selain itu, penggugat juga menunjukkan aneka masalah di lapangan dimana pejabat yang dipilih oleh Presiden dan Mendagri yang menimbulkan polemik di lapangan, mulai dari Gubernur enggan melantik penjabat Bupati yang dipilih pemerintah pusat, terdapat masyarakat atau masyarakat adat yang menolak penjabat Bupati dan Gubernur dengan aneka alasan mulai dari bukan putra daerah, bukan aspirasi daerah, ataupun proses penunjukan yang tertutup, ada pula mantan TNI yang ditunjuk untuk menjadi Gubernur Aceh - wilayah yang secara sosio historis memiliki trauma kepada TNI; maka asas umum pemerintahan yang baik seperti asas kepastian hukum dan asas kemanfaatan

62 Para 3.14.3, Putusan MK No 67/PUU-XIX/2021
63 para 3.14.3, Putusan MK No 67/PUU-XIX/2021
64 Putusan No 422/G/TF/2022/PTUN JKT, hlm 9-13

telah dilanggar pada rangkaian perbuatan pemerintah diatas.[65]

Namun pada kasus ini, hakim lebih fokus pada isu formil dan belum masuk ke poin substansi. Maka menjadi penting untuk mengulas isu formil yang menjadi perdebatan para pihak. Tergugat - Presiden dan Mendagri - menyatakan, antara lain, penggugat tidak memiliki *legal standing* karena kepentingan yang diperkarakan disini tidak terkait langsung oleh kepentingan penggugat itu sendiri.[66] Tergugat juga mengutip literatur kuat namun klasik yang ditulis oleh begawan hukum administrasi, Indroharto, terbitan tahun 1993 yang dicetak ulang termasuk di tahun 2019 yang dikutip oleh kuasa hukum penggugat. Dikutip disana bahwa organisasi yang kepentingannya dirugikan secara tidak langsung tidak punya hak untuk menggugat karena di Indonesia tidak mengenal konsep *actio popularis*.[67] Sejatinya hal ini dapat dianggap sebagai sesuatu yang tidak lagi relevan pasca lahirnya UU AP.[68] Tanpa ada penjelasan yang memadai, tergugat juga menyatakan bahwa gugatan ini prematur, namun pada beberapa halaman selanjutnya juga berargumen bahwa gugatan ini daluarsa.[69]

Penggugat menyatakan bahwa penggugat I memiliki alas hak untuk menggugat karena penggugat adalah individu yang juga mantan penggugat di gugatan polusi udara DKI. Penggugat menikmati kebijakan jalur sepeda di era Gubernur yang lalu, padahal penjabat Gubernur yang ditunjuk oleh pemerintah pusat saat ini ingin menghapus beberapa jalur sepeda. Adapun penggugat II dan III berargumen yang pada intinya

65 Putusan No 422/G/TF/2022/PTUN JKT, hlm 30-37; dan 44-46.

66 Putusan No 422/G/TF/2022/PTUN JKT, hlm 50

67 Sekalipun buku yang dikutip oleh kuasa hukum pemerintah adalah hasil cetak ulang tahun 2019, namun kemungkinan itu adalah buku yang tidak direvisi sejak tahun 1993 - tiga dekade lalu - karena bapak Indroharto meninggal dunia pada tahun 1995. ASh, "Karya Sang Pelopor Hukum PTUN", *Hukumonline,* September, 06, 2006, https://www.hukumonline.com/berita/a/karya-sang-pelopor-hukum-ptun--lt4e65d228bfb79/?page=all

68 Enrico Simanjuntak, "Perkara Advokasi Publik pasca Berlakunya Undang Undang Administrasi Pemerintahan" di Paskalina Oktavianawati (Ed), *Perdebatan Hukum Administrasi: Sebuah Kompilasi Artikel Hukum Administrasi* (Bekasi: Gramata Publishing, 2018), hlm 646-679.

69 Putusan No 422/G/TF/2022/PTUN JKT, hlm 52-60

meragukan bahwa Penjabat Gubernur akan cukup *powerful* untuk melakukan hal-hal yang penggugat anggap penting dan perlu. Penggugat IV - Perludem - menunjukkan AD/ART-nya yang memang menunjukan *concern* pada isu Kepemiluan yang demokratis.[70]

Terhadap isu formil tersebut, hakim yang memeriksa kasus ini - Dr. Sudarsono, Himawan Krisbiyantoro, MH dan Dikdik Somantri, MH - menggunakan parameter apakah penggugat memiliki kepentingan atau tidak dalam mengajukan gugatan. Hakim mengutip buku klasik Indroharto yang intinya menyatakan bahwa kepentingan tersebut merujuk pada nilai yang harus dilindungi hukum, dan kepentingan proses mengenai apa yang ingin dicapai dari gugatan tersebut. Hakim juga mengutip tulisan Sudikno Mertokusumo di Hukumonline[71] yang pada intinya kepentingan disini perlu secara langsung yang dilandasi pada hubungan antara penggugat dan tergugat; karena jika tidak maka pengadilan akan kebanjiran gugatan.[72]

Hakim kemudian menyatakan bahwa untuk mengecek apakah ada kepentingan hukum maka perlu melihat pertimbangan putusan MK. Namun hakim hanya mengutip pertimbangan putusan MK hingga para. 3.14.2 yang intinya tidak mempermasalahkan penunjukan penjabat kepala daerah; hakim tidak melanjutkan mengutip para. 3.14.3 putusan MK, padahal paragraf ini-lah yang mengarahkan pemerintah untuk mengeluarkan aturan pelaksana gugatan. Hakim kemudian juga menyatakan bahwa ada pejabat yang dipilih langsung oleh rakyat namun juga tidak cakap, tidak amanah dan berperilaku koruptif; sementara ada pula pejabat yang tidak dipilih oleh rakyat tapi justru amanah. Berangkat dari paragraf 3.14.2 dan pertimbangan diatas, hakim lalu menyimpulkan bahwa tidak ada kepentingan dari penggugat, dan oleh karenanya gugatan tidak diterima.[73]

70 Putusan No 422/G/TF/2022/PTUN JKT, hlm 170-2

71 Sudikno Mertokusumo, "Gugatan Actio Popularis dan Batas Kewenangan Hakim", *Hukumonline*, November, 27, 2006, https://www.hukumonline.com/berita/a/gugatan-actio-popularis-dan-batas-kewenangan-hakim-hol15774?page=all

72 Putusan No 422/G/TF/2022/PTUN JKT, hlm 169

73 Putusan No 422/G/TF/2022/PTUN JKT, hlm 173-7

2. Analisis Putusan Peradilan

Pada kasus *karhutla Kalimantan* terlihat bahwa hakim pada tingkat pertama dan banding sepakat dengan aneka poin poin krusial atas argumentasi yang diajukan oleh perwakilan masyarakat selaku penggugat. Penulis menduga karena karena mereka sama sama berdomisili di Palangkaraya, sehingga merasakan secara langsung situasi negatif di lapangan.

Hakim tingkat kasasi juga masih memberikan putusan yang berpihak pada penggugat dengan menolak permohonan kasasi para tergugat. Namun pertimbangan hakim di tingkat kasasi tampak lebih lembut dan menggunakan kalimat yang kurang lugas. Pertimbangan hakim kasasi tampak mempersuasi para tergugat (pemerintah pusat dan daerah) untuk tidak terus berdebat di forum pengadilan dengan melihat putusan banding sebagai bentuk hukuman, melainkan sebagai kesempatan untuk menunjukan poin kepemimpinan dan tanggung jawab untuk memperbaiki dan memberikan perlindungan pada warga. Terhadap narasi pertimbangan hakim kasasi ini, ada dua kemungkinan penyebab: bisa dianggap sebagai bentuk tata krama ketimuran mengenai cara berkomunikasi antar lembaga atau bisa pula diindikasikan bahwa lembaga peradilan sungkan berseberangan secara kontras dengan eksekutif; dengan menghindari kesan bahwa eksekutif sedang dihukum oleh yudikatif.

Sayangnya pemerintah memilih untuk melakukan PK dan secara mengejutkan hakim PK menganulir tiga putusan sebelumnya dan memenangkan tergugat (pemerintah). Putusan PK dapat dianggap sebagai putusan yang janggal karena dua hal: *pertama*, tergugat menunjukkan aneka putusan peradilan pidana pada tahun 2015, 2016, dan 2021 dimana pemerintah memproses pidana pihak-pihak yang bermasalah, dan telah diputus oleh peradilan. Dengan ini hakim PK menilai bahwa Karhutla dilakukan oleh banyak aktor yang bersalah sebagaimana bukti yang diajukan tersebut, sehingga tidak tepat jika semua disalahkan ke negara.

Masalahnya adalah isu hukum utama pada kasus karhutla Kalimantan seharusnya adalah kegagalan negara dalam memitigasi kejadian

karhutla yang sudah terjadi berulang ulang, sehingga menghasilkan insiden kabut asap dahsyat di tahun 2015. Menunjukkan bahwa ada aktor lain yang diproses hukum itu baru sebagian hal, dan hal ini lebih ke kejadian pasca, dan bukan pra dan penanganan saat karhutla. Ditinjau dari sisi konseptual, hal ini dapat dikritisi. Peradilan seharusnya tidak dalam kapasitas untuk menganalisa pada konteks pasca kejadian; melainkan pada konteks mengapa kejadian bisa terjadi (konteks pra) dan apakah perbuatan pemerintah sudah cukup optimal mengatasi kejadian tersebut (konteks saat). Dalam bahasa hukum administrasi, peradilan dalam melakukan *judicial review* suatu kasus hanya boleh dalam logika soliter atau terbatas pada konteks pra dan saat saja. Hakim tidak boleh mempertimbangkan aneka perubahan keadaan yang terjadi dalam putusannya; hal ini disebut dengan istilah *ex tunc*.[74] Hal ini berbeda jika proses *review* masih dalam tahap *administrative review*, pejabat administrasi dalam mengambil keputusan justru wajib memperhatikan aneka perubahan keadaan yang terjadi dalam mengambil keputusan; hal ini disebut dengan *ex-nunc*.[75]

Problem *kedua,* dari logika *ratio decidendi* hakim PK adalah, hakim terkesan *cherry picking* atau setidaknya tidak cermat dan langsung meyakini argumentasi dari narasi yang menguntungkan tergugat/pemerintah saja. Hakim tampak puas dengan argumentasi tergugat bahwa salah satu orang yang meninggal akibat Karhutla ternyata bukan karena asap/ISPA, tapi karena tumor yang dideritanya. Hakim juga langsung puas menyandarkan pada poin ini guna mendukung putusan bahwa pemerintah tidak bersalah. Padahal sikap ini tidak *cover both sides* dan tidak proporsional karena tampak mengabaikan fakta yang sudah divalidasi oleh hakim pada tingkat *judex factie* yang diyakini lebih rigid dalam memeriksa fakta lapangan. Sekedar mengingatkan, putusan

74 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*: *Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm 121-3

75 Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*: *Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm 121-3

tersebut telah mengkonfirmasi fakta dimana ada empat orang meninggal dan ribuan orang terkena ISPA akibat Karhutla Kalimantan. Bagaimana kematian tiga orang lain, dan sakitnya ribuan orang? Jika hakim PK tidak mempertimbangkan itu maka apakah itu merupakan sikap yang fair dan proporsional? Sehingga putusan PK ini memberikan kesan bahwa MA bukan hanya tampak sungkan berseberangan dengan eksekutif; namun juga bersikap tidak profesional dengan tidak menunjukan sikap imparsial dan tidak cermat, dan mengambil putusan yang menguntungkan pemerintah.

Pada kasus pemadaman internet Papua, penulis menilai bahwa putusan ini dapat diapresiasi namun juga tetap dapat dikritisi. Dapat diapresiasi karena putusan akhirnya tampak pro terhadap HAM khususnya perlindungan hak asasi atas informasi. Walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit, hakim tampak menyinggung pendekatan asas-asas hukum penyelenggaraan negara yang baik, seperti asas proporsionalitas.[76] Sayangnya hakim tidak menguraikan secara lugas apa dan bagaimana parameter asas proporsionalitas ini jika dikaitkan dengan kasus ini. Namun, secara implisit, pembaca akan menangkap bahwa hakim seolah menyatakan bahwa tindakan pemerintah memadamkan akses internet adalah tindakan yang tidak proporsional; pemerintah seharusnya bisa memblokir secara parsial para individu penyebar *hoax*, dan bukan memadamkan internet secara keseluruhan. Kekurangtegasan ini tampaknya memang masih menjadi pekerjaan rumah para hakim, karena pada riset yang lain mengindikasikan bahwa hakim Peratun terkadang malah rancu antara asas proporsionalitas dengan asas kecermatan atau asas perlakuan yang sama.[77]

Selain apresiasi, putusan tentang pemadaman internet Papua juga tetap dapat dikritisi. *Ratio decidendi* putusan tidak tampak tegas mengirimkan pesan pelarangan pemerintah untuk memutuskan akses informa-

76 Pasal 3 angka 5 UU 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi Kolusi Nepotisme

77 Cekli Setya Pratiwi, Christina Yulita, Fauzi, Shinta Ayu Purnamawati, *Penjelasan Hukum Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)*, (Jakarta: CILC dan LeIP), hlm 41.

si masyarakat. Hakim lebih terlihat fokus pada isu formil, yakni pembatasan itu boleh dilakukan sepanjang ada penetapan status bahaya dahulu oleh Presiden.

Sebelum penulis menyampaikan analisa putusan tentang penunjukan 88 penjabat kepala daerah, untuk alasan transparansi, penulis merasa berkewajiban untuk menyampaikan kepada pembaca bahwa penulis kebetulan juga merupakan ahli yang dihadirkan oleh LBH Jakarta pada kasus ini. Namun penulis berupaya untuk menilai putusan ini dengan seobjektif mungkin, sbb.

Di satu sisi, penulis masih dapat memaklumi *ratio decidendi* majelis hakim yang menilai bahwa tiga penggugat individu dalam kasus ini tidak tampak memiliki kepentingan langsung untuk mengajukan gugatan. Boleh jadi ini karena cara pandang dalam memaknai kepentingan langsung sebagaimana di Pasal 1365 BW - sebagaimana disinggung di awal tulisan ini. Namun hakim seharusnya juga perlu melihat kepentingan dalam parameter hukum yang lebih luas dan berurusan dengan nilai nilai kepublikan - seperti kepentingan untuk memastikan konsep negara hukum, kepentingan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, dlsb.

Selain itu, penulis juga masih bisa memaklumi jika majelis hakim mempermasalahkan dimana ketiga penggugat "hanyalah" warga Jakarta; padahal penggugat mendalilkan untuk menggugat penunjukan penjabat kepala daerah di 87 wilayah lain di luar Jakarta. Tampaknya memang tidak mudah mencari individu yang pas yang bisa bertindak sebagai penggugat yang merepresentasikan seluruh wilayah. Namun sekali lagi, makna kepentingan langsung ini penting untuk didiskusikan ulang. Bagi penulis, masalah penunjukan penjabat tanpa ada aturan pelaksana yang jelas sudah merupakan *self-evident*; tidak perlu lagi diterangkan panjang lebar karena seperti mengabarkan bahwa mentari terbit dari timur. Sudah sepatutnya diketahui oleh "hakim dianggap tahu akan hukum".[78] Apalagi di aneka media telah ramai memberitakan dimana

78 Itu sebab Pengadilan tidak boleh menolak perkara dengan alasan aturan hukum tidak ada atau tidak jelas. Lihat Pasal 10 UU 48/2009 tentang Kekuasaan

terdapat aneka pihak yang menyampaikan keluh kesahnya terhadap penunjukan penjabat kepala daerah, dan keluhan itu terjadi di aneka penjuru tanah air.

Penulis juga menilai bahwa penggugat keempat - Perludem - tampak memiliki alas hak yang kuat sebagai lembaga yang *concern* dengan urusan pemilihan pejabat daerah dan memperjuangkan demokrasi. Sayangnya, hakim Peratun pada kasus ini tidak tampak menjelaskan secara eksplisit mengapa *legal standing* Perludem tidak tampak diakui. Hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah hakim sengaja menghindar untuk menjelaskan isu ini dengan gamblang karena bingung bagaimana cara menolak *legal standing* Perludem? Padahal Perludem sudah berulang kali menggugat konstitusionalitas norma di suatu UU di MK, dan MK tidak mempermasalahkan *legal standing* Perludem. Bahkan pada putusan MK No 80/PUU-XX/2022 sebagian tuntutan Perludem yang menguji konstitusionalitas norma Pasal 187 ayat 5, 189 ayat 5, dan lampiran III dan IV UU Pemilu dikabulkan oleh MK.

Ketidakjelasan rasionalisasi majelis hakim pada kasus ini berarti telah melanggar asas transparansi berupa *duty to give reason*.[79] Benar bahwa ini adalah asas yang (awalnya) berkembang untuk badan publik pada cabang kekuasaan negara eksekutif. Namun mengingat tindakan atau keputusan eksekutif yang tidak transparan akan diadukan oleh individu kepada Komisi Informasi Publik dan dapat dimohonkan banding ke Peradilan,[80] maka sudah sepatutnya Peradilan juga menjalankan

---

Kehakiman.

79 Pasal 3 huruf a dan e UU 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Sebagai perbandingan dapat mencermati putusan *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food* di Inggris: "[...] if he does not give any reasons for his decision it may be, if the circumstances warrant it, that a court may be at liberty to come to the conclusion that he had no good reason for reaching that conclusion." Lihat: katherine Thompson dan Brian Jones, "Administrative Law in the United Kingdom" di R.J.G.H. Seerden (Ed). 2007. *Administrative law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, (Antwerpen: Intersentia), hlm. 273.

80 Pasal 47 sd 49 UU 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

duty to give reason dalam memutus perkara. Jika tidak, maka kepercayaan publik akan tergerus.[81]

Selain itu, hakim PTUN Jakarta pada kasus penunjukan 88 penjabat kepala daerah tidak tampak meyakinkan karena *cherry picking* dalam mengutip pertimbangan putusan MK. Bagian yang menguatkan - bagian yang membolehkan pemerintah pusat untuk melakukan penunjukan penjabat kepala daerah - dikutip; namun pertimbangan putusan MK yang meminta pemerintah mengeluarkan aturan pelaksana untuk menjamin legalitas, prosedur, dan keteraturan penunjukan penjabat kepala daerah tidak dikutip.

Mengingat penulis pernah turut hadir sidang sebagai ahli, maka penulis memiliki keyakinan bahwa majelis hakim sepatutnya mengetahui mengenai pertimbangan putusan MK yang meminta pemerintah mengeluarkan aturan pelaksana dalam menunjuk penjabat kepala daerah tersebut. Hal ini bukan saja karena secara eksplisit itu terbadankan dalam gugatan penggugat, tapi juga memang didiskusikan secara intens ketika LBH Jakarta selaku kuasa hukum penggugat menghadirkan penulis dan Bivitri Susanti - dosen HTN STHI Jentera - selaku ahli. Bivitri misalnya diminta menjelaskan kekuatan hukum pertimbangan MK, dan menyatakan pada intinya bahwa pertimbangan tersebut sifatnya mengikat walaupun bukan amar putusan.

Penulis juga menegaskan esensi yang sama dimana arahan MK untuk menerbitkan aturan pelaksana tersebut esensial untuk menghindari diskresi pemerintah pusat yang terlampau luas. Hakikat diskresi adalah memberikan ruang fleksibilitas untuk memastikan agar keputusan yang diambil bisa lebih tepat untuk diterapkan pada masalah yang karakteristiknya variatif.[82] Namun, isu pemerintahan disini bukan sedang menghadapi konteks permasalahan atau isu hukum yang berbeda beda; isu hukumnya sama, yakni: pemerintah perlu menunjuk penjabat

81 Stephan Grimmelijkhuijsen, S. 2012, Transparency and Trust: An experimental study of online disclosure and trust in government, (Utrecht: Utrecht School of Government), hlm. 245.

82 Carol Harlow dan Richard Rawlings, *Law and Administration* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), hlm. 190-202.

kepala daerah untuk sementara waktu hingga pilkada serentak. Maka, yang diperlukan juga bukan fleksibilitas, melainkan kejelasan "*rule of the game*" yang diterapkan secara konsisten sehingga dapat diuji akuntabilitas atas keputusan yang lahir dari aturan pelaksana tersebut. Bahkan dapat dikatakan bahwa aturan pelaksana ini sejatinya untuk menjalankan amanat Pasal 1 ayat 3 konstitusi: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Secara konseptual, elemen negara hukum adalah:[83] (i) pemerintah harus dibatasi oleh hukum; (ii) hukum harus tertulis dan dapat diprediksikan kalkulasinya; (iii) bukan orang yang mengatur sistem, melainkan hukum. Maka, aturan main tersebut esensial untuk meminimalisir kemungkinan pemerintah pusat memilih figur berdasarkan parameter yang tidak objektif atau berdasarkan kedekatan personal yang mengindikasikan bukan hukum yang mendesain sistem pemilihan penjabat kepala daerah, tapi oranglah yang mengatur siapa yang akan menjadi penjabat kepala daerah.

Dengan situasi persidangan sebagaimana diatas, maka majelis hakim kasus ini tidak mungkin tidak mengetahui bahwa ada *ratio decidendi* putusan MK yang mengamanatkan Pemerintah pusat untuk membentuk regulasi turunan dalam menunjuk penjabat kepala daerah. Absennya alasan untuk tidak mengindahkan *ratio decidendi* putusan MK diatas juga perlu menjadi perhatian. Itu sebab penulis menyayangkan putusan hakim PTUN Jakarta di kasus ini.

3. Analisis atas respon pemerintah

Setelah mengapresiasi dan mengkritisi putusan peradilan dengan segenap pertimbangan hukum pada empat kasus diatas, penulis akan beralih mencermati respon pemerintah pada masing masing kasus.

Disayangkan ketika pemerintah memilih bersikap defensif pada kasus karhutla Kalimantan. Namun walau pemerintah akhirnya menang di tahap PK, pemerintah juga tidak bisa dianggap berpangku tangan dengan tidak melakukan perbaikan. Misalnya, Kementerian LHK

83 Brian Z. Tamanaha, "The history and elements of the rule of law", Singapore Journal of Legal Studies, 2012, hlm. 236.

mengeluarkan Permen LHK No 28/2021 mengenai Sekat Bakar; ini adalah jalur penyekat untuk mencegah atau mengurangi kemungkinan kebakaran yang lebih luas. Bahkan ada aturan yang lahir bahkan sebelum putusan tingkat pertama karhutla Kalimantan, yakni Permen LHK No P.32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Namun perlu dicermati ulang apakah seluruh tuntutan penggugat juga telah terakomodir ataukah belum, mengingat mungkin saja esensi tuntutan penggugat tidak dibadankan di aneka PP sesuai tuntutan, namun esensinya diserap di aneka peraturan lainnya seperti Permen diatas.

Belum diketahui sampai sejauh mana pemerintah menindaklanjuti permintaan evaluasi perizinan para pihak yang diduga terlibat di Karhutla. Namun, mengenai jumlah lahan yang terbakar, tampak terjadi tren positif (menurunnya jumlah lahan yang terbakar) secara signifikan setelah dilangsungkannya gugatan masyarakat dan putusan pengadilan tingkat pertama yang memenangkan gugatan tersebut. Pada tahun 2015, jumlah hutan yang terbakar adalah 2,6 juta hektar, sedangkan pada 2016 menurun menjadi 438 ribu hektar.[84] Pada tahun 2019, jumlah lahan yang terbakar adalah 1,6 juta, lalu menurun drastis menjadi 270 ribu hektar di 2020.[85] Namun setelah itu, trend lahan yang terbakar tampaknya kembali mengalami peningkatan, karena luas lahan yang terbakar naik menjadi 355 hektar di 2021; walaupun ada dua catatan atas hal ini: (i) kenaikan ini tetap jauh lebih kecil dibandingkan kejadian tahun 2019; dan (ii) peningkatan lahan yang terbakar bukan terjadi di Kalimantan, melainkan di NTT dan NTB.[86] Kecenderungan negatif

84 Viva Budy Kusnandar, "Berapa Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia?", *Katadata*, September 16, 2019, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/16/berapa-luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-di-indonesia

85 Vika Azkiya Dihni, "Luas Kebakaran Hutan dan Lahan RI bertambah 19% pada 2021", *Katadata,* Januari 11, 2022, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/11/luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-ri-bertambah-19-pada-2021

86 Vika Azkiya Dihni, "Luas Kebakaran Hutan dan Lahan RI bertambah 19% pada 2021", *Katadata,* Januari 11, 2022, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/11/luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-ri-bertambah-19-

ini juga berlanjut di tahun 2023 karena jumlah titik yang terbakar (*hotspot*) di awal tahun 2023 naik 29% jika dibandingkan awal tahun 2022.[87] Adapun mengenai tuntutan penggugat mengenai pendirian RS Paru di Kalimantan Tengah, tidak tampak terlihat adanya indikasi pemerintah menindaklanjuti tuntutan penggugat tersebut.[88] Singkatnya, walaupun gugatan masyarakat pada kasus karhutla Kalimantan kalah di tingkat PK, dan meskipun putusan hakim PK perlu dikritisi sebagaimana diatas; namun tidak perlu diartikan bahwa ikhtiar masyarakat dalam melakukan gugatan tersebut sia-sia. Terlihat di atas tetap ada aneka dampak positif yang terjadi, walau agaknya belum seideal tuntutan awal penggugat.

Pada kasus pemadaman internet Papua, pemerintah awalnya menyatakan banding. Namun belakangan niat tersebut dibatalkan dan memutuskan untuk menerima putusan ini. Staf khusus Presiden untuk urusan hukum, Dini Purnowo, menyampaikan bahwa alasan pemerintah membatalkan rencana banding karena putusan ini sifatnya hanya deklaratif sehingga lebih baik pemerintah fokus pada hal yang lebih penting seperti penanganan pandemi Covid-19.[89]

Pada kasus normalisasi kali Mampang, Pemprov DKI awalnya mengajukan banding.[90] Namun kemudian Pemprov DKI memilih untuk

---

pada-2021

87 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Menkopolhukam Minta Semua Pihak Bersiap Atasi Karhutla tahun 2023", Januari 21, 2023, https://ppid.menlhk.go.id/berita/infografis/7005/menkopolhukam-minta-semua-pihak-bersiap-atasi-karhutla-tahun-2023

88 Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan, "Sistem Informasi Rumah Sakit", https://sirs.kemkes.go.id/fo/home/dashboard_rs?id=0; https://dinkes.kalteng.go.id/rumah-sakit/

89 Sasmito Madrim, "Presiden Batalkan Banding Putusan Blokir Internet Papua", VOA Indonesia, Juni 22, 2020, https://www.voaindonesia.com/a/presiden-batalkan-banding-putusan-blokir-internet-papua-/5472128.html; Lihat juga: Tim detikcom, "pemerintah Batal Ajukan Banding atas Vonis Kasus Blokir Internet Papua", *Detik,* Juni 21, 2020, https://news.detik.com/berita/d-5062296/pemerintah-batal-ajukan-banding-atas-vonis-kasus-blokir-internet-papua?single=1

90 Singgih Wiryono, "Pemprov DKI Banding Putusan PTUN terkait Kali Mampang", *Kompas,* Maret 09, 2022, https://megapolitan.kompas.com/

mentaati putusan dan melakukan normalisasi kali dan pembangunan turap Mampang.[91]

Pada kasus penunjukan 88 penjabat kepala daerah, menjadi belum pas untuk mengevaluasi respon pemerintah terhadap putusan peradilan, karena hakim memberikan putusan yang menguntungkan untuk pemerintah dan ini baru putusan tingkat pertama. Namun, terlepas dari itu, relevan untuk mencatat bahwa setidaknya salah satu tergugat (Kemendagri) telah berdusta atau setidak tidaknya ingkar pada publik. Ketika penunjukan pejabat daerah di beberapa tempat menghasilkan polemik, wartawan Kompas menanyakan aturan turunan yang menjadi amanat Putusan MK. Kala itu, Kapuspen Mendagri Beni Irawan menyatakan bahwa draft aturan turunan akan berbentuk Permendagri dan saat ini telah mencapai 90%; diestimasikan akan selesai sebelum bulan Agustus 2022.[92] Namun hingga tahun berganti ke 2023,[93] bahkan hingga tulisan ini dibuat - Juli 2023 - aturan tersebut tidak pernah tampak. Pemerintah juga mengesampingkan laporan hasil akhir pemeriksaan yang dikeluarkan oleh Ombudsman yang intinya meminta Mendagri untuk mengeluarkan aturan pelaksana sebagaimana pertimbangan MK.[94]

---

read/2022/03/09/12111701/pemprov-dki-banding-putusan-ptun-terkait-pengerukan-kali-mampang-ini?page=all

91 Hedi Basri, "Kali Mampang Akhirnya Dikeruk, Buntut Gugatan 7 Warga Korban Banjir Terhadap Anies", *Kompas.tv*, Februari 19, 2022, https://www.kompas.tv/nasional/262983/kali-mampang-akhirnya-dikeruk-buntut-gugatan-7-warga-korban-banjir-terhadap-anies?page=all; lihat juga Yunita Amalia, "Usai Putusan PTUN, Pemprov DKI Langsung Keruk Kali Mampang", Merdeka, Februari 18, 2022, https://www.merdeka.com/jakarta/usai-putusan-ptun-pemprov-dki-langsung-keruk-kali-mampang.html

92 Dian Dewi Purnamasari, "Aturan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Rampung Sebelum Agustus", Kompas, Juli 13, 2022, https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/13/aturan-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-rampung-sebelum-agustus

93 Dian Dewi Purnamasari, "Tahun Berganti, Aturan Penunjukan Penjabat Kepala Daerah tak juga Terwujud", Kompas, Januari 6, 2023, https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/01/04/tahun-berganti-aturan-penunjukan-penjabat-kepala-daerah-tak-juga-terwujud

94 Dewi Nurita, "Ombudsman tegaskan aturan PJ Kepala Daerah harus lewat PP",

PENUTUP

Dari keempat kasus yang dibahas, Pemerintah tampak defensif pada kasus karhutla Kalimantan dengan terus melakukan banding, kasasi dan peninjauan kembali. Adapun pada kasus pemadaman internet Papua dan normalisasi kali Mampang, pemerintah tampak akomodatif/responsif dalam menindaklanjuti putusan peradilan yang esensinya menghukum pemerintah. Pada kasus karhutla Kalimantan, pemerintah selalu kalah di tingkat sebelumnya, namun menang di tingkat PK dengan *ratio decidendi* hakim yang tidak meyakinkan, karena tidak *cover both sides*, dan hakim melakukan evaluasi dengan paradigma *ex-nunc*, dan bukan *ex-tunc*. Pun demikian, walaupun *ending*-nya seperti itu, bukan berarti bahwa gugatan ini tidak bermakna dan nir-manfaat. Telah dijelaskan bahwa ada aneka perbaikan yang dilakukan pemerintah yang sejalan dengan tuntutan penggugat. Walaupun ada pula yang tidak atau belum ditindaklanjuti.

Tidak diketahui secara presisi sejauh mana dampak kasus pemadaman internet Papua. Komunikasi informal penulis dengan ASN yang menangani isu hukum di Kominfo menyiratkan bahwa Kementerian belajar dari putusan Peratun itu dan akan bersikap lebih hati-hati. Namun di sisi lain, penelusuran penulis di jaringan dokumentasi dan informasi hukum Kominfo mengindikasikan bahwa tidak ada aturan hukum baru pasca putusan pemadaman internet Papua yang bernama pembatasan atau penghentian layanan internet.

Pada kasus normalisasi kali Mampang, gugatan masyarakat dan putusan peratun berhasil mempengaruhi pengambilan kebijakan. Sedangkan pada kasus penunjukan 88 penjabat kepala daerah, belum dapat dianalisis karena PTUN Jakarta menyatakan tidak menerima gugatan masyarakat. Catatan yang dapat diberikan untuk respon pemerintah bukan pada sikap pemerintah setelah putusan peradilan, tapi sikap pemerintah sebelum kasus ini ditangani di PTUN. Pemerintah

---

Tempo, Agustus 4, 2022, https://nasional.tempo.co/read/1619346/ombudsman-tegaskan-aturan-pj-kepala-daerah-harus-lewat-pp

tampak abai terhadap kritik publik, juga dapat dianggap berdusta atau setidaknya ingkar janji karena menyatakan akan menyelesaikan aturan pelaksana penunjukan penjabat kepala daerah pada bulan Agustus 2022, namun hingga tulisan ini dibuat 2023 tidak juga lahir.

Adapun jawaban atas rumusan masalah kedua mengenai pembelajaran yang dapat dipetik serta hal-hal yang perlu dipertimbangkan dari keempat kasus ini adalah sbb. Dari putusan karhutla Kalimantan, pemadaman internet Papua, juga normalisasi kali Mampang dapat diindikasikan bahwa hakim *judex facti* lebih tampak berani atau tidak sungkan untuk berseberangan dengan pemerintah. Kasus karhutla Kalimantan juga mengindikasikan bahwa Hakim MA (hakim kasasi) lebih menggunakan tone yang lembut terhadap pemerintah, bahkan hakim PK memberikan putusan yang memenangkan pemerintah, padahal nalar putusannya patut dipertanyakan secara konseptual.

Dari putusan pemadaman internet Papua dan putusan penunjukan 88 penjabat kepala daerah terindikasi bahwa hakim tampak *concern* pada isu formil - prosedural yang pada derajat tertentu dapat dipertanyakan esensinya karena tidak cocok pada isu substantif. Putusan pemadaman internet Papua juga menunjukkan bahwa pemadaman internet seharusnya didahului oleh penetapan keadaan bahaya oleh Presiden. Sehingga, sekalipun putusan ini memenangkan penggugat, putusan ini juga berpeluang dimaknai bahwa pemerintah di masa mendatang boleh memutus akses internet masyarakat jika sudah didahului dengan penetapan tersebut. Adapun pada putusan penunjukan 88 penjabat kepala daerah, hakim tampak lebih risau pada *legal standing* penggugat I, II dan III, daripada risau dengan potensi politisasi dan kesewenang wenangan Pemerintah pusat dalam melakukan penunjukan penjabat kepala daerah. Hakim juga tidak menjelaskan posisinya atas penggugat IV yang notabene berbentuk LSM dan pernah diterima *legal standing*-nya di MK.

Sehingga, jika memungkinkan, strategi advokasi yang perlu dipertimbangkan oleh gerakan masyarakat sipil adalah memastikan agar gugatan masyarakat melalui skema PMH oleh pemerintah dapat menang atau berhasil di pengadilan tingkat pertama. Lalu dapat dipertimbangkan

agar masyarakat langsung mempersuasi Pemerintah untuk menindaklanjuti putusan tersebut. Lebih dari itu, gerakan masyarakat sipil perlu berhati hati pada isu formil - prosedural seperti *legal standing* dan kepentingan langsung untuk menggugat. Mungkin karena hakim Peratun masih terpengaruh dengan logika hukum Perdata berbasis Pasal 1365 BW. Suatu hal yang perlu menjadi refleksi kritis oleh Peradilan dan pemerhati Peradilan. Gerakan masyarakat sipil juga perlu waspada karena isu substantif yang diperkarakan masyarakat yang argumentasinya kuat, ternyata oleh hakim Peratun - pada gugatan penunjukan 88 penjabat kepala daerah - tidak mengundang putusan yang pro pada masyarakat penggugat; putusan justru berisi *ratio decidendi* yang mengutip putusan MK secara *cherry picking*.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa temuan ini dapat dianggap riset awal yang berbasis empat kasus. Temuan ini penting sebagai pijakan, namun tetap perlu ada riset lanjutan untuk meneguhkan atau mungkin malah mengkalibrasi aneka indikasi yang telah berhasil disimpulkan dalam tulisan ini.

Daftar Pustaka

Ady Thea, "Koalisi: Putusan PK Kasus Karhutla Kalteng 2015 Memprihatinkan", Hukumonline, November 21, 2022, https://www.hukumonline.com/berita/a/koalisi--putusan-pk-kasus-karhutla-kalteng-2015-memprihatinkan-lt637b021d858d4/

Agung Pambudhy, "Foto: Penurapan Anak Sungai Bekasi Untuk Cegah Longsor", Juli 30, 2021, https://news.detik.com/foto-news/d-5663158/penurapan-anak-sungai-bekasi-untuk-cegah-longsor/2

Andi Hartik, "Mahasiswa Papua Terlibat Bentrok dengan Warga di Kota Malang", *Kompas*, Agustus 15, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/08/15/19580391/mahasiswa-papua-terlibat-bentrok-dengan-warga-di-kota-malang?page=all

ASh, "Karya Sang Pelopor Hukum PTUN", *Hukumonline,* September, 06, 2006, https://www.hukumonline.com/berita/a/karya-sang-pelopor-hukum-ptun--lt4e65d228bfb79/?page=all

Brian Z. Tamanaha, "The history and elements of the rule of law", Singapore Journal of Legal Studies, 2012.

Carol Harlow dan Richard Rawlings, *Law and Administration* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

Cekli Setya Pratiwi, Christina Yulita, Fauzi, Shinta Ayu Purnamawati, *Penjelasan Hukum Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)*, (Jakarta: CILC dan LeIP).

CNN Indonesia, "Kronik Rusuh Papua, dari Malang menjalar ke Makassar", *CNN Indonesia*. Agustus 20, 2019, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190819200236-20-422845/kronik-rusuh-papua-dari-malang-menjalar-hingga-makassar

Dewi Nurita, "Ombudsman tegaskan aturan PJ Kepala Daerah harus lewat PP", *Tempo,* Agustus 4, 2022, https://nasional.tempo.co/read/1619346/ombudsman-tegaskan-aturan-pj-kepala-daerah-harus-lewat-pp

Dian Dewi Purnamasari, "Aturan Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Rampung Sebelum Agustus", *Kompas*, Juli 13, 2022, https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/13/aturan-pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-rampung-sebelum-agustus

Direktorat Jenderal Pelayanan Kesehatan, "Sistem Informasi Rumah Sakit", https://sirs.kemkes.go.id/fo/home/dashboard_rs?id=0

Enrico Simanjuntak, "Perkara Advokasi Publik pasca Berlakunya Undang Undang Administrasi Pemerintahan" di Paskalina Oktavianawati (Ed), *Perdebatan Hukum Administrasi: Sebuah Kompilasi Artikel Hukum Administrasi* (Bekasi: Gramata Publishing, 2018).

Enrico Simanjuntak, "Perkara Fiktif Positif dan Permasalahan Hukumnya", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol 6, No 3 (November 2017): 379-392, DOI : 10.25216/JHP.6.3.2017.379-398

Fitria Chusna Farisa, "Pemilu dan Pilkada Serentak 2024: Alasan, Urgensi dan Tantangan", Juni, 02, 2022, https://nasional.kompas.com/read/2022/06/02/14514481/pemilu-dan-pilkada-serentak-2024-alasan-urgensi-dan-tantangan

Hedi Basri, "Kali Mampang Akhirnya Dikeruk, Buntut Gugatan 7 Warga Korban Banjir Terhadap Anies", *Kompas.tv*, Februari 19, 2022, https://www.kompas.tv/nasional/262983/kali-mampang-akhirnya-dikeruk-buntut-gugatan-7-warga-korban-banjir-terhadap-anies?page=all

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*: *Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996)

Katherine Thompson dan Brian Jones, "Administrative Law in the United Kingdom" di R.J.G.H. Seerden (Ed). 2007. *Administrative law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, (Antwerpen: Intersentia)

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Menkopolhukam Minta Semua Pihak Bersiap Atasi Karhutla tahun 2023", Januari 21, 2023, https://ppid.menlhk.go.id/berita/infografis/7005/menkopolhukam-minta-semua-pihak-bersiap-atasi-karhutla-tahun-2023

M. Yusuf Manurung, "Ini alasan Pemerintah Sempat Blokir Internet Papua", *Tempo*, Juni 4, 2020, https://nasional.tempo.co/read/1349449/ini-alasan-pemerintah-sempat-blokir-internet-papua

Muhammad Adiguna Bimasakti, *Perbuatan Melawan Hukum (PMH) oleh Pemerintah/Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD) Dari Sudut Pandang Undang Undang Administrasi Pemerintahan* (Yogyakarta: Deepublish, 2018)

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No 02/2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (Onrechtmatige Overheidsdaad)

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No 06/2018 tentang Pedoman

Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif

Pradipta Pandu, "Proses Peninjauan Kembali Presiden atas Vonis Karhutla Dinilai Tidak Transparan", Kompas, November 19, 2022, https://www.kompas.id/baca/humaniora/2022/11/19/proses-peninjauan-kembali-presiden-atas-vonis-karhutla-dinilai-tidak-transparan

Putusan MK No 67/PUU-XIX/2021

Putusan 205/G/TF/2021/PTUN-JKT

Putusan No 18/Pdt.G/LH/2016/PN Plk

Putusan No 3555 K/Pdt/2018

Putusan No 36/PDT/2017/PT PLK

Putusan No 422/G/TF/2022/PTUN JKT

Putusan No 980 PK/Pdt/2022

Putusan No.230/G/TF/2019/PTUN-JKT

Rachmawati, "Kaleidoskop 2019: Kerusuhan di Papua, Buntut Kasus Rasial dan Hoaks", *Kompas*, Desember 26, 2019, https://regional.kompas.com/read/2019/12/30/07000031/kaleidoskop-2019--kerusuhan-di-papua-buntut-kasus-rasial-dan-hoaks?page=all

Rosa Agustina, "Perbuatan Melawan Hukum" pada Rosa Agustina, Suharnoko, Hans Nieuwenhuis, dan Jaap Hijma, *Hukum Perikatan (Law of Obligations)* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012).

Rosa Agustina, Suharnoko, Hans Nieuwenhuis, dan Jaap Hijma, *Hukum Perikatan (Law of Obligations)* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012).

Sasmito Madrim, "Presiden Batalkan Banding Putusan Blokir Internet Papua", VOA Indonesia, Juni 22, 2020, https://www.voaindonesia.com/a/presiden-batalkan-banding-putusan-blokir-internet-papua-/5472128.html;

Singgih Wiryono, "Pemprov DKI Banding Putusan PTUN terkait Kali Mampang", *Kompas,* Maret 09, 2022, https://megapolitan.kompas.com/read/2022/03/09/12111701/pemprov-dki-banding-putusan-ptun-terkait-pengerukan-kali-mampang-ini?page=all

Sudikno Mertokusumo, "Gugatan Actio Popularis dan Batas Kewenangan Hakim", *Hukumonline*, November, 27, 2006, https://www.hukumonline.com/berita/a/gugatan-actio-popularis-dan-batas-kewenangan-hakim-hol15774?page=all

Stephan Grimmelijkhuijsen, S. 2012, Transparency and Trust: An experimental study of online disclosure and trust in government (Utrecht: Utrecht School of Government).

Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014 (cetak ulang dari naskah 1957)).

Supandi, *Hukum Peradilan Tata Usaha Negara* (Bandung: Alumni, 2016).

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No 04/ 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

Tim detikcom, "pemerintah Batal Ajukan Banding atas Vonis Kasus Blokir Internet Papua", *Detik,* Juni 21, 2020, https://news.detik.com/berita/d-5062296/pemerintah-batal-ajukan-banding-atas-vonis-kasus-blokir-internet-papua?single=1

Tim Redaksi Kamus Bahasa Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008).

Undang-Undang 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang No 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi Kolusi Nepotisme.

Undang-Undang No 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang No 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Vika Azkiya Dihni, "Luas Kebakaran Hutan dan Lahan RI bertambah 19% pada 2021", *Katadata,* Januari 11, 2022, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/11/luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-ri-bertambah-19-pada-2021

Viva Budy Kusnandar, "Berapa Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia?", *Katadata*, September 16, 2019, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/16/berapa-luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-di-indonesia

Yunita Amalia, "Usai Putusan PTUN, Pemprov DKI Langsung Keruk Kali Mampang", *Merdeka*, Februari 18, 2022, https://www.merdeka.com/jakarta/usai-putusan-ptun-pemprov-dki-langsung-keruk-kali-mampang.html

Model Harmonisasi Partisipasi Publik dalam Legislasi Tripartit

Rizki Emil Birham
Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI

Asrul Ibrahim Nur
University of Debrecen, Géza-Marton Doctoral School of Legal Studies

PENDAHULUAN

Keterlibatan publik dalam proses legislasi adalah sebuah keniscayaan dalam sebuah negara demokrasi. Tujuan utama dari adanya partisipasi publik dalam legislasi adalah untuk meningkatkan kualitas dan legitimasi suatu produk hukum yang nantinya akan mengatur kepentingan publik.[1] Sebagai sebuah negara yang mentahbiskan dirinya sebagai negara hukum dan demokrasi, maka partisipasi publik di Indonesia secara ideal menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan undang-undang. Namun demikian, secara faktual pelibatan publik dalam ruang legislasi belum mendapatkan tempat yang layak. Hal ini setidaknya terlihat dari pertimbangan hakim konstitusi dalam putusannya yang terkini.

1 Mario Ianniello et al., "Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review," *Public Management Review* 21, no. 1 (2019): 1, https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang dibacakan pada 25 November 2021 menekankan harus dipenuhinya partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang sebagai bentuk perwujudan kedaulatan rakyat dan hak-hak konstitusional warga negara. Dalam pertimbangan hukum putusan, dikemukakan bahwa partisipasi publik bertujuan untuk memperkuat analisis, pertimbangan, legitimasi, dan tanggung jawab dalam proses legislasi untuk menghasilkan produk legislasi sekaligus parlemen yang akuntabel, transparan, inklusif, representatif, dan berkualitas. Lebih lanjut, partisipasi publik perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) setidaknya dengan memenuhi tiga prasyarat yaitu:

"Pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang telah diuraikan pada pertimbangan hukum di atas, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (meaningful participation) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden."[2]

2 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (2020), kursif dari penulis.

Pertimbangan hukum tersebut menjadi *ratio decidendi* atau alasan yang menentukan untuk diambilnya suatu putusan yang dirumuskan dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam Pokok Permohonan poin 2, 3, 4, dan 5 yang pada intinya memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan pembentukan undang-undang.[3]

Menindaklanjuti putusan tersebut, dibentuklah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13/2022). Hal ini terkonfirmasi dalam Penjelasan Umum UU 13/2022 yang menyatakan sebagai berikut:

"Penataan dan perbaikan dalam Undang-Undang ini selain merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, juga sebagai penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan."

Partisipasi publik yang telah diatur dalam Bab XI, Pasal 96, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) ikut menjadi pasal yang diubah dalam UU 13/2022.[4] Pasal dimaksud yang semula terdiri atas 4 (empat) ayat, bertambah menjadi 9 (sembilan) ayat. Selain itu, juga terdapat penguatan substansi partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengikat 3 (tiga) lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Presiden sebagaimana amanat Pasal 96 ayat (9) UU 13/2022 yang mengatur bahwa "*Ketentuan lebih lanjut mengenai*

3 Meika Arista, "Kapan Pertimbangan Putusan MK Dikatakan Mengikat dan Tidak Mengikat?," 2019, https://www.hukumonline.com/klinik/a/kapan-pertimbangan-putusan-mk-dikatakan-mengikat-dan-tidak-mengikat-lt5c860ff16a550/.

4 Indonesia, "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" (2011).

partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden".

Sejak diundangkan pada 16 Juni 2022, ketiga peraturan tersebut belum ada yang ditetapkan. Namun terkait substansi pasal dimaksud telah ditetapkan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Peraturan DPR 1/2020),[5] Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib (Peraturan DPD 1/2022),[6] dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Perpres 87/2014) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Perpres 76/2021).[7]

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang diatur secara terpisah masing-masing oleh DPR, DPD, dan Presiden menarik untuk dianalisis guna mengetahui harmonis dan simetris tidaknya partisipasi publik dalam legislasi tripartit berdasarkan peraturan DPR, DPD, dan Presiden yang telah dibentuk. Terlebih jika dikaitkan dengan amanat Pasal 96 ayat (9) UU 13/2022 yang hingga saat ini belum ditindaklanjuti oleh ketiga lembaga negara tersebut sehingga diperlukan rekomendasi konkret berupa gagasan model harmonisasi partisipasi publik sebagai standar bersama bagi ketiga lembaga negara dimaksud untuk diakomodasi dalam peraturan DPR,

5 Indonesia, "Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib" (2020).

6 Indonesia, "Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib" (2022).

7 Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" (2014); Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" (2021).

peraturan DPD, dan peraturan Presiden mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

Studi ini disusun secara sistematis dalam empat bagian yang secara umum terdiri dari pendahuluan, metode penelitian, pembahasan, dan penutup. Bagian pendahuluan akan menjelaskan latar belakang dan permasalahan yang akan berkorelasi dengan bagian selanjutnya yaitu metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini. Pada bagian pembahasan akan dielaborasi mengenai legislasi tripartit, partisipasi publik, dan model harmonisasi yang digagas. Artikel ini akan diakhiri dengan bagian penutup yang akan menyampaikan kesimpulan dan rekomendasi bagi penelitian berikutnya.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang diatur secara terpisah masing-masing oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Terhadap hal tersebut, menarik untuk dianalisis guna mengetahui harmonis dan simetris tidaknya partisipasi publik dalam legislasi tripartit berdasarkan peraturan DPR, DPD, dan Presiden yang telah dibentuk. Terlebih jika dikaitkan dengan amanat Pasal 96 ayat (9) UU 13/2022 yang hingga saat ini belum ditindaklanjuti oleh ketiga lembaga negara tersebut sehingga menjadi logis diperlukan rekomendasi konkret berupa gagasan model harmonisasi partisipasi publik sebagai standar bersama bagi ketiga lembaga negara dimaksud untuk diakomodasi dalam peraturan DPR, peraturan DPD, dan peraturan Presiden mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Terlebih analisis mengenai persoalan dimaksud belum pernah dilakukan pada penelitian-penelitian terdahulu.

PEMBAHASAN

Pada bagian ini akan dibahas dan dielaborasi mengenai konsepsi legislasi tripartit, partisipasi publik, dan akan ditutup dengan kajian mengenai model harmonisasi yang merupakan tawaran solusi bagi permasalahan yang terjadi dalam proses legislasi di Indonesia. Kajian kami berargumentasi bahwa disharmoni mekanisme partisipasi publik dalam proses

legislasi yang melibatkan tiga lembaga negara akan berdampak pada diabaikannya partisipasi publik. Oleh karena itu, sangat penting untuk melakukan harmonisasi untuk menjamin bahwa partisipasi publik melalui kanal-kanal yang disediakan oleh tiga lembaga negara yang terlibat dalam proses legislasi.

1. Legislasi Tripartit: Konstelasi dan Kontroversi

Legislasi tidak lepas dari peran lembaga perwakilan rakyat atau parlemen dengan segala varian bentuknya. Setidaknya di dunia ini terdapat bentuk unikameral dan bikameral yang menunjukkan jumlah kamar dalam parlemen. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Indonesia menganut sistem bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD. Meskipun demikian, kategorisasi sistem parlemen Indonesia sebagai bikameral mengundang perdebatan lebih lanjut karena adanya kamar ketiga yaitu MPR. Eksistensi MPR menambah komplikasi varian bentuk dalam sistem parlemen Indonesia, namun demikian dalam perspektif legislasi maka sistem bikameral cocok untuk disematkan untuk Indonesia.[8]

Pilihan bentuk sistem parlemen berpengaruh terhadap kualitas dan kuantitas legislasi termasuk dalam responsivitas legislator terhadap partisipasi publik.[9] Secara umum mekanisme legislasi Indonesia menggunakan mekanisme dua kamar parlemen secara terbatas. Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 membatasi peran DPD baik itu pengusulan dan pembahasan hanya pada rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang ber-

8 Widayati Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 44, no. 4 (2015): 423, https://doi.org/10.14710/mmh.44.4.2015.415-424.

9 James R Rogers, "The Impact of on Legislative Production," *Legislative Studies Qyarterly XXVIII*, no. November (2003): 509–28; Lawrence Ezrow, Michele Fenzl, dan Timothy Hellwig, "Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion," *American Journal of Political Science* 0, no. 0 (2023): 1–17, https://doi.org/10.1111/ajps.12773.

kaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah pajak, pendidikan, dan agama.

Adopsi mekanisme dua kamar parlemen terbatas dalam pembentukan undang-undang tertentu memperkuat desain konstitusi tentang adanya legislasi tripartit. Bentuk legislasi ini melibatkan DPR, DPD, dan Presiden sebagai pihak yang terlibat dalam membentuk undang-undang dari hulu hingga hilir. Pelibatan DPD dalam pembentukan undang-undang bukan tanpa konstelasi dan kontroversi. Setidaknya DPD telah dua kali melakukan pengujian undang-undang terkait dengan eksistensi lembaganya dalam proses legislasi. Terdapat dua Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu Nomor 92/PUU-X/2012[10] dan Nomor 79/PUU-XII/2014 yang menegaskan bahwa dalam beberapa isu legislasi maka mekanisme tripartit menjadi tidak terelakkan untuk diimplementasikan.

Poin penting yang tercantum dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 adalah bahwa DPD memiliki kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam pengajuan RUU, pembahasan RUU, terlibat dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), dan memberikan pertimbangan terhadap RUU berkaitan dengan bidang yang tercantum dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 juga senafas dengan putusan pendahulunya yang meluruskan kewenangan DPD dalam proses legislasi.[11] Oleh karena itu, dua putusan MK tersebut menegaskan eksistensi legislasi tripartit dalam beberapa bidang sesuai dengan amanat konstitusi.

10 Putusan mengenai perkara pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Putusan ini diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada tanggal 27 Maret 2013.

11 Putusan mengenai perkara pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap.UUD NRI Tahun 1945. Putusan ini diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada tanggal 22 September 2015.

Legislasi Tripartit dalam artikel ini mengacu kepada konstruksi Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan keterlibatan tiga pihak sebagai aktor utama dalam legislasi. Aktor tersebut adalah Presiden, DPR, dan DPD yang secara simetris dan proporsional terlibat dalam legislasi sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Legislasi Tripartit pada isu tertentu merupakan konsekuensi dari dianutnya sistem bikameral terbatas pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945.[12] Meskipun demikian, perlu diakui pada awal implementasinya mekanisme ini menyimpang dari amanat konstitusi. Terbukti dengan adanya dua Putusan MK yang telah disebutkan pada paragraf sebelumnya.

Artikel ini berargumen bahwa setidaknya terdapat tiga alasan legislasi tripartit pada awalnya belum diterapkan. DPD sebagai lembaga yang relatif baru belum mendapatkan format teknis dan baku untuk terlibat dalam proses legislasi. Selanjutnya adalah bahwa DPD sebagai *second chamber* memiliki kedudukan yang lemah jika dibanding dengan DPR dengan perangkat kelembagaan legislasi yang telah lebih dahulu eksis. Argumen terakhir adalah adanya partai politik yang terlembaga dalam fraksi di DPR sebagai tulang punggung dan penentu cepat atau lambatnya proses legislasi. Tiga argumentasi ini mungkin saja masih mengundang perdebatan dan diskusi, namun demikian tidak bisa dipungkiri bahwa Legislasi Tripartit tidak berjalan sesuai dengan amanat konstitusi adalah sebuah fakta hukum yang dilegalisasi oleh undang-undang.

Legislasi tripartit juga lazim dilakukan oleh negara yang menganut bikameral seperti misalnya Amerika Serikat. Pada level supranasional legislasi tripartit juga diimplementasikan oleh Uni Eropa yang melibatkan Council of the European Union (the Council), European Commission, dan European Parliament dalam proses legislasinya. Kontribusi setiap cabang kekuasaan ditentukan oleh konstitusi dan secara implementatif telah dilaksanakan dengan segala kekurangan dan kelebihannya.

12 Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)," *Hukum* 10, no. 23 (2003): 87.

2. Partisipasi Publik: Teori dan Pengaturannya di Indonesia

Bagian ini akan menjelaskan mengenai konsepsi partisipasi publik secara teoritis maupun dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini penting untuk dipahami mengingat partisipasi publik sebagai sebuah konsepsi dan diskursus mengalami perkembangan pemikiran yang cukup signifikan dari waktu ke waktu. Para ahli maupun berbagai institusi mencoba mengungkapkan berbagai model partisipasi publik dengan variasi yang berbeda. Artikel ini berargumentasi bahwa model partisipasi publik dapat digunakan sebagai *good practice* atau juga sebagai alat analisis untuk mengukur keberhasilan partisipasi publik dalam proses legislasi atau perumusan suatu kebijakan publik.

a. Perkembangan Teori Partisipasi Publik

Konsep partisipasi publik telah cukup lama dipelajari oleh ilmuwan sosial dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan. Teori tangga partisipasi yang diungkapkan oleh Sherry Arnstein pada tahun 1969 menjadi model yang paling sering dijadikan rujukan untuk mengukur level partisipasi publik.[13] Arnstein membagi level partisipasi publik dalam tiga derajat partisipasi (non partisipasi, simbolik, dan kontrol warga negara) dan tujuh level variasi karakteristik partisipasi (manipulasi, terapi, meng-informasikan, konsultasi, pemberian kesempatan partisipasi untuk golongan tertentu, kemitraan, delegasi kekuatan, dan kontrol warga negara).

Namun demikian, pada perkembangannya terdapat model lain yang dikemukakan oleh berbagai ahli lainnya. Model tersebut misalnya adalah *RMSOS Framework* yang digunakan oleh Dewan Eropa (Council of Europe). Kerangka kerja ini menggunakan model spektrum yang cukup berbeda dengan model tangga ala Arnstein. Spektrum partisipasi publik dalam *RMSOS Framework* terdiri dari hak, makna, ruang, ke-

13 Sherry R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 216–24, https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388.

sempatan, dan dukungan.[14] Sebagai sebuah spektrum maka secara ideal lima aspek tersebut harus ada untuk mendukung ruang gerak partisipasi publik, jika terdapat salah satu aspek yang tidak mendukung maka partisipasi tersebut akan kehilangan makna dan daya pengaruh partisipasi terhadap pembentukan regulasi.

Model partisipasi publik selanjutnya dikembangkan oleh Sarah C. White yang membuat model analisis partisipasi publik berdasarkan kepentingan (*interests*) yang menghasilkan variasi bentuk, makna, dan fungsi.[15] White membagi partisipasi publik menjadi empat bentuk yaitu nominal, instrumental, representatif, dan transformatif. Bentuk ini kemudian memiliki makna yang berbeda baik dari perspektif pembentuk legislasi maupun penerima manfaat. Bentuk partisipasi nominal bagi pembentuk legislasi adalah sebuah legitimasi karena adanya pelibatan publik dalam jumlah besar, sedangkan dari perspektif publik partisipasi nominal adalah semata keterlibatan dalam proses legislasi. Partisipasi nominal dapat dikatakan sebagai bentuk partisipasi semu yang hanya mengedepankan kuantitas daripada kualitas partisipasi publik.

Selanjutnya adalah bentuk partisipasi yang lebih melihat aspek kepraktisan dan efisiensi biaya, yaitu partisipasi instrumental. Bentuk partisipasi ini baik dari perspektif legislator maupun publik adalah adanya penghematan biaya dan waktu dalam melakukan partisipasi publik. Fasilitas yang digunakan dapat disediakan oleh pembentuk undang-undang atau oleh pihak yang ditunjuk untuk menyediakannya. Penulis berargumen bahwa bentuk partisipasi ini juga termasuk dalam partisipasi semu karena hanya mementingkan adanya instrumen tertentu yang disediakan untuk memberikan ruang partisipasi dengan motif efisiensi biaya dan waktu.

14 Zaneta Goz'dzik-Ormel, *Have your say! Manual on the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*, *Nature*, vol. 410 (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015), 38–43, https://doi.org/10.1038/35071230.

15 Sarah C. White, "Depoliticising development: The uses and abuses of participation," *Development in Practice* 6, no. 1 (1996): 7, https://doi.org/10.1080/09614529610001575 64.

Dua bentuk partisipasi publik yang akan dijelaskan berikutnya dapat dikatakan sebagai bentuk ideal atau setidak-tidaknya mendekati ideal. Partisipasi representatif merupakan bentuk yang mengutamakan keberlanjutan (*sustainability*) dan adanya daya ungkit bagi peran publik dalam proses legislasi. Karena mengedepankan aspek keberlanjutan dan peningkatan peran publik, maka partisipasi representatif bertujuan agar suara publik bukan hanya didengar tetapi juga menjadi referensi utama dalam proses legislasi. Kebutuhan publik menjadi aspek yang mendeterminasi substansi dalam proses legislasi. Bentuk partisipasi terakhir adalah partisipasi transformatif yang memberdayakan pembentuk undang-undang dan publik secara bersamaan. Partisipasi transformatif mengedepankan bahwa partisipasi publik dalam proses legislasi tidak bersifat opsional tetapi merupakan bagian dari dinamika legislasi yang wajib ada. Bentuk partisipasi ini bukan hanya menganggap partisipasi publik akan menguntungkan publik semata tetapi juga memberdayakan dua belah pihak baik legislator dan publik itu sendiri. Dalam spektrum yang lebih luas bahkan partisipasi transformatif juga memberdayakan seluruh pihak yang terlibat dalam proses legislasi.

Berdasarkan penjelasan di atas, baik model tangga, spektrum, maupun bentuk-dampak partisipasi publik dapat digunakan sebagai alat untuk menganalisis dan membangun konsepsi model harmonisasi publik yang ditawarkan dalam kajian ini. Namun demikian, sebagai sebuah pemikiran yang berbasis pada kajian akademis maka kami akan menggunakan model partisipasi publik yang dikemukakan oleh White sebagai basis argumentasi penyusunan model harmonisasi.

b. Pengaturan Partisipasi Publik di Indonesia

Dalam implementasinya sejauh ini, Pasal 96 ayat (9) UU 13/2022 belum ditindaklanjuti oleh DPR, DPD, dan Presiden. Meskipun demikian, terdapat peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh ketiga lembaga negara tersebut untuk mengatur materi muatan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah Peraturan DPR 1/2020, Peraturan DPD 1/2022, Perpres 87/2014 sebagaimana diubah dengan Perpres

76/2021. Selain itu berdasarkan ketentuan Pasal 188 Perpres 87/2014 sebagaimana diubah dengan Perpres 76/2021, telah mendelegasikan pengaturan lebih lanjut pada peraturan Menteri mengenai konsultasi publik untuk menerima masukan masyarakat terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun amanat Pasal 188 Perpres 87/2014 sebagaimana diubah dengan Perpres 76/2021 tersebut telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Permenkumham 11/2021).

Untuk mendapatkan gambaran utuh mengenai komparasi pengaturan partisipasi publik masing-masing oleh DPR, DPD, dan Presiden berdasarkan Peraturan DPR 1/2020, Peraturan DPD 1/2022, Perpres 87/2014 sebagaimana diubah dengan Perpres 76/2021, dan Permenkumham 11/2021, dicuplik pasal-pasal yang relevan sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Berdasarkan tabel tersebut, dapat diketahui bahwa di DPR terdapat rumah aspirasi dan di DPD terdapat kantor daerah di provinsi untuk membuka ruang partisipasi publik sekaligus menyerap aspirasi masyarakat[16] sedangkan Presiden tidak disebutkan secara eksplisit tempatnya, tetapi telah disediakan forum pertemuannya secara langsung dengan masyarakat berupa uji publik, uji konsep, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar, dan/atau pertemuan lainnya. Selain Rumah Aspirasi dan Kantor Daerah yang dikunjungi oleh Anggota DPR dan Anggota DPD saat kunjungan kerja,[17] baik DPR dan DPD juga memiliki forum

16 Rumah Aspirasi Anggota DPR dan Kantor Daerah DPD merupakan sarana bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya kepada Anggota DPR dan Anggota DPD. Sebaliknya, Rumah Aspirasi Anggota DPR dan Kantor Daerah DPD juga menjadi sarana untuk menginformasikan kinerja Anggota DPR dan Anggota DPD kepada masyarakat. Dikutip dari paparan dengan judul *Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi* yang disampaikan oleh Ledia Hanifa, Anggota Tim *Open Parliament Indonesia* (OPI) pada kegiatan *Open Government Week*, 19 Mei 2021.

17 Salah satu kegiatan kunjungan kerja adalah sosialisasi undang-undang di mana dijelaskan mengenai program legislasi nasional (prolegnas), pembentukan undang-undang baru, sekaligus untuk mendapatkan masukan dari masyarakat. Masukan

Tabel 1. Perbandingan Mekanisme Partisipasi Publik pada Tiga Lembaga Negara

Perbandingan	**DPR**	**DPD**	**Presiden**
Sifat	Opsional	Wajib	Opsional
Tahapan Legislasi	a. Penyusunan dan penetapan Prolegnas; b. Penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang; c. Pembahasan rancangan Undang-Undang mengenai APBN; d. Pengawasan pelaksanaan Undang-Undang; dan e. Pengawasan pelaksanaan kebijakan Pemerintah.	a. Penyusunan Prolegnas b. Penyusunan rancangan undang-undang	Penyusunan rancangan undang-undang
Pelaksana	a. Alat kelengkapan dewan sesuai dengan tahapan legislasi dan kewenangannya b. Anggota	a. Komite/Alat Kelengkapan b. Kelompok Anggota Provinsi c. Anggota	Pemrakarsa c.q Biro Hukum atau Satuan Kerja yang melaksanakan fungsi penyusunan peraturan perundang-undangan
Mekanisme	a. Kunjungan kerja b. Rapat dengar pendapat c. Rapat dengar pendapat umum d. pembukaan ruang partisipasi publik dengan rumah aspirasi	a. Kunjungan organisasi dan kelompok masyarakat b. Uji sahih publik c. Ulasan pakar d. Masukan masyarakat untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang e. Rapat dengar pendapat f. Rapat dengar pendapat umum	a. Konsultasi publik b. Penyebarluasan rancangan undang-undang
Tindak Lanjut	a. Alat kelengkapan dewan melakukan pertemuan dengan masyarakat yang menyampaikan aspirasi. b. Tindak lanjut akan disampaikan melalui media cetak dan elektronik.	a. Aspirasi masyarakat menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang b. Masukan dan aspirasi masyarakat menjadi bahan rapat dengar pendapat atau rapat dengar pendapat umum c. Aspirasi masyarakat wajib ditindaklanjuti dan diperjuangkan oleh DPD	Pembahasan dalam rapat panitia antar kementerian atau nonkementerian

Sumber: Dikompilasi dan disarikan dari peraturan perundang-undangan terkait oleh Penulis (2023)

Tabel 2. Kanal Daring untuk Partisipasi Publik

No	Inisiator	Bentuk	Mekanisme Kerja
1.	DPR	Media sosial (Instagram, Youtube, Twitter, Facebook)	Interaksi multiarah dengan publik
2.	DPD	Media sosial (Instagram, Youtube, Twitter, Facebook)	Interaksi multiarah dengan publik
3.	Anggota DPR	Media sosial (Instagram, Youtube, Twitter, Facebook)	Interaksi multiarah dengan publik
4.	Anggota DPD	Media sosial (Instagram, Youtube, Twitter, Facebook)	Interaksi multiarah dengan publik
5.	DPR	Siaran TV Parlemen	Kolom komentar pada TV Parlemen saat pembahasan RUU
6.	DPR	Sistem Informasi Legislasi	Pada situs web tersebut dapat dipantau perkembangan pembahasan RUU, termasuk naskah akademik (NA), konsep atau draf RUU, bahan paparan pakar, daftar inventarisasi masalah (DIM), laporan singkat, hingga risalah rapat. Selain itu juga terdapat kolom *feedback* untuk menuliskan masukan kepada DPR terkait dengan RUU. Terhadap masukan tersebut, akan diberikan tanggapan atau konfirmasi ke alamat surat elektronik (*e-mail*) pengirim.
	DPR	Sistem Informasi Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan RUU	Pada situs web tersebut dapat diakses NA, draf RUU, dan kolom untuk memberikan masukan atas RUU. Terhadap masukan tersebut, juga akan diberikan tanggapan atau konfirmasi ke alamat surat elektronik (e-mail) pengirim.
	Pemerintah (Kementerian Hukum dan HAM)	Aplikasi "Partisipasiku"	dikelola oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada pranala https://partisipasiku.bphn.go.id/ bagi masyarakat berpartisipasi menyampaikan pendapat terkait isu peraturan perundang-undangan di Indonesia khususnya pada saat penyusunan naskah akademik dan pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan melalui kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan
	DPD	Sistem informasi publik Aspirasi Masyarakat Daerah "Publik Asmasda"	Dikelola oleh DPD pada pranala https://publikasmasda.dpd.go.id/.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber oleh Penulis (2023)

rapat dengar pendapat umum (RDPU) untuk mendengarkan partisipasi dan masukan dari masyarakat mengenai suatu rancangan undang-undang (RUU).

Forum lain untuk menyalurkan aspirasi masyarakat juga dapat disampaikan secara elektronik atau dengan menggunakan teknologi informasi. Saluran ini memperluas akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang. Beberapa platform yang telah disediakan dapat dilihat pada Tabel 2.

Beragam saluran partisipasi masyarakat baik secara lisan (pertemuan) atau pun tulisan (elektronik) dengan menggunakan teknologi informasi sejatinya telah dibuka oleh DPR, DPD, dan Presiden. Namun, tantangannya adalah untuk mengharmonisasikan beragam partisipasi publik tersebut mengingat ada kemungkinan duplikasi masukan atau potensi masukan yang disharmoni, kontradiktif, tumpang tindih, berkesenjangan, inkonsisten dan tidak serasi.

3. Gagasan Model Harmonisasi: Transformatif dan Berkelanjutan

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat dipahami bahwa masih terdapat disharmoni, kontradiksi, tumpang tindih, kesenjangan, inkonsistensi dan ketidakserasian maupun duplikasi partisipasi publik. Pada bagian ini kami akan menjelaskan mengenai gagasan model harmonisasi partisipasi publik dalam legislasi tripartit. Konsepsi harmonisasi adalah sebuah proses untuk menjadikan harmonis berbagai elemen yang ada di dalam suatu sistem. Penggunaan kata harmonisasi dalam kajian ini adalah adanya kesadaran bahwa adanya berbagai macam perbedaan yang menimbulkan disharmoni. Oleh karena itu, harmonisasi adalah konsekuensi logis agar sistem atau mekanisme menjadi selaras.

Menurut Boodman bahwa mendorong harmonisasi secara faktual juga menyadari adanya tiga konsekuensi.[18] Pertama, adanya diversitas

---

tersebut dilaporkan dalam rapat komisi di DPR atau komite di DPD untuk ditindaklanjuti.

18 Martin Boodman, "The Myth of Harmonization of Law," *The American Journal of*

baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan disharmoni. Selanjutnya adalah adanya kompleksitas dalam sistem atau mekanisme yang akan diharmonisasi. Kompleksitas adalah konsekuensi logis dari diversitas vertikal maupun horisontal. Terakhir adalah adanya relasi yang bertumbuh dalam sistem yang beragam dan kompleks tersebut. Oleh karena itu, harmonisasi menjadi suatu prasyarat agar sistem dapat berjalan dengan baik.

Tabel 1 setidaknya menggambarkan diversitas, kompleksitas, dan pertumbuhan relasi antar tiga lembaga negara dalam proses legislasi. Kondisi tersebut semakin dipertegas dengan adanya Putusan MK yang tidak ditaati oleh lembaga negara sehingga membuat kondisi legislasi tripartit semakin kompleks. Partisipasi publik dalam legislasi tripartit menjadi aspek yang cenderung diabaikan atau setidak-tidaknya berada dalam status partisipasi semu. Kanal-kanal daring sebagaimana yang tercantum dalam Tabel 2 jika dilihat dari perspektif teori yang disampaikan White maka hanya berupa partisipasi nominal dan instrumental dengan tujuan mendapatkan kuantitas partisipasi yang berlimpah dengan biaya dan waktu minimal.

Model harmonisasi yang kami tawarkan dalam studi ini dibangun berdasarkan lima aspek yaitu:

a. Penyetaraan Kapasitas Institusional

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 membawa konsekuensi serius bagi kapasitas kelembagaan khususnya DPR dan DPD. Lembaga perwakilan rakyat yaitu DPR menjadi institusi utama dalam proses legislasi berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Presiden dan DPD bagaimanapun bukan merupakan lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang.[19] Secara ideal seharusnya DPR memiliki kapasitas institusional melebihi dua lembaga lainnya. Namun demikian,

---

Comparative Law 39, no. 4 (1991): 701, https://doi.org/10.2307/838859.

19 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), 135.

perlu diingat bahwa sebelum adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945 lembaga pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Presiden. Oleh karena itu, sangat wajar jika kapasitas institusional lembaga eksekutif dalam proses legislasi melebihi dua institusi representasi rakyat dan daerah.

Kapasitas institusional merupakan isu penting dalam proses legislasi khususnya melibatkan partisipasi publik. Terdapat tiga modal utama yaitu sosial, kapital, dan politik yang secara institusional harus dimiliki dan diimplementasikan.[20] Jika ditinjau dari perspektif historis maka DPR dan Presiden merupakan institusi yang telah lama terlembaga sehingga memiliki kapital yang lebih baik ketimbang DPD. Oleh karena itu, sangat perlu untuk menyetarakan kapasitas institusional tiga lembaga negara tersebut dalam proses legislasi dan khususnya untuk meningkatkan partisipasi publik.

Diskursus mengenai kesetaraan kapasitas institusional yang terkait dengan modal sosial, kapital, dan politik maka tidak akan terlepas dari isu sumber daya manusia, anggaran, struktur kelembagaan, dan tata kelola. Isu ini juga terkait dengan mekanisme dan tindak lanjut dari partisipasi publik dalam tahapan legislasi di masing-masing lembaga. Partisipasi publik semua akan terjadi jika terdapat disharmoni dalam pengelolaan partisipasi publik, ketimpangan anggaran, tata kelola yang berbeda, atau kompetensi sumber daya manusia yang tidak terstandar. Meskipun setiap lembaga memiliki kanal-kanal partisipasi publik tetapi hal tersebut tidak menjamin bahwa masukan yang disampaikan oleh masyarakat akan menjadi referensi dalam pembahasan rancangan undang-undang.

Kesetaraan kapasitas institusional antara DPR, DPD, dan Presiden menjadi kunci harmonisasi mekanisme partisipasi publik yang berkelanjutan. Tanpa adanya kesetaraan kapasitas institusional maka setiap lembaga akan menerjemahkan partisipasi publik sesuai dengan ke-

20 Judith E. Innes dan David E. Booher, "Reframing public participation: Strategies for the 21st century," *Planning Theory and Practice* 5, no. 4 (2004): 428, https://doi.org/10.1080/1464935042000293170.

mampuannya masing-masing. Kondisi tersebut akan membuat aspirasi publik menjadi tidak terkelola dengan baik karena tidak adanya standar yang sama antar lembaga. Isu kapasitas institusional ini bukan hanya terjadi di negara berkembang seperti Indonesia, bahkan Amerika Serikat juga mengalami fluktuasi kapasitas kamar legislatif dalam Kongres untuk merespon perintah eksekutif yang diterbitkan oleh Presiden.[21] Oleh karena itu, sangat penting bagi negara dengan sistem bikameral seperti Indonesia untuk menyetarakan kapasitas institusional dua lembaga perwakilan yang dikehendaki eksistensinya oleh konstitusi.

b. Standarisasi Pengelolaan dan Tindak Lanjut Partisipasi Publik

Partisipasi publik dalam legislasi di Indonesia bukanlah sesuatu hal yang baru. Setidaknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 10/2004) telah memperkenalkan mekanisme tersebut dalam proses legislasi.[22] Namun demikian, UU 10/2004 hanya menabalkan status hak terhadap partisipasi publik. UU 11/2012 dan perubahannya yaitu UU 13/2022 cenderung lebih progresif dengan menyebutkan beberapa kanal partisipasi publik. Kekurangan dari dua produk legislasi ini adalah tidak adanya tolak ukur yang jelas mengenai pengelolaan dan tindak lanjut dari partisipasi publik.[23]

Standarisasi pengelolaan dan tindak lanjut partisipasi publik sangat dibutuhkan untuk menjamin bahwa suara dan aspirasi masyarakat dikelola secara serius dan berdampak pada proses legislasi. Legislasi tripartit yang melibatkan tiga pihak membawa konsekuensi bahwa lembaga negara tersebut harus bersepakat untuk menetapkan standar pengelolaan dan tindak lanjut partisipasi publik. Standar tersebut juga diperlukan untuk melihat dan mengukur penerimaan aspirasi publik

21 Alexander Bolton, "Legislative Capacity and Executive Unilateralism" 60, no. 3 (2016): 649–63, https://doi.org/10.1111/ajps.12190.

22 Nur Fathimah Azzahra Syafril dan Fitriani Ahlan Sjarif, "Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia dari Masa ke Masa," *Pakuan Law Review* 09, no. 01 (2023): 9.

23 Syafril dan Sjarif, 10.

oleh pembentuk undang-undang.[24] Publik berhak mengetahui tentang status dari aspirasi dan suara yang telah disampaikan baik kepada DPR, DPD, dan Presiden. Sebagaimana tercantum dalam Tabel 2 bahwa kanal-kanal partisipasi paling banyak berada di DPR dan DPD dengan bentuk yang berbeda. Sementara itu, ruang partisipasi publik di bawah Presiden (dalam hal ini adalah Kementerian Hukum dan HAM) masih sangat sedikit.[25]

Tidak adanya standarisasi pengelolaan dan tindak lanjut partisipasi publik dalam legislasi tripartit akan membuat aspirasi dan suara masyarakat yang telah disampaikan menjadi tidak bermakna. Standar yang ditetapkan setidaknya memiliki empat aspek yaitu standar mekanisme, standar pengelolaan, standar tindak lanjut, dan standar umpan balik. Standar mekanisme meliputi cara publik menyampaikan aspirasi baik secara mandiri maupun mewakili komunitas tertentu. Standar pengelolaan meliputi cara agar aspirasi tersebut dapat terdistribusi ke seluruh anggota DPR, anggota DPD, dan Kementerian/Lembaga di Pemerintah. Standar tindak lanjut meliputi tata laksana yang memastikan bahwa aspirasi yang telah disampaikan ditindaklanjuti dengan baik. Bahkan jika aspirasi tersebut tidak ditindaklanjuti dengan alasan tertentu maka publik juga harus dapat mengetahuinya. Standar umpan balik merupakan bagian tidak terpisahkan dari standar tindak lanjut. Artinya standar umpan balik harus dapat diakses dan ditelusuri oleh masyarakat baik yang menyampaikan aspirasi atau bagi yang ingin mengetahui perkembangan sebuah rancangan undang-undang.

c. Penetapan Indikator Partisipasi Publik yang Transformatif

Pertanyaan mendasar yang muncul dalam diskursus partisipasi publik dalam legislasi adalah, apakah partisipasi publik mampu mentransformasikan RUU menjadi lebih baik? Jika suatu RUU tidak ada

24 Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif," *Jurnal RechtsVinding* 1, no. 3 (2012): 340.

25 Fahmi Ramadhan Firdaus, "Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (2020): 287.

perubahan mendasar setelah mendapatkan masukan dari masyarakat, maka ada yang salah dalam substansi aspirasi yang disampaikan. Sebaliknya, atau justru pembentuk undang-undang yang tidak memiliki indikator untuk mengukur signifikansi partisipasi publik. Oleh karena itu, dalam legislasi tripartit sangat penting untuk menetapkan indikator partisipasi publik yang transformatif. Perlu diakui bahwa tidak semua aspirasi dan suara yang disampaikan oleh publik dapat dipertimbangkan dalam penyempurnaan rancangan produk legislasi. Untuk itu maka indikator-indikator sangat diperlukan untuk menentukan klasifikasi aspirasi dan suara publik dalam proses legislasi.

Setidaknya terdapat tiga urgensi penentuan indikator partisipasi publik yang transformatif. Pertama, pembentuk undang-undang dapat melakukan klasifikasi terhadap aspirasi dan masukan yang berasal dari publik. Klasifikasi tersebut dapat berupa hasil partisipasi publik dapat dijadikan masukan signifikan dalam penyempurnaan rancangan atau juga dapat dijadikan referensi saat pembahasan yang melibatkan tripartit. Kedua, indikator dapat berupa sistematisasi substansi aspirasi dan juga dilampirkannya data dukung yang dibutuhkan. Jika publik tidak dapat menyediakannya maka pembentuk undang-undang sudah selayaknya memfasilitasi melalui unit kerja yang tersedia. Ketiga, dengan adanya indikator maka publik juga akan menyampaikan aspirasi dengan memenuhi indikator yang telah ditetapkan. Dengan kata lain pembentuk undang-undang juga memberikan pendidikan politik yang baik kepada publik.

d. Penyediaan Kanal Partisipasi Publik Terpadu

Ide model harmonisasi melalui kanal tunggal ini berangkat dari kehendak untuk menyelaraskan dengan amanat Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia (Perpres 39/2019)[26]. Perpres ini mengatur mengenai kebijakan tata kelola Data Pemerintah mengingat adanya kebutuhan data yang akurat, mutakhir, terpadu, dan dapat dipertanggungjawabkan serta mudah diakses dan dibagipakaikan

26 Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia" (2019).

melalui penyelenggaraan Satu Data Indonesia (SDI). Konsep SDI mengarahkan agar data dapat dibagipakaikan antar instansi pusat yang dalam Pasal 1 angka 14 Perpres 39/2019 didefinisikan sebagai "kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, kesekretariatan lembaga nonstruktural, dan lembaga pemerintah lainnya".[27]

Belum diimplementasikannya praktik berbagi pakai data partisipasi masyarakat yang dihasilkan antara DPR, Presiden, dan DPD menyebabkan penyelenggaraan pendataan berulang untuk suatu muatan yang sama/hampir sama. Banyak data yang sudah dikumpulkan oleh DPR namun tidak dapat dibagipakaikan kepada Presiden dan DPD ataupun sebaliknya dengan berbagai alasan mengakibatkan masing-masing lembaga negara tersebut "terpaksa" melakukan kegiatan penyerapan partisipasi masyarakat secara sendiri-sendiri sementara data yang dikumpulkan sudah tersedia pada salah satu lembaga.

Dengan mempertimbangkan fakta bahwa praktik berbagipakai data partisipasi masyarakat belum diimplementasikan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, maka perlu dimulai penguatan koordinasi dan kerja sama dalam menentukan kerangka proses bisnis penyerapan partisipasi masyarakat yang sesuai standar di antara DPR, Presiden, dan DPD disertai dengan mengurangi ego sektoral masing-masing lembaga demi terwujudnya partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Selanjutnya mempersiapkan sumber daya manusia baik (SDM) secara kuantitas dan kualitas pranata komputer yang ahli mengintegrasikan dan mengolah data dari berbagai kanal baik daring maupun luring yang dimiliki masing-masing oleh DPR, Presiden, dan DPD untuk kemudian disajikan sebagai bahan pada rapat pembahasan suatu rancangan undang-undang. Pentingnya penguatan koordinasi dan kerja sama serta penyiapan SDM dalam penyerapan partisipasi masyarakat dilakukan

27 Selain antar instansi pusat, sejatinya penyelenggaraan SDI juga ditargetkan untuk Instansi Daerah melalui pemenuhan Standar Data, Metadata, Interoperabilitas Data, dan menggunakan Kode Referensi Data Induk. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Perpres 39/2019.

agar memperoleh kualitas data partisipasi masyarakat dan berbagi pakai data antara DPR, Presiden, dan DPD yang berjalan secara optimal serta menghasilkan undang-undang yang baik dan tepat sasaran.

e. Pelibatan Tokoh Masyarakat dan Organisasi Lokal sebagai Narahubung

Dalam sistem politik suatu negara, dikenal 2 (dua) komponen utama yang menjalankan roda pemerintahan, yaitu suprastruktur politik dan infrastruktur politik. Suprastruktur politik merupakan lembaga-lembaga yang disebut dalam konstitusi suatu negara dan menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta bertugas membuat kebijakan terkait dengan kepentingan umum. Sementara, infrastruktur politik merupakan kelompok kekuatan politik dalam masyarakat yang turut berpartisipasi secara aktif mempengaruhi kebijakan pemerintah. Infrastruktur politik setidaknya terdiri dari 4 (empat) kelompok utama, yaitu partai politik (parpol), kelompok kepentingan (*interest group*), kelompok penekan (*pressure group*), dan media. Di antara kelompok tersebut, terdapat kelompok yang memiliki peranan yang dominan dalam sistem politik di Indonesia yaitu kelompok penekan dan kelompok kepentingan, yang pada umumnya berbentuk organisasi kemasyarakatan (ormas). Sebagai bagian dari infrastruktur politik, umumnya ormas memiliki basis massa yang cukup besar dan tokoh-tokoh yang berpengaruh.[28]

Berkaitan dengan fakta sosiologis empiris tersebut, ormas dapat dioptimalkan kapasitasnya sebagai pemberi masukan pada saat DPR, Presiden, dan DPD melakukan tahapan dan mekanisme legislasi sebagaimana dipaparkan pada Tabel 1. Mekanisme yang sudah disediakan seperti kunjungan kerja, rapat dengar pendapat umum, rumah aspirasi, hingga konsultasi publik patut diperbanyak atau dipersering pelaksanaannya serta diperluas sebarannya. Apabila selama ini DPR, Presiden, dan DPD hanya mengunjungi perguruan tinggi yang sudah memiliki

28 Nabila Amalia dan Apria Ivoni Suci Suci, "Partisipasi Organisasi Kemasyarakatan dalam Penyusunan Kebijakan Pemerintah," diakses 6 Juli 2023, https://setkab.go.id/partisipasi-organisasi-kemasyarakatan-dalam-penyusunan-kebijakan-pemerintah/.

reputasi baik dalam pelibatan partisipasi publik dan pemerintah daerah sebagai kepanjangan pemerintah pusat di daerah provinsi, maka sudah saatnya melebarkan jangkauan partisipasi kepada masyarakat melalui ormas sipil dengan cara optimalisasi komunikasi hukum.[29]

Menjadikan tokoh masyarakat dan organisasi lokal sebagai narahubung dalam menjaring partisipasi publik juga sangat terkait dengan aspek berkelanjutan dan berkesinambungan. Berbicara berkelanjutan maka sangat terkait dengan kontinuitas waktu dan konsistensi aspirasi. Selain itu, keberadaan elemen lokal juga sangat penting untuk menumbuhkan adanya rasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap regulasi yang akan dibahas. Hal ini juga akan menumbuhkan kepatuhan terhadap regulasi sejak awal. Dengan demikian dalam legislasi tripartit yang terkait dengan daerah maka melibatkan elemen lokal dalam partisipasi publik menjadi hal yang tidak terhindarkan.

PENUTUP

Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang yang dilakukan secara masing-masing oleh DPR, DPD, dan Presiden penting untuk dilakukan pengharmonisasian. Dengan melakukan pengharmonisasian partisipasi publik maka disharmoni, kontradiksi, tumpang tindih, kesenjangan, inkonsistensi dan ketidakserasian maupun duplikasi partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang dapat dihindari. Alhasil DPR, DPD, dan Presiden dapat membentuk undang-undang yang memenuhi partisipasi masyarakat secara bermakna serta dapat mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Namun saat ini proses harmonisasi partisipasi masyarakat belum optimal dilakukan karena beberapa permasalahan belum adanya pedoman atau format yang baku yang memberikan pengaturan secara tegas, jelas dan komprehensif sebagai acuan dalam pelaksanaan pengharmonisasian partisipasi publik. Selain itu, problem lainnya adalah

29 Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan," *Aspirasi* 6, no. 2 (2015).

belum terintegrasinya sistem informasi atau aplikasi yang dimiliki DPR, DPD, dan Presiden untuk pengharmonisasian partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang karena ego sektoral antar kelembagaan terkait dalam pelaksanaan harmonisasi partisipasi publik.

Dari permasalahan tersebut, dalam pengharmonisasian partisipasi publik perlu dilakukan dengan pengaturan yang jelas, tegas dan komprehensif mengenai metode, tata cara dan format pengharmonisasian partisipasi publik. Integrasi data/sistem informasi partisipasi publik antara DPR, DPD, dan Presiden juga diperlukan untuk berbagipakai data partisipasi antara ketiga lembaga negara tersebut.

Daftar Pustaka

Amalia, Nabila, dan Apria Ivoni Suci Suci. "Partisipasi Organisasi Kemasyarakatan dalam Penyusunan Kebijakan Pemerintah." Diakses 6 Juli 2023. https://setkab.go.id/partisipasi-organisasi-kemasyarakatan-dalam-penyusunan-kebijakan-pemerintah/.

Arista, Meika. "Kapan Pertimbangan Putusan MK Dikatakan Mengikat dan Tidak Mengikat?," 2019. https://www.hukumonline.com/klinik/a/kapan-pertimbangan-putusan-mk-dikatakan-mengikat-dan-tidak-mengikat-lt5c860ff16a550/.

Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 216–24. https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388.

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

Bolton, Alexander. "Legislative Capacity and Executive Unilateralism" 60, no. 3 (2016): 649–63. https://doi.org/10.1111/ajps.12190.

Boodman, Martin. "The Myth of Harmonization of Law." *The American Journal of Comparative Law* 39, no. 4 (1991): 699–724. https://doi.org/10.2307/838859.

Ezrow, Lawrence, Michele Fenzl, dan Timothy Hellwig. "Bicameralism and Policy Responsiveness to Public Opinion." *American Journal of Political Science* 0, no. 0 (2023): 1–17. https://doi.org/10.1111/ajps.12773.

Firdaus, Fahmi Ramadhan. "Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (2020): 282–93.

Goz'dzik-Ormel, Zaneta. *Have your say! Manual on the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life. Nature*. Vol. 410. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2015. https://doi.org/10.1038/35071230.

Ianniello, Mario, Silvia Iacuzzi, Paolo Fedele, dan Luca Brusati. "Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review." *Public Management Review* 21, no. 1 (2019): 21–46. https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499.

Indonesia. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang

Tata Tertib (2020).
————. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (202M).
————. Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (2021).
————. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (2014).
————. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (2011).
————. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (2014).
Innes, Judith E., dan David E. Booher. "Reframing public participation: Strategies for the 21st century." *Planning Theory and Practice* 5, no. 4 (2004): 419–36. https://doi.org/10.1080/1464935042000293170.
Jati, Rahendro. "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif." *Jurnal RechtsVinding* 1, no. 3 (2012): 329–42.
Nazir, Mohammad. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (2020).
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.
Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan." *Aspirasi* 6, no. 2 (2015).
Rogers, James R. "The Impact of on Legislative Production." *Legislative Studies Qyarterly XXVIII*, no. November (2003): 509–28.
Syafril, Nur Fathimah Azzahra, dan Fitriani Ahlan Sjarif. "Politik Hukum Pengaturan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia dari Masa ke Masa." *Pakuan Law Review* 09, no. 01 (2023): 1–15.
Thaib, Dahlan. "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)." *Hukum* 10, no. 23 (2003): 85–97.
Tim Penyusun. *Pedoman Penulisan Proposal dan Skripsi*. Surakarta: Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2006.
White, Sarah C. "Depoliticising development: The uses and abuses of participation." *Development in Practice* 6, no. 1 (1996): 6–15. https://doi.org/10.1080/0961452961000157564.
Widayati, Widayati. "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia."

Masalah-Masalah Hukum 44, no. 4 (2015): 415–24. https://doi.org/10.14710/mmh.44.4.2015.415-424.

Protes sebagai Partisipasi

Perlindungan Hak Sipil dan Politik Pelajar dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja

Delpedro Marhaen
Blok Politik Pelajar (BPP)

PENDAHULUAN

Pada tahun 2022, kaum muda, yang didefinisikan sebagai mereka yang berusia di bawah 20 tahun[1]—sebagian besar adalah pelajar sekolah menengah atas—akan mencapai 33 persen dari populasi global. Mereka adalah demografi terbesar di seluruh belahan dunia. Kaum muda, dalam hal ini pelajar, telah berada di garis depan dalam berbagai gerakan demokrasi dan hak asasi manusia (HAM) di tingkat nasional dan internasional.[2]

Di Swedia, ada Greta Thunberg yang mempelopori kampanye perubahan iklim global. Di Amerika, ada protes menentang kekerasan senjata api. Di Iran, para pelajar terlibat dalam memimpin protes besar-besaran menentang ketidakadilan. Selain itu, ada juga bentuk-bentuk

1 Definisi usia anak muda menurut United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2022 Summary of Results* (New York: United Nations, 2022), https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf

2 Tor Hodenfield, Email message to author, Maret 15, 2023.

advokasi lain yang dilakukan untuk memperjuangkan keadilan dan mendorong lingkungan yang sehat.[3]

Tipologi gerakan pelajar terbagi menjadi dua, ada yang bergerak secara individu dan ada pula yang bergerak bersama melalui kelompok-kelompok yang terorganisir. Mereka yang bergerak secara individu biasanya melakukan aksi protes tunggal dengan berdiri sendiri di jalanan kota sambil memegang papan berisi tuntutan. Sedangkan yang berkelompok mengorganisir dan memobilisasi massa untuk berunjuk rasa. Apapun itu, keduanya memiliki tuntutan yang sama: agar suara mereka didengar dan HAM bagi semua orang diwujudkan.[4]

Kekuatan dan pengaruh pelajar semakin besar. Sebagai tanggapan, negara-negara mulai memperkenalkan kebijakan dan praktik untuk membatasi dan melemahkan peran pelajar. Pelajar dibungkam dengan ancaman, intimidasi, kekerasan, hukum yang represif, kriminalisasi, dan kampanye disinformasi. Tren global pada tahun 2022 menunjukkan bahwa pelajar di banyak negara menjadi korban kekerasan, ditahan tanpa dasar, dan bahkan dibunuh.[5]

Di Indonesia, tepatnya pada tahap penyusunan Undang-Undang Cipta Kerja (UU CK) pada tahun 2020, tren serupa juga terjadi. Kelompok pelajar yang duduk di bangku sekolah menengah atas dan sederajat (SMA/STM) melakukan protes sebagai bentuk partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang (UU). Namun, mereka justru mendapat ancaman dan sanksi berupa pemecatan dari sekolah, skorsing, pencabutan beasiswa, dicatat dalam Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), bahkan dikriminalisasi.[6]

Pemerintah pusat dan daerah telah mengeluarkan kebijakan untuk melarang pelajar melakukan aksi protes terhadap pembentukan UU CK. Kebijakan tersebut ditujukan kepada Kepolisian Republik Indonesia

3 *Ibid.,*
4 *Ibid.,*
5 *Ibid*.,
6 Kirana Anjani, *Pandemi, Pendekatan Sekuritisasi Negara dan Hak Menyampaikan Pendapat di Muka Umum* (Jakarta: Lokataru Foundation, 2020), 22-25, https://lokataru.id/wp-content/uploads/2021/02/layout-pandemi-2.pdf

(Polri) dan Dinas Pendidikan di setiap provinsi. Meskipun kebijakan tersebut bertajuk "preventif", namun pada praktiknya kebijakan tersebut berujung pada ancaman, intimidasi, kekerasan, dan bahkan penangkapan.[7]

Selama protes berlangsung, pelajar ditangkap, dihentikan, dan diarahkan untuk kembali ke rumah. Kasus seperti itu ditemukan di Jakarta, Bandung, Bekasi, Tangerang, Banjarmasin, Magelang, Solo, Kediri, Magelang, Malang, Bali, dan kota-kota lainnya. Banyak dari mereka yang ditangkap mengalami kekerasan verbal dan fisik, bahkan ada yang ditangkap ketika mereka belum tiba di lokasi protes. Lebih dari 500 pelajar ditangkap dan ratusan lainnya diperintahkan untuk kembali ke rumah.[8]

Dalam kerangka kebebasan sipil memungkinkan pelajar untuk menggunakan cara-cara non-formal, seperti protes sebagai bentuk partisipasi dalam pembentukan UU di tengah ruang partisipasi formal tertutup.[9] Namun, kebebasan sipil hanya bisa terwujud jika negara memenuhi tanggung jawabnya untuk menghormati *(to respect*), memenuhi *(to fulfill*), dan melindungi (*to protect*) hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Sebaliknya, jika dalam praktiknya ketiga hak tersebut dibatasi, maka yang terjadi adalah *shrinking civic space* (SCS) atau pengkerdilan ruang kebebasan sipil yang berdampak pada pembatasan ruang gerak dan ekspresi warga negara.[10]

Hak sipil dan politik telah lama diakui dalam berbagai kovenan dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Demikian

7 *Ibid.,*

8 *Ibid.,*

9 Inga Ferber, Barbara Oosters, Jo Rowlands dan Araddhya Mehtta, *Space to be Heard: Mobilizing the power of people to reshape civic space* (Nairobi: Oxfam International, 2018), 4, https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620523/bn-space-to-be-heard-civic-space-250718-en.pdf

10 Adityo Nugroho, Delpedro Marhaen, Fian Alaydrus, Haris Azhar, Kirana Anjani dan Nurkholis Hidayat, *Melawan Pengkerdilan Ruang Sipil: Meningkatkan Kapasitas dan Resiliensi Pembela HAM di Sektor Bisnis dan HAM* (Jakarta: Lokataru Foundation, 2020), 4, https://lokataru.id/wp-content/uploads/2021/02/layout-SCS-revisi-2-nov.pdf

pula, Indonesia telah meratifikasi kovenan tersebut dan secara konstitusional menjaminnya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan UU turunannya. Perlindungan terhadap hak-hak tersebut juga bersifat universal, artinya semua orang berhak untuk menikmati hak-hak tersebut dimanapun dan kapanpun.

Namun, dalam konteks ini, pelajar tampaknya berada di bawah perlindungan hak sipil dan politik yang berbeda. Ketiadaan UU yang menempatkan pelajar pada posisi yang istimewa membuat pelajar masih dianggap sebagai "anak di bawah umur" yang tidak mengerti apa-apa. Sementara itu, mahasiswa bisa berlindung dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU PT) dan buruh dengan Undang-Undang nomor 21 tahun 200 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh (UU SP/SB).

Dalam keadaan itu, pelajar seolah tidak bebas mengekspresikan diri di depan umum. Mereka diancam dengan tindakan balasan (*reprisals*) saat berpartisipasi dalam pembuatan UU dan mengkritik pemerintah.

Berdasarkan hal di atas, makalah ini berupaya untuk mengkaji perlindungan hak sipil dan politik bagi pelajar yang melakukan protes sebagai bentuk partisipasi dalam proses pembentukan UU CK. Selain itu, untuk melihat tren dan pola pembatasan yang tidak beralasan untuk membatasi dan melemahkan peran pelajar. Topik ini juga tengah menjadi prioritas Mary Lawlor, Pelapor Khusus PBB untuk Situasi Pembela Hak Asasi Manusia.[11]

Masalah yang dikaji dalam makalah ini diformulasikan dalam rumusan: Bagaimana perlindungan hak sipil dan politik bagi pelajar yang melakukan protes sebagai bentuk partisipasi dalam pembuatan UU CK?

Manfaat atau kegunaan makalah ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perlindungan hak-hak sipil dan politik bagi pelajar, serta mengidentifikasi langkah-langkah praktis yang dapat dilakukan oleh aktor-aktor pemerintah, internasional, organisasi masyarakat sipil

11 Tor Hodenfield, *Loc.Cit.,*

(OMS), dan akademisi untuk mendukung pelaksanaan hak-hak dasar pelajar.

PEMBAHASAN

1. Partisipasi Dalam Pembentukan Kebijakan

Besarnya penolakan terhadap UU CK menunjukkan bahwa undang-undang tersebut belum sepenuhnya mengakomodir kepentingan masyarakat.[12] Proses pembentukanya pun terkesan tertutup dengan tidak melibatkan publik secara bermakna dan luas, tidak adanya draft UU CK yang dapat diakses oleh publik, proses legislasi yang cepat dan forum sosialisasi yang bersifat satu arah.[13] Padahal, seharusnya pelajar dapat berpartisipasi dalam pembentukannya karena mereka memiliki kepentingan substansial terhadap materi yang akan diatur dalam UU CK, seperti isu komersialisasi pendidikan.[14]

Dengan tidak adanya kanal partisipasi publik secara formal, sejumlah kalangan, termasuk pelajar di berbagai kota di Indonesia, memutuskan untuk memilih jalur non-formal dengan melakukan protes menolak UU tersebut.[15] Ini bukan pertama kalinya publik memilih protes sebagai cara alternatif tatkala jalur-jalur partisipasi formal tersumbat. Pada tahun 2019, melalui aksi protes besar-besaran, publik setidaknya "berhasil" mempengaruhi pembentukan Revisi Kitab Undang-Undang Hukum

12 Tsarina Maharani, "Tolak RUU Cipta Kerja, Fraksi Rakyat Indonesia: Pemerintah dan DPR Telah Khianati Rakyat," kompas.com, October 5, 2020, https://nasional.kompas.com/read/2020/10/05/14322431/tolak-ruu-cipta-kerja-fraksi-rakyat-indonesia-pemerintah-dan-dpr-telah#google_vignette

13 Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia (PSHK), "Pengesahan UU Cipta Kerja: Legislasi Tanpa Ruang Demokrasi," pshk.or.id, October 6, 2020, https://pshk.or.id/publikasi/pengesahan-uu-cipta-kerja-legislasi-tanpa-ruang-demokrasi/

14 Nano Tresna Arfana, "UU Cipta Kerja Dituding Jadikan Pendidikan sebagai Ladang Bisnis, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia," Mahkamah Konstitusi, November 13, 2020, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16739&menu=2

15 Liputan6, "Ramai-Ramai Pelajar Ikut Demo Tolak UU Cipta Kerja," liputan6.com, October 27, 2020, https://www.liputan6.com/news/read/4392444/ramai-ramai-pelajar-ikut-demo-tolak-uu-cipta-kerja

Pidana (RKUHP) dengan menggugurkan beberapa pasal yang berpotensi menyerang hak sipil dan politik.

Protes adalah "upaya" terakhir bagi publik untuk dapat berpartisipasi di tengah buruknya praktik legislasi. Konstruksi protes yang dilakukan pelajar sebagai bentuk partisipasi dalam pembentukan UU mengacu pada empat pendekatan mengenai partisipasi, yaitu sebagai berikut:

a. Partisipasi dalam perspektif demokrasi deliberatif

Konsep demokrasi berakar pada teori kedaulatan rakyat. Demokrasi menitikberatkan pada pengakuan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Lahirnya teori ini dilatarbelakangi untuk membatasi peran dan wewenang pemegang kekuasaan yang tidak terbatas seperti raja. Tujuannya adalah untuk mengurangi potensi penyalahgunaan kekuasaan yang berpotensi menindas pihak yang lemah.[16]

Konsep demokrasi diterapkan dalam kehidupan bernegara di Indonesia.[17] Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 mengandung nilai pemegang kekuasaan tertinggi adalah rakyat. Diperkuat dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.

Amanat reformasi 1998 yang masih dipegang teguh hingga saat ini adalah penerapan prinsip-prinsip dasar demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu bentuknya adalah dengan membuka keran partisipasi publik seluas-luasnya, baik dalam hal penentuan kebijakan hingga pada tataran perumusannya. Pangkal pemerintahan yang demokratis dicirikan dengan adanya ruang publik yang sehat dan publik berlomba-lomba untuk berpartisipasi dalam ruang tersebut.[18]

Dalam ruang publik yang sehat, protes sebagai sarana untuk berpartisipasi dalam pembuatan UU tidak dapat dibatasi atau diganggu.

16 Khairul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif," *Jurnal Konstitusi* Volume 7, No 3 (2010): 125.

17 Mohamad Faisal Ridho, "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia," *Adalah* Volume 1, No 8 (2017): 79.

18 B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik, 5th ed* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2018), 171.

Konstitusi telah menjamin perlindungan tersebut. Pasal 28 UUD 1945 dengan jelas menyerukan kebebasan individu atau kolektif untuk menyatakan pendapat, baik secara lisan maupun tulisan.

Ann Seidman mendefinisikan bentuk partisipasi publik sebagai pemberian kesempatan seluas-luasnya kepada publik untuk menyampaikan kritik dan saran dalam bentuk apapun. Semua itu dimaksudkan karena sebuah kebijakan yang dibentuk oleh para pemangku kepentingan dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat.[19] Sementara itu, Lothar Gundling memandang partisipasi publik sangat penting karena memberikan manfaat bagi para pembuat kebijakan untuk mengetahui kebutuhan publik dan berperan untuk demokratisasi sebuah kebijakan yang diambil.[20]

Sejalan dengan hal di atas, penting untuk melanjutkan proses pembentukan UU dengan menggunakan pendekatan demokrasi deliberatif. Konsep demokrasi dimana keabsahan produk hukum didasarkan pada perbincangan dan partisipasi publik yang setara dalam dinamika pembentukannya.[21] Jurgen Habermas mengatakan bahwa untuk mewujudkan itu semua, diperlukan ruang publik yang prima untuk menentukan kualitas dan tingkat partisipasi dalam menyuarakan pendapatnya tentang pembuatan kebijakan.[22]

Dalam hal ini, pelajar berhak menentukan dan mendapatkan akses terhadap ruang publik. Ruang publik sebagai sarana partisipasi dalam

19 Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekera, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis* (Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001), 8.

20 Dodi Haryono, "Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja," *Jurnal Konstitusi* Volume 18, No. 4 (2021): 787.

21 Wimmy Haliim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif," *Jurnal Masyarakat Indonesia* Volume 42, No. 1 (2016): 27.

22 Liza Farihah dan Sri Wahyuni, "Demokrasi Deliberatif Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia: Penerapan Dan Tantangan Ke Depan," (Makalah Ilmiah Lembaga Kajian Dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan, 2015), 7.

pembentukan UU harus bebas dari segala bentuk hambatan dan rintangan. Pemerintah berkewajiban melindungi dan memfasilitasi ruang publik yang setara untuk mendorong keterlibatan publik seluas-luasnya.

b. Partisipasi dalam perspektif politik kewargaan

Politik kewargaan didefinisikan sebagai kemampuan untuk mencapai pengakuan sebagai manusia dengan identitas kelompok dan budaya yang berbeda. Tujuan lainnya adalah untuk mencapai keadilan sosial, politik, ekonomi dan budaya, serta representasi politik. Politik kewargaan mendorong warga negara untuk terlibat aktif dalam kehidupan publik melalui serangkaian perjuangan politik dan gerakan melawan ketidakadilan.[23]

Dalam perspektif ini, demokrasi dilihat tidak hanya sebagai penegakan hak-hak individu yang melekat. Namun juga jaminan bagi warga negara untuk dapat berpartisipasi secara bermakna di ruang publik dalam mengurus urusan-urusan publik. Demokrasi dimaknai sebagai upaya mengontrol relasi kekuasaan untuk memberikan ruang seluas-luasnya bagi mereka yang lemah dan tidak memiliki kesempatan untuk mengekspresikan pandangan dan kebutuhannya.[24]

Dalam konteks Indonesia, kondisi ruang publik dan demokrasi secara umum berada dalam situasi yang mengkhawatirkan dan tunduk pada dominasi kekuasaan. Salah satu faktornya adalah ketiadaan politik kewargaan. Kondisi ini diperparah dengan "matinya" lembaga-lembaga yang muncul di era reformasi yang semula dimaksudkan untuk mengawal proses demokrasi itu sendiri. Itu semua yang membuat proses demokrasi, termasuk dalam hal menciptakan ruang publik yang setara, menjadi semakin mustahil.[25]

23 Delpedro Marhaen, "Rekaman Bincang Warga "Politik Kewargaan" – Semacam Festival Warga Kota – Pancoran Buntu II, Jakarta Selatan," *Sorge Magz*, July 4, 2023, https://www.sorgemagz.com/rekaman-bincang-warga-politik-kewargaan-semacam-festival-warga-kota-pancoran-buntu-ii-jakarta-selatan-2/

24 *ibid.,*

25 *ibid.,*

Ruang yang tidak setara itu memungkinkan terjadinya ketidakadilan dalam interaksi keseharian di ruang publik. Salah satunya tidak ada ruang untuk membicarakan ketidaksetaraan. Terdapat empat elemen dalam politik kewargaan untuk memastikan ruang publik tetap setara dan dapat dinikmati oleh semua orang.[26]

Unsur yang pertama adalah keanggotaan, yakni pengakuan berdasarkan budaya mereka sendiri (informal). Unsur kedua adalah pengakuan berdasarkan status hukum (formal). Unsur ketiga adalah pemenuhan hak sipil, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Unsur keempat adalah partisipasi.[27]

Berdasarkan perspektif ini, kewargaan yang ideal adalah kewargaan yang memiliki keempat unsur tersebut, yang dikenal sebagai *full citizenship*. Dalam hal ini, pelajar tidak memperoleh unsur pertama, ketiga dan keempat. Dengan demikian, pelajar tidak dikategorikan sebagai *full citizenship*. Artinya, mereka mengalami eksklusi dari masyarakat, yang bertujuan untuk meniadakan peran mereka, baik sebagai individu maupun komunitas dari lingkungan sekitarnya.[28]

c. Partisipasi dalam perspektif Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3)

UU dalam ilmu hukum dilihat dari dua sisi.[29] Pertama, UU dilihat berdasarkan isi, materi dan substansi (materiil). Kedua, UU dilihat berdasarkan tata cara, bentuk dan proses pembentukanya (formil).[30] Bagian ini berkonsentrasi pada penjelasan dan analisis lebih lanjut

26 Sri Lestari Wahyuningroem, "Bincang Warga: Politik Kewargaan," interview by Delpedro Marhaen, SorgeMagz, July 2, 2023, audio, 58:01, https://www.sorgemagz.com/rekaman-bincang-warga-politik-kewargaan-semacam-festival-warga-kota-pancoran-buntu-ii-jakarta-selatan-2/

27 *ibid.,*

28 Hertanto, Tabah Maryanah, dan Adi Susanto, "Kewargaan Inklusif: Model Strategi Pemenuhan Hak Elektoral Kelompok Minoritas Suku Anak Dalam Sub-etnis Orang Rimba di Kabupaten Batanghari," *LPPM Unila*, (2020): 8-9.

29 Lutfil Ansori, *Legal Drafting, Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan* (Depok: Rajagrafindo Persada, 2019), 59.

30 Jimly Asshaddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 38.

tentang arti formil UU, terutama di mana partisipasi harus dilakukan dalam proses pembentukan UU.

Berdasarkan UU P3, teknik pembentukan UU diawali dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan. Dalam konteks UU CK ini, dibentuk tidak mengikuti teknik pembentukan sesuai dengan UU P3. Indikator utamanya sejak tahap perencanaan tidak melibatkan partisipasi publik. Padahal di tahap ini sangat penting untuk menentukan ke arah mana politik hukum UU CK ini.[31]

Partisipasi publik dalam pembentukan UU dilindungi oleh UU P3. Menurut Pasal 96 UU P3, definisi partisipasi publik dalam pembentukan UU adalah munculnya peran dan keikutsertaan publik, baik secara perorangan maupun kelompok berkepentingan pada substansi rancangan UU. Bentuk partisipasi tersebut berupa pengawasan, pengendalian, dan mempengaruhi pembentukan UU. Mulai dari tahap perancangan, pelaksanaan, maupun pasca pelaksanaan.[32]

Dalam proses pembentukan UU, partisipasi merupakan salah satu komponen yang sangat penting. UU P3 menyatakan bahwa ketentuan mengenai partisipasi publik harus dilaksanakan dalam setiap proses pembentukan UU. Jika tidak, maka terdapat cacat dalam tata cara pembentukannya atau yang disebut sebagai cacat formil.[33] Praktik legislasi yang buruk seperti ini telah mencederai hak publik untuk berpartisipasi.

UU P3 menjelaskan bahwa dalam bentuk partisipasi publik, setiap warga negara berhak untuk menyampaikan pendapat dalam bentuk lisan atau tertulis.[34] Dalam kerangka interpretasi hukum, frasa "menyampaikan pendapat dalam bentuk lisan" dapat ditafsirkan sebagai protes

31 Agus Riewanto, "Menguak Cacat Formil UU Cipta Kerja," hukumonline.com, October 13, 2020, https://www.hukumonline.com/berita/a/menguak-cacat-formil-uu-cipta-kerja-lt5f854ded1a0b5/

32 Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang:Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu* (Jakarta: Perludem, 2016), 29.

33 Agus Riewant, *Loc.Cit.,*

34 Lutfil Ansori, *Op.Cit*., 248.

secara lisan di ruang publik. Adanya protes untuk menekan legislator agar mengindahkan tuntutan pengunjuk rasa dalam proses pembentukan UU, menunjukkan adanya ketidaksesuaian yang didasari oleh kehendak publik.[35]

Partisipasi publik bertujuan untuk melahirkan undang-undang yang responsif terhadap kebutuhan publik. UU yang tidak dibentuk dari partisipasi publik hanya akan menjadi hukum yang tidak progresif, kuno, dan condong pada kepentingan elit politik dan elit bisnis. UU tersebut hanya menjadi alat legitimasi untuk melanggengkan keinginan kekuasaan dan program-program yang menguntungkan kekuasaan.[36]

Dalam perspektif tata kelola pemerintahan yang baik, salah satu bentuk praktiknya adalah membuka ruang partisipasi publik dalam proses pembuatan undang-undang. Praktik ini mencakup prinsip-prinsip partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi.[37] Terdapat empat gagasan mengenai keterlibatan publik dalam pembentukan undang-undang, yaitu sebagai berikut:[38]

1. *Participation as a policy*: sebuah gagasan yang memandang partisipasi sebagai sebuah proses dialog antara pembuat kebijakan dan publik untuk mendiskusikan isi materi kebijakan;
2. *Participation as a strategy*: sebuah gagasan yang memandang partisipasi sebagai sarana untuk meraih persetujuan dan kepercayaan publik dalam membentuk kebijakan;
3. *Participation as a communication tool*: sebuah gagasan yang memandang partisipasi sebagai sarana komunikasi pemerintah

35 Saifudin, "Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU," *Jurnal hukum UII* Edisi Khusus, Volume 16, (Oktober 2009): 103.

36 Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), 32.

37 Mas Achmad Santoso, *Good Government Dan Hukum Lingkungan* (Jakarta: ICEL, 2001), 87.

38 Hamzah Halim dan Kemal Ridino Syahrul Putera, C*ara Praktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Disertasi Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), 108.

dengan publik untuk mengetahui kebutuhan mereka; dan

4. *Participation as a dispute resolution tool*: sebuah gagasan yang memandang partisipasi menjadi sarana yang tidak hanya membantu menyelesaikan sengketa tetapi juga membangun pemahaman dan kepercayaan bagi publik.

Makna partisipasi publik mengalami perluasan sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Putusan tersebut menyatakan bahwa partisipasi publik dalam proses pembuatan UU haruslah "*meaningful*" atau partisipasi yang bermakna. Putusan ini diharapkan dapat menciptakan partisipasi publik yang benar-benar berarti dalam proses pembuatan undang-undang.[39]

d. Partisipasi dalam perspektif pendidikan

Pelajar tidak melulu harus mendapatkan pendidikan di ruang kelas. Dalam konsep *personalized education* memungkin pelajar untuk mendapatkan kesempatan eksplorasi diri dan mengembangkan keinginan melalui pengalam di luar sekolah. Konsep ini didasarkan pada kenyataan bahwa setiap peserta didik belajar dengan cara dan kecepatan yang berbeda.[40]

Dalam konteks pembelajaran isu-isu sosial-politik yang jarang ditemukan di dalam pendidikan formal di kelas, mereka dapat mempelajarinya dengan menghubungan pengalaman di luar kelas untuk mengetahui realita. Konsep pendidikan ini memberdayakan pelajar untuk dapat mengekspresikan diri dan pendapat mereka di depan umum. Pelajar dapat melakukan analisis sosial terhadap temuanya di luar kelas, merumuskan solusi, memperdalam rasa ingin tahu, hingga merencana-

39 Helmi Chandra SY dan Shelvin Putri Irawan, "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (*Expansion Meaning of Public Participation in the Formation of Laws After Decision of Constitutional Court)*," *Jurnal Konstitusi* Volume 19, Nomor 4 (Desember 2022): 769.

40 Mochtar Buchori, *Pendidikan Antisipatoris* (Yogyakarta: Kanisius, 2001), 41.

kan sebuah konsep dari semua proses tersebut.[41]

Ada empat karakteristik *personalized education*, yaitu: (1) peran dan keterlibatan dalam pertukaran ide; (2) kerjasama dalam pengembangan ide dan rencana untuk menjawab permasalahan; (3) interaksi dengan pihak lain (pemerintah) untuk merealisasikan ide; dan (4) memunculkan ide baru berdasarkan refleksi untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan muncul di masa depan.[42]

Berdasarkan keempat karakteristik di atas, dapat disimpulkan bahwa pelajar yang menyampaikan pendapat di muka umum atau melakukan protes merupakan salah satu bentuk dari *personalized education*. Pada tahap pengorganisiran, pelajar mendapatkan pengalaman sekaligus edukasi mengenai eksplorasi diri dan pengembangan pengetahuan untuk lebih jauh terlibat dalam isu-isu demokrasi. Pada tahap protes, pelajar melakukan proses perwujudan gagasan melalui interaksi dengan pihak lain, seperti melakukan tuntutan kepada pemerintah.

2. Kebijakan dan Tindakan Merespon Partisipasi Pelajar

Protes yang dilakukan oleh pelajar sebagai bentuk partisipasi dalam proses pembentukan UU CK ditanggapi dengan tangan besi oleh pemerintah. Melalui berbagai kebijakan dan tindakan, pemerintah melarang pelajar untuk melakukan protes terhadap UU CK. Pelarangan ini berujung pada tindakan kekerasan dan penangkapan terhadap pelajar yang melakukan protes terhadap UU CK.

Protes terjadi di 60 kota/kabupaten yang tersebar lebih dari 20 provinsi di Indonesia.[43] Pada 6-9 Oktober 2020, tercatat 5.918 penangkapan oleh polisi.[44] Mereka yang ditangkap oleh polisi mulai dari

41 Carmel Gallagher, Lili Ji *and* Perrine Arsendeau, *Personalized Learning within Teacher Education A Framework and Guidelines* (Geneva: IBE UNESCO, 2020), 17, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374043

42 Benna Kallick and Alisson Zmuda, *Students at the Center: Personalized Learning with Habits of Mind* (Alexandria: ASCD, 2017), 3-5.

43 Faisal, "Laporan Singkat Pemantauan : Penanganan Aksi Demonstrasi Menolak Omnibus Law di Surabaya", KontraS Surabaya, October 14, https://kontrassurabaya.org/siaran-pers/kekerasan-penanganan-aksi-di-surabaya/

44 CNN Indonesia, "Polisi Tangkap 5.918 Massa Demo Omnibus Law, 87 Orang

pelajar, buruh, mahasiswa, dan warga biasa.[45] Keterbatasan pendataan dan akses yang tertutup berpotensi membuat angka sebenarnya lebih tinggi.

Data ini diperoleh berdasarkan laporan OMS dan pemberitaan di media. Dari data tersebut, jumlah pelajar yang ditangkap selama rangkaian protes menentang UU CK kemudian diklasifikasikan. Rincian jumlah pelajar yang ditangkap selama protes menentang UU CK adalah sebagai berikut (Tabel 1).[46]

Banyak pelajar yang ditangkap sebelum protes karena "dicurigai akan ikut", dituduh sebagai provokator, bagian dari kelompok "anarko", melakukan perusakan, dan sebagainya. Mereka ditangkap dan kemudian

---

Dibui", cnnindonesia.com, October 10, 2020, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201010133935-12-556845/polisi-tangkap-5918-massa-demo-omnibus-law-87-orang-dibui

45 Kirana Anjani, *Op.Cit.*, 26-27.

46 Data dikumpulkan dari berbagai sumber: Kirana Anjani, *Pandemi, Pendekatan Sekuritisasi Negara dan Hak Menyampaikan Pendapat di Muka Umum*. 24-25; Muhammad Taufiq, "Demo UU Cipta Kerja, Pelajar SMK Jombang Ditangkapi Usai Lempari Batu DPRD," suara.com, October 9, 2020, https://jatim.suara.com/read/2020/10/09/130219/demo-uu-cipta-kerja-pelajar-smk-jombang-ditangkapi-usai-lempari-batu-dprd; Tri Purna Jaya, "Jelang Demo Buruh di Bandar Lampung, 7 Pelajar SMK Tertangkap Bawa Benda Diduga Bom Molotov," kompas.com, October 9, 2020, https://regional.kompas.com/read/2020/10/08/12404271/jelang-demo-buruh-di-bandar-lampung-7-pelajar-smk-tertangkap-bawa-benda?page=all; Riesty Yusnilaningsih, "105 Pelajar yang Ditangkap dalam Demo Omnibus Law Tidak Diproses Hukum, Hanya Dibina Rohani," pikiranrakyat.com, October 19, 2020, https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01849367/105-pelajar-yang-ditangkap-dalam-demo-omnibus-law-tidak-diproses-hukum-hanya-dibina-rohani; Ananias Petrus, "Ikut Demo Omnibus Law, 3 Siswa SMA Ditangkap Karena Melempari Polisi dengan Batu," merdeka.com, October 9, 2020, https://www.merdeka.com/peristiwa/ikut-demo-omnibus-law-3-siswa-sma-ditangkap-karena-melempari-polisi-dengan-batu.html; Ega Alfreda, Total 185 Pelajar di Tangerang Diamankan Polisi Hendak Ikut Demo UU Cipta Kerja ke Jakarta," tribunjakarta.com, October 15, 2020, https://jakarta.tribunnews.com/2020/10/15/total-185-pelajar-di-tangerang-diamankan-polisi-hendak-ikut-demo-uu-cipta-kerja-ke-jakarta; Bambang Putranto, "Polisi: Pengunjuk Rasa Tolak UU Cipta Kerja yang Paling Banyak Ditangkap Adalah Pelajar," wartakota.com, October 14, 2020, https://wartakota.tribunnews.com/2020/10/14/polisi-pengunjuk-rasa-tolak-uu-cipta-kerja-yang-paling-banyak-ditangkap-adalah-pelajar.

Tabel 1. Jumlah Pelajar yang Ditangkap

No	Kota	Jumlah
1	Jakarta	806 orang
2	Bogor dan Depok	140 orang
3	Serang	60 orang
4	Bekasi	105 orang
5	Tangerang	185 orang
6	Magelang	197 orang
7	Bantul	57 orang
8	Solo	73 orang
9	Boyolali	20 orang
10	Malang	15 orang
11	Jombang	35 orang
12	Kediri	7 orang
13	Denpasar	1 orang
14	Kupang	3 orang
15	Banjarmasin	93 orang
16	Kotawaringin	15 orang
17	Bengkulu	16 orang
18	Lampung	25 orang

dibawa begitu saja ke kantor polisi tanpa ada bukti konkret atas kesalahan mereka. Tindakan prematur dengan dalih "kekhawatiran" ini merupakan implementasi dari kebijakan pemerintah yang melarang pelajar untuk mengikuti protes.[47]

Pemerintah juga mengancam akan memburu dalang yang mengajak pelajar untuk protes, yang berujung pada penangkapan pemilik akun media sosial organisasi pelajar.[48] Tindakan-tindakan tersebut merupakan serangan yang kesekian kalinya terhadap hak sipil dan politik pelajar dalam mengekspresikan dirinya. Pada bagian ini diuraikan tren dan

47 Kirana Anjani, *Loc.Cit.,*
48 *ibid.,*

pola pembatasan yang tidak beralasan terhadap partisipasi pelajar dalam proses pembentukan UU CK, baik dari sisi kebijakan maupun tindakan di lapangan.

Dari sisi kebijakan, ada berbagai macam bentuk, seperti surat edaran, surat himbauan, arahan lisan, arahan tertulis dan bentuk lainnya. Pada intinya melarang atau mencegah pelajar untuk melakukan protes, baik dengan cara memberikan "kesibukan" maupun ancaman sanksi. Kebijakan-kebijakan tersebut ada yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan ada pula yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, beberapa di antaranya sebagai berikut (Tabel 2).

Kebijakan dan tindakan di atas jelas bertentangan dengan kewajiban negara untuk melindungi hak-hak sipil dan politik warganya, dalam hal ini pelajar. Kebijakan-kebijakan tersebut didasarkan pada ilusi bahwa pelajar adalah kriminal, alih-alih sebagai warga negara yang memiliki hak yang sama. Praktik ini telah menjadi pola yang digunakan oleh pemerintah untuk membungkam keterlibatan pelajar.

Selain itu, dalam menangani protes polisi melakukan sejumlah tindakan yang berujung pada penghambatan dan pembatasan penyampaian pendapat di muka umum. Mayoritas menyasar dan membungkam keterlibatan pelajar. Tindakan kekerasan pun dilakukan oleh kepolisian selama protes berlangsung.

Tindakan tersebut merupakan implementasi dari berbagai kebijakan yang ditujukan untuk melarang atau membatasi keikutsertaan pelajar dalam protes menentang UU CK. Penggunaan kekuatan secara berlebihan oleh kepolisian disinyalir menjadi salah satu penyebab terjadinya protes yang berujung pada kerusuhan[49]. Langkah tersebut dilakukan untuk mengaburkan partisipasi dan pendapat yang disampaikan, adapun beberapa tindakan tersebut adalah sebagai berikut (Tabel 3).

Penggunaan kekuatan yang ekstrem oleh polisi menunjukkan bahwa sejak awal tidak ada niat untuk melindungi ekspresi publik. Sejak awal, penyampaian pendapat di muka umum dipandang sebagai bentuk kegiatan kriminal, sehingga semua gerakan perlu dilumpuhkan agar

49 Kirana Anjani, *Op.Cit.,* 28.

Tabel 2. Kebijakan yang Melarang Pelajar Protes

No	Kebijakan	Ringkasan Materi	Institusi
1	Surat Telegram Kapolri Nomor: STR/645/X/ PAM.3.2./2020[a]	Antisipasi kepolisian terkait potensi konflik dalam protes menolak UU CK. Melaksanakan pengawasan dan pengelolaan media untuk membingkai pandangan publik agar menolak protes di masa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Tidak mengeluarkan persetujuan protes dan bentuk kerumunan massa sejenisnya.	Polri
2	Arahan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) tentang pelarangan pelajar mengikuti unjuk rasa[b]	Memberikan arahan kepada pihak sekolah untuk melarang siswanya mengikuti Protes. Mendorong untuk para orang tua dapat memberikan pemahaman kepada anaknya. Mengusulkan agar pemerintah dan pemerintah provinsi/kota/kabupaten untuk menyusun langkah-langkah baru sebagai upaya mencegah pelajar mengikuti protes. Meminta pihak keamanan untuk melakukan pendekatan persuasif kepada pelajar.	Komisi Perlindungan Anak Indonesia
3	Arahan Kapolresta Tangerang tentang pencatatan keterlibatan pelajar dalam SKCK[c]	Polresta Tangerang memberikan sanksi berupa penahanan dan pencatatan SKCK terhadap pelajar yang terlibat dalam protes menentang UU CK.	Polresta Tangerang
4	Arahan Pejabat Sementara (Pjs) Wali Kota Depok untuk Dinas Pendidikan Kota Depok dan Polres Metro Depok mengenai sanksi drop out dan penolakan pemberian SKCK[d]	Menyatakan bahwa Polres Metro Depok tidak akan mengeluarkan SKCK untuk pelajar yang mengikuti protes menentang UU CK. Selain itu, para pelajar juga akan dihukum dengan dikeluarkan dari sekolah.	Pemerintah Kota Depok

a Adi Briantika, "Perintah Kapolri: Intai, Larang, & Lawan Narasi Penolak UU Ciptaker," tirto.id, October 5, 2020, https://tirto.id/f5As.

b Merdeka, "KPAI Minta Sekolah Larang Anak Ikut Demo," merdeka.com, October 16, 2020, https://www.merdeka.com/peristiwa/kpai-minta-sekolah-larang-anak-ikut-demo.html

c CNN Indonesia, "Pelajar Ikut Demo Omnibus Law Bakal Dicatat dalam SKCK," cnnindonesia.com, October 14, 2020, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201014151429-12-558366/pelajar-ikut-demo-omnibus-law-bakal-dicatat-dalam-skck

d Wahyu Muntinanto, "Hukuman DO Menanti Pelajar Depok jika Ikut Demo UU Ciptaker," okezone.com, October 13, 2020, https://megapolitan.okezone.com/read/2020/10/12/338/2292583/hukuman-do-menanti-pelajar-depok-jika-ikut-demo-uu-

5	Rapat arahan Kapolda Metro Jaya, Kepala Sekolah se-DKI Jakarta dan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta mengenai sosialisasi UU CK di kelas[e] dan pencabutan beasiswa KJP[f]	Memberikan arahan kepada guru untuk membuat siswa tetap sibuk dengan tugas-tugas selama demonstrasi berlangsung. Hal ini diperkuat dengan Rencana Pelaksanaan Pembelajaran (RPP) terkait sosialisasi UU CK dan pendidikan karakter. Selain itu, adanya ancaman sanksi pencabutan beasiswa Kartu Jakarta Pintar (KJP) jika siswa tetap nekat ikut unjuk rasa.	Pemerintah provinsi DKI Jakarta
6	Rapat Koordinasi Gubernur DKI Jakarta, Kapolda Metro Jaya, Pangdam Jaya dan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta mengenai pencegahan unjuk rasa pelajar mendatang[g]	Membahas skema antisipasi pelajar mengikuti protes menentang UU CK pada 28 Oktober 2020 dan 1 November 2020. Kapolda Metro Jaya menyampaikan agar pelajar tidak dimanfaatkan oleh kelompok anti kemapanan yang kemudian berujung pada tindakan anarkis.	Pemerintah provinsi DKI Jakarta
7	Imbauan Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta untuk siswa tidak ikut unjuk rasa menolak UU CK[h]	Imbauan ini dikeluarkan menjelang protes berlangsung. Sekolah diminta untuk menjalin hubungan dengan wali/orang tua pelajar dalam memantau anaknya agar tidak mengikuti protes dan tetap menjalankan pembelajaran daring. Hal ini kemudian diterapkan di sejumlah sekolah di DKI Jakarta. Salah satunya muncul kewajiban presensi di tiga waktu yang dibarengi dengan penyertaan stempel waktu.	Dinas Pendidikan DKI Jakarta

ciptaker

e CNN Indonesia, "Siswa SMP-SMA DKI Mulai Belajar UU Cipta Kerja," cnnindonesia.com, October 28, 2020, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201027160914-20-563365/siswa-smp-sma-dki-mulai-belajar-uu-cipta-kerja.

f TvOne News, "Pelajar yang Ikut Demo Rusuh Omnibus Law Terancam Dicabut KJP dan Blacklist SKCK | tvOne," Youtube tvOneNews, October 13, 2020, https://www.youtube.com/watch?v=Ry-dkUysqZc.

g M Julnis Firmansyah, "Anies, Kapolda Metro dan Pangdam Jaya Bahas Cegah Pelajar Ikut Demo Mendatang," tempo.co, October 26, 2020, https://metro.tempo.co/read/1399562/anies-kapolda-metro-dan-pangdam-jaya-bahas-cegah-pelajar-ikut-demo-mendatang.

h Riyan Setiawan, "Cara Polisi & Pemerintah Ancam Pelajar yang Terlibat Demo Ciptaker," tirto.id, October 16, 2020, https://tirto.id/f5YT.

8	Surat Edaran Dinas Pendidikan Provinsi Kepulauan Riau nomor B/420/475.2/ DISDIK/2020 tentang pencegahan keterlibatan peserta didik dalam aksi unjuk rasa yang berpotensi kekerasan pada 7 Oktober 2020.[i]	Meminta pelajar tidak mengikuti protes menentang UU CK. Pelajar yang ketahuan mengikuti protes diganjar dengan sanksi berdasarkan ketetapan internal sekolah tersebut. Gugus pendidikan didorong untuk lebih aktif dalam melarang pelajar mengikuti protes. Pelajar diawasi untuk tetap mengikuti kegiatan belajar-mengajar secara daring.	Dinas Pendidikan Kepulauan Riau
9	Arahan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Selatan mengenai keterlibatan pelajar dalam unjuk rasa menolak UU CK[j]	Memberikan ancaman untuk pelajar yang mengikuti protes dengan dikeluarkan dari sekolah, dipindahkan ke jenjang pendidikan non-formal, atau dipindahkan ke sekolah di pelosok. Imbauan untuk para orang tua agar proaktif dalam mengawasi anaknya saat berkegiatan di rumah.	Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Selatan
10	Surat Edaran Dinas Pendidikan Pangkalpinang nomor 421/ DIKBUD/X/2020 tentang tindaklanjut arahan Mendikbud melalui Ditjen Paud Dasmen Kemdikbud terkait aksi unjuk rasa menolak UU CK[k]	Larangan untuk pelajar dan tenaga pengajar mengikuti protes menentang UU CK pada 13-16 Oktober 2020. Menjalin komunikasi dengan pihak inter, external, dan pihak keamanan untuk mencegah protes pelajar. Mendorong wali/orang tua murid untuk memastikan anaknya tidak mengikuti protes. Mengingatkan untuk pelajar dan tenaga pendidikan untuk tidak terhasut dengan ajakan protes yang menyebar di sosial.	Dinas Pendidikan Kota Pangkalpinang

i Tim Detikcom, "Disdik Kepri Akan Sanksi Siswa yang Demo Omnibus Law," detiknews, October 15, 2020, https://news.detik.com/berita/d-5214376/disdik-kepri-akan-sanksi-siswa-yang-demo-omnibus-law.

j Setyo Puji, "Disdik Sumsel Ancam Pelajar yang Ikut Demo Ambil Paket C," kompas.com, October 10, 2020, https://regional.kompas.com/read/2020/10/10/10513521/disdik-sumsel-ancam-pelajar-yang-ikut-demo-ambil-paket-c.

k Wow Babel, "Guru dan Pelajar di Pangkalpinang Dilarang Ikut Demo Omnibus Law," wowbabel.com, October 13, 2020, https://www.wowbabel.com/lokal/pr-5984152228/guru-dan-pelajar-di-pangkalpinang-dilarang-ikut-demo-omnibus-law.

Tabel 3. Tindakan Kepolisian

Tindakan Kepolisian Dalam Menangani Unjuk Rasa Penolakan UU CK (7-8 Oktober 2020)[a]
1. Pemblokiran jalur yang mengakibatkan banyak titik kerumunan massa berhenti sebelum mencapai tempat penyampaian pendapat;
2. Pemrotes ditangkap/diberhentikan secara paksa saat melakukan *long march* sebelum tiba di tempat aksi;
3. Penangkapan yang tidak sesuai dengan prosedur/sweeping tanpa mendeteksi apakah yang bersangkutan memang melakukan pelanggaran saat aksi;
4. Melakukan tindakan pembubaran massa dengan kekerasan dan penyemprotan air dari kendaraan pengurai massa tanpa memperhatikan ketentuan tingkat bahaya ancaman;
5. Pelecehan seksual terhadap pemrotes (menyentuh, meraba-raba bagian tubuh dan pelecehan secara verbal/lisan);
6. Pemukulan pada area vital (kepala, leher, pinggang, perut);
7. Pengeroyokan terhadap pemrotes (dilakukan oleh sejumlah personil kepolisian)
8. Menendang dan memukul ketika pemrotes dalam posisi yang tidak mengancam (duduk, tiarap, tertangkap saat protes);
9. Penggunaan peluru karet dalam menangani tindakan anarkis
10. Menyerbu masuk ke tempat-tempat yang dianggap sebagai persembunyian pengunjuk rasa yang disertai dengan tindakan intimidasi, kekerasan dan pengrusakan bangunan;
11. Penahanan tanpa informasi kepada pemrotes tanpa alasan yang jelas, dan juga tidak diberikannya pengetahuan kepada keluarga dan rekan-rekan pemrotes;
12. Penolakan akses bantuan hukum bagi pemrotes; dan
13. Kondisi penahanan yang tidak sesuai dengan protokol kesehatan (berdesak-desakan tanpa jarak).

a *Kirana Anjani,* 28-33.

tidak meluas. Hal ini terlihat dari pemblokiran dan penghadangan titik-titik protes.

3. Perlindungan Hak Sipil dan Politik

Penegakan hak sipil dan politik didasarkan pada Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*/ICCPR). Kovenan ini diputuskan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bansa (PBB) pada 16 Desember 1966 dan berlaku pada 23 Maret 1976.[50] Indonesia meratifikasi kovenan ini melalui

50 Muhardi Hasan dan Estika Sari, "Hak Sipil dan Politik", *Jurnal Demokrasi*, Vol. IV No.1, (2005): 94-95.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (UU Kovenan Sipol).

Lebih mendasar lagi adalah Pasal 28 UUD 1945, yang menjamin kebebasan untuk menyampaikan pendapat di muka umum, baik secara individu maupun kelompok. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, yang menjamin hak setiap orang untuk memperjuangkan haknya secara kolektif. Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28F UUD 1945, yang pada intinya menjamin kebebasan warga negara untuk saling berinteraksi dan menyampaikan pendapat di muka umum untuk mempengaruhi struktur politik yang ada di sekitarnya.

Pada tataran undang-undang, penegakan hak-hak sipil dan politik dituangkan dalam UU No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum (UU Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat). Intinya, UU ini menjamin bentuk-bentuk penyampaian pendapat di muka umum. Ada juga UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang menjamin perlindungan bagi siapa saja untuk dapat menyampaikan pendapat di muka umum dan melakukan mogok kerja. Sementara itu, terkait perlakuan hukum yang adil, ada Pasal 28D UUD 1945.

Kemudian ada Deklarasi PBB tentang Pembela HAM. Deklarasi ini menyatakan bahwa semua orang, baik individu maupun kelompok, memiliki hak untuk memperjuangkan penegakan HAM. Ada juga Pasal 12, 13, 15 dan 17 Konvensi PBB tentang Hak Anak (UNCRC) yang pada intinya menyatakan bahwa anak-anak dan kaum muda memiliki hak untuk dilibatkan dalam mempengaruhi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi hukum, kebijakan, anggaran dan pelayanan publik. Hal ini ditegaskan kembali oleh Sekretaris Jenderal PBB António Guterres pada peringatan ulang tahun ke-75 PBB bahwa harus ada ruang bagi kaum muda untuk berpartisipasi dalam membentuk masa depan mereka.[51]

Semua ini seharusnya semakin menguatkan komitmen Indonesia sebagai negara yang menghargai hak sipil dan politik. Namun dalam

51 Tor Hodenfield, Email message to author, Maret 15, 2023.

pelaksanaannya, praktik mengabaikan hak sipil dan politik masih dirasa. Terdapat kesenjangan antara prinsip-prinsip penegakan tersebut dengan praktik di lapangan.[52]

Dalam konstruksi penegakan hak sipil dan politik yang utama adalah melindungi pemegang hak dari penyimpangan kekuasaan. Hukum diberlakukan untuk membatasi kekuasaan agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negara. Kontruksi ini meluaskan peran negara dari yang semula hanya mengurusi keamanan (negara sebagai penjaga malam) menjadi mewujudkan mewujudkan kesejahteraan warga negara (*Welfarestate*).[53]

Negara yang menjunjung tinggi prinsip demokrasi wajib menjamin penikmatan hak bagi setiap orang sesuai dengan amanat konstitusi negara tersebut. Namun dalam menjamin dan menegakan itu semua sangat bergantung pada niat politik kekuasaan (*political will*). Selain itu, baik negara atau warga negara harus memastikan bahwa penikmatan hak berlaku untuk semua orang tanpa diintimidasi atau dikekang.[54]

Meskipun di Indonesia telah diatur dalam konstitusi, namun penegakan di lapangan seringkali berseberangan. Penegakan di lapangan dipengaruhi oleh kondisi sosial politik yang terjadi, dalam konteks UU CK, produk ini merupakan produk hukum yang digaungkan dan diharapkan oleh pemerintah. Sehingga, dalam rangkaian protes menentang UU CK, pelajar yang turut mengemukakan pendapat di muka umum mengalami pengabaian hak-hak sipil dan politiknya, antara lain sebagai berikut (Tabel 4).

Penegakan hak sipil dan politik dapat diukur dari 6 variabel, yaitu: (1) adanya partisipasi publik yang luas dan bermakna; (2) adanya kebebasan menyampaikan pendapat di muka umum; (3) adanya kebebasan pers dan keterbukaan informasi; (4) adanya kebebasan berorganisasi, berserikat, dan berkumpul; (5) adanya kebebasan mengkritik pemerintah; dan (6) adanya ruang untuk melakukan protes. Terpenuhi atau tidaknya

52 Muhardi Hasan, *Loc.Cit.,*
53 *Ibid.,*
54 *Ibid.*,

Tabel 4. Hak Sipil dan Politik Pelajar yang Diabaikan

No	Hak Sipil dan Politik	Legal Right (Hak Hukum)	Keterangan
1	Hak bebas dari penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi	a. Pasal 28G ayat (2) UUD 1945 b. Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 c. Pasal 33 ayat (1) UU HAM d. Pasal 66 ayat (1), (3), (4), (6), dan (6) UU HAM e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia.	Pelajar yang ditangkap dipaksa untuk bertelanjang dada, kemudian dijemur di bawah terik matahari,[a] dan banyak di antara mereka yang mengalami kekerasan verbal dan fisik selama proses penangkapan, seperti "digunduli" paksa oleh kepolisian.[b]
2	Hak atas pengakuan dan perlakuan yang sama dihadapan hukum	a. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 b. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 c. Pasal 3 ayat (2), dan (3) UU HAM d. Pasal 4 UU HAM e. Pasal 5 ayat (1), dan (2) UU HAM	Pelajar yang ditangkap dihalangi dan tidak diberi akses untuk mendapatkan bantuan hukum dari pengacara publik.[c]
3	Hak untuk bebas berpendapat dan berekspresi	a. Pasal 28 UUD 1945 b. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 c. Pasal 28E ayat (2), dan (3) d. Pasal 28F UUD 1945 e. Pasal 23 ayat (2) UU HAM f. Pasal 25 UU HAM g. UU Menyampaikan Pendapat	Pelajar dilarang dan dihalang-halangi untuk menyampaikan pendapat dan ekspresinya terkait UU CK, terutama melakukan demonstrasi.[d]

a Fadhilah, "Pendemo Dihukum Jemur Telanjang Dada, Fadli Zon: Pelanggaran HAM," kompas.tv, October 12, 2020, https://www.kompas.tv/nasional/115159/pendemo-dihukum-jemur-telanjang-dada-fadli-zon-pelanggaran-ham?page=all.

b BBC Indonesia, "Omnibus Law: Demo tolak UU Cipta Kerja di 18 provinsi diwarnai kekerasan, YLBHI: 'Polisi melakukan pelanggaran," BBC Indonesia, October 9, 2020, https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54469444.

c *ibid.,*

d Imam Hamdi, "Dilarang Demo Omnibus Law, Pelajar: Kami Berhak Bersuara," tempo.co, November 17, 2020, https://metro.tempo.co/read/1406291/dilarang-demo-omnibus-law-pelajar-kami-berhak-bersuara

4	Hak untuk berkumpul dan berserikat	Pasal 28 UUD 1945 Pasal 28E ayat (3) Pasal 24 ayat (1) UU HAM	Organisasi-organisasi pelajar yang mengekspresikan opini dan menyatakan penentangan terhadap UU CK di media sosial diburu dan ditangkap.[e]
5	Hak untuk turut serta dalam pemerintahan	Pasal 28D ayat (3) UUD Pasal 43 ayat (2) UU HAM Pasal 44 UU HAM	Pelajar dianggap belum "cukup pantas" untuk memberikan pendapat kepada pemerintah dalam hal pembentukan UU CK.[f]

e CNN Indonesia, "Admin Medsos Ditangkap, Polisi Klaim Pelajar Demo Berkurang," cnnindonesia.com, October 21, 2020, /https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201021164327-12-561136/admin-medsos-ditangkap-polisi-klaim-pelajar-demo-berkurang

f Rahel Narda Chaterine, "Kemendikbud soal Pelajar Ikut Demo: Belum Tahu Apa yang Diperjuangkan," detik.com, October 8, 2020, https://news.detik.com/berita/d-5205864/kemendikbud-soal-pelajar-ikut-demo-belum-tahu-apa-yang-diperjuangkan.

variabel-variabel tersebut berdampak pada penegakan hak- sipil dan politik dalam negara. Penegakan tersebut juga bergantung pada hubungan antara negara, warga negara, pihak internasional. Pengaruh-pengaruh lain diuraikan dalam empat komponen berikut:[55]

a. Rezim Pemerintahan

Kualitas demokrasi dalam sebuah rezim pemerintahan mempengaruhi penegakan hak-hak sipil dan politik. Dalam rezim pemerintahan yang demokratis, terdapat pemahaman tentang penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak-hak sipil dan politik. Prinsip-prinsip utamanya adalah kesetaraan, kebebasan, dan kontrol warga negara atas kekuasaan.[56]

Hak sipil dan politik, seperti menyampaikan kritik, membangun organisasi, dan mengikuti pemilihan umum hanya dapat dinikmati

55 Risse, Thomas, Ropp, Stephen C dan Sikkink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, ed. Kathryn, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 134.

56 Eep Saefulloh Fatah, *Pengkhianatan Demokrasi ala Orde Baru: Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000), 21.

ketika proses demokratisasi telah berlangsung. Dengan kata lain, penikmatan dan penegakan hak sipil dan politik hanya dapat dilakukan di negara-negara dengan sistem politik yang demokratis. Penegakan tersebut hanya mungkin dilakukan dalam situasi di mana ada pembatas-an peran negara untuk tidak bertindak otoriter.[57]

b. Konstitusi

Ciri-ciri indikator konstitusi yang demokratis dapat dilihat dari 4 variabel berikut: (1) adanya kontrol dan pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah; (2) adanya kesepakatan bersama yang berlaku di antara interaksi negara dan masyarakat; (3) adanya ruang publik yang luas dan bermakna; dan (4) adanya cara-cara kontrol terhadap penyalahgunaan kekuasaan.[58]

Keempat indikator ini menjelaskan bahwa konstitusi yang demokratis ditandai dengan adanya prinsip-prinsip hak asasi manusia, termasuk hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Banyak negara di seluruh dunia telah memasukkan hak asasi manusia ke dalam konstitusi mereka. Di Indonesia, materi hak asasi manusia termuat dalam UUD 1945 dan berbagai peraturan turunan lainnya.[59]

c. Budaya Politik

Budaya politik partisipatoris diartikan sebagai kebiasaan politik yang hidup di tengah-tengah masyarakat untuk mendorong berkembangnya kehidupan demokrasi. Dalam budaya politik ini, anggota masyarakat memiliki kecenderungan untuk memusatkan perhatian pada sistem, struktur, dan metode politik secara keseluruhan. Mendorong masyarakat

57 Haris Munandar ed., *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia: Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Miriam. Budiarjo*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994), 21.

58 Riswandha Imawan, "Upaya Menghindari Presiden RI Bertindak Sebagai Raja," (Makalah disampaikan pada Forum Seminar dalam rangka Dies Natalis FISIPOL UGM Yogyakarta, 1999).

59 Muhardi Hasan, *Op.Cit.*, 99.

untuk mengetahui kedudukan, hak dan kewajibannya sebagai warga negara.[60]

Dengan budaya politik partisipatoris, warga negara didorong untuk mengenali hak-hak sipil dan politiknya. Dalam menikmati hak-hak tersebut, warga negara dapat menentukan "caranya sendiri" sesuai dengan kondisi sosial-politiknya. Budaya ini mendorong keterlibatan dan demokratisasi dalam hubungan antara negara dan warga negara dalam urusan-urusan publik.[61]

d. Politik Internasional

Dalam perspektif politik internasional, terdapat dua perspektif mengenai HAM yang mempengaruhi penegakannya. Pertama, HAM dari sudut pandang universalisme, yang meyakini bahwa HAM tidak dipengaruhi oleh negara, ideologi, ekonomi, agama, dan budaya. Sudut pandang ini biasanya berkembang dan berlaku di negara-negara barat.[62]

Kedua, HAM dari sudut pandang relativisme kultural, yaitu bahwa penegakan HAM tergantung pada keragaman budaya yang berlaku di negara tersebut. Cara pandang ini biasanya berkembang dan berlaku di negara-negara timur. Dalam praktiknya, kedua cara pandang ini dikondisikan oleh kepentingan ideologi dan politik suatu negara.[63]

PENUTUP

Protes dapat dimaknai sebagai partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang berdasarkan empat pendekatan, yaitu (1) partisipasi dalam perspektif demokrasi deliberatif; (2) partisipasi dalam perspektif politik kewargaan; (3) partisipasi dalam perspektif UU P3; dan (4) partisipasi dalam perspektif pendidikan. Protes ditujukan sebagai solusi di tengah praktik legislasi yang buruk; tidak transparan, tidak

60 Gabriel Almond dan Sidney Verba, *Budaya Politik (Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1984), 22

61 *Ibid.,*

62 *Ibid., 100*

63 *Ibid.,*

akuntabel, dan terburu-buru. Di Indonesia, terdapat contoh bahwa protes dapat mempengaruhi proses pembuatan undang-undang, yaitu dalam proses pembentukan KUHP pada tahun 2019.

Protes dilindungi oleh konstitusi dan undang-undang turunan lainnya. Dalam konteks pelajar, terdapat dukungan dan perhatian international supaya mereka mendapatkan ruang yang setara untuk dapat menyuarakan pendapat dan mengekspresikan diri. Namun di Indonesia, pelajar tidak dapat menikmati hak sipil dan politiknya karena kedudukannya yang tidak setara.

Pelajar yang melakukan protes sebagai bentuk partisipasi dalam pembuatan UU CK tidak mendapatkan perlindungan hak sipil dan politik oleh pemerintah. Padahal perlindungan hak sipil dan politik telah tertuang dalam konstitusi dan undang-undang turunan lainnya. Temuan-temuan di atas menunjukan bahwa pemerintah lah yang justru menjadi aktor utama dalam menyerang dan mengabaikan hak sipil dan politik pelajar melalui serangkaian kebijakan dan tindakan dalam merespon partisipasi pelajar.

Oleh karena itu, diperlukan komitmen dan undang-undang yang dapat menempatkan pelajar pada posisi yang setara. Kondisi yang setara ini memungkinkan pelajar untuk menikmati hak sipil dan politiknya secara penuh. Hal ini juga diperlukan agar pemerintah, baik kepolisian maupun dinas pendidikan dapat menghargai pelajar sebagai entitas yang hadir di ruang publik.

Kolaborasi antara praktisi, akademisi, dan OMS diperlukan untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam, multidisipliner, dan komprehensif. Kolaborasi ini bertujuan untuk menyusun naskah akademik sebagai bahan dan rancangan undang-undang yang memberikan perlindungan hak-hak sipil dan politik bagi pelajar. Tentu saja, proses perancangan ini melibatkan partisipasi pelajar yang berarti.

Langkah lainnya adalah dengan membentuk lembaga bantuan hukum khusus bagi pelajar untuk melakukan advokasi, pendidikan politik dan hukum. Lembaga ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pelajar dalam melawan penyusutan ruang kebebasan sipil, serta melibatkan mereka sebagai salah satu elemen dalam masyarakat sipil.

Penting untuk memiliki wadah berjejaring agar dapat merumuskan dan melibatkan partisipasi pelajar untuk mengetahui permasalahan lain yang dihadapi.

Di sisi lain, pemerintah disarankan untuk menggunakan hak inisiatif sesuai dengan UUD 1945 dengan mengajukan rancangan undang-undang tentang perlindungan hak sipil dan politik bagi pelajar. Pemerintah juga disarankan untuk menerapkan prinsip-prinsip hak asasi manusia, khususnya untuk anak dan remaja pada kebijakan dan produk hukum yang dikeluarkan. Terakhir, pemerintah harus memenuhi, menghargai, dan melindungi hak sipil dan politik terhadap pelajar.

Daftar Pustaka

Almond, Gabriel dan Sidney Verba. *Budaya Politik (Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara)*. Jakarta: Bumi Aksara, 1984.

Anjani, Kirana. *Pandemi, Pendekatan Sekuritisasi Negara dan Hak Menyampaikan Pendapat di Muka Umum*. Jakarta: Lokataru Foundation, 2020. https://lokataru.id/wp-content/uploads/2021/02/layout-pandemi-2.pdf.

Ansori, Lutfil. *Legal Drafting, Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Depok: Rajagrafindo Persada, 2019.

Arfana, Nano Tresna. "UU Cipta Kerja Dituding Jadikan Pendidikan sebagai Ladang Bisnis, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia." Mahkamah Konstitusi, November 13, 2020, https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16739&menu=2.

Asshaddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

BBC Indonesia. "Omnibus Law: Demo tolak UU Cipta Kerja di 18 provinsi diwarnai kekerasan, YLBHI: 'Polisi melakukan pelanggaran." BBC Indonesia, October 9, 2020. https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54469444.

Briantika, Adi. "Perintah Kapolri: Intai, Larang, & Lawan Narasi Penolak UU Ciptaker." tirto.id, October 5, 2020, https://tirto.id/f5As.

Buchori, Mochtar. *Pendidikan Antisipatoris*. Yogyakarta: Kanisius, 2001.

Chaterine, Rahel Narda. "Kemendikbud soal Pelajar Ikut Demo: Belum Tahu Apa yang Diperjuangkan." detik.com, October 8, 2020. https://news.detik.com/berita/d-5205864/kemendikbud-soal-pelajar-ikut-demo-belum-tahu-apa-yang-diperjuangkan.

CNN Indonesia. "Polisi Tangkap 5.918 Massa Demo Omnibus Law, 87 Orang Dibui." cnnindonesia.com, October 10, 2020, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201010133935-12-556845/polisi-tangkap-5918-massa-demo-omnibus-law-87-orang-dibui.

CNN Indonesia. "Pelajar Ikut Demo Omnibus Law Bakal Dicatat dalam SKCK." cnnindonesia.com, October 14, 2020, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201014151429-12-558366/pelajar-ikut-demo-omnibus-law-bakal-dicatat-dalam-skck.

CNN Indonesia. "Siswa SMP-SMA DKI Mulai Belajar UU Cipta Kerja."

cnnindonesia.com, October 28, 2020. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201027160914-20-563365/siswa-smp-sma-dki-mulai-belajar-uu-cipta-kerja.

CNN Indonesia. "Admin Medsos Ditangkap, Polisi Klaim Pelajar Demo Berkurang." cnnindonesia.com, October 21, 2020. /https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201021164327-12-561136/admin-medsos-ditangkap-polisi-klaim-pelajar-demo-berkurang.

Ega Alfreda, "Total 185 Pelajar di Tangerang Diamankan Polisi Hendak Ikut Demo UU Cipta Kerja ke Jakarta." tribunjakarta.com, October 15, 2020. https://jakarta.tribunnews.com/2020/10/15/total-185-pelajar-di-tangerang-diamankan-polisi-hendak-ikut-demo-uu-cipta-kerja-ke-jakarta.

Fadhilah. "Pendemo Dihukum Jemur Telanjang Dada, Fadli Zon: Pelanggaran HAM." kompas.tv, October 12, 2020. https://www.kompas.tv/nasional/115159/pendemo-dihukum-jemur-telanjang-dada-fadli-zon-pelanggaran-ham?page=all.

Faisal. "Laporan Singkat Pemantauan : Penanganan Aksi Demonstrasi Menolak Omnibus Law di Surabaya." KontraS Surabaya, October 14, 2020. https://kontrassurabaya.org/siaran-pers/kekerasan-penanganan-aksi-di-surabaya/.

Fatah, Eep Saefulloh. *Pengkhianatan Demokrasi ala Orde Baru: Masalah dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000.

Fahmi, Khairul. "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif." *Jurnal Konstitusi* Volume 7, No 3 (2010): 125.

Farihah, Liza, dan Sri Wahyuni, "Demokrasi Deliberatif Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia: Penerapan Dan Tantangan Ke Depan." Makalah Ilmiah Lembaga Kajian Dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan, 2015.

Ferber, Inga, Barbara Oosters, Jo Rowlands, dan Araddhya Mehtta. *Space to be Heard: Mobilizing the power of people to reshape civic space*. Nairobi: Oxfam International, 2018.

Firmansyah, M Julnis. "Anies, Kapolda Metro dan Pangdam Jaya Bahas Cegah Pelajar Ikut Demo Mendatang." tempo.co, October 26, 2020. https://metro.tempo.co/read/1399562/anies-kapolda-metro-dan-pangdam-jaya-bahas-cegah-pelajar-ikut-demo-mendatang.

Gallagher, Carmel, Lili Ji, and Perrine Arsendeau. *Personalized Learning within Teacher Education: A Framework and Guidelines*. Geneva: IBE UNESCO, 2020. 17, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374043.

Halim, Hamzah, dan Kemal Ridino Syahrul Putera. *Cara Praktis Menyusun*

Dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Disertasi Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.

Haliim, Wimmy. "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif." *Jurnal Masyarakat Indonesia* Volume 42, No. 1 (2016): 27.

Hamdi, Imam. "Dilarang Demo Omnibus Law, Pelajar: Kami Berhak Bersuara." tempo.co, November 17, 2020. https://metro.tempo.co/read/1406291/dilarang-demo-omnibus-law-pelajar-kami-berhak-bersuara.

Handoyo, B. Hestu Cipto. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik, 5th ed*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2018.

Haryono, Dodi. "Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja." *Jurnal Konstitusi* Volume 18, No. 4 (2021): 787.

Hasan, Muhardi dan Estika Sari. "Hak Sipil dan Politik." *Jurnal Demokrasi*, Vol. IV No.1, (2005): 94-95.

Hertanto, Tabah Maryanah, dan Adi Susanto, "Kewargaan Inklusif: Model Strategi Pemenuhan Hak Elektoral Kelompok Minoritas Suku Anak Dalam Sub-etnis Orang Rimba di Kabupaten Batanghari." *LPPM Unila*, (2020): 8-9.

Imawan, Riswandha. "Upaya Menghindari Presiden RI Bertindak Sebagai Raja." Makalah disampaikan pada Forum Seminar dalam rangka Dies Natalis FISIPOL UGM Yogyakarta, 1999.

Irianto, Sulistyowati. *Kajian Sosio-Legal*. Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.

Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2012.

Jaya, Tri Purna. "Jelang Demo Buruh di Bandar Lampung, 7 Pelajar SMK Tertangkap Bawa Benda Diduga Bom Molotov." kompas.com, October 9, 2020. https://regional.kompas.com/read/2020/10/08/12404271/jelang-demo-buruh-di-bandar-lampung-7-pelajar-smk-tertangkap-bawa-benda?page=all.

Kallick, Benna, dan Alisson Zmuda. *Students at the Center: Personalized Learning with Habits of Mind*. Alexandria: ASCD, 2017.

Liputan6. "Ramai-Ramai Pelajar Ikut Demo Tolak UU Cipta Kerja." liputan6.com, October 27, 2020. https://www.liputan6.com/news/read/4392444/ramai-ramai-pelajar-ikut-demo-tolak-uu-cipta-kerja.

Maharani, Tsarina. "Tolak RUU Cipta Kerja, Fraksi Rakyat Indonesia: Pemerintah dan DPR Telah Khianati Rakyat." kompas.com, October 5, 2020. https://nasional.kompas.com/read/2020/10/05/14322431/tolak-ruu-cipta-kerja-fraksi-rakyat-indonesia-pemerintah-dan-dpr-telah#google_

vignette
Marhaen, Delpedro."Rekaman Bincang Warga "Politik Kewargaan" – Semacam Festival Warga Kota – Pancoran Buntu II, Jakarta Selatan." Sorge Magz, July 4, 2023. https://www.sorgemagz.com/rekaman-bincang-warga-politik-kewargaan-semacam-festival-warga-kota-pancoran-buntu-ii-jakarta-selatan-2/.
MD, Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
Merdeka. "KPAI Minta Sekolah Larang Anak Ikut Demo." merdeka.com, October 16, 2020. https://www.merdeka.com/peristiwa/kpai-minta-sekolah-larang-anak-ikut-demo.html.
Munandar, Haris, ed. *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia: Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Miriam. Budiarjo*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.
Muntinanto, Wahyu. "Hukuman DO Menanti Pelajar Depok jika Ikut Demo UU Ciptaker." okezone.com, October 13, 2020. https://megapolitan.okezone.com/read/2020/10/12/338/2292583/hukuman-do-menanti-pelajar-depok-jika-ikut-demo-uu-ciptaker.
Nugroho, Adityo, Delpedro Marhaen, Fian Alaydrus, Haris Azhar, Kirana Anjani, dan Nurkholis Hidayat. *Melawan Pengkerdilan Ruang Sipil: Meningkatkan Kapasitas dan Resiliensi Pembela HAM di Sektor Bisnis dan HAM.* Jakarta: Lokataru Foundation, 2020. https://lokataru.id/wp-content/uploads/2021/02/layout-SCS-revisi-2-nov.pdf.
Petrus, Ananias. "Ikut Demo Omnibus Law, 3 Siswa SMA Ditangkap Karena Melempari Polisi dengan Batu." merdeka.com, October 9, 2020. https://www.merdeka.com/peristiwa/ikut-demo-omnibus-law-3-siswa-sma-ditangkap-karena-melempari-polisi-dengan-batu.html.
Puji, Setyo. "Disdik Sumsel Ancam Pelajar yang Ikut Demo Ambil Paket C." kompas.com, October 10, 2020. https://regional.kompas.com/read/2020/10/10/10513521/disdik-sumsel-ancam-pelajar-yang-ikut-demo-ambil-paket-c.
Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia (PSHK). "Pengesahan UU Cipta Kerja: Legislasi Tanpa Ruang Demokrasi." pshk.or.id, October 6, 2020. https://pshk.or.id/publikasi/pengesahan-uu-cipta-kerja-legislasi-tanpa-ruang-demokrasi/.
Putranto, Bambang. "Polisi: Pengunjuk Rasa Tolak UU Cipta Kerja yang Paling Banyak Ditangkap Adalah Pelajar." wartakota.com, October 14, 2020. https://wartakota.tribunnews.com/2020/10/14/polisi-pengunjuk-rasa-tolak-uu-cipta-kerja-yang-paling-banyak-ditangkap-adalah-pelajar.
Ridho, Mohamad Faisal. "Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia." *Adalah Volume* 1, No 8 (2017): 79.

Riewanto, Agus. "Menguak Cacat Formil UU Cipta Kerja." hukumonline.com, October 13, 2020. https://www.hukumonline.com/berita/a/menguak-cacat-formil-uu-cipta-kerja-lt5f854ded1a0b5/.

Riskiyono, Joko. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perludem, 2016.

Risse, Thomas, Ropp, Stephen C dan Sikkink. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, edited by Kathryn. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Saifudin. "Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU." Jurnal hukum UII Edisi Khusus, Volume 16, (Oktober 2009): 103.

Santoso, Mas Achmad. *Good Government Dan Hukum Lingkungan*. Jakarta: ICEL, 2001.

Seidman, Ann, Robert B. Seidman dan Nalin Abeysekera. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*. Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001.

Setiawan. Riyan. "Cara Polisi & Pemerintah Ancam Pelajar yang Terlibat Demo Ciptaker." tirto.id, October 16, 2020. https://tirto.id/f5YT.

SY, Helmi Chandra, dan Shelvin Putri Irawan. "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (*Expansion Meaning of Public Participation in the Formation of Laws After Decision of Constitutional Court)*." *Jurnal Konstitusi* Volume 19, Nomor 4 (Desember 2022): 769.

Taufiq, Muhammad. "Demo UU Cipta Kerja, Pelajar SMK Jombang Ditangkapi Usai Lempari Batu DPRD." suara.com, October 9, 2020. https://jatim.suara.com/read/2020/10/09/130219/demo-uu-cipta-kerja-pelajar-smk-jombang-ditangkapi-usai-lempari-batu-dprd.

Tim Detikcom. "Disdik Kepri Akan Sanksi Siswa yang Demo Omnibus Law." detiknews, October 15, 2020. https://news.detik.com/berita/d-5214376/disdik-kepri-akan-sanksi-siswa-yang-demo-omnibus-law.

Tor Hodenfield, Email message to author, Maret 15, 2023.

TvOne News. "Pelajar yang Ikut Demo Rusuh Omnibus Law Terancam Dicabut KJP dan Blacklist SKCK | tvOne." Youtube tvOneNews, October 13, 2020. https://www.youtube.com/watch?v=Ry-dkUysqZc.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Population Division*. *World Population Prospects 2022 Summary of Results*. New York: United Nations, 2022. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.

pdf.
Wahyuningroem, Sri Lestari. “Bincang Warga: Politik Kewargaan.” Interview by Delpedro Marhaen, SorgeMagz, July 2, 2023. Audio, 58:01. https://www.sorgemagz.com/rekaman-bincang-warga-politik-kewargaan-semacam-festival-warga-kota-pancoran-buntu-ii-jakarta-selatan-2/
Yusnilaningsih, Riesty. “105 Pelajar yang Ditangkap dalam Demo Omnibus Law Tidak Diproses Hukum, Hanya Dibina Rohani.” pikiranrakyat.com, October 19, 2020. https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01849367/105-pelajar-yang-ditangkap-dalam-demo-omnibus-law-tidak-diproses-hukum-hanya-dibina-rohani.

Partisipasi Masyarakat dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan

Ragam Pengaturan, Evaluasi, dan Konsepnya Ke Depan

Allan Fatchan Gani Wardhana
Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

PENDAHULUAN

Demokrasi telah meletakkan rakyat pada posisi penting.[1] Demokrasi yang identik dengan jargon "kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat" bahkan dianggap perlu dimaknai ulang. Dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi "kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.[2]" Artinya dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, rakyat harus bersama-sama diajak untuk terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan evaluasi kebijakan. Harus ada partisipasi masyarakat dalam setiap nafas pembangunan kebijakan apapun, apalagi yang berkaitan dengan isu lingkungan dan penataan kawasan perkotaan.

1 Heri Kusmanto, "Partisipasi Masyarakat Dalam Demokrasi Politik," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik* 2, no. 1 (2014): 78–90, http://ojs.uma.ac.id/index.php/jppuma.

2 Cora Elly Noviati, "Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 2 (2016): 333, https://doi.org/10.31078/jk1027.

Adapun dalam berbagai penelitian yang membahas mengenai kawasan perkotaan, partisipasi dalam perencanaan pembangunan perkotaan merupakan hal yang sangat diinginkan oleh warga terutama akses yang mudah untuk dapat terlibat.[3] Partisipasi (dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia) berarti ada turut berperan serta, keikutsertaan, atau peran serta[4], sedangkan masyarakat adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan non-pemerintah lain[5]. Dikaitkan dengan proses pembangunan, maka partisipasi yang dimaksud masyarakat berpartisipasi aktif dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan perkotaan. Tujuan dasar dari partisipasi masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan, para pengambil dapat menangkap pandangan, kebutuhan, dan pengharapan dari masyarakat untuk kemudian menuangkannya dalam suatu konsep,[6] dalam hal ini khususnya konsep pembangunan dan penataan ruang kawasan perkotaan.

Saat ini sudah terdapat 7 (tujuh) Kawasan Perkotaan yang masing-masing memiliki dasar hukum (Tabel 1).[7]

Berdasarkan regulasi-regulasi di atas, terdapat berbagai persoalan mengenai jaminan partisipasi masyarakat di dalamnya. ***Pertama***, bahwa

3 Vassiliki Delitheou, Efthimios Bakogiannis, and Charalampos Kyriakidis, "Urban Planning: Integrating Smart Applications to Promote Community Engagement," *Heliyon* 5, no. 5 (2019): e01672, https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2019.e01672.

4 https://kbbi.web.id/partisipasi (diakses 5 Juli 2023)

5 Pasal 1 angka (8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang

6 Ni'matul Huda, *Kemunduran Demokrasi Pasca Reformasi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2021). Hlm. 153.

7 Tim Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Daya Lenting Konstitusi: Teori, Konsep, Dan Praktiknya Dalam UUD NRI 1945* (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2022). Hlm 83.

Tabel 1. Kawasan-kawasan Perkotaan Berdasar Hukum

No.	Kawasan Perkotaan	Dasar Hukum
1.	Jabodetabek Punjur (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi, Puncak, dan Cianjur).	Perpres 60/2020 Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Jabodetabek Punjur
2.	Bandung Raya (Kota Bandung, Kab. Bandung, Cimahi, Bandung Barat, Sumedang)	Perpres 45/2018 Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Cekungan Bandung
3.	Gerbangkertosusila (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, Lamongan)	Perpres 66/2022 Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Gerbangkertosusila
4.	Kedungsepur (Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang, Purwodadi)	Perpres 60/2022 Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Kedungsepur
5.	Sarbagita (Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan)	Perpres 45/2011 Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Sarbagita (dan Perubahannya Perpres 51 Tahun 2014)
6.	Mebidangro (Medan, Binjai, Deli Serdang, dan Karo)	Perpres 62/2011 Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Mebidangro
7.	Mamminasata (Makassar, Maros, Sungguminasa, dan Takalar)	Perpres 55/2011 Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Mamminasata

dasar hukum pembentukan Kawasan Perkotaan adalah Peraturan Presiden. Adapun seluruh Peraturan Presiden yang mengatur mengenai Kawasan Perkotaan adalah sebagai tindak lanjut atas perintah Pasal 21 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur bahwa pembentukan rencana tata ruang kawasan strategis nasional diatur dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan norma tersebut, Kawasan Perkotaan dianggap sebagai bagian dari kawasan strategis nasional. Praktiknya, Kawasan Perkotaan yang dibentuk selalu beririsan dengan wilayah provinsi/kabupaten/kota sehingga partisipasi masyarakat yang ada di wilayah yang tergabung dalam Kawasan Perkotaan selalu dipersoalkan dan menarik perhatian. Apalagi produk hukum berupa Peraturan Presiden, dari segi pembentukannya belum sepenuhnya dapat mengakomodir prinsip *meaningful participation* karena pembentukannya nir partisipasi publik. Artinya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Presiden yang mengatur tentang Kawas-

an Perkotaan belum sepenuhnya terjamin, terakomodir, dan terimplementasi.

Kedua, dikeluarkannya Peraturan Presiden tentang Kawasan Perkotaan berdampak pada diikutinya perubahan Peraturan Daerah pada daerah provinsi/kabupaten/kota. Bahkan dalam setiap Peraturan Presiden sebagaimana tersebut di atas, pada ketentuan peralihan mengatur bahwa Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang wilayah provinsi, rencana zonasi Wilayah Pesisir dan pulau-pulau kecil, dan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang wilayah kabupaten/kota, yang bertentangan dengan Peraturan Presiden (Kawasan Perkotaan) harus disesuaikan pada saat revisi peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang wilayah provinsi, dan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang wilayah kabupaten/kota. Dengan adanya ketentuan peralihan tersebut, Peraturan Daerah yang sejak awal dibentuk oleh Kepala Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi tidak bermakna, karena harus tunduk pada instruksi pemerintah pusat. Padahal Peraturan Daerah itu disusun dan dibentuk berdasarkan aspirasi masyarakat di daerah (prosesnya mulai dari musyawarah perencanaan pembangunan, memasukkan pokok-pokok pikiran/aspirasi masyarakat, sampai dengan pembahasan-penetapan). Usul dan pendapat masyarakat yang sudah tertuang di dalam Peraturan Daerah berpotensi tereduksi karena adanya kepentingan Pemerintah Pusat.

Ketiga, bahwa dalam setiap Peraturan Presiden yang mengatur Kawasan Perkotaan memang sudah mengatur Bab dan Pasal khusus tentang peran serta masyarakat dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan. Misalnya dalam Bab X, Pasal 129 Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2020, diatur bahwa Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Kedungsepur dilakukan pada tahap: a. perencanaan Tata Ruang; b. pemanfaatan ruang; dan c. pengendalian pemanfaatan ruang. Ketentuan lebih lanjut terkait peran serta masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai bentuk dan tata cara peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Berdasarkan hal tersebut, ketentuan yang mengatur peran serta masyarakat hanya diatur dalam satu pasal dan teknisnya mengacu pada

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

Padahal Peraturan Pemerintah tersebut substansinya sangat umum dan berlaku untuk seluruh kebijakan penataan ruang. Harusnya terdapat regulasi yang spesifik mengatur mengenai peran masyarakat dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan. Hal ini karena ada masyarakat yang secara khusus harus dilibatkan dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan terutama masyarakat yang berada pada provinsi/kabupaten/kota wilayah Kawasan Perkotaan. Penelitian yang dilakukan oleh Ratnia Solihah menguraikan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan kota di Indonesia masih sering diabaikan. Pada kebanyakan perencanaan tata ruang, khususnya penataan ruang kawasan perkotaan, publik (masyarakat) seringkali dilihat sekedar sebagai konsumen yang pasif. Mereka diberi tempat untuk aktivitas kehidupan, kerja, rekreasi, belanja dan bermukim, akan tetapi kurang diberi peluang untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan dan perencanaannya.[8]

Keempat, pengaturan terkait dengan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan tersebar dalam berbagai regulasi, yaitu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, dan pada setiap Peraturan Presiden yang mengatur 7 (tujuh) Kawasan Perkotaan. Tersebarnya regulasi yang mengatur partisipasi masyarakat ini cukup membingungkan sehingga perlu untuk dievaluasi. Terlebih definisi masyarakat dan peran serta masyarakat/partisipasi masyarakat perlu dimaknai ulang serta perlu disinkronisasi dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Peme-

8 Ratnia Solihah, Siti Witianti, and Hendra, "Partisipasi Publik Dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Di Idonesia," *Core.Ac.Uk*, 2019, 145–59, https://doi.org/10.24198/cosmogov.v2i2.xxxxx.

rintah Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini mengkaji dua hal, yaitu pertama, bagaimana ragam pengaturan dan evaluasi keterlibatan masyarakat dalam penataan ruang kawasan perkotaan; kedua, bagaimana mewujudkan konsep partisipasi masyarakat yang bermakna dalam penataan ruang kawasan perkotaan.

PEMBAHASAN

1. Ragam Pengaturan dan Evaluasi Keterlibatan Masyarakat dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan

Partisipasi masyarakat dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan telah diatur dalam berbagai regulasi mulai dari level Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Namun berbagai penelitian menguraikan bahwa meskipun partisipasi masyarakat telah diatur sedemikian rupa, namun praktiknya hanya formalitas dan tetap minim partisipasi. Penelitian Eko Budiharjo menguraikan bahwa kenyataannya selama ini perencanaan dan pembangunan kota kurang demokratis, terlalu berpola *top down*, kurang berpihak pada mayoritas rakyat. Keluhan-keluhan masyarakat pada akar rumput (*grass root*) nyaris tidak terdengar.[9] Penelitian Asep Warlan Yusuf mengungkap bahwa dalam penataan ruang dan pembangunan kota, peran serta masyarakat masih dianggap hanya sebatas pelengkap. Pengaturan tentang mekanisme, prosedur, dan tata cara peran serta masyarakat belum mampu menyentuh substansi hak-hak masyarakat yang normatif.[10] Jika ditelusuri, persoalan mengenai partisipasi masyarakat ini salah satunya muncul karena faktor regulasi yang beragam dan kurang harmonisnya antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya

9 Eko Budihardjo, *Reformasi Perkotaan* (Jakarta: Kompas, 2014).

10 Asep Warlan Yusuf, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Kota," *Jurnal Administrasi Publik (JAP)* 11, no. 2 (2014): 53–68.

terutama dalam mengatur partisipasi masyarakat dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan.

Keberagaman Peraturan perundang-undangan yang ada dapat diuraikan sebagai berikut, *Pertama*, diatur pada level Undang-Undang, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam UU Penataan Ruang partisipasi masyarakat telah diatur, namun tidak rinci dan hanya secara umum saja. Pasal 65 Ayat (1) UU Penataan Ruang mengatur bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat. Adapun peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan, antara lain, melalui: a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang; b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.

Kedua, diatur pada level Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Pengaturan terkait partisipasi masyarakat yang berkaitan dengan penataan ruang Kawasan Perkotaan ditegaskan melalui Pasal 36 ayat (1) PP 21 Tahun 2021, yaitu penyusunan rencana tata ruang kawasan strategis nasional (Kawasan Perkotaan merupakan kawasan strategis nasional) salah satunya meliputi tahap pelibatan peran masyarakat dalam penyusunan Rencana Tata Ruang KSN. Adapun terdapat pula Peraturan Pemerintah yang secara khusus mengatur bentuk dan tata cara peran serta masyarakat yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang (tidak spesifik berkaitan dengan Kawasan Perkotaan.

Ketiga, diatur pada level Peraturan Presiden, yaitu Peraturan Presiden yang mengatur terkait dengan Kawasan Perkotaan. Pada Peraturan Presiden yang mengatur mengenai Kawasan Perkotaan, pengaturan mengenai partisipasi masyarakat diatur secara beragam. Ada yang diatur secara rinci ada pula yang tidak diatur secara rinci. Beragamnya pengaturan tersebut dapat menimbulkan kebingungan. Adapun fakta pengaturannya diuraikan dalam Tabel 2.

Berdasarkan fakta tersebut, terdapat 4 (empat) evaluasi berkaitan dengan pengaturan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang Ka-

Tabel 2. Hasil Analisis *Meaningful Participation* Pada UU
(Periode 2014-2019 dan Periode 2019-2024)

Nama UU	**Keterwakilan**		***Heard***		***Considered***		***Explained***	
	Modern	Adat	Modern	Adat	Modern	Adat	Modern	Adat
Periode (2014-2019)								
UU Sumber Daya Air	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Perubahan atas UU Perkawinan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Periode (2019-2024)								
UU Cipta Kerja	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Perubahan UU Mineral dan Batu Bara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Perubahan Kedua UU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Ibu Kota Negara	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sulawesi Selatan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sulawesi Utara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sulawesi Tengah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sulawesi Tenggara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Kalimantan Barat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Kalimantan Timur	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak

UU Pembentukan Provinsi Papua Selatan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Pembentukan Provinsi Sumatera Barat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Jambi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Riau	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Nusa Tenggara Barat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Nusa Tenggara Timur	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU KUHP	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sumatera Utara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Jawa Barat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Jawa Tengah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Jawa Timur	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Maluku	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Kalimantan Tengah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Bali	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak

Sumber: diolah oleh Penulis

wasan Perkotaan. ***Pertama***, belum diatur keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan kawasan perkotaan. Bahwa seluruh regulasi yang ada mulai dari level Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, sampai dengan Peraturan Presiden telah mengatur mengenai perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian penataan ruang kawasan perkotaan. Namun semuanya belum atau tidak mengatur partisipasi masyarakat dalam pengelolaan kawasan perkotaan. Padahal pengelolaan kawasan perkotaan itu merupakan bagian terpenting dalam pembangunan perkotaan. Pengelolaan Kawasan Perkotaan dalam praktiknya dilaksanakan oleh Menteri, kepala lembaga, Gubernur, dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang telah mengatur mengenai Forum Penataan Ruang (yang didalamnya melibatkan tokoh masyarakat) namun forum tersebut sifatnya opsional dan tidak wajib harus ada sesuai dengan bunyi normanya yang menegaskan bahwa pengelolaan Kawasan secara partisipatif dapat dibantu oleh Forum Penataan Ruang.

Kedua, belum diatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Presiden yang mengatur mengenai Kawasan Perkotaan. Belum adanya kanal bagi masyarakat untuk ikut terlibat dalam penyusunan perpres pernah menyebabkan kekacauan konsep penataan ruang. Misalnya, ketika Perpres 60/2020 Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Jabodetabek Punjur disahkan, langsung banyak kritikan dari para aktivis lingkungan. Wahyudin Iwank dari Walhi Jawa Barat mengkritik Perpres 60/2020 yang dipandang belum menunjukkan semangat perlindungan lingkungan hidup dan ekologi yang utuh. Kawasan perkotaan Jabodetabek Punjur masih dipandang sebagai kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan ekonomi, yang pada akhirnya lingkungan hiduplah yang harus mengikuti.[11] Jika dilihat secara komprehensif, pembentukan Peraturan Presiden tentang Kawasan Perkotaan meru-

11 Helena F Nababan, "Baru Diterbitkan, Perpres No 60/2020 Tentang Tata Ruang Jabodetabekpunjur Didorong Untuk Diperbaiki," *Kompas*, n.d., https://www.kompas.id/baca/metro/2020/05/14/baru-diterbitkan-perpres-no-60-2020-tentang-tata-ruang-jabodetabekpunjur-didorong-untuk-diperbaiki?open_from=Search_Result_Page.

pakan bagian dari perencanaan penataan ruang Kawasan Perkotaan. Munculnya 7 (tujuh) Peraturan Presiden yang mengatur Kawasan Perkotaan tidak didasarkan pada mekanisme *meaningful participation*, dalam arti rakyat didengarkan pendapatnya, dipertimbangkan pendapatnya, dan diberikan penjelasan terhadap usul yang diberikan. Minimal kalaupun partisipasi masyarakat tidak dibuka, pembuatan Peraturan Presiden yang merupakan Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang setidaknya berkoordinasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tapi ini pun tetap akan sulit diterima apabila masyarakat benar-benar tidak dilibatkan.

Ketiga, belum diatur mengenai partisipasi masyarakat dalam peninjauan kembali Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan. Secara regulasi, peninjauan kembali terhadap rencana tata ruang dilakukan 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahunan. Dalam kondisi yang khusus, Peninjauan kembali Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan dapat dilakukan lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun apabila terjadi perubahan lingkungan strategis berupa: a. bencana alam skala besar yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan; b. perubahan batas teritorial negara yang ditetapkan dengan undang-undang; c. perubahan batas daerah yang ditetapkan dengan undang-undang; atau d. perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis. Dari pengaturan tersebut, tidak ada penegasan dan pengaturan mengenai bagaimana masyarakat dapat terlibat jika rencana tata ruang akan ditinjau kembali secara berkala. Bahkan alasan-alasan yang tertuang dalam kondisi khusus pun tidak memberikan peluang bagi masyarakat untuk mengusulkan peninjauan lebih dari sekali. Misalnya karena efek dari pembangunan kawasan perkotaan yang dapat merusak lingkungan. Hal ini seharusnya dapat menjadi kondisi yang masuk sebagai bahan pertimbangan dalam kondisi khusus seperti tersebut di atas.

***Keempat*,** perlunya redefinisi terhadap pengertian masyarakat itu sendiri. Dalam semua regulasi yang mengatur mengenai Penataan Ruang, Masyarakat didefinisikan sebagai orang perseorangan, kelompok

orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau Pemangku Kepentingan non pemerintah lain dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang. Memasukkan korporasi sebagai masyarakat nampaknya perlu ditinjau ulang karena dalam penataan ruang kawasan perkotaan, korporasi merupakan salah satu aktor-mitra dalam pembangunan bersama dengan pemerintah. Definisi masyarakat nampakya perlu dimaknai ulang dengan merujuk misalnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan bahwa Masyarakat merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas suatu kebijakan. Selain itu dapat pula mengacu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa masyarakat yaitu orang perseorangan warga negara Indonesia, kelompok masyarakat, dan/atau Organisasi Kemasyarakatan.

2. Perwujudan Konsep Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan

Sistem demokrasi dan negara hukum memberikan peluang kepada setiap masyarakat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan, tidak terkecuali dalam proses pembangunan. Selain itu, jaminan terhadap kebebasan dan hak asasi manusia merupakan elemen penting dalam sistem demokrasi.[12] Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa semua warga negara Indonesia memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tanpa melakukan pembedaan berdasarkan etnis, golongan, agama, dan suku.[13]

Konsekuensi dari demokrasi dan negara hukum, partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembangunan harus terus untuk dijamin bahkan ditingkatkan. Adapun meningkatkan partisipasi masyarakat

12 Saldi Isra and Pan Mohamad Faiz, *Indonesian Constitutional Law* (Jakarta: Rajawali Pers, 2021). Hlm, 133.

13 Jimly Asshiddiqie, *The Dynamics of Contemporary Democratic Constitutionalism* (Jakarta: Rajawali Pers, 2022). Hlm 10.

akan membantu memastikan bahwa kepentingan rakyat dapat lebih besar dipenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan titik temu kepentingan tersebut, dengan solusi yang diambil yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketika kelompok-kelompok yang dituju suatu kebijakan terlibat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka, serta dalam melaksanakan kegiatan tersebut, maka hasil kebijakan yang lebih baik dapat dicapai.[14] Dalam konteks Islam, adanya partisipasi masyarakat ini sejalan dengan prinsip musyawarah, dimana dalam proses pemerintahan, seluruh pendapat dan partisipasi harus ditampung. Musyawarah sebagai salah bentuk dari partisipasi masyarakat, merupakan aspek penting dalam kehidupan masyarakat apalagi bagi masyarakat yang heterogen.[15] Atas dasar hal tersebut, setiap kebijakan harus dimusyawarahkan antara pemerintah dengan masyarakat, karena hal ini dapat mencegah lahirnya keputusan yang salah atau keliru.

Konsep partisipasi masyarakat dalam penataan ruang kawasan perkotaan dapat dimulai pada penyusunan regulasi dalam hal Peraturan Presiden yang mengatur mengenai Kawasan Perkotaan. ***Pertama***, harus ada jaminan dan pengaturan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan Peraturan Presiden yang mengatur Kawasan Perkotaan. Selama ini pembentukan Peraturan Presiden nir partisipasi publik. Padahal produk hukum yang tidak partisipatif dan belum mengakomodir aspirasi masyarakat pada semua lapisan dapat menghadapi gangguan dalam pelaksanaannya karena bertentangan dengan keinginan masyarakat. Khusus mengenai Peraturan Presiden yang mengatur Kawasan Perkotaan harus didasarkan pada prinsip *meaningful participation.* Menurut Sirajuddin, terdapat beberapa prinsip yang diungkapkan mengenai optimalisasi

14 Bivitri Susanti, *Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005* (Jakarta: PSHK, n.d.). Hlm, 60.

15 Ridwan, *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan, Dan Kenyataan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007).

partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:[16]

a) adanya kewajiban publikasi yang efektif;
b) adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan aksesibel;
c) adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan;
d) adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesibel seperti naskah akademik dan rancangan peraturan;
e) adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan regulasi tidak dilakukan secara partisipatif;
f) ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan regulasi dan diseminasi perda yang telah dilaksanakan;
g) ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan regulasi yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi Pemerintahan.

Adapun menurut Joko Riskiyono ada 5 (lima) model yang dapat dikembangkan dalam pelembagaan partisipasi masyarakat, yakni:[17]

a) mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen di dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
b) melakukan *public sharing* (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya, atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan

16 Sirajuddin, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan-Malang* (Malang: Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, n.d.). Hlm 23

17 Joko Riskiyono, "Public Participation in the Formation of Legislation to Achieve Prosperity," *Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 159–76.

(*stakeholder*) dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan;

c) melakukan uji sahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;
d) mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan perundang-undangan sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten dan;
e) mempublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan agar mendapat tanggapan dari masyarakat/publik.

Berdasarkan hal di atas, ke depan harus terdapat pengaturan yang memberikan kewajiban bagi Pemerintah, bahwa dalam menyusun Perpres yang mengatur Kawasan Perkotaan, wajib melibatkan partisipasi masyarakat. Perpres yang dibentuk tanpa ada keterlibatan masyarakat terutama masyarakat yang berada pada wilayah perkotaan harus dinyatakan batal atau tidak sah (cacat formil)

Kedua, perlu diatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Kawasan Perkotaan. Dalam 7 (tujuh) Perpres yang mengatur Kawasan Perkotaan, pengaturan mengenai pengelolaan kawasan perkotaan ditegaskan hanya menjadi kewenangan Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota. Sementara keterlibatan masyarakat dalam mengelola Kawasan Perkotaan belum dijamin sepenuhnya. Hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2022 tentang Perkotaan pun belum cukup menjawab mengenai jaminan bagi masyarakat untuk terlibat dalam pengelolaan kawasan perkotaan. Dalam Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2022 tentang Perkotaan hanya diatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pelayanan perkotaan seperti memberikan penilaian dalam survei persepsi atas pelayanan perkotaan secara jujur dan bertanggung jawab; turut serta dalam perencanaan dan pelaksanaan Pelayanan Perkotaan; dan memberikan masukan terhadap pengoperasian dan pemeliharaan layanan Perkotaan melalui layanan pengaduan keluhan yang disediakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sementara Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang juga kurang memberikan jaminan bagi masyarakat

untuk terlibat dalam pengelolaan kawasan perkotaan meskipun sudah ada penegasan pembentukan Forum Penataan Ruang. Itupun pembentukannya masih opsional dan tidak wajib. Pengelolaan Kawasan Perkotaan harus dikelola lembaga/badan yang anggotanya terdiri dari Pemerintah dan perwakilan masyarakat (masyarakat yang berada pada wilayah Kawasan Perkotaan).

Ketiga, perlunya membuka akses partisipasi publik untuk masyarakat di daerah (akses yang mudah dan transparan). Leon van den Dool, dkk menegaskan, *Stakeholding means that every individual having a stake (in a locality, in a polity, in a decision, etc.) should have the opportunity to influence the process through which her/his interests are affected.*[18] Adapun dalam menjalankan kebijakan perkotaan seluruh masyarakat terutama masyarakat yang ada di wilayah perkotaan harus dilibatkan. Jika dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang) meletakkan dan menegaskan "Kewajiban Negara" dan "Tugas Pemerintah" untuk menyelenggarakan penataan ruang bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Maka untuk melaksanakan amanat tersebut, UU Penataan Ruang memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara hierarkis, yaitu nasional, provinsi, kabupaten.

Sesuai Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan penataan ruang terkualifikasi dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib ini tergolong dalam urusan pemerintahan konkuren yang pengurusannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi, serta Daerah Kabupaten/Kota.[19] Selanjutnya ditegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke

18 Leon van den Dool et al., *The Quest For Good Urban Governance: Theoretical Reflections and International Practices* (Springer, 2015). Hlm 19.

19 Pasal 9 dan Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah itu menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.[20] Dengan demikian, bila ditinjau dari regulasi yang mengatur mengenai penataan ruang di Indonesia, maka kewenangan untuk membangun kawasan perkotaan merupakan sub unsur dari penataan ruang sebetulnya secara bersama-sama dimiliki oleh pemerintah pusat (Presiden) dan pemerintahan daerah.

Faktanya, salah satu instrumen yuridis yang dapat digunakan oleh Presiden untuk mengatur penataan ruang kawasan perkotaan adalah Peraturan Presiden. Peraturan Presiden merupakan peraturan yang materi muatannya berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.[21] Sementara itu, salah satu instrumen yuridis bagi Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang juga sama-sama untuk mengatur penataan ruang (pembangunan kawasan perkotaan) adalah Peraturan Daerah. Adapun Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.[22] Oleh karena itu keterlibatan masyarakat di daerah perlu diatur secara khusus, apalagi Perpres yang ada mewajibkan kepada Daerah agar Perdanya disesuaikan.

Berdasarkan hal di atas, ke depan konsep partisipasi masyarakat dalam penataan ruang Kawasan Perkotaan dapat dirumuskan sebagai berikut (Tabel 3).

20 Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

21 Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

22 Pasal 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 *juncto* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tabel 3. Rumusan Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan

Tahap	Kewajiban Pemerintah	Keterlibatan Publik
Penyusunan Regulasi	• mengatur partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perpres Kawasan Perkotaan • menyediakan akses/sarana yang mudah bagi masyarakat untuk mengakses rancangan peraturan	memberikan masukan baik lisan maupun tertulis
Perencanaan, Pengendalian, dan Pemanfaatan	• memberikan informasi dan menyediakan akses informasi kepada masyarakat tentang perencanaan, pengendalian, dan pemanfaatan, ruang melalui media komunikasi; • memberikan tanggapan kepada masyarakat atas masukan	• memberikan masukan dan membuka peluang Kerjasama (sesuai PP 68/2010) • peran serta masyarakat jangan ditegaskan hanya opsional, melainkan wajib
Pengelolaan	membentuk lembaga/badan pengelola kawasan yang isinya melibatkan masyarakat (akademisi/tokoh masyarakat, dll)	perlunya dibentuk lembaga/badan pengelolaan kawasan dengan menyertakan masyarakat sebagai anggota lembaga/badan tersebut
Peninjauan kembali	dalam setiap perpres kawasan perkotaan diatur keterlibatan masyarakat dalam peninjauan kembali kebijakan penataan ruang	setiap terdapat peninjauan kembali terhadap rencana tata ruang perkotaan, prosesnya dimulai sejak awal dengan melibatkan masyarakat

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas, kesimpulan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut: *Pertama*, bahwa pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam penataan ruang kawasan perkotaan sangat beragam, yaitu diatur melalui Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Dari 3 (tiga) level peraturan tersebut, pengaturan mengenai partisipasi masyarakat ada yang dirumuskan secara rinci dan ada pula yang tidak rinci sehingga pengaturannya menjadi tidak seragam. Disisi lain terdapat pula evaluasi terhadap pengaturan partisipasi masyarakat dalam penataan ruang kawasan perkotaan, yaitu (1) belum diatur keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan kawasan perkotaan; (2) belum diatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Presiden yang mengatur mengenai Kawasan Perkotaan: (3) belum diatur mengenai partisipasi masyarakat dalam peninjauan

kembali Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan; (4) Keempat, perlunya redefinisi terhadap pengertian masyarakat itu sendiri. Memasukkan korporasi sebagai masyarakat nampaknya perlu ditinjau ulang karena dalam penataan ruang kawasan perkotaan, korporasi merupakan salah satu aktor-mitra dalam pembangunan bersama dengan pemerintah.

Kedua, bahwa untuk mewujudkan partisipasi yang bermakna, masyarakat jangan hanya dilibatkan dalam proses perencanaan, pengendalian, dan pemanfaatan penataan ruang saja. Melainkan harus dilibatkan pula sejak penyusunan regulasi kawasan perkotaan baik di level Peraturan Presiden maupun Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Partisipasi masyarakat dalam penataan ruang kawasan perkotaan harus dilakukan pula pada tahapan pengelolaan kawasan perkotaan dan kebijakan peninjauan kembali terhadap rencana penataan ruang. Ikut sertanya masyarakat dalam setiap proses pembangunan Kawasan Perkotaan merupakan konsekuensi dari prinsip kedaulatan rakyat yang memberikan mandat penuh kepada rakyat untuk terus aktif terlibat dalam proses pembangunan.

Penelitian ini merekomendasikan, bahwa ke depan diatur mekanisme partisipasi publik yang bermakna dalam penyusunan regulasi yang berkaitan dengan Kawasan Perkotaan. Prinsip partisipasi yang bermakna harus diterapkan pada penyusunan Peraturan Pemerintah atau pun Peraturan Presiden, sampai dengan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota yang mengatur mengenai Kawasan Perkotaan. Selain itu juga penting untuk dibentuk lembaga/badan pengelola Kawasan Perkotaan dengan memasukkan masyarakat sebagai unsur anggota pengelola Kawasan Perkotaan.

Daftar Pustaka

Bivitri Susanti. *Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: PSHK, n.d.

Delitheou, Vassiliki, Efthimios Bakogiannis, and Charalampos Kyriakidis. "Urban Planning: Integrating Smart Applications to Promote Community Engagement." *Heliyon* 5, no. 5 (2019): e01672. https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2019.e01672.

Dool, Leon van den, Frank Hendriks, Alberto Gianoli, and Linze Schaap. *The Quest For Good Urban Governance: Theoretical Reflections and International Practices*. Springer, 2015.

Eko Budihardjo. *Reformasi Perkotaan*. Jakarta: Kompas, 2014.

Helena F Nababan. "Baru Diterbitkan, Perpres No 60/2020 Tentang Tata Ruang Jabodetabekpunjur Didorong Untuk Diperbaiki." *Kompas*, n.d. https://www.kompas.id/baca/metro/2020/05/14/baru-diterbitkan-perpres-no-60-2020-tentang-tata-ruang-jabodetabekpunjur-didorong-untuk-diperbaiki?open_from=Search_Result_Page.

Isra, Saldi, and Pan Mohamad Faiz. *Indonesian Constitutional Law*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.

Jimly Asshiddiqie. *The Dynamics of Contemporary Democratic Constitutionalism*. Jakarta: Rajawali Pers, 2022.

Kusmanto, Heri. "Partisipasi Masyarakat Dalam Demokrasi Politik." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik* 2, no. 1 (2014): 78–90. http://ojs.uma.ac.id/index.php/jppuma.

Ni'matul Huda. *Kemunduran Demokrasi Pasca Reformasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2021.

Noviati, Cora Elly. "Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 2 (2016): 333. https://doi.org/10.31078/jk1027.

Ridwan. *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan, Dan Kenyataan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

Riskiyono, Joko. "Public Participation in the Formation of Legislation to Achieve Prosperity." *Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 159–76.

Sirajuddin, Dkk. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan-Malang*. Malang: Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, n.d.

Solihah, Ratnia, Siti Witianti, and Hendra. "Partisipasi Publik Dalam Penataan Ruang Kawasan Perkotaan Di Indonesia." *Core.Ac.Uk*, 2019, 145–59. https://doi.org/10.24198/cosmogov.v2i2.xxxxx.

Tim Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. *Daya Lenting Konstitusi: Teori, Konsep, Dan Praktiknya Dalam UUD NRI 1945*. Yogyakarta: PSHK FH UII, 2022.

Yusuf, Asep Warlan. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Kota." *Jurnal Administrasi Publik (JAP)* 11, no. 2 (2014): 53–68.

Rekonstruksi Pengaturan *Affirmative Action* pada Model Partisipasi Masyarakat Adat dalam Pembentukan Perundang-Undangan

I Made Halmadiningrat
Ni Kadek Ayu Sri Undari
Putu Kanitha Putri Amaris
Fakultas Hukum Universitas Udayana

PENDAHULUAN

Pengakuan, penghormatan dan perlindungan bagi keberadaan dan kerentanan masyarakat adat sudah menjadi perhatian dalam perkembangan kerangka hukum internasional.[1] Penggunaan istilah masyarakat adat tersebut kini disetarakan dengan istilah masyarakat hukum adat, komunitas adat, penduduk asli, masyarakat tradisional dan/atau *indigenous people*.[2] Masyarakat adat telah lama menjadi perbincangan dikarenakan adanya multi penafsiran akan definisi masyarakat adat tersebut, hal ini menimbulkan ambiguitas sasaran kebijakan yang ditetapkan untuk mengatur eksistensi masyarakat adat.[3] Perlindungan terhadap

1 Asriati Asriati & Muh. Muhdar, "Studi Perbandingan Hak-Hak Masyarakat Adat: Hukum Nasional dan Hukum Internasional" *Petitum* 8, no. 2 (2020): 170-186

2 Muhtaj El Masja, *Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), 251-252

3 Muh. Y Kadir, "Defining People and Indigenous People in International Human Rights Law and Its Application in Indonesia" *International Journal on Minority and Group Rights* 26, no. 3, (2019): 373-408 menyatakan bahwa definisi PBB mengenai

hak-hak masyarakat adat diatur bersamaan dengan beberapa instrumen HAM dunia seperti *Universal Declaration of Human Rights* (DUHAM),[4] *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR),[5] serta *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR).[6] Kemudian, untuk mengatur secara spesifik mengenai masyarakat adat, ditetapkanlah beberapa instrumen hukum internasional khusus seperti *International Labor Organization Convention No. 169 on*

---

masyarakat adat yakni sebagai "Spektrum kelompok sosial yang luas (meliputi *indigenous ethnic minorities, tribal groups,* dan *schedules tribes*) yaitu kelompok yang memiliki sebuah identitas sosial dan kultural yang dapat dibedakan dari masyarakat dominan yang membuat mereka tidak diuntungkan dalam proses pembangunan.

4 Lihat Pasal 27 DUHAM Pasal (1) menguraikan bahwa Setiap orang berhak untuk turut serta dalam kehidupan kebudayaan masyarakat dengan bebas, untuk menikmati kesenian dan untuk turut mengecap kemajuan dan manfaat ilmu pengetahuan; Kemudian dalam Pasal (2) lebih lanjut menguraikan bahwa Setiap orang berhak untuk memperoleh perlindungan atas keuntungan-keuntungan moril maupun material yang diperoleh sebagai hasil karya ilmiah, kesusastraan atau kesenian yang diciptakannya. DUHAM sebagai instrumen HAM internasional menjabarkan secara tersirat mengenai pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat di dunia. Terminologi yang digunakan pun bukan merinci kepada terminologi masyarakat adat melainkan disebut dengan masyarakat saja.

5 Lihat Pasal 27 ICCPR yang menguraikan bahwa Dalam negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama, atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri. ICCPR mengartikan masyarakat adat sebagai kaum minoritas yang tetap harus dihormati hak-haknya.

6 Lihat Pasal 5 (2) ICESCR yang menguraikan bahwa Tidak ada pembatasan atau pengurangan dari hak asasi manusia yang diakui atau ada di negara mana pun berdasarkan hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan harus diterima dengan dalih bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak-hak tersebut atau mengakuinya pada tingkat yang lebih rendah. Lihat juga Pasal 15 yang mengatakan bahwa Negara -negara pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang diantaranya; a) Untuk mengambil bagian dalam kehidupan budaya; b)Untuk menikmati manfaat kemajuan ilmu pengetahuan dan penerapannya; c) Untuk mendapatkan keuntungan dari perlindungan kepentingan moral dan material yang dihasilkan dari ilmu pengetahuan, produksi sastra atau artistik yang dia adalah penulisnya.

Indigenous People (ILO Convention 169), serta *United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities 1992* dan *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People (UNDRIP).*

Pada praktiknya jaminan hak politik masyarakat adat dan wujud partisipasi politik tetap belum terlaksana dengan maksimal dan menjadi isu besar dalam negara-negara berdaulat.[7] Bahkan bagi negara-negara yang telah menandatangani UNDRIP seperti Canada[8], Australia[9], Filipina[10] dan Amerika Serikat[11] pun hanya mampu memperjuangkan hak politik masyarakat adatnya sampai batas pembentukan hukum secara nasional dan tidak sepenuhnya mengakui keberadaan hak politik masyarakat adat. Sehingga status masyarakat adat tersebut tetap menjadi golongan minoritas[12] dan rentang di tengah semakin termajinalkannya peran masyarakat adat yang disebabkan oleh (i) aspek prosedural formil dan (ii) homogenitas model partisipasi masyarakat.[13] Konstitusi Indonesia Pasal 18B UUD 1945 yang menyatakan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan hak-hak yang dimiliki secara tradisional diakui serta dihormati

7 Alexandra Tomaselli, "The Right to Political Participation of Indigenous Peoples: A Holistic Approach" *International Journal on Minority and Group Rights* 24, no. 4, (2017): 390-427

8 Andrew Erueti and Centre for International Governance Innovation, "The UN Declaration on the Right of Indigenous Peoples: A Mixed Model of Interpretation" *UNDRIP Implementation from CANZUS*, (2020): 9-31

9 Asmi Wood. *12 Self-Determination Under International Law and Some Possibilities for Australia's Indigenous Peoples: Histories and Historiography* (Australia, ANU Press, 2020), 269-292

10 Benedict Kingsbur, "Indigenous People in International Law: Constructive Approach to The Asian Controversy" *The American Journal of International Law* 92, no. 3, (1998): 414-457

11 Hannah White, "Indigenous Peoples, The International Trend Toward Legal Personhood for Nature, and The United States" *American Indian Law Review* 43, no. 1, (2018): 129-165

12 L. Rodriguez Pinero-Royo, *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. (Oxford, Oxford University Press, 2010), 308-310

13 *Ibid, 343-*342; Hendra, D, "Marjinalisasi Masyarakat Adat" *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi*, 13, no.2, (2013): 15-24

selama masih hidup dan tidak bertentangan dengan prinsip NKRI serta peraturan undang-undang.[14] Ketentuan Pasal 18B diperkuat kembali melalui ketentuan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.[15]

Kebijakan publik yang dikeluarkan masih belum mampu mengakomodir kesejahteraan masyarakat adat sehingga seringkali keberadaan masyarakat adat dianggap sebagai kelompok minoritas yang berpotensi dan bahkan seringkali diperlakukan secara diskriminatif.[16] Realitas itulah yang luput dalam mengkonstruksi model partisipasi masyarakat pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia lewat Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Partisipasi Masyarakat yang diatur dalam ketentuan Pasal 96 UU PPP masih belum cukup untuk mengakomodir tipologi masyarakat Indonesia yang terdiri atas masyarakat modern[17] dan tradisional.[18] Realitas yang ditimbulkan oleh ketentuan Pasal 96 UU PPP turut menimbulkan perdebatan dalam praktik pengakuan hak masyarakat adat yang kini hidup berbaur dengan masyarakat modern. Kondisi ini menjadi sebuah catatan panjang adanya generalisasi terhadap makna masyarakat[19] yang

14 Lihat Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945

15 Lihat Pasal 28I (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menguraikan bahwa Identitas Budaya dan Masyarakat Tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

16 Sulaiman, dkk, "Ketidakteraturan Hukum Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia" *Jurnal Law Reform* 15, no. 1, (2019): 13-24

17 Danerius Sinaga, *Sosiologi dan Antropologi*. (Klaten, PT. Intan Pariwara, 1998), 156-157 bahwa Masyarakat Modern adalah masyarakat yang mempunyai solidaritas sosial organis yang didasarkan atas spesialisasi serta rasa saling ketergantungan secara fungsional antara yang satu dengan yang lain dalam satu kelompok masyarakat. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang sudah tidak terpaku pada adat-istiadat dan memiliki hukum yang bersifat restruktif.

18 P.J Bouman, *Ilmu Masyarakat Umum: Pengantar Sosiologi.* (Jakarta, PT. Pembangunan, 1980), 53-54 bahwa Masyarakat Tradisional merupakan masyarakat yang masih terikat dengan kebiasaan atau adat-istiadat yang telah turun-temurun dilestarikan. Masyarakat tradisional adalah masyarakat yang statis dan memiliki dinamika perubahan kehidupan yang sangat kecil. Kehidupan masyarakat tradisional belum dipengaruhi oleh perubahan yang berasal dari luar lingkungan sosialnya.

19 Rina Yulianti, *Perlindungan Hukum Bagi Hak Masyarakat Atas Sumber Daya*

sejatinya memiliki bias dari perspektif sosiologi.[20]

Sebagaimana ditulis oleh David Polansky dalam sebuah studi yang mengkaji adanya bias dalam teori kontrak sosial milik Thomas Hobbes[21] yang pada dasarnya memberikan pembenaran kepada pemerintah atau penguasa untuk memegang kendali mutlak dalam negara. Hal ini tentu memberikan kontradiksi dengan proses pengakuan dan penghormatan hak-hak masyarakat adat kepada kelompok masyarakat kaum minoritas dan marginal dalam suatu negara. Kekuasaan mutlak yang dipegang oleh penguasa tidak akan mampu memberikan keadilan proporsional kepada semua pihak sebab apa yang adil bagi satu golongan belum tentu mendatangkan keadilan bagi golongan lainnya. Demikian halnya dengan kajian Derrida yang menguraikan adanya problematika mengenai abstraknya definisi manusia.[22] Kajian ini secara praktis menjabarkan sebuah dekonstruksi terkhusus memberikan pembelaan terhadap kelompok manusia lemah dan tertindas seperti pribumi, perempuan, buruh atau kelompok minoritas lainnya dalam masa postmodernisme. Sudah seharusnya kelompok inilah yang menjadi sasaran perhatian lebih negara lewat kuasa intervensi positif yang dapat diberikan sebagai bentuk keberpihakan pada sebuah kebijakan.

Pesisir. (Surabaya, Scopindo Media Pustaka, 2021), 21-22. JL. Gillin dan JP Gillin mengatakan bahwa masyarakat adalah kelompok manusia terbesar yang mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap dan perasaan persatuan yang sama; Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*. (Jakarta, Rineka Cipta, 2009), 116-117 Masyarakat dalam Pandangan Prof. Dr. Koentjaraningrat didefinisikan sebagai kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

20 Sarbani Guha Ghosal, "Civil Society: Concept and Contestations" *The Indian Journal of Political Science*, 75, no.1, (2014):105-118

21 Moh. Nur Wahyudi, "Teori Kontrak Sosial (Studi Komparasi Teori Politik Menurut Imam Al-Mawardi, Thomas Hobbes dan John Lock)" *An-Nawa: Jurnal Studi Islam* 4, no.2, (2022): 113-125 menguraikan bahwa Teori Kontrak Sosial Thomas Hobbes menggambarkan bahwa pada mulanya masyarakat berada dalam keadaan alamiah yang hidup secara menyendiri, jahat dan anarki sehingga rentan akan peperangan. Konflik ini akan berakhir ketika individu setuju untuk menyerahkan kebebasan mereka ke tangan satu penguasa yang berdaulat.

22 Jaques Derrida, *Margins of Philosophy*. (Great Britain, The Harvester Press, 1982), 111-112

Berkaca pada prinsip kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia, konstitusi secara tegas telah menentukan bahwa tidak ada yang dapat memegang kekuasaan tertinggi selain rakyat.[23] Adanya bentuk tipologi masyarakat tradisional dan modern menjadi tantangan tersendiri bagi negara Indonesia untuk dapat mengimplementasikan kedaulatan rakyat tanpa memilih satu pihak atau golongan masyarakat saja. Baik masyarakat modern dan masyarakat adat pun harus tetap memiliki hak yang dapat digunakan untuk mengoreksi pemerintah atau memveto undang-undang yang tidak sejalan dengan aspirasi rakyat.[24] Partisipasi rakyat dalam negara berkedaulatan rakyat menjadi salah satu aspek penting untuk menciptakan pemerintahan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat. Meski memegang peranan penting, faktanya dalam proses pembentukan dan penyusunan undang-undang, para pembuat undang-undang sendiri belum mampu memberikan ruang keterbukaan untuk masyarakat dapat berpartisipasi dalam urusan politik negara khususnya bagi masyarakat adat.

Masih banyak terdapat peraturan perundang-undangan yang disahkan tanpa mengindahkan aspirasi rakyat bahkan tanpa melibatkan partisipasi rakyat terutama masyarakat adat. Hal ini menjadi sebuah pertanda bahwa status hak masyarakat adat di Indonesia masih belum dapat dijamin oleh pemerintah. Kelompok-kelompok masyarakat adat seolah termarjinalkan dan dianggap sudah menyerahkan hak mereka kepada penguasa berdaulat atau golongan tetua yang memiliki pengaruh. Hak masing-masing individu masyarakat adat pun tidak diakomodir dengan maksimal sebab adanya anggapan bahwa masyarakat adat yang tinggal dalam suatu tatanan budaya turun temurun merupakan satu kesatuan yang dapat diwakilkan hanya dengan satu suara baik dari orang yang dituakan atau langsung kepada pemerintah. Permasalahan inilah yang terus menerus berkembang dan menciptakan suatu ketidak-

23 Hal ini sejalan dengan pendapat Mac Iver yang mengartikan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi yang menentukan kebijakan negara, dalam hal ini rakyatlah penentunya.

24 I Dewa Gede Atmaja, *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep, dan Kajian Kenegaraan)*, (Malang; Setara Press, 2017), 84

adilan bagi golongan masyarakat adat sebagai minoritas. Melihat kondisi masyarakat adat yang juga adalah kelompok minoritas dan senantiasa menghadapi marginalisasi serta diskriminasi oleh struktur sosial dalam masyarakat.

Penting untuk merumuskan kembali pengaturan atau norma hukum yang sudah ada di masyarakat berkaitan dengan pengakuan dan penegakan hak-hak masyarakat adat. Sistem yang selama ini disatukan perlu dibangun kembali khusus untuk menjangkau masyarakat adat sebagai kaum minoritas dalam balutan *affirmative action*[25] yang secara khusus mampu menjamin pelaksanaan pengakuan dan peng-hormatan hak-hak masyarakat adat di Indonesia. Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas, penulisan studi ini akan mengangkat dua permasalahan yang secara holistik akan mengkaji (i) Analisis problematika dan tingkat partisipasi masyarakat adat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta (ii) Proyeksi pengadopsian *affirmative action* dengan keadilan proporsional pada model partisipasi masyarakat adat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Studi ini akan mengelaborasi lebih dalam permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat adat dalam kontes partisipasi politik serta mendiskusikan solusi potensial yang dapat di-

25 Hendri, Sayuti, "Hakikat *Affirmative Action* dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan yang Terpinggirkan)" *Menara* 12, no. 1, (2013): 41-47, bahwa *Affirmative Action* dalam definisi Tom Campbell, adalah kebijakan yang dikeluarkan untuk grup tertentu yang dinilai tidak memiliki representasi secara memadai dalam posisi-posisi penting di masyarakat sebagai akibat sejarah diskriminasi. Adapun Elisabet S. Anderson mendefinisikan terminologi ini kearah yang lebih luas yakni mencakup semua kebijakan yang mempunyai tujuan (a) mengupayakan penghilangan hambatan dalam sistem dan norma terhadap kelompok sebagai akibat sejarah ketidakadilan dan ketidaksetaraan, dan/atau; (b) mengupayakan promosi masyarakat yang inklusif sebagai prasyarat demokrasi, integrasi dan pluralisme; (c) mengupayakan kesetaraan atas dasar pengklasifikasian identitas (ras, gender, etnisitas, orientasi seksual dan sebagainya). Dalam beberapa kajian, term *affirmative action* ini dapat dipersamakan dengan frase *positive discrimination*, *favorable discrimination*. Sementara dalam perspektif hukum internasional term ini disebut dengan sebutan *special measures* yang dibenarkan untuk menciptakan suatu keadilan yang proporsional bagi kaum-kaum minoritas.

lakukan untuk meningkatkan keterlibatan mereka dalam proses pengambilan kebijakan dalam pemerintahan.

PEMBAHASAN

1. Analisis Problematika dan Tingkat Partisipasi Masyarakat Adat dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

a. Pengaturan Partisipasi Masyarakat: Sebuah Perbandingan Masa ke Masa

Dalam kerangka negara demokrasi, Franz Magnis Suseno memandang bahwa pengendalian warga negara dilaksanakan melalui penyelenggaraan Pemilihan Umum dan adanya keterbukaan pemerintah.[26] Keterbukaan tersebut merujuk pada ketersediaan ruang partisipasi rakyat dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah sebagai wujud manifestasi penegakan kedaulatan rakyat dan prinsip dasar negara demokrasi.[27] Urgensitas partisipasi publik tidaklah terlepas dari realita peran wakil rakyat yang kerap menjadikan kepentingan rakyat sebagai manuver politik demi mempertahankan kepentingan serta eksistensi dari individu dan/atau golongannya.[28] Secara historis, ketentuan pelibatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam UU PPP yang mengalami berbagai dinamika perubahan. Pengaturan pertama ialah melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan lebih lanjut mengalami dua kali perubahan yakni melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Meskipun mengalami dua kali perubahan, perubahan pertama dari Undang-Undang Nomor 12

26 Magnis-Suseno Franz, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern Cetakan Kelima*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999), 290-291

27 Sarah M. A Dondokambey, "Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna *(Meaningful Participation)* dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Lex Privatum* 11, no. 2 (2023): 3

28 Salahudin T Seta, "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 160

Tahun 2011 tidaklah menyentuh ranah pengaturan partisipasi masyarakat. Adapun secara substansial, dinamika pengaturan partisipasi masyarakat dalam undang-undang tersebut dapat dilihat melalui Tabel 1.

Meskipun telah melalui serangkaian proses perubahan dan perkembangan, pengaturan partisipasi masyarakat masih tetap menyisakan

Tabel 1. Pengaturan Partisipasi Masyarakat dari Masa ke Masa

UU 10/2004	UU 12/2011	UU 13/2022
Aspek Bentuk Pengaturan		
1 Pasal tanpa Ayat tambahan	1 Pasal dengan 4 ayat	1 Pasal dengan 9 ayat
Aspek Tahapan yang Melibatkan Partisipasi Publik		
Agenda penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah	Pembentukan peraturan perundang-undangan	Perencanaan, penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan
Aspek Pihak yang Dapat Berpartisipasi		
"Masyarakat" Tanpa spesifikasi lebih lanjut	Masyarakat dengan spesifikasi: 1. Perorangan 2. Kelompok orang yang memiliki kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan	Masyarakat dengan spesifikasi 1. Perorangan 2. Kelompok orang 3. Yang **terdampak langsung** dan/ atau mempunyai kepentingan atas materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan
Aspek Jenis Partisipasi		
Tidak dijabarkan	1. Penyampaian masukan secara lisan dan/atau tertulis 2. Keterbukaan akses hanya terhadap Rancangan Peraturan Perundang-Undangan	1. Penyampaian masukan lisan dan/ atau tertulis secara daring dan/atau luring 2. Keterbukaan akses Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-Undangan 3. Masukan dari hasil kegiatan konsultasi publik dijadikan sebagai bahan pertimbangan 4. Dapat dijelaskan terkait hasil pembahasan masukan masyarakat

Aspek Mekanisme Partisipasi		
Tidak dijabarkan	Masukan disampaikan melalui: Rapat dengar Pendapat Umum Kunjungan kerja Sosialisasi dan/atau Seminar, Lokakarya, dan/atau diskusi	Masukan disampaikan melalui: Rapat dengar Pendapat Umum Kunjungan kerja Seminar, lokakarya, diskusi dan/atau Kegiatan konsultasi publik lainnya

Sumber: diolah oleh Penulis

ruang ketidakadilan yang tampak pada aspek pihak yang dapat berpartisipasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, perubahan terakhir terhadap UU PPP telah disesuaikan dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang mempertegas spesifikasi kriteria masyarakat yang dapat berpartisipasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yakni meliputi "*masyarakat yang terdampak secara langsung dan/atau memiliki kepentingan atas materi muatan rancangan yang dibahas*".[29] Kendati demikian, ketentuan tersebut belumlah mampu mengakomodir realita tipologi masyarakat Indonesia yang terbagi atas masyarakat modern dan tradisional (adat) dengan berbagai perbedaan karakteristik yang dimilikinya.

b. Partisipasi Masyarakat Adat dalam Bingkai Demokrasi

Dalam tataran kehidupan bernegara, masyarakat adat menjadi kaum minoritas yang kerap kali mengalami paradoks pembangunan dan marginalisasi.[30] Meskipun konstitusi telah menjamin hak-hak yang dimilikinya, namun implementasi simbol-simbol pengakuan tertulis tersebut masih tetap menjadi persoalan yang tak terselesaikan. Pada dasarnya, masyarakat adat masih berpegang teguh terhadap nilai-nilai tradisional dan hukum adat yang tidaklah dapat dinafikan oleh hukum

29 Halaman 393 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

30 Rachmad Syafa'at, "Politik Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Adat terhadap Akses Sumberdaya Alam". *Cakrawala Hukum* 6*, no.2* (2011): 77

positif.[31] Terlebih apabila mengingat bahwa nilai etik, moral, dan kepentingan masyarakat menjadi bagian dari instrumen pengontrol kebijakan penguasa,[32] maka penting bagi Indonesia untuk senantiasa menjaga ketersediaan ruang partisipasi tersebut demi menghindari praktik *abuse of power*. Zamroni menguraikan bahwa salah satu nilai terpenting dalam demokrasi ialah adanya pemahaman atas keanekaragaman masyarakat.[33] David Beetham dan Kevin Boyle bahkan menyatakan kepentingan pluralisme dan kompromi haruslah dijadikan sebagai nilai penting untuk dipenuhi dalam negara demokrasi.[34]

Perkembangan terhadap model-model demokrasi juga semakin memperjelas adanya pengakuan terhadap keberagaman masyarakat dalam tataran demokrasi. Clark D. Neher bahkan mengkategorisasi model demokrasi tersebut sebagai model Pluralis yang menekankan adanya jaminan terhadap elemen setiap pluralitas dalam suatu sistem politik untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan yang dimilikinya.[35] Pandangan tersebut menunjukkan bahwa terdapat individu-individu yang kepentingannya tidaklah mungkin dapat diwakili secara memadai oleh kekuasaan kelompok tertentu. Oleh karena itu, demokrasi politik sudah semestinya menyediakan alternatif-alternatif politik dan memaksimalkan keterwakilan pluralitas kelompok-kelompok kepentingan. Dalam tataran praktis, Jeff Hayness juga mengidentifikasi demokrasi substantif yang dipandang mampu memberikan ruang bagi rakyat jelata, perempuan, maupun golongan minoritas untuk menempatkan kepentingan yang dimilikinya dalam agenda-agenda politik

31 Ahmad Zazili, "Pengakuan Negara terhadap Hak-Hak Politik *(Right to vote)* Masyarakat adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-81/PHPU.A-VII/2009)". *Jurnal Konstitusi* 9, no. 1 (2012): 140

32 Angga Prastyo, "Batasan Prasyarat Partisipasi Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 11*,* no. 3 (2022): 415

33 Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Jakarta: Retika Aditama, 2009), 13

34 David Beetham & Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab,* (Yogyakarta: Kanisius ,2000), 19-20

35 Clark D Neher, "*Democratization in Southeast Asia", Assian Affairs: An American Review* 18, no. 3 (1991): 139-152

bernegara secara sungguh-sungguh dan bukan hanya sekedar agenda demokrasi atau partai semata.[36]

Persoalan partisipasi masyarakat yang kini belum mampu mengakomodir dualitas tipologi masyarakat pada akhirnya memposisikan masyarakat adat sebagai pihak yang termarginalkan. Sebagai kaum minoritas, masyarakat adat memiliki daya tawar yang lebih rendah dibandingkan dengan masyarakat modern. Oleh karena itu, kepentingan-kepentingan serta nilai-nilai khas yang dimiliki masyarakat adat pada akhirnya dipaksa untuk tunduk dan terbungkam melalui pelibatan perwakilan-perwakilan yang cenderung hanya menyuarakan aspirasi kaum mayoritas. Situasi ini pun telah digambarkan dengan sangat jelas melalui teori *The Majority Principle* oleh Jack Lively yang mengatakan bahwa prinsip kedaulatan bukanlah dilaksanakan atas nama rakyat, melainkan kini digeser menjadi kedaulatan kaum mayoritas sehingga pemerintahan yang secara murni merepresentasikan kehendak masyarakat tidaklah pernah ada.[37] Lively lebih lanjut memberikan prosedur minimal pengambilan keputusan yang demokratis, dan salah satunya ialah mensyaratkan adanya peluang bagi suara minoritas untuk dapat menentukan kemenangan[38] sebagai pihak yang mengalami derivasi politik.

Dalam mengkonstruksi penyediaan ruang partisipasi bagi masyarakat adat, terdapat dua persoalan yang perlu diakomodir yakni berkaitan dengan (i) kecenderungan elitisme perwakilan dan (ii) nuansa patriarkis. Kecenderungan elitisme perwakilan masyarakat adat berkaitan erat dengan eksistensi kepala adat yang menurut Soepomo merupakan bapak masyarakat dan pemimpin pergaulan hidup dalam persekutuan.[39] Kepala Adat dianggap memiliki fungsi sebagai tempat bersandar bagi anggota masyarakat adat untuk memperoleh perlindungan dan penjaminan ketentraman kelompoknya.[40] Di samping itu, kedudukan Kepala

36 Jeff Hayness, *Demokrasi di Dunia*, (Jakarta: Grasindo, 2000), 112

37 Jack Lively, *Democracy*, (Oxford: Basil Blackwell, 1974) 8-51

38 *Ibid.*

39 Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita,1979), 45

40 B. Ter Haar, *Asas – Asas dan Susunan Hukum Adat: Cetakan ke-6*, terjemahan K.Ng

Adat semakin diperkuat melalui prasyarat keberlakuan hukum adat yang hanya dapat bersifat mengikat ketika telah memperoleh penetapan dari Kepala Adat yang bersangkutan.[41] Besarnya kekuatan yang dimiliki oleh seorang Kepala Adat pada akhirnya membentuk suatu elitisme perwakilan masyarakat adat yang dalam hal ini cenderung hanya akan diwakili oleh Kepala Adat yang dianggap sudah mampu memberikan gambaran kepentingan masyarakat adat secara keseluruhan.

Nuansa patriarkis dalam keterwakilan masyarakat adat juga merupakan situasi yang tak terelakkan. Kondisi tersebut didasarkan pada realita masyarakat adat yang memandang bahwa budaya patriarki merupakan hal yang lazim karena dianggap menyangkut hal-hal kodrati yang tidak dapat ditentang.[42] Dominasi laki-laki dalam balutan budaya patriarki tersebut membentuk konstruksi sosial yang memposisikan perempuan sebagai pihak yang lemah serta termarginalisasi dalam aktivitas budaya, domestik, ekonomi dan politik.[43] Kondisi tersebut pun terjadi dalam kaitannya dengan ruang partisipasi masyarakat adat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Saratnya budaya patriarki menyebabkan partisipasi masyarakat adat hanya akan terfokus pada kaum laki-laki yang sebetulnya belumlah tentu mampu merepresentasikan kepentingan-kepentingan adat yang dimiliki oleh kaum perempuan.

c. Praktik Partisipasi Masyarakat Adat Pada Rezim Jokowi

Sebagai bagian dari suatu sistem politik, implementasi demokrasi bergantung pada kreativitas masing-masing aktor politik dalam merancangnya berdasarkan kultur, historis, corak masyarakat dan beragam

---

Soebakti Poespanoto, (Jakarta: Pradya Paramitha, 1981), 225

41 Teer Haar dalam Wirjono Prodjodikoro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat,* (Jakarta: CV Haji Mas Agung, 1998): 161

42 Zuhraini. "Perempuan dan Hukum dalam Masyarakat Hukum Adat Lampung Sebatin". *Ijtimaiyya: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 10, no. 2 (2017): 199

43 Ade Irma Sakina dan Dessy Hasanah Siti A. "Menyoroti Budaya Patriarki di Indonesia". *Social Work Jurnal* 7, no. 1 (2017): 72

kepentingan di baliknya.[44] Dalam konteks partisipasi masyarakat, kreativitas tersebut alhasil membentuk tipologi tangga partisipasi yang menurut Sherry R. Arnstein terbagi ke dalam delapan tingkatan[45] yakni: (1) *manipulation* (manipulasi); (2) *therapy* (terapi); (3) *informing* (menginformasikan); (4) *consultation* (konsultasi); (5) *placation* (penentraman); (6) *partnership* (kemitraan); (7) *delegated power* (pendelegasian kewenangan atau kekuasaan); dan (8) *citizen control* (pengendalian masyarakat).[46] Semakin tinggi tingkatan dari suatu partisipasi masyarakat

44 Fajar Laksono, dkk. "Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)". *Jurnal Konstitusi* 8, no. 6 (2011): 1078

45 Sherry R Arnsterin, "*A Ladder of Citizen Participation*". *Journal of The American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 217-223

46 Tingkatan *manipulation* merupakan tingkatan yang paling rendah dengan praktik partisipasi masyarakat hanya melalui penggunaan namanya saja untuk melakukan manipulasi informasi demi mendapatkan dukungan publik serta menjanjikan situasi yang lebih baik meskipun pada dasarnya tidak akan pernah terwujud. Tingkatan *therapy* merujuk pada situasi penguasa yang memberikan alasan proposal seolah-olah telah melibatkan masyarakat. Kendatipun pelibatan tersebut benar terlaksana, tujuan yang dimilikinya justru untuk mengubah perspektif masyarakat dibandingkan menerima aspirasi dan masukan dari masyarakat itu sendiri. Tingkatan *informing* merupakan tingkatan yang menggambarkan bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat oleh penguasa hanya dijalankan dengan menginformasikan proposal kegiatan. Selebihnya, masyarakat tidaklah diberdayakan lebih lanjut untuk mempengaruhi hasil dan bahkan tidak pula memiliki kekuatan untuk memberikan umpan balik ataupun bernegosiasi. Dalam tingkatan *consultation*, masyarakat tidak hanya diberikan informasi melainkan mendapatkan undangan pula untuk menyatakan pendapat berdasarkan perspektif yang dimilikinya. Namun, pendapat tersebut tidaklah didukung dengan adanya jaminan untuk dipertimbangkan oleh para penguasa dalam pengambilan keputusan. Dalam tingkatan *placation*, penguasa menunjuk perwakilan masyarakat untuk menjadi bagian dari suatu badan publik sehingga mereka akan memiliki akses tertentu dalam proses pengambilan keputusan. Tingkatan *partnership* menggambarkan kedudukan masyarakat yang dipandang sebagai mitra penguasa. Masyarakat memiliki hak untuk melakukan perundingan dengan pengambil keputusan (pemerintah) serta terdapat kesepakatan bersama yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan antara masyarakat dengan pemerintah. Pada tingkatan *delegated power*, masyarakat dilimpahkan kewenangan untuk melakukan pengambilan keputusan pada rencana-rencana tertentu. Pada tingkatan

maka semakin baik pula demokrasi dijalankan secara substansial. Secara garis besar, Arnstein kemudian membagi tingkatan tersebut ke dalam tiga klasifikasi jenis partisipasi yang terdiri dari: (1) *non-participation*; (2) *tokenism;* dan (3) *citizen control.*[47]

Dalam menentukan tingkatan praktik partisipasi masyarakat adat berdasarkan tipologi tangga partisipasi menurut Arnstein, penting kiranya untuk mengakaji lebih dalam terkait dengan kontekstualisasi partisipasi tersebut berdasarkan proses penyusunan undang-undang yang telah dilaksanakan selama rezim Jokowi. Kajian atas partisipasi masyarakat dilaksanakan secara mengkhusus terhadap masyarakat yang terbagi ke dalam masyarakat modern dan masyarakat adat serta secara limitatif terhadap undang-undang yang berkaitan dengan masyarakat adat. Penilaian atas partisipasi tersebut didasarkan pada empat jenis indikator sebagai implementasi dari *meaningful participation*[48] yakni:

---

citizen control, masyarakat diberikan kesempatan untuk turut serta berpartisipasi dari dalam dan memiliki kendali atas seluruh proses pengambilan keputusan. Masyarakat bahkan memiliki kekuatan untuk mengatur kelembagaan maupun program-program yang berhubungan dengan kepentingannya.

47 *Non-participation* meliputi tingkatan tangga pertama dan kedua (*manipulation and therapy)* yang menggambarkan situasi tanpa partisipasi dan kedudukan masyarakat tidaklah memahami suatu tindakan sosial tertentu. *Tokenism* meliputi tingkatan tangga ketiga, keempat dan kelima *(informing, consultation and placation)* serta dianggap sebagai sebuah partisipasi yang dangkal dan sekadar dilaksanakan hanya di permukaan sebagai simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Partisipasi ditujukan agar kewajiban pelibatan masyarakat terlaksana hanya demi memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. *Citizen control* meliputi tangga keenam, ketujuh dan kedelapan *(partnership, delegated power and citizen control)* serta merupakan bentuk partisipasi sesungguhnya menurut Arnstein. Masyarakat memiliki pemahaman, kesadaran dan bertindak langsung melakukan sesuatu melalui ketersediaan perubahan dalam keseimbangan kekuasaan.

48 *Meaningful participation* atau partisipasi yang bermakna pertama kali muncul dalam pertimbangan hakim Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. MK menyatakan bahwa untuk mewujudkan keterlibatan public secara sungguh-sungguh maka perlu dilakukan partisipasi masyarakat secara bermakna yang meliputi hak untuk didengarkan *(right to be heard),* hak untuk dipertimbangkan *(right to be considered),* dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan *(right to be explained).* Ketiga

(1) keterwakilan masyarakat; (2) ketersediaan ruang untuk mendengar aspirasi masyarakat *(right to be heard)*; (3) pelaksanaan pertimbangan atas aspirasi yang disampaikan *(right to be considered)*; dan (4) ketersediaan penjelasan atau tanggapan resmi atas aspirasi masyarakat *(right to be explained).* Adapun hasil kajian tersebut dijabarkan dalam Tabel 2.

Dalam proses analisis partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebagaimana tersebut di atas, penulis mengkaji keterpenuhan dari 4 indikator *meaningful participation* yang dinilai melalui penelusuran terhadap risalah-risalah sidang penyusunan undang-undang terkait. Namun, dari 28 undang-undang yang berhubungan dengan masyarakat adat dan disahkan pada rezim Jokowi, hanya terdapat 2 undang-undang yang dilengkapi dengan adanya risalah sidang pembahasan undang-undang tersebut. Sedangkan akses terhadap risalah sidang dari 26 undang-undang lainnya tidaklah dapat ditemukan dalam arsip *website* Dewan Perwakilan Rakyat.

d. Tingkat Partisipasi Masyarakat Adat

Kondisi tidak tersedianya risalah-risalah sidang pembahasan undang-undang menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat adat dalam penyusunan undang-undang yang berhubungan dengannya dapat dikategorikan sebagai *non-participation*. Hal tersebut dikarenakan menurut Lothar Gundling, partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan memiliki beberapa arti penting yakni *(1) informing the administration; (2) increasing the readiness of the public to accept the decisions; (3) supplementing judicial protection; and (4) democratizing decision making.*[49] Berdasarkan teori tersebut, aspek *informing* atau pemberitahuan

---

hak tersebut pun setidaknya dilaksanakan dalam tiga tahapan yakni pada tahap pengajuan rancangan undang-undang; pembahasan bersama undang-undang oleh Presiden dan DPR serta pembahasan bersama Presiden, DPR dan DPD sepanjang berhubungan dengan Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945; serta persetujuan bersama undang-undang antara Presiden dan DPR.

49 Yuliandri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan,* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), 187

Tabel 2. Hasil Analisis *Meaningful Participation* pada UU
(Periode 2014-2019 dan Periode 2019-2024)

Nama UU	**Keterwakilan**		***Heard***		***Considered***		***Explained***	
	Modern	Adat	Modern	Adat	Modern	Adat	Modern	Adat
Periode (2014-2019)								
UU Sumber Daya Air	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Perubahan atas UU Perkawinan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Periode (2019-2024)								
UU Cipta Kerja	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Perubahan UU Mineral dan Batu Bara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Perubahan Kedua UU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Ibu Kota Negara	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sulawesi Selatan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sulawesi Utara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sulawesi Tengah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sulawesi Tenggara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Kalimantan Barat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Kalimantan Timur	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Pembentukan Provinsi Papua Selatan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Pembentukan Provinsi Sumatera Barat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Jambi	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak

UU Provinsi Riau	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Nusa Tenggara Barat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Nusa Tenggara Timur	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Pembentukan Provinsi Papua Barat Daya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU KUHP	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Sumatera Utara	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Jawa Barat	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Jawa Tengah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Jawa Timur	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Maluku	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Kalimantan Tengah	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
UU Provinsi Bali	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak

Sumber: diolah oleh Penulis

merupakan salah satu arti penting dari sebuah partisipasi. Jika dalam konteks undang-undang yang dikaji tersebut akses terhadap risalah sidang tidaklah terbuka bagi masyarakat, maka ruang partisipasi tidak pula dapat dikatakan telah dijalankan dengan baik. Sekalipun DPR dan Pemerintah mengklaim bahwa pelibatan masyarakat dalam penyusunan undang-undang tersebut telah dilaksanakan, ketiadaan risalah-risalah tersebut secara tidak langsung menunjukkan ruang partisipasi masyarakat hanyalah formalitas.

Di samping persoalan ketiadaan akses risalah sidang pada sebagian besar undang-undang yang dikaji, secara mengkhusus apabila dilihat berdasarkan dua undang-undang yang dilengkapi dengan adanya risalah yakni Undang-Undang Sumber Daya Air dan Undang-Undang Ibu

Kota Negara, partisipasi bagi masyarakat masih dilaksanakan secara terpusat terhadap kaum mayoritas yakni masyarakat modern yang bahkan difokuskan terhadap kehadiran para ahli yang dianggap berhubungan dengan rumusan materi muatan. Dengan demikian, posisi masyarakat adat terbukti telah termarginalkan sebagai kaum minoritas. Padahal kepentingan masyarakat adat jelas merupakan pihak yang lebih terdampak serta memiliki perbedaan karakteristik dengan kepentingan masyarakat modern yang tidaklah dapat terwakilkan tanpa melalui perwakilan langsung dari kaumnya. Oleh karena itu, sudah seharusnya pengaturan partisipasi masyarakat dikonstruksikan lebih lanjut untuk mengakomodir dualitas tipologi masyarakat (adat dan modern) demi memberikan posisi tawar yang lebih baik bagi pihak minoritas.

Persoalan partisipasi masyarakat modern dan adat tidaklah terlepas dari realita problematika partisipasi yang hingga saat ini masih terjadi yakni:

(i) Ketiadaan pemetaan pihak yang terdampak
Pasal 96 UU PPP memang telah memuat ketentuan partisipasi masyarakat yang secara spesifik berkaitan dengan pihak yang terdampak. Kendati demikian, dalam tataran praktik, pemetaan terhadap pihak yang terdampak dari setiap rancangan undang-undang tidaklah dilaksanakan. Di samping itu, sisi keterwakilan juga kurang mendapatkan perhatian, utamanya terhadap kaum minoritas (masyarakat adat) yang cenderung mengalami marginalisasi oleh kaum mayoritas (masyarakat modern) sebagai akibat dari kegagalan UU PPP dalam mengkonstruksikan dualisme tipologi masyarakat Indonesia secara jelas.

(ii) Ketiadaan upaya untuk menghadirkan para pihak terdampak secara sungguh-sungguh.
Sebagaimana analisis yang telah dilaksanakan terhadap proses pembahasan rancangan undang-undang di atas, realita upaya pemerintah dalam menghadirkan pihak terdampak secara sungguh-sungguh masih sangatlah kurang. Hal tersebut kembali berakar pada persoalan pada poin pertama yakni ketiadaan

pemetaan pihak terdampak dan kegagalan mengakomodir kepentingan masyarakat adat sebagai kaum minoritas.

(iii) Ketiadaan mekanisme yang jelas dalam menjalankan empat prinsip *meaningful participation*

Meskipun Pasal 96 UU PPP telah mengakomodir amanat Putusan MK terkait meaningful participation, namun ketentuan terkait mekanisme pelaksanaan empat prinsip yang terkandung di dalamnya tidaklah diatur lebih lanjut. Dalam penelusuran yang penulis lakukan pun, ketidakjelasan mekanisme pelaksanan tersebut tampak jelas dengan ketiadaan akses masyarakat terhadap risalah-risalah sidang yang seharusnya terbuka untuk umum sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol dan pengawasan dari setiap proses pembahasan yang dilaksanakan. Dengan demikian, meaningful participation yang dikonstruksikan dalam Pasal 96 UU PPP hanya menjadi sebuah simbolisme tertulis tanpa kejelasan jaminan optimalisasi pelaksanaan.

Demi meningkatkan pelaksanaan *meaningful participation* secara substantif, sudah seharusnya Pasal 96 UU PPP dikonstruksikan ulang melalui penyesuaian yang didasarkan pada kondisi dualisme tipologi masyarakat; elitisme keterwakilan masyarakat adat; nuansa patriarkis keterwakilan; dan kejelasan mekanisme pemenuhan atas keempat indikator partisipasi yang bermakna.

2. Pengadopsian *Affirmative Action* dengan Keadilan Proporsional Pada Model Partisipasi Masyarakat Adat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Analisis secara dekonstruktif dalam melihat model partisipasi masyarakat yang digunakan secara homogen setidak-tidaknya menunjukkan hilangnya penghormatan dan pengakuan masyarakat adat serta segala hal yang melekat pada dirinya untuk diakomodasi dalam produk perundang-undangan. Penelaahan terhadap masalah ini cukup problematis pada

ranah etis-filosofis sebagai kausalitas terhadap hasil tingkat partisipasi masyarakat adat yang semakin termarjinalkan. Permasalahan etis-filosofis terlihat pada adanya pilihan penggunaan terma yang sangat homogen pada frasa "partisipasi masyarakat" yang erat kaitannya dengan pilihan konsep keadilan yang digunakan.[50] Oleh karena itu, diperlukan pendekatan secara holistik, komprehensif dan memiliki keberpihakan[51] dalam melihat fenomena termarjinalisasinya masyarakat adat yang kian menjauhkan proses pembentukan kebijakan hukum pada dua hal esensial yakni (i) kedaulatan rakyat pada iklim demokrasi[52] dan (ii) pengakuan dan penghormatan masyarakat adat yang termanifestasi pada produk hukum perundang-undangan.[53] Lewat pembenahan dua hal tersebut konsep negara hukum yang demokratis[54] sebagaimana tertuang pada konstitusi dapat terwujud secara nyata dan substansial.

Permasalahan tidak terakomodasinya kepentingan masyarakat adat selama ini pada proses pembentukan undang-undang secara tidak langsung memang berasal dari ketentuan Pasal 96 UU PPP pada frasa "masyarakat" yang digunakan. Perbedaan tipologi masyarakat pada realitas kehidupan berbangsa dan bernegara tidak tercermin pada ketentuan Pasal 96 UU PPP, dapat diduga bahwa akar masalah dari seluruh akibat yang muncul pada sejumlah persoalan UU yang krisis legitimasi

50 Zakki Adlhiyati & Achmad, "Melacak Keadilan dalam Regulasi Poligami: Kajian Filsafat Keadilan Aristoteles, Thomas Aquinas, dan John Rawls", *Undang: Jurnal Hukum* 2, no. 2 (2019): 413. Keadilan merupakan suatu gagasan yang selalu diperdebatkan. Kedudukannya di dalam masyarakat dan negara sangat penting karena pada dasarnya keadilan tidak hanya menyangkut personal seorang individu tetapi juga berhubungan dengan orang lain, dengan masyarakat, dan bahkan dengan negara.

51 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial. Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1983), 146-163.

52 Robert Dahl, *Democracy and its critics*, (New Haven: Yale University Press, 1989), 170. *The standard understanding of the democratic ideal posits that the people subject to the state should enjoy equal and adequate opportunities for participation in the process whereby laws are created, revised or abolished.*

53 Sulakl, striyono, "Filosofi Pengakuan Dan Penghormatan Negara Terhadap Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia", *Yustitia* 3, no. 3 (2014): 98.

54 Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum* 3, no.16 (2009): 387.

dari masyarakat muncul karena konsep keadilan yang diadopsi dalam Pasal 96 UU PPP adalah keadilan majoritarian *(greatest happiness of the greatest number*)[55] dengan sandaran pemikiran utilitarianisme[56] yang dipraktikkan secara serampangan di Indonesia. Konsep ini sebetulnya cacat secara praktis dalam mengakomodasi kepentingan seluruh elemen masyarakat secara tersensus. Pada akhirnya dengan jumlah dominasi masyarakat modern yang hidup pada dunia modernitas menjadi *majority interest* (suara mayoritas kepentingan) yang diakomodasi pada proses pembentukan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini semakin diperparah dengan elitisme dan patriarki masyarakat adat yang semakin mengakumulasi permasalahan partisipasi masyarakat.

Penemuan terhadap permasalahan etis-filosofis pada preferensi konsep keadilan yang digunakan pada Pasal 96 UU PPP mesti diselesaikan pada tatanan yang sama dengan melakukan pergeseran dari keadilan secara majoritarian dengan sandaran keadilan utilitarian menjadi keadilan secara proporsional-substantif. Keadilan proporsional-substantif dapat menjadi antithesis[57] terhadap permasalahan bias yang ditimbulkan pada frasa "masyarakat" pada model partisipasi masyarakat pada UU PPP. Keadilan proporsional dalam konteks partisipasi masyarakat adat disandarkan pada (i) konsep keadilan Aristoteles yang menempatkan keadilan dengan pembagian proporsional dengan perimbangan[58],

55 H. L. A. Hart, "Bentham and the United States of America", *Journal of Law and Economics* 19, no. 3 (1776): 574.

56 Endang Pratiwi, Theo Negoro & Hassanain Haykal, "Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum?", *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (2022): 273. *"The greatest happiness of the greatest number"* selalu diidentikkan sebagai kebahagiaan yang ditentukan oleh banyaknya orang, sehingga taraf ukur kebahagiaan mayoritas yang menentukan bagaimana hukum tersebut dibentuk. Namun, istilah tersebut lebih cocok diartikan sebagai jaminan kebahagiaan individu yang harus diberikan oleh negara kepada warga negaranya serta menghilangkan penderitaan bagi masyarakat melalui instrumen hukum, sehingga tolak ukur dari instrumen hukum tersebut adalah "kebahagiaan" dan "penderitaan".

57 Suyahmo, "Filsafat Dialektika Hegel: Relevansinya Dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945", *Humaniora* 19*,* no. 2 (2007): 147.

58 Inge Dwisvimiar, "Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum", *Jurnal*

(ii) konsep keadilan Thomas Aquinas lewat pembagian hak dan kewajiban secara proporsional sesuai dengan peran dalam masyarakat[59], (iii) konsep keadilan John Rawls yang menitikberatkan keadilan sebagai kebajikan utama dalam institusi sosial.[60] Lewat pendekatan proporsional, partisipasi masyarakat adat dapat rekognisi dengan baik oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini secara lebih lanjut akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Konsep Keadilan Aristoteles

Pendekatan keadilan proporsional Aristoteles dalam konteks partisipasi masyarakat adat dapat diteropong melalui (i) keadilan distributif (*iustitia distributiva*).[61] Partisipasi masyarakat adat ditempatkan pada konsep keadilan distributif yang memiliki dasar asumsi bahwa pembagian proporsi yang sama akan diberikan kepada orang-orang yang sama, sebaliknya orang yang tidak sama tentu akan mendapatkan pembagian yang berbeda, sehingga semua orang diperlakukan sama untuk hal yang sama dan diperlakukan berbeda untuk hal yang berbeda.[62] Perbedaan tipologi masyarakat Indonesia dengan adanya masyarakat modern dan masyarakat adat mengakibatkan pemberlakuan kebijakan partisipasi yang berbeda bagi mereka yang beda. Hal ini mesti dimaknai agar distribusi keadilan dapat tercapai secara proporsional dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui 'cara/mekanisme' yang berbeda namun pada tujuan yang sama atas dasar kebijakan yang terlegitimasi.

Dinamika Hukum 11, no. 3 (2011: 527.

59 Giovanni Aditya Arum, "Konsep Keadilan (*Iustitia*) Perspektif St. Thomas Aquinas dan Relevansinya Bagi Pemaknaan Sila V Pancasila", *Lumen Veritatis: Jurnal Filsafat dan Teologi* 10, no. 1 (2019): 25.

60 Zakki Adlhiyati & Achmad, *Op. Cit.*, 420.

61 Bahder Johan Nasution, "Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern", *Yustisia* 3, no. 2 (2014): 121.

62 Bernadus Wibowo Suliantoro & Caritas Woro Murdiati Runggandini, "Konsep Keadilan Sosial dalam Kebhinekaan Menurut Pemikiran Karen J. Warren", *Response* 23, no. 1 (2018): 50.

b. Konsep Keadilan Thomas Aquinas

Salah satu *magnus opus* dari Thomas Aquinas yang berjudul *Summa Theologiae* menguraikan bahwa hukum dapat menjadi tidak adil dikarenakan tidak sesuai dengan kebaikan rakyat. Abstraksi soal rakyat secara konteks pembahasan situasi kontemporer lagi-lagi mesti dipahami secara holistik dengan seluruh tipologi rakyat, bukan rakyat secara majoritarian. Bila merujuk kembali pada pendapat Thomas Aquinas, ketidakadilan sebagaimana ia uraikan dapat terjadi karena (i) penguasa mengabaikan pembentukan kebijakan yang menjamin kebaikan bersama, (ii) legislator melampaui kekuasannya dan (iii) aturan hukum yang tidak seimbang dengan alasan sebagai keadilan umum (mayoritas).[63] Relevansi pemikiran Thomas Aquinas dalam menguraikan permasalahan partisipasi masyarakat adalah soal keutamaan pemikirannya berkaitan dengan apa yang menjadi kepatutan bagi orang lain menurut kesamaan proporsional (*aliquod opus adaequantum alteri secundum aloquem aedualitatis modum*).[64]

c. Konsep Keadilan John Rawls

Perspektif keadilan John Rawls menguraikan bahwa keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial[65] dan negara menjadi salah satu unsur penting tegaknya keadilan. Keadilan dapat tercapai jika negara menegakkan asas keadilan dengan memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara untuk mendapatkan kebebasan dasar. Peran negara dalam perspektif Rawls menunjukkan pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan yang seluas-luasnya (*equal liberty principle*). Analisis terhadap partisipasi masyarakat adat menunjukkan yang sebaliknya bahwa

63 Annisa Wardani & Nofa Delasa, "Keadilan Hukum Indonesia: Thomas Aquinas mengenai Keadilan Hukum Dalam Kehidupan Sebagai Bangsa Pluralis", *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat* 1, no. 1 (2023): 12.

64 Inge Dwisvimiar, *Op. Cit.*, 527

65 Ramadhita, "Keadilan Proporsional Dalam Pembagian Waris Anak Angkat", *Jurnal Syariah dan Hukum* 4, no. 2 (2012): 131

adanya kendati masyarakat baik masyarakat adat dan modern memiliki hak yang sama, justru konsep 'sama' inilah yang problematik dengan tidak adanya pemberian perlakuan beda terhadap hal yang berbeda. Praktik semacam inilah yang menghasilkan tingkatan partisipasi masyarakat adat berada pada klasifikasi *tokenism* yang menandakan masih lemahnya partisipasi masyarakat adat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Rawl lewat tesisnya juga menambahkan bahwa negara memberikan pengaturan atas perbedaan kelas sosial dan ekonomi sehingga memberikan manfaat kepada yang tidak beruntung. Perspektif Raws ini dilandaskan pada ketidaksamaan harus ada kontrol dari negara. Perspektif ini dapat menjadi pijakan pergeseran terhadap paradigma keadilan pada Pasal 96 UU PPP bahwa bagi masyarakat adat yang 'tidak sama' pada posisi sosial berbangsa dan bernegara semestinya dapat diberikan dasar model pemberlakuan yang berbeda. Konsep ini adalah sebagai bentuk aktualisasi dari menjaga kedaulatan rakyat baik yang minoritas maupun mayoritas dalam proses pembentukan kebijakan yang pada akhirnya akan kembali dan akan dirasakan manfaatnya juga oleh rakyat. Pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat adat sebagaimana tertuang dalam konstitusi pun dapat terakomodir dengan baik dengan adanya peran sentral negara dalam menjamin partisipasi setiap warga negaranya secara menyeluruh.

Pendekatan keadilan proporsional menjadi basis pertama yang mesti diperhatikan dalam menghadirkan perubahan model partisipasi masyarakat pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan agar lebih holistik, komprehensif dan memiliki keberpihakan. Selain konsep proporsional, konteks keadilan tersebut dikombinasikan dengan keadilan secara substantif. Pendekatan keadilan substantif penting digunakan pada saat mekanisme yang ada saat ini masih terpaku pada perspektif yang konservatif, elitis, dan positivistik-instrumentalis[66] yang mengesampingkan aspek

66 Anwar C, "Problematika Mewujudkan Keadilan Substantif Dalam Penegakan

substantif kepentingan publik yang sekaligus menciderai nilai-nilai pada negara hukum demokratis.[67] Paradigma keadilan substantif pada dasarnya juga sesuai tipologi hukum responsif Nonet-Selznick.[68] Hukum responsif memang bercirikan pergeseran dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan pentingnya watak kerakyatan (populis) baik sebagai tujuan hukum maupun sebagai cara mencapainya.[69] Pada akhirnya, kombinasi konsep keadilan secara proporsional-substantif akan menjadi paradigma etis-filosofis baru dari roh Pasal 96 UU PPP agar sesuai dengan nilai dan terpenuhinya prasyarat demokrasi.

3. Implementasi *Affirmative Action* Pada Model Partisipasi Masyarakat Adat Pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Refleksi terhadap problem etis-filosofis pada preferensi konsep keadilan yang termuat pada Pasal 96 UU PPP yang direkonstruksi lewat pergeseran konsep keadilan menuju keadilan proporsional-substantif yang secara simultan mesti diikuti lewat rancang bangunan pengaturan secara praksis lewat *affirmative action*. Pada konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, hambatan pada titik implementasi proses partisipasi masyarakat dihadapkan pada situasi yang serba multikultural, me-

---

Hukum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* 3, no. 1 (2010: 130.

67 Miftakhul Huda, "Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif", *Jurnal Konstitusi* 8, no. 2 (2010): 113.

68 Phillipe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Cet. V, Terjemahan oleh Raisul Muttqien, (Bandung: Nusa Media, 2010), 34. Karakter khas dari hukum responsif adalah (i) terbuka dan adaptif yang menunjukan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggung jawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif dan tidak serampangan, (ii) secara institusional memiliki arah untuk mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya dan (iii) lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri.

69 Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak & Markus Y. Hage, *Teori hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), 183-190.

nyebabkan demokrasi cenderung melakukan pengabaian (eksklusi) terhadap individu dan/atau kelompok tertentu.[70] Perumusan kebijakan selalu dilakukan dengan bias, semua warga negara selalu dianggap memiliki kesamaan yang umum (*have in common similarity*). Sehingga demokrasi selalu mengandaikan bahwa semua warga negara harus diperlakukan secara sama (*equal treatment*).[71] Padahal tidak demikian faktanya, secara tipologi kemasyarakatan, masyarakat Indonesia dibangun atas komponen masyarakat adat dan modern yang memiliki kepentingan serta akses yang berbeda pada jangkauan kebijakan publik. Maka, keberpihakan negara lewat intervensi kebijakan perlu diberikan agar sensus kepentingan dapat terekognisi dengan baik.[72]

Affirmative action merupakan bentuk intervensi negara yang lumrah dipraktikan sebagai keberpihakan kepada kaum minoritas[73] dan rentan. Louis Henkin menguraikan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintahan yang bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.[74] Masyarakat modern dan masyarakat adat punya hak yang sama, namun jangkauan yang berbeda akibat metode pendekatan yang kurang proporsional, maka bila merujuk pada konstitusi Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 kelompok minoritas dan rentan berhak atas perlakuan khusus guna mencapai kesamaan dan keadilan.[75] Ke-

70 Fira Saputri Yanuari, "Urgensi Implementasi Kebijakan *Affirmative Action* Terhadap Pemenuhan Hak Berpolitik Masyarakat Adat Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 2, no. 1 (2020): 106.

71 Tengku Rika Valentina, "Peluang Demokrasi dan Peta Perilaku Pemilih terhadap Partai Politik untuk Pemilu 2009 di Yogyakarta", *Jurnal Demokrasi* 8, no. 2 (2009): 169-170.

72 Hendri Sayuti, "Hakikat *Affirmative Action* dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan yang Terpinggirkan)", *Jurnal Menara* 12, no. 1 (2013): 41.

73 Oksep Adhayanto & Fithriatus Shalihah, "Politics of Law Affirmative Action on Empowerment of Laut Tribes in Lingga Regency". *Linguistics and Culture Review* 5, no. S3 (2021): 1092.

74 Louis Henkin, *The Right of Man Today*, (Colorado: Westview Press, 1978), 1-2.

75 Lihat Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menguraikan bahwa Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

samaan dan Keadilan bagi masyarakat pun dipertegas kembali lewat Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tentang kesamaan kedudukan dalam akses pemerintahan[76] dan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mencerminkan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan.[77] *Affirmative Action* pada partisipasi masyarakat adat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hadir sebagai diskriminasi positif untuk mendorong kesempatan partisipasi masyarakat adat di pada penentuan kebijakan.[78]

Model *affirmative action* pada masyarakat adat secara historis sudah pernah dipraktikkan beberapa kali pada pelaksanaan pemilihan umum di Papua dengan dua model, *pertama*, pemungutan suara dengan kesepakatan warga atau aklamasi[79] dan *kedua*, pemungutan suara dengan model noken.[80] Praktek historis pada masyarakat adat ini menjadi preseden yang baik untuk melanjutkan kembali keberpihakan intervensi

76 Lihat Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menguraikan bahwa Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

77 Lihat Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menguraikan bahwa Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

78 Azza Karam, dkk. *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*. (Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 1999), 89.

79 Ahmad Zazili, "Pengakuan Negara terhadap Hak-hak Politik Masyarakat Adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum", *Jurnal Konstitusi* 9, no. 1 (2012), hlm 46.

80 Happy Hayati Helmi, "Sistem Noken Dan Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak Tahun 2015", *Jurnal Etika dan Pemilu* 1, no. 4 (2015): 109; Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dalam sistem noken dan/atau sistem ikat ini dalam tradisi masyarakat orang asli Papua pada dua wilayah kebudayaan tersebut di atas, untuk mengambil keputusan biasanya dilakukan dalam rapat musyawarah dengan melibatkan warga masyarakat secara keseluruhan atau orang-orang tertentu saja sebagai perwakilan. Dalam hal-hal tertentu keputusan dapat diambil oleh kepala suku berdasarkan otoritas yang ada padanya untuk mewakili seluruh masyarakatnya. Sebagaimana diketahui dalam sistem politik tradisional orang asli Papua dikenal adanya kepemimpinan "Pria Berwibawa" atau *"The Big Man"* yang memang berada dalam dua wilayah kebudayaan tersebut.

negara pada aspek partisipasi masyarakat adat pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Model *affirmative action* dapat menjadi *"fast-track policies"* untuk memperkuat upaya penguatan partisipasi masyarakat adat pada proses pembentukan kebijakan sekaligus dapat dapat mempengaruhi budaya politik[81] pada kaum minoritas dan rentan agar lebih responsif. Bila ditarik kembali pada konsep keadilan ala Aristoteles, Thomas Aquinas dan John Rawls, konsep *affirmative action* dapat dikatakan sebagai manifestasi dari keadilan proporsional sebagaimana intisari dari ketiga pemikir tersebut yang mengandaikan distribusi keadilan mesti dilakukan secara proporsional bagi mereka yang berbeda dengan dukungan lewat perlakuan atau intervensi oleh negara.

Meski kalkulasi secara teoritik memperlihatkan potensi keuntungan yang dapat ditimbulkan melalui kebijakan *affirmative action* diterapkan, keuntungan tersebut tidak serta-merta dapat diwujudkan. Variabel-variabel tertentu mesti juga harus saling mengikuti agar konstruksi *affirmative action* pada partisipasi masyarakat adat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki resistensi yang kokoh. Variabel-variabel tersebut terdiri dari aturan hukum yang menguraikan secara tegas model partisipasi masyarakat adat secara mengkhusus, kapabilitas itikad baik pembentuk undang-undang dengan senantiasa melibatkan partisipasi masyarakat adat dengan *meaningful participation* dan kesadaran hukum masyarakat untuk senantiasa terlibat secara aktif untuk masuk pada perbincangan perumusan dan pengawasan kebijakan. Dengan memastikan variabel tersebut, struktur *affirmative action* niscaya dapat berjalan secara kokoh untuk melibatkan partisipasi masyarakat adat di dalamnya. Variabel tersebut dalam penelitian ini diajukan dengan dua asumsi konstruksi dasar atas refleksi persoalan demokrasi elitis dan demokrasi patriarkis dengan memasukkan elemen demokrasi deliberatif dan *legal feminist theory*.

81 Mudiyati Rahmatunnisa. "Affirmative Action Dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia", *Jurnal Menara* 11, no. 2 (2016): 93.

a. Demokrasi Deliberatif

Kegagalan demokrasi pada pembentukan kebijakan publik adalah kegagalan lembaga representasi rakyat dalam mendemonstrasikan kehendak masyarakat.[82] Lembaga representasi rakyat justru terkooptasi pada polarisasi kepentingan kelompok tertentu, pengabaian pada kepentingan publik apalagi kaum minoritas dan kebijakan yang dihadirkan bukan merupakan hasil perdebatan produktif antara aspirasi masyarakat dan masukan para ahli.[83] Bahasa dalam gerak tubuh kekuasaan negara telah sekian lama menantang banyak orang untuk meneorisasikan model demokrasi yang lebih tepat dan kontekstual.[84] Robert Dahl menginginkan model demokrasi dengan peran negara secara terbuka, terkontrol dan pasif.[85] Demokrasi yang dikatakan agung dan sempurna ternyata tidak mampu menjawab tuntas alasan-alasan mengapa mayoritas mendapatkan perlakuan

82 Ulil Abshar Abdalla, "Memperdalam Demokrasi: NU, Penguatan Politik Warga, dan Kritik atas Demokrasi", dalam PP Lakpesdam NU, *"Forum Warga. Demokrasi Representatif vs Demokrasi Deliberatif: Pengalaman Program PP Lakpesdam NU"*, (Jakarta: Lakpesdam, 2004), 5-12. Kalangan kiri melihat kelemahan demokrasi prosedural sebagaimana diterapkan di negara-negara dunia ketiga yang 'dangkal', setengah hati, kurang menyentuh lapisan masyarakat luas dan terjebak dalam elitisme demokrasi, yakni proses demokrasi terbatas di antara 'elit baru' di parlemen yang cenderung 'membajak kedaulatan rakyat'

83 Branislav Dolný, "Possible Application of Deliberative Democracy in Parliament", *Jurnal Menara* 21, no. 4 (2011): 422.

84 Muhammad Fqishal, "Institusionalisasi Demokrasi Deliberatif di Indonesia: Sebuah Pencarian Teoretik", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 11, no. 1 (2007): 2.

85 Robert A Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy as Control*, (New Haven and London: Yale University Press, 1982), 10-11. Robert Dahl memberikan kriteria demokrasi yaitu adanya fungsi legislatif, pemilu berkala yang jujur dan tanpa paksaan, hak memilih, hak dipilih, kebebasan warga negara menyampaikan pendapat, hak untuk mendapatkan informasi alternatif dan mendapatkan perlindungan hukum, hak untuk berserikat dalam rangka partisipasi politik. Lihat juga Robert A Dahl, *On Democracy*, (New Haven and London: Yale University Press, 1988), 38. Robert Dahl menguraikan proses pengambilan keputusan yang memuaskan yang disebut demokrasi harus bertumpu pada *effective participation, equality in voting, gaining enlightened understanding, exercising final control over the agenda, inclusion of adults*.

berbeda dengan minoritas.[86] Pemodelan demokrasi yang lebih kontekstual mesti dihadirkan guna menunjang partisipasi masyarakat adat pada pembentukan kebijakan publik (Gambar 1).

Demokrasi deliberatif relevan dengan konteks memberikan kepastian terhadap model demokrasi yang menyeluruh pada masyarakat dan mengkhusus pada masyarakat adat. Gambar 1 menjelaskan bahwa demokrasi deliberatif secara genealogi-historis dipengaruhi oleh tiga tradisi besar demokrasi melalui tradisi besar republikanisme demokrasi melalui varian tradisi republikanisme pembangunan (*developmental-republicanism democracy*) yang paling kuat pengaruhnya karena tidak melalui turunan-turunan variatif-teoritis.[87] Lynn Sanders menyatakan bahwa dalam deliberasi memastikan kesetaraan dalam distribusi sumber daya dan jaminan adanya kesempatan yang sama untuk mengartikulasikan argumentasi.[88] Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan pemerintah termasuk pembentukan undang-undang adalah sebuah tanda dari penerapan prinsip keterbukaan dan transparansi.[89] Proses ini sebagai pengendali titik kompromi dengan otentisitas dalam kontrol demokrasi yang substansial bukan sekadar simbolisasi saja.[90]

Carson dan Karp yang memberikan 3 (tiga) kriteria pengambilan kebijakan publik yang dapat dikategorikan sebagai proses yang deliberatif melalui:

i. Influence, the process should have the ability to influence policy and decision-making;
ii. Inclusion, the process should be representative of the population and inclusive of diverse viewpoints and values, providing

86 Muhammad Fqishal, *Op. Cit. 2*.
87 *Ibid,* 180.
88 Lynn M. Sanders, "Against Deliberation", *Political Theory* 25, no. 3 (1997): 350.
89 Ekawestri Prajwalita Widiati, "Efficient Public Participation in the Local Law-Making Process", *Yuridika* 33, no.3 (2018): 399.
90 John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations,* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 1.

equal opportunity for all participants; and

iii. *Deliberation, the process should provide open dialogue, access to information, respect, space to understand and reform issues, and movement towards consensus.*[91]

Proses pembentukan undang-undang yang hendak dengan proses deliberatif, maka harus diciptakan sebuah proses yang hendak dibangun haruslah: (i) memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan; (ii) **mewakili populasi dan terbuka terhadap beragam nilai dan sudut pandang, serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak yang berpartisipasi**; dan (iii) memberikan ruang yang terbuka untuk berdialog, sikap menghargai pandangan, dan akses terhadap informasi. Lebih lanjut, pada model demokrasi deliberatif, pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan dibentuk dengan konsultasi dan partisipasi lewat media ruang diskursus. Ruang diskursus sebagaimana telah ditekankan secara implisit dalam penelitian ini bermakna dua hal, *pertama,* proporsional bagi seluruh masyarakat termasuk masyarakat adat dan *kedua*, ruang diskursus yang dihadirkan dua arah.[92] Kedua prasyarat tersebut merupakan bentuk demokrasi deliberatif yang rasional dan emansipatoris sebagaimana ilustrasi Gambar 2.

Demokrasi yang rasional dan emansipatoris merupakan hasil dari realisasi komponen konsultasi dan partisipasi pada demokrasi

91 L. Carson & Hartz-Karp, Adapting and Combining Deliberative Designs, dalam J. Gastil & Levince. P, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century,* (San Fransisco: Jossey Bass, 2005), 120-138; Lihat juga Antun Mardiyanta, "Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya", *Journal Airlangga* 24, no. 3 (2011): 261-271.

92 Nabaz Nawzad Abdullah & Mohd Fitri Abdul Rahman, "The Use of Deliberative Democracy in Public Policy Making Process", *Public Policy and Administration Research* 5, no. 3 (2015): 223-225. *The preliminary elements of effective deliberation are (i) equal opportunity, (ii) respect for participation, (iii) availability of information to participation, (iv) participation in coordination with policymakers, (v) diversity of views, (vi) preserving participants interest and (vii) learning and responsiveness*.

deliberatif. Partisipasi masyarakat merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat, bukan rakyat secara mayoritas, melainkan seluruh elemen rakyat yang mesti dijamin lewat serangkaian aturan hukum dengan mekanisme yang deliberatif.[93] Sedangkan konsultasi merupakan bentuk dialektika pada ruang publik yang melibatkan publik dan memperbincangkan kepentingan publik. Kondisi ini juga merupakan upaya dalam menciptakan legitimasi dengan tujuan tindakan yang rasional dan bertujuan. Mekanisme ini diciptakan agar masyarakat sebagai subjek dialektika hadir secara *political present and political idea* bukan atas dasar dominasi, manipulasi dan hegemoni yang terkondisi atau tersituasi oleh kepentingan pihak tertentu. Lewat mekanisme *affirmative action* dengan bangun demokrasi deliberatif, partisipasi masyarakat adat yang sering tergerus oleh *majority voice* niscaya dapat terakomodasi secara komprehensif.

b. *Feminist Legal Theory*

Demokrasi selalu terdominasi oleh kepentingan *majoritarian voices* dan pada faktanya demokrasi pada masyarakat modern dan masyarakat adat sama-sama terdiagnosa mengalami pendekatan yang patriarkis. Para pemikir hukum feminis justru menganggap demokrasi dengan hukum sebagai instrumen formil memarginalkan perempuan. Feminis secara konsisten, mengklaim bahwa *"knowledge of reality"* dibuat berdasarkan sudut pandang laki-laki. Wanita mempertanyakan *"reality"* tersebut karena pengalaman perempuan berbeda dengan yang dialami oleh laki-laki (seringkali lebih dramatis).[94] Ann Scales menyoroti lahirnya *feminist legal theory* ialah untuk mengkritisi ketidakadilan dan dominasi patriarki dalam pandangan positivisme hukum. Masyarakat perlu menulis ulang

93 Demokrasi deliberatif bukanlah demokrasi langsung. Demokrasi langsung masyarakat termoniasi oleh jumlah suara banyak, sedangkan demokrasi deliberatif menghendaki dua prasyarat yaitu bebas dan kritis.

94 Patricia A. Cain, "Feminist Jurisprudence: Grounding the Theories", *Berkeley Journal of Gender, Law & Justice* 4, no. 2, (1988): 210.

atau menafsirkan kembali hukum tersebut.[95] Pengalaman empirik pada realitas partisipasi perempuan yang selalu dipinggirkan pada masyarakat hukum adat setidak-setidaknya menjustifikasi persoalan tersebut nyata.

Selain mengkonstruksi *affirmative action* pada model partisipasi masyarakat hukum adat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lewat model demokrasi deliberatif, konstruksi tersebut mesti diperkokoh dengan adopsi *feminist legal theory* di dalamnya. Watak *feminist legal theory* sebagai paradigma hukum kritis[96] dapat dapat mendobrak elitisme yang selalu berkawan dengan model pandangan hukum yang patriarkis. Tentu, secara praksis konsep ini akan menemukan hambatan berupa paradoksal perubahan pada keadilan gender dan penghormatan pada kearifan lokal adat.[97] Pada akhirnya, terobosan ini setidaknya dapat menjadi pedoman manakala kaum perempuan pada masyarakat adat sudah cukup tersadarkan dengan peran yang ia miliki. Perempuan dapat menentukan secara merdeka dan kritis terkait dengan kebijakan yang mesti dihadirkan agar tidak semata-mata hanya menguntungkan kepentingan laki-laki.

PENUTUP

Konstruksi pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belumlah mampu mengakomodir dualisme tipologi masyarakat yakni modern dan adat. Konstruksi Pasal 96 UU PPP pada akhirnya menyebabkan hak partisipasi

95 Ann Scales, *Legal Feminism: Activism, Lawyering, and Legal Theory,* (New York: New York University Press, 2006), 88.

96 Teori -teori tradisional dianggap gagal dalam memberikan emansipasi kepada dunia sehingga diperlukan teori kritis.

97 Perubahan selalu dihadapkan pada situasi yang pelik, *feminist legal theory* jika disandingkan dengan kepemimpinan masyarakat adat yang memang sebagai besar patriarkis. Hal ini juga menjadi benturan pada tatanan penerimaan dalam tubuh kehidupan masyarakat adat sendiri.

masyarakat adat menjadi termarjinalkan, padahal di sisi lain prinsip demokrasi mewajibkan penghormatan terhadap pluralitas melalui pemberian ruang alternatif politik bagi kaum minoritas. Persoalan partisipasi masyarakat adat juga berkaitan erat dengan kecenderungan elitisme perwakilan dan nuansa patriarkis terhadapnya. Dalam tataran praktis, berdasarkan teori tangga partisipasi Arnstein, tingkat partisipasi masyarakat adat tergolong *non-participation.* Hal tersebut didasari oleh adanya tiga persoalan yakni tidak adanya pemetaan pihak terdampak, ketiadaan upaya untuk menghadirkan pihak terdampak secara sungguh-sungguh dan ketiadaan mekanisme yang jelas dalam menjalankan prinsip *meaningful participation.* Persoalan preferensi etis-filosofis juga mesti digeser menjadi keadilan proporsional-substantif dengan diaktualisasi lewat model *affirmative action* pada partisipasi masyarakat adat pada pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun atas demokrasi deliberatif dan *feminist legal theory*.

Sebagai keberlanjutan terhadap penelitian ini, para Penulis mengharapkan untuk mengaktualisasi penelitian ini terhadap:

1. Saran kepada Pemerintah
   Pemerintah sudah semestinya mengkonstruksi ulang rumusan Pasal 96 UU PPP dengan mengakomodir dualitas tipologi masyarakat Indonesia, memasukkan konsep *affirmative action* bagi kedudukan masyarakat adat serta memperjelas mekanisme pelaksanaan 4 prinsip *meaningful participation*.
2. Saran kepada Masyarakat
   Masyarakat (adat dan modern) sudah seharusnya meningkatkan atensi dan aktif berpartisipasi secara aktif dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, utamanya yang berdampak langsung kepada diri mereka sebagai bentuk pengawasan sekaligus kontrol terhadap kebijakan pemerintah.

Daftar Pustaka

Abdalla, Ulil Abshar, "Memperdalam Demokrasi: NU, Penguatan Politik Warga, dan Kritik atas Demokrasi", dalam PP Lakpesdam NU, *"Forum Warga. Demokrasi Representatif vs Demokrasi Deliberatif: Pengalaman Program PP Lakpesdam NU"*. Jakarta: Lakpesdam, 2004.

Abdullah, Nabaz Nawzad & Mohd Fitri Abdul Rahman, "The Use of Deliberative Democracy in Public Policy Making Process", *Public Policy and Administration Research* 5, no. 3 (2015): 223-225.

Adhayanto, Oksep & Fithriatus Shalihah, "Politics of Law Affirmative Action on Empowerment of Laut Tribes in Lingga Regency". *Linguistics and Culture Review* 5*,* no. S3 (2021): 1092.

Adlhiyati, Zakki & Achmad, "Melacak Keadilan dalam Regulasi Poligami: Kajian Filsafat Keadilan Aristoteles, Thomas Aquinas, dan John Rawls", *Undang: Jurnal Hukum* 2, no. 2 (2019): 413.

Anwar C, "Problematika Mewujudkan Keadilan Substantif Dalam Penegakan Hukum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* 3*,* no. 1 (2010: 130.

Arnsterin, Sherry R, "*A Ladder of Citizen Participation*". *Journal of The American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 217-223

Arum, Giovanni Aditya, "Konsep Keadilan (*Iustitia*) Perspektif St. Thomas Aquinas dan Relevansinya Bagi Pemaknaan Sila V Pancasila", *Lumen Veritatis: Jurnal Filsafat dan Teologi* 10, no. 1 (2019): 25.

Asriati, Asriati & Muh. Muhdar, "Studi Perbandingan Hak-Hak Masyarakat Adat: Hukum Nasional dan Hukum Internasional" *Petitum* 8, no. 2 (2020): 170-186

Atmaja, I Dewa Gede, *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep, dan Kajian Kenegaraan)*. Malang; Setara Press, 2017.

Bentham, David & Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab.* Yogyakarta: Kanisius, 2000.

Bouman P.J, *Ilmu Masyarakat Umum: Pengantar Sosiologi.* Jakarta, PT. Pembangunan, 1980.

Cain, Patricia A., "Feminist Jurisprudence: Grounding the Theories", *Berkeley Journal of Gender, Law & Justice* 4, no. 2, (1988): 210.

Carson, L. & Hartz-Karp, Adapting and Combining Deliberative Designs, dalam J. Gastil & Levince. P, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century.* San Fransisco:

Jossey Bass, 2005.
D, Hendra, "Marjinalisasi Masyarakat Adat" *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi*, 13, no.2, (2013): 15-24
Dahl, Robert A, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy as Control*. New Haven and London: Yale University Press, 1982.
Dahl , Robert, *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
Derrida, Jaques, *Margins of Philosophy*. Great Britain, The Harvester Press, 1982.
Dolný, Branislav, "Possible Application of Deliberative Democracy in Parliament", *Jurnal Menara* 21, no. 4 (2011): 422.
Dondokambey, Sarah M. A, "Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna *(Meaningful Participation)* dalam Pembentukan Peraturan Daerah". *Lex Privatum* 11, no. 2 (2023): 3
Dryzek, John S., *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations.* Oxford: Oxford University Press, 2000.
Dwisvimiar, Inge, "Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum", *Jurnal Dinamika Hukum* 11, no. 3 (2011: 527.
Erueti, Andrew and Centre for International Governance Innovation, "The UN Declaration on theRight of Indigenous Peoples: A Mixed Model of Interpretation" *UNDRIP Implementation from CANZUS*, (2020): 9-31
Faishal, Muhammad, "Institusionalisasi Demokrasi Deliberatif di Indonesia: Sebuah Teoretik, Pencarian", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 11, no. 1 (2007): 2.
Franz, Magnis-Suseno, 1999, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern Cetakan Kelima*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999
Fuady, Munir, *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta: Retika Aditama, 2009
Ghosal, Sarbani Guha, "Civil Society: Concept and Contestations" *The Indian Journal of Political Science*, 75, no.1, (2014):105-118
Haar, B.Ter, *Asas – Asas dan Susunan Hukum Adat: Cetakan ke-6*, terjemahan K.Ng
Haar, Teer dalam Wirjono Prodjodikoro, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat.* Jakarta: CV Haji Mas Agung, 1998.
Haliim, Wimmy, "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif", *Masyarakat Indonesia* 42, no. 1 (2016): 28.
Hart, H. L. A., "Bentham and the United States of America", *Journal of Law and Economics* 19, no. 3 (1776): 574.
Helmi, Happy Hayati, "Sistem Noken Dan Pemilihan Umum Kepala Daerah

Serentak Tahun 2015", *Jurnal Etika dan Pemilu* 1, no. 4 (2015): 109.
Henkin, Louis, *The Right of Man Today*. Colorado: Westview Press, 1978.
Hayness, Jeff, *Demokrasi di Dunia*. Jakarta: Grasindo, 2000.
Huda, Miftakhul, "Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif", *Jurnal Konstitusi* 8, no. 2 (2010): 113.
Ibrahim, Johnny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. (Malang: Bayumedia Publishing, 2007.
International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik).
International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).
International Labor Organization Convention No. 169 on Indigenous People (ILO Convention 169).
Kadir, Muh. Y, "Defining People and Indigenous People in International Human Rights Law and Its Application in Indonesia"*International Journal on Minority and Group Rights* 26, no. 3, (2019): 373-408
Karam, Azza, dkk. *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*. (Jakarta: Penerbit Yayasan Jurnal Perempuan, 1999), 89.
Kingsbur, Benedict, "Indigenous People in International Law: Constructive Approach to The Asian Controversy" *The American Journal of International Law* 92, no. 3, (1998): 414-457
Laksono, Fajar, dkk. "Status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Bingkai Demokrasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Kasus Pengisian Jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah)". *Jurnal Konstitusi* 8, no. 6 (2011): 1078.
Lively, Jack, *Democracy*. Oxford: Basil Blackwell, 1974.
Mardiyanta, Antun, "Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya", *Journal Airlangga* 24, no. 3 (2011): 261-271.
Masja, Muhtaj El, *Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.* Jakarta: Rajawali Press, 2008.
Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum* 3, no.16 (2009): 387.
Muzaqq, Fahrul, "Menimbang Gagasan Negara Hukum (Deliberatif) di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* 7, no. 5 (2010): 181.
Nasution, Bahder Johan, "Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern", *Yustisia* 3, no. 2 (2014): 121.
Neher, Clark D,"*Democratization in Southeast Asia", Asian Affairs: An American Review* 18, no. 3 (1991): 139-152.
Nonet, Phillipe & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Cet. V, Terjemahan oleh

Raisul Muttqien. Bandung: Nusa Media, 2010.
Nurdin, Fransiskus, "Kewajiban Negara Mengakui dan Menghormati Masyarakat Hukum Adat Sebagai Entitas Dasar Pembentuk Peradaban Bangsa" *Law Review Volume*, 19, no. 2, (2019): 1005-1020.
Prastyo, Angga, "Batasan Prasyarat Partisipasi Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 11*,* no. 3 (2022): 415
Pratiwi, Endang, Theo Negoro & Hassanain Haykal, "Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum?", *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (2022): 273.
Poespanoto, Soebakti. Jakarta: Pradya Paramitha, 1981.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014 Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Rachmad, Syafa'at, "Politik Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Adat terhadap Akses Sumberdaya Alam". *Cakrawala Hukum* 6*, no.2* (2011): 77.
Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial. Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*. Bandung: Alumni, 1983.
Rahmatunnisa, Mudiyati. "Affirmative Action Dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia", *Jurnal Menara* 11, no. 2 (2016): 93.
Ramadhita, "Keadilan Proporsional Dalam Pembagian Waris Anak Angkat", *Jurnal Syariah dan Hukum* 4, no. 2 (2012): 131.
Royo, L. Rodriguez Pinero, *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford, Oxford University Press, 2010.
Sakina, Ade Irma dan Dessy Hasanah Siti A. "Menyoroti Budaya Patriarki di Indonesia". *Social Work Jurnal* 7*,* no.1 (2017): 72
Sanders, Lynn M., "Against Deliberation", *Political Theory* 25, no. 3 (1997): 350.
Sayuti, Hendri, "Hakikat *Affirmative Action* dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan yang Terpinggirkan)" *Menara,* 12, no.1, (2013): 41-47.
Scales, Ann, *Legal Feminism: Activism, Lawyering, and Legal Theory.* New York: New York University Press, 2006.
Seta, Salahudin T,"Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no.2 (2020): 160.
Sinaga, Danerius, *Sosiologi dan Antropologi*. Klaten, PT. Intan Pariwara, 1998.
Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita,1979.
Sonata, Depri Liber. "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum". *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2014): 28
Sulaiman, dkk, "Ketidakteraturan Hukum Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat di Indonesia" *Jurnal Law Reform*, 15, no. 1, (2019): 13-24
Suliantoro, Bernadus Wibowo & Caritas Woro Murdiati Runggandini, "Konsep Keadilan Sosial dalam Kebhinekaan Menurut Pemikiran Karen J. Warren", *Response* 23, no. 1 (2018): 50.
Sulastriyono, "Filosofi Pengakuan Dan Penghormatan Negara Terhadap Masyarakat Hukum Adat Di Indonesia", *Yustitia* 3, no. 3 (2014): 98.
Suyahmo, "Filsafat Dialektika Hegel: Relevansinya Dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945", *Humaniora* 19, no. 2 (2007): 147.
Tanya, Bernard L., Yoan N. Simanjuntak & Markus Y. Hage, *Teori hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
Thontowi, Jawahir, "Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Implementasi Perlindungan Hak-Hak Tradisionalnya" *Pandecta Research Law Journal* 10, no. 1, (2015): 1-13
Tomaselli, Alexandra, "The Right to Political Participation of Indigenous Peoples: A Holistic Approach" *International Journal on Minority and Group Rights* 24, no. 4, (2017): 390-427.
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
United Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia).
United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities 1992 dan United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People (UNDRIP).
Valentina, Tengku Rika, "Peluang Demokrasi dan Peta Perilaku Pemilih terhadap Partai Politik untuk Pemilu 2009 di Yogyakarta", *Jurnal Demokrasi* 8, no. 2 (2009): 169-170.
Wahyudi, Moh. Nur, "Teori Kontrak Sosial (Studi Komparasi Teori Politik Menurut Imam Al-Mawardi, Thomas Hobbes dan John Lock)" *An-Nawa:*

Jurnal Studi Islam 4, no.2, (2022): 113-125

Wardani, Annisa & Nofa Delasa, "Keadilan Hukum Indonesia: Thomas Aquinas mengenai Keadilan Hukum Dalam Kehidupan Sebagai Bangsa Pluralis", *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat* 1, no. 1 (2023): 12.

White, Hannah, "Indigenous Peoples, The International Trend Toward Legal Personhood for Nature, and The United States" *American Indian Law Review* 43, no. 1, (2018): 129-165

Widiati, Ekawestri Prajwalita, "Efficient Public Participation in the Local Law-Making Process", *Yuridika* 33, no.3 (2018): 399.

Wood, Asmi. *12 Self-Determination Under International Law and Some Possibilities for Australia's Indigenous Peoples: Histories and Histography*. Australia, ANU Press, 2020.

Yanuari, Fira Saputri, "Urgensi Implementasi Kebijakan *Affirmative Action* Terhadap Pemenuhan Hak Berpolitik Masyarakat Adat Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Bawaslu Provinsi Kepulauan Riau* 2, no. 1 (2020): 106.

Yuliandri. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan.* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

Yulianti Rina, *Perlindungan Hukum Bagi Hak Masyarakat Atas Sumber Daya Pesisir.* Surabaya, Scopindo Media Pustaka, 2021.

Zazili, Ahmad, "Pengakuan Negara terhadap Hak-Hak Politik *(Right to vote)* Masyarakat adat dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 47-81/PHPU.A-VII/2009)". *Jurnal Konstitusi* 9, no. 1 (2012): 140.

Zuhraini. "Perempuan dan Hukum dalam Masyarakat Hukum Adat Lampung Sebatin". *Ijtimaiyya: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam* 10, no.2 (2017): 199.

Serikat Pekerja sebagai Episentrum Peningkatan Partisipasi Pekerja Migran dalam Pembentukan Kebijakan

Haykal
Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas
Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia

Trisna Dwi Yuni Aresta
Migrant CARE
Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara asal pekerja migran di dunia. Bank Dunia menyebutkan lebih dari sembilan juta penduduk Indonesia menjadi pekerja migran di luar negeri atau setara dengan hampir tujuh persen dari angkatan kerja Indonesia. Di kawasan Asia Timur, hanya China dan Filipina yang jumlah pekerja migrannya lebih banyak dari Indonesia.[1] Indonesia mulai secara resmi mempromosikan migrasi tenaga kerja internasional dalam skala besar pada awal tahun 1980an, menyusul menurunnya pendapatan di sektor komoditas dan minyak. Salah satu faktor yang mendorong migrasi kerja adalah ketiadaan lapangan pekerjaan dan upah kerja yang tidak layak khususnya untuk kerja domestik di Indonesia-selain faktor global seperti tingginya permintaan pekerja domestik migran di berbagai negara.

1 World Bank, "Pekerja Global Indonesia: Antara Peluang Dan Resiko" (Jakarta: Australian Government, 2017): 12

Dalam segi peraturan perundang-undangan, Indonesia telah memiliki aturan hukum berupa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia. UU PPMI mempunyai mandat beberapa aturan turunan yang harus dijadikan acuan dalam pelaksanaan secara lebih teknis. Namun, dari sekitar 2 Peraturan Presiden, 11 berupa Peraturan Pemerintah, 12 berupa Peraturan Menteri, dan 3 Peraturan Kepala Badan, masih belum terlaksana bahkan setengah dari yang dimandatkan. Corak politik hukum yang abai telah mewarnai skema perlindungan pekerja migran. itu terjadi bahkan sejak kurun waktu belasan tahun sejak UU PJTKILN banyak menuai kritik dari beberapa pihak. Setidaknya ada sepuluh jenis kerentanan dan masalah yang dapat dipetakan menurut penelitian yang telah dilakukan dalam kurun waktu 2017-2019 yaitu Penipuan, permasalahan gaji/upah, permasalahan dokumen, pemberangkatan non-prosedural, kontrak kerja, indikasi trafficking, sakit, ditahan majikan, asuransi bahkan meninggal dunia. Sengkarut permasalahan itu dapat diatasi melalui kehadiran representasi aktif dari PMI dalam proses pembentukan aturan terkait yang memadai.

Serikat pekerja memiliki peran penting dalam perlindungan dan perjuangan atas upaya pemenuhan hak dan kepentingan pekerja. Keberadaan serikat pekerja dalam kerangka hukum ketenagakerjaan juga diakui melalui UU No. 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan, Dalam Pasal 1 ayat (17) UU Ketenagakerjaan disebutkan bahwa serikat pekerja merupakan organisasi yang dibentuk oleh pekerja, baik di dalam maupun di luar perusahaan, bersifat bebas, terbuka, independen, demokratis, dan bertanggung jawab untuk membela dan melindungi hak-hak, kepentingan, dan kesejahteraan mereka. Konsep ini sejalan dengan pendapat Husni "Serikat pekerja adalah organisasi sukarela dari para pekerja yang bersifat kesatuan, mencakup pekerjaan, dan tersusun secara vertikal dari pusat hingga ke unit-unit kerja."[2]

2 Lalu, Husni, Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003): 51.

Dalam dunia internasional serikat pekerja juga memiliki peranan penting untuk mendorong negara-negara di dunia memenuhi hak-hak para pekerja di negaranya masing-masing. Gabungan dari serikat-serikat pekerja itu kemudian membentuk suatu konfederasi internasional bernama *International Trade Union Confederation* (ITUC). ITUC aktif memperjuangkan hak-hak dan kepentingan pekerja melalui kerja sama internasional, kampanye global, dan advokasi di dalam lembaga-lembaga besar dunia.[3] Bidang kegiatan utamanya meliputi serikat pekerja dan hak asasi manusia, ekonomi, masyarakat, tempat kerja, kesetaraan, non-diskriminasi, dan solidaritas internasional.[4]

Peran serikat pekerja yang sentral itu, ternyata masih belum memadai bagi pekerja yang memiliki pekerjaan bukan di Indonesia (baca: PMI). Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya masih terdapat banyak permasalahan yang muncul bagi PMI terutama setelah meningkatnya arus migrasi para pekerja Indonesia ke luar negeri. Menurut Michele Ford, PMI di luar negeri masih belum menjadi prioritas bagi serikat pekerja karena mereka bekerja di luar Indonesia serta kurangnya pengaruh lokal, dan rendahnya keinginan untuk terlibat.[5] Hal ini tentu menjadi permasalahan tersendiri, terutama terhadap representasi PMI di negara tujuan kerja-nya maupun di Indonesia.

Salah satu permasalahan yang cukup besar adalah partisipasi aktif para pekerja migran dalam proses pembentukan regulasi (baca: peraturan perundang-undangan) di Indonesia. Terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan mereka. Ketiadaan serikat PMI yang mampu menjangkau secara langsung PMI di negara tempat mereka bekerja menyebabkan penyaluran aspirasi PMI terhambat. Hal ini menyebabkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan terkait

3 "The International Trade Union Confederation (ITUC) is the global voice of the world's working people.", The International Trade Union Confederation, 3 Juli 2023, https://www.ituc-csi.org/about-us?lang=en

4 "The International Trade Union."

5 Michele, Ford, "Migrant Worker Organizing in Indonesia". Asian and Pacific Migration Journal, 15 (3),(2006), 313-334. DOI: https://doi.org/10.1177/011719680601500302

PMI, pemerintah berpotensi tidak mendapatkan cukup masukan dan pertimbangan langsung dari subjek hukum utamanya, yaitu PMI. Oleh karena itu, tulisan ini mencoba mengkaji dua permasalahan utama sebagaimana yang telah dijelaskan di atas. *Pertama,* terkait dengan kompleksitas kerentanan perlindungan Pekerja Migran Indonesia. *Kedua,* peran Serikat Pekerja Migran Indonesia dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan kedepannya.

PEMBAHASAN

1. Kompleksitas Kerentanan Pekerja Migran Indonesia

Migrasi tenaga kerja ke luar negeri memberikan kontribusi penting bagi perekonomian Indonesia, baik dalam hal pengiriman uang maupun kesempatan kerja. Indonesia memiliki ekonomi surplus tenaga kerja, yang tidak mampu menampung sebagian besar penduduk usia kerjanya. Situasi pasar tenaga kerja secara umum, khususnya tingkat pengangguran terbuka dan tersembunyi yang tinggi serta upah yang rendah, berperan sebagai faktor pendorong migrasi tenaga kerja internasional. Akibatnya, migrasi tenaga kerja ke luar negeri telah menjadi jalan penting bagi pekerjaan warga negara Indonesia.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) menjadi harapan baru atas keringnya skema perlindungan dari negara lewat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU PPTKILN). Secara garis besar, pada UU PPMI dijelaskan bahwa PMI adalah tiap warga Indonesia yang memperoleh upah dari pekerjaan yang dilakukannya di luar wilayah Republik Indonesia. Skema perlindungannya mencakup PMI sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja. Laju pertumbuhan orang yang bermigrasi untuk bekerja terus meningkat pada kurun waktu *post-pandemic*[6] yang menandakan bahwa bekerja ke luar negeri menjadi

6 Data Indonesia, "Jumlah Pekerja Migran Indonesia Sebanyak 3,44 Juta pada 2022," Dataindonesia.id, accessed July 7, 2023, https://dataindonesia.id/tenaga-kerja/

pilihan yang banyak diminati. Akan sangat disayangkan apabila ternyata implementasi atas perlindungannya kurang terjamin.

Meruntut pada beberapa dokumen hukum dalam rangka perlindungan Pekerja Migran, dimulai dari UU PPTKILN yang mendapat banyak sekali sorotan dari beberapa lapisan masyarakat maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pemerintah Indonesia telah mengadopsi pendekatan yang sangat intervensionis terhadap tenaga kerja migran di luar negeri sejak pertengahan 1980-an. Ini menentukan proses di mana calon tenaga kerja migran dapat direkrut, dilatih, dan dikelola secara legal, dan menerbitkan izin kepada perusahaan sektor swasta (PJTKI, *Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia*) untuk melakukan proses tersebut.[7] UU PPTKILN menganggap pekerja migran hanya sebagai komoditas.[8] Implementasi beberapa kebijakan atau aturan turunannya masih mengandung nuansa diskriminatif dan justru melalui kebijakan penempatan buruh migran mengarah pada perdagangan manusia. Beberapa desakan dari beberapa LSM yang berfokus pada perlindungan pekerja migran seperti Migrant CARE, Solidaritas Perempuan, SBMI dll, maka tepat di 12 April 2012 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) meratifikasi dan mengesahkannya sebagai Undang-Undang mengenai *International Convention on The Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan *International Convention on The Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya atau dapat disingkat menjadi Konvensi Migran 1990). Pada UU ratifikasi inilah, pengaturan

---

detail/jumlah-pekerja-migran-indonesia-sebanyak-344-juta-pada-2022.

7 Michele Ford, "Migrant Worker Organizing in Indonesia," *Asian and Pacific Migration Journal* 15, no. 3 (September 1, 2006): 313–34, https://doi.org/10.1177/011719680601500302.

8 "Pemerintah Hanya Jadikan TKI Sebagai Komoditas," accessed July 7, 2023, http://www.eramoslem.com/br/fo/48/12377,1v.ht.

Tabel 1. Peraturan Perundang-Undangan Terkait PMI

Peta Peraturan Pelaksana UU PPMI	Peraturan Presiden	Peraturan Pemerintah	Peraturan Menteri	Peraturan Kepala Badan
Yang Di Amanatkan	2	11	12	3
Yang Terlaksana	1	3	6	2

tentang perlindungan pekerja migran diatur secara lebih mendalam dibandingkan dengan UU PPTKILN.[9]

Pada UU PPMI, Pokok-pokok pengaturannya meliputi pekerja migran Indonesia yang bekerja pada pemberi kerja berbadan hukum, perseorangan, pelaut awak kapal dan pelaut perikanan. Selain itu juga mencakup hak dan kewajiban pekerja migran dan anggota keluarganya, juga termasuk kompleksitas perlindungannya mulai dari sebelum bekerja, waktu bekerja, sampai setelah bekerja. UU PPMI juga menjaminkan adanya jaminan sosial yang baik bagi PMI dan keluarganya termasuk soal perlindungan hukum, sosial dan ekonominya. Dalam upaya penjaminan atas perlindungannya, UU PPMI mempunyai peraturan turunan yang lebih teknis dalam rangka pelaksanaannya. Penulis telah petakan ada sekitar 2 Peraturan Presiden, 11 berupa Peraturan Pemerintah, 12 berupa Peraturan Menteri, dan 3 Peraturan Kepala Badan (Tabel 1).

Lambannya langkah pemerintah dalam penjaminan perlindungan pekerja migran telah dipraktekkan sejak belasan tahun lamanya. Setidaknya dimulai dari lamanya proses legislasi UU PPMI yang tarik ulur di tingkat legislatif. Kelambanan langkah, ketidakpekaan pemerintah bersambut baik dengan beberapa modus baru penipuan PMI sehingga terjerumus pada pemberangkatan yang *undocumented* dan *unprosedural* hingga indikasi perdagangan orang.

9 "Politik Hukum Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Fase Purna Bekerja | Bareta | Kanun Jurnal Ilmu Hukum," accessed July 7, 2023, https://jurnal.usk.ac.id/kanun/article/view/9828.

2. Kerentanan Pekerja Migran Indonesia

Permasalahan PMI tidak terlepas dari dinamika yang terjadi dalam konteks sosial, ekonomi, dan politik. Kompleksitasnya terus bertambah seiring meluasnya kerja sama multilateral yang menipiskan batasan wilayah dan terus meningkatnya frekuensi migrasi yang dilakukan. Dalam perspektif historis, Indonesia telah memiliki sejarah panjang tentang migrasi tenaga kerja. Perkembangan politik dan perekonomian -nasional dan global- telah menggeser pola migrasi pekerja yang sebelumnya bersifat sukarela, menjadi regulatif dan bersyarat. Negara mengatur penuh segala mobilitas warga negara yang hendak bermigrasi. Migrasi tenaga kerja yang dilembagakan kemudian membentuk sebuah rantai dan sirkulasi relasi politik global yang menggerakkan perekonomian antar negara melalui mobilitas pekerja. Implikasi lainnya, juga terbentuk rantai keberlanjutan antara negara-negara penyedia lapangan pekerjaan dan pengirim tenaga kerja. Seperti yang terjadi pada Malaaysia yang banyak mempekerjakan pekerja dari Indonesia dan Filipina.

Ada beberapa kerentanan yang penulis himpun berdasarkan data advokasi bersama Migrant CARE dalam kurun waktu 2017-2019. Setidaknya ada sepuluh kerentanan yang dipaparkan pada Tabel 2.

Dalam beberapa waktu terakhir pasca pandemi, modus baru terkait perdagangan orang meningkat tajam. seperti maraknya iklan-iklan pekerjaan yang terpampang pada sosial media yang menawarkan kerja sebagai admin maupun *Customer Service* di negara dengan angka perdagangan orang yang tinggi di lingkup ASEAN. Orang-orang ini akan dipekerjakan di sektor judi online dan penipuan online di negara Kamboja, Myanmar, maupun Vietnam, bahkan Laos.

Secara khusus menyorot hasil *Trafficking in Person Report* Tahun 2023[10] yang dikeluarkan Departemen Pertahanan Amerika Serikat, beberapa wilayah di Asia Tenggara masih terjebak pada wilayah darurat perdagangan orang Tier 3. Sedangkan Indonesia sendiri, pada tahun 2022 berada pada posisi Tier 2 Watchlist. Ini artinya, permasalahan

10 "*Trafficking in Person (TIP) Report 2023"* oleh Departemen Pertahanan Amerika Serikat

Tabel 2. Data Kerentanan PMI

No.	Jenis Kasus	2017	2018	2019
1.	Penipuan	2%	3%	17%
2.	Gaji/Upah	5%	5%	8%
3.	Dokumen	6%	20%	4%
4.	Non-Prosedural	2%	7%	5%
5.	Kontrak Kerja	23%	5%	18%
6.	Indikasi *Trafficking*	27%	5%	21%
7.	Sakit	3%	5%	5%
8.	Ditahan Majikan	2%	2%	5%
9.	Asuransi	22%	5%	1%
10	Meninggal Dunia	1%	3%	2%
	Jumlah Total Kasus	297	178	159

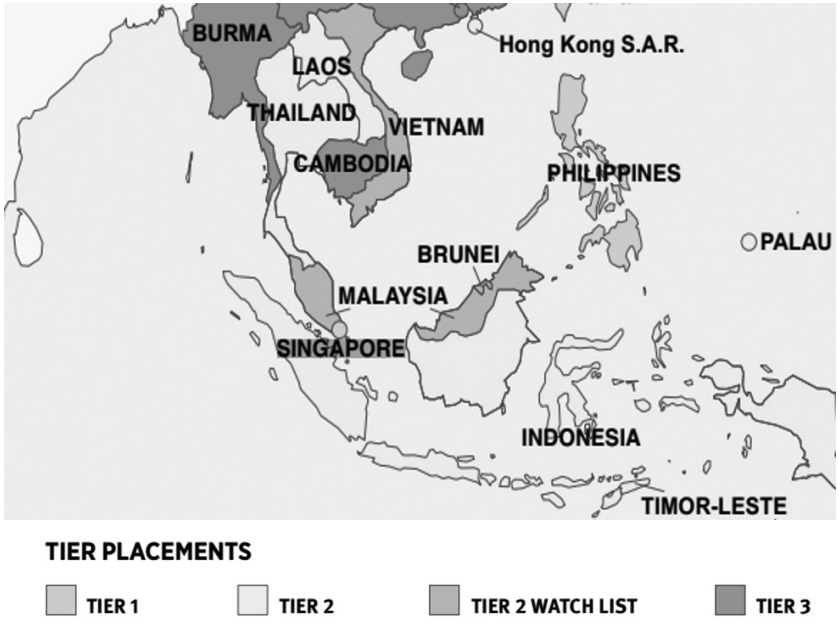
perdagangan orang harus menjadi perhatian yang serius. Berikut peta wilayah dan pengelompokan berdasarkan Tier. Penempatan posisi tier ini juga berdasarkan adanya kebijakan dari negara yang bersangkutan untuk memproduksi kebijakan penghapusan tindak pidana perdagangan orang (Gambar 1).

Belum lagi ketika berbicara kerentanan pekerja migran perempuan, yang juga sangat rentan dan tinggi angkanya. Sebagian besar kasus perdagangan orang melibatkan perempuan dan anak yang ditargetkan untuk mengisi bisnis prostitusi.[11] Kompleksitas dalam pengalaman migrasi perempuan cenderung sering diabaikan.[12] Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa memastikan tidak ada yang tertinggal dalam skema mewujudkan masyarakat inklusif juga harus mendengarkan pekerja

11 "Feminization of Labor Migration as Violence Against Women: International, Regional, and Local Nongovernmental Organization Responses in Asia - Nicola Piper, 2003," accessed July 7, 2023, https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1077801203009006006?journalCode=vawa.

12 Yovi Arista, Zulyani Evi, and Wahyu Susilo, "Dimensi Kerentanan Perempuan Pekerja Migran Di Tengah Disrupsi Perkembangan Industri Dan Pandemi," *Jurnal Perempuan*, Perempuan Pekerja Migran, 2019. h. 18

Gambar 1. Peta Wilayah Negara di Asia Tenggara Menurut TIP Report 2023



migran apalagi perempuan. Tulisan ini berupaya mengakomodir dan membuat sebuah alternatif pilihan bagi pekerja migran indonesia dan pemerintah untuk berserikat dan berkumpul membentuk sebuah serikat pekerja. Karakter serikat pekerja yang seringkali maskulin, dalam konteks pekerja migran harus dihapuskan sehingga beberapa aspirasi maupun suara akar rumput dapat terdengar dan terserap dalam sebuah kebijakan.

3. Demokrasi dan Absennya Kehadiran Serikat Pekerja Migran

Nafas demokrasi didasarkan pada keterlibatan sipil dalam tiap pembentukan kebijakan dan aktivitas publik negara. Di berbagai kesempatan, pekerja migran kerap kali dianggap sebagai *'The Others'* yang liyan dan hampir tak tersentuh dan dapat berproses dalam ruang lingkup demokrasi. Hal yang paling ketara adalah perbedaan data antara Komisi Pemilihan Umum dan data World Bank dalam hal penentuan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu Luar Negeri. DPT yang dikeluarkan KPU

menunjukkan angka 1.7 Juta orang.[13] Jumlah ini terbilang kecil melihat data BP2MI yang menyebut ada sekitar 4.6 Juta orang yang bermigrasi untuk bekerja melalui jalur resmi. Pada tahun 2017 lalu, World Bank mengeluarkan penelitian terkait jumlah PMI yaitu sebanyak 9 Juta orang.[14] Ketidakpastian data memperlihatkan tidak seriusnya pemerintah dalam perlindungan warga negaranya, termasuk hak untuk berdemokrasi.

Di Indonesia, istilah 'LSM buruh migran' umumnya digunakan untuk menggambarkan organisasi advokasi dengan keanggotaan terbatas yang sebagian besar terdiri dari aktivis kelas menengah yang melakukan advokasi atas nama buruh migran. Istilah 'organisasi pekerja migran' mengacu pada organisasi akar rumput yang terdiri dari mantan dan calon pekerja migran serta keluarga pekerja migran. Meskipun pembagian antara LSM buruh migran dan organisasi buruh migran kurang jelas dibandingkan antara LSM buruh lokal dan serikat pekerja atau asosiasi buruh lainnya, seperti LSM buruh pada umumnya, LSM buruh migran cenderung terdiri dari aktivis kelas menengah yang bekerja atas nama buruh migran, berbeda dengan organisasi pekerja migran yang dibentuk di akar rumput.[15] Di Indonesia, upaya untuk mengorganisir pekerja migran di luar negeri dan mempromosikan hak-hak pekerja mereka terutama berasal dari komunitas LSM, bukan dari serikat pekerja yang sudah mapan. Di mana organisasi pekerja migran berkembang, mereka muncul secara independen dari serikat pekerja, umumnya melalui upaya pekerja migran yang kembali atau sebagai hasil sponsor dari donor internasional atau LSM buruh migran.

Saat ini terdapat dua jenis utama organisasi pekerja migran di Indonesia. Kelompok pertama mengaku sebagai serikat pekerja, sedangkan kelompok kedua menekankan peran mereka sebagai organisasi masyarakat yang memiliki fokus yang sama banyaknya dengan keluarga

13 Komisi Pemilihan Umum, Daftar Pemilih Tetap Luar Negeri Pemilihan Umum 2024.

14 World Bank, 15.

15 Ford, "Migrant Worker Organizing in Indonesia."

pekerja migran maupun calon pekerja migran dan mantan pekerja migran. Dalam praktiknya, keanggotaan dan aktivitas kelompok-kelompok ini sangat mirip. Selain menangani kasus individu, mereka memberikan pendidikan dan peningkatan kapasitas, dan terlibat dalam advokasi di tingkat lokal, dan terkadang nasional dan internasional.[16]

4. Serikat Pekerja Sebagai Episentrum Partisipasi "Bermakna"PMI Dalam Proses Legislasi di Indonesia

Sebagai sebuah instrumen hukum yang esensial, peraturan perundang-undangan harus dibentuk dengan memperhatikan berbagai aspek, salah satunya aspek sosiologis.[17] Keberadaan aspek ini berkaitan erat dengan daya laku (*validity*) dan daya guna (*efficacy*) suatu produk perundang-undangan ketika diaplikasikan.[18] Sebab, menurut Satjipto Rahardjo pembentukan regulasi (baca: peraturan perundang-undangan) bukan suatu pekerjaan yang netral dan independen.[19] Setiap peraturan perundang-undangan niscaya bermula dari alasan fenomena sosial, memiliki suatu arah capaian sosial, berisi unsur intervensi sosial, dan mempunyai dampak sosial. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat menjadi penting untuk diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Mahfud MD, ada atau tidaknya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berpengaruh terhadap karakter dari undang-undang tersebut.[20] Sebab terdapat hubungan sebab akibat (kausalitas) yang dijelaskannya sebagai asumsi dasar yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan (*gezagsverhouding*).

16 "Organising for Migrant Worker Rights - Inside Indonesia: The Peoples and Cultures of Indonesia," accessed July 7, 2023, https://www.insideindonesia.org/editions/edition1007/organising-for-migrant-worker-rights?highlight.

17 Bagir Manan, *Dasar-Dasar konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, (Jakarta : Ind Hill, 1992), 13-21.

18 Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), 6.

19 Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalahnya*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002), 136.

20 Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009).

Partisipasi publik tentu tidak dapat diartikan sempit, hanya sebagai adanya masukan atau mempesertakan perwakilan masyarakat dalam salah satu tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Lebih luas dari itu, partisipasi publik harus dipahami sebagai keterlibatan aktif masyarakat yang dimaknai sebagai unsur esensial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. United States Environmental Protection Agency (EPA) mengartikan partisipasi publik sebagai suatu rangkaian proses bagi publik yang memiliki kepentingan untuk menyampaikan masukan dan pertimbangan dalam proses pengambilan suatu keputusan.[21] Lebih lanjut EPA juga menjelaskan bahwa terdapat beberapa alternatif bentuk partisipasi publik yang dapat digunakan sesuai dengan tingkat kebutuhan pengambilan keputusan. Mulai dari penyampaian

21 *Public participation is a process, not a single event. It consists of a series of activities and actions by a sponsor agency over the full lifespan of a project to both inform the public and obtain input from them. Public participation affords stakeholders (those that have an interest or stake in an issue, such as individuals, interest groups, communities) the opportunity to influence decisions that affect their lives. Agencies should not be concerned that seeking public input means having to do "what the public wants." Generally speaking, there is no single public. Rather, the public consists of a range of stakeholders holding an array of views and concerns on an issue. When conducting meaningful public participation, an agency will gather input from a wide spectrum of stakeholder interests, resulting in a wide range of views and concerns and providing fair treatment, meaningful involvement, and social inclusion for all people regardless of race, color, national origin, sexual orientation, or income, with respect to the development, implementation, and decisions made through the public participation process. The job of the sponsor agency then is to balance among these views and concerns and reflect the decisions back so that the public understands how its diverse concerns were considered. Not all public participation is the same. Conducting meaningful public participation involves seeking public input at the specific points in the decision process and on the specific issues where such input has a real potential to help shape the decision or action. It is rarely appropriate or useful to simply ask the public "what do you want." Such broad questions will only raise expectations and likely direct input to areas where no influence is actually possible. Sometimes the opportunity for influence is quite small, while at other times the public can have a great deal of influence. The amount of this potential influence is the main consideration in designing a successful public participation program.* "Public Participation Guide: Introduction to Public Participation", United State Environmental Protection Agency, 3 Juli 2023, https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation.

informasi kepada masyarakat hingga memberikan otoritas pengambilan keputusan di tangan mereka.[22]

Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 91/PUU-XVII/2020 juga mengamanatkan[23], bahwa partisipasi masyarakat harus dilakukan dengan bermakna (meaningful) yang setidaknya memenuhi tiga syarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (right to be heard); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained). Partisipasi bermakna (meaningful participation) ini mengedepankan konsep partisipasi yang mendukung pembentukan relasi melalui keterlibatan, kolaborasi, dan pemberdayaan masyarakat sedemikian rupa sehingga masyarakat dapat menyumbangkan pengetahuannya dalam perencanaan dan perancangan peraturan perundang-undangan.

Jika melihat kembali aturan hukum yang menjadi payung pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, UU 12 Tahun 2011 beserta perubahannya. Prosedur formil partisipasi publik telah diatur di dalam Pasal 96. Masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan secara lisan dan tertulis yang dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Namun demikian, perlu dipahami, pengaturan di dalam undang-undang ini hanya memenuhi aspek formalitas saja, tidak pada aspek substansial. Ketiadaan pedoman dan tolok

22 Beberapa bentuk partisipasi publik menurut EPA : a. menginformasikan kepada publik dengan menyediakan informasi untuk membantu mereka memahami masalah, pilihan, dan solusi berkonsultasi dengan publik untuk mendapatkan umpan balik dari mereka tentang alternatif atau keputusan; b. melibatkan masyarakat untuk memastikan bahwa keprihatinan mereka dipertimbangkan selama proses keputusan, terutama dalam pengembangan kriteria dan opsi keputusan; c. berkolaborasi dengan publik untuk mengembangkan kriteria dan alternatif keputusan dan mengidentifikasi solusi yang lebih disukai; dan d. memberdayakan masyarakat dengan menempatkan otoritas pengambilan keputusan akhir di tangan mereka. "Public Participation Guide: Introduction to Public Participation", United State Environmental Protection Agency.

23 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm 393.

ukur yang jelas dalam memaknai partisipasi masih terus menjadi permasalahan mendasar. Sehingga, peluang manipulasi partisipasi publik dalam proses politik pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbuka lebar.

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan bagi PMI, partisipasi menjadi sangat urgen untuk menentukan kebutuhan dan langkah perlindungan yang terbaik. Sebab, telaahan politis dan akademis tentu tidak mampu mengakomodir keadaan faktual yang telah dan akan dihadapi PMI ketika berada di luar negeri. Sebagaimana telah digambarkan pada bagian sebelumnya, terdapat berbagai permasalahan dan kekosongan pengaturan di dalam payung hukum yang ada. Jika peraturan perundang-undangan hanya dibentuk melalui telaahan politis dan akademis tentu tidak cukup, karena problematika keragaman kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi. Pluralitas yang tinggi itu menyebabkan dibutuhkannya suatu formulasi baru yang mampu menyerap aspirasi dari PMI yang notabenenya tidak berada di Indonesia.

Perlu diakui bahwa pilihan atas pola partisipasi publik terbaik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memang masih menjadi pertanyaan yang dikaji oleh berbagai akademisi hukum dan politik. Namun, yang pasti adalah adanya instrumen bagi publik untuk didengarkan secara baik dan bermakna. Sebab, harus disadari bahwa hubungan antara peraturan perundang-undangan dengan masyarakat bersifat resiprokal.[24] Artinya, suatu regulasi akan memiliki dampak kepada masyarakat, dan sebaliknya masyarakat juga mempengaruhi pembentukan suatu regulasi.[25] Oleh karena itu, kondisi pembentuk undang-undang yang memiliki keterbatasan dalam memahami kebutuhan masyarakat harus diantisipasi dengan masukan dari masyarakat itu sendiri.

24 Jufrina Rizal, "Sosiologi Perundang-Undangan dan Pemanfaatannya", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, No. 3, (2003): 418.

25 Rizal, "Sosiologi Perundang-undangan," 418.

Menurut Alexander Brown dan Sune Lægaard, hak untuk didengar pendapatnya merupakan kewajiban pemerintah untuk menerima segala bentuk aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat, termasuk kewajiban netralitas yang memenuhi syarat yang melarang pemerintah terlibat dalam diskriminasi isi dan sudut pandang atas informasi, ide, atau pendapat apa yang akan diterimanya dan dari siapapun aspirasi yang diterimanya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.[26] Gene Rowe dan Lynn J. Frewer dalam penelitiannya mencoba mengelompokkan dan menganalisis pola partisipasi yang baik dan mengevaluasinya. Dalam penelitian tersebut, mereka mengkaji delapan bentuk partisipasi, yaitu:[27]

a. Referendum
Memberikan hak suara kepada rakyat untuk menentukan keputusan atas suatu rencana pembentukan peraturan perundang-undangan. Biasanya terdapat dua pilihan yang akan dipilih oleh rakyat dengan hasil akhir yang mengikat. Partisipasi diisi oleh seluruh atau sebagian masyarakat.

b. Mendengarkan pertanyaan/pendapat publik
Melakukan pertemuan di suatu tempat dengan durasi waktu tertentu untuk menerima pertanyaan atau masukan dari sekelompok masyarakat yang memiliki fokus/minat dengan isu yang dibahas. Biasanya diisi oleh pakar atau politisi yang telah memiliki data. Hasil akhir dari kegiatan tidak mengikat kepada keputusan akhir.

26 Brown, A, dan Lægaard, S. "Cosmopolitan Democratic and Communicative Rights: The Danish Cartoons Controversy and the Right to Be Heard, Even Across Borders", *Hum Rights Rev,* No. 22, (2021): 23–43. https://doi.org/10.1007/s12142-020-00602-0

27 Gene Rowe and Lynn J. Frewer, "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation," *Science, Technology, & Human Values* 25, no. 1 (January 18, 2000): 3–29, https://doi.org/10.1177/016224390002500101

c. Survei opini publik
Menyaring opini publik melalui sample terbatas dari masyarakat untuk mendapatkan masukan. Cara ini biasanya dilakukan dengan pertanyaan singkat baik secara langsung maupun menggunakan instrumen jarak jauh seperti telefon dan lainnya untuk mendapatkan informasi.

d. Negosiasi pembentukan peraturan
Sekelompok kecil masyarakat yang biasa terdiri dari pemangku kepentingan yang membentuk komite kerja melakukan negosiasi. Komite dibentuk berdasarkan konsensus yang bisa mengakomodir representasi masyarakat.

e. Konferensi untuk mencapai konsensus
Sebuah komite pengarah berjumlajh sepuluh hingga enam belas perwakilan publik bertindak untuk mewakili masyarakat umum. Mereka mempersiapkan presentasi dan ceramah, kemudian mengadakan konferensi selama tiga hari. Dalam konferensi, sebuah panel awam dengan fasilitator independen akan menanyai para ahli secara terbuka untuk mewakili publik yang lebih luas. Kesimpulan dari metode ini kemudian dibuat melalui laporan atau konferensi pers.

f. Juri/Panel warga negara
Panel yang diisi para pemangku kepentingan memilih dua belas hingga dua puluh anggota masyarakat untuk mewakili publik yang lebih luas. Pertemuan diadakan selama beberapa hari, dengan fasilitator independen dan ahli yang menjadi narasumber kegiatan. Kesimpulan dibuat melalui laporan atau konferensi pers.

g. Komite penasihat publik
Pihak penyelenggara memilih sebuah kelompok kecil untuk mewakili berbagai perspektif, seringkali bukan anggota masyarakat, dalam jangka waktu yang lama berkumpul untuk mengkaji sebuah

isu penting terkait regulasi yang akan dibentuk. Interaksi dengan perwakilan industri sangat penting dalam metode ini.

h. Diskusi kelompok
Sebuah kelompok kecil yang terdiri dari lima hingga dua belas orang, yang dipilih untuk proyek publik yang representatif, bertemu dalam satu pertemuan, biasanya hingga berjam-jam, untuk berdiskusi secara bebas tentang topik umum. Kelompok ini digunakan untuk menilai pendapat dan sikap tanpa masukan langsung dari fasilitator.

Hasil dari penelitian tersebut didapati bahwa terdapat kelemahan dan kelebihan di masing-masing metode. Rowe dan Frewer kemudian menyampaikan hasil evaluasinya dalam Tabel 3.

Tabel 3 menunjukkan bahwa metode referendum, *consensus conference*, dan c*itizen advisory committee* menjadi tiga metode yang mungkin layak untuk digunakan sebagai kanal partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebab baik dari kriteria penerimaan maupun prosesnya berada pada level moderat hingga tinggi menurut Rowe dan Frewer. Diantara pilihan tersebut dalam kaitannya dengan kondisi PMI tentu akan sangat sulit untuk menggunakan metode referendum. Salah satu alternatif terbaik adalah melalui metode *consensus conference* dan *citizen advisory committee*. Dua metode itu tentu membutuhkan suatu wadah berkumpul bagi PMI yang dapat menjadi penyalur aspirasi dari berbagai pihak dengan pluralitas yang tinggi, salah satunya dapat diwujudkan melalui keberadaan serikat PMI.

Serikat pekerja memiliki peran yang sangat penting dalam penyaluran aspirasi para pekerja terkait pemenuhan hak-haknya. Bahkan UU 13 Tahun 2013 tentang Ketenagakerjaan mengakui keberadaan serikat pekerja sebagai wadah yang dibentuk dari, oleh dan untuk pekerja dalam memperjuangkan hak dan kepentingannya. Secara garis besar hal ini menunjukkan bahwa serikat pekerja juga menjadi wadah demokrasi bagi pekerja untuk dapat bergerak secara bersama-sama. Begitu

Tabel 3. *An Assessment of the Most Formalized Public Participation Techniques According to a Variety of Evaluation Criteria*

	Referenda	***Public Hearings***	***Public Opinion Survey***	***Negotiated Rule Making***	***Consensus Conference***	***Citizens Jury/ Panel***	***Citizen Advisory Committee***	***Focus Group***
Acceptance Criteria								
Representative of participants	*High (assuming full turn-out at poll)*	*Low*	*Generally high*	*Low*	*Moderated (limited by small sample)*	*Moderated (limited by small sample)*	*Moderate to low*	*Moderated (limited by small sample)*
Independence of true participants	*High*	*Generally low*	*High*	*Moderate*	*High*	*High*	*Moderate (often relation to sponsor)*	*High*
Early Involvement	*Variable*	*Variable*	*Potentially high*	*Variable*	*Potentially high*	*Potentially high*	*Variable but maybe high*	*Potentially high*
Influence on final policy	*High*	*Moderate*	*Indirect and difficult to determine*	*High*	*Variable but not guaranteed*	*Variable but not guaranteed*	*Variable but not guaranteed*	*Liable to be indirect*
Transparency of process to the public	*High*	*Moderate*	*Moderate*	*Low*	*High*	*Moderate*	*Variable but often low*	*Low*
Process Criteria								
Resource accessibility	*Low*	*Low-moderate*	*Low*	*High*	*High*	*High*	*Variable*	*Low*
Task definition	*High*	*Generally high*	*Low*	*High*	*Generally High*	*Generally high*	*Variable but may be high*	*Variable but may be high*
Structured decision making	*Low*	*Low*	*Low*	*Moderate*	*Moderate (influence of facilitator)*	*Potentially high*	*Variable (Influence of facilitator)*	*Low*
Cost-effectiveness	*Variable/ low*	*Low*	*Potentially high*	*Potentially high*	*Moderate to high*	*Moderate to high*	*Variable*	*Potentially high*

Sumber: Rowe and Frewer

pula dengan keberadaan serikat pekerja migran bagi PMI, baik calon, pekerja aktif, purna pekerja, hingga keluarga dari PMI itu sendiri. Kehadiran serikat PMI tentu akan menjadi ujung tombak pemenuhan hak serta perlindungan bagi PMI yang berada di negara tujuan kerja,

Jika melihat perkembangannya, pada akhir tahun 1990-an hingga awal tahun 2000-an telah lahir berbagai organisasi serikat pekerja migran di Indonesia. Beberapa diantaranya seperti, Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI), Federasi Organisasi Buruh Migran Indonesia (FOBMI), Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (KOPBUMI), *Forum for Justice for Migrant Domestic Workers* (FOKER).[28] Beberapa organisasi ini bergerak untuk membela hak-hak PMI dengan fokus terhadap permasalahan yang muncul baik di Indonesia maupun di negara tujuan PMI. Dalam perjalanannya, kendala terbesar yang dihadapi oleh organisasi serikat PMI adalah kemampuan finansial dan jangkauan yang terbatas kepada PMI yang jauh. Sehingga menyebabkan upaya yang belum maksimal dalam memenuhi hak dan memberikan perlindungan kepada PMI di negara-negara tujuan.

Selain permasalahan itu, ketiadaan perwakilan serikat PMI di negara tujuan PMI juga menimbulkan problema tersendiri. Sebab, jalur komunikasi yang terbatas terkadang juga berujung pada terlambatnya penyebaran informasi terhadap permasalahan yang terjadi. Oleh karena itu, diperlukan kehadiran serikat PMI di berbagai negara terutama yang menjadi tujuan utama PMI. Hal itu juga disampaikan oleh Direktur Eksekutif Migrant Care, Wahyu Susilo yang mengatakan bahwa, pembentukan serikat PMI di negara-negara tujuan PMI merupakan bentuk representasi suara PMI yang lebih otentik.[29]

Pentingnya keberadaan serikat PMI di masing-masing negara tujuan setidaknya berkaitan dengan dua hal. *Pertama*, negara tujuan kerja PMI yang berbeda-beda menyebabkan terlalu luasnya cakupan fokus yang

28 Ford, "Migrant Worker Organizing in Indonesia".

29 Kaustar Widya Prabowo, "May Day, Migrant Care Dorong Terbentuknya Serikat Buruh di Negara Tujuan PMI", *Media Indonesia*, Senin 1 Mei 2023, https://mediaindonesia.com/ekonomi/577812/may-day-migrant-care-dorong-terbentuknya-serikat-buruh-di-negara-tujuan-pmi

harus dimiliki oleh serikat PMI jika hanya ada di satu negara saja. *Kedua*, sebaran PMI yang luas juga berkaitan dengan permasalahan yang berbeda pula, sehingga penyelesaian masalahnya tidak dapat digeneralisir, satu untuk semuanya. Begitu pula dalam konteks partisipasi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Ragam permasalahan yang dihadapi dan dirasakan oleh PMI di negara tujuannya masing-masing menghasilkan ragam upaya pemecahan masalah pula yang harus disusun oleh pemerintah Indonesia.

Untuk mengakomodir hal itu, maka diperlukan masukan yang baik dan bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dari perwakilan PMI di negara tujuan. Pilihan pola perwakilan PMI melalui serikat PMI bisa melalui beberapa tingkatan. Misalnya, serikat PMI membentuk kepengurusan di tingkat kawasan (contoh: kawasan ASEAN dan Uni Eropa). Lalu membentuk juga kepengurusan di tingkat nasional hingga lokal di masing-masing negara tujuan. Hal ini tentunya dapat memudahkan penyaluran aspirasi dari bawah (*Bottom-Up*). Dalam menyampaikan aspirasi itu serikat PMI juga dapat bekerjasama dengan Atase Ketenagakerjaan di masing-masing negara untuk membantu penyaluran informasi dari sisi pemerintah sebagai salah satu *stakeholder* utama.

PENUTUP

Ada beberapa permasalahan yang sering dihadapi bagi LSM yang berfokus pada pekerja migran. Suaranya kerap kali dikatakan tidak otentik oleh pihak pemerintah, sehingga cenderung tidak diakomodir dan membuat mandeknya penyaluran suara dan aspirasi pekerja migran itu sendiri. Serikat Pekerja Migran seharusnya secara aktif ada di tiap negara tujuan sehingga memudahkan pemerintah dalam menjangkau suara dan aspirasinya. Pekerja migran juga bukan sekelompok orang yang berada di luar negeri yang ketika pemilihan umum saja suaranya akan dicari. Pekerja migran melalui Serikat pekerja dapat membuat daya tawar lebih tinggi sehingga tidak ada kemandegan pemenuhan perlindungan atas dirinya sendiri. Lambannya proses legislasi UU PPMI,

maraknya kasus TPPO jenis baru, minimnya jaminan sosial yang didapat oleh PMI, merupakan satu kesatuan akibat yang tidak dapat dipisahkan. Tentu dikarenakan minimnya peran serikat pekerja yang ada di tiap negara tujuan.

Serikat PMI diharapkan mampu menjadi episentrum partisipasi publik bagi PMI dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang mampu menjawab kebutuhan PMI secara lebih menyeluruh. Dalam menjalankan peran itu, serikat PMI akan bertindak sebagai wadah untuk menampung aspirasi sekaligus instrumen politik utama bagi PMI untuk memperjuangkan hak dan kepentingannya. Sesuai dengan amanat UU Ketenagakerjaan. Selain itu, serikat PMI juga bertindak sebagai *intermediary system* yang akan menjembatani kepentingan PMI kepada pemerintah dan sebaliknya. Melalui konsep ini diharapkan permasalahan yang dihadapi PMI saat ini dan tantangan kedepannya dapat terselesaikan dengan mudah dan melindungi PMI.

Daftar Pustaka

"Feminization of Labor Migration as Violence Against Women: International, Regional, and Local Nongovernmental Organization Responses in Asia - Nicola Piper, 2003," accessed July 7, 2023, https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1077801203009006006?journalCode=vawa.

"Pemerintah Hanya Jadikan TKI Sebagai Komoditas," accessed July 7, 2023, http://www.eramoslem.com/br/fo/48/12377,1v.ht.

"The International Trade Union Confederation (ITUC) is the global voice of the world's working people.", The International Trade Union Confederation, 3 Juli 2023, https://www.ituc-csi.org/about-us?lang=en

A. Brown, dan Lægaard, S. "Cosmopolitan Democratic and Communicative Rights: The Danish Cartoons Controversy and the Right to Be Heard, Even Across Borders", *Hum Rights Rev,* No. 22, (2021): 23–43. https://doi.org/10.1007/s12142-020-00602-0

Ford. Michele, "Migrant Worker Organizing in Indonesia". *Asian and Pacific Migration Journal*, 15 (3), (2006), 313-334. DOI: https://doi.org/10.1177/011719680601500302

Husni. Lalu, Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.

Indrati. Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,* Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002.

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Manan. Bagir, *Dasar-Dasar konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, Jakarta: Ind Hill, 1992.

MD. Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2009.

Prabowo. Kaustar Widya, "May Day, Migrant Care Dorong Terbentuknya Serikat Buruh di Negara Tujuan PMI", *Media Indonesia*, Senin 1 Mei 2023, https://mediaindonesia.com/ekonomi/577812/may-day-migrant-care-dorong-terbentuknya-serikat-buruh-di-negara-tujuan-pmi

Rahardjo. Satjipto, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalahnya*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002.

Rizal. Jufrina, "Sosiologi Perundang-Undangan dan Pemanfaatannya", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, No. 3, (2003).

Rowe. Gene, and Lynn J. Frewer, "Public Participation Methods: A Framework

for Evaluation," *Science, Technology, & Human Values* 25, no. 1 (January 18, 2000): 3–29, https://doi.org/10.1177/016224390002500101

United State Environmental Protection Agency, "Public Participation Guide: Introduction to Public Participation", 3 Juli 2023, https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation.

World Bank, *Pekerja Global Indonesia: Antara Peluang Dan Resiko*, Jakarta: Australian Government, 2017.

Yovi Arista, Zulyani Evi, and Wahyu Susilo, "Dimensi Kerentanan Perempuan Pekerja Migran Di Tengah Disrupsi Perkembangan Industri Dan Pandemi," *Jurnal Perempuan*, 2019.

Delegitimasi Pengawasan Publik dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Studi Komparatif Aceh dan Sumatera Barat

Muhammad Ichsan Kabullah
Departemen Administrasi Publik FISIP Universitas Andalas
Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

Charles Simabura
Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan negara yang berjalan sesuai aturan hukum *(rechstaat)* telah menjadi harapan banyak pihak. Hal tersebut tentunya hanya bisa dicapai dengan memberikan jaminan hadirnya peraturan perundang-undangan yang memadai dan merepresentasikan peran serta masyarakat dalam pembentukannya.[1] Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sangatlah penting sebagai upaya menumbuhkan aturan hukum (*living law*) itu sendiri ditengah kehidupan keseharian masyarakat. Hal ini seiring dengan karakteristik hukum yang memiliki kekuatan mengikat, karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan dan tersusun secara sistematik di dalam kodifikasi. Karakteristik dasar ini dianut mengingat bahwa nilai utama dari per-

1 Maria Farida Indrati S, 2017, *Ilmu Perundang-undangan, Proses dan Teknik Pembentukannya*, dikembangkan dari Perkuliahan A. Hamid S. Attamimi. Yogyakarta, Kanisius, hlm. 256.

aturan itu sendiri adalah kepastian hukum.[2]

Dalam upaya mewujudkan kepastian hukum itu sendiri, dibutuhkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan peraturan perundang-undangan merupakan produk hukum yang mengikat setiap orang tanpa kecuali.[3] Kata partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan undang-undang, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan.[4] Tanpa adanya partisipasi, niscaya demokrasi tak akan terwujud dalam sistem pemerintahan negara sampai kapanpun.[5] Demokrasi yang partisipatif diharapkan dapat menjamin terwujudnya produk yang responsif karena masyarakat terlibat aktif dalam menyusun dan membidani lahirnya suatu undang-undang, sampai dengan ikut serta melaksanakan dan mengawasi undang-undang. Dengan sendirinya hal tersebut akan membawa ikatan kuat bagi masyarakat untuk patuh terhadap undang-undang karena masyarakat telah diberikan ruang berpartisipasi dan pemerintah telah menjalankan proses demokrasi yang substantif. Hal ini akan melahirkan pemerintahan yang diakui publik secara luas termasuk dengan memastikan berjalannya aturan itu sendiri tanpa terkecuali bagi setiap warga negara.[6]

Urgensi masyarakat dalam pengawasan pembentukan setiap produk hukum harus diawali sejak proses pembentukannya yang partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya pihak. Pembentukan produk hukum juga harus bersifat aspiratif, artinya produk hukum yang dibentuk bukanlah kehendak penguasa untuk melegitimasi kekuasaanya melainkan harus bersumber dari kehendak masyarakat. Suatu undang-

2 Dedi Soemardi, 1997, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, Indhillco. hlm. 73

3 Nonet, Selznick, dan Kagan, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, dalam A. Ahsin Thohari, 2011, *Reorientasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 8 No. 4, Jakarta : Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, hlm. 569.

4 Partisipasi dan Pengawasan Publik dalam Pembentukan Undang-Undang, hlm. 29

5 *Ibid*.

6 Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, 1976, *No Easy Choise: Political Participation in Developing Countries*, London, Harvard University Press, hlm. 25.

undang yang dibentuk secara sepihak oleh legislatif sangat mungkin untuk ditolak karena tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat karena undang-undang tidak dibuat dalam ruang hampa, melainkan dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya.[7] Oleh karena itu, diperlukan jaminan bagi masyarakat untuk dapat berperan serta secara luas dalam melakukan pengawasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pada dasarnya, pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pengawasan pembentukan segala produk peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maka berdasarkan Pasal 1 poin (14) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, keterlibatan publik dalam pemantauan dan peninjauan dapat dimaknai "kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dimuatnya partisipasi publik dalam undang-undang merupakan jaminan konstitusi yang tidak bisa ditawar dan telah menjadi salah satu syarat dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum nasional sebagai representasi metode yang baku, dan terstandar sehingga selayaknya peran serta masyarakat tersebut mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.[8] Implikasinya, setiap pemangku kebijakan harus memberikan ruang luas kepada semua pihak, baik dari secara individu maupun kelompok untuk berperan aktif dalam pengawasan pembentukan segala bentuk produk peraturan perundang-undangan.

7 Saidiman, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, EILPS: Jakarta, hlm. 5.

8 Konsiderans menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam konteks pengawasan terhadap pembentukan produk hukum daerah dalam hal ini Peraturan Daerah (Perda), dapat dilakukan melalui tiga kanal yang tersedia. *Pertama,* pengawasan melalui proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Sebelumnya dalam Pasal 58 UU PPP dinyatakan:

> Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Ketentuan tersebut diubah dalam UU Nomor 15 tahun 2019 yang bunyinya menjadi sebagai berikut:

(1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Terjadi perubahan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang pada mulanya dilakukan oleh biro hukum dengan melibatkan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum menjadi dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan

pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perubahan ini berkonsekuensi pelibatan aktor yang lebih luas dalam hal ini pemerintah pusat. Menurut Bagir Manan, pembuatan Perda tidak hanya sekedar melihat batas kompetensi formal atau kepentingan daerah yang bersangkutan, tetapi juga harus dilihat pula kepentingan kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional secara keseluruhan.[9] Untuk menghindari tumpang tindih pengaturan diperlukan koordinasi antar satuan pemerintahan daerah otonom dan juga pusat.[10]. Koordinasi ini haruslah dilakukan, sekalipun ketentuan dalam Perda terkait dengan urusan yang telah diserahkan secara penuh ke daerah sebagaimana amanat Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Dengan kata lain, kemandirian daerah untuk melakukan pengaturan Perda, tidak berarti membuat daerah dapat menyusun secara bebas/merdeka. Koordinasi antar pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam pembentukan Perda, pada dasarnya mempertegas pentingnya pembentukan Perda dibuat dalam koridor sistem peraturan perundang-undangan secara nasional

Kedua, pengawasan pembentukan produk hukum daerah melakukan proses pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah. Mekanisme ini terdapat dalam beberapa pasal UU Pemda sebagai berikut:

a. Pasal 7 dan Pasal 8: Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah dan dibantu oleh menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian.
b. Pasal 91: Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan gubernur

9 Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII, hlm. 96.

10 Ateng Syafrudin, 1993, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 279.

sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota, gubernur juga mempunyai wewenang membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota sebagai salah satu bentuk pengawasannya.

c. Pasal 100 ayat (1): DPRD selain memiliki tugas dalam hal membentuk peraturan daerah DPRD memiliki fungsi pengawasan terhadap hal pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur.
d. Pasal 373: Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi yang dilakukan secara nasional dikoordinasikan oleh menteri. kabupaten/kota. (3) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

Lebih jauh, wewenang pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap pembentukan produk hukum daerah sebagaimana yang diatur dalam UU Pemda juga diatur lebih jauh dalam sejumlah ketentuan, yaitu Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 *jo* Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Pelaksanaan pengawasan pembentukan peraturan daerah oleh pemerintah pusat dilakukan oleh dua kementerian, yaitu Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Dalam Negeri. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 hingga Pasal 6 Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018, rancangan produk hukum daerah yang diprakarsai oleh pemerintah daerah wajib dilakukan harmonisasi. Harmonisasi tersebut bertujuan

untuk menyelaraskan rancangan produk hukum daerah dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang setingkat atau yang lebih tinggi dan Putusan Pengadilan serta teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, harmonisasi dilakukan oleh Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang melalui Kepala Kantor Wilayah. Harmonisasi tersebut dilakukan berdasarkan permohonan secara tertulis dari Pemrakarsa kepada Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang melalui Kepala Kantor Wilayah. Jenis produk hukum daerah yang wajib dilakukan harmonisasi adalah:

a. rancangan Peraturan Daerah Provinsi;
b. rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
c. rancangan Peraturan Gubernur;
d. rancangan Peraturan Bupati/Wali Kota;
e. rancangan Peraturan Desa atau yang setingkat; dan
f. rancangan Peraturan Kepala Desa atau rancangan peraturan yang setingkat.

Dilihat dari kewenangan yang diberikan kepada Kementerian Hukum dan HAM, peran pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan pembentukan produk hukum daerah masih dapat digolongkan minim. Karena hanya terlibat dalam proses harmonisasi rancangan produk hukum daerah saja, yang notabenenya merupakan bagian dari proses pembentukan produk hukum daerah. Selain itu, juga tidak terdapat aturan yang menjatuhkan sanksi kepada pemrakarsa apabila tidak melakukan harmonisasi sebagaimana yang diterapkan di dalam permenkumham *a quo*. Namun saat ini hal tersebut sudah mulai menguat dengan ketentuan adanya surat selesai harmonisasi yang diterbitkan oleh Kementerian Hukum dan HAM, artinya Pemda dan DPRD tidak bisa membahas Perda jika belum mendapatkan surat tersebut.

Mekanisme pengawasan lain yang dimiliki Pemerintah Pusat sesuai ketentuan yang berlaku berada pada Kementerian Dalam Negeri. Berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 *jo* Permendagri Nomor

120 Tahun 2018 mengatur 4 (empat) kewenangan Kementerian Dalam Negeri terkait pengawasan pembentukan produk hukum daerah, yaitu:

1. Fasilitasi (Pasal 88-90)
   Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.
2. Evaluasi (Pasal 91-97) Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Pembatalan (Pasal 145-158)
   Pembatalan adalah tindakan yang menyatakan tidak berlakunya terhadap seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, dan/atau lampiran materi muatan perda, perkada, PB KDH dan peraturan DPRD karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, yang berdampak dilakukannya pencabutan atau perubahan.
4. Pemantauan (Pasal 159-160)
   Pemantauan dilakukan oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah, Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri terhadap tindak lanjut hasil evaluasi dan pembatalan perda provinsi dan peraturan gubernur.

Ketiga, pengawasan dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah. Hal ini sesuai apa yang diatur dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan:

> Keterlibatan masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dengan akses yang mudah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi wadah penting sebagai bentuk pengawasan produk hukum daerah.

Dibukanya ruang bagi masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis tersebut dapat dilakukan sejak tahapan persiapan pembentukan Perda itu sendiri melalui penyusunan Produk Legislasi Daerah (Prolegda). Meskipun penyusunan Prolegda dilakukan kepala daerah bersama Rakyat Daerah (DPRD), tidak menutup kemungkinan keterlibatan masyarakat mengingat Prolegda dijadikan pedoman dalam penyusunan dan pembentukan seluruh kebijakan aturan hukum di daerah. Hal ini tidak lepas dari esensi Prolegda itu sendiri sebagai bagian pembangunan hukum dan menjadi instrumen perencanaan program pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.[11] Prolegda juga menjadi acuan seluruh program yang hendak dijalankan pemerintah daerah terutama bagi pembangunan ekonomi dan sosial. Dengan adanya Prolegda, penyusunan hukum bagi sebuah kebijakan di daerah dapat dipastikan berjalan selaras dalam kerangka sistem hukum nasional berlandaskan pada perundang-undangan yang berlaku.[12] Oleh karena itu, peran serta publik dalam pengawasan pembentukan Perda melalui pengawalan di Prolegda sangat dimungkinkan dan bersifat *obligatory*.

Peran serta masyarakat dalam pengawasan terhadap produk hukum daerah juga dapat dilakukan melalui proses penyebarluasan produk

11 Pasal 1 angka (9) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

12 Rasjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, hlm. 32-33.

hukum daerah kepada masyarakat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 253 UU Pemerintahan Daerah yang menyatakan:

> DPRD dan kepala daerah wajib melakukan penyebarluasan sejak penyusunan program pembentukan Perda, penyusunan rancangan Perda, dan pembahasan rancangan Perda hal ini dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Kewajiban kepala daerah dan DPRD tersebut dapat dilakukan melalui berbagai aktivitas yakni; 1) rapat dengar pendapat umum, 2) kunjungan kerja, 3) sosialisasi, dan/atau 4) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.[13] Aktivitas tersebut sangatlah esensial mengingat Perda memiliki karakteristik khusus yang tidak sama dengan sebagian besar peraturan perundang-undangan lainnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, hanya undang-undang dan peraturan daerah yang dapat memuat ketentuan sanksi pidana, sedangkan peraturan perundang-undangan bentuk lainnya tidak diperbolehkan.[14] Dengan demikian, hanya ada tiga jenis regulasi yang dimungkinkan memuat ketentuan pidana sebagaimana termuat dalam peraturan perundang-undangan yang, yakni undang-undang, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten atau kota.[15] Berangkat dari berbagai karakteristik tersebut, maka pembahasan rancangan peraturan daerah selayaknya tidak hanya didominasi oleh pemerintah, melainkan harus pula melibatkan peran serta masyarakat agar tidak timbul gejolak di kemudian hari.

Makalah ini memfokuskan kepada pengawasan pembentukan Perda yang dilakukan masyarakat. Hal ini berangkat dari jaminan konstitusi

13 Lihat pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

14 Jimly, Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 161.

15 Lebih lanjut lihat ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

itu sendiri, dimana setiap rancangan peraturan daerah wajib dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat agar memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan dalam bentuk lisan dan/atau tulisan.[16] Dengan demikian, partisipasi publik dalam pengawasan pembentukan peraturan daerah selayaknya didorong dengan semangat keterbukaan. Meskipun kewajiban pemangku kebijakan untuk melibatkan masyarakat dalam pengawasan pembentukan peraturan daerah sudah diatur dan tertuang jelas dalam undang-undang, faktanya pembentukan Perda acapkali memunculkan masalah ketika dijalankan. Beberapa persoalan yang muncul dalam pembentukan Perda itu sendiri adalah menguatnya ancaman untuk memecah belah kesatuan bangsa dengan dalih keunikan adat istiadat, dan kentalnya diskriminasi yang dapat dialami kelompok minoritas.

Berkaca pada realitas di dua provinsi yakni Aceh dan Sumatera Barat, banyak pihak menilai dua daerah tersebut sebagai daerah yang intoleran karena memiliki banyak Perda yang dinilai diskriminatif. Bagi Provinsi Aceh, beberapa survey yang dilakukan berbagai lembaga menempatkan salah satu daerah di Indonesia yang banyak melahirkan Perda yang bersifat diskriminatif. Berdasarkan Indeks Kerukunan Umat Beragama Tahun 2019 yang dirilis Kementerian Agama, Aceh menempati peringkat terbawah dari 34 provinsi dengan skor 60,24 dan dipandang daerah yang paling intoleran dalam kerukunan umat beragama di Indonesia. Temuan tersebut agaknya sejalan dengan indeks toleransi yang dicatat oleh The Wahid Institute untuk kota toleran pada tahun 2020, Provinsi Aceh berada di posisi terendah dengan capaian skor 2,843. [17] Hal ini diperkuat dengan realitas dimana berdasarkan hasil rekapitulasi Perda/Perkada yang dicabut atau direvisi oleh Menteri Dalam Negeri pada tahun 2016, terdapat 65 Perda/Perkada yang dicabut atau direvisi. Adapun Provinsi Sumatera Barat sendiri, menjadi daerah nomor

16 *Ibid*., pasal 96 ayat (3).

17 The Wahid Institute, 2014, *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi: Utang Warisan Pemerintahan Baru*, The Wahid Institute, Jakarta, hlm. 8.

dua terbawah secara nasional dimana mendapat skor 64,36 dalam Indeks Kerukunan Umat Beragama Tahun 2019 yang dirilis Kementerian Agama. Disamping itu, dari hasil rekapitulasi jumlah Perda dan Perkada yang dibatalkan pada tahun 2016, terdapat 138 Perda/Perkada yang dibatalkan/direvisi oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur. Kecenderungan banyaknya Perda yang diskriminatif pada kedua daerah memantik pertanyaan: "*Sejauh mana pengawasan publik dalam pembentukan Perda?* "

PEMBAHASAN

Secara teoritik, munculnya fungsi pengawasan pembentukan produk hukum daerah merupakan konsekuensi dari model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka otonomi daerah. Menurut Clarke dan Stewart sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda pengawasan tersebut dapat dibedakan menjadi tiga yakni:[18]

> ***Pertama***, *the relative autonomy model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. ***Kedua***, tipe *the agency model*, dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaanya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah instrumen penting, daerah lebih banyak tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat. ***Ketiga***, *the interaction model*, merupakan

18 Ni'matul Huda, 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 2.

> suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam konteks pengawasan pembentukan Perda, dapat dikatakan bahwa ia merupakan implementasi dari ketiga model tersebut di mana daerah dapat saja bertindak bebas sekaligus menjadi agen/pelaksana kekuasaan pemerintah pusat atau melakukan interaksi timbal balik dengan pemerintah.

Pada tataran praktik di Indonesia, pengawasan pembentukan Perda dilakukan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Pengawasan pemerintah dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM melalui kantor wilayah di tiap-tiap provinsi. Tidak hanya itu, pengawasan dapat pula dilakukan secara persuasif oleh lembaga pemerintah lainnya seperti Badan Pembinaan Ideologi Pancasila terkait kesesuaian materi muatan perda dengan Pancasila meskipun realitanya belum optimal diterapkan.[19] Pengawasan pembentukan Perda dapat pula dilakukan secara represif oleh lembaga peradilan dimana apabila terdapat pertentangan Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka dapat diuji melalui mekanisme peradilan (*judicial review*).[20]

Meskipun demikian, pengawasan pembentukan Perda dapat pula dilakukan melalui mekanisme pelibatan publik atau partisipasi publik. Pengawasan publik terhadap proses pembentukan Perda tersebut dikategorikan sebagai pengawasan preventif yang dapat diartikan sebagai pengawasan yang bersifat mencegah agar tidak terjadi sesuatu dan kewenangannya diletakan pada pejabat yang berwenang.[21] Hal ini adalah keniscayaan mengingat secara umum pengawasan merupakan suatu proses, cara perbuatan pengontrolan, pemeliharaan dan pemeriksaan

19 Perpres 7 tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila.

20 Jimly Asshidiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta, Konpres, hlm. 2.

21 A. Zarkasi, 2013. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah*, Jurnal Ilmu Hukum, hlm. 55.

dengan memberikan petunjuk atau pedoman untuk melaksanakan suatu kegiatan.[22] Menurut Bagir Manan, "Istilah" pengawasan" sering dipadankan (*equivalent*) dengan istilah "*toezicht*" (Belanda), "*supervision*" dan "*control*".[23]

Dalam konteks pengawasan pembentukan Perda sendiri, peran serta publik sangatlah krusial mengingat pemerintahan daerah dalam menjalankan kekuasaan memiliki karakteristik memegang "monopoli" kekuasaan pemerintahan termasuk melakukan kebijakan legislasi. Kehadiran masyarakat adalah wujud supervisi agar setiap Perda yang dibuat dapat diselenggarakan secara tertib dan taat prosedur.[24] Untuk itu, pengawasan preventif yang dilakukan publik terhadap pembentukan Perda adalah kunci dari lahirnya pemerintahan yang akuntabel. Di samping itu, pengawasan preventif dilakukan dalam rangka menjaga agar kewenangan antara pemerintah dan daerah-daerah tidak berbenturan. Pemerintah menentukan cara-cara/bentuk pengawasan preventif terhadap penyelenggaraan kewenangan daerah dalam mengatur urusan pemerintahan tertentu, agar dapat terjadi ketertiban dalam penyelenggaraan kewenangan pemerintah antara pemerintah dan daerah-daerah otonom.

Berkaca pada praktik di banyak daerah, wujud dari pengawasan preventif yang dilakukan publik dalam pembentukan Perda dapat ditempuh dengan beberapa cara. Studi dari PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan Republik Indonesia, pengawasan preventif yang dilakukan masyarakat dalam pembentukan Perda dapat dilakukan melalui dua belas cara berupa[25]:

22 *Ibid.*

23 Bagir Manan, *op.cit*.

24 Adrian Sutedi, 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 206.

25 Kemenkopolohukam Republik Indonesia & PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2021, *Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah dalam Menjaga Kesatuan Bangsa*, Deputi Bidang Koordinasi Kesatuan Bangsa Kemenkopolhukam RI, hlm. 93.

1) Melakukan uji materiil di Mahkamah Agung;
2) Mengajukan gugatan ke PTUN;
3) Melakukan publik hearing;
4) Melakukan demonstrasi;
5) Permintaaan revisi peraturan daerah;
6) Menyusun kertas kebijakan;
7) Menyampaikan aspirasi ke pemerintah;
8) Menyampaikan aspirasi ke DPRD;
9) Kritik melalui media elektronik dan cetak;
10) Melakukan konsolidasi dengan lembaga kemasyarakatan dan lembaga advokasi;
11) Melakukan pengaduan ke Ombudsman; dan
12) Melakukan gugatan kepada Komisi Informasi Publik (KIP)

Kedua belas mekanisme diatas mencerminkan pengawasan preventif masyarakat dalam pembentukan Perda dapat dilakukan melalui mekanisme formal melalui institusi-institusi yang ada, atau berpartisipasi secara informal melalui cara-cara penyampaian aspirasi yang diperbolehkan secara hukum. Dengan terbukanya berbagai mekanisme tersebut menandakan seharusnya persoalan munculnya Perda yang bersifat diskriminatif dapat dicegah sejak dini.

Dalam kasus di Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Barat, hanya sedikit responden yang terlibat atau berpartisipasi aktif dalam pembentukan Perda sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum daerah

Jawaban	**Aceh**	**Sumbar**
Tidak menjawab	0,0%	0,0%
Tidak pernah	23,5%	7,7%
Pernah sebagian kecil	58,8%	53,8%
Pernah sebagian besar	17,6%	30,8%
Pernah keseluruhan	0,0%	7,7%
Total	100,0%	100,0%

Dari Tabel 1 terlihat sebanyak 58,8% responden di Provinsi Aceh dan 53,8% responden di Provinsi Sumatera Barat menyatakan pernah sebagian kecil terlibat dalam pembentukan Perda. Meskipun sebagian besar responden menyatakan pernah sebagian besar terlibat dalam pembentukan Perda, keterlibatan tersebut sesungguhnya dalam intensitas terbatas. Untuk itu kami menanyakan dengan lebih detail kepada responden yang menjawab pernah sebagian kecil tersebut, dengan menanyakan apakah dari beberapa kegiatan konsultasi berikut pernah/tidak pernah dilakukan sebagaimana tampak pada Tabel 2.

Tabel 2. Mekanisme konsultasi publik yang tidak dilaksanakan pemerintah daerah dalam pembentukan produk hukum daerah

No.	Kegiatan Konsultasi Publik	Tidak Dilaksanakan
1	Sosialisasi	19%
2	Rapat dengar pendapat/hearing	16%
3	Seminar	26%
4	Desiminasi	21%

Dari Tabel 2 terlihat pemerintah daerah baik di Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Barat tidak semua melakukan konsultasi publik pembentukan Perda. Secara umum dapat dipahami bahwa dalam konteks pelaksanaan konsultasi publik, apapun pilihan bentuk kegiatan bisa saja dilakukan dan tergantung tingkat efektivitasnya untuk mengkomunikasikan produk hukum daerah yang dibentuk. Hanya saja, jika dikaitkan dengan jawaban responden, apakah konsultasi publik telah dilaksanakan pemerintah daerah yang didominasi jawaban "sebagian kecil", maka tingginya persentase jawaban "tidak dilaksanakan" untuk masing-masing kegiatan konsultasi publik telah mengkonfirmasi jawaban tersebut. Artinya, memang baru sebagian kecil konsultasi publik yang dilaksanakan dalam pembentukan Perda.

Menariknya pada kasus di Provinsi Aceh, aktor pemerintahan daerah dan masyarakat sendiri tidak ada yang terlibat secara penuh dalam pengawasan pembentukan Perda. Dengan demikian, meskipun

terdapat jaminan konstitusi bagi setiap pihak (termasuk masyarakat) untuk berpartisipasi dalam pengawasan pembentukan Perda, hal ini belum tentu dapat dioptimalkan oleh masyarakat itu sendiri. Menariknya, tidak optimalnya peran serta masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan pembentukan Perda diikuti dengan sikap ketidaktahuan dari masyarakat sendiri terkait mekanisme atau aturan pembentukan Perda sebagaimana terlihat pada Tabel 2.

Tabel 3. Apakah pemerintah daerah telah menjalankan mekanisme pembentukan produk hukum daerah sesuai aturan yang berlaku

Jawaban	**Aceh**	**Sumbar**
Tidak menjawab/ Tidak tahu	35,7	32,0
Tidak menjalankan		
Menjalankan sebagian kecil	25,0	20,0
Menjalankan sebagian besar	32,1	28,0
Menjalankan keseluruhan	7,1	20,0
Total	100,0	100,0

Tabel 3 menunjukkan 32,1% responden di Provinsi Aceh dan 28% di Provinsi Sumatera Barat menyatakan pemerintah daerah telah menjalankan sebagian besar mekanisme pembentukan Perda. Adapun mayoritas responden yakni 25,7% di Provinsi Aceh dan 32% di Provinsi Sumatera Barat mengatakan tidak menjawab/ tidak tahu ketika ditanyakan apakah pemerintah daerah telah menjalankan mekanisme pembentukan Perda sesuai aturan yang berlaku. Respon dari mayoritas responden yang tidak menjawab/ tidak tahu tersebut dengan sendirinya membuka celah dari pembuat kebijakan untuk membentuk Perda yang memuat materi diskriminatif karena minimnya pengetahuan dari responden terkait mekanisme baku dan prosedural dalam pembentukan Perda. Apabila responden tahu/ paham atas mekanisme pembentukan sebuah Perda, tentu dapat mencegah sejak dini itikad sekelompok pengambil kebijakan baik pemerintah daerah dan DPRD melahirkan Perda-Perda yang diskriminatif.

Ketidaktahuan atau ketidakpahaman masyarakat terkait mekanisme pembentukan sebuah Perda pada akhirnya membuka celah munculnya Perda yang bersifat diskriminatif. Berdasarkan data dari Kementerian Dalam Negeri tahun 2021, terdapat 10 Perda/ Perkada di Provinsi Aceh yang bermasalah serta terdapat 12 Perda/ Perkada di Provinsi Sumatera Barat yang bermasalah.

Tabel 4. Perda/ Perkada bermasalah yang masih berlaku

Provinsi/ Kabupaten/Kota	**Perda/Perkada**	
Aceh	1	Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat
	2	Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat
	3	Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Hukum Acara Jinayat
	4	Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Yang Berkaitan Dengan Syari'at Islam Antara Pemerintahan Aceh Dan Pemerintahan Kabupaten/Kota
	5	Qanun Aceh Nomor 8 Tahun Tentang Pokok-Pokok Syariat Islam
	6	Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Bank Aceh Syariah
	7	Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10 Tahun 2002 Tentang Peradilan Syariat Islam
	8	Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 Tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah Dan Syi'ar Islam
Kab. Gayo Lues	9	Qanun Kabupaten Gayo Lues Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Kewajiban Pandai Membaca Al-Quran Bagi Anak Sekolah Dan Calon Pengantin
Kab. Simeulue	10	Qanun Kabupaten Simeulue Nomor 31 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPA)
Sumatera Barat	11	Perda Propinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Pendidikan Al-Qur'an
Kab. Pasaman	12	Perda Kabupaten Pasaman Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Berpakaian Muslim Dan Muslimah Bagi Siswa, Mahasiswa Dan Karyawan
	13	Perda Nomor 22 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim Dan Muslimah Bagi Siswa, Mahasiswa Dan Karyawan
	14	Perda Kabupaten Pasaman Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Larangan Minuman Beralkohol
Kab. Pesisir Selatan	15	Perda Nomor 4 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim Dan Muslimah Di Kabupaten Pesisir Selatan

Kab. Solok	16	Perda Kabupaten Solok Nomor 10 Tahun 2001 Tentang Pandai Baca Huruf Al-Quran Bagi Murid Sekolah Dasar, Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama Dan Siswa Sekolah Lanjutan Tingkat Atas Serta Calon Pengantin
	17	Perda Nomor 6 Tahun 2002 Tentang Berpakaian Muslim Dan Muslimah
	18	Perda Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah
Kab. Solok Selatan	19	Perda Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim Dan Muslimah Di Kabupaten Solok Selatan
	20	Perda Nomor 18 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Zakat, Infaq Dan Shadaqah
	21	Peraturan Daerah Kabupaten Solok Selatan Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Maksiat
Kab. Agam	22	Perda Kabupaten Agam Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pandai Baca Dan Tulis Huruf Al Qur'an
	23	Perda Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim
	24	Perda Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Zakat
Kab. Padang Pariaman	25	Perda Kabupaten Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2004 Tentang Pencegahan, Penindakan Dan Pemberantasan Maksiat
Kota Payakumbuh	26	Perda Kota Payakumbuh Nomor 04 Tahun 2007 Tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Pencegahan, Penindakan Dan Pemberantasan Penyakit Masyarakat Dan Maksiat
	27	Perda Nomor 10 Tahun 2008 TentaNg Kewajiban Pandai Membaca Al-Quran Bagi Anak Sekolah Dan Calon Pengantin
Kota Padang	28	Perda Kota Padang Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Zakat
Kota Sawahlunto	29	Perda Kota Sawahlunto Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pendidikan Al – Qur'an

Tabel 4 menunjukkan masih terus munculnya Perda/ Perkada yang bermasalah dimana sebagian besar muatan materi dari Perda/ Perkada itu sendiri melanggar hak asasi manusia diantaranya kewajiban penggunaan berpakaian muslim, pembentukan bank syariah sehingga meniadakan bank konvensional, dan pencegahan, pemberantasan maksiat. Pengekangan kebebasan sipil tersebut menandakan elite lokal yang duduk sebagai pemangku kebijakan di pemerintahan daerah lebih mengedepankan politik populisme dalam rangka mendapatkan dukungan dalam kontestasi elektoral ketimbang menjaga kesatuan bangsa.

Jika pun ada penolakan terhadap Perda yang diskriminatif dan kontroversial, hal tersebut sangat kecil untuk bisa dilakukan oleh masyarakat di Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Barat. Hal ini setidaknya terlihat pada Tabel 4.

Tabel 5. Peluang publik melakukan penolakan atas sebuah produk hukum daerah yang dianggap diskriminatif dan kontroversial

Jawaban	**Aceh**	**Sumbar**
Tidak Menjawab	14,3	8,0
Sangat Kecil	14,3	12,0
Kecil	17,9	8
Besar	32,1	52,0
Sangat besar	21,4	20,0
Total	100,0	100,0

Dari Tabel 5 terlihat bahwasanya meskipun mayoritas responden yakni 32,1% responden di Provinsi Aceh dan 52% di Provinsi Sumatera Barat menyatakan besar untuk melakukan penolakan atas sebuah produk hukum daerah yang dianggap diskriminatif dan kontroversial, hanya saja hal tersebut tidak mudah diimplementasikan. Terdapat 14,3% responden di Provinsi Aceh dan 12% di Provinsi Sumatera Barat yang menyatakan sangat kecil untuk melakukan penolakan atas Perda yang diskriminatif dan kontroversial. Jika pun ada penolakan atas Perda diskriminatif dan kontroversial, maka hal tersebut tidak muncul dari publik lokal karena adanya pesimisme untuk melawan arus mayoritas masyarakat di daerah Sikap pesimis yang besar ini menunjukkan adanya sikap pasrah dari sebagian kelompok minoritas untuk menyuarakan/bersikap diluar mayoritas dalam menyatakan penolakan Perda yang kontroversial dan bersifat eksklusif. Akibatnya upaya melakukan mekanisme koreksi terhadap Perda yang kontroversial atau diskriminatif tidak akan dilakukan karena minimnya dukungan mayoritas publik dan keengganan elite politik lokal bersikap untuk bertentangan dengan

mayoritas masyarakat karena mereka berkepentingan menjaga basis suara pemilih.

PENUTUP

Peran serta publik dalam pengawasan pembentukan Perda tidak mudah dilakukan. Masih banyaknya Perda yang diskriminatif dan kontroversial persoalan mengindikasikan adanya persoalan pembentukan Perda itu sendiri. Berkaca dari pengalaman di Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Barat, meskipun ruang tersebut diberikan dalam konstitusi, pemerintah daerah sangat kecil menjalankan konsultasi publik yang dilaksanakan dalam pembentukan produk hukum daerah. Adapun kegiatan yang paling dominan selama ini dilakukan pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi publik dalam pembentukan produk hukum daerah adalah sosialisasi dan rapat dengar pendapat/*hearing*. Mekanisme ini sendiri pada dasarnya lebih bersifat satu arah dan tidak ada interaksi kuat dengan publik. Akibatnya, terjadi delegitimasi pengawasan publik dalam pengawasan pembentukan Perda. Untuk itu kedepannya perlu dilakukan:

Perlunya penyempurnaan peraturan perundang-undangan terutama terkait mekanisme pengawasan pembentukan produk hukum daerah. Mekanisme yang telah ada selama ini baik melalui Permendagri Nomor 80 tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah, Permenkumham Nomor 22 tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan masih memiliki celah dari munculnya produk hukum daerah (termasuk Perda) yang diskriminatif.

Pemerintahan daerah perlu membuka saluran seluas-luasnya saluran partisipasi publik dalam pembentukan Perda termasuk kanal *online*. Hal ini sangat dimunkinkan seiring disrupsi teknologi informasi yang pesat dan semakin adaptifnya masyarakat di masa pandemi Covid-19 yang telah terbiasa hidup dengan memanfaatkan peranti digital.

Melibatkan peran serta lembaga lain seperti Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) secara masif sehingga dapat mengantisipasi Perda yang dianggap dapat menimbulkan persoalan dalam pelaksa-

naannya khususnya mereduksi semangat Pancasila itu sendiri.

Diperlukan saluran alternatif selain institusi masyarakat yang sudah ada dalam melakukan pengawasan preventif pembentukan Perda. Hal ini dapat dilakukan lembaga-lembaga yang mengakomodir tokoh masyarakat/adat/agama dan lain-lain yang dapat mendorong tumbuhnya akuntabilitas sosial.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Asshidiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konpres, 2006.

Hartono, C.F.G. Sunaryati. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*. Bandung: Alumni, 1994.

Huda, Ni'matul. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: FH UII, 2007.

Press Huntington, Samuel P., & Nelson, Joan. *No Easy Choise: Political Participation in Developing Countries*. London: Harvard University Press, 1976.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang–Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Irianto, Sulistyowati., & Shidarta (Ed). *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

Kemenkopolohukam Republik Indonesia, & PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas. *Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah dalam Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Deputi Bidang Koordinasi Kesatuan Bangsa Kemenkopolhukam RI, 2021.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.

Nonet, Philippe, Philip Selznick, & Robert A. Kagan. "*Law and Society in Transition: Toward Responsive Law.*" Dalam *Reorientasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8, No. 4, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, 2011.

Ranggawidjaja, Rasjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1998.

Saidiman. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*. Jakarta: EILPS, 2001.

Soekanto, Soerjono., & Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada, 2001.

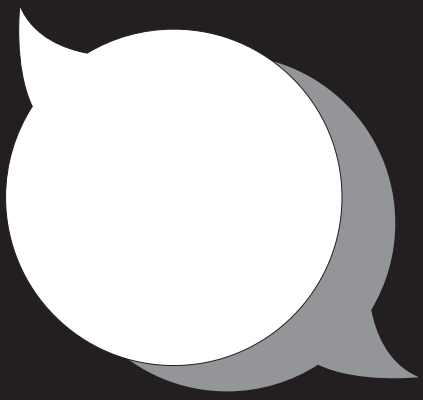
Soemardi, Dedi. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Indhillco, 1997.

Sutedi, Adrian. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Syafrudin, Ateng. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

The Wahid Institute, *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi: Utang Warisan Pemerintahan Baru*. Jakarta: The Wahid Institute, 2014.

Zarkasi, A. *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah*. Jurnal Ilmu Hukum, 2013.



KEBEBASAN BEREKSPRESI, BERPENDAPAT, BERKUMPUL, DAN BERSERIKAT

Gagasan Pengujian Peraturan Internal Partai Politik di Pengadilan

Ikhtiar Melindungi Hak Konstitusional Berserikat Warga Negara

Jamaludin Ghafur
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

PENDAHULUAN

Richard S. Katz pernah menyampaikan bahwa: "*Modern democracy is party democracy*".[1] Statemen ini mengindikasikan bahwa membangun sistem pemerintahan yang demokratis tanpa partai politik adalah hal yang sulit bahkan mendekati mustahil.[2] Bagi pemerintah, parpol akan membantu mewujudkan jalannya pemerintahan menjadi lebih tertata dan teratur.[3] Sementara bagi individu warga negara, partai akan memberi rasa kepercayaan diri bahwa mereka tidak dalam posisi yang sama sekali tidak berdaya berhadapan dengan penguasa.[4] Tanpa partai politik, setiap

1 Richard S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral System* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980), hlm. 1.
2 Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3th Edition (New York: Oxford University Press, 1998), hlm. 86.
3 Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook Partai Politik* (Handbook of Party Politics), diterjemahkan oleh Ahmad Asnawi (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 7.
4 Omar Farooq Zain, "Paradox of Our Political Parties", *A Research Journal of South Asian Studies*, Vol. 25, No. 1, January-June 2010, hlm. 89.

orang tentu akan berdiri sendiri sehingga aspirasinya sulit didengar dan diperhatikan oleh pemerintah.

Jika parpol adalah pemain kunci dalam negara demokrasi, maka cara tercepat untuk mengubur demokrasi adalah dengan membungkam hak dan kebebasan warga negaranya untuk mendirikan dan bergabung dalam partai politik. Setidaknya itulah pengalaman yang pernah dirasakan oleh bangsa ini di mana benih-benih demokrasi yang pada awalnya mulai tumbuh di permulaan Indonesia sebagai negara yang merdeka, kemudian mati sebelum berkembang pasca Dekrit Presiden 5 juli 1959 akibat dari kebijakan Pemerintah Orde Lama yang membatasi ruang gerak parpol. Pemerintah mengatur parpol secara ketat supaya dapat dikendalikan untuk menjaga "stabilitas politik". Dalam pandangan Soekarno seperti diucapkan dalam pidatonya tahun 1956 bahwa partai politik dianggap sama jeleknya dengan penyakit, bahkan penyakit kepartaian lebih parah dari perasaan kesukuan dan kedaerahan.[5]

Pada era Demokrasi Terpimpin ini, ada parpol yang diakui sah keberadaannya, ada yang ditolak atau tidak diakui, dan sebagian lainnya dibubarkan.[6] Parpol yang diakui sah keberadaannya adalah: (1) PNI; (2) NU; (3) PKI; (4) Partai Katholik; (5) Partindo; (6) Partai Murba; (7) PSII; dan (8) IPKI; (9) Parkindo; dan (10) Partai Islam Perti. Sementara Parpol yang ditolak pengakuannya yaitu: (1) PSII Abikusumo; (2) PRN Bebasa; (3) PRI; dan (4) PRN Djody. Adapun Parpol yang dibubarkan yakni: (1) Partai Masyumi (berdasarkan Keppres No. 200 Tahun 1960) dan PSI (berdasarkan Keppres No. 201 Tahun 1960).[7]

5 Donald Wilhelm, Indonesia Bangkit [*Emerging Indonesia]*, diterjemahkan oleh Suli Suleiman (Jakarta: UI Press, 1977), hlm. 32.

6 Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia* (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 30.

7 PSI dan Masyumi dikenai sanksi pembubaran oleh Pemerintah dengan alasan – selain karena banyak tokoh-tokohnya terlibat gerakan separatisme PRRI/Permesta, juga kedua partai ini dianggap menentang keras garis politik Presiden Soekarno yang mendapat dukungan TNI/AD untuk kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional*, cet. 2 (Jakarta: CSIS, 1982), hlm. 191.

Puncaknya, demokrasi mati total ketika rezim Pemerintahan Orde Baru membonsai sedemikian rupa parpol melalui kebijakan fusi partai dengan hanya mengijinkan berdiri 2 partai dan 1 unsur golongan. Partai Islam seperti NU, Parmusi, Perti dan PSII digabungkan ke dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sedangkan partai yang mengusung ideologi nasionalisme dan non-Islam, yakni: PNI, IPKI, Partai Murba, Partai Katolik dan Parkindo, digabungkan ke dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI).[8] Sedangkan Golongan Karya (Golkar) tetap dibiarkan sebagai parpol semu yang mengandalkan massa mengambang (*floating mass*). Golkar bernaung dalam sekretariat bersama golongan karya (Sekber Golkar) yang merupakan gabungan beberapa organisasi massa dan organisasi fungsional yang tidak terwakili oleh dua partai lainnya seperti Kosgoro, MKGR, SOKSI, Satkar Ulama dan Korpri.[9]

Setelah berhasil menyederhanakan sistem kepartaian, Orde Baru menerapkan kebijakan asas tunggal baik untuk partai politik-golongan karya maupun ormas melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Pasal 1 angka 2 UU No. 3 Tahun 1985 menyatakan: Ketentuan Pasal 2 diganti dengan ketentuan yang berbunyi sebagai berikut: "(1) Partai Politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas; (2) Asas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."[10]

8 R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1994), hlm. 49.

9 Indra J. Piliang, "Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif", *Analisis CSIS*, Vol. 37, No. 2 Juni 2008, hlm. 247.

10 Pada mulanya, hanya kekuatan politik saja yang dihimbau perlu menyeragamkan asas tersebut. Tetapi dalam perkembangan berikutnya ternyata hal yang serupa dikenakan pula pada organisasi-organisasi sosial-keagamaan. Hal ini tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang menyatakan, "Organisasi Kemasyarakatan berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara".

Ketika Orde Baru berhasil ditumbangkan oleh gerakan Reformasi Tahun 1998 – dimana salah satu cita-citanya adalah ingin membangun kembali tatanan demokrasi yang sempat runtuh, tidak mengejutkan bila hal pertama yang dilakukan oleh bangsa ini adalah merevisi dan menyempurnakan landasan hukum pengaturan partai politik agar peran dan fungsinya semakin optimal sebagai salah satu pilar utama demokrasi perwakilan. Pembenahan aturan di bidang kepartaian tersebut tidak hanya terjadi di level undang-undang, tetapi juga menyasar pada perubahan materi konstitusi sebagai hukum tertinggi di republik ini.

Sebagaimana diketahui, dalam UUD 1945 naskah asli, tidak ada satupun pasal yang secara eksplisit mengatur tentang partai politik. Ketentuan pasal yang seringkali dikaitkan dengan parpol adalah Pasal 28 yang berbunyi, "*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya* ***ditetapkan dengan undang-undang***". Isi pasal ini jelas tidak memberikan jaminan perlindungan HAM yang pasti karena pemenuhan terhadap hak-hak tersebut sangat digantungkan pada ada tidaknya UU. Selama UU yang dimaksud belum diberlakukan, hak-hak tersebut tidak dilindungi.[11]

Oleh karenanya, ketika UUD 1945 diamandemen, Pasal 28 tetap dipertahankan dan diperkuat dengan adanya tambahan Pasal 28E ayat (3) yang berbunyi: "*Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*".[12] Berdasarkan ketentuan yang baru ini, kebebasan warga negara untuk mendirikan parpol tidak lagi bergantung pada ada tidaknya undang-undang karena hal ini telah dijamin langsung oleh konstitusi. Bahkan lebih dari itu, parpol mengalami konstitusionalisasi yakni secara nama disebut langsung secara

11 Wirjono Prodjodikoro, *Azaz-Azaz Hukum Tata Negara di Indonesia*, cet. kelima (Jakarta: Dian Rakjat, 1983), hlm. 171; dan Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 15.

12 Dengan Pasal ini, seharusnya Pasal 28 dihapuskan agar tidak menimbulkan kerancuan sebab esensi pelaksanaan Pasal 28E ayat (3) tidak lagi memerlukan jaminan undang-undang karena sudah secara langsung dijamin oleh UUD. Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 113; Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 46.

eksplisit dalam pasal-pasal konstitusi.[13] Karena itu, Mahkamah Konstitusi secara tegas menyatakan dalam salah satu putusannya bahwa partai politik merupakan organ yang memiliki urgensi konstitusional.[14]

Pada level undang-undang, pemerintah juga melakukan perubahan secara mendasar atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Undang-Undang ini kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, diperbaharui lagi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, dan kemudian disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Implikasinya, jika pada Era Orde Baru jumlah parpol sangat minimalis, maka seiring dengan dibukanya kran kebebasan, hasrat warga negara untuk mendirikan parpol telah meningkat tajam (Tabel 1).

Tabel 1. Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu Era Reformasi

No	Pemilu	Jumlah Partai Politik
1	1999	48
2	2004	24
3	2009	38 (termasuk partai politik lokal)
4	2014	15 (termasuk partai politik lokal)
5	2019	13 (termasuk partai politik lokal)
6	2024	26 (termasuk partai politik lokal)

13 Beberapa pasal dalam UUD 1945 pasca amandemen yang secara eksplisit menyebut kata "partai politik" yaitu: *Pertama*, Pasal 6A ayat (2) yang mengatur kewenangan eksklusif parpol untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; *Kedua*, Pasal 8 ayat (3) yang mengatur kewenangan parpol mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada MPR apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan*; Ketiga,* Pasal 22E ayat (3) yang mengatur parpol sebagai Peserta Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan *Keempat*, Pasal 24C ayat (1) yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk membubarkan parpol.

14 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XVI/2018, hlm. 34

Adanya garansi perlindungan konstitusional dan hukum atas kebebasan berserikat dan berkumpul yang sangat kuat ini, hampir tidak mungkin pemerintah akan membuat kebijakan yang dapat mengurangi, membatasi atau bahkan merampas hak warga mendirikan atau bergabung dalam parpol sebagaimana praktik masa lalu. Kalaupun ada, berbagai kebijakan tersebut akan serta merta dapat dibatalkan oleh pengadilan. Namun demikian, ancaman terhadap kebebasan berserikat bagi warga justru muncul dari elit partai. Melalui kewenangannya untuk membuat peraturan internal, para oligarki partai seringkali menyusupkan begitu banyak materi yang substansinya mengebiri hak dan kebebasan rakyat yang telah dijamin oleh konstitusi.

Misalnya, kasus pemecatan Murad Ismail (Gubernur Maluku) sebagai anggota PDI-P karena istrinya berpindah partai. Menurut penjelasan DPP PDI-P, yang bersangkutan disanksi pencopotan karena melanggar peraturan internal partai yang melarang suami istri berbeda partai.[15] Kasus ini tentu mencederai konstitusi dan UU sebab telah membatasi hak rakyat untuk berserikat, namun sangat disayangkan tidak tersedia mekanisme hukum untuk membatalkan aturan partai tersebut. Sikap arogansi para elit partai sebagaimana terjadi di PDI-P ini sering juga ditemukan di partai lainnya di mana anggota partai sama sekali tidak berdaya ketika berhadapan dengan penguasa partai. Padahal, Pasal 15 ayat (1) UU Parpol jelas-jelas menempatkan kedaulatan dalam partai ada di tangan anggota.

Tidak adanya perlindungan hukum bagi anggota partai di satu sisi, dan begitu absolutnya kekuasaan para elit dan ketua umum partai pada sisi yang lain, salah satunya bersumber pada peraturan internal partai yang memang didesain demikian. Implikasinya, mayoritas kepemimpinan dalam parpol menampilkan karakter yang tidak demokratis, diktator, dan banyak melakukan intimidasi politik terhadap anggota dan para

15 Tri Subarkah, Pecat Murad, PDIP: Suami-Istri Kader tidak Boleh Beda Partai, terdapat dalam https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/580451/pecat-murad-pdip-suami-istri-kader-tidak-boleh-beda-partai, diakses tanggal 25 Juni 2023

kadernya dengan memanfaatkan otoritas dan pengaruhnya yang sangat besar. Sebagian dari para pemimpin parpol telah menjadi simbol dari otoritarianisme itu sendiri, sesuatu yang sebenarnya ingin dikikis habis oleh gerakan reformasi. Semua ini terjadi karena AD/ART sebagai konstitusi parpol dan berbagai peraturan internal partai yang seharusnya berfungsi secara maksimal dalam memberikan perlindungan dan jaminan hukum atas hak-hak anggota, justru hanya berisi hal-hal yang sifatnya hanya mengakomodir kepentingan penguasa partai.

Untuk memastikan bahwa anggota partai memiliki kedaulatan, berbagai ketentuan yang membelenggu dan merugikan kader dan anggota yang termuat dalam berbagai peraturan internal parpol harus diakhiri. Caranya adalah dengan membuka peluang bagi siapapun yang merasa dirugikan hak-haknya, untuk mengujinya ke muka pengadilan. Dibukanya peluang untuk men-*judicial review* peraturan internal partai merupakan upaya untuk memberi perlindungan yang maksimal terhadap kepentingan anggota, masyarakat dan bahkan demi menjaga kepentingan bangsa dan negara yang lebih luas yaitu dalam rangka meningkatkan dan memperkuat kualitas demokrasi. Membiarkan peraturan internal partai yang tidak bisa diuji oleh pengadilan sebagaimana berlangsung selama ini telah terbukti memberi kesempatan dan peluang bagi elit partai untuk memposisikan parpol hanya berdasar selera para penguasanya sehingga cita-cita untuk memoderenkan dan melembagakan parpol menjadi jauh panggang dari api. Jika hal ini terus dibiarkan, maka harapan masyarakat akan semakin membaiknya proses berdemokrasi, selamanya tidak akan pernah terwujud.

Berdasarkan latar belakang di atas, ada tiga rumusan masalah yang ingin dijawab dalam tulisan ini, yakni: *Pertama*, Apakah peraturan internal partai politik telah selaras dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan?; *Kedua*, Apa urgensi pengujian peraturan internal partai politik di lembaga peradilan?; dan *Ketiga*, Apa upaya yang harus dilakukan untuk melembagakan pengujian peraturan internal partai di lembaga peradilan di masa yang akan datang?

PEMBAHASAN

1. Keselarasan Isi Peraturan Internal Partai Politik dengan Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan

Ada dua perkembangan utama dalam proses adaptasi partai politik dalam demokrasi kontemporer, yaitu: parpol semakin bergantung pada negara, terutama dalam hal keuangan, dan sebagai konsekuensinya, negara merasa memiliki kewenangan untuk mengatur parpol sedemikian rupa melalui hukum publik. Karenanya tidak heran bila saat ini hampir semua negara telah membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur bagaimana seharusnya parpol beroperasi. Meskipun, corak pengaturannya berbeda-beda dan bervariasi antar satu negara dengan negara lainnya. Sebagian mengaturnya dengan ketentuan yang sangat umum, sebagian yang lain mengaturnya dengan sangat detail bahkan masuk pada urusan internal partai. Selain itu, instrumen hukum untuk mengaturnya pun berbeda-beda. Beberapa negara membuat undang-undang khusus tentang parpol, negara yang lain mengaturnya melalui undang-undang pemilu sehingga bagaimana UU pemilu dirumuskan, akan sangat menentukan kondisi dasar operasional partai. Sementara beberapa negara lainnya bahkan secara eksplisit mengaturnya dalam konstitusi.

Indonesia termasuk negara yang mengatur parpol dalam konstitusi dan undang-undang sekaligus, yaitu di UU Parpol secara khusus maupun di UU Pemilu. Yang menarik adalah, sebagian pasal dalam UU Partai Politik maupun UU Pemilu memerintahkan pengaturan lebih lanjut dan terperinci untuk diatur dalam masing-masing AD/ART Partai dan peraturan internalnya. Dalam keseluruhan norma/pengaturan dalam UU Parpol, ditemukan ada 13 pasal (Pasal 15, 16, 20, 22, 23, 28, 29, 30, 32, 35, 39, 42, dan 51 UU Parpol) yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut kepada anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, sementara hanya ada 1 (satu) pasal yang mendelegasikannya kepada peraturan pemerintah.[16]

16 Putusan Mahkamah Agung Nomor 39 P/HUM/2021, hlm. 19-20

Hal ini dapat dimengerti sebab undang-undang memang tidak mungkin mengatur satu hal dengan sangat rinci dan detail. Selain karena akan menyebabkan terlalu tebalnya produk sebuah UU, juga akan menyebabkan UU tidak akan bersifat futuristik sehingga sulit menyesuaikan dengan keadaan dan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.[17] Selain itu, parlemen sebagai lembaga legislatif utama tidak mempunyai cukup banyak waktu untuk secara detail memberikan perhatian mengenai segala urusan teknis mengenai materi muatan sesuatu undang-undang. Pada umumnya, UU hanya berisi kerangka dan garis besar kebijakan yang penting-penting sebagai parameter.[18] Hal-hal yang bersifat lebih teknis-operasional biasanya akan diperintahkan untuk diatur lebih lanjut oleh instrumen peraturan di bawahnya. Dalam perspektif teori perundang-undangan, pelimpahan kekuasaan atau kewenangan dari pembentuk UU kepada lembaga lain untuk mengatur lebih lanjut suatu materi muatan UU tertentu disebut dengan delegasi (*delegation of the rule making power*).[19] Jika suatu kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diperoleh melalui delegasi tersebut dilimpahkan kembali kepada badan atau pejabat pe-

17 Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, edisi revisi (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012), hlm. 27.

18 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 270.

19 Dalam praktik, pendelegasian ini makin meluas di mana sesuatu yang semestinya dapat dimasukkan sebagai materi muatan UU tetapi dibiarkan untuk diatur oleh peraturan yang tingkatannya lebih rendah. Menurut Bagir Manan, makin banyaknya pendelegasian ini disebabkan oleh beberapa hal: *Pertama*, ada kemungkinan DPR kekurangan waktu untuk membahas dan merumuskan tentang suatu hal secara rinci (*detail*); *Kedua*, faktor-faktor yang bersifat teknis, misalnya, DPR tidak senantiasa mempunyai anggota-anggota yang benar-benar memiliki pengetahuan khusus di bidang tertentu sehingga dapat meninjau secara sangat mendalam setiap aspek yang akan diatur dalam UU; dan *Ketiga*, faktor kecepatan atau urgensi. Banyaknya delegasi pengaturan dapat juga didasarkan pada pertimbangan kecepatan atau urgensi. Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia* (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992), hlm. 42-43.

merintahan lain (*andere bestuursorgaan*), maka hal ini disebut dengan sub-delegasi.[20]

Berdasarkan penjelasan di atas maka peraturan di bidang kepartaian secara kumulatif meliputi seluruh peraturan yang mengatur tentang partai politik baik peraturan yang berasal dari internal partai (*internal party rules*) maupun peraturan yang dibentuk oleh negara (*external state regulation of parties*). Kesemuanya ini disebut sebagai peraturan partai (*party law*). Hal ini selaras dengan apa yang disampaikan oleh salah satu pakar kepartaian yaitu Kenneth Janda yang berpendapat bahwa:

> *"The term "party law" is sometimes used in reference to internal rules, such as party charters or bylaws by which parties govern themselves. "Party law" also refers to the body of state law concerning what parties must and must not do—what is legal and illegal in party politics: Generally, this includes law concerning what constitutes a political party, the form of activity in which parties may engage, and what forms of party organization and behavior are appropriate*."[21]

Oleh karena AD/ART Partai dan peraturan internalnya dibentuk berdasarkan perintah UU, dan UU dibentuk karena memperoleh delegasi dari UUD 1945, maka secara prinsip berdasarkan ajaran teori hierarki norma (*stufenbau theory)*, seluruh isi daripada aturan internal partai tidak boleh menyimpangi dan bertentangan dengan UU dan Konstitusi. AD/ART partai sebagai sumber hukum tertinggi dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi anggota bukan tanpa sebab, melainkan keberlakuannya secara mengikat karena mendapat delegasi dari UU

20 Penjelasan lebih lanjut tentang delegasi dan sub-delegasi pembentukan peraturan perundangan-undangan ini dapat dibaca lebih lanjut misalnya, H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1998), hlm. 36-38, Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, hlm. 264-269.

21 Kenneth Janda, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, (Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs, 2005), hlm. 3.

Parpol sebagai norma hukum yang lebih tinggi, dan berakar dari UUD 1945 sebagai norma hukum yang tertinggi. Pertanyaan pentingnya adalah, sudahkan seluruh isi dari peraturan internal partai yang ada saat ini telah sesuai dengan UU dan Konstitusi? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, akan di analisa 3 (tiga) hal menyangkut konsistensi isi peraturan internal partai dengan UU dan Konstitusi. Dipilihanya tiga isu ini karena materi tersebut adalah sebagian dari yang secara eksplisit diatur oleh UU dan diperintahkan untuk secara terperinci diatur lebih lanjut dalam AD/ART dan peraturan partai.

a. Transparansi dan Demokratisasi Proses Rekrutmen Kandidat/Calon Pejabat Publik

Pasal 29 Undang-Undang Parpol mengatur bahwa dalam hal partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi bakal calon anggota DPR dan DPRD harus dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART. Hal yang sama juga berlaku dalam rekrutmen bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan bakal calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu harus dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.

Pengaturan dan pelaksanaan rekrutmen calon pejabat publik oleh parpol, baik untuk jabatan di lembaga legislatif dan eksekutif, ditemukan fakta sebagai berikut:[22] (i) Partai belum memiliki prosedur rekrutmen yang mapan, baik dalam tataran konsep maupun implementasi. Persoalan inilah yang melatarbelakangi sebagian partai melakukan rekrutmen politik secara instan, antara lain dengan memasukkan kalangan tertentu,

22 Syamsuddin Haris, "Proses Pencalonan Legislatif Lokal: Pola Kecenderungan, dan Profil Caleg", dalam *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004, ed*. Syamsuddin Haris (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 9-10; Jamaludin Ghafur, "Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Politik Yang Demokratis", *Makalah*, disampaikan dalam Konferensi Nasional dengan tema "Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Bali, 20-22 Mei 2022.

khususnya *public figure*, pejabat atau mantan pejabat, dan kalangan pengusaha tanpa kriteria dan prosedur yang jelas; (ii) Pedoman internal yang dibuat oleh partai-partai pada umumnya jauh dari prinsip terbuka dan demokratis. Masyarakat bahkan tak pernah memperoleh akses dan kesempatan, bukan hanya untuk menjadi caleg, melainkan juga kesempatan untuk ikut menilai kualitas para caleg yang disusun dan diajukan oleh parpol; (iii) Proses pencalonan berlangsung secara intern dan bersifat "tertutup" bagi publik. Akibatnya, proses pencalonan hanya menjadi kesibukan partai-partai di satu pihak, dan KPU yang melakukan verifikasi administratif, di lain pihak, tanpa adanya partisipasi dan keterlibatan publik; (iv) Proses pencalonan didominasi oleh pemenuhan aspek-aspek teknis-administratif ketimbang kualifikasi dan kualitas para calon; dan (v) Kurang memperhatikan aspek kinerja dari bakal calon. Seleksi kandidat seringkali mengesampingkan terhadap kapasitas, integritas, pengalaman, dan penugasan yang dimiliki bakal calon.

b. Keterbukaan dan Pelibatan Peran Serta Anggota dalam Perumusan Kebijakan-Kebijakan Penting dalam Partai

Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 menyatakan: "Anggota Partai Politik mempunyai hak dalam menentukan kebijakan serta hak memilih dan dipilih". Dalam hal perumusan kebijakan-kebijakan strategis partai, pengaturan dan pelaksanaannya sepenuhnya dikendalikan oleh para elit, dan bahkan dalam konteks tertentu hanya menjadi hak eksklusif ketua umum seorang. Anggota hanya menjadi penggembira dan penonton semata. Padahal Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Parpol jelas-jelas menempatkan kedaulatan dalam partai ada di tangan anggota.

Lihat saja misalnya kebijakan partai dalam menentukan mitra koalisi dalam pemilu yang sepenuhnya dikendalikan oleh elit dan ketua umum. Anggota partai bukan saja tidak dilibatkan, bahkan sekedar memberi usul saja serta merta dianggap sebagai hal yang tabu karena dianggap tidak menghormati posisi ketua umum partai. AD/ART dan peraturan internal partai sama sekali tidak mengatur peran dari anggota dalam pengambilan kebijakan penting dan strategis dalam partai sehing-

ga dapat disimpulkan bahwa peraturan internal partai mengenai hal ini tidak selaras dengan amanat UU Parpol.

c. Demokratisasi Suksesi Kepemimpinan Dalam Partai

Pasal 22 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 berbunyi, "Kepengurusan Partai Politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui musyawarah sesuai dengan AD dan ART". Pengaturan dan pelaksanaan suksesi kepemimpinan juga bertentangan dengan UU Parpol karena secara aturan tidak memberi garansi bagi berlangsungnya suksesi kepemimpinan yang demokratis sehingga tidak heran bila mayoritas suksesi berlangsung tidak demokratis dengan bukti: *Pertama,* masa jabatan yang tak terbatasi oleh periode waktu. Jika merujuk kepada aturan internal yang dimiliki oleh partai-partai yang saat ini memiliki kursi di parlemen, mayoritas parpol hanya mengatur masa bakti kepengurusan yaitu selama 5 (lima) tahun. Itu artinya, setiap lima tahun sekali harus dilangsungkan Muktamar/Munas/Kongres untuk memilih ketua umum dan pengurus DPP yang baru. Namun kebanyakan parpol tidak mengatur tentang batasan periodenya. Hal ini membuka peluang dan kesempatan kepada seseorang untuk dapat menduduki jabatan ketua umum secara berulang kali tanpa ada batasan waktu sepanjang yang bersangkutan selalu terpilih dalam setiap 5 tahun.[23] Pengecualiannya hanya pada PAN dan PPP yang mengatur secara tegas dalam AD/ART nya bahwa seseorang hanya dapat dipilih untuk jabatan ketua umum untuk 2 (dua) kali masa bakti berturut-turut atau tidak berturut-turut.[24] Padahal semangat reformasi yang termuat dalam konstitusi dan UU adalah membatasi periodisasi kekuasaan di semua jabatan strategis seperti Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota yakni maksimal dua periode. Kebanyakan parpol justru dipimpin oleh ketua umum tanpa pembatasan masa jabatan sama sekali. Beberapa partai dipimpin oleh

23 Pasal 32 ayat (2) huruf a dan b AD Partai Golkar Tahun 2016; Pasal 27 ayat (2) AD PDIP Tahun 2019; Pasal 16 ayat (2) ART PKB Tahun 2019; Pasal 82 ayat (1) AD PD Tahun 2015; dan Pasal 18 ayat (1) AD PKS Tahun 2015.

24 Pasal 7 ART PPP Tahun 2016 dan Pasal 43 ayat (2) ART PAN Tahun 2015

seorang ketua umum lebih dari dua periode, bahkan ada partai yang sejak berdiri tidak pernah berganti pimpinan.

Kedua, munculnya fenomena calon tunggal dalam proses pencalonan atau kandidasi sehingga tidak terdapat persaingan yang sehat. Padahal, kompetisi adalah *sine qua non* dari pemerintahan yang demokratis sehingga suksesi yang tidak menyediakan alternatif pilihan (tidak kompetitif) bukanlah cara yang demokratis. Tidak ada satupun partai yang mengatur dalam peraturan internalnya tentang batas minimal jumlah calon sehingga terbuka peluang untuk hanya tersedia calon tunggal, sehingga kecenderungan yang sering terjadi dalam proses pemilihan ketua umum tidak berlangsung secara kompetitif. Pemilihan yang hanya diikuti oleh calon tunggal hampir dilakukan oleh semua partai yaitu: Partai Golkar melakukannya sebanyak tiga kali pada tahun 2014, 2017, dan 2019. PPP mempraktikkannya pada Muktamar tahun 2016. PKB melaksanakannya pada tahun 2008, 2014, dan 2019. PAN melakukan sekali pada tahun 2010, dan Partai Demokrat sebanyak tiga kali di tahun 2013, 2015, dan 2020. Sementara untuk PDI-P dan PKS, suksesi kepemimpinannya selalu memunculkan calon tunggal.[25]

Ketiga, saat mekanisme pemilihan di beberapa jabatan publik (Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota) telah berlangsung sangat demokratis yaitu dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme "satu orang satu suara" (*one man one vote*), justru dalam hal pemilihan ketua umum partai mengalami rezim aklamasi. Peserta Muktamar/Kongres/Munas sebagai pemegang hak suara dipaksa untuk satu suara dan seragam menyetujui calon tunggal tanpa diberi hak untuk berbeda pilihan atau sekedar *golput*. Sistem ini dipakai sebagai siasat dari calon *incumbent* untuk menutup pintu persaingan bagi munculnya calon-calon potensial lainnya.

Jika dicermati dalam masing-masing AD/ART nya, sebagian partai dengan tegas mengatur mekanisme pemilihan secara langsung melalui

25 Jamaludin Ghafur, Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi: Antara Das Sollen dan Das Sein, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 1 Vol. 30 Januari 2023, hlm. 20

pemungutan suara. Hal ini misalnya ditemukan pada Golkar,[26] PPP[27] dan Demokrat[28]. Sementara partai lainnya lebih memilih mengaturnya harus melalui prosedur musyawarah mufakat,[29] dan sebagian yang lain mengedepankan musyawarah mufakat, namun bila hal ini tidak tercapai, akan diputuskan melalui pemungutan suara.[30] Namun demikian, dalam tataran implementasi terdapat kecenderungan di mana hampir semua parpol akhir-akhir ini lebih memilih skema pemilihan dengan musyawarah mufakat yang dipaksakan (aklamasi) daripada pilihan langsung.[31]

Penjelasan di atas memberi gambaran dan penegasan bahwa prinsip dasar dan nilai fundamental yang ada dalam konstitusi dan undang-undang tidak sepenuhnya diindahkan oleh partai ketika menyusun dan merumuskan peraturan internalnya sehingga banyak sekali terjadi pertentangan. Fenomena ini tentu mencederai prinsip Indonesia sebagai negara hukum dan negara demokrasi.

2. Urgensi Pengujian Peraturan Internal Partai Politik di Pengadilan

Keberadaan berbagai peraturan di bidang kepartaian merupakan bentuk intervensi negara yang paling nyata dalam politik kepartaian, yang mengharuskan partai untuk memenuhi kondisi yang berkaitan dengan aktivitas dan bentuk organisasinya.[32] Konsekuensinya, karakter parpol yang secara tradisional masuk wilayah privat atau organisasi masyarakat sipil sehingga negara – terutama dalam masyarakat demokratis liberal – tidak akan campur tangan dalam pengaturan perilaku dan organisasi

26 Pasal 50 ayat (1), (2), dan (3) ART Partai Golkar Tahun 2016
27 Pasal 23 ayat (5) ART PPP Tahun 2016
28 Pasal 98 ayat (1) huruf a ART PD Tahun 2015
29 Pasal 69 ayat (1), (2), dan (3) AD PDIP 2019; Pasal 28 ayat (1) dan (2) AD PKB Tahun 2019; dan Pasal 21 ayat (2) AD PKS Tahun 2015.
30 Pasal 30 ayat (1), (2), dan (3) ART PAN Tahun 2015
31 Jamaludin Ghafur, Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi, hlm. 16
32 Anika Gauja, "State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties: The Impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom", *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 46, No. 2, 2008, hlm. 245.

partai, berubah menjadi pandangan bahwa partai adalah institusi publik (*public utility*), atau setidaknya sebagai organisasi yang peran publiknya menjadi begitu penting dan menonjol[33] yaitu menjadi aktor utama bagi berfungsinya demokrasi. Akibatnya, dalam beberapa tahun terakhir, aktivitas eksternal dan internal parpol telah menjadi semakin tunduk pada peraturan negara. Menurut Ingrid van Biezen dan Hans-Martien ten Napel, semakin kuat keyakinan suatu negara akan karakter atau sifat publik dari parpol, akan semakin banyak peraturan yang akan mengaturnya,[34] sehingga peraturan hukum tentang parpol akan menjadi semakin lazim, sampai-sampai kuantitas dan kualitasnya jauh melebihi apa yang biasanya dapat ditoleransi untuk asosiasi privat dalam masyarakat liberal.

Secara garis besar, terdapat dua tujuan utama negara mengatur parpol.[35] *Pertama*, memberikan status hukum dan pengakuan secara eksplisit tentang pentingnya kelembagaan partai untuk berfungsinya demokrasi perwakilan. Pengakuan ini sangat penting khususnya dalam negara demokrasi baru, di mana norma-norma demokrasi belum mengakar kuat dalam budaya politik yang berlaku. Partai memerlukan perlindungan hukum yang kuat agar dapat mewakili kepentingan warga dengan lebih baik. Selain itu, pengaturan parpol dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan bermakna bahwa parpol telah diperkuat posisi material dan ideasionalnya dalam sistem politik. Jaminan konstitusional ini secara efektif telah memberikan status resmi bagi partai sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari negara sehingga pada akhirnya parpol tidak mudah dikebiri apalagi dibubarkan oleh kekuasaan.

33 Ingrid Van Biezen And Gabriela Borz, "Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-War European Constitutions", *European Political Science Review*, Volume 4, Issue 03, 2012, hlm.331.

34 Ingrid van Biezen dan Hans-Martien ten Napel, *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*, (Leiden: Leiden University Press, 2014), hlm. 13.

35 Ingrid van Biezen, "The End of Party Democracy as We Know It? A Tribute to Peter Mair", *Irish Political Studies*, volume 29, issue 2 (2014), hlm. 185.

Kedua, sekalipun parpol adalah institusi penting bagi demokrasi, perangai dan perilakunya seringkali tidak mencerminkan apa yang seharusnya mereka lakukan yaitu memperkuat nilai-nilai demokrasi. Kebanyakan partai di berbagai negara – tidak terkecuali di Indonesia – justru dipandang negatif oleh sebagian besar masyarakat karena perilaku koruptif dan penyalahgunaan kewenangan yang seringkali mereka lakukan. Partai semakin dilihat sebagai institusi yang hanya memikirkan kepentingan dan keuntungan material diri mereka semata sehingga oleh publik, parpol dianggap sebagai institusi yang paling rentan terhadap korupsi dan, mungkin sebagai konsekuensinya, mereka menjadi salah satu lembaga demokrasi yang paling tidak dipercaya. Akibatnya, pandangan yang semakin diterima secara luas adalah bahwa tingkat kontrol eksternal (negara) yang lebih kuat dan pemantauan terhadap aktivitas dan perilaku partai diperlukan untuk memastikan bahwa mereka menjalankan fungsi demokrasi secara lebih efektif.

Perlunya negara mengatur parpol menurut Aliza Bar disebabkan oleh trauma masa lalu atas perilaku menyimpang dari parpol yang justru merusak tatanan nilai-nilai demokrasi.

> *Why, in a democratic society, is it necessary to enact a law dealing with the epitome of a voluntary political association - the political party? The answer lies in the fact that those who chose to legislate a parties law, ...had previously experienced a collapse of their democratic systems. In the process of reforming their democratic structures, the legislatures in these polities enacted parties laws that would ensure that political parties perform functions commensurate with the goals and practices of modern democracies.*[36]

Masyarakat menuntut negara untuk melakukan intervensi dalam pengelolaan, kegiatan dan perilaku partai agar partai tidak keluar jalur

36 Aliza Bar, "Party Legislation in Democratic Countries", sebagaimana dikutip oleh Dan Avnon, "Parties Laws in Democratic Systems of Government", *The Journal of Legislative Studies*, volume 1, issue 2 (1995), hlm. 296.

dengan melakukan tindakan-tindakan kontra demokrasi. Konsekuensinya, negara kini telah mengambil peran yang cukup besar, dan semakin sah, dalam berurusan dengan urusan internal dan eksternal partai. Negara secara substansial telah meningkatkan kontrolnya atas berbagai urusan partai melalui undang-undang publik guna mendorong dan meningkatkan terciptanya akuntabilitas dan transparansi dalam partai.[37] Dengan demikian, makna kedua dari pengaturan parpol dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan adalah sebagai alat kontrol dari pemerintah agar partai tidak menyimpang dari fungsi yang seharusnya yaitu mendukung terciptanya proses demokrasi yang lebih baik.

Oleh karena peraturan tentang kepartaian dibentuk dalam upaya untuk menetapkan dan memperjelas peran-peran kelembagaan parpol dalam demokrasi perwakilan, maka undang-undang dapat memberlakukan batasan pada kebebasan berserikat warga negara apabila hal tersebut dianggap dapat merusak tujuan pemerintahan demokratis yang ingin dipertahankan oleh konstitusi. Dalam konteks Indonesia misalnya, UU Parpol menentukan beberapa larangan karena hal tersebut dianggap dapat merusak nilai-nilai demokrasi. Beberapa larangan dimaksud di antaranya adalah: "(i) partai dilarang melakukan kegiatan yang bertentangan dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan; (ii) partai dilarang melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan dan keselamatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan (iii) partai dilarang menganut dan mengembangkan serta menyebarkan ajaran atau paham komunisme/Marxisme-Leninisme".[38]

Seringkali pelanggaran terhadap tujuan utama pengaturan partai oleh negara sebagaimana dijelaskan di atas yaitu agar parpol tidak merusak nilai-nilai demokrasi, dilakukan oleh partai bukan saja melalui perilaku aktual para aktivisnya, tetapi pelanggaran dimaksud juga bisa

37 Ingrid Van Biezen, "State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties", *European Review*, Vol. 16, No. 3, 2008., hlm. 338

38 Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*, UU. No. 2 Tahun 2008, LN No. 2 Tahun 2008, TLN No. 4801, Ps. 40 ayat (2) dan (5) .

terjadi melalui instrumen peraturan internal partai. Kewenangan yang diberikan oleh negara kepada partai untuk mengatur urusan internalnya melalui AD/ART dan berbagai peraturan partai lainnya justru berisi hal-hal yang bukan saja bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi, tetapi dalam batas tertentu lebih dari itu yakni merusak tatanan demokrasi itu sendiri. Misalnya, penumpukan kewenangan dan kekuasaan pada elit individu partai tertentu sehingga tercipta otoritarianisme dalam partai sebagai akibat dari tiadanya mekanisme *checks and balances*.

Dengan demikian, perlu ada mekanisme hukum untuk menguji konsistensi peraturan internal partai dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara sebab hanya melalui cara ini, kita dapat memastikan berbagai tujuan dan keinginan dari negara mengatur partai yaitu melindungi dan memperkuat demokrasi dapat dicapai secara maksimal. Berdasarkan penjelasan di atas, pentingnya pengujian AD/ART dan peraturan internal partai di pengadilan secara lebih rinci dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Melindungi Demokrasi dan Prinsip Negara Hukum

Pengujian peraturan internal partai politik di lembaga pengadilan merupakan mekanisme penting untuk melindungi demokrasi. Partai politik adalah aktor kunci dalam sistem demokrasi yang bertanggung jawab atas representasi politik dan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam menjalankan fungsi-fungsinya, partai politik harus beroperasi dengan prinsip-prinsip demokrasi yang melibatkan partisipasi anggota, pemilihan kepemimpinan yang adil dan demokratis, dan pengambilan keputusan yang transparan.

Pengujian peraturan internal partai politik di lembaga pengadilan memastikan bahwa partai politik tidak menyalahgunakan kekuasaan internalnya atau melanggar prinsip-prinsip demokrasi dalam menjalankan operasionalnya. Jika peraturan internal partai politik tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, lembaga pengadilan dapat membatalkan atau memodifikasi peraturan tersebut untuk melindungi integritas demokrasi.

b. Melindungi Kedaulatan dan Hak Anggota

Pengujian peraturan internal partai politik di lembaga pengadilan juga penting dalam melindungi hak-hak anggota partai. Anggota partai politik memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan partai, menyuarakan pendapat mereka, dan mengajukan kritik terhadap kebijakan partai.

Jika peraturan internal partai politik membatasi atau melanggar hak-hak anggota partai, lembaga pengadilan dapat berperan dalam memastikan bahwa hak-hak tersebut dihormati dan dilindungi. Pengujian peraturan internal partai politik dapat membatalkan ketentuan yang melanggar hak-hak anggota partai, sehingga memberikan perlindungan yang lebih baik bagi anggota partai dalam berpartisipasi dan berkontribusi dalam kehidupan politik.

c. Pembangunan Politik yang Berkeadilan

Pengujian peraturan internal partai politik di lembaga pengadilan juga berperan dalam pembangunan politik yang berkeadilan. Partai politik harus mencerminkan nilai-nilai keadilan dalam struktur, prosedur, dan kebijakan mereka. Jika peraturan internal partai politik mempromosikan ketidakadilan, diskriminasi, atau pelanggaran hak asasi manusia, lembaga pengadilan dapat melakukan pengujian untuk memastikan kepatuhan partai politik terhadap prinsip-prinsip keadilan.

Pengujian peraturan internal partai politik di lembaga pengadilan juga dapat membantu mengoreksi kesenjangan kekuasaan yang mungkin ada dalam partai politik. Dengan memastikan bahwa peraturan internal partai politik tidak memperkuat dominasi kelompok atau individu tertentu, lembaga pengadilan dapat berkontribusi pada pembangunan politik yang lebih adil dan inklusif.

3. Upaya Pelembagaan Pengujian Peraturan Internal Partai di Masa yang Akan Datang

Pada tahun 2021, terdapat upaya dari sekelompok warga negara mengajukan pengujian formil dan materiil AD/ART Partai Demokrat (PD)

ke Mahkamah Agung (MA) dengan registrasi perkara Nomor 39/P/HUM/2021. Ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh pemohon perihal maksud dan tujuannya menggugat AD/ART PD tersebut, yang pada pokoknya adalah bahwa menurut para pemohon prosedur dan substansi AD/ART PD melanggar sejumlah ketentuan dalam UU Parpol sehingga merugikan hak dan kepentingan para pemohon.[39]

Sayangnya, putusan akhir dari majelis hakim MA menyatakan "tidak dapat menerima permohonan" atau "*niet ontvankelijke verklaard* (NO)", karena obyek permohonan dianggap bukan merupakan kompetensi atau kewenangan MA dengan alasan AD/ART parpol tidak memenuhi unsur sebagai suatu peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 2[40] dan Pasal 8[41] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Merujuk pada kedua pasal tersebut, MA menyatakan bahwa permohonan tidak dapat diterima disebabkan tiga alasan. *Pertama*, AD/ART parpol bukanlah norma hukum yang mengikat umum, tetapi hanya mengikat internal parpol yang bersangkutan; *Kedua*, parpol bukanlah lembaga negara, badan atau lembaga yang dibentuk oleh UU atau pemerintah atas perintah UU; dan *Ketiga*, tidak ada delegasi dari UU yang memerintahkan parpol untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

39 Putusan Mahkamah Agung Nomor 39/P/HUM/2021, hlm. 40-61

40 Pasal 1 angka 2 UU PPP menyebutkan: "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan."

41 Pasal 8 ayat (1) UU PPP berbunyi: "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat"

Jika dibaca secara harfiah (*letterlijk*), argumentasi majelis Hakim MA yang menyatakan peraturan internal parpol tidak masuk kualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan mungkin saja dapat dibenarkan. Namun, membaca peraturan tidak cukup hanya sekedar normatif, tetapi juga harus substantif sesuai sistem nilai yang terkandung dalam setiap pasal. Jika metode ini yang dipakai untuk memahami UU PPP dan peraturan internal partai, maka berbagai pertimbangan hukum yang dikemukakan oleh MA dapat dibantah.

Pertama, mengikat umum. Makna mengikat umum yaitu isi peraturan tidak hanya berlaku untuk peristiwa konkret atau ditujukan pada orang yang disebut satu persatu.[42] Hal ini untuk membedakannya dengan norma keputusan yang memiliki ciri salah satunya adalah bersifat konkret, individual, dan final.[43] Dengan demikian adalah keliru menafsirkan peraturan internal partai bukan merupakan peraturan perundang-undangan dengan alasan ia mengikat ke dalam partai sehingga tidak memiliki kualifikasi mengikat untuk umum. Padahal isi dari peraturan partai berlaku untuk semua warga negara ketika akan memutuskan untuk bergabung dengan partai-partai. Jika hanya karena wilayah berlakunya yang terbatas ke dalam/ internal partai, lalu serta merta peraturan internal partai tidak dapat dikualifikasi sebagai peraturan, maka peraturan daerah dan peraturan desa mestinya juga tidak boleh disebut sebagai peraturan karena daya ikatnya hanya terbatas di dalam teritorial pemerintahan daerah dan desa tertentu. Kedua jenis peraturan ini (perda dan perdes) tidak berlaku untuk seluruh teritorial Indonesia.

Kedua, mengenai parpol bukan lembaga negara. UUD NRI 1945 sama sekali tidak memberikan pengertian tentang lembaga negara. Oleh karena itu, untuk memahami makna lembaga negara harus melalui penelusuran teori yang disampaikan oleh para ahli. Yang jelas, definisi tentang lembaga atau organ negara telah berkembang luas, tidak hanya terbatas dalam pengertian secara sempit seperti yang disebutkan MA. Hans Kelsen misalnya, sejak tahun 1925 telah berpendapat: "*Whoever*

42 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 137
43 *Ibid*, hlm. 150

fulfills a function determined by the legal order is an organ (Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah suatu organ)."[44] Lebih lanjut, Kelsen mengatakan: "*These functions, be they a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*" sehingga setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum negara dapat pula disebut organ negara, asalkan fungsi-fungsinya bersifat menciptakan norma (*norm creating*) atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).[45] Berdasarkan pengertian lembaga negara secara luas tersebut, parpol pun dapat digolongkan sebagai lembaga negara, atau setidak-tidaknya meminjam istilah yang dipakai oleh John Baglia, parpol adalah *quasi-governmental actors*.[46] Pendapat yang secara tegas menyatakan parpol adalah lembaga negara disampaikan oleh Harjono - mantan Hakim MK. Dengan bersandar pada alasan bahwa konstitusi telah memberikan kewenangan secara eksklusif kepada parpol untuk mengusung calon pejabat publik,[47] maka menurut Harjono parpol bisa menjadi pemohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara di MK jika suatu saat terdapat lembaga lain yang ingin merampas berbagai kewenangannya yang diberikan oleh konstitusi.[48] Dengan demikian, alasan kedua dari MA tersebut menjadi lemah dan terbantahkan.

Ketiga, tidak ada delegasi dari undang-undang yang memerintahkan parpol untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Pendapat hukum ini keliru sebab UU Parpol maupun UU Pemilu jelas-jelas memberikan delegasi kepada partai untuk mengatur lebih lanjut dan terperinci berbagai ketentuan norma yang terdapat dalam UU. Misalnya,

44 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) hlm. 29-30

45 *Ibid*.

46 John Baglia, Legal Solutions to A Political Party National Committee Undermining U.S. Democracy, 51 J. *John Marshall Law School*, 107, (2017), hlm. 112.

47 Lihat Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945.

48 Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Dr. Harjono, S.H., MCL. Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hlm. 71-73

Pasal 29 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik berbunyi:

(1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:
   a. anggota Partai Politik;
   b. bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
   c. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan
   d. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.

(1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis **sesuai dengan AD dan ART** dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.

(2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka **sesuai dengan AD dan ART** serta peraturan perundang-undangan.

Sementara Pasal 241 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga menyatakan: (1) Partai Politik Peserta Pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. (2) Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan **anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan internal Partai Politik** Peserta Pemilu.

Berdasarkan berbagai argumentasi di atas, maka menguji peraturan internal partai di lembaga pengadilan sebenarnya memiliki landasan yuridis dan teoritis yang sangat kuat. Ke depan, dalam rangka melembagakan pengujian peraturan internal partai, sudah selayaknya hakim dapat melakukan terobosan hukum dengan memberi tafsir yang lebih progresif agar peraturan partai juga dimasukkan ke dalam pengertian peraturan perundang-undangan sehingga tidak ada alasan untuk menolak perkara ini di masa yang akan datang. Selain itu, untuk mem-

perkuat dasar yuridisnya, perlu dilakukan revisi Pasal 1 angka 2 UU PPP sehingga bunyinya menjadi: "Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang atau ***lembaga lain yang diberi wewenang oleh hukum*** melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan."

PENUTUP

Tujuan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan agar aturan terperinci mengenai beberapa hal yang yang terdapat dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut oleh masing-masing partai adalah untuk memberi kebebasan dan otonomi bagi parpol. Sayangnya, mandat undang-undang ini banyak dikhianati oleh parpol dengan membuat berbagai peraturan internal yang tidak selaras dan bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang terdapat dalam undang-undang seperti nilai demokrasi, transparansi, dan perlindungan atas kedaulatan anggota parpol serta kebebasan berserikat bagi warga negara.

Karena itu, dibukanya peluang atas pengujian peraturan internal partai politik di lembaga pengadilan merupakan sebuah keharusan untuk memastikan kepatuhan partai politik terhadap prinsip-prinsip demokrasi, perlindungan hak-hak anggota partai, dan pembangunan politik yang berkeadilan. Melalui pengujian ini, lembaga pengadilan dapat memainkan peran penting dalam memperkuat sistem demokrasi, melindungi hak-hak individu, dan mendorong partai untuk beroperasi dengan prinsip-prinsip yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi dan keadilan.

Upaya yang bisa dilakukan untuk melembagakan pengujian peraturan internal partai di lembaga pengadilan di masa yang akan datang adalah dengan mendorong agar hakim melakukan terobosan hukum dan tafsir yang lebih progresif dengan mengkualifikasi peraturan partai sebagai peraturan perundang-undangan. Selain itu, untuk memperkuat dasar yuridisnya, perlu dilakukan revisi Pasal 1 angka 2 UU PPP yang

pada intinya lembaga yang dapat melakukan pembentukan peraturan bukan hanya terbatas pada lembaga negara dalam pengertian klasik dan sempit, tetapi menggunakan pengertian lembaga negara dalam arti luas dan modern sehingga di dalamnya juga termasuk partai politik.

Daftar Pustaka

Abdul Mukthie Fadjar. *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia* Malang: Setara Press. 2012.

Ali Moertopo. *Strategi Pembangunan Nasional*. cet. 2. Jakarta: CSIS. 1982.

Aliza Bar. "Party Legislation in Democratic Countries", sebagaimana dikutip oleh Dan Avnon, "Parties Laws in Democratic Systems of Government", *The Journal of Legislative Studies*, volume 1, issue 2 (1995).

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Golkar

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDIP

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PKB

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PKS

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PPP

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PAN

Anika Gauja, "State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties: The Impact of Party Law in Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom", *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 46, No. 2, 2008.

Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan di Indonesia* (Jakarta: IND-HILL.CO, 1992).

Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004).

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

Donald Wilhelm, Indonesia Bangkit [*Emerging Indonesia]*, diterjemahkan oleh Suli Suleiman (Jakarta: UI Press, 1977).

H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* (Bandung: CV. Mandar Maju, 1998).

Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Dr. Harjono, S.H., MCL. Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008).

Indra J. Piliang, "Partai Politik dan Demokrasi Deliberatif", *Analisis CSIS*, Vol. 37, No. 2 Juni 2008.

Ingrid Van Biezen And Gabriela Borz, "Models of Party Democracy: Patterns of Party Regulation in Post-War European Constitutions", *European Political Science Review*, Volume 4, Issue 03, 2012.

Ingrid van Biezen dan Hans-Martien ten Napel, *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*, (Leiden: Leiden University Press, 2014).

Ingrid Van Biezen. "State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties", *European Review*, Vol. 16, No. 3, 2008.

Ingrid Van Biezen. "The End of Party Democracy as We Know It? A Tribute to Peter Mair", *Irish Political Studies*, volume 29, issue 2 (2014).

Jamaludin Ghafur. "Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Politik Yang Demokratis", *Makalah*, disampaikan dalam Konferensi Nasional dengan tema "Dinamika Negara Hukum Demokratis Pasca Perubahan UUD 1945, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Bali, 20-22 Mei 2022.

Jamaludin Ghafur. Demokratisasi Internal Partai Politik Era Reformasi: Antara Das Sollen dan Das Sein, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 1 Vol. 30 Januari 2023.

Jimly Asshiddiqie. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).

Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 270.

Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

John Baglia, Legal Solutions to A Political Party National Committee Undermining U.S. Democracy, 51 J. *John Marshall Law School*, 107, (2017).

Kenneth Janda, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, (Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs, 2005).

Mahkamah Agung, Putusan Nomor 39 P/HUM/2021.

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 67/PUU-XVI/2018.

Omar Farooq Zain, "Paradox of Our Political Parties", *A Research Journal of South Asian Studies*, Vol. 25, No. 1, January-June 2010.

R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1994).

Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook Partai Politik* (Handbook of Party Politics), diterjemahkan oleh Ahmad Asnawi (Bandung: Nusa Media, 2014).

Richard S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral System* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).

Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, edisi revisi (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2012).

Syamsuddin Haris, "Proses Pencalonan Legislatif Lokal: Pola Kecenderungan, dan Profil Caleg", dalam *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004, ed*. Syamsuddin Haris (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005).

Tri Subarkah, Pecat Murad, PDIP: Suami-Istri Kader tidak Boleh Beda Partai, terdapat dalam https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/580451/pecat-murad-pdip-suami-istri-kader-tidak-boleh-beda-partai, diakses tanggal 25 Juni 2023.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Undang-Undang Organisasi Kemasyarakatan, UU No. 8 Tahun 1985, LN No. 2 Tahun 1985, TLN No. 3298.

Undang-Undang Partai Politik. UU. No. 2 Tahun 2008, LN No. 2 Tahun 2008, TLN No. 4801.

Wirjono Prodjodikoro, *Azaz-Azaz Hukum Tata Negara di Indonesia*, cet. kelima (Jakarta: Dian Rakjat, 1983).

Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3th Edition (New York: Oxford University Press, 1998).

Kompleksitas Pembubaran Organisasi Masyarakat

Tantangan dan Strategi dalam Pelindungan dan Peluasan *Civic Space*

Luna Dezeana Ticoalu
Farah Naurah Khansa
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) telah menjamin adanya kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagaimana yang telah termaktub dalam Pasal 28E UUD NRI 1945. Keberadaan Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut Ormas) merupakan sebuah sarana menyalurkan pikiran, pendapat, argumentasi dalam membangun Negara. Sebagaimana diketahui bersama, Indonesia sebagai negara multikultural melahirkan banyak Ormas yang tidak hanya berbasis agama namun juga berbasis pada kedaerahan, kebudayaan, hingga Ormas yang berbasiskan pada perhatian terhadap isu sosial tertentu (misalnya isu kesetaraan perempuan). Ormas saat ini memiliki kekhususannya masing-masing yang ditentukan baik oleh arah tujuan, kepentingan, hingga sasaran perjuangan. Per Juni 2022, tercatat oleh Kementerian Dalam Negeri (selanjutnya disebut Kemendagri) bahwa

Indonesia memiliki 512.997 Ormas yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.[1]

Kehadiran Ormas adalah sebagai kelompok-kelompok kepentingan dan kelompok penekan yang bertujuan untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat serta agenda khusus kelompoknya.[2] Di samping itu, Ormas juga menjadi perantara antara individu dengan masyarakat atau pemerintah. Ormas adalah salah satu bentuk dari *civil society* yang terorganisasi serta bercirikan kesukarelaan *(voluntary)*, keswasembadaan *(self-generating)*, keswadayaan *(self-supporting)*, kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan noenggrma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.[3] Dalam konteks historis, Ormas menjadi salah satu saksi perjalanan pergerakan kemerdekaan Indonesia melihat dari banyaknya Ormas pada saat itu di antaranya Muhammadiyah, Nahdlatul Ulama, Boedi Oetomo, Serikat Islam, dan lain sebagainya.

Dinamika perkembangan Ormas dan perubahan sistem pemerintahan beserta segala kompleksitasnya kemudian menuntut adanya pengelolaan dan pengaturan hukum yang lebih komprehensif. Pengakomodasian ini kemudian diejawantahkan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Ormas). Kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan hak asasi manusia. Meskipun demikian, kebebasan tersebut bukan merupakan hak yang absolut, sehingga kebebasan tersebut juga perlu dibatasi dengan hal-hal yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

1 Lenny Tristia Tambun, "Kemendagri Sebut Indonesia Miliki 512.997 Ormas", *Berita Satu*, 6 Juni 2022, https://www.beritasatu.com/news/936043/kemendagri-sebut-indonesia-miliki-512997-ormas.

2 Desip Trinanda, "Hak Asasi Manusia dan Perppu Ormas (Analisis Perlindungan Hukum Perspektif *Siyasah Syariyyah*)," *Ijtihad*, Vol. 36, No. 2 (2020):96.

3 Muhammad AS Hikam, *Demokratisasi dan Civil Society* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1999), hlm. 10.

Pembatasan ini selain sebagai prasyarat negara yang demokratis juga diperlukan guna melindungi keamanan nasional atau keselamatan publik *(national security or public safety)*, ketertiban umum *(public order)*, perlindungan kesehatan dan moralitas publik *(public health or morals)*, dan perlindungan terhadap hak dan kebebasan pihak lain.[4] Sebagai konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi yang menghendaki adanya kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, maka tidak dapat dihindari pula akan semakin meningkatnya jumlah Ormas di Indonesia.

Namun, tidak dapat dipungkiri pula bahwa eksistensi Ormas yang ada di Indonesia menimbulkan berbagai permasalahan berkaitan dengan menyimpangnya Ormas dari undang-undang yang berlaku. Dalam tataran implementasinya, terdapat beberapa Ormas yang dianggap mengancam keamanan, ketertiban dan kesatuan bangsa. Oleh karenanya, pemerintah berupaya untuk memberikan sanksi tegas kepada Ormas yang terbukti melakukan perbuatan melawan hukum dan bertentangan dengan Pancasila. Sanksi tersebut berupa pencabutan legalitas dari negara kepada Ormas yang dianggap menyimpang, dengan kata lain bahwa Ormas tersebut dibubarkan. Adapun peristiwa pembubaran Ormas yang telah terjadi sebelumnya adalah Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang dianggap bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI 1945 dan Front Pembela Islam (FPI) karena dinyatakan karena Surat Keterangan Terdaftar (SKT)-nya tidak berlaku lagi sehingga tidak lagi memiliki *legal standing*.[5]

Namun, pembubaran terhadap Ormas-ormas ini menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat. Pasalnya, pembubaran Ormas ini dianggap sebagai kemunduran dalam demokratisasi Indonesia.[6] UU

4 Atip Latipulhayat, "Due Process of Law", *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*, Vol. 4, No. 2 (2020):1, https://doi.org/10.22304/pjih.v4n1.a0.

5 Nabilla Fatiara, "FPI dan HTI, Ormas yang Dibubarkan di Era Pemerintahan Jokowi", *kumparanNews*, 30 Desember 2020, https://kumparan.com/kumparannews/fpi-dan-hti-ormas-yang-dibubarkan-di-era-pemerintahan-jokowi-1usekNqvI3A/full.

6 M. Asfa Firosa, "Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif

Ormas dipandang sebagai kemunduran atas kebebasan berserikat yang telah dijamin dalam UUD NRI 1945. Permasalahan tersebut berdasarkan pada alasan-alasan sebagaimana berikut:

Pertama, mekanisme pembubaran Ormas tidak lagi berdasarkan putusan pengadilan. Berdasarkan Pasal 62 dan Pasal 80A UU Ormas, Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan lingkup tugas dan kewenangannya masih tetap memberlakukan sanksi administratif, namun dalam pemberian sanksi hingga pembubaran Ormas menjadi kewenangan penuh pemerintah dan bukan lagi kewenangan pengadilan. Pengaturan pembubaran Ormas tanpa melalui pengadilan ini juga tidak sejalan dengan Pasal 22 *International Covenant on Civil and Political Rights* (selanjutnya disebut ICCPR).[7] Pasal *a quo* dapat dikatakan sebagai pasal karet, mengingat ketentuan tersebut memberikan kewenangan mutlak kepada pemerintah untuk memberikan tafsir, vonis hukuman, dan mencabut serta membubarkan tanpa ada mekanisme peradilan.

Selain itu, UU Ormas membuat adanya kerancuan antara pembubaran badan hukum, dengan sekadar tindakan pencabutan izin yang bersifat administratif.[8] Hal ini mengingat pada persoalan hak kebebasan berserikat yang terkandung pula pada persoalan pembubaran atau pencabutan status badan hukum Ormas. Dalam konteks tersebut, pembubaran atau pencabutan status badan hukum Ormas bukan hanya sekadar persoalan administrasi, karena adanya soal subjek hukum di dalamnya. Permasalahan lainnya adalah ketika dalam praktiknya,

---

Hak Kebebasan Berserikat Berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia", *Volksgeist*, Vol. 2, No. 2 (2019):150, https://doi.org/10.24090/volksgeist.v2i2.2884.

7 ICCPR menjelaskan bahwa pembatasan hak kebebasan berserikat hanya boleh terjadi apabila memenuhi kondisi berikut: a) hal itu diatur undang-undang *(prescribed by law)*; b) memenuhi satu dari empat kepentingan negara *(legitimate state interests)*, yakni keamanan nasional, keselamatan publik, ketertiban umum, dan perlindungan terhadap kesehatan masyarakat atau moral, serta perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain; dan c) pembatasan itu diperlukan dalam masyarakat yang demokratis *(necessary in a democratic society)*.

8 Eryanto Nugroho, "Sengkarut Hukum Pembubaran Ormas", *Hukumonline*, 5 Januari 2021, https://www.hukumonline.com/berita/a/sengkarut-hukum-pembubaran-ormas-lt5ff3d06a60492/.

adanya kerancuan mengenai pemahaman antara pembekuan/penghentian sementara, pembubaran, dan penetapan sebagai organisasi terlarang.

Kedua, pelanggaran yang dilakukan oleh Ormas atas kewajiban dan larangan yang tercantum dalam UU Ormas tidak dijelaskan secara spesifik mengenai indikator dalam mengukur bahwa Ormas tersebut telah melakukan pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan. Misalnya, apakah indikator pelanggaran tersebut diukur dari kegiatan, dokumen Ormas seperti anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, dan/atau legalitas pencatatan Ormas.[9] UU Ormas hanya menjelaskan mengenai kewajiban dan larangan yang harus dipatuhi oleh setiap Ormas yang kemudian apabila suatu Ormas melanggar kewajiban dan/atau larangan tersebut, maka akan dikenakan sanksi yang mana sanksi paling berat adalah berupa pembubaran Ormas. Alasan pembubaran Ormas terbagi menjadi 2 (dua), yaitu: (1) Tidak melaksanakan kewajiban (sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 21 UU Ormas); dan (2) Melanggar Larangan (sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 59 UU Ormas). Dalam alasan pembubaran karena melanggar larangan kemudian diklasifikasikan menjadi 2 (dua) jenis yaitu: (a) Alasan yang bersifat administratif, yaitu berupa syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam hal mengajukan permohonan pendaftaran; dan (b) Alasan yang bersifat normatif konstitusional; yaitu alasan-alasan terkait dengan ideologi, asas, program, kegiatan, kewajiban dan larangan tertentu bagi Ormas.[10]

Ketiga, pemerintah dalam melakukan pembubaran Ormas baik yang tidak berbadan hukum maupun Ormas yang berbadan hukum cenderung bersifat represif dan sentralistik. Selain itu, Pasal 82A UU Ormas membuka kemungkinan bagi aparat untuk memidana anggota atau pengurus Ormas yang melanggar larangan. Pengaturan sanksi ini apabila dipandang dari perspektif hak asasi manusia, tentu sungguh memprihatinkan sebab melihat pada mudahnya pemerintah untuk

9 Wiwik Afifah, "Sistem Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia", *Jurnal Supremasi*, Vol. 8, No. 1 (2018): 29, https://doi.org/10.35457/supremasi.v8i1.396.

10 Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 356.

memberlakukan sanksi dan membubarkan Ormas. Lebih lanjut dalam Pasal 82A bahwa tidak adanya kejelasan apakah suatu Ormas harus diberikan sanksi secara formal terlebih dahulu (berdasarkan Pasal 60, 61, 62, atau 80A) sebelum anggotanya dikenakan tuntutan pidana. Kemudian, tidak adanya juga kejelasan mengenai siapa yang berwenang untuk menentukan apakah suatu Ormas melanggar larangan yang termaktub dalam Pasal 59 UU *a quo*.[11]

Keempat, UU Ormas tidak mengatur mengenai upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah pasca pembubaran Ormas. Sebab, mantan anggota Ormas yang dibubarkan merupakan masyarakat sipil yang masih memiliki HAM maupun hak-hak dasar yang dilindungi hukum berdasarkan prinsip *inalienability of rights*.

Negara saat ini telah dapat dikatakan mengalami fenomena penyusutan ruang kebebasan sipil *(shrinking civic space)* yang bahkan kondisi ini telah menuju pada kondisi yang lebih buruk yakni *closing civic space*.[12] Ruang kebebasan sipil merupakan pilar penting dalam sebuah negara demokrasi. Ruang kebebasan sipil harus dijamin keberadaannya sehingga Negara seharusnya menjamin ruang untuk masyarakatnya agar dapat berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapatnya dengan pihak-pihak terkait mengenai isu-isu yang mempengaruhi hidup mereka. Oleh karenanya, pembatasan yang tidak sejalan dengan standar hukum hak asasi manusia internasional yang berlaku secara universal tidak dapat dibenarkan dalam kondisi apapun dalam konteks ruang kebebasan sipil. Kebebasan berserikat dimaknai bahwa setiap individu bebas untuk berorganisasi, membentuk, dan berpartisipasi dalam kelompok.

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui dan menganalisis pembubaran Ormas dari aspek pengaturan, permasalahan, keterkaitan, tantangan dan strateginya terhadap kebebasan ruang gerak sipil. Tulisan

11 Usman Hamid, Liam Gammona, "Jokowi Menciptakan Alat Represi", *Amnesty International*, 24 Juli 2017, https://www.amnesty.id/jokowi-memberlakukan-peraturan-represif/.

12 Tim KontraS, *#MenolakKalah: Merebut Kembali Ruang Kebebasan Sipil*, (Jakarta: KontraS, 2022), hlm. 14.

ini akan menghasilkan konseptualisasi penyeimbangan antara aspek pelaksanaan hak kebebasan berserikat dengan aspek pengaturannya guna menghindari kesewenang-wenangan pemerintah sebagai pemilik kuasa yang dominan atas pelaksanaan hak berserikat. Adapun sebagai pembatasan terhadap kajian tulisan ini, maka Penulis akan menjawab 2 (dua) pertanyaan sebagai rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana pengaturan mengenai Ormas di Indonesia?
2. Bagaimana tantangan dan strategi pengaturan Ormas serta kaitannya terhadap pelindungan dan peluasan *civic space* di Indonesia?

PEMBAHASAN

1. Pengaturan Mengenai Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia

Kebebasan berpendapat dan berkumpul mendapat tempat tersendiri dalam proses demokrasi di Indonesia. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Robert Dahl, bahwa negara demokratis harus menjunjung 8 nilai demokrasi, salah satunya adalah adanya kebebasan berpendapat, berserikat, dan berkumpul.[13] Sebagai negara hukum, Indonesia telah mempunyai aturan mengenai kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan kepada warga negara.[14] Aturan tersebut tertuang dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 yaitu *"Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat."* Kedudukan negara terhadap hak tersebut kemudian ditegaskan oleh ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 yaitu bahwa *"Perlindungan, pemajuan, pene-*

13 Bambang Yuniarto, *Pendidikan Demokrasi dan Budaya Demokrasi Konstitusional* (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 10.

14 Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Konsekuensinya sebagai negara hukum, Indonesia wajib menghormati *(to respect)*, melindungi *(to protect)* dan memenuhi *(to fulfill)* hak asasi manusia warga negaranya.

gakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."

Pelaksanaan hak dan tanggung jawab HAM tersebut terikat oleh prinsip negara hukum yang secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 28I ayat (5) bahwa *"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."* Pasal 28 UUD NRI 1945 juga menegaskan bahwa *"Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."* Pengakuan atau jaminan terhadap hak berserikat juga ditentukan dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM (selanjutnya disebut UU HAM) yang menyatakan bahwa *"Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai."* Pasal 24 ayat (2) UU HAM menegaskan bahwa *"Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."*

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Ormas, Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk secara sukarela oleh masyarakat yang memiliki aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan untuk mencapai tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembentukan Ormas adalah bagian dari pelaksanaan hak-hak konstitusional setiap warga negara yang harus dihormati dan dilindungi oleh negara, terutama oleh pemerintah. Seringkali, Ormas disalahartikan sebagai "organisasi masyarakat" atau "organisasi massa". Namun, dalam undang-undangnya, Ormas adalah kependekan dari "organisasi kemasyarakatan". Pemerintah Orde Baru mengubah gagasan Ormas menjadi "wadah tunggal" untuk organisasi serupa yang memiliki aktivitas, profesi, tujuan, atau agama yang sama dan beroperasi secara nirlaba. Ormas, berbeda dengan perkumpulan dan yayasan, bukanlah badan

hukum. Sebaliknya, mereka adalah status yang diberikan kepada organisasi setelah mendaftar pada Kementerian Dalam Negeri (selanjutnya disebut Kemendagri) melalui Ditjen Kesbangpol. Oleh karena itu, ide-ide tentang Ormas lebih dekat dengan topik politik, yang memberikan kesan bahwa pemerintah membuat ide-ide ini lebih karena alasan politik daripada alasan hukum. Dengan adanya kategorisasi ini, sulit untuk menolak bahwa UU Ormas dibuat untuk membuat Pemerintah Orde Baru lebih mudah mengontrol gerakan dan organisasi masyarakat sipil. Legislasi Nomor 17 Tahun 2013 atau UU Ormas yang baru, tidak ada lagi syarat bahwa setiap organisasi masyarakat sipil harus terdaftar di Kemendagri. Namun, undang-undang baru itu membedakan dua jenis Ormas. Yang pertama adalah Ormas yang berbadan hukum (misalnya, perkumpulan dan yayasan yang disahkan Kemenkumham); yang kedua adalah Ormas tidak berbadan hukum (misalnya, organisasi yang terdaftar di Kemendagri).[15]

Dalam perjalanannya, UU Ormas versi 2013 kembali mengalami perubahan. Presiden Joko Widodo pada tahun 2017 menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (selanjutnya disebut Perppu Ormas). Penerbitan Perppu tersebut oleh sebagian pihak berlatar rencana pemerintah membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang sempat diumumkan pada 8 Mei 2017. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (selanjutnya disebut Menkopolhukam) Wiranto yang menjabat saat itu mengeluhkan rumitnya mekanisme pembubaran Ormas melalui proses persidangan sebagaimana dalam UU Ormas Tahun 2013. Tak lama sejak Perppu Ormas disahkan, Menkumham Yasonna Laoly secara resmi mencabut status badan hukum HTI pada 19 Juli 2017 melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi

15 Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Laporan Studi: Pelindungan dan Peluasan Ruang Gerak Masyarakat Sipil (Civic Space): Menuju Perbaikan Kerangka Hukum untuk Kebebasan Berserikat dan Berkumpul, Berpendapat dan Berekspresi, serta Pelindungan Pembela HAM di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2022), hlm. 97-101.

Manusia Nomor AHU-30.AH.01.08 Tahun 2017 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU0028.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan HTI. Pencabutan status badan hukum HTI menunjukkan bahwa pemerintah telah membubarkan HTI tanpa melalui proses persidangan. Pemerintah mendasarkan pembubaran tersebut pada tiga alasan. *Pertama*, HTI tidak berperan positif dalam pembangunan nasional. *Kedua*, aktivitas HTI mencederai tujuan, prinsip, dan karakter Pancasila dan UUD NRI 1945. *Ketiga*, aktivitas HTI menimbulkan keresahan masyarakat dan dapat mengancam keamanan serta membahayakan persatuan negara. Sebagian masyarakat, baik dari kalangan akademisi, aktivis, maupun politisi, turut mendukung tindakan pemerintah yang menyederhanakan prosedur pembubaran ormas melalui Perppu Ormas. Para pendukungnya beralasan, Perppu ini merupakan langkah tepat untuk melawan Ormas yang kerap menyebarkan radikalisme.[16]

Namun, tak dapat pula dipungkiri bahwa Perppu Ormas mengandung masalah, baik dari sisi proses pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dari sisi substansi atau materi muatan. Dari sisi proses pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat syarat formal yang mengacu pada putusan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, yaitu, *Pertama*, adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan permasalahan hukum dengan undang-undang; *Kedua*, undang-undang yang ada tidak memadai atau ada kekosongan hukum karena undang-undang yang seharusnya bisa mengatur belum ada; *Ketiga*, kekosongan hukum tersebut tidak bisa teratasi dengan menggunakan metode penyusunan undang-undang yang berlaku. Secara formal, pembentukan Perppu Ormas ini tidak memenuhi persyaratan dalam Putusan MK No 138/PUUVII/2009 tersebut. Sementara dari sisi substansi, Perppu Ormas meniadakan proses persidangan dalam mekanisme pembubaran organisasi. Pengaturan pembubaran dalam Perppu itu juga tak sejalan dengan Pasal 22 ICCPR yang mensyaratkan

16 *Ibid*., hlm. 99.

sejumlah kondisi sebagai batu uji untuk membubarkan organisasi. Menurut ICCPR, pembatasan hak kebebasan berserikat hanya boleh terjadi jika memenuhi kondisi berikut: [17]

a. hal itu diatur undang-undang *(prescribed by law);*
b. memenuhi satu dari empat kepentingan negara *(legitimate state interests),* yakni keamanan nasional, keselamatan publik, ketertiban umum, dan perlindungan terhadap kesehatan masyarakat atau moral, serta perlindungan terhadap hak dan kebebasan orang lain); dan
c. pembatasan itu diperlukan dalam masyarakat yang demokratis *(necessary in a democratic society).*

Berdasarkan konsideran UU Ormas saat ini, pengaturan pembubaran Ormas menganut asas *contrarius actus*.[18] Penganutan asas *contrarius actus* bagi pengaturan pembubaran Ormas yang saat ini berlaku mempunyai karakter *executive heavy* atau cenderung mengedepankan kekuasaan eksekutif, maka dapat diasumsikan bahwa proses pembubaran Ormas tersebut lebih didominasi oleh keputusan dan kewenangan pihak eksekutif, seperti pemerintah atau lembaga eksekutif. Penggunaan kekuasaan eksekutif dalam pembubaran Ormas harus dilakukan dengan proporsionalitas, transparansi, dan berdasarkan dasar hukum yang jelas, untuk memastikan bahwa hak-hak individu dan kebebasan berpendapat dihormati. Dengan mengikuti asas *contrarius actus* dalam pengaturan pembubaran Ormas maka institusi negara dapat mencabut status badan hukum suatu Ormas tanpa menunggu putusan pengadilan terlebih dahulu. Peran pengadilan untuk menguji keabsahan keputusan administrasi yang membubarkan Ormas dengan demikian bersifat *ex-post*

17 Norman Edwin Elnizar, "Perppu Ormas Dinilai Tidak Penuhi Syarat Kegentingan yang Memaksa", Hukumonline, 13 Juli 2017, https://www.hukumonline.com/berita/a/perppu-ormas-dinilai-tidak-penuhi-syarat-kegentingan-yang-memaksa-lt5966c561b29b1/.

18 Konsideran Menimbang huruf (e) UU No.16 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

yang berarti dilakukan setelah keputusan administrasi tersebut diambil. Pengujian *ex-post* dilakukan melalui proses hukum yang memungkinkan Ormas yang dibubarkan untuk mengajukan gugatan atau banding ke pengadilan untuk mempertanyakan keabsahan dan legalitas keputusan pembubaran tersebut. Pengadilan akan mengevaluasi apakah keputusan administrasi tersebut sesuai dengan hukum, prosedur yang berlaku, dan prinsip-prinsip keadilan. Hal ini berbeda dengan pengaturan sebelumnya melalui UU Nomor 5 Tahun 1985 tentang Ormas bahwa pengujian pengadilan terhadap keabsahan pembubaran Ormas bersifat *ex-ante* dimana pengadilan harus menguji dan meninjau keabsahan keputusan pembubaran sebelum keputusan tersebut diberlakukan atau sebelum Ormas benar-benar dibubarkan. Perubahan ini memberikan efek segera dalam hal keberlakuan keputusan administrasi yang mencabut status hukum suatu Ormas tanpa ada kesempatan untuk menguji keabasahannya terlebih dahulu di pengadilan.

Politik hukum dalam pengaturan ini tidak memberikan ruang bagi anggota Ormas untuk membela diri terlebih dahulu melalui mekanisme peradilan yang independen, terbuka, dan tidak memihak. Dalam suatu negara hukum, tindakan pembubaran terhadap suatu organisasi, sebagai bentuk pembatasan terhadap kebebasan berorganisasi sebagai salah satu wujud dari kebebasan sipil, harus sepenuhnya mengacu pada prinsip-prinsip *due process of law*, dimana pengadilan memegang peranan kunci dalam prosesnya. Proses peradilan harus digelar secara terbuka dan akuntabel sehingga kedua belah pihak (pemerintah dan Ormas) dapat didengar keterangannya secara berimbang *(audi et alteram partem).* Selain itu, putusan pembubaran Ormas juga harus dapat diuji pada tingkat pengadilan yang lebih tinggi. Pasal 70 UU HAM juga mengatur tentang pembatasan hak yang mensyaratkan adanya hal-hal sebagai berikut: (i) ditetapkan oleh undang-undang; (ii) dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain; (iii) memenuhi tuntutan yang adil, dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum; dan (iv) dalam suatu masyarakat demokratis. Selain syarat dan alasan tersebut, dalam Pasal 73 UU HAM ditambahkan, bahwa pembatasan dapat dilakukan dengan alasan: (v)

kesusilaan; dan (vi) kepentingan bangsa. Dalam konteks hukum HAM nasional yang bersumber dari dokumen HAM internasional, Pasal 22 ayat (2) ICCPR mengatur tentang pembatasan hak berserikat atau berorganisasi dengan ketentuan bahwa: (i) diatur oleh hukum; (ii) diperlukan; (iii) dalam masyarakat demokratis; (iv) untuk kepentingan keamanan nasional dan keselamatan publik, ketertiban umum, perlindungan kesehatan dan moral publik, atau perlindungan atas hak dan kebebasan dari orang lain.

Penentuan bentuk dan ukuran masyarakat demokratis sebagai syarat pembatasan adalah hal yang sulit untuk dicapai kesepakatannya secara universal. Oleh karena itu, syarat masyarakat yang demokratis dikaitkan dengan suatu kondisi masyarakat yang didalamnya mengakui, menghormati, dan melindungi hak asasi manusia. Sedangkan syarat proporsional berarti adanya kebutuhan akan ukuran-ukuran pertimbangan yang pasti untuk melakukan intervensi. Dengan demikian, intervensi negara dalam pelaksanaan hak berserikat tidak melebihi batas-batas kebutuhan dalam masyarakat demokratis. Selain itu, dalam pembatasan juga terdapat keseimbangan wajar antara semua kepentingan yang berlawanan dan memastikan bahwa cara yang dipilih menjadi cara yang paling tidak membatasi untuk melayani kepentingan tersebut. Dengan prinsip ini, suatu tindakan pelarangan atau pembubaran tidak boleh digunakan untuk mengatasi pelanggaran yang bersifat kecil. Pembatasan hak berserikat berupa pembubaran atau pelarangan terhadap suatu kebebasan sipil yang dilakukan tanpa proses peradilan dapat dikatakan sebagai tindakan: a) tindakan negara kekuasaan bukan negara hukum; b) tindakan eksekusi tanpa peradilan *(extra judicial execution)* yang sangat ditentang oleh negara hukum; c) tindakan yang tidak sejalan dengan aturan pembatasan yang diatur oleh ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Selain itu, meski terbuka peluang gugatan melalui pengadilan tata usaha negara (PTUN), mekanisme ini hanya menguji prosedur teknis semata, bahwa pejabat tata usaha negara telah bertindak sebagaimana yang diperintahkan oleh undang-undang, sehingga tidak tepat jika asas *contrarius actus* diterapkan dalam konteks pengujian terhadap suatu tindakan pembatasan kebebasan sipil.

UU Ormas menjadi instrumen untuk membubarkan Ormas maupun melarang aktivitasnya dengan alasan untuk melindungi kepentingan publik (keamanan, ketertiban, ketentraman), keutuhan negara *(national integrity),* maupun kelangsungan eksistensi Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara. Selain itu, secara administrasi UU Ormas juga mengkategorikan Ormas berdasarkan kriteria-kriteria tertentu sehingga berdampak pada hak dan kewajiban mereka di hadapan hukum. Muncul kekhawatiran bahwa politik hukum pengakuan administrasi tersebut akan memunculkan atau berdampak pada diskriminasi dalam hal perlindungan hak atas kebebasan berserikat maupun aspek pemberian pelayanan publiknya. Kelompok masyarakat sipil juga mempersepsikan bahwa masa depan kebebasan sipil dan eksistensi negara hukum juga semakin terancam oleh keberlakuan UU Ormas.

2. Tantangan dan Strategi Pengaturan Organisasi Kemasyarakatan

a. Penyeimbangan Hubungan antara Pengaturan Organisasi Kemasyarakatan dengan Pelindungan dan Peluasan *Civic Space*

Pemaknaan antara masyarakat madani *(civil society)*, keterlibatan masyarakat *(civic engagement)*, dan ruang sipil *(civic space)* pada dasarnya masih sulit dipahami, sebab konsep-konsep dalam memahami ketiga istilah tersebut telah diartikulasikan dalam berbagai cara. Jika *civil society* diartikan sebagai domain yang abstrak dari sebuah interaksi sosial dimana secara konstruksinya bersifat teoritis, maka *civic space* adalah keadaan aktual di mana terjadinya keterlibatan masyarakat sipil dalam suatu keadaan tertentu. Ruang sipil atau *civic space* mencakup berbagai faktor yakni faktor hukum, kebijakan, administrasi, ekonomi, adat dan budaya. Faktor-faktor tersebut menentukan sejauh mana anggota masyarakat mampu untuk terlibat dalam keadaan yang membuat masyarakat sipil menjadi bermakna.[19]

19 International Center for Not-For-Profit Law, *Legal Frameworks for Civic Space – A Primer* (New York: The United Nations Development Programme, 2021), hlm. 2.

Komisioner Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa terdapat 5 (lima) elemen kunci untuk menciptakan dan memelihara lingkungan yang ramah bagi masyarakat sipil, yakni: (i) kerangka hukum yang kuat dan sesuai dengan standar internasional dan HAM nasional untuk melindungi kebebasan publik dan memastikan adanya keadilan; (ii) lingkungan politik yang kondusif bagi masyarakat sipil; (iii) terbukanya akses informasi; (iv) adanya partisipasi masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan; dan (v) dukungan serta sumber daya jangka panjang untuk masyarakat sipil.[20] Dalam kerangka legislatif di seluruh negara di dunia, terdapat beberapa istilah yang dikenal dalam memahami *civil society organization* (organisasi masyarakat sipil) seperti *Non-governmental organization* (NGOs), asosiasi, yayasan, hingga perkumpulan. Sedangkan di Indonesia sendiri, seringkali adanya campur aduk pemahaman antara Organisasi Masyarakat Sipil (selanjutnya disebut OMS) dengan Ormas.

Pemahaman publik terhadap Ormas dan OMS seringkali dianggap sama, padahal keduanya memiliki perbedaan yang signifikan mulai dari bentuk hingga agenda kegiatan organisasi tersebut. Namun, adanya UU Ormas mengakibatkan OMS untuk terikat pada semua aturan yang tercantum dalam UU Ormas, termasuk pada larangan dan sanksinya. Sebagai hasil dari "Undang-Undang Politik" yang *blueprint*-nya terjadi di masa Orde Baru, tentu UU Ormas ini memiliki pasal-pasal yang di dalamnya menjadi hal yang membatasi ruang gerak masyarakat sipil.[21] Dalam tataran implementasinya, contoh Ormas seperti Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah dan Pemuda Pancasila. Sedangkan contoh OMS seperti Indonesia Corruption Watch (ICW), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), dan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS). Dengan adanya pencampuradukan payung hukum mengenai Ormas dan OMS, tidak dapat dipungkiri bahwa kedepannya akan terjadi pergeseran makna atas istilah Ormas. Dengan terjadinya

20 *Ibid*.

21 Admin, "Salah Kaprah Definisi Organisasi Masyarakat Sipil", PSHK, 16 November 2021, https://pshk.or.id/aktivitas/salah-kaprah-definisi-organisasi-masyarakat-sipil/

hal ini, bukan tidak mungkin demokrasi masyarakat juga ikut tergeser sehingga berpotensi akan tertutupnya ruang gerak kebebasan sipil. Sebab, dengan adanya peluasan tafsir definisi Ormas, persoalan pembubaran Ormas dapat tertuju pada seluruh organisasi yang bergerak di sektor masyarakat sipil.[22]

Penyelesaian masalah terkait dengan hal di atas adalah melalui jalan perubahan undang-undang. Dalam konteks tersebut, pengaturan OMS harus dibedakan dengan pengaturan Ormas yakni: UU Yayasan untuk OMS yang tidak berbasis anggota dan UU Perkumpulan untuk OMS yang berbasis anggota. Dalam memahami perbedaan Ormas dengan OMS, dapat melihat pada Standar Norma dan Pengaturan (SNP) Nomor 3 Tentang Kebebasan Berkumpul dan Berorganisasi oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Komnas HAM) yang disahkan pada Maret 2020. Pembentukan SNP ini dilatarbelakangi oleh UU Ormas yang mewajibkan seluruh NGO untuk mendaftar ke pemerintah dan wajib untuk melaporkan kegiatannya secara rutin dan bahwa Perppu Ormas menghapuskan proses peradilan dalam pembubaran NGO.[23] Dari segi praktik, kedua organisasi tersebut memiliki perbedaan bahkan dari segi historis, sosiologis, antropologis, hingga hukum. OMS memiliki ruang lingkup yang lebih luas, meliputi: organisasi berbasis keyakinan, organisasi non-pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, organisasi berbasis komunitas, lembaga riset independen, organisasi keanggotaan berbasis massa, dan organisasi relawan.[24] Dengan tidak adanya pembatasan definisi Ormas, hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebab, UU Ormas sebagai payung dari seluruh organisasi sosial akan menjadikan pendekatan pemerintah

22 *Ibid*.

23 Mochamad Januar Rizki, "Berbeda dengan Ormas, Pahami Pengertian Organisasi Masyarakat Sipil", Hukumonline, 12 November 2021, https://www.hukumonline.com/berita/a/berbeda-dengan-ormas--pahami-pengertian-organisasi-masyarakat-sipil-lt618e4c0380908/?page=1

24 Eryanto Nugroho, "Jangan Ormaskan" Sektor Masyarakat Sipil Indonesia, PSHK, https://www.jentera.ac.id/publikasi/jangan-ormaskan-sektor-masyarakat-sipil-indonesia

menjadi sama antara OMS dan Ormas. Perlu adanya satu suara dalam mengartikan Ormas, NGO, Lembaga Swadaya Masyarakat, yayasan, perkumpulan, dan organisasi sektor masyarakat sipil lainnya.

Penerbitan Perppu Ormas dapat dikatakan merupakan bentuk otoriter dengan gaya baru.[25] Perppu Ormas yang kemudian disahkan menjadi UU Ormas ini menghilangkan proses peradilan dalam mekanisme pembubaran Ormas. Menurut Atip Latipulhayat, pembatasan berserikat dan berkumpul, termasuk pula kebebasan berorganisasi mensyaratkan adanya pengadilan yang mandiri dan imparsial. Artinya, proses tersebut harus melalui proses yang adil atau *due process of law*. Proses ini merupakan suatu proses dan perlakuan yang adil *(just and fair treatment)* yang memberikan tempat dan kesempatan kepada mereka yang hak dan kebebasannya terancam untuk membela hak-haknya.[26] Dengan demikian, *due process of law* menghendaki penerapan hukum yang mengutamakan proses peradilan. Selain itu, hal ini sebagai manifestasi dari *checks and balances* khususnya berbicara mengenai penerapan hukum yang menyangkut orang banyak. Dengan adanya proses peradilan, Hakim memiliki parameter yang jelas untuk mengukur apakah suatu Ormas melakukan pelanggaran dengan mendengar keterangan atau pembelaan secara berimbang *(audi et alteram partem)*, sehingga parameter ini akan menjadi penilaian yang dapat diterima oleh para pihak.[27] Hal ini jelas tertuang pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6-13-20/PUU-VIII/2010, terlebih mengenai pendapat hakim yang menyatakan bahwa tindakan perampasan atau pembatasan terhadap kebebasan sipil dalam bentuk pelarangan, yang dilakukan secara absolut oleh pemerintah, tanpa melalui proses peradilan, merupakan tindakan negara kekuasaan dan bukan negara hukum.

25 Fadli Afriandi, Fachriza Ariyadi, "Pro Kontra Proses Pengesahan UU No. 16 tahun 2017, Serta Implementasi dan Implikasinya terhadap Organisasi Masyarakat", *As Siyasah*, Vol. 6, No. 1 (2021): 4, http://dx.doi.org/10.31602/as.v6i1.4311.

26 Atip Latipulhayat, *Op. Cit.,* hlm. ii.

27 Nabih Amer, "Analisis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif Negara Hukum", *Jurnal Legalitas*, Vol. 13, No. 1 (2020):13, https://doi.org/10.33756/jelta.v13i01.5417.

Jenis tindakan lainnya dari implementasi UU Ormas adalah mewajibkan organisasi non-pemerintah untuk mendaftar ke pemerintah dan wajib melaporkan agenda kegiatannya secara rutin. Adanya kepemilikan Surat Keterangan Terdaftar (selanjutnya disebut SKT) pada praktiknya menimbulkan kerancuan sebab pemerintah masih menjadikan pendaftaran atau registrasi organisasi sebagai bentuk pengakuan dan keabsahan. Sehingga, ketika ada imbauan untuk mendaftar ke Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (selanjutnya disebut Kesbangpol) dan tidak memiliki SKT, maka organisasi tersebut dianggap sebagai organisasi ilegal meskipun organisasi tersebut sudah berbadan hukum. Oleh karenanya, organisasi yang tidak memiliki SKT selain akan dipandang sebagai organisasi ilegal, juga mengalami hambatan dalam menjalankan kegiatannya, pembatasan akses terhadap sumber daya negara, kriminalisasi terhadap anggota atau simpatisan organisasi yang bersangkutan, hingga pencabutan izin atau pembubaran organisasi tersebut. Mekanisme pembubaran dalam UU Ormas menimbulkan kerancuan pemahaman antara pembekuan/penghentian sementara, pembubaran, dan penetapan sebagai organisasi terlarang sehingga hal ini juga perlu diluruskan.

Dalam melakukan pembubaran Ormas sebagai bentuk pembatasan terhadap HAM, maka pengaturan dan pembatasan haruslah benar-benar didasarkan pada suatu rasionalisasi yang masuk akal.[28] Dengan demikian, kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat memiliki batasan yang dapat dibenarkan oleh hukum dengan tujuan untuk melindungi demokrasi, konstitusi, kedaulatan negara, keamanan nasional, dan ideologi negara.[29] Dalam konteks alasan pembubaran Ormas, perlu adanya pembatasan yang lebih komprehensif mengingat bahwa meskipun alasan untuk suatu Ormas dibubarkan dalam Pasal 21 dan Pasal 57 UU Ormas dapat dibenarkan, akan tetapi alasan-alasan tersebut juga memiliki penafsiran yang cukup luas sehingga dapat

28 Jimly Asshiddiqie, *Kebebasan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 9.

29 Muchammad Ali Safa'at, *Op. Cit*, hlm. 300.

berpotensi menimbulkan kekaburan. Dengan mekanisme pembubaran yang ada dalam UU Ormas yang baru, jelas menunjukkan bahwa pembubaran Ormas sepenuhnya diserahkan kepada Pemerintah. Sehingga, pembubaran Ormas saat ini dapat dikatakan masih bersifat represif dan sentralistik oleh Pemerintah. Dalam konteks pembubaran Ormas, Pemerintah sudah semestinya tidak dapat berlaku represif. Sebab, salah satu ciri negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan penyelenggaraan kekuasaan negara.[30] Sejalan dengan hal tersebut, berkaitan pula dengan adagium Lord Acton *"Power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely"*, UU Ormas dapat berpotensi menimbulkan tindakan kesewenang-wenangan sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru. Apabila pembubaran Ormas tidak dilakukan melalui proses peradilan, tidak dapat dipungkiri bahwa akan terjadinya mekanisme pembubaran yang tidak terbuka dan transparan, tanpa ada data, saksi, bukti, serta suatu keputusan yang adil dan berimbang.[31]

Pemerintah seharusnya perlu melakukan evaluasi terhadap UU Ormas dan kebijakan dan/atau peraturan perundang-undangan turunan lainnya agar tidak ada lagi produk kebijakan yang berpotensi pada menyempitnya ruang gerak masyarakat, termasuk pada potensi kriminalisasi terhadap masyarakat sipil. Mengingat kelompok masyarakat sipil memiliki peran penting dalam mengawal seluruh proses kebijakan pemerintah. Sudah seharusnya pemerintah sebagai pembuat kebijakan menempatkan kelompok masyarakat sipil sebagai mitra pembangunan sehingga terjalinnya hubungan komunikasi yang kolaboratif dan sinergis dalam penyelesaian permasalahan masyarakat di berbagai sektor.

30 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 181.

31 M. Najib Ibrahim, "Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang organisasi Kemasyarakatan)" (Tesis, Universitas Indonesia, 2011), hlm. 105.

b. Penanganan dan Pembinaan terhadap Anggota Organisasi Kemasyarakatan yang Dinyatakan Sebagai Organisasi Terlarang

Pembentukan Organisasi Masyarakat (Ormas) merupakan bagian dari pelaksanaan HAM dan hak konstitusional setiap warga negara yang wajib dihormati dan dilindungi oleh negara, khususnya pemerintah sebagaimana yang tercantum pada Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945. Pemberian hak berserikat kepada setiap warga negara dan jaminan hukum atas pelaksanaanya telah meniscayakan munculnya Ormas beserta pengaturannya melalui suatu Undang-Undang (UU) Ormas. Menjadi problematika saat ini adalah UU Ormas tidak mengatur secara khusus tentang langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah pasca pembubaran Ormas termasuk terhadap mantan anggotanya, terdapat ancaman juga bahwa mantan anggota Ormas ketika membentuk Ormas yang baru akan mengulangi pelanggarannya sehingga mengancam keamanan dan ketertiban publik serta kesatuan bangsa. Namun di sisi lain, mantan anggota Ormas yang dibubarkan atau terlarang dari masyarakat sipil adalah warga negara yang masih memiliki HAM maupun hak-hak dasar yang dilindungi hukum berdasarkan prinsip ketidatercerabutan *(inalienability of rights).*

Prinsip ketidatercerabutan merupakan konsep dalam teori hak asasi manusia yang menyatakan bahwa hak-hak asasi manusia yang mendasar tidak dapat dicabut atau dicabangkan dari individu tanpa alasan yang sah atau tanpa melanggar prinsip-prinsip hukum yang adil. Dalam konteks prinsip ini, "ketidatercerabutan" merujuk pada sifat yang melekat pada hak-hak asasi manusia yang membuatnya tidak dapat diambil atau dicabut oleh pemerintah, individu, atau lembaga lainnya secara sewenang-wenang atau tanpa alasan yang valid. Hak-hak asasi manusia diyakini sebagai hak-hak universal dan tak terpisahkan yang melekat pada setiap individu berdasarkan martabat dan nilai intrinsik mereka sebagai manusia. Prinsip ketidatercerabutan menegaskan bahwa hak-hak asasi manusia yang mendasar, seperti hak hidup, kebebasan berekspresi, kebebasan beragama, dan kebebasan dari perlakuan yang tidak manusiawi atau yang merendahkan martabat, tidak dapat dilanggar atau

dicabut oleh pemerintah atau pihak lain secara sewenang-wenang. Prinsip ini melindungi individu dari penyalahgunaan kekuasaan dan menegaskan bahwa hak-hak tersebut melampaui otoritas atau keputusan pemerintah.

Namun, penting untuk dicatat bahwa hak-hak asasi manusia juga dapat dibatasi dalam beberapa situasi tertentu untuk menjaga kepentingan publik atau melindungi hak-hak orang lain. Batasan-batasan ini harus didasarkan pada hukum yang jelas, proporsional, dan diperlukan dalam masyarakat demokratis yang adil. Prinsip ketidatercerabutan tidak berarti bahwa hak-hak asasi manusia tidak dapat dibatasi dalam keadaan yang sah, tetapi bahwa pembatasan tersebut harus memenuhi standar hukum dan hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Oleh karena itu, perlu pengaturan dan kebijakan terhadap mantan anggota Ormas yang dibubarkan atau terlarang harus tetap menghormati dan melindungi hak asasi mereka. Hal ini karena UU Ormas hanya berfokus pada pengaturan aspek-aspek keorganisasiannya sehingga setelah entitas organisasinya dibubarkan maka objek pengaturannya menjadi tidak ada.

Mantan anggota Ormas yang dibubarkan sebagai individu jika tidak melakukan tindakan pidana sebagaimana diatur dalam UU Ormas maka tidak mendapatkan akibat hukum apa pun atas pembubaran organisasinya. Hal ini karena yang mendapatkan sanksi administratif adalah Ormas sebagai badan hukum *(legal person),* bukan individu-individu anggotanya *(natural person).* Mereka sebagai warga negara mempunyai hak-hak hukum sebagaimana warga negara lainnya seperti hak untuk memilih maupun dipilih dalam pemilihan umum. Demikian juga mereka tetap mempunyai hak untuk mendirikan Ormas baru sejauh tidak bertentangan UU Ormas baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum. Di satu sisi seperangkat hak yang masih dimiliki individu-individu mantan anggota Ormas yang dibubarkan merupakan bentuk konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum yang mengakui HAM. Namun demikian, di sisi lain, terdapat ancaman juga bahwa mantan anggota Ormas ketika membentuk Ormas yang baru akan mengulangi pelanggarannya sehingga mengancam keamanan dan ke-

tertiban publik serta kesatuan bangsa. Hal ini terutama jika menyangkut akar penyebab pelanggaran hukum oleh Ormas bersifat ideologis. Dari situasi ini maka permasalahan utama menyangkut pengaturan dan kebijakan terhadap mantan anggota Ormas yang dibubarkan adalah menyeimbangkan antara pemenuhan dan pelindungan HAM di satu sisi, dan menjaga keutuhan atau integrasi nasional.

Pelarangan dan pembatasan hak dipandang oleh beberapa kalangan masyarakat tidak dapat menyelesaikan persoalan. Jika suatu organisasi dibubarkan tanpa pembinaan, ada kemungkinan besar anggota akan melakukan kegiatan yang sama. Hal ini terlihat dalam kasus-kasus seperti pengibaran bendera HTI di berbagai tempat dan banyaknya cerita tentang khilafah Islamiyah yang diucapkan oleh mantan anggota dan pengurus HTI.[32] Terhadap mereka tentu dapat dikenakan sanksi pidana berdasarkan UU Ormas, namun hal yang lebih penting adalah melakukan pembinaan untuk mengembalikan mereka sebagai bagian dari masyarakat Indonesia. Kementerian atau lembaga terkait dapat melakukan pembinaan yaitu bekerja sama dengan organisasi masyarakat sipil lainnya yang berpengaruh terhadap Ormas yang telah dibubarkan. Tidak dapat dipungkiri bahwa memberikan hak-hak warga negara kepada mantan anggota Ormas yang telah dinyatakan terlarang, dalam sistem pemasyarakatan dianggap sebagai pemenuhan hak mereka sebagai warga negara. Dengan demikian, warga binaan yang telah menjalani pemidanaan diharapkan tidak melakukan tindakan yang sama lagi setelah keluar dari lembaga pemasyarakatan. Prinsip keadilan, yang dinyatakan dalam sila kedua Pancasila, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, terpenuhi ketika individu dididik dan dapat diterima kembali oleh masyarakat.

Seperti yang disebutkan di atas bahwa hingga saat ini UU Ormas tidak mengatur secara khusus tentang langkah-langkah yang harus

32 Kastolani Marzuki, "Polda Jabar Proses Pengibaran Bendera Tauhid di MAN 1 Sukabumi", iNewsJabar, 25 Juli 2019, https://jabar.inews.id/berita/polda-jabar-proses-pengibaran-bendera-tauhid-di-man-1-sukabumi.

dilakukan oleh pemerintah pasca pembubaran Ormas termasuk terhadap mantan anggotanya. Hal ini karena UU Ormas hanya berfokus pada pengaturan aspek-aspek keorganisasiannya sehingga setelah entitas organisasinya dibubarkan maka objek pengaturannya menjadi tidak ada. Sanksi represif berupa pembubaran Ormas seolah-olah dianggap sebagai politik formulasi hukum yang dapat menimbulkan efek penghentian sekaligus penjeraan terhadap ancaman-ancaman kepentingan publik sebagaimana diatur dalam norma-norma larangan dalam UU Ormas, yaitu:

1) Tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan;
2) Penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama yang dianut di Indonesia;
3) Tindakan kekerasan, mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, atau merusak fasilitas umum dan fasilitas sosial; dan/atau
4) Pengambilalihan kegiatan yang menjadi tugas dan wewenang penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan *(vigilantisme);*
5) Penggunaan lambang/atribut negara Indonesia atau negara asing; Penggalangan dana secara ilegal;
6) Kegiatan separatisme dan anti-Pancasila.

Dalam pemasyarakatan dikenal adanya konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial sebagai bentuk pemenuhan hak asasi manusia. Program rehabilitasi dan reintegrasi sosial bertujuan untuk memutus mata rantai kejahatan melalui internalisasi nilai-nilai yang dilakukan di dalam lembaga pemasyarakatan. Sehingga ketika kembali ke masyarakat mereka tidak lagi tergabung dalam jaringannya dan melakukan kejahatan kembali. Sistem ini sejalan dengan tujuan dari sistem pemidanaan yaitu tidak terulangnya kembali perbuatan kejahatan dan aspek penjeraan. Tujuan pemidanaan sebagai bentuk pembinaan yaitu:

1) Memperbaiki pribadi dari penjahatnya itu sendiri;
2) Membuat orang menjadi jera melakukan kejahatan-kejahatan; dan
3) Membuat penjahat-penjahat tertentu menjadi tidak mampu untuk melakukan kejahatan kejahatan yang lain, yakni penjahat-penjahat yang dengan cara-cara lain sudah tidak dapat diperbaiki kembali.[33]

Konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial sebagai bentuk pemenuhan hak asasi manusia adalah pendekatan yang penting dalam menjaga dan melindungi hak-hak individu mantan anggota Ormas yang dibubarkan. Dalam konteks ini, rehabilitasi dan reintegrasi sosial dianggap sebagai upaya untuk memastikan bahwa hak-hak asasi manusia dari mantan anggota Ormas tetap dihormati dan dipenuhi, serta untuk mendorong partisipasi mereka dalam masyarakat. Berikut adalah beberapa cara atau gagasan yang diusulkan oleh Penulis dimana konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial dapat dipandang sebagai pemenuhan hak asasi manusia khususnya oleh mantan anggota Ormas yang telah dibubarkan:

1. Hak atas rehabilitasi
   Setiap anggota Ormas yang telah dibubarkan, memiliki hak untuk rehabilitasi. Dalam sistem peradilan pidana yang menghormati hak asasi manusia, upaya rehabilitasi yang efektif harus diberikan kepada mantan anggota Ormas untuk membantu mereka mengatasi masalah yang mendasari kejahatan mereka, seperti masalah radikalisme, kesehatan mental, atau kurangnya keterampilan sosial. Hak atas rehabilitasi juga mencakup akses terhadap pendidikan, pelatihan, dan bantuan dalam mencari pekerjaan setelah bebas (apabila mantan anggota Ormas tersebut melakukan kejahatan).

33 Maliki, "Implementasi Pembinaan Melalui Program Rehabilitasi dan Reintegrasi Sosial bagi Narapidana Terorisme", *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 2, No. 2 (2013): 33, https://doi.org/10.24843/JMHU.2013.v02.i02.p06.

2. Hak atas reintegrasi sosial
   Setiap individu, termasuk mantan anggota ormas yang dibubarkan, memiliki hak untuk diterima kembali dalam masyarakat setelah menjalani hukuman mereka. Reintegrasi sosial yang efektif memastikan bahwa mantan narapidana tidak dihadapkan pada diskriminasi, stigma, atau perlakuan tidak adil di masyarakat. Hak ini dapat berupa pemberian dukungan dalam mencari pekerjaan, tempat tinggal yang layak, dukungan kesehatan mental, pendampingan, dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial dan komunitas.
3. Prinsip non-diskriminasi
   Rehabilitasi dan reintegrasi sosial harus dilakukan tanpa adanya diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, ras, agama, suku, atau karakteristik lainnya. Setiap individu harus diperlakukan secara adil dan sama dalam upaya rehabilitasi dan reintegrasi sosial, dan hak-hak mereka tidak boleh terancam atau dikurangi karena faktor-faktor tersebut.
4. Perlindungan hak-hak individu
   Dalam proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial, penting untuk melindungi hak-hak individu, termasuk hak atas privasi, kebebasan berekspresi, kebebasan beragama, dan perlindungan terhadap perlakuan yang tidak manusiawi atau yang merendahkan martabat. Selama proses ini, anggota Ormas dan/atau mantan anggota Ormas yang telah dibubarkan harus diperlakukan dengan hormat dan dihormati sebagai manusia yang memiliki hak-hak asasi.

Rehabilitasi dan reintegrasi sosial yang efektif merupakan aspek penting dalam menjaga dan melindungi hak asasi manusia individu yang terlibat dalam sistem peradilan pidana. Pendekatan ini memastikan bahwa mereka diberi kesempatan untuk memperbaiki kehidupan mereka, mendapatkan kembali martabat mereka, dan berkontribusi secara positif dalam masyarakat setelah menjalani hukuman mereka. Ormas yang dibubarkan mempunyai latar belakang pelanggaran terhadap satu atau

lebih larangan-larangan maupun kewajiban-kewajibannya. Pelanggaran yang tergolong ringan dan melalui proses pemberian sanksi secara bertahap adalah terkait dengan pelanggaran terhadap kewajiban-kewajibannya. Sedangkan pelanggaran yang tergolong berat adalah terkait dengan suatu tindakan Ormas yang sifatnya mengancam keutuhan dan keselamatan bangsa dan ideologi Pancasila seperti gerakan separatisme maupun terorisme.

Sebagai perlindungan hukum terhadap anggota ormas yang telah dibubarkan dan untuk melindungi keamanan negara serta ketertiban umum, selain langkah represif berupa pembubaran diikuti dengan pelarangan dan pembatasan ormas yang tidak sesuai dengan hukum yang berlaku dan agar Ormas yang dinilai terlarang serta paham yang dianutnya tidak menyebar dan dapat dinetralisir, maka perlu adanya langkah represif untuk menghindari adanya stigmatisasi terhadap mantan anggota Ormas yang dibubarkan tersebut. Oleh karena itu, pasca pembubaran Ormas juga diperlukan pembinaan untuk mengembalikan mantan anggota Ormas (resosialisasi) ke dalam masyarakat sehingga terjalin interelasi yang wajar. Persoalan ini menjadi latar belakang betapa urgensinya kebijakan dan program pasca pembubaran Ormas dalam rangka untuk memelihara persatuan dan kesatuan bangsa. Selain itu, dengan adanya pengaturan dan kebijakan terhadap mantan anggota Ormas yang dibubarkan maka akan lebih menjamin bahwa pelanggaran-pelanggaran oleh Ormas yang dibubarkan tidak terulang lagi baik oleh mantan anggotanya dengan Ormas barunya atau Ormas-Ormas yang lainnya.

PENUTUP

Pengaturan Mengenai Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia masih mengandung masalah, baik dari sisi proses pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dari sisi substansi atau materi muatan. Secara formil, pembentukan Perppu Ormas ini tidak memenuhi persyaratan dalam Putusan MK No 138/PUUVII/2009. Sementara dari sisi substansi, Perppu Ormas yang telah disahkan menjadi UU Ormas

meniadakan proses persidangan dalam mekanisme pembubaran organisasi. Pengaturan pembubaran dalam UU Ormas sejatinya tidak sejalan dengan Pasal 22 ICCPR. Serta terdapat politik hukum dalam pembubaran ormas dimana tidak adanya pemberian ruang bagi anggota Ormas untuk membela diri terlebih dahulu melalui mekanisme peradilan yang independen, terbuka, dan tidak memihak.

Tantangan peluasan *Civic Space* di Indonesia dilihat dari permasalahan ketidakseimbangan hubungan antara pengaturan Ormas mulai dari perluasan definisi Ormas dengan organisasi masyarakat sipil lainnya, mekanisme pembubaran yang tidak sesuai dengan prinsip *due process of law*, dan tindakan pembatasan HAM yang masih represif dan masih terdapat kekosongan hukum mengenai penanganan dan pembinaan terhadap anggota Organisasi Kemasyarakatan yang dinyatakan sebagai organisasi terlarang sehingga mantan anggota Ormas ketika membentuk Ormas yang baru akan berpotensi untuk mengulangi pelanggarannya yang dapat menyebabkan ancaman keamanan dan ketertiban publik serta kesatuan bangsa. Sehingga, strategi penyelesaian masalah tersebut yakni berkaitan dengan evaluasi terhadap UU Ormas dan kebijakan dan/atau peraturan perundang-undangan turunan lainnya dengan memperhatikan ruang gerak masyarakat sipil.

Adapun saran yang dapat Penulis berikan melalui penelitian ini adalah 1) bagi pemerintah, perlu adanya pengkajian ulang mengenai aspek formulasi maupun politik hukum pengaturan Ormas di Indonesia sehingga dapat lebih sesuai dengan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia, demokrasi, dan negara hukum yang dianut Indonesia; dan 2) bagi Dewan Perwakilan Rakyat, agar dapat melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dengan memberikan pembatasan definisi Ormas dan ruang lingkupnya, mengubah ketentuan-ketentuan yang berpotensi menyempitkan ruang gerak kebebasan sipil, dan menyempurnakan aturan dengan penambahan aspek regulasi terhadap penanganan dan pembinaan terhadap anggota Organisasi Kemasyarakatan yang dinyatakan sebagai organisasi terlarang.

Daftar Pustaka

Admin, "Salah Kaprah Definisi Organisasi Masyarakat Sipil", ditulis pada 16 November 2021, https://pshk.or.id/aktivitas/salah-kaprah-definisi-organisasi-masyarakat-sipil/

Afifah, Wiwik. "Sistem Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan di Indonesia". *Jurnal Supremasi*. Vol. 8, No. 1 (2018): 27-49, https://doi.org/10.35457/supremasi.v8i1.396.

Amer, Nabih. "Analisis Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif Negara Hukum", *Jurnal Legalitas*, Vol. 13, No. 1 (2020):1-15, https://doi.org/10.33756/jelta.v13i01.5417.

Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2004.

Asshiddiqie, Jimly. *Kebebasan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press. 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2010.

Elnizar, Norman Edwin. "Perppu Ormas Dinilai Tidak Penuhi Syarat Kegentingan yang Memaksa", ditulis pada 13 Juli 2017, https://www.hukumonline.com/berita/a/perppu-ormas-dinilai-tidak-penuhi-syarat-kegentingan-yang-memaksa-lt5966c561b29b1/.

Fadli Afriandi dan Fachriza Ariyadi, "Pro Kontra Proses Pengesahan UU No. 16 tahun 2017, Serta Implementasi dan Implikasinya terhadap Organisasi Masyarakat", *As Siyasah*, Vol. 6, No. 1 (2021): 1-10, http://dx.doi.org/10.31602/as.v6i1.4311.

Fatiara, Nabilla. "FPI dan HTI, Ormas yang Dibubarkan di Era Pemerintahan Jokowi", ditulis pada 30 Desember 2020, https://kumparan.com/kumparannews/fpi-dan-hti-ormas-yang-dibubarkan-di-era-pemerintahan-jokowi-1usekNqvI3A/full.

Firosa, M. Asfa. "Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Perspektif Hak Kebebasan Berserikat Berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia", *Volksgeist,* Vol. 2, No. 2 (2019):147-162, https://doi.org/10.24090/volksgeist.v2i2.2884.

Hikam, Muhammad AS. *Demokratisasi dan Civil Society*. Jakarta: Pustaka LP3ES. 1999.

Ibrahim, M. Najib. "Hak Berserikat (Suatu Kajian Terhadap Pembekuan dan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 Tentang organisasi Kemasyarakatan)". Tesis, Universitas Indonesia, 2011.

International Center for Not-For-Profit Law, *Legal Frameworks for Civic Space – A Primer*. New York: The United Nations Development Programme. 2021.

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

Latipulhayat, Atip. "Due Process of Law". *Jurnal Ilmu Hukum Padjadjaran*. Vol. 4, No. 2 (2020):i-iv, https://doi.org/10.22304/pjih.v4n1.a0.

Maliki. "Implementasi Pembinaan Melalui Program Rehabilitasi dan Reintegrasi Sosial bagi Narapidana Terorisme". *Jurnal Magister Hukum Udayana*. Vol. 2, No. 2 (2013): 1-19. https://doi.org/10.24843/JMHU.2013.v02.i02.p06.

Marzuki, Kastolani. "Polda Jabar Proses Pengibaran Bendera Tauhid di MAN 1 Sukabumi", ditulis pada 25 Juli 2019, https://jabar.inews.id/berita/polda-jabar-proses-pengibaran-bendera-tauhid-di-man-1-sukabumi.

Nugroho, Eryanto. "Jangan Ormaskan" Sektor Masyarakat Sipil Indonesia, https://www.jentera.ac.id/publikasi/jangan-ormaskan-sektor-masyarakat-sipil-indonesia

Nugroho, Eryanto. "Sengkarut Hukum Pembubaran Ormas", ditulis pada 5 Januari 2021, https://www.hukumonline.com/berita/a/sengkarut-hukum-pembubaran-ormas-lt5ff3d06a60492/.

Rizki, Mochamad Januar. "Berbeda dengan Ormas, Pahami Pengertian Organisasi Masyarakat Sipil", ditulis pada 12 November 2021, https://www.hukumonline.com/berita/a/berbeda-dengan-ormas--pahami-pengertian-organisasi-masyarakat-sipil-lt618e4c0380908/?page=1

Safa'at, Muchammad Ali. *Pembubaran Partai Politik*. Jakarta: Raja Grafindo. 2021.

Soerjono dan Sri. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2007.

Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), *Laporan Studi: Pelindungan dan Peluasan Ruang Gerak Masyarakat Sipil (Civic Space): Menuju Perbaikan Kerangka Hukum untuk Kebebasan Berserikat dan Berkumpul, Berpendapat dan Berekspresi, serta Pelindungan Pembela HAM di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2022.

Tim KontraS, *#MenolakKalah: Merebut Kembali Ruang Kebebasan Sipil*. Jakarta: KontraS, 2022.

Trinanda, Desip. "Hak Asasi Manusia dan Perppu Ormas (Analisis

Perlindungan Hukum Perspektif Siyasah Syariyyah)". *Ijtihad*, Vol. 36, No. 2 (2020):91-112.

Tristia Tambun, Lenny. "Kemendagri Sebut Indonesia Miliki 512.997 Ormas", ditulis pada 6 Juni 2022, https://www.beritasatu.com/news/936043/kemendagri-sebut-indonesia-miliki-512997-ormas.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Usman Hamid dan Liam Gammona, "Jokowi Menciptakan Alat Represi", ditulis pada 24 Juli 2017, https://www.amnesty.id/jokowi-memberlakukan-peraturan-represif/.

Yuniarto, Bambang. Pendidikan Demokrasi dan Budaya Demokrasi Konstitusional. Yogyakarta: Deepublish. 2018.

Fenomena Eksistensi Transgender pada Media Sosial dalam Perspektif Kebebasan Berekspresi di Indonesia

Nur Aripkah
Khairunnisa Noor Asufie
Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

PENDAHULUAN

Era globalisasi menciptakan dunia tanpa batas yang di dukung dengan kemajuan teknologi informasi yang mampu melahirkan berbagai macam digital *platform*. Perkembangan zaman dari era *industry* 4.0 yang telah sampai pada era *society* 5.0 membuat berbagai hal mudah diakses melalui digital *platform* sosial media seperti *Instagram, Facebook, Twitter, Tiktok, Youtube*, dan aplikasi media sosial sejenisnya. Jumlah pengguna *Instagram* di Indonesia hingga April 2023 berdasarkan data Napoleon Cat terdapat 109,33 juta[1], pengguna *Tiktok* hingga April 2023 berjumlah 112,97 juta pengguna[2], pengguna *Facebook* hingga Januari 2023 berjumlah 119,9

1 Monavia Ayu Rizaty, *DataIndonesia.id.* May 2. Accessed June 30, 2023. https://dataindonesia.id/digital/detail/pengguna-instagram-di-indonesia-capai-1093-juta-per-april-2023. 2023.

2 Cindy Mutia Annur, *Katadata Media Network.* May 24. Accessed June 30, 2023. https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/24/pengguna-tiktok-di-indonesia-terbanyak-kedua-di-dunia-per-april-2023-nyaris-salip-as. 2023.

juta[3], dan pengguna *Youtube* hingga Januari 2023 mencapai 139 juta pengguna.[4] Berdasarkan data tersebut *platform* media sosial saat ini memiliki daya tarik bagi masyarakat sebagai pengguna sehingga memiliki kemampuan untuk memberikan pengaruh yang besar melalui *platform* media sosial.

Platform media sosial memberikan berbagai sajian berbagai konten yang mudah diakses oleh pengguna nya, baik dalam bentuk foto, video bahkan *live* sehingga pemilik akun dapat berinteraksi dengan para pemilik akun lainnya. Berbagai konten bebas tersebar dalam *platform* media sosial baik konten edukasi, konten hiburan serta konten yang bersifat positif lainnya dan tidak dapat dihindari juga konten yang bersifat negatif. *platform* media sosial menjadi sesuatu yang menjanjikan untuk seseorang berkarier melalui media ini yang lebih dikenal dengan *influencer* dengan berbagai konten yang mereka sajikan untuk menarik para pengguna *platform* media sosial untuk mengikuti akun mereka.

Fenomena yang beberapa tahun belakangan ini munculnya para *influencer transgender* yang aktif di *platform* media sosial. Sebelum lebih jauh membahas tentang *transgender* maka perlu memahami definisi dari *transgender* ini, *transgender* adalah terminologi yang merujuk pada identitas gender yang berbeda dan cenderung menyimpang dari jenis kelamin (*sex*) yang sifatnya *inherited* atau bawaan sejak manusia lahir.[5] *Transgender* adalah kondisi dimana seseorang merasa gender yang dimiliki pada saat lahir berbeda dengan identitas gender yang di rasakan, contoh sederhana yaitu, seorang yang terlahir sebagai laki-laki kemudian

3 Cindy Mutia Annur, *Katadata Media Network.* May 04. Accessed June 30, 2023. https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/04/jumlah-pengguna-facebook-di-indonesia-terbesar-ketiga-di-dunia-pada-awal-2023. 2023.

4 Cindy Mutia Annur, *Katadata Media Network.* February 28. Accessed June 30, 2023. https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/02/28/pengguna-youtube-di-indonesia-peringkat-keempat-terbanyak-di-dunia-pada-awal-2023. 2023.

5 Rahayu Irhami, M.Irfan Syaifuddin, Inggit Ayuning Pandini, Shuhita Endah Palupi. "Penutup Aurat bagi Perempuan Transgender dalam Hukum Islam." MEDIA SYARI'AH: Wahana Kajian Hukum Islam dan Pranata Sosial. 2020. hlm 172.

dia merasa bahwa dirinya adalah perempuan maka dia adalah wanita *transgender* begitupun sebaliknya. *Trangender* adalah istilah umum untuk orang-orang yang identitas gender, ekspresi gender, atau perilakunya tidak sesuai dengan yang biasanya diasosiasikan dengan jenis kelamin yang ditetapkan untuk mereka saat lahir.[6]

Fenomena *transgender* dalam *platform* media sosial dengan jutaan pengikut dimana mereka mengekspresikan diri mereka ke khalayak ramai tentang diri mereka dalam bentuk konten yang kebanyakan dari mereka menceritkan transformasi mereka untuk menjadi *transgender* dan berbagai konten lainnya, akan tetapi juga ada beberapa *influencer transgender* yang dalam kontennya tidak terlalu menampilkan perubahan mereka akan tetapi mengisi dengan konten edukasi seperti konten toturial make up, saran fashion, dan konten positif lainnya. Beberapa nama *transgender* yang terkenal dan mengikuti jutaan pengikut di media sosialnya seperti: Millen Cyrus, Lucinta Luna, Dena Rachman, Asha Smara Darra (Oscar Lawalata), Gebby Vesta, Stasya Bwarlele, Melly Bradley, dan Dinda Syarif. Beberapa dari penggiat *platform* media sosial juga memberikan label kepada diri mereka bukan sebagai *influencer* tapi *selebgram* (untuk yang aktif di *Instagram*) atau *selebtok* (untuk yang aktif di *tiktok*) atau *youtuber* (untuk yang aktif di *Youtube*). Keberadaan mereka dalam *platform* media sosial memberikan keresahan karena dapat memberikan pengaruh terhadap generasi muda untuk menjadi *transgender*, hal ini tentu bukan hal yang diharapkan. Keberadaan *transgender* di *platform* media sosial yang tidak terbatas dan tidak dapat dikendalikan.[7]

Keberadaan *transgender* di Indonesia sampai saat ini masih menjadi pro dan kontra dalam masyarakat, khususnya apabila membahas *transgender* dalam sudut pandang agama, dalam artikel ini penulis mem-

6 American Psychological Association. *American Psychological Association.* June 6. Accessed June 30, 2023. https://www-apa-org.translate.goog/topics/lgbtq/transgender-people-gender-identity-gender-expression?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc. 2023.

7 Febby Shafira Dhamayanti, "Pro-Kontra Terhadap Pandangan Mengenai LGBT Berdasarkan Perspektif HAM, Agama, dan Hukum di Indonesia" IPMHI Law Journal, 2022, hlm. 216.

berikan pandangan dari sudut pandang lain selain sudut pandang agama. Keberadaan *platform media sosial* menjadi wadah untuk para *transgender* mengekspresikan diri mereka disaat di dalam masyarakat mereka sulit mengekspresikan diri mereka karena masyarakat sulit menerima keberadaan mereka. Kebebasan berekspresi menjadi salah satu poin unggulan yang dilakukan yang dimanfaatkan untuk mereka sebagai *trangender* yang menajadi minoritas untuk mendapatkan hak-haknya.[8]

Sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945 dimuat dalam konstitusi mengenai kebebasan berekspresi dalam Pasal 28 kemudian saat ini dipertegas dalam Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan: "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat". Hak atas kebebasan berpendapat atau beropini dan kebebasan berekspresi adalah hak-hak asasi yang fundamental dan penting dalam negara yang demokratis. Kebebasan berpendapat dan berekspresi diperlukan untuk mewadahi ide, gagasan, pemikiran, sikap dan sebagainya serta penting untuk memastikan berjalannya proses-proses demokrasi, Hak-hak tersebut telah diakui dan dijamin dalam berbagai instrument HAM internasional dan nasional, termasuk diakui dan dijamin dalam Konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar 1945.[9]

Indonesia memiliki dasar negara yaitu Pancasila yang didalamnya terkandung nilai-nilai luhur dari bangsa Indonesia yang di amanatkan untuk diterapkan dalam kehidupan masyarakat. Pancasila menjadi dasar negara karena sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sampai hari ini masih dipegang teguh oleh masyarakat Indonesia sehingga nilai-nilai tersebut juga mempengaruhi kehidupan masyarakat. Fenomena seseorang yang menjadikan dirinya *transgender* tentu mendapatkan berbagai reaksi masyarakat. Nilai-nilai Pancasila yang telah tertanam sejak lama tentu memiliki singgungan

8 Amaliah Nurlaili, "Pro-Kontra Isu Transgender di Indonesia Melalui Meme Lucinta Luna dalam Akun Instagram Lucintaluna.fanbase." Repository UNAIR, 2019, hlm. 3.

9 Zainal Abidin, *DATUM.* Accessed June 30, 2023. https://akademi.datum.id/courses/kebebasan-berpendapat-dan-berekspresi/, 2019.

dengan kondisi demikian. Apabila di pandang dengan sudut pandang HAM maka seseorang yang memilih menjadi *transgender* hal tersebut menjadi bagian dari HAM yang dimiliki yang merupakan hak dasar.

Transgender di Indonesia yang kemudian aktif menggunakan *platform* media sosial untuk mengekspresikan dirinya tidak dapat dipungkiri pasti akan bersinggungan dengan nilai-nilai Pancasila, nilai-nilai kesusilaan, nilai-nilai yang lahir di masyarakat Indonesia yang telah ada sejak lama. Kebebasan berekspresi di Indonesia menjadi suatu hal yang menarik untuk dibahas ditambah dengan berkaitan dengan penggunaan *platform* media sosial yang dilakukan oleh para *transgender*. Pemaknaan yang beragam pada "kebebasan" yang ada di Indonesia berkaitan dengan HAM. Berkaitan dengan maraknya penggunaan *platform* media sosial sehingga perlunya suatu rumusan pemaknaan kebebasan berekspresi dalam media sosial khususnya untuk mereka yang menjadi *transgender* di Indonesia.

PEMBAHASAN

1. Fenomena *Transgender* Menjadi *Influencer* dalam *Platform* Media Sosial di Indonesia

Sebelum membahas mengenai *transgender*, maka perlu dipahami terlebih dahulu mengenai definisi dari *transgender*. The National Center for Transgender Equality mendefinisikan bahwa:

> "*transgender people as those who have a different gender identity to their assigned gender at birth. Some people may also use "trans" as a shortened version for transgender"* (Kuehnle 2021). Definisi lain mengenai *transgender* menyatakan bahwa: "*transgender is an umbrella term for persons whose gender identity or expression (masculine, feminine, other) is different from their sex (male, female) at brith. Gender identity refers to one's internal understanding of one's own gender, or the gender with which a person identifies. Gender expression is a term used to describe people's outward presentation of their gender. Gender identity and sexual orientation are different facets of identity. Everyone has a gender identity*

and a sexual orientation, but a person's gender does not determine a person's sexual orientation. Transgender people may identify as heterosexual, homosexual, bisexual, or none of the above."[10]

Berdasarkan definisi diatas maka penulis berpendapat definisi dari *transgender* adalah kondisi dimana seseorang yang terlahir dengan jenis kelamin laki-laki atau perempuan kemudian dia merasa jenis kelamin tersebut tidak sesuai dengan dirinya, maka dari itu kemudian dia mengubah dirinya dengan menjadi seorang *transgender*. *Transgender* tidak memiliki kaitan dengan orientasi seks seseorang, *transgender* lebih kepada seseorang yang merasa bahwa jenis kelamin yang dia miliki saat dia terlahir berbeda dengan yang dia rasakan dalam menjalani kehidupan. Pada beberapa kondisi memang ada seseorang yang terlahir *Intersex* atau secara umum dipahami dengan kelamin ganda karena suatu kondisi Kesehatan akan tetapi pada kondisi *transgender* dia terlahir dengan jenis kelamin yang jelas, sebagai contoh seseorang terlahir sebagai laki-laki kemudian sejak dia kecil merasa dirinya adalah perempuan sehingga dia akan melakukan perubahan baik dari segi penampilan sebagai perempuan hingga melakukan operasi perubahan jenis kelamin untuk menjadi *transgender* perempuan.

Transgender di Indonesia lebih dikenal dengan istilah waria atau wanita pria. Adapun julukan lainnya yaitu banci, namun penggunaan kata banci ini seringkali bermakna negatif di mata masyarakat. Pada orang-orang yang dianggap tidak berkonformitas berdasar jenis kelaminnya, maka muncullah stereotipe yang akhirnya dilekatkan pada komunitas atau kelompok mereka. Stereotipe tersebut biasanya berkaitan dengan sikap-sikap dan keyakinan-keyakinan, seperti ekspresi perasaan negatif, penunjukkan sikap bermusuhan atau perilaku diskeimiantif terhadap kelompok lain.[11]

10 Centers of Disease Control and Prevention. 2023. *Centers of Disease Control and Prevention*. April 17. Accessed June 30, 2023. https://www.cdc.gov/lgbthealth/transgender.htm.

11 Aulia Afniar R., "Representasi Transgender (LGBTQ) dalam Media Massa." Jurnal Spektrum Komunikasi, 2019, hlm. 42.

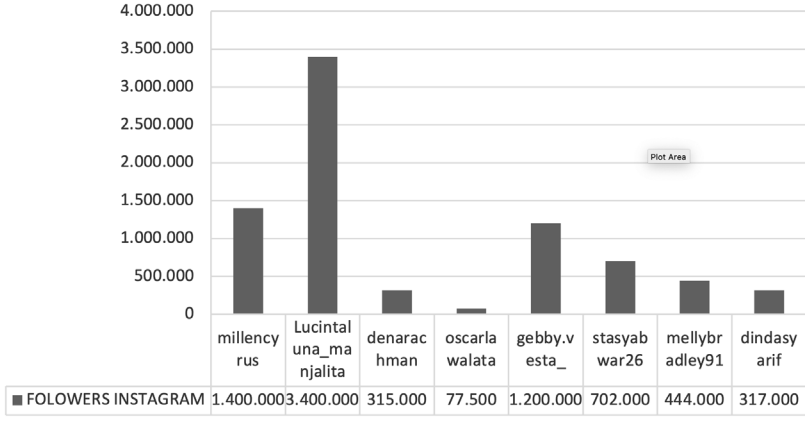
Kemajuan teknologi sehingga terciptanya berbagai aplikasi media sosial yang menarik untuk masyarakat menggunakannya. Pemberitaan di media massa atau media sosial dapat diibaratkan sebagai lingkaran yang berhubungan dengan sistem yang berkembang di masyarakat, aturan norma yang dianggap sebagai patokan arau interpretasi terhadap suatu fenomena.[12] Saat ini media sosial bukan hanya wadah untuk berbagi foto, video, dan pesan tapi juga menyediakan fitur live streaming sehingga para penggunanya dapat berinteraksi lebih dekat. Bahkan saat ini seseorang dapat menghasilkan uang dengan memanfaatkan *platform* media sosial yang dimiliki khususnya untuk mereka yang memiliki banyak pengikut atau biasanya disebut *followers*. Melalui *platform* media sosial *Instagram, Tiktok, Facebook* dan *Youtube* dapat mengambil *endorsement* produk-produk tertentu, atau mendapatkan *adsense* atau melakukan *live shopping* sehingga banyak orang tertarik menjadi *influencer*.

Keberadaan *transgender* di Indonesia masih sulit diterima dalam masyarakat, sedangkan dalam *platform* media sosial mereka bebas dapat berekspresi sampai mereka akif melakukan kegiatan di *platform* media sosial hingga menghasilkan uang. Salah satu WNI yang terlahir sebagai perempuan dan berkarier di Thailand Bernama Phurwaryne Keenan atau lebih dikenal Zee menjadi *transgender* menjadi seorang laki-laki dengan jumlah pengikut di *Instagram* sebanyak 449 ribu *follower* (Agus Ramadhan, 2023).[13] Berikut adalah beberapa *influencer transgender* Indonesia yang memiliki *followers* yang banyak pada akun *Instagram* dan telah mendapat *verified* (centang biru) pada akun *Instagram* nya, kebanyakan *transgender* di Indonesia adalah *transgender* perempuan.

Konten-konten yang mereka sajikan beragam, sebagian besar berupa foto dan video yang menarik untuk *feed Instagram*, kemudian aktif posting *Instagram story* yang berisikan kegiatan mereka sehari-hari dan

12 Anindita Ayu Pradipta Yudah, "Representasi Transgender dan Transeksual dalam Pemberitaan di Media Massa: Sebuah Tinjauan Analisis Wacana Kritis." Jurnal Kriminologi Indonesia, 2013, hlm. 42.

13 Agus Ramadhan. *Serambinews.com.* Maret 13. Accessed June 30, 2023. https://aceh.tribunnews.com/2023/03/13/terlahir-wanita-kini-mengubah-diri-jadi-pria-inilah-sosok-zee-asal-medan-yang-jadi-artis-thailand. 2023.



Sumber: Data yang diolah dari melihat *followers Instagram*

juga *endorsement*. Awal keberadaan mereka pada *platform digital* membagikan tentang bagaimana perjalanan mereka menjadi *transgender*. Beberapa dari nama tersebut memiliki prestasi mewakili Indonesia dalam ajang Miss Internasional Queen yang merupakan kontes terbesar bagi wanita *transgender* di seluruh dunia yaitu Dinda Syarif (*Best National Costume, Miss International Queen 2018*), Gebby Vesta (*Miss Congeniality Miss International Queen 2020),* Millen Cyrus (*Miss International Queen 2023*). Selain itu Dena Rachman dan Oscar Lawalata juga aktif dalam dunia fashion sebagai desainer.

Beberapa nama tersebut adalah hanya sebagian kecil dari *transgender* yang aktif dalam *platform* media sosial yang terkenal secara luas, memiliki eksistensi dan memiliki jutaan *followers* yang setia mengikuti mereka di setiap akun *platform* media sosialnya. Tidak dapat dipungkiri masih banyak *influencer tramsgender* lainnya yang juga aktif di media sosial dengan berbagai konten dan juga memiliki *followers* meskipun tidak sebanyak beberapa nama yang telah disebutkan diatas.

Fenomena *transgender* yang ada di *platform* media sosial ini juga memiliki sisi lain, dimana pernah dalam satu *podcast* yang dilakukan oleh Dedy Corbuzier yang menyatakan: *"ada beberapa orang yang demi mendapat perhatian dan popularitas mau mengubah dirinya dengan pesona (bergaya, bertindak, mencitrakan) dirinya seperti seorang waria"*. Hal yang

disampaikan tersebut dapat dibuktikan pada saat kita melihat di *platform* media sosial, banyaknya para laki-laki yang bergaya seperti perempuan atau sebaliknya sehingga mendapat perhatian lebih, perhatian ini bisa berupa tanggapan positif atau lebih sering berupa hujatan kebenciaan. Kondisi yang demikian menjadikan adanya suatu perspektif yang ada, dimana sebelumnya orang malu apabila menjadi *transgender* akan tetapi sekarang hal tersebut bisa dijadikan langkah menjadi terkenal.

Berdasarkan fenomena *transgender* yang ada di *platform* media sosial yang diungkapkan diatas, maka dapat ditarik suatu hal bahwa mereka yang menjadi *influencer* di *platform* media sosial yang memang benar-benar adalah seorang *transgender* yang dalam perjalanannya mereka merasa jenis kelamin pada saat terlahir kedunia tidak cocok dengan kepribadian atau dirinya saat menjalani kehidupan dan seorang yang hanya menggunakan "*pesona"* sebagai *transgender* padahal kondisinya mereka menerima jenis kelamin saat dia lahir perubahan yang terjadi hanya karena kebutuhan tertentu.

Perubahan seseorang menjadi *transgender* berdasarkan kondisi yang diamati di *platform* media sosial di Indonesia, seseorang menjadi *transgender* dapat disebabkan karena dua faktor, yaitu: *pertama*, kondisi alami dari dalam diri sesorang tersebut seperti kondisi medis yang memiliki kelamin ganda atau sejak dari kecil secara psikologis menjadi sebaliknya dari jenis kelamin dia terlahir sehingga merasa "terjebak" dalam tubuh yang salah; *kedua*; faktor lingkungan yang mempengaruhi sehingga dia memilih menjadi *transgender*. Sedangkan untuk mereka yang hanya menggunakan "pesona" sebagai *transgender* padahal dia tidak mengalami hal-hal yang menjadi sebab menjadi *transgender*, maka dia tidak masuk dalam kategori menjadi seorang *transgender*.[14]

Salah satu indikator yang berpengaruh terkait dengan ketersedian konten yang baik dan prestasi dari para *transgender* yang aktif di *platform* media sosial adalah faktor dari pendidikan (Havivi & Lani, 2017),[15]

14 Barmawi dan Miftahus Silmi. "Identifikasi Penyebab Transgender Pada Waria di Banda Aceh. "Jurnal Psikoislamedia, 2016, hlm. 378.

15 Havifi dan Oktri Permata Lani. "Konten LGBT Pada Instagram dan Persepsi

akan tetapi menurut penulis penggunaan indikator ini diperlukan pengkajian lebih lanjut. Akan tetapi, apabila dilihat dengan mengamati di *platform* media sosial para *influencer transgender* ini, pada mereka yang memiliki pendidikan yang baik dan mumpuni maka mereka memiliki *value* diri sehingga mereka cenderung memberikan *influence* yang baik, sehingga masyarakat mampu mengenyampingkan perubahan mereka sebagai *transgender*.

Kultur di Indonesia yang masih kental dengan hal-hal yang bersifat agamis serta nilai-nilai luhur kehidupan (termuat dalam nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai yang tumbuh di masyarakat) mengangap apa yang dilakukan oleh mereka para *transgender* merupakan suatu kesalahan atau aib tersendiri. Sedangkan apabila dilihat dari sisi HAM, keputusan seseorang menjadi seorang *transgender* merupakan bagian dari hak dasar manusia yang mereka miliki dan bebas dilakukan tanpa harus memerlukan persetujuan orang lain. Sebagai makhluk sosial yang berinteraksi dengan orang lain, kondisi perubahan yang sulit diterima ini menjadi suatu permasalahan. Kondisi yang demikian memberikan gambaran bahwa "kebebasan" yang dimaksud bukan dalam artian "kebebasan" yang sebenarnya.

2. Rumusan Kebebasan Berekspresi di Media Sosial oleh *Transgender*

Kebebasan berekspresi memiliki sejarah yang sangat panjang, terbentuk dari perkembangan politik, ekonomi, dan sangat terpengaruh dari perubahan teknologi, dimulai dari penemuan mesin cetak sampai siaran radio kepada teknologi digital. Pesatnya perubahan gelombang dalam kerangka komunikasi dan layanan, kemudian muncul isu-isu terkait sebagai bagaimana cara terbaik untuk mengartikulasi nilai kebebasan berekspresi dan melindungi tiap individu dari pembatasan ha katas kebebasan berekspresi yang tidak wajar.[16]

Kelompok Usia Muda Kota Bukittinggi Dalam Berperilaku." Jurnal Ranah Komunikasi, 2017, hlm. 4.

16 Denindah Olivia, "Hakikat Kebebasan Berekspresi Dalam Perspektif Hukum Hak

Kebebasan berekspresi dan mengemukakan pendapat merupakan salah satu kategori dari HAM yang utama. Hak ini termasuk dalam kategori HAM yang pertama, yang dapat ditemui dalam salah satu dokumen HAM acuan tertua, seperti *Frech Declaration of The Rights of Man and Citizen of 1789 (art.11)*. Meskipun hak kebebasan berekspresi dianggap tidak sefundamental hak atas hidup, hak beragama dan berkeyakinan, hak bebas dari penyiksaan, dan masih dimungkinkan untuk diderogasi, hak ini selalu menjadi pengawal utama hak-hak dasar manusia.[17]

Pesatnya perkembangan teknologi kemudian memberikan pengaruh yang signigfikan pada perkembangan dalam media sosial merupakan tantangan yang cukup nyata bagi negara. Satu sisi negara memiliki tanggung jawab untuk memberikan jaminan atas kebebasan berekspresi dari warga negaranya, sedangkan di sisi lain negara juga melindungi kepentingan warga negara agar hak-haknya sebagai warga negara tidak terlanggar.[18]

Kehadiran media soaial sebagai bagian dari perkembangan teknologi telah membuka cakrawala baru dalam kehidupan manusia. Dengan adanya media sosial semakin membuka ruang informasi dan komunikasi yang dapat menembus batas-batas antar negara sehingga dapat membentuk dunia tanpa batas. Hal yang seringkali menimbulkan masalah ketika adanya perbedaan persepsi terkait dengan pennyampaian kebebasan berekspresi khususnya di media sosial.

Kebebasan berekspresi dan berpendapat menjadi penting untuk mendapat perlindungan berdasarkan kepada beberapa hal, yaitu:[19]

Asasi Manusia." RIO Law Jurnal, 2020, hlm. 1.

17 Della Luysky Selian dan Cairin Melina. "Kebebasan Berekspresi di Era Demokrasi: Catatan Penegakan Hak Asasi Manusia." Journal Unnes, 2018, hlm. 197.

18 Nurlatifah Mufti. "Ancaman Kebebasab Berekspresu Di Media Sosial." 2016, hlm. 11.

19 Komnasham. 2020. "Komnasham.go.id." *Komnasham.* 09 25. Accessed 06 30, 2023. https://www.komnasham.go.id/files/1604630519snp-kebebasan-berekspresi-dan--$SF7YZ0Z.pdf.

a. Salah satu tujuan dari negara demokrasi adalah membentuk situasi perlindungan dan penegakan HAM. Hal ini tercermin dalam Deklarasi Universal HAM Pasal 21 ayat (3):
b. "Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintahm kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara".
c. Kebebasan berpendapat dan berekspresi merupakan salah satu aspek penting demokrasi. Negara yang demokratis tercermin dari adanya perlindungan terhadap kebebasan berkumpul, mengemukakan pendapat, dan diskusi terbuka. Sebagai negara dengan kedaulatan yang berada di tangan rakyat, perlindungan terhadap kebebasan berekspresi dan berpendapat dapat mendukung pengawasan, kritik, dan saran terhadap penyelenggaraan pemerintahan.
d. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratus, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati Nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan HAM yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
e. Kebebasan berekspresi memerlukan jaminan perlindungan hak memperoleh informasi yang merupakan HAM dan keterbukaan informasi publik, yang merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik.

Kebebasan berekspresi dan berpendapat adalah hak dan kebebasan dasar yang bersifat universal. Pasal 1 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan *"semua orang dilahirkan merdeka dan mempuyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan hati Nurani dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam persaudaraan"*. Salah satu univer-

salitas kebebasan ekspresi diatur dalam Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, menyatakan: *"setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apa pun dengan tidak memandang batas-batas"*.

Termuat dalam Resolusi Majelis Umum PBB 48/121 tentang Deklarasi Vienna menyatakan:

> "semua negara memiliki kewajiban melakukan penghormatan universal atas, dan kepatuhan serta perlindungan terhadap, semua hak asasi manusia dan kebebasan mendasar untuk semua sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa instrument lainnya berkaitan dengan hak asasi manusia, dan hukum internasional. Sifat universal dari hak kebebasan ini adalah pasti";
>
> "Komunitas Internasional masyarakat harus memperlakukan hak asasi manusia secara global dengan cara yang adil dan setara, dengan pijakan yang sama, dan dengan penekanan yang sama".

Pengaturan HAM di Indonesia di muat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya dalam Pasal 28 dan Pasal 28 E ayat (3). Pengaturan tentang HAM juga diatur dalam TAP MPR No.XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia. Ada dua undang-undang yang menjadi landasan perlindungan dan pengakkan HAM di Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Selain dalam pengaturan-pengaturan tersebut, berkaitan HAM juga dimuat dalam Pancasila yang kemudian di ekstraksi menjadi Butir-Butir Pancasila.

Butir-Butir Pancasila adalah pedoman penghayatan dan pengamalannya yang didalamnya juga memuat butir-butir yang berkaitan dengan hak kebebasan berekspresi. Berikut adalah butir-butir Pancasila yang berkaitan dengan hak kebebasan berekspresi, yaitu:

a. Mengakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. (Sila kedua)
b. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit dan sebagainya. (Sila kedua)
c. Mengembangkan sikap saling tenggang rasa dan tepa selira. (Sila kedua)
d. Mengembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain. (Sila kedua)
e. Menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusian. (Sila kedua)
f. Sebagai warga negara dan warga masyarakat, setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama. (sila keempat)
g. Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain. (sila keempat)
h. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama (sila kelima)
i. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban. (sila kelima)
j. Menghormati hak orang lain. (sila kelima)

Nilai-nilai Pancasila yang terkandung dalam setiap butirnya mencerminkan kekayaan budaya serta adat istiadat bangsa. Hal demikian dikarenakan Pancasila telah mencakup keberagaman aspek didalamnya, seperti agama, suku, golongan, dan lainnya.[20]

Selain nilai-nilai Pancasila yang hidup ditengah masyarakat Indonesia ada nilai-nilai yang juga tumbuh dalam masyarakat yang juga melekat kuat dipatuhi yaitu nilai-nilai yang lahir dari kebiasaan atau norma kesusilaan. Norma kesusilaan adalah peraturan sosial yang berasal dari hati Nurani yang menghasilkan perilaku atau akhlak, sehingga

20 Amalya Salsa Saparina dan Dinie Anggraeni Dewi, "Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Melalui Praktik Kebebasan Berpendapat di Indonesia." Jurpis: Jurnal Pendidikan Ilmu Sosial, 2021, hlm. 51.

seseorang dapat membedakan sesuatu yang dianggap baik dan sesuatu yang dianggap buruk, norma kesusilaan termasuk dalam norma tidak tertulis, tetapi dilakukan karena berdasarkan hati nurani.[21]

Jauh sebelum beberapa nama-nama *transgender* yang telah disebutkan diatas dalam pembahasan ini ada *transgender* yang merupakan *public figure* yang menggemparkan negara ini karena keputusannya untuk mengubah dirinya yang sebelumnya seorang laki-laki menjadi perempuan, orang tersebut adalah Dorce Gamalama. Dorce Gamalama terlahir dengan nama Dedi Yuliardi Ahadi pada tahun 1963 kemudian pada tahun 1983 melakukan operasi menganti kelamin di Surabaya.[22]

Beberapa tahun yang lalu juga seorang mantan artis cilik bernama Renaldy yang memutuskan menjadi *transgender* dan mengganti Namanya menjadi Dena Rachman. Dena Rachman saat ini berprofesi sebagai desainer dan saat ini aktif memperjuangkan hak-hak perempuan. Desainer lain yang juga memutuskan untuk menjadi *transgender* adalah Oscar Lawata yang mengganti namanya menjadi Asha Smara Darra. Beberapa dari *transgender* di Indonesia juga menjadi perwakilan dalam ajang bergensi Internasional yaitu *Miss Queen Internasional* yaitu Dinda Syarif, Gebby Vesta, dan Millen Cyrus.

Tahun 2018 masyarakat Indonesia kembali di gemparkan dengan Lucinta Luna yang awalnya mengaku sebagai perempuan ternyata merupakan seorang *transgender* dengan nama asli Muhammad Fatah. Lucinta Luna melakukan berbagai operasi plastik agar penampilannya menjadi perempuan sampai dengan melakukan operasi kelamin untuk menjadi perempuan. Sebagai *transgender* yang aktif dalam *platform* media sosial Lucinta Luna senang membagikan berbagai konten yang kebanyakan menampilkan penampilannya yang terbuka dan tidak jarang tutur kata yang kurang baik sedangkan dia memiliki jutaan *followers* di media sosialnya.

21 Ali Naufal Dahbul, *Repository UMM.* Desember 30. Accessed June 30, 2023. https://etd.umm.ac.id/id/eprint/3628/1/Pendahuluan.pdf. 2021.

22 Republika. February 16. Accessed June 30, 2023. https://ameera.republika.co.id/berita//r7du3z1224000/5-kisah-hidup-dorce-gamalama-dari-transgender-hingga-alami-kdrt? 2022.

Makna dari kebebasan berekspresi perlu dibahas lebih dalam, khususnya makna kebebasan berekspresi yang sepatutnya dilakukan dalam *platform* media sosial. Pemaknaan kata kebebasan yang berasal dari kata "bebas" menurut KBBI adalah lepas sama sekali (tidak terhalang, terganggung dan sebagainya sehingga dapat bergerak, berbicara, berbuat, dan sebagainya dengan leluasa).

Kebebasan berpendapat dan berekspresi bukan berarti memberikan ruang sebebas-bebasnya, ada batasan yang sudah ditentukan. Instrumen internasional memberikan beberapa ketentuan tentang bentuk kebebasan berpendapat dan berekspresi yang bisa dibatasi. Pembatasan ini berlaku, karena kebebasan berpendapat dan berekspresi adalah tidak termasuk ke dalam hak yang bersifat bisa dibatasi atau dalam istilah instrumen internasional "*derogable*". Batasan tersebut tertuang di DUHAM Pasal 29 disebutkan batasan kebebasan itu "*Prescribed by law*" yang berarti ditetapkan undang-undang yang bertujuan menghormati hak orang lain, memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum, dan juga tidak boleh bertentangan dengan tujuan dan prinsip PBB.[23]

ICCPR Pasal 19, poin 3 menyebutkan bahwa kebebasan berpendapat dan berekspresi itu harus menghormati hak atau nama baik orang lain dan tidak memberikan ancaman terhadap keamanan nasional, ketertiban, kesehatan, dan moral umum. Ketentuan dari instrumen-instrumen internasional tersebut tegas menetapkan bahwa kebebasan berpendapat dan berekspresi itu sebagai "*derogable rights*" yaitu hak yang bisa dibatasi atau dikurangi. Lebih lanjut ICCPR pasal 20 menyatakan;

a. Segala propaganda untuk perang harus dilarang oleh hukum.
b. Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk me-

23 Marwandianto dan Hilmi Ardani Nasution, "Hak Atas Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi Dalam Koridor Penerapan Pasal 310 dan 311 KUHP." Jurnal HAM, 2020, hlm. 4.

> lakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.

Pembatasan memang diatur tetapi bukan untuk mengekang kebebasan berekspresi dan berpendapat, namun tujuannya untuk mengatur agar kebebasan tersebut berjalan dengan tanggung jawab. Pembatasan yang dibolehkan dalam instrumen hukum internasional harus diuji dalam metode yang disebut dengan uji tiga rangkai (*three part test*) yaitu (1) pembatasan harus dilakukan hanya melalui undang-undang; (2) pembatasan hanya diperkenankan terhadap tujuan yang sah yang telah disebutkan dalam Pasal 19 Ayat (3) ICCPR; dan (3) pembatasan tersebut benar-benar diperlakukan untuk menjamin dan melindungi tujuan yang sah tersebut.[24]

Penerapan nilai-nilai HAM di Indonesia tidak dapat dipungkiri mestinya sejalan dengan nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai yang tumbuh didalam masyarakat. Pemaknaan kebebasan berekspresi dalam HAM kembali harus disesuaikan dengan nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat Indonesia. Kekuatan kepatuhan atas nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat di Indonesia memiliki kekuatan dan masyarakat akan mematuhi nilai-nilai tersebut, yang apabila dilanggar maka sanksi sosial yang akan bekerja, sedangkan dalam masyarakat Indonesia sanksi sosial merupakan sesuatu yang berat.

Pemaknaan kebebasan yang dipahami oleh setiap orang tentu berbeda, apabila mengambil pemahaman dari asal kata "bebas" sendiri yang memiliki artian tanpa batas sedangkan apabila dikaji lagi makna "kebebasan" dalam HAM yang diterapkan di Indonesia akan tidak sejalan dengan pemaknaan kata bebas tersebut. Pemaknaan "kebebasan berekspresi" di Indonesia memberikan kebebasan kepada seseorang sebagai manusia sebagai bagian dari hak dasar yang dimilikinya akan tetapi sebagai Warga Negara Indonesia dan sebagai bagian dari ma-

24 ELSAM-Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. "Pidana Penghinaan Adalah Pembatasan Kemerdekaan Berpendapat Yang Inskonstitusional". Jakarta: ELSAM. 2010.

syarakat Indonesia kebebesan ini memiliki batasan, batasan ini tidak tertulis dengan jelas dalam aturan akan tetapi berkaitan dengan nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai yang tumbuh di masyarakat.

Rumusan kebebasan berekspresi di Indonesia maka menurut penulis kebebasan berekspresi diberikan seluas-luasnya kepada seseorang untuk mengekspresikan dirinya karena hal tersebut merupakan suatu hak dasar dari manusia dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun juga. Kebebasan berekspresi mendapatkan porsi kebebasan yang seharusnya tidak terbatas tapi apabila dikaji dengan nilai-nilai yang ada dalam butir-butir Pancasila penulis berpendapat bukan menjadi batasan dalam artian mengurangi nilai dari "kebebasan" tapi menjadi penyaring atau bagian dari pertimbangan yang dilakukan seseorang apabila menggunakan hak kebebasan berekspresi agar tidak melanggar nilai-nilai yang tumbuh dalam masyarakat Indonesia. Secara singkat dipahami "kebebasan berekspresi" di Indonesia terbatas tapi tidak membatasi kebebasan berekspresi pada esensi seharusnya.

Berkaitan dengan kebebasan berekspresi dalam *platform* media sosial, di Indonesia berkaitan dengan media elektronik diatur melalui peraturan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik selanjutnya akan disebut dengan UU ITE. Eksistensi UU ITE yang memiliki tujuan untuk memberikan regulasi perkembangan teknologi informasi justru dinilai menjadi ancaman baru bagi kebebasan berinternet masyarakat Indonesia. Indeks kebebasan berinternet di Indonesia terus menurun sejak lima tahun dan pada tahun 2020 ini Indonesia mendapatkan skro 49 dari skala 100 yang menjadikan Indonesia masuk dalam kategori *partly free* atau bebas sebagian (Aqil 2022). Kondisi yang demikian menyatakan "kebebasan berekspresi" di Indonesia memang tidak bisa benar-benar hakikat sebebas-bebasnya. Kebebasan berekspresi menjadi hak akan tetapi tetap harus memiliki batasan untuk meungkapkan bentuk ekspresi tersebut.

Kebebasan berekspresi pada *platform* media sosial yang dilakukan oleh para *influencer transgender*, sebagai seorang manusia mereka mendapatkan hak kebebasan berekspresi karena bagian dari hak dasar

manusia terlepas dari pilihan mereka menjadi seorang *transgender*. Sebagai seorang *transgender* mereka memiliki hak untuk mengekspresikan dirinya di dalam *platform* media sosial yang dimilikinya, membagikan berbagai konten yang merupakan bagian dari ekspresi diri, tidak akan mempengaruhi berkurangnya hak kebebesan berekspresinya dengan pilihan menjadi seorang *transgender*. Kebebasan berekspresi dalam media sosial memang ada pengaturan dalam UU ITE akan tetapi lebih baiknya ada bentuk kode etik dalam bermedia sosial meskipun saat ini sering diadakan sosialisasi tentang literasi digital.

Platform media sosial menjadi wadah yang bebas untuk mengekspresikan diri, apalagi bagi mereka *transgender* yang dalam kehidupan kenyataannya memiliki ruang terbatas, khususnya di Indonesia karena keberadaan *transgender* di Indonesia menjadi pro dan kontra. Mungkin kebebasan berekspresi yang akan didapatkan oleh seorang *transgender* di Indonesia akan berbeda porsinya dengan *transgender* yang berada di negara lain yang telah menerima dengan keberadaan mereka. Nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai yang tumbuh di masyarakat Indonesia memiliki kekuatan yang luar biasa dalam mempengaruhi pemikiran masyarakat dan akan terus dipegang teguh. Fenomena kehadiran *transgender* di *platform* media sosial di Indonesia tidak dapat dihindari, perlu di garis bawahi para *transgender* yang aktif bersosial media harus memahami dan mematuhi nilai-nilai bangsa Indonesia.

PENUTUP

Fenomena *transgender* menjadi *influencer* dalam *platform* media sosial di Indonesia yang memiliki jutaan *followers* merupakan fenomena yang menuai pro dan kontra di tengah-tengah masyarakat. Di satu sisi, di *platform* media sosial memberikan mereka ruang untuk berkreasi serta berekspresi dan seringkali juga mereka mendapat reaksi yang positif dari *followers* mereka, namun di sisi lain kerap kali juga mereka mendapatkan respon yang negatif baik di dunia maya maupun di kehidupan nyata yang dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai atau budaya ketimuran masyarakat Indonesia. Rumusan kebebasan berekspresi di

media sosial oleh transgender ini masih menuai pertanyaan dan problematik, kebebasan yang di anut Indonesia bukanlah kebebasan tanpa batas, melainkan kebebasan tersebut dibatasi oleh norma-norma atau nilai-nilai yang berlaku di tengah-tengah masyarakat. Sulit untuk memberikan ukuran sejauh mana sebenarnya kebebasan berekspresi di media sosial tersebut oleh *transgender*. Kebebasan berekspresi di Indonesia khususnya bagi *transgender* diberikan sesuai haknya sebagai hak dasar manusia sebagai bagian dari HAM akan tetapi tetap tidak mengenyampingkan nilai-nilai Pancasila dan nilai-nilai yang tumbuh di dalam masyarakat.

Berdasarkan beberapa pembahasan sebelumnya, maka Penulis merekomendasikan diperlukan suatu regulasi untuk mengatur sejauh mana kebebasan berekpresi oleh *transgender* di media sosial, namun tidak diskriminatif. Selain regulasi juga diperlukan sesuatu semacam kode etik tata perilaku dalam bermedia sosial dan pemanfaatan media internet. Menurut Penulis diperlukan penelitian lebih lanjut untuk membahas hal demikian.

Daftar Pustaka

Abidin, Zainal. *DATUM.* Accessed June 30, 2023. https://akademi.datum.id/courses/kebebasan-berpendapat-dan-berekspresi/. 2019.

Afniar R, Aulia. "Representasi Transgender (LGBTQ) dalam Media Massa." Jurnal Spektrum Komunikasi. 2019.

Agus Ramadhan. *Serambinews.com.* Maret 13. Accessed June 30, 2023. https://aceh.tribunnews.com/2023/03/13/terlahir-wanita-kini-mengubah-diri-jadi-pria-inilah-sosok-zee-asal-medan-yang-jadi-artis-thailand. 2023.

American Psychological Association. *American Psychological Association.* June 6. Accessed June 30, 2023. https://www-apa-org.translate.goog/topics/lgbtq/transgender-people-gender-identity-gender-expression?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc. 2023.

Annur, Cindy Mutia. *Katadata Media Network.* February 28. Accessed June 30, 2023. https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/02/28/pengguna-youtube-di-indonesia-peringkat-keempat-terbanyak-di-dunia-pada-awal-2023. 2023.

Annur, Cindy Mutia. *Katadata Media Network.* May 04. Accessed June 30, 2023. https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/04/jumlah-pengguna-facebook-di-indonesia-terbesar-ketiga-di-dunia-pada-awal-2023. 2023.

Annur, Cindy Mutia. *Katadata Media Network.* May 24. Accessed June 30, 2023. https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/05/24/pengguna-tiktok-di-indonesia-terbanyak-kedua-di-dunia-per-april-2023-nyaris-salip-as. 2023.

Aqil, Miranda Lutfi Nasution dan Nabil Abduh. "UU ITE: Antara Kebijakan Kontrol dan Ancaman Kebebasan Berinternet." *Recht Studiosum Law Review.* 2022.

Ayu Pradipta Yudah, Anindita. "Representasi Transgender dan Transeksual dalam Pemberitaan di Media Massa: Sebuah Tinjauan Analisis Wacana Kritis." Jurnal Kriminologi Indonesia. 2013.

Barmawi, Miftahus Silmi. "Identifikasi Penyebab Transgender Pada Waria Di Banda Aceh."Jurnal Psikoislamedia. 2016.

Centers of Disease Control and Prevention. *Centers of Disease Control and Prevention.* April 17. Accessed June 30, 2023. https://www.cdc.gov/

lgbthealth/transgender.htm. 2023.
Dahbul, Ali Naufal. *Repository UMM.* Desember 30. Accessed June 30, 2023. https://etd.umm.ac.id/id/eprint/3628/1/Pendahuluan.pdf. 2021.
Della Luysky Selian, Cairin Melina. "Kebebasan Berekspresi di Era Demokrasi: Catatan Penegakan Hak Asasi Manusia." Journal Unnes. 2018.
Dhamayanti, Febby Shafira." Pro-Kontra Terhadap Pandangan Mengenai LGBT Berdasarkan Perspektif HAM, Agama, dan Hukum di Indonesia." IPMHI Law Journal.
ELSAM-Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. *Pidana Penghinaan Adalah Pembatasan Kemerdekaan Berpendapat Yang Inskonstitusional.* Jakarta: ELSAM. 2010.
Havifi, Oktri Permata Lani. "Konten Lgbt Pada Instagram Dan Persepsi Kelompok Usia Muda Kota Bukittinggi Dalam Berprilaku." Jurnal Ranah Komuninakasi. 2017.
KBBI. n.d. *KAMUS BESAR BAHASA INDONESIA (KBBI) ONLINE/ DARING.* Accessed JUNE 30, 2023. https://kbbi.web.id/bebas.
Komnasham. "Komnasham.go.id." *Komnasham.* 09 25. Accessed 06 30, 2023. https://www.komnasham.go.id/files/1604630519snp-kebebasan-berekspresi-dan--$SF7YZ0Z.pdf. 2020.
Kuehnle, Francis. *Medical News Today.* September 24. Accessed June 30, 2023. https://www.medicalnewstoday.com/articles/what-is-transgender. 2021.
Marwandianto, and Hilmi Ardani Nasution. "Hak Atas Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi Dalam Koridor Penerapan Pasal 310 dan 311 KUHP." Jurnal HAM. 2020.
Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum.* Bandung: Citra Aditya Bakti. 2004.
Nurlaili, Amaliah. "Pro-Kontra Isu Transgender di Indonesia Melalui Meme Lucinta Luna dalam Akun Instagram Lucintaluna.fanbase." Repository UNAIR. 2019.
Nurlatifah, Mufti. "Ancaman Kebebasab Berekspresu Di Media Sosial". 2016.
Olivia, Denindah. "Hakikat Kebebasan Berekspresi Dalam Perspektif Hukum Hak Asasi Manusia." RIO Law Jurnal. 2020.
Rahayu Irhami, M.Irfan Syaifuddin, Inggit Ayuning Pandini, Shuhita Endah Palupi. "Penutup Aurat bagi Perempuan Transgender dalam Hukum Islam." MEDIA SYARI'AH: Wahana Kajian Hukum Islam dan Pranata Sosial. 2020.
Republika. February 16. Accessed June 30, 2023. https://ameera.republika.co.id/berita//r7du3z1224000/5-kisah-hidup-dorce-gamalama-dari-transgender-hingga-alami-kdrt? 2022.
Rizaty, Monavia Ayu. *DataIndonesia.id.* May 2. Accessed June 30, 2023.

https://dataindonesia.id/digital/detail/pengguna-instagram-di-indonesia-capai-1093-juta-per-april-2023. 2023.

Salsa Saparina, Amalya, Dinie Anggraeni Dewi. "Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Melalui Praktik Kebebasan Berpendapat di Indonesia." Jurpis: Jurnal Pendidikan Ilmu Sosial. 2021.

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum Dalam Praktek.* Jakarta: Sinar Grafika. 2002.

Wikipedia. Accessed September, 2023. https://en.wikipedia.org/wiki/Legal_status_of_transgender_people 2023.

Meninjau Kembali Konsep Moderasi Beragama

Sulitnya Mendirikan Rumah Ibadah di Indonesia

Ronaa Nisa'us Sholikhah
Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII)

PENDAHULUAN

Istilah moderasi tidak jauh dari ajaran agama bahkan tidak bisa dipisahkan. Hampir setiap agama mengajarkan tentang keadilan, toleransi, dan kerjasama. Maka, sudah seharusnya umat beragama mengambil sikap menengah atau moderat.[1] Selanjutnya, sikap tersebut perlu diperkuat melalui ajaran agama agar dapat diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari.[2] Penguatan ajaran moderasi beragama tentu penting untuk diterapkan guna membantu kaum minoritas mendapatkan haknya untuk membangun rumah ibadah di lingkungannya masing-masing. Namun, hingga saat ini kaum minoritas tersebut masih terhalang oleh regulasi

1 Khairan M. Arif, "Concept and implementation of religious moderation in Indonesia." *Al-Risalah: Jurnal Studi Agama Dan Pemikiran Islam* 12, no. 1 (2021): 90-106.

2 Arifinsyah, Safria Andy, and Agusman Damanik. "The urgency of religious moderation in preventing radicalism in Indonesia." *ESENSIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin* 21, no. 1 (2020): 91-108.

yang memberatkan mereka. Peraturan pendirian rumah ibadah berimplikasi pada disharmonisasi sosial.[3] Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) mencatat sepanjang 2017-2019 terdapat 23 laporan pelanggaran kebebasan beragama. Setara Institute juga menemukan bahwa ada kenaikan tren palanggaran kasus kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB) pada tahun 2022. Yakni, ada 50 tempat ibadah yang mengalami gangguan, di antaranya 21 gereja (18 gereja Protestan dan 3 gereja Katolik), 16 masjid, 6 Wihara, 4 Musala, 2 Pura, dan 1 tempat ibadah penghayat kepercayaan.[4]

Sebenarnya, pemerintah telah mengatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah. Namun, Komnas HAM menyoroti aturan tersebut masih sulit karena ada persyaratan untuk mendaftarkan nama dan kartu tanda penduduk (KTP) minimal 90 orang dan mendapat dukungan masyarakat sekitar minimal 60 orang. Kondisi ini menyulitkan kaum minoritas. Menyikapi hal tersebut, Kementerian Agama yang mengatur tentang Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) memperkuat regulasi tentang moderasi beragama di bidang pendidikan. Selain pendidikan, mereka juga memperkuat dakwah untuk meningkatkan toleransi antar umat beragama. Peran mereka dalam pendirian rumah ibadah yaitu memberikan izin dengan laporan tertulis.

Meskipun begitu, adanya FKUB belum bisa dipastikan tidak ada lagi kasus intoleransi. Sebab, Peraturan baru ini faktanya tidak mempengaruhi kebebasan beragama, terutama untuk agama minoritas (Peratur-

3 Arifinsyah, and Ahmad Sofian, "Regulation on Worship House Establishment and Implication Towards Minority Relation of Religious People Majority in Indonesia," *International Journal of Social Sciences* 4, no. 1 (2021), 106.

4 VOA. "Komnas HAM Temukan 23 Kasus Rumah Ibadah Sepanjang 3 Tahun Terakhir." Terakhir dimodifikasi pada 06 November, 2020. https://www.voaindonesia.com/a/komnas-ham-temukan-23-kasus-rumah-ibadah-sepanjang-3-tahun-terakhir/5650714.html.

an Bersama Menteri tentang Tempat Ibadah ('Peraturan Baru') menggantikan Keputusan Menteri No 1/1969 ('Keputusan Lama')).[5]

Menyikapi hal tersebut pada Juni 2023, Menteri Agama (Menag) Yaqut Cholil Qoumas berencana untuk menyederhankan aturan pendirian rumah ibadah dengan menghapus syarat rekomendasi dari pihak FKUB. Dalam Peraturan Presiden (Perpres) nantinya syarat yang diajukan hanya rekomendasi dari Kemenag. Menurutnya, penyederhanaan ini penting untuk mempermudah umat beragama dalam pendirian rumah ibadah. Sebab, dia menilai selama ini yang mempersulit pendirian rumah ibadah yaitu banyaknya pengajuan surat rekomendasi. Bahkan, apa yang diajukan oleh Menag didukung penuh oleh Komnas HAM lantaran kasus KBB menjadi satu dari sembilan isu prioritas kerja Anggota Komnas HAM pada tahun 2022-2027. Menurut mereka, persyaratan yang tertuang dalam SKB 2 Menteri tersebut menghambat pemeluk agama minoritas untuk mendirikan rumah ibadah.[6]

Istilah moderasi muncul di negara mayoritas Muslim setelah serangan teroris 9/11. Namun pelaksanaannya di setiap negara berbeda-beda. Misalnya, Malaysia membentuk Global Movement of Moderation (GMM) tetapi selain itu juga menerapkan 86 persen hukum syariah.[7] Meski berbeda dengan Indonesia yang hanya 72 persen dan lebih plural dan toleran, namun penerapan moderasinya masih kurang menurut survei internasional. Pada tahun 2016, Menag Lukman Hakim Saifuddin membentuk program moderasi beragama. Sebenarnya, bukan tanpa alasan adanya program ini di Kemenag. Sebab, sebelumnya organisasi masyarakat (ormas) Islam terbesar di Indonesia, Nahdlatul Ulama (NU) sudah mengusung istilah Islam Nusantara untuk mempromosikan

5 Melissa Crouch, "Regulating places of worship in Indonesia: Upholding freedom of religion for religious minorities?" *Singapore Journal of Legal Studies*, (July 2007), 96-116.

6 Kemenag. "Kemenag Tengah Rumuskan Peraturan Pendirian Rumah Ibadah". Terakhir dimodifikasi pada 23 Agustus, 2023. https://kemenag.go.id/nasional/kemenag-tengah-rumuskan-peraturan-pendirian-rumah-ibadah-zoHNt.

7 Schmid, Alex P. "Moderate Muslims and Islamist terrorism: Between denial and resistance." *International Centre for Counter-Terrorism* (2017).

agama yang damai. Selain itu, ada juga Islam Berkemajuan yang menjadi gagasan Islam toleransi bagi Muhammadiyah.[8]

Maka, dengan menguatnya moderasi beragama yang didukung langsung dengan adanya program khusus dari Kemenag tidak sejalan dengan naiknya kasus KBB, khususnya di isu pendirian rumah ibadah. Seharusnya, kasus intoleransi tersebut bisa teratasi dengan baik karena program moderasi beragama dilakukan di semua kantor Kemenag sampai tingkat Kabupaten. Selain itu, institusi pendidikan yang di bawah naungan Kemenag juga turut menjalankan program tersebut. Asumsinya, kasus intoleransi di Indonesia semakin berkurang dengan masifnya program moderasi beragama. Maka, penelitian ini ingin meninjau kasus pendirian rumah ibadah, khususnya mediasi yang dilakukan oleh pihak FKUB. Hipotesis saya yaitu FKUB yang memiliki pemahaman moderasi beragama memudahkan kelompok beragama minoritas yang ingin membangun rumah ibadah.

PEMBAHASAN

1. Definisi dan Moderasi Beragama

Sebelum membahas konsep moderasi beragama, sebaiknya membahas akar kata daripada moderasi itu sendiri. Dalam Bahasa Arab, moderasi diartikan dengan *wasatiyyah* yang bersinonim dengan *tawassut*, *I'tidal*, *tawazun*, atau *iqtisad*. Maka, moderasi ini sejalan dengan konsep keadilan dan memilih untuk mengambil jalan tengah di antara pilihan ekstrimis. Jika merujuk pada hadis, "Nabi [saw] adalah yang terbaik (awsat) dari keturunan Quraisy" dan hadis ini menjadi rujukan umat Islam dalam mendefinisikan bahwa jalan tengah adalah pilihan terbaik dalam melakukan segala sesuatu. Sebenarnya, selain wasatiyya, kata *Qasd* juga sinonim dari istilah moderasi "Saya biasa berdoa dengan Nabi, [saw];

8 Tim Kelompok Kerja Moderasi Beragama Kementerian Agama RI. ''Peta Jalan (Roadmap) Penguatan Moderasi Beragama Tahun 2020-2024". Kementerian Agama RI (2020).

doanya sedang (atau ringan) dan begitu pula khotbahnya".[9] Setidaknya ada lima ayat Al-Qur'an yang memakai kata *wasath* dan yang paling populer yaitu di surat Al-Baqarah ayat 143 yang berbunyi, ''Demikianlah Kami jadikan kamu *umatan wasathan*''. Menurut Muhammad Quraish Shihab, istilah *wasathiyyah* di ayat tersebut lebih relevan untuk menjelaskan hakikat moderasi yang dikehendaki Islam. Sebab, populernya istilah ini digunakan dalam konteks keberagamaan. Apalagi, di dalam ayat tersebut Allah secara tegas menggambarkan ciri umat Islam.[10] Dengan adanya ajaran yang sebenarnya sudah ada di Al-Qur'an dan Hadis, maka umat Islam banyak mengadopsi penafsiran ini sebagai langkah untuk membentuk masyarakat yang damai.

Sebenarnya istilah *wasathiyya* ini muncul karena para sarjana sadar akan keadaan Indonesia yang multikultural. Dalam ilmu antropologi didefinisikan sebagai masyarakat yang majemuk. Sedangkan, di Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan dengan bersifat keberagaman budaya. Memang tidak ada salahnya jika Indonesia mendapat julukan masyarakat multikultural karena memang memiliki beragam budaya dengan suku ras yang berbeda-beda. Misalnya saja, dalam konstitusi Indonesia mengakui enam agama resmi, yaitu Islam, Buddha, Hindu, Konghuchu, Kristen, dan Katolik. Bahkan, akhir-akhir ini muncul pengajuan penghayat kepercayaan diakui sebagai keyakinan resmi yang disamakan dengan agama. Maka, kompleksitas ini yang mendorong umat Islam untuk merekonseptualisasi ajaran yang lebih bisa diterima masyarakat luas. Selain itu, ajaran moderasi ini tidak hanya muncul dari Islam melainkan hampir semua agama meyakininya. Sebab, penafsiran moderasi ini bisa diartikan ke dalam tindakan yang adil, toleran, dan saling menghormati. Misalnya saja, dalam ajaran Hindu bisa dilihat dari konsep ajaran Tri Kaya Parisudha, Tri Hita Karana, dan Catur Paramita. Tujuan dari ajaran tersebut mendorong umat Hindu agar

9 Mohammad Hashim Kamali, *The middle path of moderation in Islam: The Qur'anic principle of wasatiyyah*, (Oxford University Press, 2015), 9-10.

10 M. Quraish Shihab, *Wasathiyyah Wawasan Islam tentang Moderasi Beragama* (Lentera Hati Group, 2019).

bersikap moderat dan mampu bertenggang rasa di tengah perbedaan yang ada. Seperti yang kita ketahui bahwa sebenarnya semua agama mengajarkan kebaikan.[11]

Menyadari akan konflik yang terjadi di Indonesia selalu dipicu akibat adanya keberagamaan yang eksklusif, maka sikap moderasi ini penting untuk diimplementasikan di masyarakat. Sebab, dalam konteks beragama, perlu ada sikap inklusif atau sikap terbuka dengan agama lainnya. Sikap terbuka ini tidak diartikan menerima, melainkan mencoba mengambil pendekatan kompromi dalam menyikapi sebuah perbedaan. Selain itu, moderasi beragama ini juga merupakan sikap yang sejalan dengan budaya Nusantara lantaran mengakui atau bahkan mengadopsi kearifan local.[12] Setidaknya ada 10 prinsip moderasi dalam Islam yang ditemukan oleh Mustaqim Hasan (2021), yaitu (1) Tawassuth (mengambil jalan tengah); (2) Tawazun (keseimbangan); (3) I'tidal (lurus dan teguh): (4) Tasamuh (toleransi): (5) Musawah (persamaan); (6) Syura (musyawarah); (7) Ishlah (pembaruan); (8) Aulawiyah (mengutamakan prioritas); (9) Tathawur wa ibtikar (dinamis dan inovatif); (10) Tahadhdhur (beradab). Dalam menerapkan moderasi beragama, Quraish Shihab mengatakan ada tiga kunci, yaitu pertama, pengetahuan tentang ajaran agama dan kondisi masyarakat. Kedua, mengganti emosi keagamaan dengan cinta agama, dan ketiga selalu berhati-hati karena dalam suatu kebaikan selalu ada gangguan setan.[13] Sebenarnya konsep moderasi beragama ini sangat cocok diterapkan di Indonesia dengan keragaman budaya serta agamanya. Selain tiu, seperti prinsip dalam Islam, sebenarnya konsep moderasi beragama ini juga sejalan dengan

11 Kemenag. "Moderasi Beragama dalam Ajaran Hindu". Terakhir dimodifikasi pada 24 Oktober 2022. https://kemenag.go.id/hindu/moderasi-beragama-dalam-ajaran-hindu-5ts2wd

12 Agus Akhmadi, "Moderasi beragama dalam keragaman Indonesia." *Inovasi-Jurnal Diklat Keagamaan* 13, no. 2 (2019), 49.

13 Muhammad Syawal Rosyid Darman, "KONSEP WASHATIYAH ISLAM PERSPEKTIF QURAISH SHIHAB (Telaah Kritik Nalar Islam Mohammed Arkoun)." *Al Muhafidz: Jurnal Ilmu Al-Qur'an dan Tafsir* 2, no. 2 (2022), 153.

sistem demokrasi yang dianut oleh Indonesia, yaitu berupa musyawarah dan toleransi.

Konteks moderasi di Indonesia dimulai pada periode setelah Soeharto atau sekitar tahun 1999 karena transisi menuju demokrasi.[14] Dengan latar belakang tersebut, Abdurrahman Wahid dan Syafii Maarif mengembangkan tema Islam moderat karena pada saat itu banyak terjadi konflik agama. Kedua tokoh tersebut berasal dari dua ormas besar, NU dan Muhammadiyah dan pemikirannya masih dipelajari di Wahid Institute dan Maarif Institute. Keduanya menunjukkan bagaimana moderasi beragama berkembang di Indonesia dan pengaruhnya terhadap masyarakat.[15] Ormas Islam, seperti NU dan Muhammadiyah juga telah menjalankan ideologinya untuk menangkal kelompok Islam konservatif. Keduanya ingin menyeimbangkan dakwah Islam konservatif sekaligus mencegah ideologi yang mengarah pada tindakan radikal dan intoleransi. Meski begitu, keduanya belum mampu menepis klaim sepihak kelompok dan cenderung memperkuat ideologi kelompoknya.[16] NU yang mengusung Islam Nusantara[17] menguatkan argumennya dengan revitalisasi *Ahlus-sunnah wal* Jamaah dimana dalam metode pengambilan hukumnya menggabungkan nash dan akal sehingga mampu merekonsiliasi wahyu dan rasio[18] NU juga memakai gagasan Abdurrahman Wahid

14 Sebelum lengsernya masa kejayaan Soeharto, ada pertarungan antara kelompok Islamis dan liberal. Namun, pemerintah cenderung memarjinalkan kelompok Islam. Sedangkan, kelompok liberal banyak mendapat dukungan finasial dari negara-negara barat untuk mempromosikan pluralisme Islam dan demokratisasi di Indonesia. Setelah tidak adanya represi dari pemerintah, kelompok Islamis semakin menjamur dan liberal Islam semakin terbelakang dan penuh dengan kontroversi. Greg Fealy, T. Dibley, and M. Ford. "Reformasi and the decline of liberal Islam." *Activists in transition: Progressive politics in democratic Indonesia* (2019): 117-134.

15 Wahyudi Akmaliah, Priyambudi Sulistiyanto, and Sukendar. "Making Moderate Islam in Indonesia." *Studies in Conflict & Terrorism* (2022), 15.

16 Hasse Jubba, Jaffary Awang, and Siti Aisyah Sungkilang. "The challenges of Islamic organizations in promoting moderation in Indonesia." *Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama Dan Sosial Budaya* 6, no. 1 (2021): 43-54.

17 Hisanori Kato, *The Islam Nusantara Movement in Indonesia*, (In Handbook of Islamic Sects and Movements, 2021), 115-117.

18 Zuhairi Misrawi, *Hadratussyaikh Hasyim Asy'ari: moderasi, keumatan, dan*

dalam pribumisasi Islam yaitu menggunakan aspek lokalitas dalam beragama selama esensinya masih ada.[19]

2. Konsep Moderasi Beragama ala Kemenag

Pada tahun 2016, Menteri Agama (Menag) Lukman Hakim Saifuddin mulai menggaungkan moderasi beragama sebagai program yang menjadi solusi kehidupan beragama masyarakat Indonesia yang majemuk. Setelah masa akhir tugasnya, pada tahun 2019 dia meluncurkan buku Moderasi Beragama yang mengandung konsep implementasi moderasi beragama dengan catatan pengalaman empiric kehidupan beragama masyarakat berikut dengan susunan strateginya. Setelah itu, Kemenag diberi amanah sebagai *leading sector* implementasi program Penguatan Moderasi Beragama sebagai tindak lanjut Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Ulil Abshar Abdala dalam esai yang ditulis di Koran Kompas (6/7/2023) mengatakan bahwa sebenarnya ada tiga sumber gagasan moderasi beragama yang diusung oleh Kemenag. Pertama, gagasan ini muncul dari lingkungan NU yang menerima Pancasila, tidak bertentangan dengan komitmen keagamaan dan komitmen nasional, serta ada gagasan pribumisasi Islam dari Gus Dur. Kedua, gagasan dari Muhammadiyah yang bertajuk Islam bekermajuan merupakan hasil reinterpretasi ajaran Islam sehingga sesuai dengan perkembangan zaman. Ketiga, yaitu gagasan dari tokoh reformis, seperti Nurcholis Madjid, Dawam Rahardjo, dan Djohan Effendi. Gagasan dari Muslim reformis ini mempengaruhi rumusan moderasi beragama lantaran bersifat inklusif serta plural.[20]

---

kebangsaan, (Penerbit Buku Kompas, 2010).

19 Abdurrahman Wahid, *Tuhan tidak perlu dibela*, (LKIS PELANGI AKSARA, 1999).

20 Ulil Abshar Abdala. "Tentang Moderasi Beragama". Terakhir dimodifikasi pada 6 Juli 2023. https://www.kompas.id/baca/opini/2023/07/05/tentang-moderasi-beragama

Kemenag menyusun Peta Jalan (Roadmap) penguatan moderasi beragama tahun 2020-2024 sebagai implementasi program.[21] Dasar hukum penguatan moderasi beragama ada lima, di antaranya:

a. Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 29 ayat (2) yang berbunyi Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
b. Undang-Undang (UU) 39 Tahun 1999 Pasal 22 ayat (2) tentang Hak Asasi Manusia.
c. Perpres 83 tahun 2015 tentang Kementerian Agama pasal 2 dimana Kemenag memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama
d. (Perpres) Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 yaitu program prioritas memperkuat moderasi beragama yang bertujuan untuk mengukuhkan toleransi, kerukunan, dan harmoni sosial yang menjadi tanggung jawab Kemenag.
e. Peraturan Menteri Agama (PMA) 18 2020 tentang Renstra Kementerian Agama 2020-2024 yaitu membangun masyarakat yang saleh, moderat, cerdas, dan unggul untuk mewujudkan Indonesia maju.

Dalam implementasi moderasi beragama di kehidupan masyarakat, setidaknya ada empat indikator utama, yaitu komitmen kebangsaan, toleransi, anti kekerasan, dan penerimaan terhadap tradisi. Selain itu, program ini juga menyasar ke tujuh kelompok strategis yang diharapkan menjadi aktor dalam mempercepat pengarusutamaan moderasi beragama di Indonesia, di antaranya birokrasi, dunia pendidikan, TNI/Polri, media, masyarakat sipil, partai politik, dan dunia bisnis. Untuk mengukur keberhasilan tersebut, Kemenag menggunakan tiga indeks, yaitu Indeks Kesalehan Umat Beragama, Indeks Penerimaan Umat Beragama

21 Ibid.

atas Keragaman Budaya, dan Indeks Kerukunan Umat Beragama.

Selain itu, Kemenag melakukan juga melakukan promosi melalui sektor dakwah dan pendidikan. Namun, penguatan karakter lebih banyak dilakukan di lembaga pendidikan, khususnya yang berada di bawah naungan Kemanag sendiri, mulai dari Madrasah sampai Universitas. Sebab, pengaruh ideologi radikalisasi, ekstremisme, intoleransi, dan eksklusivisme kerap menyusup ke lembaga pendidikan. Dengan demikian, penguatan moderasi beragama berbasis literasi dapat diterapkan untuk membentuk karakter siswa.[22] Tidak cukup hanya dengan sosialisasi, penguatan moderasi beragama juga diterapkan dalam kehidupan sehari-hari. Penanaman karakter ini diawali dengan mempelajari ajaran masing-masing agama. Dengan begitu, iman yang kuat melahirkan akhlak yang baik. Dengan demikian, mereka yang berakal sehat tidak mudah terpengaruh oleh pandangan konservatif yang hanya menerima satu pendapat. oleh karena itu, dalam melaksanakan ajaran agama, gunakanlah sikap yang moderat, adil, proporsional, dan konsisten. Selain itu, pembelajaran berbasis tempat yang diajarkan kepada anak dengan mengunjungi berbagai tempat ibadah dapat menciptakan keterbukaan terhadap keragaman agama daripada pembelajaran di kelas.[23]

3. Peran Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB)

Pembentukan kelompok FKUB bukan tanpa alasan, melainkan mereka dibentuk untuk menjembatani atau sebagai mediator antar umat beragama. Sebenarnya, ketegangan antar umat beragama sudah ada sejak tahun 1960 an dimana ada perusakan gereja yang mendorong pemerintah menerbitkan peraturan mengenai pendirian rumah ibadah pada tahun 1969. Meskipun ada peraturan khusus tersebut, ketegangan tidak kunjung mereda dan pada waktu itu pemerintah menggunakan cara

22 Fadlil Munawwar Manshur dan Husni Husni, "Promoting religious moderation through literary-based learning: a quasi-experimental study," *International Journal of Advanced Science and Technology* 29, no. 6 (2020).

23 Henry Goldschmidt, "Being There," *CrossCurrent*s 68, no. 3 (2018), 394-411.

militer untuk mengatasinya. Setelah rezim Soeharto tumbang, demokrasi semakin menguat tetapi ketegangan antar umat beragama juga semakin terlihat karena dasar dari demokrasi yang bersifat kebebasan itu membuat masyarakat semakin bebas berekspresi. Karena tidak ada landasan khusus, muncul kelompok konservatif yang menginisiasi negara Islam, hingga kelompok teroris. Konflik antar umat beragama juga terjadi di Ambon dan Poso, bahkan pada tahun 2005 ada insiden perusakan dan pembakaran rumah ibadah meningkat. Maka, kelompok yang terjun di bidang keagamaan mulai mempertanyakan relevansi dari SKB tahun 1969 tersebut. Pada tahun 2006, pemerintah merevisi dan mengeluarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006. Wujud konkrit dari peratiran tersebut yaitu adanya FKUB yang berisi kelompok pemuka agama untuk menjembatani komunikasi umat beragama serta bekerja sama dengan pemerintah utnuk mewujudkan masyarakat damai dan toleran.[24] Selanjutnya, hampir semua kantor Kemenag di semua wilayah membentuk forum ini untuk menjalankan tugas sebagai wakil dari setiap umat beragama dalam menyelesaikan suatu konflik keagamaan.

Kerukuan umat beragama merupakan hubungan sesama umat yang dilandasi dengan sikap toleran, saling pengertian dan menghormati dalam beragama, bermasyarakat, dan berbangsa. Maka, pemeliharaan kerukunan umat Bergama merupakan upaya yang dilakukan oleh umat beragama dan dukungan pemerintah untuk memberikan pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama. Sebenarnya ada Trilogi Kerukunan yang diinisiasi oleh Menteri Agama Alamsyah Ratu Perwiranegara yaitu, (1) kerukunan intern umat beragama, (2) kerukunan antarumat beragama, dna (3) kerukunan antar umat beragama dan pemerintah. Pada waktu itu, untuk mendukung trilogy ini dibentuklah Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama (WMAUB). Wadah ini sebenarnya hampir sama dengan FKUB yaitu forum konsultasi dan

24 Husni Mubarok, "Memperkuat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)." *Dialog* 37, no. 2 (2014), 196.

komunikasi antara pemimpin agama untuk membicarakan kerjasama dengan pemerintah. Pada periode selanjutnya, ada pemeliharaan kerukunan umat beragama dengan dibentuknya Lembaga Pengkajian Kerukunan Antar Umat Beragama (LPKUB) di Yogyakarta, Meda, dan Ambon. Meskipun begitu, proses kedua forum tersebut masih bersifat *top-down* dan belum menyentuk masyarakat bawah.[25] Maka, pemerintah mulai menginisiasi forum komunikasi antar umat beragama yang tidak hanya fokus pada kalangan elit. Peran FKUB di masyarakat cukup penting tidak hanya menjembatani anatraa masyarakat dengan pemerintah, melainkan menyelesaikan beberapa persoalan umat beragama di masyarakat. Jangkauan tugasnya cukup luas, seperti membangun kerjasama dalam pemberdayaan umat yang timpang lantaran konflik berkepanjangan. Di dalam FKUB ini berisikan pemuka agama, baik yang memimpin ormas keagamaan maupun tokoh masyarakat.[26]

4. FKUB di Yogyakarta

Sejarah pendirian FKUB di Kota Yogyakarta tidak lama setelah adanya peraturan baru tersebut, yaitu dibentuk pada 19 November 2007 di Balai Kota Yogyakarta dan dihadiri oleh Wakil Walikota, Kepala Kantor Departemen Agama Kota, Perwakilan Majelis Ulama Indonesia (MUI), Konferensi Waligereja Indonesia (KWI), Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI), Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI), dan Perwakilan Umat Buddha Indonesia (Walubi). FKUB dibentuk berdasarkan Surat Keputusan (SK) Walikota Yogyakarta Nomor 101/KEP/2008, 13 Maret 2008. FKUB bertujuan untuk memelihara dan mengembangkan kerukunan umat beragaa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Anggota FKUB Kota Yogyakarta terdiri atas pemuka agama yang diangkat berdasarkan perbandingan jumlah pemeluk agama

25 Muhammad Anang Firdaus, "Eksistensi FKUB dalam Memelihara Kerukunan Umat Beragama di Indonesia," *Kontekstualita: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan* 29, no. 1 (2014). 69.

26 A. Lukman Hakim, "Strategi komunikasi lintas agama FKUB Surabaya dalam menangani konflik," *Al-Mada: Jurnal Agama, Sosial, dan Budaya* 1, no. 1 (2018), 20.

dengan keterwakilan setiap agama. Ada pun tugas FKUB Kota yang telah disepakati yaitu:

a. Melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat
b. Menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat
c. Menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan Walikota
d. Memberikan rekomendasi tertulis kepada Walikota atas permohonan pendirian rumah ibadah dan izin sementara pemanfaatan bangunan Gedung selama dua tahun.
e. Membantu pemerintah menyelesaikan perselisihan berkaitan kerukunan umat beragama
f. Melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat.

Dalam pengurusan pendirian rumah ibadah, FKUB Yogyakarta tetap mengacu pada administrasi yang telah ditentukan dalam Peraturan Bersama Menteri (PBM yaitu permohnan izin harus memenuhi syarat dengan melampirkan daftar nama dan KTP pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 orang yang disahkan pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayahnya. Selain itu, perlu mendapat dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang dengan disahkan oleh Lurah serta mendapat rekomendasi tertulis dari Kepala Kantor Kemenag dan FKUB. Selanjutnya, panitia pembangunan mengajukan permohonan ke Walikota untuk memperoleh surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan paling lambat 90 hari sejak permohonan diajukan. Selain itu, pemberian izin sementara pemanfaatn Gedung untuk ibadah berlaku dua tahun.[27]

27 Kantor Kementerian Agama Kota Yogyakarta. "Syarat Izin Pendirian Rumah Ibadat dan Rumah Ibadat Sementara". Terakhir dimodifikasi pada 8 Maret 2023. https://www.kemenagkotajogja.org/syarat-izin-pendirian-rumah-ibadat-dan-rumah-ibadat-sementara/

Sebenarnya, pendirian rumah ibadah ini didasarkan pada keperluan nyata berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan. Bila keperluan tersebut tidak terpenuhi, pertimbangan jumah penduduk dengan memakai batas wilayah kecamatan, kota, atau provinsi. Meskipun begitu, seringkali ada perselisihan yang disebabkan oleh pendirian rumah ibadah. Maka, penyelesaian dilakukan dengan cara bermusyawarah. Bila tidak tercapai, maka mediasi dilakukan oleh Walikota dan Kemenag melalui pertimbangan pendapat FKUB. Jika musyawarah tidak mencapai hasil, maka kasus tersebut dilakukan melalui Pengadilan setempat.[28]

Ketua Umum FKUB, Muhammad Chirzin mengatakan bahwa Yogyakarta merupakan miniatur Indonesia yang memiliki beragam suku, Bahasa, agama, dan golongan. Maka, dia mengusahakan untuk menjadi contoh kerukunan hidup umat beragama di Indonesia. Dengan begitu, FKUB membentuk Kelurahan Rukun Beragama yang dimaksudkan untuk meningkatkan kerukunan umat Bergama dengan indikator meningkatnya kesadaran kerukunan di masyarakat. Tahapan pembentukan Kelurahan Rukun Beragama: (1) Rapat Koordinasi bersama Camat se Kota Yogyakarta; (2) Penentuan Kelurahan Percontohan Rukun Beragama di tiap Kecamatan; (3) Pembentukan kader Kelurahan Rukun Beragama terdiri atas tokoh agama dan generasi muda lintas agama; (4) Rapat Kader Kelurahan Rukun Beragama untuk menyusun program kerja difasilitasi Kelurahan, Kecamatan, dan FKUB; (5) Pendampingan Kelurahan Rukun Beragama oleh tim Kelurahan, Kecamatan, dan FKUB.[29]

Meskipun pembentukan FKUB sudah lama, namun tidak menjamin tidak adanya kasus pendirian rumah ibadah. Sebab, tugas mereka sebagai mediator jika terjadi kerusuhan dan membangun dialog rutin dengan pemuka agama. Maka, dengan hadirnya program moderasi beraga bisa membantu berkurangnya kasus intoleransi. Sejak adanya program moderasi beragama, hanya ada tiga kasus rumah ibadah yang

28 Ibid.

29 Muhammad Chirzin, diwawancarai oleh Ronaa Nisa'us Sholikhah, Juli 2023

terjadi di Kota Yogyakarta. Satu di antarnya gagal dengan alasan tertentu. Peran FKUB dalam memberikan pelayanan terhadap minoritas cukup penting mengingat esensi dari demokrasi yaitu memprioritaskan minoritas. Studi kasus penelitian ini akan membahas tiga kasus tersebut.

1) Pembangunan Gereja Kristen Saksi-Saksi Yehuwa

Sejak tahun 2010 pengajuan untuk mendirikan gereja yang dianut oleh umat Kristen Saksi-Saksi Yehuwa tidak kunjung mendapat persutujuan. Ada beberapa alasan yang membuat rencana pembangunannya berlarut-larut yaitu semula kegiatan beribadah dilakukan di rumah dan kemudian ada pengajuan untuk dijadikan gereja. Gereja yang bertempat di Jalan Gondosuli nomor 15 RT 50/ RW 13 Kelurahan Baciro, Gondosuman itu sudah mendapatkan surat dari rekomendasi dari FKUB pada tanggal 17 Mei 2010. Selanjutnya, mereka juga mendapatkan rekomendasi dari Kemenag tertanggal 27 Mei 2010 No. Kd.12.05/BA.02/818/2010. Meskipun begitu, mereka tidak secara transparan saat meminta persetujuan warga sekitar. Seperti syarat yang harus terpenuhi yaitu mendapatkan persetujuan dari 60 warga sekitar dengan penyerahan fotokopi KTP. Saat itu warga hanya diminta untuk menandatangani dengan keperluan surat izin dari lingkungan. Selain tidak transparan, memang warga melakukan penolakan dengan alasan tempat gereja tersebut terlalu dengan masjid dan jamaah tidak berasal dari lingkungan Baciro.

Sebenarnya, pihak yang keberatan dengan pendirian gereja tersebut tidak hanya dari kalangan masyarakat sekiar, melainkan dari umat Kristen itu sendiri. Sebab, mereka menganggap bahwa saksi Yehuwa tidak sejalan dengan iman Kristen. Bahkan, para pengurus Gereja menganggap aliran ini merusak tatanan kekristenan. Hadirnya saksi Yehuwa yang kontradiktif ini mengalami perkembangan yang signifikan dan salah satunya diterima dengan baik oleh masyarakat di Yogyakarta lantaran kultur yang terbuka dan tingkat toleransi tinggi di kehidupan bermasyarakat maupun

agama. Aliran ini datang di Yogyakarta sejak tahun 1957 yang dibawa oleh Carla Dryer dan Kho Liang Nio. Ajaran tersebut cukup massif yang bermula dari 8 jamaah dan sekarang sekitar 400 orang yang tersebar di 40 perkumpulan.[30]

Dengan penolakan tersebut, FKUB dan Kemenag memberikan rekomenasi kepada Walikota. Namun, sebagian warga sekitar lokasi membuat pernyataan keberatan disertai ancaman untuk menggagalkan. Untuk memediasi keinginan umat Kristen Saksi-Saksi Yehuwa, Walikota menawarkan untuk mencari lokasi lain tetapi sampai sekarang belum kunjung mendapatkan.

2) Konflik Internal Gereja

Muhammad Chirzin, Ketua Umum FKUB mengatakan bahwa ada konflik internal pengelola gereja tertentu (nama dan lokasi tidak disebutkan). Konfliknya yaitu semacam perebutan jamaah dan kekuasaan yang menjadi pemimpin gereja. Dalam konflik tersebut, FKUB hadir dan memediasi dan akhirnya bisa didamaikan.

3) Pemakaian untuk Ruang Ibadah di Galeria Mall

Jamaah Kristen Penebus Dosa mengajukan penggunaan salah satu ruang/lantai teratas atau lantai empat di Galeria Mall yang terletak Jalan Jenderal Sudirman Nomor 99 - 101, Yogyakarta. Pengajuan tempat ibadah tersebut sempat mendapat protes dari aktivis muslim setempat dan mengancam akan membuarkan bila penyelenggara memasang spandung jadwal ibadah di Mall tersebut. Akhirnya FKUB melakukan koordinasi dengan pihak kepolisian, Lurah, Camat, tokoh masyarakat, dan pengelola. Hasil kesepatakan bersama, uuntuk sementara jamaah bisa melakukan tempat tersebut untuk tempat ibadah.

30 Ismail, Arifuddin. "Kontradiksi Kehadiran Saksi-Saksi Yehuwa Sebagai Denominasi Kristen Di Yogyakarta." *Jurnal Analisa* 19, no. 01 (2012), 179-180.

5. Indikator Moderasi Beragama dalam Peran FKUB

Sebenarnya, FKUB sudah melakukan sesuai dengan tugas yang diberikan. Namun, peran mereka belum berhasil menjembatani kelompok minoritas yang seringkali kalah dengan masyarakat mayoritas. Kasus kelompok minoritas sejak dulu menjadi subjek diskriminasi dan sering gagal dalam mendapatkan kebebasan. Tidak hanya di Yogyakarta, Gereja Bethani di Ponorogo juga gagal berdiri pada tahun 2021 karena desakan penolakan dari masyarakat. Suara mayoritas ini tidak bisa termediasi oleh FKUB. Maka, untuk menganalisa peran mereka penelitian ini menggunakan indikator moderasi beragama yang digunakan sebagai salah satu arah kebijakan pembangunan nasional dan implementasinya dalam kehidupan masyarakat. Ada empat indikator untuk mengukur keberhasilan moderasi beragama meskipun masih terbuka untuk kemungkinan ada indicator lain, di antaranya:

a. Komitmen kebangsaan

Dalam komitmen kebangsaan ini keberhasilan moderasi diukur dengan tingginya penerimaan umat beragama terhadap prinsip-prinsip berbangsa yang tertuang dalam konsttitusi UUD 1945 dan regulasi di bawahnya. Komitmen ini juga bisa diartikan dengan 'Cinta Tanah Air'. Peran FKUB di sini berkomitmen untuk menjaga keutuhan masyarakat dengan mengusung tema kebangsaan. Muhammad Chirzin sebagai ketua Umum FKUB mengajak tokoh masyarakat dan tokoh agama untuk mengimplementasikan Peraturan Bersama (PBM) Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006 dalam Kehidupan Masyarakat. Setidaknya ada sekitar 40 an prinsip yang diusung sebagai upaya menjaga kerkunan masyarakat dan disampaikan dalam Serasehan Kerukunan Umat Beragama bagi Masyarakat Kota Yogyakarta 3 Juli 2023. Di antaranya, (1) Pancasila sebagai dasar negara, ideologi, dan pandangan hidup bangsa Indonesia, (2) pluralitas suku bangsa, bangsa, agama, dan golongan merupakan pendorong untuk berkompetisi dalam kebaikan dan penuntun perjalanan menggapai tujuan, dan (3) pluralitas suku bangsa, bangsa, agama, dan golongan merupakan

pendorong untuk berkompetisi dalam kebaikan dan penuntun perjalanan menggapai kemajuan.

b. Toleransi

Keberhasilan moderasi beragama dapat diukur dengan tingginya sikap menghormati perbedaan, memberi ruang orang lain untuk berkeyakinan, untuk mengekspresikan keyakinannya, dan untuk menyampaikan pendapat, serta menghargai kesetaraan dan bersedia bekerjasama. Dalam hal toleransi, FKUB Kota Yogyakarta telah melakukannya seperti memberikan izin terhadap Jamaah Gereja Saksi-Saksi Yehuwa untuk mengekspresikan keyakinannya dengan mendirikan rumah ibadah. Bahkan, mereka juga bersedia bekerjasama untuk menghargai kesetaraan tersebut dengan memberikan alternative lain meskipun tidak mudah bagi pihak minoritas untuk mendapatkan tempat baru. Apa yang dilakukan oleh FKUB Kota Yogyakarta ini cukup berani karena biasanya forum di tempat lain lebih memprioritaskan masyarakat banyak dan menunggu untuk diziinkan oleh pihak warga setempat. Menurut saya, toleransi yang diberikan cukup tinggi untuk menghormati perbedaan meski itu bukan umat Kristen pada umumnya.

c. Anti Kekerasan

Keberhasilan moderasi beragama dapat diukur dengan tingginya penolakan terhadap tindakan seseorang atau kelompok tertentu yang menggunakan cara kekerasan, baik secara fisik maupun verbal dalam mengusung perubahan yang diinginkan. Dalam memediasi kelompok mayoritas, FKUB Kota Yogyakarta tidak lantas berusaha untuk mengusung perubahan menjadi moderat dengan cara kekerasan. Semua mediasi dilakukan dengan cara musyawarah yang dihadiri oleh semua pihak untuk mengambil keputusan. Bahkan, mereka juga berhasil memediasi konflik internal yang terjadi di sebuah gereja.

d. Penerimaan terhadap tradisi

Penerimaan ini diukur dengan sikap ramah terhadap tradisi dan budaya lokal dalam perilaku keagamaanya dan sejauh tidak menyalahi pokok ajaran. Dalam hal tradisi, kasus pendirian rumah ibadah di Yogyakarta tidak banyak melibatkan dari aspek budaya local. Meskipun begitu, FKUB Kota Yogyakarta bisa memahami pendapat masyarakat akan kepentingan warga sekitar seperti mendengar pendapat bahwa gereja yang akan dibangun oleh Kristen Saksi-Saksi Yehuwa akan mengganggu aktivitas masyarakat sekitar karena mayoritas jamaahnya bukan dari lingkungan tersebut.

Meskipun FKUB Kota Yogyakarta telah melaksanakan sesuai dengan indikator moderasi beragama, tetapi pada dasarnya mereka hanya menjalankan tugas administratif belaka. Pada dasarnya, prinsip dari demokrasi yaitu melindungi minoritas dan mengakomodasi kepentingan orang banyak. Namun, dalam hal ini mereka gagal melindungi kebebasan berekspresi. Selain itu, edukasi tentang keberagaman belum menyentuh masyarakat bawah sehingga mereka cenderung menolak dengan hadirnya kelompok baru. Dalam hal ini, FKUB tentunya tidak hanya berdialog dengan tokoh agama atau kelas elit, melainkan membangun dialog dengan masyarakat pada umumnya agar terjalin rasa damai dan toleran. Sebab, mereka juga menjadi bagian dari tujuh aktor yang wajib menyampaikan pesan moderasi beragama. Terakhir, dalam program moderasi beragama masih sebatas pengetahuan akan adanya keberagaman yang harus ditoleransi dan belum menyentuh aspek sensitif, seperti pendirian rumah ibadah, LGBT, atau akomodasi kelompok aliran minoritas. Isu pendirian rumah ibadah ini seharusnya menjadi prioritas Kemenag dalam menyuarakan moderasi beragama.

PENUTUP

Setelah meninjau konsep moderasi beragama secara umum maupun program yang digagas oleh Kemenag, tidak ada yang berseberangan dengan dasar dibentuknya FKUB yaitu mengakomodasi komunikasi antar umat beragama untuk menciptakan lingkungan masyarakat yang

damai dan toleran. Selain itu, FKUB di Kota Yogyakarta juga aktif menyuarakan tema keberagamaan, baik itu di forum internal maupun publik, seperti pemberian ceramah atau opini di media massa. Meskipun begitu, mereka masih gagal mengakomodasi kepentingan minoritas dengan menjaganya dalam mengekspresikan kebebasan beragama. Hal ini dikarenakan oleh syarat dari pendirian rumah ibadah yang cukup menyulitkan yaitu dengan adanya peraturan mendapatkan persyaratan persetujuan dari warga sekitar 60 orang. Padahal, rumah ibadah yang sering bermasalah itu milik kaum minoritas yang jamaahnya menyebar dan tidak di satu lingkungan.

Penelitian ini memberikan saran dan rekomendasi baik untuk penelitian selanjutnya maupun sebagai bahan untuk kebijakan pemerintah, di antaranya:

1. Pemerintah sebaiknya meninjau ulang syarat pendirian rumah ibadah yang tertuang di Peraturan Bersama Menteri (PBM) Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 karena tidak sesuai dengan prinsip demokrasi, khususnya dalam syarat perizinan warga sekitar.
2. Sebenarnya FKUB cukup berperan penting dalam memberikan rekomendasi untuk pendirian rumah ibadah, namun perlu ditunjang dengan pemahaman tentang moderasi beragama. Maka, pemerintah tidak perlu lagi mencabut peraturan tersebut.
3. Dialog antar umat beragama seharusnya menyentuh di tingkat masyarakat karena mereka yang berperan penting dalam membentuk budaya damai dan toleransi.
4. Moderasi beragama seharusnya membahas isu sensitif dan mampu menjembatani maupun memiliki *standing point* dimana posisi yang harusnya diambil. Isu sensitif ini belum menyentuh pembahasan, seperti pendirian rumah ibadah, LGBT, maupun isu ekstrem lainnya.

Daftar Pustaka

Akhmadi, Agus. "Moderasi beragama dalam keragaman Indonesia." Inovasi-Jurnal Diklat Keagamaan 13, no. 2 (2019): 45-55.

Akmaliah, Wahyudi, Priyambudi Sulistiyanto, and Sukendar. "Making Moderate Islam in Indonesia." Studies in Conflict & Terrorism (2022): 1-15.

Arif, Khairan M. "Concept and implementation of religious moderation in Indonesia." Al-Risalah: Jurnal Studi Agama Dan Pemikiran Islam 12, no. 1 (2021): 90-106.

Arifinsyah, Arifinsyah, and Ahmad Sofian. "Regulation on Worship House Establishment and Implication Towards Minority Relation of Religious People Majority in Indonesia." International Journal of Social Sciences 4, no. 1: 106-113.

Arifinsyah, Arifinsyah, Safria Andy, and Agusman Damanik. "The urgency of religious moderation in preventing radicalism in Indonesia." ESENSIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin 21, no. 1 (2020): 91-108.

Crouch, Melissa. "Regulating places of worship in Indonesia: Upholding freedom of religion for religious minorities?." *Singapore Journal of Legal Studies* July 2007 (2007): 96-116.

Darman, Muhammad Syawal Rosyid. "KONSEP WASHATIYAH ISLAM PERSPEKTIF QURAISH SHIHAB (Telaah Kritik Nalar Islam Mohammed Arkoun)." Al Muhafidz: Jurnal Ilmu Al-Qur'an dan Tafsir 2, no. 2 (2022): 147-159.

Fealy, Greg, T. Dibley, and M. Ford. "Reformasi and the decline of liberal Islam." Activists in transition: Progressive politics in democratic Indonesia (2019): 117-134.

Firdaus, Muhammad Anang. "Eksistensi FKUB dalam Memelihara Kerukunan Umat Beragama di Indonesia." Kontekstualita: Jurnal Penelitian Sosial Keagamaan 29, no. 1 (2014): 37175.

Goldschmidt, Henry. "Being There." CrossCurrents 68, no. 3 (2018): 394-411.

Hakim, A. Lukman. "Strategi komunikasi lintas agama FKUB Surabaya dalam menangani konflik." Al-Mada: Jurnal Agama, Sosial, dan Budaya 1, no. 1 (2018): 19-34.

Hasan, Mustaqim. "Prinsip moderasi beragama dalam kehidupan berbangsa."

Jurnal Mubtadiin 7, no. 02 (2021): 110-123.
Ismail, Arifuddin. "Kontradiksi Kehadiran Saksi-Saksi Yehuwa Sebagai Denominasi Kristen Di Yogyakarta." Jurnal Analisa 19, no. 01 (2012).
John W. Creswell. *Research Design*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018
Jubba, Hasse, Jaffary Awang, and Siti Aisyah Sungkilang. "The challenges of Islamic organizations in promoting moderation in Indonesia." Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama Dan Sosial Budaya 6, no. 1 (2021): 43-54.
Kamali, Mohammad Hashim. The middle path of moderation in Islam: The Qur'anic principle of wasatiyyah. Oxford University Press, 2015.
Kato, Hisanori. "The Islam Nusantara Movement in Indonesia." In Handbook of Islamic Sects and Movements, pp. 110-128. Brill, 2021.
Manshur, Fadlil Munawwar, and Husni Husni. "Promoting religious moderation through literary-based learning: a quasi-experimental study." International Journal of Advanced Science and Technology 29, no. 6 (2020): 5849-55.
Misrawi, Zuhairi. Hadratussyaikh Hasyim Asy'ari: moderasi, keumatan, dan kebangsaan. Penerbit Buku Kompas, 2010.
Mubarok, Husni. "Memperkuat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)." Dialog 37, no. 2 (2014): 195-206.
Shihab, M. Quraish. Wasathiyyah Wawasan Islam tentang Moderasi Beragama. Lentera Hati Group, 2019.
Wahid, Abdurrahman. Tuhan tidak perlu dibela. LKIS PELANGI AKSARA, 1999.

Disproporsionalitas Moderasi Konten sebagai Ancaman Kebebasan Berekspresi di Masa Pemilu

M. Hafizh Nabiyyin
Shinta Ressmy Cakra Ningrat
Southeast Asia Freedom of Expression Network (SAFEnet)

PENDAHULUAN

Pasal karet dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) dan pengesahan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 5 Tahun 2020 (Permenkominfo 5/2020) membawa Indonesia pada ancaman serius rezim otoritarian. Pasalnya, kedua peraturan tersebut memuat berbagai praktik yang mengancam kebebasan berekspresi dan rentan membawa demokrasi di Indonesia menuju kemunduran. UU ITE memuat banyak pasal bermasalah yang akan berpotensi menimbulkan praktik kriminalisasi ekspresi dan represi terhadap kelompok masyarakat kritis di ruang digital. Sebut saja pasal 27 ayat 3 UU ITE mengenai defamasi dan pasal 28 ayat 2 mengenai ujaran kebencian. Kedua pasal tersebut rentan untuk disalahgunakan oleh berbagai pihak sesuai dengan berbagai kepentingan. Selain itu, dalam UU tersebut tidak mendefinisikan secara *rigid* apa yang dimaksud dengan ujaran kebencian atau defamasi sehingga secara subjektif pasal-pasal karet tersebut rentan digunakan untuk meredam kebebasan berekspresi dan membungkam suara kritis kepada pemerintah.

Menjelang Pemilihan Umum (Pemilu) 2024, terdapat tantangan nyata yang dihadapi di ranah digital. Di satu sisi, belajar dari pengalaman pemilu sebelumnya, peredaran ujaran kebencian secara masif telah meningkatkan tensi politik yang berujung pada kerusuhan[1]. Di sisi lain, pemerintah dan aparat justru menyalahgunakan UU ITE untuk membungkam para pihak yang mengkritik negara.[2] Untuk menanggulanginya, kebijakan dan praktik moderasi konten yang dilakukan oleh platform media sosial perlu mendapatkan sorotan.

Setidaknya terdapat dua penelitian di Indonesia yang membahas mengenai moderasi konten. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Center for Digital Society Universitas Gadjah Mada (CfDS UGM) berjudul *Regulating Harmful Content in Indonesia: Legal Frameworks, Trends, and Concerns* (2022). Penelitian ini berfokus pada dua aspek, yaitu kerangka regulasi dan tren yang berlangsung. Dalam konteks regulasi, penelitian ini menemukan bahwa penyebaran konten berbahaya dianggap sebagai bentuk pelanggaran hukum pidana menurut regulasi di Indonesia. Selain itu, beberapa istilah yang digunakan dapat dimaknai secara luas dan multi interpretasi, seperti moralitas dan ketertiban umum. Pendekatan yang dilakukan dalam regulasi konten daring juga cenderung punitif. Tren yang ada pada saat ini menunjukkan bahwa terdapat disparitas pengaturan moderasi konten antara pemerintah dan platform. Keduanya juga cenderung tidak transparan dalam melakukan moderasi konten. Padahal, regulasi yang disproporsional paling berdampak terhadap kelompok marginal.[3]

Penelitian kedua dilakukan oleh Article 19 yang berjudul *Content Moderation and Local Stakeholders in Indonesia* (2022). Temuan penting dari penelitian ini adalah terdapat diskonektivitas antara pedoman komunitas platform media sosial dan penerapannya dalam mengatasi

1 https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200522051704-20-505747/22-mei-setahun-yang-lalu-jakarta-membara-di-masa-pemilu

2 https://theconversation.com/uu-ite-dan-merosotnya-kebebasan-berekspresi-individu-di-indonesia-126043

3 CFDS. 2022. "Pengaturan Konten Berbahaya Di Indonesia: Kerangka Hukum, Tren, Dan Perhatian."

'*grey-area*' *speech*. '*Grey-area' speech* sendiri adalah ungkapan yang tidak dilarang, baik dalam standar kebebasan berekspresi internasional maupun pedoman komunitas, tetapi amplifikasinya dapat menghasilkan kekerasan di dunia nyata.[4]

Setelah meninjau penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, penulis tertarik untuk mengangkat isu moderasi konten dan melihat korelasinya dengan fenomena tendensi otoritarianisme digital yang dialami oleh Indonesia selama beberapa tahun terakhir. Momentum Pemilu 2024 dipilih karena Pemilu merupakan momentum krusial dalam berdemokrasi.

Penulis membagi tulisan ini ke dalam beberapa bagian. Pada awal tulisan ini, penulis akan menjelaskan dilema platform media sosial dalam melakukan moderasi konten dan tanggung jawab platform berdasarkan konsep *Business and Human Rights.* Setelah itu, penulis akan menjabarkan regulasi-regulasi yang pada saat ini berlaku di Indonesia untuk mengatur moderasi konten dan menganalisisnya dari kacamata standar kebebasan berekspresi internasional. Berikutnya, penulis akan menganalisis fenomena disproporsionalitas moderasi konten dan model bisnis problematik platform media sosial dalam kacamata otoritarianisme digital. Tulisan akan diakhiri dengan penjabaran tentang Dewan Media Sosial yang menjadi rekomendasi penulis untuk mengatasi berbagai permasalahan moderasi konten di Indonesia.

PEMBAHASAN

1. Akuntabilitas Platform Media Sosial: Antara Melindungi Kebebasan Berekspresi dan Membatasi Konten Berbahaya

Moderasi konten adalah tindakan menentukan konten mana yang perlu untuk dihapus dan konten mana yang dapat diunggah oleh pengguna platform[5]. Selain itu, dalam konteks moderasi, *platform* berhak menentu-

4 Article 19. 2022. "Content Moderation and Local Stakeholders in Indonesia."

5 https://besedo.com/knowledge-hub/blog/content-moderation-not-a-tool-for-censoring-free-speech/

kan konten kepada pasar pengguna, misalnya batasan usia. Platform dalam menjalankan moderasi dapat berperan sebagai pembuat dan eksekutor dari kebijakan tersebut terhadap publik serta secara bersamaan platform berhak melakukan pengawasan kepada publik. Ketika platform memiliki kebijakan moderasi, maka konten yang diunggah oleh pengguna harus tunduk kepada kebijakan moderasi dari platform tersebut. Platform media sosial sesuai dengan fungsinya juga memiliki kebijakan untuk melakukan moderasi konten[6].

Moderasi konten tidak harus menjadi alat sensor bagi kebebasan berekspresi pengguna. Media sosial sebagai ruang publik harus menjadi tempat aman untuk melakukan komunikasi dan seharusnya dapat digunakan untuk meningkatkan peluang kebebasan berekspresi. Setiap orang memiliki kesempatan untuk berbicara dengan bebas namun ketika terdapat disinformasi dan informasi berbahaya menyebar tanpa batas justru kedua nilai tersebut akan berlawanan. Oleh karenanya, media sosial memerlukan analisis yang jelas antara kebebasan berekspresi dan keamanan dalam berekspresi, sementara saat ini kita belum menemukan jawaban yang tepat mengenai kebebasan berekspresi dan keamanan dalam berekspresi di media sosial. [7]

Moderasi konten menghadapi tantangannya sendiri, yakni heterogenitas pengguna dari setiap lokasi dan platform. Platform harus berperan sebagai medium bagi pengguna untuk melakukan ekspresi diri, namun, di sisi lain juga berperan sebagai pengawas dari konten yang diunggah oleh pengguna.[8] Moderasi konten bertujuan untuk memfilter konten yang bermasalah dan berbahaya seperti halnya konten yang berpotensi menimbulkan kekacauan publik, ofensif, menyebarkan kebencian dan ekstrem. Praktik ini harus dilakukan untuk melindungi peng-

6 https://id.shaip.com/blog/content-moderation-services/

7 Zuckerberg, Mark. 2019. "Standing For Voice and Free Expression." Facebook. 2019. https://epublications.marquette.edu/zuckerberg_files_videos/282/.

8 Gillespie, Tarleton. 2018. *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media*. New Haven: Yale University Press

guna dan kepentingan mereka dengan cara memperingati atau menghapus konten yang bermasalah dan berbahaya. Namun demikian, selain dari pada mengutamakan keamanan pengguna, moderasi konten juga ditujukan untuk memastikan keamanan platform. Facebook misalnya, pada tahun 2019 mengalokasikan 5% dari pendapatan perusahaan ($3,7 miliar) untuk melakukan moderasi konten.[9]

Urgensi untuk melakukan moderasi konten menjelang Pemilihan Umum dapat dilihat ketika Donald Trump bersama dengan *buzzer*-nya menyebarkan informasi palsu yang menyerang legitimasi dari pemilihan presiden pada 2020. Informasi palsu tersebut berimbas pada serangan dan kekerasan di sekitar US Capitol. Beberapa platform media sosial kemudian menangguhkan akun pribadi Donald Trump.[10] Contoh lain dari moderasi konten dapat dilihat ketika Meta pada akhirnya membatalkan kebijakannya untuk mengizinkan konten yang membantah peristiwa Holocaust serta menghapus laman grup kelompok supremasi kulit putih yang ada di Facebook.[11] Demikian pula dengan Twitter yang mengadopsi kebijakan serupa. Pada tahun 2020, tepatnya ketika pandemi Covid-19, sebagian platform media sosial global mengambil pendekatan intervensi yang tidak biasa dalam menyikapi informasi palsu yang beredar dengan cara menghapus konten agar misinformasi dan konspirasi yang berkenaan dengan Covid-19 tidak menyebar.[12]

Berbagai platform di seluruh dunia bersiap untuk beradaptasi dengan peraturan terbaru yang mengharuskan mereka menghapus berbagai konten ilegal yang diunggah oleh pengguna. *Digital Service Act* (DSA) menetapkan kewajiban bagi puluhan ribu perusahaan digital termasuk platform media sosial seperti TikTok, Meta, dan Twitter. Peraturan baru

9 Roettgers, Janko. 2019. "Mark Zuckerberg Says Facebook Will Spend More than $3.7 Billion on Safety, Security in 2019." Variety.Com. 2019.

10 Backer & Harwell. 2022. Misinformation floods the midterms, at times urging violence. https://www.washingtonpost.com/elections/2022/11/08/election-day-disinformation/

11 Bickert, Monika. 2020. "Removing Holocaust Denial Content."

12 Instagram. 2020. "COVID-19 and Vaccine Policy Updates and Protections." Instagram. 2020. https://help.instagram.com/697825587576762.

tersebut mengharuskan untuk menghapus konten berbahaya yang terlarang seperti ujaran kebencian, pornografi anak, konten terorisme dan konten lainnya yang melanggar hukum. DSA menjadi tolak ukur dalam lingkup global terkait dengan cara kerja platform digital dalam mengelola konten ilegal.[13]

Berdasarkan DSA, konten ilegal adalah informasi yang ilegal menurut hukum yang berlaku di Uni Eropa atau negara anggota tempat penyedia layanan didirikan.[14] Ini termasuk konten yang bersifat ilegal, seperti materi pelecehan seksual terhadap anak, konten teroris, dan ujaran kebencian. Ini juga mencakup konten yang ilegal karena berkaitan dengan aktivitas ilegal, seperti penjualan barang palsu atau penyediaan layanan perjudian tanpa izin. Sedangkan konten berbahaya didefinisikan sebagai konten yang cenderung menyebabkan kerugian yang signifikan bagi individu atau masyarakat. Ini mencakup konten yang cenderung menyebabkan bahaya fisik atau psikologis, seperti konten yang mendorong tindakan menyakiti diri sendiri atau bunuh diri. Ini juga mencakup konten yang cenderung menimbulkan kerugian sosial, seperti konten yang memicu kekerasan atau kebencian terhadap sekelompok orang tertentu.[15]

DSA mewajibkan penyedia layanan daring mengambil tindakan untuk menghapus konten ilegal dan konten berbahaya dari layanan mereka.[16] Tindakan khusus yang diperlukan akan bergantung pada jenis konten dan risiko yang ditimbulkannya. Misalnya, penyedia layanan daring mungkin diharuskan memiliki proses bagi pengguna untuk menandai konten ilegal, atau mereka mungkin diharuskan menggunakan alat otomatis untuk mendeteksi dan menghapus konten berbahaya. Selain itu, penyedia layanan daring harus bersikap transparan tentang

13 Goujard, Clothilde. 2022. WTF is DSA? What Europe's New Content Moderation Law Means For The Internet. https://www.politico.eu/article/5-things-to-know-about-the-eu-content-moderation-law-digital-services-act/

14 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2348

15 Ibid

16 Ibid

kebijakan dan praktik moderasi konten mereka. Artinya, mereka harus memperjelas jenis konten apa yang akan mereka hapus, bagaimana mereka akan menghapusnya, dan bagaimana pengguna dapat mengajukan banding atas keputusan untuk menghapus konten.

Penghapusan konten berbahaya (namun legal) memerlukan berbagai rangkaian ketentuan yang berbeda dengan menghapus konten ilegal. DSA memuat kebutuhan yang berguna untuk menyeimbangkan penghapusan konten berbahaya dengan tetap berpegang teguh pada prinsip perlindungan kebebasan berekspresi dan melindungi HAM secara fundamental. Konten berbahaya dan ilegal bisa jadi berbeda antara satu lokasi dengan lokasi lainnya, demikian konten berbahaya dan ilegal dapat dikatakan bersifat kontekstual, sulit didefinisikan, ambigu dan subjektif apabila ditinjau dari segi hukum dan budaya.

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) adalah perjanjian multilateral yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB. Kovenan tersebut juga menjamin berbagai hak sipil dan politik, termasuk di dalamnya hak untuk berekspresi. ICCPR menjamin hak bagi setiap orang untuk dapat berekspresi secara bebas, mencurahkan segala pemikiran dan memberikan informasi baik secara lisan maupun tulisan dalam bentuk apapun, baik dalam bentuk karya seni, atau cara dan media lainnya yang mereka pilih. Hak-hak yang tercantum dalam Pasal 19 ICCPR terdiri dari tiga prinsip inti: hak untuk berpendapat tanpa campur tangan (kebebasan berpendapat); hak untuk mencari dan menerima informasi (akses terhadap informasi); dan hak untuk menyampaikan informasi (kebebasan berekspresi).

Pasal 19 ICCPR menegaskan bahwa hak untuk berekspresi juga mencakup kegiatan yang dilakukan seseorang di ranah daring atau melalui moda komunikasi berbasis internet. Mereka memiliki hak yang sama dengan individu yang berekspresi secara luring sehingga hak-haknya perlu juga untuk diperhatikan dan dilindungi. Pada 2016, *African Commission on Human and Peoples' Rights* (ACHPR) menegaskan deklarasi UNHRC dan meminta kepada setiap negara untuk menghormati dan menjamin serta mengambil tindakan legislatif untuk melindungi hak warga negara atas kebebasan informasi dan berekspresi melalui akses

dan layanan internet.[17] Selaras dengan hal tersebut, maka ditekankan pula pentingnya akses internet sebagai hak asasi yang berlaku universal serta harus menganut prinsip terjangkau, adil, bermakna dan diperlukan akses internet yang dapat merealisasikan kebebasan berekspresi dan memudahkan akses informasi bagi publik. Negara dengan demikian harus menyediakan akses internet dengan cara yang tidak diskriminatif dan tidak menggunakan alat yang melanggar Hak Asasi Manusia.[18]

Secara singkat dapat disimpulkan bahwa kebebasan berekspresi ialah sebuah hak individu untuk berpendapat dan mengekspresikan secara bebas. Adapun kebebasan tersebut mencakup mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan gagasan dengan berbagai metode. Namun dalam praktiknya, sebagaimana dipaparkan di atas, terdapat dilema dalam praktik moderasi konten platform media sosial. Bisnis model predatorial yang dijalankan oleh platform media sosial dalam beberapa kasus telah memakan korban, baik dari pekerja maupun penggunanya.

Problem bisnis predatorial ini dapat dilacak dari model bisnis yang berbasis alih daya (*outsourcing*). Platform bergantung pada banyaknya konten yang disebarkan oleh penggunanya secara gratis untuk dapat menggaet iklan yang merupakan sumber penghasilannya.[19] Apabila terdapat konten berbahaya yang beredar, platform sangat bergantung pada pengguna dan masyarakat sipil untuk melaporkan konten tersebut yang beredar tanpa kompensasi apapun. Selain memanfaatkan penggunanya, platform juga mempekerjakan tenaga alih daya dengan upah murah dan sedikit tunjangan untuk melakukan moderasi konten. Berdasarkan temuan dari Sarah Roberts (profesor di UCLA) maupun Casey Newton (reporter *The Verge*), banyak pegawai alih daya yang menderita *post-traumatic stress disorder* atau penyakit psikologis lainnya saat be-

17 ACHPR. 2016. "Resolution On The Right To Freedom Of Information and Expression On The Internet In Africa."

18 IJRC. 2020. "New ACHPR Declaration on Freedom of Expression & Access to Information."

19 Barrett, Paul M. 2023. "It's Past Time to Take Social Media Content Moderation In-House." techpolicy.press

kerja[20].

Prioritas platform yang mengejar pertumbuhan pengguna tanpa mau menambahkan moderator konten yang mampu berbahasa dan memahami konteks lokal juga menimbulkan korban. Contohnya, Facebook mendapat sorotan karena diduga turut memperpanas pembersihan etnis Rohingnya di Myanmar. Selama bertahun-tahun, sangat sedikit moderator konten alih daya Facebook yang mampu berbahasa Burma yang memantau gelombang anti-Rohingya dari luar Myanmar. Facebook juga disebut digunakan untuk mengeskalasi kebencian dan kekerasan etnis dan agama di India, Sri Lanka, Ethiopia, dan negara-negara lain[21]. Padahal, sebagai sebuah perusahaan yang mencari profit, platform memiliki tanggung jawab yang tercantum di dalam *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*.

Platform memiliki tanggung jawab dalam 4 ranah, yaitu kebijakan konten, implementasi kebijakan konten, pengembangan produk, dan pelacakan dan transparansi[22]. Kebijakan konten serta implementasinya harus dibuat dan dilakukan berdasarkan standar internasional HAM. Di tingkat operasional, platform harus memiliki mekanisme pengaduan yang efektif bagi mereka yang terkena dampak negatif dengan memenuhi kriteria legitimasi, aksesibilitas, prediktabilitas, kesetaraan, dan transparansi. Apabila keputusan atau tindakan platform menyebabkan kerugian bagi orang lain, maka harus ada mekanisme pemulihan yang efektif untuk bagi korban yang dapat dilakukan dengan lima cara: pemenuhan permintaan korban, restitusi, jaminan tidak terulang, rehabilitasi, dan kompensasi. Platform juga harus transparan dalam menyampaikan laporan maupun alasan terkait moderasi konten.

2. Disproporsionalitas Pengaturan Moderasi Konten oleh Pemerintah

Berdasarkan paparan di atas, dapat dilihat bahwa platform media sosial memiliki tanggung jawab terhadap dampak sosial yang disebabkan oleh

20 Ibid.

21 Ibid.

22 BSR. 2021. "A Human Rights Based Approach To Content Moderation."

operasi perusahaannya. Layaknya terhadap perusahaan lain, peran pemerintah dalam hal ini diperlukan untuk memastikan perusahaan media sosial memenuhi tanggung jawabnya melalui penetapan regulasi-regulasi. Namun, kerangka regulasi moderasi konten yang saat ini ada di Indonesia masih mengedepankan pendekatan punitif, terutama terhadap warga yang menyebarkan konten. Pemerintah yang seharusnya menjamin pembatasan kebebasan berekspresi dilakukan secara proporsional justru memproduksi peraturan yang selama ini digunakan sebagai instrumen represi ekspresi seperti Undang-Undang No. 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) dan peraturan perundang-undangan lain yang berpotensi memperpanjang pembungkaman pendapat kritis seperti Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem Transaksi Elektronik (PP PSTE), Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 5 Tahun 2020 tentang Penyelenggara Sistem Elektronik Lingkup Privat (Permenkominfo 5/2020), dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (UU KUHP) dan

UU ITE menggunakan terminologi informasi elektronik untuk menyebut konten. Informasi elektronik menurut UU ITE adalah "satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, *electronic data interchange* (EDI), surat elektronik (*electronic mail*), telegram, teleks, *telecopy*, atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya"[23]. Secara eksplisit, dalam penjelasan umumnya, pasal-pasal di dalam UU ITE melarang penyebarluasan konten-konten ilegal, yaitu konten yang: (1) Melanggar kesusilaan; (2) Perjudian; (3) Penghinaan atau pencemaran nama baik; (4) Pemerasan dan/ atau pengancaman; (5) Penyebaran berita bohong dan menyesatkan sehingga mengakibatkan kerugian konsumen dalam Transaksi Elektronik; (7) Perbuatan menyebarkan kebencian atau permusuhan berdasarkan suku,

23 DPR RI. 2016a *UU No. 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik*. Indonesia.

Tabel 1. Pasal-pasal Problematik dalam UU ITE

No.	Pasal	Implikasi
1.	27 ayat 1 tentang Kesusilaan	Dapat mengkriminalisasi korban kekerasan seksual. Contohnya adalah Baiq Nuril yang dipidana dengan pasal ini usai merekam percakapan mesum yang dilakukan oleh kepala sekolah tempat ia bekerja.[i]
2.	27 ayat 3 tentang Penghinaan/ Pencemaran Nama Baik	Dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak yang memiliki kuasa untuk membungkam kritik yang ditujukan kepadanya. Contohnya, kasus Anindya Shabrina Prasetyo, aktivis Front Mahasiswa Nasional Kota Surabaya yang justru dijerat dengan pasal ini usai menceritakan pelecehan seksual yang dilakukan oleh oknum kepolisian dan Satpol PP terhadapnya saat pembubaran diskusi mingguan di Asrama Mahasiswa Papua.[ii]
3.	28 ayat 2 tentang Ujaran Kebencian berbasis SARA	Luasnya istilah "antargolongan" menyebabkan pasal ini sering disalahgunakan. Sebagai contoh, Veronica Koman, seorang advokat yang kerap mengadvokasi hak asasi manusia di Papua justru dijerat dengan pasal ini usai mengunggah kabar dari kekerasan aparat di Papua melalui akun Twitternya.[iii] Salah satu putusan dari PN Jayapura bahkan menyatakan bahwa "bangsa Indonesia" juga termasuk dalam definisi "antargolongan".[iv]

Sumber: Diolah oleh penulis

i BBC Indonesia. 2019. "Kasus Baiq Nuril: Perempuan Yang Dipidanakan Karena Merekam Percakapan Mesum Akan 'tagih Amnesti' Ke Jokowi."
ii SAFEnet. 2018. "Kasus Anin."
iii Nabiyyin, M Hafizh, and Stivani Ismawira Sinambela. 2023. "Peran Amnesty International Pada Pembatasan Kebebasan Berekspresi Human Rights Defender Di Indonesia : Studi Kasus Veronica Koman." *Papua Journal of Diplomacy and International Relations* 3 (1).
iv CFDS. 2022. "Pengaturan Konten Berbahaya Di Indonesia: Kerangka Hukum, Tren, Dan Perhatian."

agama, ras, dan golongan; dan (8) pengiriman ancaman kekerasan atau menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi[24].

Beberapa di antara konten yang termasuk konten ilegal tersebut menuai berbagai penolakan dari masyarakat sipil (Tabel 1).

24 DPR RI. 2016b. *Penjelasan Atas UU No. 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik*. Indonesia.

Lebih jauh lagi, Pasal 40 ayat 2b UU ITE juga memberikan wewenang kepada pemerintah untuk mencegah penyebarluasan "muatan yang dilarang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan "melakukan pemutusan akses dan/atau memerintahkan" platform media sosial untuk melakukan pemutusan akses terhadap konten. Namun, UU ITE tidak mengatur secara eksplisit mekanisme pemutusan konten oleh pemerintah. Hal ini yang kemudian diatur dalam peraturan turunannya, yaitu PP PSTE dan Permenkominfo 5/2020.

Jika UU ITE tidak membedakan antara konten ilegal dan berbahaya, PP PSTE membedakan dua jenis konten tersebut. Pasal 96 dalam PP ini mengklasifikasikan beberapa konten yang dapat diputus aksesnya: (1) Melanggar peraturan perundang-undangan; (2) Meresahkan masyarakat dan mengganggu ketertiban umum; dan (3) Memberikan atau menyediakan akses terhadap konten yang dilarang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan[25]. Poin pertama dapat dipahami sebagai konten ilegal (melanggar peraturan perundang-undangan), dan poin kedua dapat dipahami sebagai konten berbahaya.

Dalam PP PSTE, yang termasuk ke dalam konten ilegal adalah konten yang mengandung "pornografi, perjudian, fitnah dan/atau pencemaran nama baik, penipuan kebencian terhadap suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA), kekerasan dan/atau kekerasan anak, pelanggaran kekayaan intelektual, pelanggaran perdagangan barang dan jasa melalui sistem elektronik, terorisme dan/ atau radikalisme, separatisme dan/ atau organisasi berbahaya terlarang, pelanggaran keamanan informasi, pelanggaran perlindungan konsumen, pelanggaran di bidang kesehatan, pelanggaran pengawasan obat dan makanan."[26] Sementara untuk konten berbahaya, contoh yang disebutkan dalam PP ini adalah informasi dan/atau fakta yang dipalsukan.

25 Sekretariat Negara, 2019 n.d. *Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Sistem Dan Transaksi Elektronik*. Indonesia: LN.2019/NO.185, TLN NO.6400

26 Sekretariat Negara, 2019. *Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Sistem Dan Transaksi Elektronik*. Indonesia: LN.2019/NO.185, TLN NO.6400

Meskipun telah memberikan perbedaan antara konten ilegal dan berbahaya, serta memberikan secara jelas konten-konten ilegal yang dimaksud, namun PP PSTE belum memberikan penjelasan mengenai teknis pemutusan akses terhadap konten yang dapat dilakukan oleh pemerintah. Hal ini yang kemudian dituangkan dalam Permenkominfo 5/2020 yang juga mendapatkan banyak kritik dari masyarakat sipil dan warganet. Protes warganet terlihat dari #BlokirKominfo yang menjadi *trending topic* dunia pada 1 Agustus 2022 dengan 52,9 ribu cuitan.[27] Pasalnya, beberapa frasa yang digunakan juga dinilai karet dan berpotensi disalahgunakan layaknya UU ITE.

Pasal 9 peraturan ini menggunakan frasa "meresahkan masyarakat" dan "mengganggu ketertiban umum" yang merujuk pada konten-konten berbahaya yang dilarang. Sama seperti di PP PSTE, tidak ada batasan yang definitif dalam peraturan ini. Oleh karenanya, terdapat celah bagi pihak-pihak tertentu untuk menyalahgunakan peraturan ini dengan memutus akses ke konten-konten yang sebenarnya masih berada dalam koridor kebebasan berekspresi yang dilindungi.

Berikutnya, Pasal 14 ayat 1 dari peraturan ini menjelaskan bahwa permohonan pemutusan akses dapat diajukan oleh masyarakat, Kementerian atau Lembaga, Aparat Penegak Hukum, dan lembaga peradilan[28]. Meskipun beragam, namun permohonan itu hanya dapat dikirimkan ke Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkominfo) yang kemudian akan meneruskan permintaan pemutusan konten ke platform media sosial. Peran Menkominfo menjadi sangat krusial dalam menentukan arus permintaan penurunan konten kepada platform media sosial karena tidak ada mekanisme transparansi dan akuntabilitas yang jelas dalam peraturan ini.

Hal lainnya yang juga menuai kritik adalah peraturan mengenai batas waktu pemutusan akses untuk platform memutus akses ke konten-konten yang dilarang. Merujuk pada Pasal 15 dan Pasal 16, platform

27 FNN. 2022. "#BlokirKominfo Menggaung Menjadi Trending Topic Dunia."

28 Kominfo. 2020. "Peraturan Menteri Komunikasi Dan Informatika No. 5 Tahun 2020 Tentang Penyelenggara Sistem Elektronik."

media sosial hanya memiliki waktu sebanyak 24 jam untuk memutus konten berbahaya/ilegal yang diminta oleh pemerintah dan hanya 4 jam untuk konten-konten yang bersifat mendesak seperti terorisme, pornografi anak, dan konten yang meresahkan masyarakat dan mengganggu ketertiban umum. Tidak mungkin bagi platform media sosial untuk memberikan penilaian dengan baik konten-konten yang pemerintah minta untuk putus aksesnya dalam jangka waktu yang sangat singkat tersebut, apalagi konten berbahaya yang harus diperhatikan dengan seksama. Namun, platform media sosial pada akhirnya harus melakukannya untuk menghindari sanksi pemutusan akses hingga denda sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut.

Pada 6 Desember 2022, Dewan Perwakilan Rakyat RI (DPR RI) meresmikan Revisi UU KUHP yang baru yang kemudian diteken oleh Presiden Joko Widodo pada 2 Januari 2023 menjadi Undang-Undang No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Meskipun disahkan pada akhir 2022, namun penerapan undang-undang ini baru akan dilakukan pada tahun 2026. Terdapat beberapa pasal terkait moderasi konten yang juga berpotensi untuk mengekang kebebasan berekspresi di dunia digital (Tabel 2).

Berdasarkan peraturan yang dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa pendekatan pidana masih mendominasi cara penanggulangan konten ilegal oleh pemerintah. Meskipun PP PSTE dan Permenkominfo 5/2020 telah memberikan opsi penghapusan konten dan memberikan tanggung jawab kepada platform media sosial untuk memoderasi konten yang beredar, namun definisi dan perbedaan antara konten ilegal dan berbahaya masih sangat kabur. Pasalnya, konten-konten yang terbukti melanggar peraturan perundang-undangan (ilegal) sudah pasti akan diputus aksesnya, sementara konten-konten yang dianggap berbahaya (berita bohong) juga dapat dipidana. Tidak adanya perbedaan ini menjadi problematik karena berimplikasi pada kebebasan berekspresi individu di dunia digital yang selalu berada di bawah ancaman pidana atas dasar "pencemaran nama baik", "penghinaan", "ujaran kebencian", "berita bohong", dan lain-lain.

Tabel 2. Pasal-pasal Bermasalah dalam KUHP

No.	Pasal	Implikasi
1.	Pasal 188 ayat 1	Dilarangnya penyebaran konten-konten yang berkaitan dengan ideologi komunisme/marxisme-leninisme di dunia digital untuk beredar. Selain itu, frasa "paham lain yang bertentangan dengan Pancasila",[i] juga dapat menjustifikasi kriminalisasi terhadap orang-orang yang mengemukakan pemikiran dan keyakinannya dengan alasan menentang Pancasila.
2.	Pasal 219	Keberadaan pasal ini dapat mengkriminalisasi konten-konten yang berisi kritik terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 220 memberikan syarat penuntutan hanya dapat dilakukan berdasarkan aduan dari Presiden atau Wakil Presiden. Namun, potensi penyalahgunaan terutama tetap terbuka karena tidak ada indikator yang jelas mengenai "kehormatan" atau "harkat dan martabat".
3.	Pasal 241 ayat 1	Dapat disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan. Terdapat celah dimana pimpinan pemerintah atau lembaga negara dapat mengkriminalisasi kritik yang dianggap sebagai sebuah "penghinaan".
4.	Pasal 301 dan 302	Keberadaan dua pasal ini dapat membatasi hak atas kebebasan berekspresi, berpikir, dan berkeyakinan. Frasa "perbuatan yang bersifat permusuhan" memiliki makna yang sangat luas dan yang sukar untuk diukur.

Sumber: Diolah oleh penulis

i Sekretariat Negara, 2023. *Undang-Undang (UU) Tentang Kitab Undang-Undang Hukum P*idana. Indonesia: LN.2023/No.1, TLN No.6842 , jdih.setneg.go.id: 229.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, kebebasan berekspresi telah diatur dalam ICCPR. Meskipun dijamin oleh hukum HAM internasional, namun pembatasan terhadap kebebasan berekspresi tetap dapat dilakukan karena kebebasan berekspresi termasuk ke dalam *derogable rights* atau HAM yang dapat dibatasi. Pembatasan kebebasan berekspresi ini telah diatur dalam Pasal 19 ayat 3 ICCPR dan Pasal 20 ICCPR. Pasal 19 ayat 3 ICCPR menyatakan bahwa kebebasan berekspresi hanya dapat dibatasi apabila memiliki basis hukum dan diperlukan untuk melindungi hak atau reputasi orang lain dan untuk melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral publik. Sementara Pasal 20 melarang penyebaran propaganda perang

dan advokasi kebencian nasional, rasial atau agama yang mengandung hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan[29].

Syarat-syarat pembatasan dalam ICCPR ini kemudian dikenal dengan *three-part test*, yang terdiri atas asas legalitas, nesesitas, dan asas proporsionalitas[30]. Pertama, asas legalitas artinya setiap pembatasan kebebasan berekspresi harus memiliki dasar hukum nasional. Dasar hukum tersebut harus hukum publik yang tertulis dan diadopsi oleh parlemen. Parlemen nasional harus menentukan apakah pembatasan tertentu dapat dilakukan[31]. Kedua, proporsionalitas, artinya pembatasan harus dilakukan sesempit mungkin untuk mencapai kepentingan yang sah. Ketiga, nesesitas, maksudnya pembatasan yang dilakukan harus benar-benar perlu dilakukan dalam sebuah masyarakat demokratik untuk melindungi kepentingan yang sah.[32] Kepentingan yang dimaksud adalah sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 19 ayat 3 dan Pasal 20.

Di antara kepentingan-kepentingan yang sah menurut hukum ICCPR, terdapat pasal problematik di UU ITE yang pada beberapa paragraf sebelumnya penulis permasalahkan seperti pasal ujaran kebencian di Pasal 28 ayat (2). Walaupun diperbolehkan, namun perlu dicatat bahwa pembatasan yang dilakukan harus dilakukan secara proporsional dan tidak boleh berlebihan. Ada beragam mekanisme dalam memoderasi konten selain menganggapnya sebagai konten ilegal yang kemudian berujung pada hukuman pidana bagi pelakunya. Dalam hal ini, Rabat Plan of Action menyediakan dua standar yang dapat dijadikan sebagai

29 UN. 1996. "International Covenant on Civil and Political Rights."

30 UNESCO. 2015. "Freedom of Expression and Public Order Fostering the Relationship Between Security Forces and Journalists."

31 Bychawska-Siniarska, Dominika. 2017. "Protecting the Right to Freedom of Expression Under the European Convention on Human Rights: A Handbook for Legal Practitioners," 1–115.

32 UNHCR. 2013. "Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Expert Workshops on the Prohibition of Incitement to National, Racial or Religious Hatred

rujukan, yaitu mengenai *six-part threshold test* dan pembedaan hukuman bagi pelaku.

Six-part threshold test menyatakan bahwa terdapat beberapa hal yang harus dipertimbangkan untuk menentukan apakah sebuah ujaran kebencian layak mendapatkan hukuman pidana. Keenam indikator itu adalah konteks, pelaku, niat, isi dan bentuk, jangkauan, dan tingkat bahaya dari ekspresi[33].

Indikator ini bertujuan untuk menilai apakah sebuah ujaran kebencian layak dipidana atau tidak. Rabat Plan of Action membagi ujaran kebencian ke dalam tiga kategori: (1) Ekspresi yang dapat dipidana; (2) Ekspresi yang tidak dapat dipidana, namun bisa dijatuhkan hukuman perdata atau administratif; dan (3) Ekspresi yang tidak dapat dijatuhkan hukuman pidana, perdata, maupun administratif, namun tetap menimbulkan kekhawatiran terkait toleransi, kesopanan, dan penghormatan atas hak orang lain.[34]

Tidak adanya perbedaan yang jelas antara konten ilegal dan konten berbahaya di Indonesia berimplikasi pada pendekatan punitif terhadap seluruh jenis konten yang dilarang, termasuk yang problematik seperti konten yang melanggar kesusilaan, penghinaan, pencemaran nama baik, ujaran kebencian, penistaan agama, bahkan penyebaran paham lain yang bertentangan dengan Pancasila sebagaimana berlaku dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Penulis melihat pendekatan punitif ini sebagai bagian dari otoritarianisme digital yang merupakan buah dari persekongkolan antara perusahaan dan negara. Hal ini sangat berbahaya dalam konteks menjaga integritas Pemilu 2024 agar menjadi pemilu yang bebas, umum, langsung, jujur, dan adil sebagaimana selama ini digaungkan oleh penyelenggara Pemilu.

33 UN. 2012. "Rabat Plan of Action."

34 UNHCR. 2013. "Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Expert Workshops on the Prohibition of Incitement to National, Racial or Religious Hatred

3. Mencegah Persekongkolan Kapital dan Negara di Pemilu 2024, Melawan Otoritarianisme Digital

Otoritarianisme digital adalah bentuk represi yang dilakukan di ranah daring dengan medium perangkat digital yang dilakukan oleh pemerintahan atau rezim otoriter dengan maksud dan tujuan untuk melakukan pengawasan dan memanipulasi warga sipil dalam sebuah wilayah (Polyakova & Meserole, 2019). Otoritarianisme digital juga digunakan secara jelas untuk menindas masyarakat sipil secara luas dan masif (Ambay, Gauchan, Hasanah, & Jaiwong, 2019). Praktik yang dilakukan rezim dalam penerapan otoritarianisme digital antara lain adalah represi dan kontrol secara daring yang dapat dilakukan dengan cara penyebaran misinformasi dan berita bohong, pelanggaran privasi kepada masyarakat sipil dan praktik penyensoran (Mare, 2020) (Scott, 2021).

Otoritarianisme digital menempatkan sebuah negara pada posisi otokrasi dibandingkan dengan demokrasi. Fenomena ini dapat dilihat melalui 6 teknik yang digunakan rezim, antara lain adalah: penyensoran, pengawasan, manipulasi dan pelecehan sosial, serangan siber, pemblokiran internet, dan serangan kepada pengguna digital (baik secara langsung maupun secara siber) (Feldstein, 2019). *Spyware,* misalnya, digunakan pemerintah dengan cara ditanamkan pada perangkat digital pengguna yang dapat digunakan untuk melakukan pengawasan sekaligus untuk melakukan serangan siber kepada pengguna.[35]

Penggunaan alat teknologi sebagai alat kontrol yang digunakan pemerintah untuk melakukan pengawasan menjadi salah satu ciri kuat rezim otoriter, terlebih apabila rezim tersebut memiliki peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan sebagai legalitas atau dasar hukum untuk melakukan kontrol terhadap masyarakat melalui teknologi digital. Rezim dapat menunjukkan superioritas kuasa digitalnya melalui strategi penyebaran disinformasi subversif sehingga menimbulkan apatisme politik dan kekecewaan di masyarakat sipil. Selain itu, rezim memiliki kewenangan menentukan konten yang dapat diunggah atau

35 Timberg, Craig & Harwell Drew. 2021. Q&A: Ade to "Spyware" https://www.washingtonpost.com/technology/2021/07/18/what-to-know-spyware-pegasus/

tidak oleh masyarakat. Kemudian, rezim mengenakan undang-undang sebagai legalitas dalam melakukan penyensoran sehingga rezim memiliki kekuasaan absolut untuk mengendalikan masyarakat sipil. Ketika terjadi perlawanan atau pun situasi konflik yang sulit dikendalikan, maka rezim akan melakukan penyensoran dan pemutusan akses internet sehingga masyarakat sipil terisolasi dalam kurun waktu tertentu seperti yang terjadi di Iran, Myanmar dan beberapa negara di Afrika (Feldstein, 2019).

Laporan Freedom House juga menyatakan hal serupa, bahwa otoritarianisme digital membawa negara ke dalam situasi tidak demokratis dan dalam jangka waktu tertentu dapat melemahkan demokrasi.[36] Pengumpulan data pribadi masyarakat sipil mengacaukan gagasan keamanan data dan privasi pengguna, sementara itu penebaran disinformasi dan propaganda yang dilakukan rezim terbukti menimbulkan kekacauan. Demikian pula dengan otoritarianisme digital dengan model sensor ekstensif seperti yang dilakukan oleh China kini semakin banyak diadopsi oleh negara berkembang. Feldstein (2019) dalam kondisi yang lebih serius, alat dan teknologi digital dapat digunakan rezim represif untuk meredam protes massa dan kelompok oposisi, mempertahankan kekuasaan rezim atau oligarki, memantau lawan politik hingga mempertahankan pemerintahan yang otokratis.

SAFEnet (2020), menemukan terdapat beberapa kasus *internet shutdown* atau pemadaman internet. Pada tahun 2019, terjadi kasus *internet throttling* atau pelambatan internet yang terjadi di Jakarta, Papua dan Papua Barat. Ketiganya lekat dengan peristiwa politik yang sedang memanas saat itu. Kejadian secara berturut-turut terjadi pada 22-24 Mei 2019, 21 Agustus 2019 dan 23-29 September 2019.[37] Pembatasan hingga pemadaman internet terjadi akibat dari adanya unjuk rasa terkait dengan pengumuman hasil Pemilihan Presiden. Adapun alasan pemerintah melakukan pembatasan dan pemutusan internet adalah untuk

36 Freedom of House. 2022. Freedom in The World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule

37 SAFEnet. 2020. "Represi Digital Di Tengah Pandemi," 1–64.

mencegah lebih banyak beredarnya hoaks, sebagai bentuk langkah antisipatif agar konflik tidak meluas dan sebagai bentuk tindakan menjaga ketertiban dan keamanan. Sementara itu, alasan pemerintah melakukan pembatasan dan pemadaman internet di Papua dan Papua Barat adalah untuk mencegah kerusuhan, menjaga keamanan dan ketertiban nasional serta mempercepat proses pemulihan keamanan. Selama beberapa waktu pemutusan internet terus dilakukan dan pemerintah mengklaim bahwa informasi yang benar hanyalah informasi yang bersumber dari pemerintah sehingga apabila terdapat informasi yang berasal dari pihak lain akan dilabeli sebagai berita bohong dan informasi palsu.[38]

Selain dari pada kasus *internet shutdown*, SAFEnet juga menemukan kasus lainnya yang mengindikasikan adanya otoritarianisme digital adalah adanya pasal karet UU ITE. Pada tahun 2018-2019, berkenaan dengan tahun politik, SAFEnet mencatat terdapat 49 kasus pemidanaan yang didasari pada UU ITE. Apabila ditinjau dari aspek pemidanaan, maka pasal 27 ayat 3 (defamasi) adalah pasal yang paling banyak digunakan untuk menjerat seseorang dipidana. Kemudian pasal 28 ayat 2 (kebencian) juga mendominasi dari keseluruhan kasus yang tercatat oleh SAFEnet. Demikian pula mengenai aktor yang melakukan pengaduan atau aktor pemidanaan didominasi oleh pejabat publik dan politisi dengan persentase 21 kasus.[39]

Beberapa contoh tersebut sangat mengindikasikan adanya otoritarianisme digital di Indonesia yang terjadi pada tahun politik. Penggunaan media daring sebagai medium untuk melakukan represi digital kepada masyarakat merupakan langkah yang kerap dilakukan oleh pemerintah dan kepolisian dalam merespon adanya kritik kepada pemerintah. Pemerintah menggunakan langkah yang otoriter di media daring untuk meredam aktivisme dan gelombang perlawanan publik

38 Ibid.

39 SAFEnet. 2019. Laporan Siituasi Hak Digital Indonesia 2019: Bangkitnya Otoritarian Digital.

terkait dengan ketidakmampuan pemerintah dalam merespon suatu fenomena.

Berkenaan dengan moderasi konten, contoh yang dapat dilihat adalah ketika Twitter tunduk pada tekanan dan otoritas pemerintah India dengan menangguhkan beberapa akun aktivis, jurnalis dan politisi yang kritis terhadap pemerintah India. Penangguhan akun tersebut terjadi setelah sebelumnya pemerintah melakukan pemutusan akses internet di sejumlah wilayah seperti Punjab. Pemutusan akses internet di Punjab berkenaan dengan pencarian pemimpin separatis Sikh, Amritpal Singh. Kemudian, Twitter memblokir lebih dari 120 akun, termasuk akun politisi Kanada, Jagmeet Singh dan penyair Kanada, Rupi Kaur beserta beberapa jurnalis dan anggota parlemen India. Twitter juga memblokir petinggi kantor berita BBC yang berada di Punjabi. Selain itu, Twitter juga turut memblokir serta memberi peringatan pada Jaskaran Sandhu, pendiri Baaz News, kantor berita yang berfokus pada diaspora Sikh dan berbasis di Toronto. Sandhu menerima email penangguhan akun Twitter naum tidak dijelaskan aktivitas *tweet* yang melanggar pedoman komunitas Twitter.[40]

Iklim demokrasi digital di India justru mendapat tantangan tersendiri ketika pemerintah melakukan penyensoran yang masif melalui Twitter. Padahal, Twitter menjadi satu-satunya medium bagi masyarakat sipil India dalam menyuarakan kebebasan dan pendapat yang berkenaan dengan pemerintahan India yang otoriter, setelah media *mainstream* lainnya telah tunduk lebih dulu pada kebijakan dan otoritas pemerintahan India. Prateek Waghre, Direktur Kebijakan Lembaga Kebebasan Berinternet India menyatakan bahwa mayoritas konten yang dihapus dan gagal untuk diunggah adalah konten yang berisi kritik kepada pemerintah India. Perilaku tersebut menjadikan membungkam media dan suara kritis sebagai tren berpola yang mudah ditemukan di India

40 Grim & Hussain. 2023. Elon Musk's Twitter Widens Its Censorship Of Modi's Critics https://theintercept.com/2023/03/28/twitter-modi-india-punjab-amritpal-singh/

sehingga berimbas pada demokrasi yang tidak sehat dan kemunduran demokrasi yang nyata.[41]

Selain di India, fenomena represi digital yang dilakukan oleh pemerintah terhadap kelompok masyarakat sipil dengan tujuan membungkam pendapat kelompok kritis juga pernah terjadi di kawasan Asia Tenggara, lebih tepatnya Thailand. Pada 2020, Facebook di bawah otoritas pemerintah Thailand menghapus grup *Royalist Marketplace*, grup kelompok kritis yang berisikan 1 juta anggota aktif.[42] Grup tersebut membahas raja Thailand beserta kebijakan dan tindakan otoriternya. Facebook tunduk setelah sebelumnya diberi peringatan dan diancam akan dibekukan berdasarkan hukum yang berlaku. Atas tindakan penghapusan grup tersebut, kelompok pro-demokrasi di Thailand melangsungkan aksi massa berupa demonstrasi yang menyerukan reformasi monarki. Aksi tersebut tercatat berlangsung di beberapa wilayah.

Facebook menyadari tindakan moderasi konten ini menyalahi standar HAM internasional dan berdampak buruk pada kebebasan berekspresi di Thailand. Namun demikian, Facebook memiliki kendala untuk membawa kasus ini ke ranah hukum karena tekanan otoritas pemerintah Thailand. Facebook melihat kasus ini dari segi investasi juga mengalami kerugian dan ketakutan tersendiri, seperti halnya kasus ini terbukti telah melemahkan kemampuan Facebook dalam menjamin keamanan dan keselamatan karyawan serta kantornya secara fisik. Kelompok pro-demokrasi meminta Facebook untuk membela kelompok kritis yang berekspresi di ruang digital namun Facebook berada di bawah tekanan pidana hukuman 15 (tahun) tahun apabila seseorang terbukti melawan perintah raja.[43]

Pemerintah mengambil tindakan yang menciderai demokrasi dengan cara menindak perbedaan pendapat yang berasal dari kelompok Sikh atau kelompok minoritas lainnya. Twitter di bawah otoritas peme-

41 Srinagar, Yashraj Sharma in. 2023. "Twitter Accused of Censorship in India as It Blocks Modi Critics." theguardian.com

42 Ratcliffe, Rebecca. 2020. "Facebook Blocks Access to Groups Criticising Thailand's Monarchy." theguardian.com.

43 Ibid

rintah India membuktikan bahwa moderasi konten yang dilakukan menjurus kepada tindakan penyensoran yang dilakukan oleh pemerintah India namun menggunakan pihak ketiga, yakni Twitter. Freedom House menyebut bahwa tindakan Perdana Menteri India, Narendra Modi, sebagai tindakan yang mengantarkan India kepada otoritarianisme digital dan melabeli India sebagai negara *partly free* atau separuh bebas. Demikian pula yang terjadi di Thailand, platform berada di bawah tekanan dan otoritas rezim untuk menghapus grup kelompok kritis dan menempatkan mereka pada dilema.[44]

Pada satu sisi, Facebook menyadari tindakannya telah melanggar HAM namun di sisi lain juga harus tunduk pada hukum dengan tidak melawan raja atau akan berhadapan dengan ancaman pidana 15 tahun di bawah hukum Thailand. Selain itu, apabila Facebook tidak memenuhi permintaan Raja dalam konteks membatasi konten, maka Facebook akan dibawa ke pengadilan dan didenda hingga 200.000 baht atau 5.000 baht per konten berdasarkan pada Undang-Undang Kejahatan Siber. Facebook sebagai platform harus berprinsip pada perlindungan HAM, sehingga dalam banyak forum, Facebook seharusnya dapat menyuarakan perlindungan HAM masyarakat Thailand.

4. Perlunya *State Auxiliary Organ*/ Lembaga Kuasi-Negara yang Independen

Untuk menjawab berbagai permasalahan yang telah dikemukakan di atas: model bisnis predatorial perusahaan, disproporsionalitas regulasi moderasi konten, dan ancaman otoritarianisme digital, penulis berargumen bahwa perlu dibentuk sebuah lembaga *state auxiliary organ. State auxiliary organ* adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan bukan oleh Undang- Undang Dasar 1945 tetapi oleh peraturan perundang-undangan lainnya[45]. Menurut Bagir (dikutip dari Iswandi

44 Freedom of House. Op.cit. 17

45 Iswandi, Kelik, and Nanik Prasetyoningsih. 2020. "Kedudukan State Auxiliary Organ Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia." *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan* 1 (2): 138–65. https://doi.org/10.18196/jphk.1208.

& Prasetyoningsih, 2020), lembaga ini memiliki fungsi sebagai penunjang dari fungsi lembaga negara yang termasuk dalam alat kelengkapan negara. Pasca reformasi, banyak *state-auxiliary organ* yang dibentuk karena ketidakmampuan lembaga pemerintah dalam memberikan pelayanan umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

State auxiliary organ dapat dibentuk berdasarkan amanat undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, maupun keputusan presiden. Terdapat *state auxiliary organ* yang memiliki sifat semi-pemerintahan atau kuasi. Lembaga kuasi-negara ini memiliki fungsi tunggal atau campuran seperti sebagai pengatur, administratif, dan pemberi hukuman. Dilihat dari bentuknya, terdapat *state auxiliary organ* yang independen dan yang bergantung pada lembaga negara. Menurut Tauda (2011), syarat minimal lembaga negara independen adalah: (1) Independensi dalam menjalankan tugas dan fungsinya telah ditegaskan dalam peraturan pembentuknya; (2) Terbebas dari pengaruh, kontrol, ataupun kehendak dari cabang eksekutif; dan (3) Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota lembaga negara independen diatur secara khusus, tidak langsung berdasarkan kehendak presiden. Di luar tiga syarat minimal itu, Tauda juga menyatakan bahwa tujuan keanggotaan lembaga negara independen ialah sebagai bandul penyeimbang perwakilan dengan sifat non partisan.[46]

Sifat semi-pemerintahan dan independen dari lembaga kuasi-negara dapat dimanfaatkan untuk mengatasi problematika moderasi konten di Indonesia. Ia memiliki kekuatan yang cukup untuk mengatur dan memberikan sanksi kepada platform media sosial, namun di saat bersamaan dapat mencegah masuknya kepentingan-kepentingan eksekutif dalam pengambilan keputusan yang dapat mengarah kepada otoritarianisme digital. Saat ini, terdapat beberapa lembaga kuasi-negara yang memiliki mandat bersinggungan dengan moderasi konten seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Nasional Anti

46 Tauda, Gunawan. 2011. "Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Pranata Hukum* 6 (2).

Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Dewan Pers, dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Komnas HAM memiliki fungsi untuk melakukan pengkajian dan penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia. Ini termasuk membahas isu yang berkaitan dengan HAM, penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang diduga pelanggaran HAM, pemberian pendapat ke pengadilan, penyelesaian perkara melalui berbagai cara, dan penyampaian rekomendasi ke pemerintah dan DPR[47]. Sementara itu, Komnas Perempuan memiliki beberapa fungsi termasuk pengkajian dan penelitian yang relevan bagi perlindungan hak asasi manusia perempuan, pemantauan terhadap kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia perempuan, dan memberikan rekomendasi kepada pemerintah, lembaga legislatif dan yudikatif mengenai hak asasi manusia perempuan[48]. Lembaga lainnya, Dewan Pers memiliki beberapa fungsi di antaranya menetapkan dan mengawasi Kode Etik Jurnalistik serta mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pers[49]. Dalam konteks Pemilu, Bawaslu memiliki kewenangan untuk mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, termasuk pelaksanaan kampanye. Temuan dari pengawasan itu kemudian diteruskan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk ditindaklanjuti.[50]

Dari pemaparan di atas, dapat dilihat bahwa meskipun terdapat irisan antara fungsi dan kewenangan lembaga kuasi-negara yang ada dengan peraturan moderasi konten, namun tidak ada yang secara khusus mengatur itu. Komnas HAM dan Komnas Perempuan cakupan kerjanya

47 Sekretariat Negara, 2009. *Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Hak Asasi Manusia*. LN. 2009/ No. 131 , TLN NO. 5050, LL SETNEG : 17 HLM. N. 2009/ No. 131 , TLN NO. 5050, LL SETNEG : 17 HLM.

48 Sekretariat Negara, 2005. *Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan*. Indonesia: LLSETKAB : 12 HLM.

49 SETNEG. 1999. *UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers*. Indonesia: LN. 1999/ No. 166, TLN NO. 3887, LL SETNEG : 9 HLM. https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/45370/uu-no-40-tahun-1999.

50 Sekretariat Negara, 2007. *UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*. Indonesia: LN.2007/NO.59, TLN NO.4721, LL SETNEG : 104 HLM.

adalah hak asasi manusia dan perempuan secara keseluruhan. Sejauh ini, produk dari kerja Komnas HAM yang dapat dijadikan acuan dalam moderasi konten adalah Standar, Norma, dan Pengaturan Nomor 5 tentang Hak atas Kebebasan Berekspresi dan Berpendapat. Namun, produk itu belum mengatur peran platform media sosial. Dewan Pers dalam beberapa kasus terlibat dalam moderasi konten di media sosial, namun hanya ketika konten berkaitan dengan pers atau jurnalistik. Sejauh ini, Bawaslu menjadi lembaga yang paling aktif. Contohnya, saat Pilkada 2018, Bawaslu menandatangani nota kesepahaman dengan Kemenkominfo dan KPU, serta nota kesepakatan aksi dengan beberapa platform media sosial untuk mengawasi dan menindak konten hoaks dan ujaran kebencian di masa Pemilu[51]. Pada Pemilu 2024, Bawaslu telah bekerja sama dengan Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, dan WhatsApp untuk melakukan *takedown* konten hoaks dan berita bohong[52]. Namun, intervensi yang dilakukan oleh Bawaslu terbatas pada momentum politik, padahal konten berbahaya yang destruktif dapat diproduksi dan didistribusikan kapan saja. Dengan demikian, penulis berargumen bahwa lembaga yang ada pada saat ini belum cukup untuk mengatur moderasi konten di media sosial dan oleh karenanya perlu dibentuk sebuah Dewan Media Sosial (DMS) sebagai *state auxiliary body* yang secara khusus mengatur moderasi konten.

Pada April 2018, konsep Dewan Media Sosial (DMS) diperkenalkan oleh Pelapor Khusus PBB untuk kebebasan berekspresi David Kaye dalam sebuah laporan yang mengusulkan "kerangka kerja untuk moderasi konten online buatan pengguna yang menempatkan hak asasi manusia sebagai pusat." [53] Dalam laporannya, David Kaye menulis:

51 Pradana, Baguz. 2019. "Bawaslu Perkuat Kerja Sama Pengawasan Hoaks Pemilu 2019 Di Internet." Bawaslu.Go.Id. 2019

52 Wisesa, Yosafat Diva Bayu. 2022. "Kerja Sama Dengan Media Sosial, Bawaslu Akan Takedown Berita Hoaks." Idntimes.Com. 2022. https://www.idntimes.com/news/indonesia/yosafat-diva-bagus/kerja-sama-dengan-media-sosial-bawaslu-akan-takedown-berita-hoaks?page=all.

53 Laporan Pelapor Khusus tentang pemajuan dan perlindungan hak atas kebebasan berpendapat dan berekspresi, A/HRC/38/35, 6 April 2018, pasal 72 https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/38/35

> "Di antara ide terbaik untuk program semacam itu adalah 'dewan media sosial' independen, mencontoh dewan pers yang memungkinkan pengaduan di seluruh industri. Mekanisme ini bisa mendengar keluhan dari pengguna individu yang memenuhi kriteria tertentu dan mengumpulkan umpan balik dari publik tentang masalah moderasi konten seperti penyensoran berlebihan berkaitan dengan bidang studi tertentu. Negara harus mendukung mekanisme banding terukur yang beroperasi secara konsisten dengan standar hak asasi manusia."

Article 19 dalam publikasinya *Self-regulation and hate speech on social media platforms* (2018) menyebut DMS sebagai mekanisme kepatuhan sukarela multipihak (*multi-stakeholder voluntary-compliance mechanism*). DMS menyediakan forum yang transparan dan independen untuk mengatasi permasalahan moderasi konten di platform media sosial dengan basis standar internasional HAM.[54] Adapun fungsi dari DMS adalah: (1) Meninjau ulang suatu keputusan moderasi konten yang dibuat oleh platform media sosial dengan menggunakan standar internasional kebebasan berekspresi; (2) Memberikan panduan umum tentang moderasi konten yang sesuai dengan standar internasional kebebasan berekspresi; (3) Bertindak sebagai forum dimana seluruh pihak dapat berdiskusi dan mengadopsi rekomendasi melalui metode partisipatoris; dan (4) Menggunakan pendekatan kepatuhan sukarela untuk mengawasi moderasi konten[55]. Fungsi-fungsi yang bersifat praktis ini sangat penting untuk dimiliki oleh lembaga negara agar memperoleh legitimasi saat berdiskusi dengan platform media sosial.

Menurut Article 19, untuk menjalankan fungsi-fungsi itu, DMS harus bersikap independen dari kepentingan perusahaan media sosial manapun dan harus berisi perwakilan dari para pemangku kepentingan yang relevan seperti asosiasi media, regulator media, pakar kebebasan berekspresi, akademisi, dan masyarakat sipil. Keputusan DMS tidak

54 Article, 19. 2021. "Social Media Councils - ARTICLE 19." https://www.article19.org/social-media-councils/.

55 Op.cit, hal. 6

mengikat secara hukum, dengan demikian platform media sosial diharapkan dapat terbuka mengenai praktik moderasi konten kepada DMS dan berkomitmen secara publik untuk menerima dan mengimplementasi keputusan DMS. Adapun fungsi aduan individu hanya dapat dilakukan apabila individu sudah melakukan segala upaya kepada platform media sosial. Untuk memperkuat kebijakan moderasi konten, DMS dapat mendiskusikan pedoman umum bagi platform media sosial dan mengadopsi kode etik media sosial melalui konsultasi transparan dan terbuka dengan seluruh pihak yang relevan. Dari segi pendanaan, DMS didanai oleh platform media sosial dan harus akuntabel kepada publik karena tugasnya yang melayani kepentingan umum.

Model ini sudah diadopsi di Irlandia pada 2021. *Irish Social Media Council* (ISMC) terdiri atas perwakilan dari perusahaan media sosial, media dan jurnalis, regulator media, industri periklanan, akademisi dan peneliti, dan organisasi masyarakat sipil yang memiliki fokus ke isu-isu digital dan hak asasi manusia.[56] Dari sisi struktur organisasi, ISMC dipimpin oleh 13 orang *board of director*. 2 orang dipilih oleh perusahaan media sosial, 1 oleh industri media dan periklanan, 1 oleh jurnalis, 1 oleh akademisi, dan dua oleh organisasi masyarakat sipil. 6 orang lainnya bersifat independen dan disepakati oleh 7 orang direktur terpilih.[57] Pimpinan dewan akan dipilih oleh seluruh anggota *board of director*. Selain anggota, Otoritas Penyiaran Irlandia (Komisi Media), Dewan Pers Irlandia, dan Otoritas Standar Periklanan Irlandia dapat mengirimkan peninjau untuk ISMC.[58]

Hemat penulis, DMS yang dikembangkan oleh Article 19 ini cukup relevan untuk diadopsi di Indonesia. Beberapa modifikasi dapat dilakukan untuk menyesuaikan dengan kebutuhan dan konteks Indonesia. Contohnya, dari segi status, daripada menjadi sebuah lembaga independen yang didanai oleh platform media sosial, DMS dapat menjadi lembaga kuasi-negara independen yang operasionalnya dibiayai oleh

56 Op.cit, hal. 16
57 Op.cit, hal. 17
58 Op.cit, hal. 18

APBN. Selain untuk menjaga independensi DMS dari kepentingan perusahaan dan menjamin keberlanjutannya, hal ini juga dapat meningkatkan daya tawar DMS di hadapan platform media sosial. Kehadiran DMS juga dapat melengkapi lembaga kuasi-negara independen yang sudah ada pada saat ini untuk menciptakan kebijakan dan praktik moderasi konten yang sesuai dengan standar internasional HAM.

Menjadi lembaga kuasi-negara independen juga bukan berarti DMS menjadi perpanjangan tangan eksekutif. Keanggotaan DMS yang berisi representatif berbagai elemen masyarakat sipil (media, jurnalis, OMS, akademisi, dsb.) yang sudah memiliki rekam jejak dapat mencegah kemungkinan kooptasi dari negara. Sejauh ini, lembaga negara independen seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan, atau Dewan Pers juga relatif independen dari kepentingan eksekutif maupun legislatif dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya. Hal ini dikarenakan kuatnya dasar hukum dan integritas para anggotanya yang bukan berasal dari pendukung partisan aktor-aktor politik.

PENUTUP

Keadaan dilematis dihadapi oleh platform media sosial dalam melakukan moderasi konten. Di satu sisi, ada tuntutan untuk menjaga ruang digital dari konten-konten ilegal maupun berbahaya. Di sisi lain, ada desakan bagi platform digital untuk terus menjaga kebebasan berekspresi masyarakat sesuai dengan standar internasional HAM. Kebijakan maupun praktik moderasi konten juga tidak dapat sepenuhnya dilakukan secara maksimal karena model bisnis predatorial platform media sosial yang bergantung pada *user-generated content* sebagai sumber penghasilan, namun memilih untuk mempekerjakan tenaga kerja alih daya dan AI dalam melakukan moderasi konten untuk efisiensi pengeluaran. Padahal, platform memiliki tanggung jawab untuk memastikan kebijakan, implementasi kebijakan, pengembangan produk, dan transparansi moderasi kontennya sesuai dengan HAM.

Dari sisi pemerintah, regulasi yang diproduksi justru berpotensi menciptakan sensor dengan membatasi kebebasan berekspresi secara

disproporsional. UU ITE, PP PSTE, Permenkominfo 5/2020, dan KUHP mengandung banyak ancaman pidana yang tidak sesuai dengan standar kebebasan berekspresi internasional. Tidak ada perbedaan yang jelas antara konten ilegal dan konten berbahaya. Selain itu, istilah "mengganggu ketertiban umum","meresahkan masyarakat", "ujaran kebencian", "penghinaan", dan "pencemaran nama baik" telah terbukti dan berpotensi akan terus disalahgunakan. Padahal, menurut standar internasional HAM, pembatasan ekspresi-ekspresi ini harus melalui *three-part test* dengan tambahan *six-part threshold test* untuk kasus ujaran kebencian.

Model bisnis predatorial platform media sosial dan disproporsionalitas moderasi konten di media sosial dapat berujung pada praktik sensor, yang menjadi ciri khas dari otoritarianisme digital. Dalam konteks Pemilu, belajar dari pengalaman tahun-tahun sebelumnya, tahun politik kerap mengeskalasi kecenderungan pemerintah ke arah otoritarianisme digital. Pada 2019, protes terhadap hasil Pemilu dan gelombang protes anti-rasisme di Papua berujung pada tindakan-tindakan otoriter seperti kriminalisasi dengan UU ITE yang salah satunya dialami oleh aktivis Dandhy Laksono dan pemutusan akses internet di Papua. Kecenderungan serupa juga dialami oleh India dan Thailand, di mana negara berhasil memaksa platform media sosial tunduk dengan peraturan hukum di negaranya dan memoderasi konten-konten yang berisi kritik terhadap pemimpin negaranya.

Melihat kompleksitas permasalahan di atas, penulis merekomendasikan pembentukan sebuah lembaga kuasi-negara independen yaitu Dewan Media Sosial. Dewan Media Sosial dapat menyediakan forum bagi berbagai pihak, mulai dari platform media sosial, organisasi masyarakat sipil, akademisi, jurnalis dan media, dan pemangku kepentingan lainnya untuk mendiskusikan dan mengambil keputusan tentang moderasi konten oleh platform media sosial. Dewan ini dapat meninjau ulang keputusan moderasi konten oleh platform, memberikan panduan moderasi konten bagi platform, dan menjadi forum multipihak untuk menghasilkan rekomendasi bagi moderasi konten platform. Meskipun

keputusan yang dihasilkan bersifat tidak mengikat secara hukum, namun platform media sosial diharapkan dapat menyatakan secara publik akan komitmennya untuk mematuhi keputusan-keputusan dari dewan.

Daftar Pustaka

Article 19. 2021. "Social Media Councils - ARTICLE 19." https://www.article19.org/social-media-councils/.

ACHPR. 2016. "Resolution On The Right To Freedom Of Information and Expression On The Internet In Africa." 2016. https://achpr.au.int/sessions/resolutions?id=374.

Barrett, Paul M. 2023. "It's Past Time to Take Social Media Content Moderation In-House." Tech Policy.Press. 2023. https://techpolicy.press/its-past-time-to-take-social-media-content-moderation-in-house/.

BBC Indonesia. 2019. "Kasus Baiq Nuril: Perempuan Yang Dipidanakan Karena Merekam Percakapan Mesum Akan 'tagih Amnesti' Ke Jokowi." Bbc.Com. 2019. https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48878086.

Bickert, Monika. 2020. "Removing Holocaust Denial Content." Facebook. 2020. https://about.fb.com/news/2020/10/removing-holocaust-denial-content/.

BSR. 2021. "A Human Rights Based Approach To Content Moderation." https://www.bsr.org/reports/A_Human_Rights-Based_Approach_to_Content_Governance.pdf.

Bychawska-Siniarska, Dominika. 2017. "Protecting the Right to Freedom of Expression Under the European Convention on Human Rights: A Handbook for Legal Practitioners," 1–115. https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814.

CFDS. 2022. "Pengaturan Konten Berbahaya Di Indonesia: Kerangka Hukum, Tren, Dan Perhatian." CFDS UGM. 2022. https://ugm.ac.id/id/berita/22469-tangkal-konten-berbahaya-cfds-luncurkan-situs-web-anti-konten-negatif/.

FNN. 2022. "#BlokirKominfo Menggaung Menjadi Trending Topic Dunia." Fnn.Co.Id. 2022. http://fnn.co.id/post/blokirkominfo-menggaung-menjadi-trending-topic-dunia.

Gillespie, Tarleton. 2018. *Custodians of the Internet: Platforms, Content Moderation, and the Hidden Decisions That Shape Social Media*. New Haven: Yale University Press.

IJRC. 2020. "New ACHPR Declaration on Freedom of Expression & Access to Information." 2020. https://ijrcenter.org/2020/04/22/new-achpr-

declaration-on-freedom-of-expression-access-to-information/.
Instagram. 2020. "COVID-19 and Vaccine Policy Updates and Protections." Instagram. 2020. https://help.instagram.com/697825587576762.
Iswandi, Kelik, and Nanik Prasetyoningsih. 2020. "Kedudukan State Auxiliary Organ Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia." *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan* 1 (2): 138–65. https://doi.org/10.18196/jphk.1208.
Kominfo. 2020. "Peraturan Menteri Komunikasi Dan Informatika No. 5 Tahun 2020 Tentang Penyelenggara Sistem Elektronik." Jdih.Kominfo.Go.Id. 2020. https://jdih.kominfo.go.id/produk_hukum/view/id/759/t/peraturan+menteri+komunikasi+dan+informatika+nomor+5+tahun+2020.
Nabiyyin, M Hafizh, and Stivani Ismawira Sinambela. 2023. "Peran Amnesty International Pada Pembatasan Kebebasan Berekspresi Human Rights Defender Di Indonesia : Studi Kasus Veronica Koman." *Papua Journal of Diplomacy and International Relations* 3 (1). https://doi.org/10.31957/pjdir.v3i1.2464.
Pradana, Baguz. 2019. "Bawaslu Perkuat Kerja Sama Pengawasan Hoaks Pemilu 2019 Di Internet." Bawaslu.Go.Id. 2019. https://bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-perkuat-kerja-sama-pengawasan-hoaks-pemilu-2019-di-internet.
Ratcliffe, Rebecca. 2020. "Facebook Blocks Access to Groups Criticising Thailand's Monarchy." Theguardian.Com. 2020. https://www.theguardian.com/world/2020/aug/24/facebook-blocks-access-group-criticising-thailand-monarchy.
RI, DPR. 2016a. *Penjelasan Atas UU No. 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik*. Indonesia.
———. 2016b. *UU No. 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik*. Indonesia.
Roettgers, Janko. 2019. "Mark Zuckerberg Says Facebook Will Spend More than $3.7 Billion on Safety, Security in 2019." Variety.Com. 2019. https://variety.com/2019/digital/news/facebook-2019-safety-speding-1203128797/.
SAFEnet. 2018. "Kasus Anin." 2018. https://safenet.or.id/id/2018/12/kasus-anin/.
———. 2020. "Represi Digital Di Tengah Pandemi," 1–64. https://id.safenet.or.id/2021/04/laporan-situasi-hak-hak-digital-indonesia-tahun-2020-represi-digital-di-tengah-pandemi/.
SETNEG. 1999. *UU No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers*. Indonesia: LN. 1999/No. 166, TLN NO. 3887, LL SETNEG : 9 HLM. https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/45370/uu-no-40-tahun-1999.

———. 2005. *Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan*. Indonesia: LLSETKAB : 12 HLM. https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/42592/perpres-no-65-tahun-2005.

———. 2007. *UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*. Indonesia: LN.2007/NO.59, TLN NO.4721, LL SETNEG : 104 HLM. https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/39892/uu-no-22-tahun-2007.

———. 2009. *Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Hak Asasi Manusia*. LN. 2009/ No. 131 , TLN NO. 5050, LL SETNEG : 17 HLM. N. 2009/ No. 131 , TLN NO. 5050, LL SETNEG : 17 HLM.

———. 2019. *Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Sistem Dan Transaksi Elektronik*. Indonesia: LN.2019/NO.185, TLN NO.6400, JDIH.SETNEG.GO.ID : 57 HLM. https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/122030/pp-no-71-tahun-2019.

———. 2023. *Undang-Undang (UU) Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Indonesia: LN.2023/No.1, TLN No.6842 , jdih.setneg.go.id: 229 hlm. https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/234935/uu-no-1-tahun-2023.

———. n.d. *Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Sistem Dan Transaksi Elektronik*. Indonesia: LN.2019/NO.185, TLN NO.6400, JDIH.SETNEG.GO.ID : 57 HLM. https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/122030/pp-no-71-tahun-2019.

Srinagar, Yashraj Sharma in. 2023. "Twitter Accused of Censorship in India as It Blocks Modi Critics." Theguardian.Com. 2023. https://www.theguardian.com/world/2023/apr/05/twitter-accused-of-censorship-in-india-as-it-blocks-modi-critics-elon-musk.

Tauda, Gunawan. 2011. "Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Pranata Hukum* 6 (2). https://media.neliti.com/media/publications/26688-ID-kedudukan-komisi-negara-independen-dalam-struktur-ketatanegaraan-republik-indone.pdf.

Twitter. 2020. "COVID-19 Misleading Information Policy." Twitter Help. 2020. https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/medical-misinformation-policy.

UN. 1996. "International Covenant on Civil and Political Rights." *The New England Journal of Medicine*. http://www.un-documents.net/iccpr.htm.

UNESCO. 2015. "Freedom of Expression and Public Order Fostering the Relationship Between Security Forces and Journalists."

UNHCR. 2013. "Report of the United Nations High Commissioner for

Human Rights on the Expert Workshops on the Prohibition of Incitement to National, Racial or Religious Hatred." http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

Youtube. 2021. "COVID-19 Medical Misinformation Policy." Youtube. 2021. https://support.google.com/youtube/answer/9891785?hl=en.

Zuckerberg, Mark. 2019. "Standing For Voice and Free Expression." Facebook. 2019. https://epublications.marquette.edu/zuckerberg_files_videos/282/.

Ancaman Kebebasan Berekspresi dan Berpendapat di Era Digital

Studi Kasus *TikTokers* Syarifah

Inggar Saputra
Fakultas Hukum, Universitas Jakarta

Wida Nofiasari
Fakultas Komputer dan Media, Universitas Media Nusantara Citra

Indra Suryana
Fakultas Hukum, Universitas Jakarta

PENDAHULUAN

Kebebasan berekspresi dan berpendapat sejatinya adalah hak mendasar dalam kehidupan seorang manusia. Konteks negara demokratis, kebebasan itu dapat dimaknai sebagai hak bagi seorang manusia di negara yang merdeka. Ini sangat penting, sebab setiap individu yang tumbuh dalam sebuah negara memiliki aspirasi yang perlu dikomunikasikan kepada negara. Negara yang berdaulat dan demokratis akan melihat kebebasan berpendapat dan berekspresi atas beberapa faktor strategis. *Pertama,* kebebasan berekspresi adalah cara menjamin pemenuhan diri dan potensi maksimal dalam kehidupan seorang manusia. *Kedua,* kebebasan berekspresi dan berpendapat adalah upaya menemukan, mencari, menguji, mendengarkan dan menilai sebuah pengetahuan dan kebenaran. *Ketiga,* kebebasan berekspresi dan berpendapat adalah bukti partisipasi warga negara dalam merumuskan kebijakan politik. Terakhir, negara dan masyarakat yang bebas menyampaikan pendapat akan

menciptakan adaptasi, stabilitas dan sinergi di antara keduanya.[1]

Dalam kehidupan bangsa Indonesia adanya jaminan kebebasan berekspresi dan berpendapat sudah dipikirkan secara mendalam oleh para pendiri bangsa. Ini tercermin dalam konstitusi sebagaimana pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menegaskan bahwa *"Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"* Selanjutnya pasal 28E ayat 3 UUD 1945 menyatakan *"Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat"* Dalam pengembangannya, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, pada pasal 1 ayat 1 menjelaskan, *"Kemerdekaan menyampaikan pendapat pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya secara bebas dan bertanggungjawab sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku"* Atas dasar pemikiran itu, kebebasan berekspresi dan berpendapat warga negara kemudian didukung adanya Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Ini mengingat persoalan kebebasan menyampaikan pendapat merupakan bagian dari persoalan hak paling fundamental dalam kehidupan manusia, yaitu Hak Asasi Manusia.

Persoalan yang terjadi, fenomena kecanggihan teknologi dan informasi berkembang cepat sehingga mempersempit batas ruang dan waktu. Ruang Siber *(cyberspace)* berkembang menjadi lalu lintas ramai yang memaksa setiap orang untuk berkomunikasi dibatasi teritorial negara, pulau dan benua. Kondisi ini membentuk kita terkoneksi secara global dan digital yang diikuti kebebasan dan kemudahan berpendapat di dunia digital. Keberadaan internet diakui mampu membuat setiap orang mudah berkomunikasi secara bebas dan terhubungkan secara global. Realitas empiris ini menawarkan alternatif baru yang mampu mengatasi berbagai hambatan dalam segala aspek kehidupan manusia termasuk kehidupan hukum nasional[2] Adanya perkembangan teknologi dan

1 Sinta Amelia Febrianasari dan Waluyo, "Kebebasan Berpendapat Dalam Perspektif Kedaulatan Rakyat," *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, no 2, (2022): 242.

2 Sutandyo Wignjosoebroto, *"Hukum Dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah"* (Malang: Bayumedia Publishing, 2008), 244.

kecepatan dunia digital yang dipengaruhi media sosial membuat hukum di dunia digital menjadi perhatian banyak kalangan di seluruh dunia termasuk Indonesia. Kita diajak berdialektika secara terus menerus bagaimana nilai kebebasan dan hak asasi manusia yang diadopsi secara global di ruang digital tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia.

Dalam lingkup negara yang demokratis, teknologi internet bagaikan pisau bermata dua, diakui pada satu sisi mampu membantu masyarakat dalam berbagai mobilitas kehidupan. Tetapi sisi lain, kita terjebak dalam euforia kebebasan tanpa batas dan memperoleh pendalaman demokrasi (*democracy deepening*) yang seringkali meminggirkan nilai kearifan lokal yang berlaku di Indonesia. Dengan koneksi internet kita mendapatkan pendidikan demokrasi yang tumbuh bersama fenomena perkembangan teknologi digital. Ruang digital membantu masyarakat dalam menerima, menyebarkan dan mengadopsi beragam informasi secara mudah, cepat dan tanpa hambatan. Media sosial yang ada belakangan ini membuat setiap orang mampu mengekspresikan dirinya melalui media foto, video dan tulisan dengan bermodalkan perangkat digital seperti handphone dan laptop dengan harga yang cukup terjangkau.

Para cendekiawan, peneliti dan ahli ilmu hukum dunia melihat perkembangan dunia yang serba digital memandang perlu adanya aturan yang melindungi para pengguna jejaring internet di seluruh dunia agar tidak kehilangan hak digital sebagai warga negara dan kelompok sipil. Di Indonesia adanya hak digital (*digital right*) merupakan instrumen hak asasi manusia yang selayaknya setiap manusia mendapatkan jaminan dari negara dalam mengakses, menggunakan, membuat dan menyebarluaskan informasi dari media digital. Hak digital ini membuat pengguna media digital memiliki hak bersuara, hak menikmati dan hak sebebas bebasnya menyampaikan aspirasinya selama tidak melanggar hukum dan menciptakan toleransi dengan sesama pengguna internet lainnya. Hak digital merupakan bentuk literasi dan pengakuan hak dasar manusia yang harus dijaga dan diperjuangkan dalam kerangka hukum positif.

Salah satu bentuk pelanggaran kebebasan berekspresi dan berpendapat di dunia digital terjadi di Jambi. Hal ini setelah kita dihebohkan kritikan yang disampaikan TikTokers Syarifah yang menjadi viral di TikTok. Siswa Sekolah Menengah Pertama di Jambi menjadi perbincangan hangat netizen atas kritikan pedasnya kepada Pemerintah Kota Jambi. Ini bermula ketika Syarifah melalui akun tik toknya membuat video yang ingin memperjuangkan keadilan terhadap neneknya yang mengalami diskriminasi karena mengalami dampak negatif atas aktivitas operasional pabrik dan perusahaan PT RPSL. Sebagaimana diketahui, banyak sekali truk besar milik PT RPSL melintas setiap harinya melewati depan rumah nenek dari Syarifah. Kondisi ini mengakibatkan tembok rumah neneknya retak dan kondisi tanah pekarangan rumah mengalami keretakan tidak beraturan.

Remaja SMP itu menyebutkan Walikota Jambi dengan perkataan tidak etis atas dugaan pelanggaran Perda Nomor 4 Tahun 2017 tentang Angkutan Jalan. Secara emosional Syarifah menyebut Pemerintah Kota Jambi dengan sebutan Kerajaan Firaun sehingga berujung pelaporan oleh Kabag Hukum Sekretariat Daerah Kota Jambi, Muhammad Gempa Awaljon Putra dan Humas Pemkot Jambi. Setelah ramai diberitakan media massa, kasus ini ini menjadi perhatian Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Indonesia, Prof. Mahfud MD yang kemudian mengirimkan tim ke Provinsi Jambi untuk mendampingi siswi SMP tersebut. Dukungan juga ramai disampaikan beberapa lembaga seperti Kementerian PPA, Kompolnas, dan Komisi Perlindungan Anak yang turun tangan untuk merespons permasalahan yang terjadi.

Dari segi menyampaikan pendapat dan ekspresi serta hak digital, apa yang disampaikan Syarifah merupakan bentuk dari Hak Asasi Manusia (HAM). Ketentuan ini diatur dalam pasal 28 tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan sebagainya yang diakomodir negara dan ditetapkan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Hal itu juga dipertegas sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam upaya penegakan HAM sebagaimana terdapat dalam Ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, *"Perlin-*

dungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."

Persoalannya, kebebasan berekspresi dan berpendapat di era digital sering kali menimbulkan permasalahan penegakan hukum karena adanya pasal yang bertentangan. Pada persoalan Syarifah, TikTokers muda ini dinilai melanggar Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Informasi Transaksi Elektronik yang mengatur unsur-unsur pidana dalam lingkup informasi dan transaksi elektronik. Aturan hukum yang dilanggar yaitu UU ITE membahas mengenai aturan bermedia sosial dengan baik. Meskipun hakikatnya UU ITE mempunyai banyak pasal "karet" yang seringkali merugikan masyarakat dan bermuara terhadap potensi pelanggaran HAM. Padahal Indonesia sendiri sudah meratifikasi dan mengunifikasikan ketentuan HAM internasional melalui Undang-Undang No. 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Berdasarkan uraian diatas, timbul suatu permasalahan yang mesti dibahas lebih lanjut tentang bagaimana hukum positif di Indonesia menanggapi kebebasan berekspresi dan berpendapat di muka umum merupakan bagian dari instrumen perlindungan HAM (studi kasus TikTokers Syarifah) dan bagaimana negara memaknai *digital rights* sebagai perlindungan kebebasan HAM terutama kebebasan berekspresi dan berpendapat di muka umum termasuk ruang digital di dalamnya.

PEMBAHASAN

Belakangan ini, pemahaman dan kesadaran masyarakat terkait teknologi informasi digital mengalami kemajuan yang signifikan. Hal ini terlihat dari ketergantungan masyarakat akan informasi digital yang dapat diakses menggunakan perangkat seluler tanpa mengenal batas ruang dan waktu. Realitas ini terjadi disebabkan setiap individu ingin terhubungkan dengan komunitas sosial yang mengacu pada kesamaan kebutuhan dan tuntutan akan sebuah tindakan yang bersifat edukatif, komunikatif dan informatif. Selain faktor bersosialisasi secara digital, adanya kenyataan bahwa kita hidup dalam masyarakat informasi industrial memicu perkembangan teknologi sebagai sebuah tren kekinian

yang banyak memperoleh dukungan masyarakat mengingat sifatnya yang tidak mengalami keterbatasan ruang dan waktu.[3]

Paradigma masyarakat yang semakin tersentuh dan terhubungkan berbagai informasi digital berdampak kepada perkembangan industri media digital yang marak bermunculan dengan berdalih kepada modernisasi digitalisasi informasi. Kita melihat secara jelas bagaimana komodifikasi tentang pesan komunikasi masyarakat mengalami transformasi yang cepat dari budaya berbicara secara tatap muka menjadi kebiasaan unik menyampaikan pesan dan berpendapat melalui kicauan di media sosial. Kemudahan berpendapat secara praktis tanpa harus bertatap muka, cenderung berbiaya murah dan tanpa sekat mempengaruhi pola komunikasi manusia di era modernisasi dan digitalisasi. Mobilitas masyarakat dipadukan proses teknologi digital yang dibantu media sosial menciptakan euforia bebas berpendapat melalui ruang digital.

Membaca realitas itu menimbulkan kesadaran tiap negara untuk membentuk payung hukum modern agar kebebasan berekspresi dan berpendapat di ruang digital tidak menimbulkan permasalahan hukum baru. Di Indonesia, pemerintah menciptakan aturan hukum yaitu Undang-Undang Informasi dan Teknologi Elektronik (UU ITE). Menurut Satjipto Rahardjo, Kehadiran hukum modern saat ini dilatarbelakangi oleh sejarah masa lalu yang melibatkan hubungan timbal balik antara hukum dengan masyarakat dan perkembangan negara modern. Modernitas ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Mempunyai bentuk tertulis;
2. Hukum itu berlaku untuk seluruh wilayah negara;
3. Hukum merupakan instrumen yang dipakai secara sadar untuk mewujudkan keputusan-keputusan politik masyarakatnya.[4]

3 Eka Wenats Wuryanta, "Digitalisasi Masyarakat : Menilik Kekuatan dan Kelemahan Dinamika Era Informasi Digital dan Masyarakat Informasi" *Jurnal Ilmu Komunikasi* 1, no. 2 (2013): 131-142.

4 Satjipto Rahardjo, *"Ilmu Hukum"* (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1982) 213-214.

Permasalahan hukum yang melibatkan Syarifah, seorang TikTokers belia yang masih menduduki bangku SMP di Jambi yang mengkritik Walikota Jambi merupakan fenomena dari adanya pelanggaran terhadap kebebasan berekspresi dan berpendapat di ruang digital. Memanfaatkan teknologi media baru, Syarifah menyampaikan kegelisahan atas kondisi sosio-kultural yang menimpa keluarganya. Tindakan ini mendapatkan respons dari pemerintah Kota Jambi yang berujung kepada laporan di kepolisian disebabkan adanya unsur pelanggaran etika bermedia sosial melalui ucapan yang dianggap mengandung unsur hinaan dan kebencian.

Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang konsep ”hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum merupakan alat atau sarana yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara. Pemerintah memiliki agenda negara yang bertujuan mewujudkan ketertiban umum. Konteks daerah, sejak berkembangnya pemahaman Otonomi Daerah maka Pemerintah Daerah memiliki otonomi daerahnya sendiri untuk mengelola dan mengembangkan potensi-potensi kedaerahan, termasuk pengelolaan sumber daya alam, pembangunan sarana dan prasarana bagi kepentingan umum, serta pengembangan ekonomi melalui kebijakan Peraturan Daerah (Perda) yang selaras dengan kebijakan Pemerintahan Pusat. Dengan konfigurasi politik hukum demokratis, diharapkan melahirkan hukum-hukum yang responsif. Artinya untuk hukum-hukum publik yang berkaitan dengan *gezagverhouding* (hubungan kekuasaan) konfigurasi politik yang demokratis melahirkan hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter melahirkan hukum yang ortodoks.[5] Persoalannya seringkali pengelolaan potensi sumber daya alam kurang memperhatikan keseimbangan ekologis dan mengabaikan aspirasi maupun kepentingan masyarakat. Ada kontradiksi antara keinginan melahirkan hukum yang responsif atas dasar kebutuhan pengelolaan potensi alam daerah dengan kepentingan masyarakat yang berdiri di atas konsep kedaulatan rakyat.

5 Mahfud MD, *”Politik Hukum Di Indonesia”* (Jakarta : Rajawali Pers, 2014); 121.

Dalam kasus penyampaian ekspresi dan kebebasan berpendapat melalui media digital yang disampaikan TikTokers Syarifah, Pemerintah Kota Jambi memakai acuan hukum dugaan pelanggaran Undang-Undang ITE. Syarifah dituntut dan dikenakan pasal berlapis yakni Pasal 28 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang No 11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik (ITE). Akibat video yang diunggah via media twitter, dikutip dari Twitter @PartaiSocmed pada hari Senin, 5 Juni 2023: *"Hai pak, karena kebijakan bapak, rumah nenek saya rusak selama puluhan tahun mobil ini (bertonase besar) melintasi jalanan warga, apa gak rusak?"* Kecenderungan yang terjadi penguasa ingin memaksakan keinginan dengan berusaha menutup rakyat kebijakan yang salah dengan menjerat pengkritik dengan UU ITE. Di titik inilah, kita melihat bagaimana ruang menyampaikan pendapat dari kalangan warga negara mendapatkan ancaman akibat mengkritisi kebijakan pemerintah yang salah dalam mengelola sumber daya alam dengan mengabaikan suara masyarakat.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017, secara eksplisit telah mengatur tentang Dispensasi Penggunaan Jalan yang tertuang dalam Pasal 22- 27. Pasal 22 Undang-Undang Perda Nomor 4 Tahun 2017 *"Setiap kendaraan angkutan barang dilarang menggunakan jalan yang tidak sesuai dengan kelas, daya dukung, serta tidak sesuai dengan muatan sumbu terberat yang diizinkan untuk jalan itu."* Jalan yang dilalui hanya berkapasitas 5 ton dan ini secara jelas dilanggar Wali Kota Jambi Syarif Fasha yang mengizinkan sampai 20 ton sehingga muncul pelanggaran atas Perda nomor 4 tahun 2017 tentang angkutan jalan. Ada upaya kerja sama antara perusahaan China dan Pemda Jambi untuk melanggar aturan tersebut. Video unggahan Syarifah ini kembali viral dan menjadi perhatian buzzer Walikota Jambi yang turut ikut berkomentar. Syarifah melaporkan *influencer* Debi Ceper setelah menghina dan melecehkannya. Mendapat panggilan dari Polda Jambi dan mendapatkan pembelaan dari pengacara yang disediakan Pemkot Jambi atas laporannya, kedatangannya ke Polda hari itu justru sebagai terlapor.

Melihat pasal berlapis yang dikenakan kepada Syarifah tentang Pencemaran Nama baik di Undang-Undang ITE. Pasal itu menyebutkan

"Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik." Pasal ini dinilai sebagai pasal karet yang pemberlakuannya seringkali merugikan masyarakat yang mengkritik pemerintah. Persoalan utama dari Pasal 27 dan Pasal 29 mengandung unsur multitafsir, rumusan karet dan duplikasi hukum. Pasal ini disebut para aktivis pejuang Hak Asasi Manusia sebagai pasal untuk mengekang kegiatan berekspresi warga negara dalam menyampaikan pendapat baik lisan dan tulisan.

Pada produk hukum sebelumnya muncul sejumlah pasal "karet" yang menakutkan dan menutup ruang berdiskusi antara warga negara dan negara. Tindak pidana delik fitnah dan pencemaran nama baik pada Pasal 27 UU ITE diancam pidana 6 tahun, sehingga tersangka dapat langsung ditahan. Setelah mendapat kritik publik dan banyak kasus yang viral, DPR merevisi UU ITE agar lebih baik. Ancaman pidana Pasal 27 ayat (3) diturunkan menjadi 4 tahun sehingga penegak hukum tidak lagi dapat langsung melakukan penahanan terhadap tersangka. Meski secara substansi pasalnya tetap "karet" tetapi dapat mengurangi resiko tinggi bagi tersangka. Namun, kerja bagus DPR ternyata belum tuntas karena pada UU ITE baru masih terdapat pasal "karet" yang beresiko tinggi. Pelanggaran pasal "hoax" dan menebarkan ujaran kebencian dan permusuhan berdasarkan SARA pada Pasal 28 masih tetap berkonsekuensi ancaman pidana 6 tahun. Pasal ini sering dijadikan dasar menjerat dan menahan tersangka yang kritis terhadap pemerintah.

Presiden Jokowi sudah memberikan ruang prioritas agar Undang-Undang ITE dapat segera direvisi dan dituntaskan substansinya oleh DPR agar tidak merugikan kelompok sipil dan individu di Indonesia yang kritis kepada pemerintah. Bagaimanapun seharusnya sebuah produk hukum harus memberikan substansi berkepastian hukum pada pasal karet dan memberikan ruang yang luas agar demokrasi dapat tumbuh secara egaliter di Indonesia. Budaya lapang dada dalam menerima kritikan harus dimasifkan. Tentu saja kritik disampaikan secara

dan bertanggungjawab dan tidak melanggar ketentuan hukum, yang mana itu harus tumbuh dalam substansi pasal per pasal dalam UU ITE yang akan direvisi nantinya.[6]

Hemat penulis, jelas harus ada substansi yang diubah dari Undang-Undang ITE. Dikhawatirkan pasal ini dapat menjerat orang yang tidak bersalah karena kesalahpahaman dan kecerobohan yang menimbulkan kerugian besar bagi pelakunya. Prof Dr Jur Andi Hamzah, S.H., M.H dalam acara Indonesia Lawyers Club yang ditayangkan pada Selasa, 5 Februari 2019 berpendapat bahwa "UU ITE ini merupakan UU Administrasi, bukan UU Pidana. UU Administrasi itu tidak boleh mengandung pidana berat. Paling-paling kurungan enam bulan atau denda. Dan, yang paling banyak itu mestinya sanksi administrasi, sanksi administratif, misalnya, tutup perusahaan cabut izin, nah itu, bukan pidana."

Hukum pidana administrasi atau *administrative penal law* adalah produk hukum yang dalam lingkup administrasi negara yang mengandung unsur sanksi pidana. Hukum pidana administrasi memiliki tiga karakter. Pertama, sanksi pidananya adalah ultimum remedium. Kedua, stelsel pemidanaannya adalah alternatif (menggunakan kata "atau"). Ketiga, sanksi administratif merupakan subtitute dari sanksi pidana. Berbeda dengan hukum administrasi yang dikesampingkan daripada hukum pidananya seperti penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pejabat terhadap kerugian keuangan negara atau tindakan korupsi. Pasal 3 UU Korupsi menyatakan bahwa penyalahgunaan wewenang yang dapat berujung pada kerugian uang negara adalah termasuk korupsi dipidana dengan hukuman maksimal penjara seumur hidup atau paling singkat selama satu (1) tahun, sedangkan rumusan di dalam Pasal 17 UU No 30 Tahun 2014 dinyatakan badan dan/atau pejabat pemerintahan dilarang menyalahgunakan wewenang. Cukup menarik karena satu perkara hukum (penyalahgunaan wewenang) diatur di dalam dua norma undang-undang yang berbeda, satu undang-undang memasukkannya

6 Mahi M. Hikmat, Dosen Fakultas Ada dan Humaniora UIN Sunan Gunung Djati dan Penulis Buku Etika dan Hukum Pers. Sumber, Pikiran Rakyat 23 September 2021.

sebagai pelanggaran pidana sedangkan satu undang-undang memasukkanya sebagai pelanggaran administrasi. Permasalahan muncul ketika perkara yang sama diajukan secara bersamaan di dua pengadilan tersebut, MA memang sudah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma), yang mengatur bahwa perkara pidana harus lebih dahulu diselesaikan dan mengenyampingkan perkara administrasi, meskipun secara teoritis aturan tersebut sedikit bermasalah karena asas hukum mengatur "*lex specialis de rogad lex generalis.*"[7]

Dalam konsep negara demokrasi, kritik diharapkan sebagai budaya yang bersifat konstruktif sehingga mampu dikembangkan sebagai acuan bagi pengambilan kebijakan pemerintah yang berdampak positif kepada masyarakat secara luas. Tapi faktanya, seringkali kritik ditanggapi negatif oleh pemerintah dan berujung tindakan kriminalisasi terhadap individu maupun kelompok yang melancarkan kritik. Seringkali kritik sebagai sarana menyampaikan aspirasi dan pandangan dibungkam. Ini membuat kebenaran dan keadilan menjadi barang langka karena sebuah pandangan tidak menemukan dialektika dan teruji secara akademis melalui perdebatan yang berlangsung di masyarakat termasuk melibatkan negara dan kelompok kritis di dalamnya. Pergerakan demokrasi mengalami hambatan ketika pemerintah tidak membiasakan mendengarkan kritik yang disampaikan dan berefek adanya kontrol yang hilang di masyarakat dalam mengoreksi kesalahan dan memperbaiki kebijakan pemerintah yang tidak tepat.

Di sisi lain, masyarakat juga harus menghargai kebebasan berbicara dan kritik konstruktif. Kritik yang bertujuan untuk merusak atau memecah belah masyarakat harus dihindari karena berpotensi menciptakan kekacauan, kerusuhan sosial, ketidakstabilan sosial-politik dan konflik sosial di masyarakat. Negara krisis kritik bukanlah kondisi yang diinginkan siapa pun sehingga penting dirasakan untuk terus menghargai kritik sebagai bentuk kontribusi dan partisipasi masyarakat dalam mengawal kebijakan pemerintah. Upaya untuk memperbaiki kondisi

7 https://law.uii.ac.id/blog/2018/06/04/persentuhan-hukum-administrasi-dan-hukum-pidana-oleh-despan-heryansyah/

minim kritik harus dilakukan bersama-sama dengan menghargai kebebasan berbicara dan kebenaran sebagai hal yang penting dalam menjaga kestabilan dan kemajuan suatu negara.[8]

Kebebasan berbicara dan berekspresi selayaknya harus menjadi instrumen penting dari Hak Asasi Manusia yang harus selalu diperjuangkan secara kolektif. Pemerintah Indonesia sudah menegaskan untuk terus berkomitmen dalam pemajuan hak asasi manusia (HAM) di Indonesia. Dalam Pidato Kenegaraan pada 14 Agustus 2020, Presiden Joko Widodo (Jokowi) menyampaikan semua kebijakan harus mengedepankan ramah lingkungan dan perlindungan HAM, sehingga kecepatan dan ketepatan tidak bisa dipertukarkan dengan kecerobohan dan kesewenang-wenangan.[9]

Pada kesempatan lain, Moeldoko menyampaikan 3 (tiga) komitmen Pemerintah dalam pemajuan HAM di Indonesia diantaranya visi HAM bersifat paripurna, menyeluruh dan inklusif, meliputi ranah hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial dan budaya dengan semangat *no one left behind*. Dalam hal ini, tidak boleh ada yang tertinggal dalam perlindungan dan penikmatan HAM termasuk penyandang disabilitas, serta kelompok rentan lainnya. Komitmen lainnya adalah kehadiran negara dalam jaminan hak warga negara, termasuk rasa aman dan perlindungan terhadap hak-hak sipil yang meliputi hak kebebasan berekspresi yang dilakukan secara damai dan bertanggung jawab. Serta hak berpolitik yang yang dijamin oleh pemerintah secara konsisten dan seksama sebagai amanah dari reformasi dan demokratisasi. Penerapan hak digital dalam aktivitas demokrasi salah satu langkah dan proteksi negara untuk menjamin hak berekspresi. Hak digital (*digital rights*) adalah hak asasi manusia (*human rights)* yang menjamin setiap warga negara untuk mengakses, menggunakan, membuat, dan menyebarluaskan media digital. Masyarakat pengguna media digital punya hak bersuara, hak menikmati dan hak menggunakan sebebas-bebasnya

8 https://batri.uma.ac.id/negara-krisis-kritik/ 06/05/2023

9 https://www.ksp.go.id/komitmen-pemerintah-terhadap-pemajuan-ham-tak-pernah-surut.html

selama tidak melanggar aturan. Hak digital idealnya dimiliki oleh setiap orang pelaku digital. Mereka harus dijamin mempunyai hak digital tanpa rasa takut direpresi, dipersekusi atau dilarang-larang oleh pihak tertentu. Selain itu Undang-Undang dasar pun menjamin[10]

Pada tahun 2012, Dewan Hak Asasi Manusia PBB juga sepakat jika ”hak yang dipunyai orang secara luring wajib dilindungi secara daring.” PBB juga merekomendasikan untuk memperluas HAM ke dunia maya tanpa wajib mendefinisikannya selaku hak-hak baru. Negara seperti Kosta Rika yang sudah melegislasi melalui Putusan Mahkamah Agung 30 Juli 2010 menyatakan, ”tanpa takut akan keraguan, dapat dikatakan bahwa teknologi ini [teknologi informasi dan komunikasi] telah mempengaruhi cara manusia berkomunikasi, memfasilitasi hubungan antara orang dan institusi di seluruh dunia dan menghilangkan hambatan ruang dan waktu.” Saat ini akses teknologi menjadi dasar untuk memfasilitasi pelaksanaan hak-hak dasar dan partisipasi demokrasi (e-demokrasi) serta kontrol warga atas pelayanan pemerintah dalam bidang pendidikan, kebebasan berpikir dan berekspresi, akses informasi dan publik layanan daring, hak untuk berkomunikasi dengan pemerintah secara elektronik dan transparansi administratif, antara lain. Ini termasuk hak dasar untuk mengakses teknologi ini, khususnya, hak akses ke Internet atau *World Wide Web.*”[11]

Di tahun 2023 kelompok penelitian di Universitas Darmouth meluncurkan ”kecerdasan buatan” Amerika Serikat juga mengembangkan teknologi terbaru yang disusul komitmen Eropa untuk mengembangkan *artificial intelligence* secara internasional yang bertujuan melindungi hak-hak fundamental, institusi demokrasi dan supremasi hukum. Věra Jourová , Wakil Presiden untuk Nilai dan Transparansi, berkata:

10 Sugeng Winarno (22 September 2019). “Melindungi Hak Digital”. Drone Empirit Academic Universitas Islam Indonesia. Diakses tanggal 07/07/2023

11 “Judgement 12790 of the Supreme Court (File 09-013141-0007-CO)”. 200.91.68.20. 30 Juli 2010. Diarsipkan dari versi asli tanggal 2015-12-17. Diakses tanggal 7/7/2023

> ”Hak-hak dasar tidak dapat diterima begitu saja. Mereka dapat ditantang dengan berbagai cara. Dalam dua tahun terakhir, pandemi COVID-19 memengaruhi kehidupan setiap orang dan dengan menyakitkan mengingatkan kita bahwa hak dan kebebasan mendasar kita adalah yang paling berharga. Piagam Uni Eropa tentang Hak Fundamental adalah alat yang ampuh untuk melindungi orang dan memperkuat hak-hak mereka.”

Didier Reynders, Komisaris Kehakiman, menambahkan:

> “Misi kami adalah untuk menjamin perlindungan hak-hak fundamental dalam hidup kita, tidak peduli apakah kita berinteraksi secara *online* atau *offline*. Hak-hak fundamental memastikan bahwa kita dapat menjadi diri kita sendiri; mereka memungkinkan kita untuk berpartisipasi dalam masyarakat secara berarti. Komisi memprioritaskan untuk membentuk transisi digital dengan cara yang bermanfaat bagi semua orang dan tidak meninggalkan siapa pun. Laporan hari ini menunjukkan tantangan yang ingin kami atasi, seperti mengekang ujaran kebencian online atau menjembatani digital membagi Komisi berkomitmen untuk melanjutkan pekerjaan kami dan mencapai tujuan kami.[12]

Negara China juga mengembangkan Undang-Undang Perlindungan Informasi yang mempengaruhi negara-negara Afrika dan Asia sebagai bagian dari *Belt and Road Initiative.* Amerika Serikat dalam Perintah Eksekutif 2019 tentang Mempertahankan Kepemimpinan Amerika dalam AI mengatakan siap untuk mendorong kepercayaan dan keyakinan publik terhadap teknologi AI dan melindungi kebebasan sipil, privasi, dan nilai-nilai Amerika dalam penerapannya. Mempromosikan penggunaan AI di Pemerintah Federal menetapkan prinsip untuk *“Pengem-*

12 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6699 diakses tanggal 7/7/2023

bangan dan penggunaan AI yang konsisten dengan nilai-nilai Amerika dan bermanfaat bagi publik."[13]

Perkembangan teknologi dunia tidak menyurutkan negara-negara maju untuk tetap mempertahankan prinsip kebebasan hak sipil terutama kebebasan berekspresi bagi warga negara. Di Indonesia dalam Pasal 28F UUD 1945 dinyatakan negara menjamin hak setiap orang 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. Rumusan tersebut menjadi dasar pemberian hak digital bagi masyarakat. Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam bagian Hak Mengembangkan Diri pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). UU HAM melegitimasi bahwa internet dapat digunakan untuk mengembangkan diri pribadi setiap orang. Namun sayangnya, dalam pelaksanaannya masih terjadi ketimpangan akses internet di Indonesia, yang utamanya disebabkan oleh infrastruktur yang belum merata.[14]

Pasal 28E ayat (3) menyatakan bahwa "setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat". Komitmen Pemerintah berlanjut atas diratifikasinya *Universal Declaration on Human Rights* dan *International Covenant on Civil and Political Rights* melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, yang juga di dalamnya berisi tentang rumusan pembatasan atas hak orang lain (hak atas kehormatan dan nama baik) yang juga tidak boleh dilanggar dengan dalih kebebasan berekspresi dan mengeluarkan pendapat.

13 Net Politics , Digital and Cyberspace Policy Program, dan Renewing America *Marc Rotenberg adalah Presiden Center for AI and Digital Policy (CAIDP), penulis* Law of Artificial Intelligence yang akan datang *(West Academic 2023), dan Anggota Seumur Hidup CFR. Merve Hickok adalah Direktur Riset CAIDP dan pendiri AIethicist.org*

14 Kartika Pusputasari. https://setkab.go.id/perlindungan-hak-asasi-digital/#:~:text=Dalam%20Pasal%2028F%20UUD%201945,menggunakan%20segala%20jenis%20saluran%20yang diakses tanggal 7/7/2023

PENUTUP

Kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat dalam kehidupan manusia di ruang digital selayaknya harus dijamin oleh negara. Setiap warga negara bebas dan berhak berkomunikasi dan menyampaikan pandangan baik lisan dan tulisan selama tidak bertentangan dengan hukum. Hak digital warga negara merupakan hak dasar yang dimiliki warga negara, sehingga tidak pantas dikriminalisasi atas dasar apapun. Ketika hak asasi seseorang termasuk hak digital di dalamnya mengalami pelanggaran, maka sesungguhnya ada upaya serius untuk pelanggaran Hak Asasi Manusia dan kecenderungan mengabaikan kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Adanya pelanggaran, pengekangan dan pembungkaman hak masyarakat sipil yang menyuarakan pandangan kritis terhadap berbagai ketidakadilan negara terhadap masyarakat sudah banyak terjadi. Salah satunya di Jambi, ketika Syarifah selaku TikTokers mengkritik pemerintah Kota Jambi yang lebih mengutamakan kepentingan korporasi dan mengabaikan hak keluarganya untuk menikmati lingkungan rumah yang kondusif dan bebas dari ancaman yang berpotensi melukai fisik dan keselamatan jiwa. Tetapi kritik yang dijamin dalam pasal 28 UUD 1945 dan diperkuat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia justru berujung pelaporan kepada kepolisian. Kritik melalui ruang digital tik tok ditanggapi melalui upaya kriminalisasi di ranah hukum dengan berlindung di balik pasal 27 dan 29 UU No 19 Tahun 2016 tentang ITE.

Dalam kasus Syarifah, jelas terjadi pelanggaran hak asasi manusia khususnya hak menyampaikan pendapat dan hak anak karena menghadapi kritik yang diberikan terkait pembangunan ekonomi dengan pasal pelaporan ujaran kebencian dan permusuhan individu ke penegak hukum. Untuk itu, hemat penulis maka perlu adanya revisi UU ITE yang mengacu kepada jaminan kebebasan berekspresi dan berpendapat warga negara di era digital baik dalam ranah tatap muka maupun ruang digital. Pemerintah bersama parlemen perlu secara serius mengubah

substansi UU ITE agar tetap berpihak kepada perlindungan dan pemajuan Hak Asasi Manusia, serta memberikan jaminan agar kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat tetap dapat dijalankan di Indonesia tanpa adanya unsur ketakutan dari masyarakat dalam mengkritik kebijakan pemerintah yang dinilai menyimpang dan mengabaikan kepentingan masyarakat pada umumnya.

Daftar Pustaka

Amarudin dan Zainal Asikin, *"Pengantar Metode Penelitian Hukum"* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).

Despan Heryansyah, "Persentuhan Hukum Administrasi dan Hukum Pidana" Juni 04, 2018, https://law.uii.ac.id/blog/2018/06/04/persentuhan-hukum-administrasi-dan-hukum-pidana-oleh-despan-heryansyah/

Eka Wenats Wuryanta, "Digitalisasi Masyarakat : Menilik Kekuatan dan Kelemahan Dinamika Era Informasi Digital dan Masyarakat Informasi" *Jurnal Ilmu Komunikasi* 1, no. 2 (2013): 131-142.

European Commision, "Press Corner" Juli 07, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6699.

Kartika Puspitasari. "Perlindungan Hak Digital", Juli 07, 2023 https://setkab.go.id/perlindungan-hak-asasidigital/#:~:text=Dalam%20Pasal%2028F%20UUD%201945,menggunakan%20segala%20jenis%20saluran%20yang.

Kepala Staf Kepresidenan, "Komitmen Pemerintah Terhadap Pemajuan HAM Tak Pernah Surut, Desember 08, 2020, https://www.ksp.go.id/komitmen-pemerintah-terhadap-pemajuan-ham-tak-pernah-surut.html.

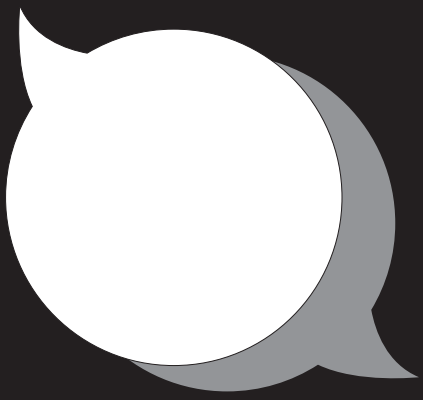
Mahfud MD, *"Politik Hukum Di Indonesia"* (Jakarta : Rajawali Pers, 2014).

Satjipto Rahardjo, *"Ilmu Hukum"* (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1982).

Sinta Amelia Febrianasari dan Waluyo. "Kebebasan Berpendapat Dalam Perspektif Kedaulatan Rakyat." *Souvereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, no 2, (2022): 238-246.

Sutandyo Wignjosoebroto, *"Hukum Dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah"*. Malang: Bayumedia Publishing, 2008).

Universitas Medan Area, "Negara Krisis Kritik" Mei 06, 2023. https://batri.uma.ac.id/negara-krisis-kritik/ 06/05/2023.



PELINDUNGAN PEMBELA HAK ASASI MANUSIA

Impunitas terhadap Pelaku Penyerangan Fisik kepada Pembela Hak Asasi Manusia

Urgensi Penerbitan Rancangan Undang-Undang Pembela Hak Asasi Manusia

Chikita Edrini Marpaung
Chonnam National University, South Korea

PENDAHULUAN

Pembela Hak Asasi Manusia (Pembela HAM) tidak melekat pada sebuah profesi khusus, melainkan kerja-kerja pemajuan dan promosi terhadap nilai HAM yang dapat dilakukan oleh siapa saja, dan dimana saja, tanpa mengenal ras, suku, agama, pandangan politik dan dapat dilakukan sendiri maupun bersama-sama.[1] Dalam menjalankan tugasnya, Negara memiliki kewajiban dalam upaya perlindungan (*to protect*) terhadap kerja-kerja yang dilakukan oleh para Pembela HAM. Namun seringkali, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang disediakan oleh Negara tidak berbanding lurus[2] dengan kontribusi yang telah dihasilkan kepada Negara. Tidak jarang, dalam sejumlah kesempatan, para pejabat

1 Mukadimah Deklarasi Pembela Hak Asasi Manusia, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declarationBahasa.pdf

2 Lusia Arumingtyas, "Menanti Aksi Serius Negara Lindungi Para Pembela HAM", *mongabay.co.id*, Januari 28, 2022, diakses dari https://www.mongabay.co.id/2022/01/28/menanti-aksi-serius-negara-lindungi-para-pembela-ham/ pada 21 Juni 2023.

Pemerintahan justru mempertanyakan kerja-kerja yang dilakukan oleh para aktivis HAM yang dinilai mengganggu kondisi iklim investasi dan pembangunan yang didefinisikan secara sempit. Padahal penghormatan terhadap nilai-nilai dasar hak asasi manusia termuat dalam setiap bunyi pasal dalam konstitusi.

Pasal 28C Ayat (2) UUD 1945 secara tegas menyebutkan bahwa "*Setiap orang berhak untuk memajukkan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya."* Ketentuan konstitusi inilah yang melandasi pembentukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan memandatkan pendirian lembaga Komnas HAM untuk meningkatkan pemajuan, perlindungan, dan penegakan HAM.[3] Terminologi Pembela HAM memang tidak diatur secara eksplisit dalam ketentuan beleid tersebut. Penerbitan Standar Norma dan Pengaturan Pembela HAM (SNP Pembela HAM)[4] yang diterbitkan oleh Komnas HAM pada 2020 yang lalu, baru secara spesifik menegaskan definisi dan karakteristik pembela HAM:

"Pembela HAM adalah individu, kelompok dan organisasi masyarakat yang memajukan dan melindungi HAM dan kebebasan dasar yang diakui secara universal. Pembela HAM mengupayakan pemajuan dan perlindungan hak-hak sipil dan politik serta pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Pembela HAM juga memajukan dan melindungi hak-hak anggota kelompok seperti komunitas adat. Definisi ini tidak berlaku bagi individu atau kelompok yang melakukan atau mempropagandakan kekerasan."[5]

Dalam menjalankan tugasnya, tak jarang para Pembela HAM

3 Lihat Pasal 76 ayat (1) jo. Pasal 89 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM)

4 SNP ini telah dibahas dan disahkan dalam Sidang Paripurna Komnas HAM RI sebagai forum pemegang kekuasaan tertinggi Komnas HAM RI, serta ditetapkan sebagai Peraturan Komnas HAM RI dan memiliki kekuatan mengikat.

5 EU Delegation in South Africa. *EU Guidelines on Human Rights Defender,* South Africa: EU, 2020. Filipina. *Senate Bill No.1699 an Act to Promote and Protect the Rights of Human Rights Defender.*

mengalami sejumlah serangan dalam bentuk ancaman, serangan fisik, psikis, verbal, seksual, digital, defamasi, diskriminasi, viktimisasi, kriminalisasi, atau berbagai bentuk serangan lainnya.[6] Kendati demikian, rekognisi Negara terhadap kerja-kerja pembela HAM baik dalam tataran normatif dan praktis masih terbilang minim. Di atas kertas, rekognisi terhadap kerja-kerja Pembela HAM belum diatur dalam sebuah ketentuan teknis yang secara komprehensif menjamin mekanisme penyelesaian kasus penyerangan pembela HAM. Sementara di lapangan, modus operandi pada kasus penyerangan pembela HAM yang semakin menempatkan Pembela HAM dalam kondisi rentan (*vulnerable)* dan terancam semakin lazim ditemukan.

Dalam kasus penyerangan terhadap para Pembela HAM pada isu lingkungan saja, tercatat setidaknya 60 (enam puluh) kasus terjadi pada tahun 2021.[7] Tindakan penyerangan fisik yang terjadi juga beragam, mulai dari tindak pemukulan biasa, berkelompok sampai dengan penembakan.[8] Pembunuhan 'terstruktur' yang dialami oleh Munir, penyiraman air keras yang dialami oleh Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi, hingga bentuk penyerangan berupa bom molotov yang menyasar kantor Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta pada tahun 2013 silam hanya segelintir bukti valid adanya ancaman yang selalu mengintai para Pembela HAM dalam kerja-kerjanya mempromosikan pemenuhan nilai-nilai hak asasi manusia. Meski secara normatif, bentuk penyerangan fisik sebagaimana kasus tersebut merupakan indikasi tindak pidana yang kewenangan penyelesaiannya menjadi tanggung jawab instansi Kepolisian Republik Indonesia (Kepolisian RI). Namun, fakta mengejutkan disajikan oleh kelompok masyarakat sipil.

6 Lihat: United Nations Fact Sheet No. 29, hlm. 10-13

7 VOA Indonesia. "ELSAM: Meski Jumlahnya Turun, Pembela HAM Lingkungan Tetap Rentan Ancaman". *Voa.co.id,* 12 November 2021, diakses dari https://www.voaindonesia.com/a/elsam-meski-jumlahnya-turun-pembela-ham-lingkungan-tetap-rentan-ancaman/6310763.html, pada 16 Juni 2023

8 ELSAM, "Infografis Kondisi Pembela Ham Atas Lingkungan Hidup Periode November 2017-Juli 2018*",* 14 Desember 2018, diakses dari https://multimedia.elsam.or.id/infografis-kondisi-pembela-ham-atas-lingkungan-hidup-periode-november-2017-juli-2018/, pada 15 Juni 2023.

Negara tercatat sebagai mayoritas aktor yang berperan sebagai pelaku kekerasan dan ancaman kekerasan terhadap Pembela HAM. Aktor ini terdiri dari polisi, TNI, Kejaksaan, pejabat negara, pengadilan, Polisi Hutan, dan Satpol PP.[9] Lebih lanjut, dari 300 (tiga ratus) kasus penyerangan (fisik, psikis, online, dll) Pembela HAM di Indonesia pada rentan waktu 2019-2023 yang didokumentasi oleh Forum Asia, Polisi menjadi mayoritas aktor dibalik penyerangan tersebut.[10] Sementara di sisi lain, Kepolisian RI juga merupakan pintu masuk bagi para pembela HAM untuk melaporkan kasus penyerangan dalam bentuk tindak pidana yang dialaminya. Sehingga tidak heran, jika fenomena *'undue-delay'* atau dikenal sebagai 'penundaan berlarut' dapat dengan mudah ditemui dalam deretan laporan penyerangan yang menyasar pembela HAM.

Dalam hal ini Komnas HAM memiliki kewenangan yang sangat terbatas dalam koridor pemantauan[11] berupa penyelidikan dan pemeriksaan, peninjauan di tempat kejadian dan tempat kejadian, pemanggilan saksi untuk diminta didengar kesaksiannya, pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan dalam upaya mengintervensi upaya tindak lanjut praktik penyerangan terhadap pembela HAM. Lantas, bagaimana intervensi yang dapat dilakukan oleh Negara dalam upaya mencegah praktik impunitas dalam fenomena penundaan dalam upaya pengungkapan kasus penyerangan fisik terhadap pembela HAM? Perumusan rancangan Undang-Undang Pembela HAM menjadi agenda mendesak

9 https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2018/09/Revisi-Oke-1-min.pdf, Aktor Negara yang dimaksud adalah polisi, TNI, Kejaksaan, pejabat negara, pengadilan, Badan Otorita, Polisi Hutan, dan Satpol PP. Data serupa didokumentasi oleh KontraS dan Forum ASIA https://kontras.org/wp-content/uploads/2021/09/Analisa-HRD-Regional-Situasi-Asia-dan-Indonesia.pdf

10 Lihat: https://asianhrds.forum-asia.org/library/?q=(allAggregations:!f,filters:(country:(values:!(c38de4a7-5b62-430d-ae5b-e20729064d52))),from:30,includeUnpublished:!f,limit:300,order:desc,sort:creationDate,types:!(%275cb59d076eaf555bc54a2bd3%27),unpublished:!f)

11 Lihat Pasal 89 ayat (3) huruf (b), (c), (d), (g), (h) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

yang telah disuarakan oleh kelompok masyarakat sipil[12], praktisi[13] hingga akademisi sejak 15 tahun silam.[14] Secara yuridis, regulasi dan kebijakan *a quo,* belum satupun mengatur secara eksplisit mandat perlindungan kepada para pembela HAM. Melalui artikel ini, Penulis akan menjabarkan argumentasi logis dalam tiga ulasan terpisah. Sebagai pengantar, penting untuk terlebih dahulu menjelaskan kondisi faktual praktik penyerangan fisik yang terjadi pada pembela HAM Indonesia dan fenomena '*undue-delay*' dalam proses pelaporan yang mengakibatkan impunitas terhadap para pelaku penyerangan pembela HAM. Bagian kedua, akan menjelaskan sejumlah kebijakan dan regulasi yang telah merekognisi perlindungan pembela HAM dan konsekuensi yuridisnya secara empiris. Terakhir, menjabarkan urgensi penyusunan RUU Pembela HAM dan materi muatan yang dibutuhkan dalam upaya mencegah praktik impunitas dalam penyelesaian kasus penyerangan pembela HAM.

PEMBAHASAN

1. Fenomena *'undue-delay'* sebagai Modus Pelanggaran Hukum Acara Pidana pada Upaya Pengungkapan Kasus Penyerangan Pembela HAM

"Justice delayed is justice denied"[15] merupakan gagasan penting dalam

12 KomnasHAM, "RUU Perlindungan Pembela HAM Melebur Dalam Revisi UU 39/1999*"*, 7 September 2015, diakses dari https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2015/9/7/196/ruu-perlindungan-pembela-ham-melebur-dalam-revisi-uu-39-1999.html, pada 17 Juni 2023.

13 KontraS. *Naskah Kajian Kondisi Pembela HAM di Indonesia: Tidak Ada Perlindungan HAM untuk Pembela Hak Asasi Manusia di Indonesia.* Jakarta: KontraS, 2018

14 Rahayu, *Urgensi Perlindungan Hukum Bagi Pembela Hak Asasi Manusia (Human Rights Defender) Di Indonesia. Masalah-Masalah Hukum (MMH)* (Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang) 39, no. 2 (2012).

15 Gagasan ini sebetulnya pertama kali diungkapkan dalam tulisan alkitabiah Pirkei Avot 5:8, bagian dari Mishnah (pada abad ke-1SM - abad ke-2 M), serta dapat ditemukan juga dalam Magna Carta tahun 1215, cl 40 yang berbunyi, '*[t]o no one will we sell, to no one will we refuse or delay, right or justice*.;.; Martin Luther King

sejarah yang berupaya merekognisi pengalaman para pencari keadilan dalam proses penyelesaian perkara yang memakan waktu terlalu lama (penundaan berlarut) sebagai indikator praktik 'ketidakadilan prosedural.'[16] Penundaan berlarut *(undue delay)* merupakan frasa yang direkognisi dalam ketentuan Peraturan Ombudsman RI Nomor 48 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Ombudsman Nomor 26 tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaaan dan Penyelesaian Laporan:

> Penundaan berlarut adalah pelaksana layanan memberikan pelayanan dengan mengulur-ulur waktu penyelesaian administrasi atau masalah tanpa adanya suatu keterangan yang jelas.

Dalam ketentuan regulasi nasional klausul *'undue delay'* tidak secara eksplisit disebutkan dalam ketentuan hukum pidana yang tertuang dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Ketentuan mengenai lama waktu proses penyelidikan dan penyidikan secara teknis diatur dalam Peraturan Internal Kepolisian berupa Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkapolri) yang ketentuan klausulnya juga tidak secara rigid disebutkan. Namun bagaimana sifat hukum Perkapolri berdasarkan regulasi yang berlaku?

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur sejumlah peraturan yang diterbitkan oleh lembaga dan/atau institusi Negara seperti *"Kementerian, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang"* kedalam ruang lingkup peraturan perundang-undangan.[17] Meskipun

---

Jr juga mengatakan '*justice too long delayed is justice denied'* dalam Suratnya dari Penjara Birmingham (pada Agustus 1963).

16 Tania Sourdin dan Naomi Burstyner, "Justice Delayed is Justice Denied." *Victoria University Law and Justice Journal* 4, No. 1 (2014): 55

17 Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat

dalam hal ini Kepolisian Republik Indonesia tidak disebutkan secara spesifik, namun keberadaan dan kedudukan Kapolri merupakan mandat sebagaimana pasal yang dimaksud.[18] Akan tetapi, mengenai ketentuan daya berlaku dan kekuatan hukum dari Perkapolri sendiri terdapat sejumlah catatan penting. Pasalnya, kedudukan hukum Perkapolri yang sejajar dengan peraturan Menteri lainnya memungkinkan produk hukum ini untuk bersifat mengikat masyarakat. Dimana, meskipun Perkap seringkali dinilai sebagai petunjuk teknis atau pedoman yang mengikat ke dalam internal lembaga – setiap anggota Polri. Namun secara substansi, produk hukum ini bersifat mengikat subyek-subyek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), atau keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*).[19] Artinya, dalam implementasinya, produk hukum ini dapat berdampak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat. Salah satu yang menjadi perhatian penulis adalah ketentuan mengenai batas waktu tindak lanjut laporan masyarakat sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya.

Pada ketentuan Pasal 11 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan Dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kapolri secara khusus mengatur ketentuan batas waktu dan pemeriksaan penyelesaian perkara sebagai berikut:

1) Laporan Polisi yang dibuat di SPK WAJIB segera diserahkan dan harus sudah diterima oleh Pejabat Reserse yang berwenang

---

(1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang…"

18 Lihat Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, Kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara yang bersifat Koordinatif.

19 Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 7

untuk mendistri-busikan laporan paling lambat 1 (satu) hari setelah Laporan Polisi dibuat.

2) Laporan Polisi yang telah diterima oleh pejabat reserse yang berwenang.
3) Laporan Polisi sebagaimana dimaksud, selanjutnya HARUS sudah disalurkan kepada penyidik yang ditunjuk untuk melaksanakan penyidikan perkara paling lambat 3 (tiga) hari sejak Laporan Polisi dibuat.

Seiring perkembangan waktu, naskah tersebut kemudian kembali diubah melalui Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana yang secara substansial mengeliminir ketentuan tenggat waktu penyelidikan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3):

> (3) Laporan hasil penyelidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis, atau lisan yang ditindaklanjuti dengan laporan secara tertulis paling lambat 2 x 24 (dua kali dua puluh empat) jam.

Penerbitan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana,[20] secara utuh menghapus batas waktu minimum tindak lanjut dan proses perkara yang telah disebutkan sebelumnya. Menurut penulis, perubahan signifikan yang ditemukan pada perubahan pasal tersebut memiliki konsekuensi hukum upaya mereduksi hak atas kepastian hukum bagi para pencari keadilan. Pengaturan ini turut menyamarkan standarisasi jangka waktu penilaian praktik *"undue delay"* yang dilakukan oleh aparat Polri dalam hal penyelesaian dan tindak lanjut laporan masyarakat. Bagi para pencari keadilan informasi terbuka tentang apa dan mengapa polisi penyidik memutuskan sesuatu berkaitan dengan penanganan tindak

20 Lihat: https://bit.ly/22ujbgKj

pidana dan dapat mengetahui mengapa suatu perkara bisa hilang lenyap[21] atau tidak mengalami perkembangan penyelesaian perkara menjadi sangat penting.[22]

Pasal 15 Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2011 tentang Kode Etik Profesi Polisi (KEPP) juga memberikan kewenangan kepada Pelapor untuk meminta Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) sebagai upaya mengontrol kinerja polisi dalam menindaklanjuti laporan. Secara konstitusional, pelanggaran terhadap ketentuan etik dan disiplin Polri tersebut juga dapat diadukan melalui instansi pengawasan internal dan eksternal Polri yakni Divisi Profesi dan Pengamanan Propam (divpropam) dan Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas). Meski secara objektif, eksistensialisme kedua instansi pengawasan tersebut dinilai masih belum dapat diandalkan karena adanya potensi konflik kepentingan dalam komposisi kepengurusan dan nihilnya keterwakilan masyarakat sipil.[23] Alternatif yang dapat ditempuh adalah mekanisme pengaduan praktik maladministrasi melalui lembaga Ombudsman RI sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 huruf (g), (h) dan (i) UU 25/2009 tentang Pelayanan Publik.

Masyarakat berhak untuk:

(g) mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman;
(h) mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada

21 Anne Safrina, W.M. Herry Susilowati, dan Maria Ulfah. "Penghentian Penyidikan:Tinjauan Hukum Administrasi Dan Hukum Acara Pidana Februari ." (Mimbar Hukum) 29, No. 1 (Februari 2017): 28.

22 Lihat Pasal 3 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana yang mengatur tentang prinsip transparan dan akuntabel.

23 Hukumonline, "LBH Jakarta Dorong Pembentukan Lembaga Pengawas Eksternal Independen Kepolisian", 15 Agustus 2022, diakses dari https://www.hukumonline.com/berita/a/lbh-jakarta-dorong-pembentukan-lembaga-pengawas-eksternal-independen-kepolisian-lt62fa173d76a08/?page=2, pada 21 Juni 2023.

pembina penyelenggara dan ombudsman; dan

(i) mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

Pada tahun 2022 yang lalu, Ombudsman RI menerima sebanyak 1.456 laporan terkait praktik *'undue delay'* atau penundaan berlarut yang berasal dari sejumlah sejumlah instansi pemerintahan maupun swasta. Kepolisian RI menduduki peringkat ketiga sebagai instansi yang paling banyak dilaporkan terkait masalah pelayanan publik. Praktik undue delay juga merupakan satu dari sederet pekerjaan rumah yang selalu menjadi sorotan oleh kelompok masyarakat sipil.[24] Data yang tersedia bersifat kontra produktif dengan fakta maraknya praktik *undue delay* yang dicatat oleh sejumlah media dan masyarakat sipil. Fenomena yang telah dijabarkan sebelumnya menguatkan indikasi kuat adanya intensi 'kesengajaan' untuk menghambat penyelesaian perkara atau *undue delay*.[25]

Sejumlah data pendukung praktik undue delay yang menyerang Pembela HAM adalah kasus kematian alm Randy, mahasiswa Universities Halu Oleo yang ditembak oknum polisi pada aksi 26 September 2019.[26] Kasus lainnya adalah penyerangan Paralegal PBHI Jawa Barat hingga mengakibatkan kebocoran kepala, kasus penyerangan kantor LBH Yogyakarta yang seluruhnya belum juga menemukan titik terang.

Melalui konfirmasi yang dilakukan secara lisan kepada beberapa korban penyerangan, belum ada perkembangan berarti yang dilakukan atas kedua laporan tersebut. Kasus lain yang sempat menggemparkan publik adalah praktik penyiksaan yang menimpa Aan Mamonto (seorang

24 BBC News Indonesia, "HUT Bhayangkara ke-73 dibayangi 'kasus-kasus mandek hingga dugaan kekerasan anggota polisi*"*, 1 Juli 2019, diakses dari https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48826344, pada 23 Juni 2023)

25 KontraS, PSHK, YLBHI, LeIP, and MAPPI UI, *Kriminalisasi Modus dan Kasus-kasusnya di Indonesia,* Jakarta: KontraS, 2016

26 Andy R Wijaya, "Menyoal budaya impunitas Polri*"*, 05 Desember 2019, diakses dari https://www.alinea.id/kolom/menyoal-budaya-impunitas-polri-b1Xrw9pDJ, pada 20 Juni 2023)

dosen Universitas Muslim Indonesia, Makassar) saat tengah berada di lokasi aksi menentang kebijakan 'Omnibus Law' pada tahun 2019 yang lalu.[27] Laporan atas praktik tindak pidana penganiayaan yang diduga dilakukan oleh aparat kepolisian melalui Laporan Polisi Nomor: LPB/330/X/2020/SPKT POLDA SULSEL pasca 4 (empat) tahun berselang tidak juga mengalami kemajuan berarti (Tabel 1).

Preseden buruk pada proses penegakan hukum terhadap pelaku penyerangan pembela HAM dapat dilihat sangat bersifat formalitas.[28] Pasal 7 Ayat (1) Peraturan Kapolri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Massa, dinyatakan bahwa "*Larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d adalah: a. bersikap arogan dan terpancing oleh perilaku massa, d. membawa senjata tajam dan peluru tajam, dan h. melakukan perbuatan lainnya yang melanggar peraturan perundang-undangan*." Hal ini juga yang melatarbelakangi ketakutan dan kekhawatiran para Pembela HAM untuk melaporkan praktik penyerangan yang dialaminya. Pada kasus yang menyerang jurnalis, Ika Ningtyas (Sekretaris General AJI) pada Laporan Situasi Keamanan Jurnalis 2022 menuturkan, dari 61 kasus serangan pada 2022, hanya 16 kasus yang dilaporkan ke kepolisian. Sebab, tidak semua jurnalis atau media yang menjadi korban mau membawa kasus tersebut ke ranah hukum.[29] Modus serangan yang umum terjadi adalah serangan fisik (27 kasus), mulai dibuntuti oleh orang yang tidak dikenal, dikeroyok, dipukul, disiram air keras, ditembak, ditabrak mobil, disekap hingga dibom. Bahkan umumnya satu orang korban mengalami lebih dari satu modus penyerangan fisik tersebut.[30]

27 Change.org, "Usut Tuntas Aparat yang Memukul Saudara Kami!", 13 Oktober 2020, diakses dari https://www.change.org/p/poldasulsel-polisikokgitu-usut-tuntas-aparat-yang-memukul-saudara-kami, pada 21 Juni 2023.

28 KontraS, "Vonis 4 Tahun terhadap Pelaku Penembakan Mahasiswa Universitas Halu Oleo Melecehkan Kemanusiaan*", 4* Desember 2020, diakses dari https://kontras.org/2020/12/04/vonis-4-tahun-terhadap-pelaku-penembakan-mahasiswa-universitas-halu-oleo-melecehkan-kemanusiaan/, pada 12 Juni 2023.

29 https://www.kompas.id/baca/humaniora/2023/01/16/serangan-terhadap-jurnalis-meningkat-di-tengah-lemahnya-perlindungan

30 Transparency International Indonesia, "RINGKASAN NASKAH AKADEMIK

2. Problem Struktural Kultur Impunitas[31] pada Fenomena Penyerangan Pembela HAM

Lantas, apakah terdapat karakter penyelesaian hukum dalam laporan yang dilayangkan oleh korban penyerangan Pembela HAM dengan praktik *undue delay* dalam kasus pada umumnya? Bagaimana konsekuensi hukum yang diakomodir dalam peraturan perundang-undangan dalam menjawab fenomena tersebut? Pertanyaan ini menuntut pertimbangan substansial dan struktural guna mengungkap bagaimana praktik *undue delay* berperan sebagai pintu masuk impunitas pada para pelaku penyerangan Pembela HAM yang didominasi oleh aktor Negara.

a. Miskonsepsi Pendekatan Administratif dalam Penegakkan Hukum pada praktik *'undue delay'* kepada Penyerang Pembela HAM

Dalam kerangka hukum internasional, frasa *'undue delay'* dalam kaitannya dengan Pembela HAM dapat ditemukan melalui rumusan Article 9 EU Guidelines on Human Rights Defender[32] yang secara eksplisit menegaskan:

> *"To the same end, everyone has the right, individually and in association with others, inter alia: To complain about the policies and actions of individual officials and governmental bodies with regard to violations of human rights and fundamental freedoms, by petition or other appropriate means, to competent domestic judicial, administrative or legislative authorities or any other competent authority provided for by the legal system*

SISTEM PERLINDUNGAN TERHADAP PELAPOR, SAKSI DAN KORBAN DALAM KONTEKS KORUPSI", Jakarta: Transparency International Indonesia, (2017).

31 Klausul 'Kultur impunitas' digunakan oleh KontraS dan Forum ASIA dokumentasi pelanggaran terhadap Pembela HAM dengan judul: Menolak Bungkam: Analisa Bersama terkait Situasi Pembela Hak Asasi Manusia. Diakses melalui: https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2021/10/Regional-and-National-Analysis-FA-and-KontraS_ID.pdf

32 Lihat: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02_hr_guidelines_defenders_en_0.pdf, EU Delegation in South Africa, pp.12.

of the State, which should render their decision on the complaint without ***undue delay****;"*

Pedoman internasional ini menekankan hak yang setara bagi orang yang haknya dilanggar memiliki hak untuk mengadukan kebijakan dan/atau tindakan pejabat perorangan dan badan-badan pemerintah sehubungan dengan pelanggaran hak asasi manusia dan kebebasan dasar, melalui petisi atau cara lain yang sesuai, kepada otoritas yudisial, administratif, atau legislatif dalam negeri yang kompeten atau otoritas kompeten lainnya yang ditetapkan oleh sistem hukum Negara, tanpa harus melalui proses penundaan berlarut *(undue delay).* Hal ini menunjukkan, bagaimana penggunaan istilah *'undue delay'* dimaknai secara universal sebagai hak yang melekat pada setiap orang, termasuk para pembela HAM.

Beigbeder melalui bukunya International Justice against Impunity: Progress and New Challenges (2005)[33] mengklasifikasi praktik 'impunitas' dalam dua indikator: (1) *If national justice is "unwilling" or* (2) i*ncapable to judge these 'serious crime.'* Keengganan pemerintah berdasarkan kriteria pertama dapat dibuktikan melalui sejumlah tindakan Pemerintah menolak untuk mengimplementasi aturan turunan terkait perlindungan Pembela HAM pada Universal Periodic Review (UPR) *session of the* UN Human Rights Council in Geneva pada Maret 2023 yang lalu.[34] *"Recommendations on human rights defenders had not been accepted, and these should be accepted and effectively implemented, particularly with regard to allowing lawyers to carry out their work without harassment and intimidation when working on human rights issues, as well as allowing them access to their clients."* Lebih lanjut, Protection International[35] sebagai sebuah lembaga independen yang fokus dalam mem-

33 Yves Beigbeder*, International Justice against Impunity: Progress and New Challenges*, (Leiden: Nijhoff Publishers and VSP, 2005), 3

34 ASEAN SOGIE CAUCUS, "Indonesian Government's UPR Report Contradicts the Reality on the Ground"*,* 10 November 2022, diakses dari https://aseansogiecaucus.org/news/asc-news/195-indonesian-government-s-upr-report-contradicts-the-reality-on-the-ground, pada 20 Juni 2023.

35 Laporan Protection of human rights defenders: Best practices and lessons learnt.

berikan perlindungan kepada para Pembela HAM di seluruh dunia dalam laporan rutinnya berpendapat bahwa: 'tanggapan formal terhadap tekanan nasional dan internasional pada umumnya semata hanya digunakan sebagai 'alat' tanpa praktik nyata, sementara para pelaku penyerangan pembela HAM masih terus berkeliaran dengan melakukan hal yang sama dan meningkatkan impunitas.'

Impunitas adalah sebuah kondisi yang terjadi diakibatkan oleh tidak ada dan/atau kegagalan mekanisme yudisial untuk mematuhi aturan yang ditetapkan.[36] Alfred (2012) secara sederhana mendefinisikan impunitas sebagai kegagalan dalam menghukum seseorang yang bersalah.[37] Praktik impunitas terhadap penyelesaian kasus penyerangan pembela HAM harus dibaca menggunakan pisau analisis yang lebih substansial. Praktik penyerangan Pembela HAM memiliki kriteria khusus yang membedakan dengan tindak pidana lainnya:

(1) Pembela HAM adalah subjek hukum yang memiliki hak 'imunitas';
(2) Negara merupakan penanggung jawab (duty bearer) dalam penegakan HAM, namun dalam menjadi mayoritas aktor utama dibalik praktik penyerangan pembela HAM;
(3) Kekhawatiran Negara tidak dapat mengadili dirinya sendiri secara imparsial[38] sehingga perlu adanya alternatif bagi korban untuk mengakses pintu keadilan;
(4) Identik dengan praktik penundaan berlarut (undue delay) dalam penyelesaiannya;

Access: https://www.protectioninternational.org/wp-content/uploads/2022/12/Protection-of-human-rights-defenders-best-practices-and-lessons-learnt.pdf

36 Lihat: The Practical Guide to Humanitarian Law, https://guide-humanitarian-law.org/content/article/3/impunity/

37 Alfred W. Mc Coy, *Torture and Impunity The U.S. Doctrine of Coercive Interrogation* (England: The University of Wisconsin Press, 2012), hlm.4

38 Henry Campbell Black, *BLACK'S LAW DICTIONARY, SECOND EDITION. 2ND ED (*ST. Paul : West Publishing Co, 1910)

Identifikasi tersebut memang tidak ditujukkan untuk menyandingkannya dengan kriteria pelanggaran HAM yang Berat sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Penjabaran dan analisis kondisi faktual ini bertujuan untuk memberikan pertimbangan latar belakang 'sosiologis' dalam upaya mendorong penyusunan regulasi khusus perlindungan pembela HAM. Mekanisme perlindungan dan penegakkan hukum pada pelaku penyerangan pembela HAM merupakan salah satu instrumen yang sangat mendesak. Ketidakmampuan Negara dalam menyediakan instrumen perlindungan tersebut merupakan indikator Negara merawat praktik impunitas dalam tubuhnya sendiri.

b. Alternatif Upaya Penegakkan Hukum pada praktik *Undue Delay*

Masyarakat sipil dalam hal ini memegang peran krusial dalam upaya mendorong upaya alternatif dalam mencegah keberulangan praktik undue delay yang dapat berimplikasi pada praktik impunitas melalui gugatan *Class action atau Citizen Law Suit* (CLS). Gugatan class action dan CLS sendiri sebetulnya lebih dikenal oleh negara-negara yang menganut sistem hukum *common law* seperti Inggris. Di Indonesia, gugatan class action dikenal sejak tahun 1997,[39] dan kemudian secara formal direkognisi melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Sementara mekanisme gugatan citizen law suit diajukan pertama kalinya atas nama Munir c.s atas penelantaran negara terhadap buruh migran yang dideportasi di Nunukan berdasarkan Putusan Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN. JKT.PST yang diputus pada tanggal 8 Desember 2003 yang dilayangkan kepada Presiden Republik Indonesia.[40] Meskipun kedua

39 Emerson Yuntho, *CLASS ACTION SEBUAH PENGANTAR, (*Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2007), hlm.15, dapat diakses melalui https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/09/Class-Action_Sebuah-Pengantar.pdf

40 Angela Christina Natalia Kaunang,Harly Stanly Muaja, dan Renny Nansy Koloay, "Citizen Lawsuit Dalam Perspektif Hukum Positif Di Indonesia." *Lex Privatum* 10, No. 3 (2022): 5

alternatif gugatan ini memiliki sumber hukum acara yang sangat terbatas[41], namun Putusan Hakim yang dihasilkan melalui jenis gugatan ini memiliki dampak yang cukup signifikan.

Sebagai contoh, Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat yang mengabulkan gugatan yang dilakukan oleh murid yang tidak lulus Ujian Nasional (UN)[42], dan secara struktural telah menghapus syarat absolut nilai UN dalam kebijakan Nasional kelulusan siswa yang berdampak signifikan hingga saat ini. Hal serupa juga terjadi di sejumlah Negara lainnya, terkhusus menyangkut isu *undue delay* di Kepolisian. Berdasarkan hasil penelitian yang ditulis oleh Jude McCulloch and Darren Palmer (2002), praktik gugatan hukum perdata yang dilayangkan kepada instansi Kepolisian di Australia terbukti mempengaruhi beberapa penilaian kebijakan dan dapat menjadi jalan keluar bagi warga negara yang dirugikan dan untuk pengawasan masyarakat dan tinjauan yudisial atas perilaku polisi.[43]

Lantas, apakah mekanisme gugatan publik (berupa *class action* atau *CLS*) dapat digunakan sebagai alternatif dalam mencegah praktik impunitas penyerangan pembela HAM?

Secara formil, terdapat perbedaan signifikan dalam gugatan class action dan CLS:

41 Karena pengakuannya hanya diatur dalam peraturan perundang-undangan khusus seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang. Kehutanan, UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2002.

42 Moch.Iqbal, Aspek Hukum Class Action Dan Citizen Law Suit Serta Perkembangannya Di Indonesia, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 1 Maret 2012, http://dx.doi.org/10.25216/jhp.1.1.2012.89-112

43 Jude McCulloch and Darren Palmer, Civil litigation by citizens against Australian police between 1994 and 2002, Report to the Criminology Research Council, Crc Grant No. 19/01-02, https://www.aic.gov.au/crg/reports/crg-1901-02#:~:text=Civil%20litigation%20by%20citizens%20against%20Australian%20police%20between,extent%20of%20civil%20litigation%20against%20police%20in%20Australia.

(1) Penggugat: dalam gugatan CLS, subjek hukum yang berhak untuk mengajukan gugatan adalah 'setiap warga negara,' sementara dalam gugatan Class action, seorang atau beberapa orang perwakilan yang mengalami kerugian materiil maupun immateriil yang harus melayangkan gugatan tersebut.[44]
(2) Tergugat Gugatan citizen lawsuit hanya dapat diajukan kepada penyelenggara negara atau pemerintah dimana tuntutannya adalah bukan berupa ganti rugi namun pelayanan dan perlindungan yang lebih baik kepada masyarakat yang berupa pembuatan regulasi agar kesalahan yang sama tidak terulang kembali di kemudian hari, sedangkan gugatan class action pada umumnya merupakan gugatan ganti rugi keuangan,
(3) Objek Gugatan: objek gugatan CLS adalah kepentingan umum yang dianggap sebagai kepentingan bersama dari seluruh anggota masyarakat, sementara gugatan class action didasarkan atas kepentingan yang sama berdasarkan kesamaan atas dasar fakta maupun hukum yang menimpa kelompok tersebut.

Dalam hal fenomena undue delay pada pelaporan kasus penyerangan Pembela HAM, maka kedua jenis gugatan tersebut dapat digunakan sebagai alternatif. Adapun yang menjadi objek gugatan adalah kerugian materiil maupun immateriil[45] yang dialami oleh masyarakat (dalam hal ini para Pembela HAM) pasca penyerangan. Sementara dalam upaya mencegah terjadinya praktik *undue delay* serupa terjadi di masa mendatang, maka tuntutan gugatan (*petitum)* yang dapat diajukan berupa permohonan yang ditujukan kepada Pemerintah untuk menyusun ke-

44 Susanti Adi Nugroho, *Class action dan perbandingannya dengan negara lain (*Jakarta: Kencana, 2010), hlm.395

45 Desi Putri Pratami, Ni Luh Ayu dan Mudana, I Nyoman, "Karakteristik Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) Dan Perbandingannya Dengan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action)." *Kertha Wicara : Journal Ilmu Hukum*, (2017), hlm. 4

bijakan perlindungan Pembela HAM maupun putusan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang dilakukan oleh aparat Kepolisian dalam penyelesaian laporan tindak pidana. Mekanisme gugatan kolektif ini juga sejalan dengan keprihatinan masyarakat internasional terhadap fenomena penegakkan hukum internasional yang cenderung memprioritaskan keadilan individu[46] dan mendiskreditkan upaya pemenuhan hak kelompok marjinal dan minoritas rentan seperti para pembela HAM.

3. Urgensi Agenda Penyusunan RUU Perlindungan Pembela HAM

Praktik penundaan berlarut (*undue delay*), vonis ringan pada pelaku penyerangan pembela HAM dibiarkan menjadi sebuah budaya permisif yang dibiarkan mengakar di tengah masyarakat. Meski demikian, perlu dipahami bahwa dalam tataran normatif maupun praktis terdapat sejumlah tantangan dalam upaya penyusunan produk hukum perlindungan pembela HAM di Indonesia:

a. Ketiadaan Pengaturan Sanksi Khusus kepada Pelaku Penyerangan Pembela HAM

Dalam sejumlah upaya yang telah diulas sebelumnya, terdapat satu celah utama yang menjadi momok dan penghambat upaya penindaklanjutan praktik-praktik penyerangan terhadap pembela HAM yakni ketiadaan instrumen nasional yang mengakomodir tindak pidana yang dialami oleh para Pembela HAM. Rekognisi formal untuk menentukan *'siapa'* aktor yang layak untuk dinilai sebagai pembela HAM juga menjadi salah satu isu yang jawabannya dapat diatur dalam ketentuan Rancangan Undang-Undang Pembela HAM.

Pencetusan penyusunan regulasi nasional dalam memberikan jaminan perlindungan pembela HAM telah dimulai sejak tahun 2011, dimana RUU Perlindungan Pembela HAM masuk ke dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas)[47]. Meski dinilai menjadi inisiasi

46 Karen Engle, Zinaida Miller, D.M. Davis, Anti- Impunity and the Human Rights Agenda, Cambridge University Press, United Kingdom, 2016

47 Kompas.com, "*DPR Didesak Bahas RUU Pembela HAM",* edited by Nasru

yang baik, namun tidak ada satu pun produk hukum baik berupa naskah akademik yang dihasilkan pada agenda. Pada tahun-tahun berikutnya, Komnas HAM juga menyerah karena sulitnya mengajukan RUU Perlindungan Pembela HAM dalam prolegnas. Sehingga pada tahun 2015 yang lalu, Komnas HAM memutuskan untuk meleburkan materi perlindungan pembela HAM dalam agenda perubahan UU No. 39 Tahun 1999 (UU HAM).[48] Meski pada realisasinya, Naskah akademik dan Draf perubahan UU HAM tersebut baru mulai disusun pada tahun 2022 karena ditargetkan diajukan ke DPR tahun 2023.[49]

Saat ini revisi UU HAM sudah masuk Prolegnas 2019-2024 dan Kemenkumham sebagai pemrakarsa sudah memulai proses untuk penyusunan Naskah Akademik.[50] Kehadiran regulasi khusus di tingkat nasional yang secara eksplisit dan komprehensif mengatur ketentuan perlindungan pembela HAM merupakan mandat yang mendesak di tengah masifnya penyerangan yang terus berulang. Komnas HAM juga mengakui bahwa data yang tersedia di lapangan hanya merupakan fenomena gunung es, dimana pelanggaran HAM yang menimpa para pembela HAM, bisa jadi banyak yang tidak terlaporkan dan terdokumentasikan.[51]

Alam Aziz, 31 Maret 2011, diakses dari https://nasional.kompas.com/read/2011/03/31/22574211/DPR%20Didesak%20Bahas%20RUU%20Pembela%20HAM, pada 20 Juni 2023.

48 KomnasHAM, "RUU Perlindungan Pembela HAM Melebur Dalam Revisi UU 39/1999", *Loc.cit*

49 Dian Dewi Purnamasari, "*UU HAM Akan Direvisi, Perlindungan Kelompok Rentan Harus Diperkuat", kompas.com, 30* November 2021, diakses dari https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/11/30/uu-ham-akan-direvisi-perlindungan-kelompok-rentan-harus-diperkuat, pada 21 Juni 2023.

50 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (*PSHK), "PSHK Beri Masukan Terkait Pengaturan Kelompok Rentan dalam Revisi UU HAM", 30* Mei 2022, diakses dari https://pshk.or.id/aktivitas/pshk-beri-masukan-terkait-pengaturan-kelompok-rentan-dalam-revisi-uu-ham/, pada 24 Juni 2023.

51 KOMNASHAM, "Perlindungan Khusus bagi Pembela HAM*", 6* Agustus 2021, https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2021/8/6/1862/perlindungan-khusus-bagi-pembela-ham.html, pada 20 Juni 2023.

b. Peleburan Pengaturan Perlindungan Pembela HAM dalam Revisi UU HAM: Apakah tepat?

Wacana Penerbitan RUU Pembela HAM yang telah digagas sejak 2011 harus kadas Di tengah berbagai hambatan yang dialami oleh Komnas HAM dan masyarakat sipil dalam mengajukan ketentuan ini ke Prolegnas. Jalan tengah yang kemudian ditempuh adalah memasukkan agenda perlindungan Pembela HAM di dalam revisi UU HAM yang tengah digodok saat ini oleh Kemenkumham. Apakah langkah tersebut sudah tepat dan menjawab kebutuhan faktual pembela HAM di lapangan?

Teori Sistem Hukum oleh Lawrence Friedman[52] mengulas beberapa poin esensial dalam penyusunan produk hukum yang tepat guna[53]: salah satunya adalah substansi hukum. Substansi hukum disebutkan harus merepresentasi kebutuhan masyarakat dan lengkap secara komposisi. Salah satu contoh yang relevan dengan kebutuhan penyusunan RUU Perlindungan Pembela HAM yang diulas adalah kebutuhan muatan sanksi dalam penyusunan sebuah norma di dalam produk perundang-undangan.

> "*Sanctions are ways to implement a norm or a rule. Legal sanctions are sanctions prescribed or authorized by law. Every legal rule contains or implies a statement of legal consequences.* (Sanksi adalah cara untuk menerapkan norma atau aturan. Sanksi hukum adalah sanksi yang ditentukan atau disahkan oleh undang-undang. Setiap aturan hukum mengandung atau menyiratkan pernyataan akibat hukum).

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pengaturan ketentuan minimum sanksi pidana dalam penyelesaian praktik penyerangan

52 Lawrence M. Friedman, The Legal System: A Social Science Perspective, (New York: Russell Sage Foundation), 1977

53 Nabila Fajri Nursyamsi Antoni Putra Auditya Saputra, "Pengembangan Strategi Advokasi Antidiskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2021, hlm.10, dapat diakses melalui https://www.pshk.or.id/dokumen/8333

pembela HAM menjadi hal yang vital. Pengaturan ketentuan Pembela HAM di dalam penyusunan revisi UU HAM yang sedang berjalan saat ini tidak memungkinkan untuk diatur secara komprehensif, karena sifatnya yang terlalu umum (*general)* yang hanya mengatur hak, kewajiban, larangan atau pembatasan.[54] Penjelasan Umum UU HAM juga menegaskan bahwa Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia ini adalah merupakan payung dari seluruh peraturan perundang-undangan tentang hak asasi manusia. Oleh karena itu, pelanggaran baik langsung maupun tidak langsung atas hak asasi manusia dikenakan sanksi pidana, perdata, dan atau administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.[55] Sehingga agenda penggabungan pengaturan perlindungan pembela HAM dalam revisi UU HAM menjadi sebuah keniscayaan yang tidak dapat direalisasikan. Jaminan perlindungan bagi para Pembela HAM sudah sepatutnya diatur dalam peraturan perundang-undangan terpisah.

Sebanyak 500 (lima ratus) orang pembela HAM dari setiap wilayah di seluruh dunia, telah Menyusun *Model Law for The Recognition and Protection of Human Rights Defenders*[56] (Model Hukum Pengakuan dan Perlindungan Pembela HAM) yang bertujuan untuk menjadi panduan otoritatif kepada Negara-negara tentang cara mengimplementasikan PBB Deklarasi Pembela HAM di tingkat nasional. Adapun panduan ini mengamanatkan pengaturan ketentuan hukum pidana (*penalty)* dalam regulasi perlindungan pembela HAM bersifat imperatif (*dwingenrechf*)[57] atau wajib.

54 Tri Jata Ayu Pramesti, "Apakah Undang-Undang Harus Memuat Sanksi?", *hukumonline.com*, 13 Juni 2013, diakses dari https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-undang-undang-harus-memuat-sanksi-lt51b887f23d74a, pada 23 Juni 2023.

55 Lihat Paragraf terakhir Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

56 International Service for Human Rights, "Model Law for the Recognition and Protection of Human Rights Defenders," 2017, dapat diakses melalui: https://ishr.ch/sites/default/files/documents/model_law_full_digital_updated_15june2016.pdf

57 Kaidah hukum yang bersifatimperatif adalah aturan hukum yang tidak dapat dikesampingkan oleh pihak-pihak, balk melalui suatu perbuatan tertentu atau

> *"An act of intimidation or reprisal, whether by a public or private actor, against a person, on the grounds of or in association with his or her status, activities or work as a human rights defender, shall be an offence and should be prosecuted by the [competent authority] and subject to appropriate penalties which take into account the gravity of the offence."* (Tindakan intimidasi atau pembalasan, baik oleh aktor publik atau swasta, terhadap seseorang, pada atas dasar atau terkait dengan status, kegiatan atau pekerjaannya sebagai hak asasi manusia pembela, akan menjadi pelanggaran dan harus dituntut oleh [otoritas yang kompeten] dan dikenakan sanksi yang sesuai dengan mempertimbangkan beratnya pelanggaran)

Sebagai tambahan, pada Juli 2019 yang lalu, Dewan Perwakilan Rakyat Filipina telah mengesahkan Senate Bill No. 1699 An Act to Promote and Protect the Rights of Human Rights Defenders (Undang-undang tentang Hak dan Kebebasan Dasar Pembela Hak Asasi Manusia)[58] yang dapat digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rancangan UU Perlindungan Pembela HAM di tingkat nasional.

c. Nirperspektif dan Prioritas Negara pada isu Perlindungan Pembela HAM

Hukum HAM Internasional menempatkan Negara sebagai pemangku kewajiban (*duty bearer)* yang mempunyai 3 kewajiban pokok yaitu untuk melindungi (*to protect*), menghargai (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfil*) pemenuhan nilai-nilai HAM. Menghormati hak asasi manusia berarti Negara tidak boleh mengganggu kenikmatan HAM yang dimiliki oleh setiap individu (sebagaimana diatur dalam kriteria *non-derogable rights* dalam mandat konstitusi*).* Sementara dalam hal melindungi, Negara dituntut untuk mengambil langkah-langkah dalam upaya memastikan bahwa pihak ketiga tidak mengganggu hak-hak dasar masyarakat. Sementara dalam tataran pemenuhan, Negara melalui Pemerintah secara terukur dan progresif diminta untuk mengambil langkah-langkah

melalui suatu perjanjian.

58 https://legacy.senate.gov.ph/lisdata/2737823612!.pdf

strategis berkaitan dengan upaya pemenuhan HAM masyarakat. Dalam upaya pemenuhan nilai-nilai HAM ini, internasional merekognisi adanya keterbatasan sumber daya Negara (baik dari segi anggaran dan keuangan Negara, kapasitas, dll) yang dapat menghambat pemenuhan hak asasi manusia. Oleh karena itu, beberapa kewajiban hak asasi manusia bersifat progresif, sementara yang lain bersifat langsung.[59]

Secara objektif, dalam hal upaya penerbitan regulasi perlindungan terhadap Pembela HAM sebetulnya Negara memiliki kapasitas yang cukup mumpuni. Berdasarkan *track record* penyusunan sejumlah regulasi terkait isu penegakkan HAM, masyarakat sipil dalam penyusunannya secara proaktif turut terlibat dan memberikan sumbangsih yang seringkali secara mandiri ditunjukkan dengan pengajuan draf Naskah Akademik sebagai modal dasar penyusunan produk hukum, atau berupa produk hukum lainnya seperti Kertas Kebijakan (*policy paper)*. Namun yang menjadi persoalan dalam prosesnya adalah mengukur prioritas dan fokus (*concern*) Negara dalam merespon isu HAM. Dalam sejumlah forum-forum Kerjasama antara Pemerintah dan masyarakat sipil, bukti bahwa Negara masih memiliki cara pandang konservatif yang masih menganggap Pembela HAM sebagai ancaman, pengganggu pembangunan dan investasi di Indonesia[60] dapat dengan mudah ditemukan. Bahkan masyarakat sipil menyebut bahwa isu pelanggaran HAM sebagai 'komoditas politik', yang artinya janji-janji penyelesaian pelanggaran HAM maupun penerbitan produk hukum dalam upaya penegakkan HAM hanya digunakan sebagai 'alat tukar' untuk mengambil suara rakyat.[61]

59 General Comment No. 3 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm.

60 Kemitraan, "*UBAH SUDUT PANDANG NEGARA TERHADAP PEMBELA HAM", 30* Januari 2022, diakses dari https://www.kemitraan.or.id/kabar/ubah-sudut-pandang-negara-terhadap-pembela-ham, pada 23 Juni 2023.

61 CNN Indonesia, "KontraS: Isu HAM Jadi Komoditas Politik Capres Setiap Pemilu*", 10* Desember 2018, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181210164105-32-352513/kontras-isu-ham-jadi-komoditas-politik-capres-setiap-pemilu, pada 21 Juni 2023.

d. Segmentasi Agenda Advokasi Perlindungan Pembela HAM

Agenda advokasi pembela HAM dewasa ini masih tersegmentasi dalam kamar-kamar yang terpisah, mulai dari kamar pembela HAM lingkungan, korupsi, jurnalis dan berbagai kelompok lainnya. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat sejumlah karakter dan kriteria khusus dalam mengartikulasi bentuk perlindungan pada kelompok yang berbeda, namun pijakan hukum dalam ketentuan setara undang-undang juga sangat diperlukan.

Dengan cara ini, para pembela HAM berkontribusi untuk mengamankan keadilan atas nama korban dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia tertentu dan untuk mematahkan pola impunitas, sehingga mencegah pelanggaran di masa mendatang. Sejumlah besar pembela HAM, seringkali melalui organisasi yang dibentuk untuk tujuan tersebut, berfokus secara eksklusif untuk mengakhiri impunitas atas pelanggaran. Kelompok pembela yang sama mungkin juga bekerja untuk memperkuat kapasitas Negara untuk mengadili para pelaku pelanggaran, misalnya dengan memberikan pelatihan hak asasi manusia bagi jaksa, hakim dan polisi.[62] Isu HAM belum menjadi diskursus yang didorong langsung oleh publik bahkan korban itu sendiri.

PENUTUP

Praktik penundaan berlarut atau *undue delay* dalam upaya pelaporan kasus penyerangan pembela HAM bukan merupakan fenomena baru yang ditemukan dalam sistem penegakan hukum. Masyarakat yang mengidentifikasi dirinya sebagai pembela HAM dan mengalami penyerangan fisik bukan sekedar duduk manis atau bersikap acuh atas kekerasan fisik dan psikis yang mereka alami. Sebagai warga Negara, mereka turut melaporkan kasusnya kepada aparat penegak hukum yang berwenang, dan mengharapkan keadilan datang untuk menindak pelaku

62 Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights Fact Sheets No.29, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf

sebagaimana hukum yang berlaku. Fenomena *undue delay* dalam banyak kasus menciptakan impunitas terhadap para pelaku bukan hanya bersifat arsenik bagi masyarakat, namun secara logis pada masa depan bangsa dan Negara.

Ketiadaan rekognisi terhadap eksistensi dan kerja-kerja pembela HAM serta nihilnya pengaturan khusus mengenai sanksi pidana terhadap pelaku penyerangan Pembela HAM memprakarsai argumentasi logis penyusunan RUU Perlindungan Pembela HAM. Pemerintah dalam hal ini DPR-RI dan eksekutif selaku pemangku kewajiban (*duty bearer)* bertanggungjawab untuk menyusun kebijakan yang responsive, progresif dan strategis dalam menjawab kondisi kritis praktik penyerangan pembela HAM di Indonesia, terkhusus mempertimbangkan maraknya praktik penundaan berlarut yang ditemukan pada kasus-kasus penyerangan fisik yang menyasar Pembela HAM. Para Korban dan juga kelompok masyarakat sipil juga tidak terlepas dari tanggung jawab pengawasan dan partisipasi terstruktur dalam mengartikulasikan tawaran agenda tersebut kepada pemangku kebijakan. Melalui penelitian ini, tawaran alternatif untuk menempuh jalur yustisi melalui gugatan *class action* maupun CLS dalam upaya mencegah praktik impunitas penyerangan Pembela HAM juga dapat dilakukan secara kolektif oleh masyarakat umum, terkhusus korban.

Daftar Pustaka

Achmad, Zainal Abidin, and Rachma Ida. "Etnografi Virtual sebagai Teknik Pengumpulan Data dan Metode Penelitian." *The Journal of Society and Media* 2, no. 2 (2018): 137.

Alfred W. Mc Coy. *Torture and Impunity The U.S. Doctrine of Coercive Interrogation.* England: The University of Wisconsin Press,, 2012.

Andy R Wijaya. *Menyoal budaya impunitas Polri.* Desember 05, 2019. https://www.alinea.id/kolom/menyoal-budaya-impunitas-polri-b1Xrw9pDJ (accessed Juni 20, 2023).

ASEAN SOGIE CAUCUS. *Indonesian Government's UPR Report Contradicts the Reality on the Ground.* November 10, 2022. https://aseansogiecaucus.org/news/asc-news/195-indonesian-government-s-upr-report-contradicts-the-reality-on-the-ground (accessed Juni 20, 2023).

BBC News Indonesia. *HUT Bhayangkara ke-73 dibayangi 'kasus-kasus mandek hingga dugaan kekerasan anggota polisi'.* Juli 1, 2019. https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48826344 (accessed Juni 23, 2023).

Beigbeder, Yves. *International Justice against Impunity: Progress and New Challenges.* Leiden: Nijhoff Publishers and VSP, 2005.

Black, Henry Campbell. *BLACK'S LAW DICTIONARY, SECOND EDITION. 2ND ED.* ST. Paul : West Publishing Co, 1910.

change.org. *Usut Tuntas Aparat yang Memukul Saudara Kami!* Oktober 13, 2020. https://www.change.org/p/poldasulsel-polisikokgitu-usut-tuntas-aparat-yang-memukul-saudara-kami (accessed Juni 21, 2023).

CNN Indonesia. *KontraS: Isu HAM Jadi Komoditas Politik Capres Setiap Pemilu.* Desember 10, 2018. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181210164105-32-352513/kontras-isu-ham-jadi-komoditas-politik-capres-setiap-pemilu (accessed Juni 21, 2023).

ELSAM. *Di bawah Bayang-Bayang Kekerasan Negara dan Perusahaan: Laporan Situasi Pembela Hak Asasi Manusia atas Lingkungan Periode November 2017-Juli 2018.* Jakarta: ELSAM, 2018.

Engle, Karen, Zinaida Miller, and D.M. Davis. *Anti- Impunity and the Human Rights Agenda.* United Kingdom: Cambridge University Press, 2016.

EU Delegation in South Africa. *EU GUIDELINES ON HUMAN RIGHTS DEFENDER.* South Africa: EU, 2020.

Filipina. *SENATE BILL NO.1699 AN ACT TO PROMOTE AND PROTECT THE RIGHTS OF HUMAN RIGHTS DEFENDER.* n.d.

FORUM-ASIA. *Asian HRDs Portal.* 2022. https://asianhrds.forum-asia.org/ (accessed Juni 18, 2023).

Friedman, Lawrence M. . *The Legal System: A Social Science Perspective.* New York: Russell Sage Foundation, 1977.

hukumonline.com. *Apakah Undang-Undang Harus Memuat Sanksi?* Tri Jata Ayu Pramesti. Juni 13, 2013. https://www.hukumonline.com/klinik/a/apakah-undang-undang-harus-memuat-sanksi-lt51b887f23d74a (accessed Juni 23, 2023).

hukumonline.com. *LBH Jakarta Dorong Pembentukan Lembaga Pengawas Eksternal Independen Kepolisian.* Agustus 15, 2022. https://www.hukumonline.com/berita/a/lbh-jakarta-dorong-pembentukan-lembaga-pengawas-eksternal-independen-kepolisian-lt62fa173d76a08/?page=2 (accessed Juni 21, 2023).

INFOGRAFIS KONDISI PEMBELA HAM ATAS LINGKUNGAN HIDUP PERIODE NOVEMBER 2017-JULI 2018. Desember 14, 2018. https://multimedia.elsam.or.id/infografis-kondisi-pembela-ham-atas-lingkungan-hidup-periode-november-2017-juli-2018/ (accessed Juni 15, 2023).

International Service for Human Rights. "Model Law for the Recognition and Protection of Human Rights Defenders." 2017.

Iqbal, Moch. "Aspek Hukum Class Action Dan Citizen Law Suit Serta Perkembangannya Di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Maret 2012.

Jude McCulloch, and Darren Palmer. *Civil litigation by citizens against Australian police between 1994 and 2002.* Australia: The Criminology Research Council, Crc Grant No. 19/01-02, 2002.

Kaunang, Angela Christina Natalia, Harly Stanly Muaja, and Renny Nansy Koloay. "Citizen Lawsuit Dalam Perspektif Hukum Positif Di Indonesia." *Lex Privatum* 10, no. 3 (2022): 5.

Kemitraan. *UBAH SUDUT PANDANG NEGARA TERHADAP PEMBELA HAM.* Januari 30, 2022. https://www.kemitraan.or.id/kabar/ubah-sudut-pandang-negara-terhadap-pembela-ham (accessed Juni 23, 2023).

KOMNASHAM. *Perlindungan Khusus bagi Pembela HAM.* Agustus 6, 2021. https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2021/8/6/1862/perlindungan-khusus-bagi-pembela-ham.html (accessed Juni 20, 2023).

KOMNASHAM. *RUU Perlindungan Pembela HAM Melebur Dalam Revisi UU 39/1999.* September 7, 2015. https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2015/9/7/196/ruu-perlindungan-pembela-ham-melebur-dalam-revisi-uu-39-1999.html (accessed Juni 17, 2023).

Kompas.com. *DPR Didesak Bahas RUU Pembela HAM.* Edited by Nasru Alam Aziz. Maret 31, 2011. https://nasional.kompas.com/read/2011/03/31/22574211/DPR%20Didesak%20Bahas%20RUU%20Pembela%20HAM (accessed Juni 20, 2023).

Kompas.com. *Soal Putusan Kasus Novel Baswedan, Hakim Dinilai Punya Beban Berat.* Juli 17, 2020. https://nasional.kompas.com/read/2020/07/17/06582731/soal-putusan-kasus-novel-baswedan-hakim-dinilai-punya-beban-berat (accessed Juni 19, 2023).

Kompas.id. *Serangan terhadap Jurnalis Meningkat di Tengah Lemahnya Pelindungan.* TATANG MULYANA SINAGA. Januari 16, 2023. https://www.kompas.id/baca/humaniora/2023/01/16/serangan-terhadap-jurnalis-meningkat-di-tengah-lemahnya-perlindungan.

Kompas.id. *TAP-HAM AJUKAN PRAPERADILAN ATAS TINDAKAN KEKERASAN DAN IMPUNITAS POLISI.* Januari 4, 2018. https://kontras.org/2018/01/04/tap-ham-ajukan-praperadilan-atas-tindakan-kekerasan-dan-impunitas-polisi/ (accessed 6 2023, 2023).

Kompas.id. *UU HAM Akan Direvisi, Perlindungan Kelompok Rentan Harus Diperkuat.* DIAN DEWI PURNAMASARI. November 30, 2021. https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/11/30/uu-ham-akan-direvisi-perlindungan-kelompok-rentan-harus-diperkuat (accessed Juni 21, 2023).

Kompas.id. *Vonis 4 Tahun terhadap Pelaku Penembakan Mahasiswa Universitas Halu Oleo Melecehkan Kemanusiaan.* Desember 4, 2020. https://kontras.org/2020/12/04/vonis-4-tahun-terhadap-pelaku-penembakan-mahasiswa-universitas-halu-oleo-melecehkan-kemanusiaan/ (accessed Juni 12, 2023).

KontraS, and Forum Asia. *Menolak Bungkam: Analisa Bersama terkait Situasi Pembela Hak Asasi Manusia. Diakses, April 2020.* Kontras dan Forum ASIA, 2020.

KontraS, PSHK, YLBHI, LeIP, and MAPPI UI. *Kriminalisasi Modus dan Kasus-kasusnya di Indonesia.* Jakarta: KontraS, 2016.

KontraS. *Naskah Kajian Kondisi Pembela HAM di Indonesia: Tidak Ada Perlindungan HAM untuk Pembela Hak Asasi Manusia di Indonesia.* Jakarta: KontraS, 2018.

Mongabay.co.id. *Menanti Aksi Serius Negara Lindungi Para Pembela HAM.* Lusia Arumingtyas . Januari 28, 2022. https://www.mongabay.co.id/2022/01/28/menanti-aksi-serius-negara-lindungi-para-pembela-ham/ (accessed Juni 21, 2023).

Nabila , Fajri Nursyamsi , Antoni Putra , and Auditya Saputra. *Pengembangan Strategi Advokasi Antidiskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia.* Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2021.

Nugroho , Susanti Adi . *Class action dan perbandingannya dengan negara lain.*

Jakarta: Kencana, 2010.

Pratami, Ni Luh Ayu Desi Putri , and I Nyoman Mudana. "Karakteristik Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) Dan Perbandingannya Dengan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action)." *Kertha Wicara : Journal Ilmu Hukum*, 2017: 4.

PSHK. *PSHK Beri Masukan Terkait Pengaturan Kelompok Rentan dalam Revisi UU HAM.* Mei 30 , 2022. https://pshk.or.id/aktivitas/pshk-beri-masukan-terkait-pengaturan-kelompok-rentan-dalam-revisi-uu-ham/ (accessed Juni 24, 2023).

Quintana, María Martín, and Enrique Eguren Fernández. *Laporan Protection of human rights defenders: Best practices and lessons learnt.* Belgium: Protection International, 2012.

Rahayu, Rahayu. "URGENSI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMBELA HAK ASASI MANUSIA (HUMAN RIGHTS DEFENDER) DI INDONESIA." *Masalah-Masalah Hukum (MMH)* (Fakultas Hukum Universitas Dipenogoro Semarang) 39, no. 2 (2012).

Safrina, Anne W.M., Herry Susilowati, and Maria Ulfah. "Penghentian Penyidikan:Tinjauan Hukum Administrasi Dan Hukum Acara Pidana Februari ." (Mimbar Hukum) 29, no. 1 (Februari 2017): 28.

Sourdin, Tania, and Naomi Burstyner. "Justice Delayed is Justice Denied." *Victoria University Law and Justice Journal* 4, no. 1 (2014): 55.

Tegas.co. *"Pembunuh" Randy dan Yusuf Masih Aktif sebagai Polisi.* Januari 2, 2021. https://tegas.co/2021/01/02/pembunuh-randy-dan-yusuf-masih-aktif-sebagai-polisi/ (accessed Juni 19, 2023).

Transparency International Indonesia. *RINGKASAN NASKAH AKADEMIK SISTEM PERLINDUNGAN TERHADAP PELAPOR, SAKSI DAN KORBAN DALAM KONTEKS KORUPSI.* Jakarta: Transparency International Indonesia, 2017.

United Nations. *CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations.* Geneva: OHCHR, 1990.

United Nations. *Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights Fact Sheets No.29.* Geneva: OHCHR , 2004.

VOAIndonesia. *ELSAM: Meski Jumlahnya Turun, Pembela HAM Lingkungan Tetap Rentan Ancaman.* November 12, 2021. https://www.voaindonesia.com/a/elsam-meski-jumlahnya-turun-pembela-ham-lingkungan-tetap-rentan-ancaman/6310763.html (accessed Juni 16, 2023).

Yuntho, Emerson. *CLASS ACTION SEBUAH PENGANTAR.* Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2007.

Unsur "Melawan Hukum" terkait Pelindungan Data Pribadi

Memaknainya untuk Pelindungan Pembela Hak Asasi Manusia

Moch. Choirul Rizal
Institut Agama Islam Negeri Kediri (IAIN Kediri)

PENDAHULUAN

Hak asasi manusia (HAM) bukanlah hak yang diberi, tetapi telah melekat pada masing-masing pribadi manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa yang berlaku seumur hidup. Siapapun mempunyai kewajiban untuk menghormati HAM. Selain itu, negara (dalam hal ini Pemerintah), wajib pula melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhinya. Namun, upaya-upaya penghormatan, pelindungan, pemajuan, penegakan, dan/atau pemenuhan HAM seringkali menghadapi masalah yang berarti.

Masalah tersebut tidak hanya ada pada sisi korban yang haknya perlu untuk dihormati, dilindungi, dimajukan, ditegakkan, dan/atau dipenuhi, tetapi juga terhadap pembelanya. Dalam kerja-kerja HAM, pembela yang dimaksud lazim disebut "pembela HAM", "*human rights defender*, atau "*public defender*". Sebutan-sebutan itu sering kita dengar saat negara dan/atau korporasi *vis a vis* dengan masyarakat dalam kaitannya memperjuangkan penghormatan, pelindungan, pemajuan, penegakan, dan/atau pemenuhan HAM.

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), misalnya, menyebutkan, tidak sedikit di antara pembela HAM di Indonesia yang pada akhirnya menjadi korban pembunuhan, penghilangan paksa, penangkapan sewenang-wenang, dan beragam bentuk pelanggaran HAM lainnya.[1] Dari tahun ke tahun, situasi yang demikian tidak kunjung membaik. Laporan hasil pemantauan kekerasan dan ancaman kekerasan terhadap Pembela HAM atas lingkungan hidup yang beberapa tahun terakhir dirilis oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) menegaskan masalah kritis tersebut.[2]

Terbaru, Haris Azhar (*Founder* Lokataru) dan Fathia Maulidiyanti (Koordinator KontraS) juga mengalami kriminalisasi[3] setelah memperbincangkan hasil penelitian tentang penempatan militer di Intan Jaya dan kaitannya dengan konflik bisnis pejabat publik. Kriminalisasi yang demikian memungkinkan para pembela HAM untuk dipinggirkan oleh arus utama[4], sehingga ruang kebebasan sipil menjadi relatif semakin menyempit dan terbatas. Padahal, pembela HAM dapat berperan penting dalam perkembangan proses dan institusi demokratik, mengakhiri

1 Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), *Naskah Kajian Kondisi Pembela HAM Di Indonesia: Tidak Ada Perlindungan HAM Untuk Pembela Hak Asasi Manusia Di Indonesia* (Jakarta: Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), 2015), 3.

2 Lihat, antara lain, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), *Di Bawah Bayang-Bayang Kekerasan Negara Dan Perusahaan: Laporan Situasi Pembela Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan Periode November 2017-Juli 2018* (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2018), 17–34.; dan Adzkar Ahsinin, Muhammad Azka Fahriza, and Sekar Banjaran Aji, *Menatap Tahun-Tahun Penuh Marabahaya: Laporan Situasi Pembela HAM Atas Lingkungan Tahun 2019* (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2019), 13–30.

3 Dalam studi hukum pidana, kriminalisasi adalah upaya menetapkan perbuatan-perbuatan yang dapat dipidana dan apa sanksinya yang dibuat oleh kekuasaan yang berwenang. Namun, dalam konteks kerja-kerja pembela HAM, kriminalisasi dapat dimaknai sebagai upaya interpretasi sepihak atas aturan pidana oleh aparat penegak hukum untuk menjerat seseorang yang tengah melakukan pembelaan terhadap hak-hak masyarakat.

4 Trish Glazebrook and Emmanuela Opoku, "Defending the Defenders Environmental Protectors, Climate Change, and Human Rights," *Ethics & The Environment* 23, no. 2 (2018): 89.

kekebalan hukum, serta mempromosikan dan melindungi HAM tentunya,[5] juga memiliki signifikansi sosial yang mendalam[6].

Cara membungkam kerja-kerja pembela HAM melalui kriminalisasi, menurut *Human Rights Support Facilities*, justru didukung oleh beberapa kebijakan hukum pidana yang berlaku, baik yang diatur di dalam maupun di luar Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).[7] Kini, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU No. 27 Tahun 2022), khususnya pasal yang memuat tindak pidana, menambah ancaman terhadap kerja-kerja pembela HAM. Pasal 67 ayat (1), Pasal 67 ayat (2), dan Pasal 67 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2002, yang memuat unsur "melawan hukum", yang di dalam penjelasannya menyatakan "Cukup jelas", justru dapat ditafsirkan secara luas dan sepihak dengan mengesampingkan prinsip imparsialitas.

Seharusnya, seperti halnya dalam tindak pidana korupsi, suatu pasal tertentu diberikan penjelasannya mengenai unsur "melawan hukum" yang dimaksud, yaitu apakah dalam ajaran melawan hukum formil atau materiil. Sebelumnya, penjelasan terhadap Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001, menganut ajaran melawan hukum secara formil dan materiil. Namun kemudian "diubah" melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK) Nomor: 003/PUU-IV/2006, tanggal 24 Juli 2006, sehingga yang dimaksud "melawan hukum" adalah menurut ajaran yang formil. Esensinya, undang-undang memberikan penjelasan mengenai apa itu "melawan

5 Enrique Eguren and Maria Caraj, *Manual Perlindungan Terbaru Bagi Pembela Hak Asasi Manusia* (Belgia: Protection International, 2008), 9.

6 Polina Malkova, "Images Dan Perception of Human Rights Defenders in Russia: An Examination of Public Opinion in the Age on the 'Foreign Agent' Law"," *Journal of Human Rights* 19, no. 4 (2020): 13.

7 Human Rights Support Facilities, *Prospek Perlindungan Pembela HAM Dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Human Rights Support Facilities, 2009), 80–91.

hukum", bukan kemudian hanya menyatakan "Cukup jelas", padahal tidak jelas.

Ikhtiar untuk mendefinisikan sekaligus menawarkan pelindungan terhadap pembela HAM dapat dijumpai pada beberapa dokumen internasional, seperti yang diterbitkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa[8], Dewan Uni Eropa[9], dan *United Nations High Commissioner for Human Rights*[10]. Sementara itu, di Indonesia, dapat dibaca dalam "Standar Norma dan Pengaturan Nomor 6 tentang Pembela Hak Asasi Manusia" yang diterbitkan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tahun 2021.[11]

Tawaran gagasan untuk memberikan pelindungan terhadap pembela HAM juga dapat dijumpai dalam beberapa publikasi di jurnal ilmiah. Penelitian oleh Firdaus, misalnya, merekomendasikan perihal pendefinisian dan pelindungan pembela HAM perlu diatur secara eksplisit dalam undang-undang. Sembari menunggunya, jaminan pelindungan pembela HAM wajib diberikan oleh pemerintah pada semua tingkatannya dan komisi-komisi negara pengawas yang terkait.[12] Selain

8 Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, "Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor: 53/144 Tanggal 9 Desember 1998," 1998.

9 Dewan Uni Eropa, "Panduan Uni Eropa Mengenai Pembela Hak Asasi Manusia," 2004.

10 United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), "Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights, Fact Sheet, No. 29" (Geneva, 2004).

11 Pembela HAM dimaknai sebagai setiap orang atau individu yang secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan yang lain secara berkelompok atau dalam kelompok, atau organisasi yang melakukan kerja-kerja, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk memajukan dan memperjuangkan penghormatan, pelindungan, dan pemenuhan HAM dan kebebasan dasar di tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional, dengan mengakui universalitas HAM dan melakukannya dengan cara-cara damai. Lihat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 6 Tentang Pembela Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2021), 1 dan 14.

12 Firdaus, "Pembela Hak Asasi Manusia Pada Isu Sumber Daya Alam Di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur," *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 83–103.

itu, penelitian oleh penulis juga menawarkan penerapan teori alasan penghapus pidana, yang salah satu konkritisasinya diatur dalam Pasal 50 KUHP 1946, dalam perkara-perkara pembela HAM yang dihadapkan pada proses penyelesaian perkara pidana.[13]

Mengingat hal-hal tersebut di atas, makalah ini merupakan sintesis dari publikasi-publikasi sebelumnya, sehingga bukan merupakan pengulangan. Sebagai pembedanya, makalah ini fokus pada upaya untuk memaknai unsur "melawan hukum" sebagai salah satu pembentuk rumusan kriminalisasi terkait pelindungan data pribadi. Tak lain dan bukan, upaya memaknai tersebut dimaksudkan sebagai ikhtiar untuk menawarkan gagasan pelindungan terhadap pembela HAM, agar kebebasan sipil semakin terbuka dan menemukan maknanya.

PEMBAHASAN

1. Perkembangan Ajaran Melawan Hukum dalam Hukum Pidana

Dalam kepustakaan yang membahas tentang KUHP 1946 (yang memang berasal dari Belanda), istilah "melawan hukum" akan selalu dipadankan dengan "*wederrechtelijk*" ("*weder*" artinya "bertentangan dengan" atau "melawan"; sedangkan "*recht*" artinya hukum).[14] Selain itu, istilah lain yang lazim disandingkan dengan "melawan hukum", di antaranya, "tanpa hak sendiri (*zonder eigen recht*)", "bertentangan dengan hak orang lain (*tegen eens anders recht*)", dan "bertentangan dengan hukum objektif (*tegen het objectieve recht*)".

Dipandang dari mana atau oleh karena apa sifat tercelanya atau terlarangnya suatu perbuatan, maka dalam doktrin dikenal adanya ajaran melawan hukum secara formil dan materiil. Dari sudut pandang formil, suatu perbuatan tidak mempunyai sifat melawan hukum sebelum

13 Moch Choirul Rizal, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia Perspektif Teori Alasan Penghapus Pidana," *Arena Hukum* 16, no. 1 (2023): 18–41.

14 Ada juga istilah "*onrechtmatigheid*" yang mempunyai arti yang sama. Hanya saja, istilah "*wederrechtelijk*" adakalanya secara tegas disebutkan dalam perumusan ketentuan hukum pidana (*strafbepaling*). Lihat, Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia* (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), 64.

diberi sifat terlarang dalam peraturan perundang-undangan[15]. Artinya, untuk menentukan ada atau tidaknya melawan hukum, cukup melihat di dalam peraturan perundang-undangan. Pandangan ini dianut oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA) sebagaimana dalam pertimbangan hukumnya pada putusan nomor: 30 K/Kr/1969, tanggal 6 Juni 1970, "dalam setiap tindak pidana selalu ada "unsur sifat melawan hukum" dari perbuatan-perbuatan yang dituduhkan walaupun dalam rumusan delik tidak selalu diancamkan".[16]

Ajaran melawan hukum secara formil memandang, perbuatan bersifat melawan hukum adalah perbuatan yang memenuhi rumusan peraturan perundang-undangan, kecuali apabila diadakan pengecualian yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan pula. Dapat dikatakan, bagi ajaran ini, melawan hukum berarti melawan peraturan perundang-undangan, karena hukum adalah peraturan perundang-undangan.[17] Dengan begitu, bagaimana pandangan masyarakat perihal suatu perbuatan bukanlah suatu yang penting, karena bergantung pada pemuatannya dalam peraturan perundang-undangan[18], meskipun

15 Peraturan perundang-undang yang boleh memuat kriminalisasi (rumusan tindak pidana dan pidana) hanya pada undang-undang dan peraturan daerah. Lihat, Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022. Pada perkembangannya kemudian, penjelasan atas Pasal 1 ayat (1) KUHP 2023 juga menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang dapat memuat kriminalisasi adalah undang-undang dan peraturan daerah. Merujuk pada hal tersebut, makalah ini akan menggunakan istilah "peraturan perundang-undangan" untuk menyebut kebijakan hukum yang dapat memuat adanya kriminalisasi.

16 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Agung Nomor: 30 K/Kr/1969, tanggal 6 Juni 1970 (1970).

17 Lihat, antara lain, Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), 54.; P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: Sinar Baru, 1984), 336.; dan Sofjan Sastrawidjaja, *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana Sampai Dengan Alasan Peniadaan Pidana)* (Bandung: Armico, 1995), 150.

18 Adami Chazawi, *Hukum Pidana Positif Penghinaan* (Malang: Media Nusa Creative, 2020), 57.

perbuatan itu sangat merugikan masyarakat[19].

Melawan hukum dalam pandangan formil mengandung suatu logika yang cukup rasional, sebagaimana dalam *Memorie van Toelichting* (MvT), yaitu apabila unsur "melawan hukum" itu dicantumkan dalam rumusan suatu tindak pidana, maka pasti ada perbuatan yang sama yang tidak bersifat melawan hukum. Dalam rumusan yang demikian, subjek hukum yang melakukan perbuatan yang sama, namun tidak disebutkan unsur "melawan hukum" di dalam rumusannya, maka yang bersangkutan tidak dapat dipidana.[20] Tanpa unsur tersebut, rumusan tindak pidana akan menjadi terlampau luas.[21] Pandangan berikut juga logika yang menyertainya tidak dapat dilepaskan dari asas legalitas yang dianut dalam hukum pidana di Indonesia sebagaimana dapat dijumpai dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP, baik yang tahun 1946 maupun 2023.

Hanya saja, logika tersebut cukup dapat diperdebatkan apabila, misalnya, dihubungkan dengan rumusan Pasal 107b KUHP 1946[22]. Pasal tersebut mencantumkan unsur "melawan hukum", sehingga apabila

19 Ishaq, *Hukum Pidana* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 105.

20 Logika yang berdasar penjelasan dalam *Memorie van Toelichting* tersebut dapat dijumpai pada beberapa referensi, seperti dalam Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Semarang: Ghalia Indonesia, 1981), 115–16.; atau Saleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, 56. Hanya saja, untuk sebagian orang, penjelasan tersebut tidak memuaskan, karena memang seseorang yang melakukan haknya dengan sendirinya tidak dapat dipidana. Periksa, M. Rasyid Ariman and Fahmi Raghib, *Hukum Pidana* (Malang: Setara Press, 2016), 264.

21 Lihat, misalnya, dalam Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 67.;

22 Pasal 107b KUHP 1946 merupakan salah satu di antara 6 (enam) pasal yang ditambahkan ke dalam Bab I Buku II KUHP 1946 yang ditempatkan di antara Pasal 107 KUHP 1946 dengan Pasal 108 KUHP 1946 melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab-Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara. Rumusan Pasal 107b KUHP 1946 adalah "Barangsiapa yang secara melawan hukum di muka umum dengan lisan, tulisan dan atau melalui media apapun, menyatakan keinginan untuk meniadakan atau mengganti Pancasila sebagai dasar negara yang berakibat timbulnya kerusuhan dalam masyarakat, atau menimbulkan korban jiwa atau kerugian harta benda, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun".

mengikuti logika di atas, maka apakah pembentuk undang-undang masih merasa ada perbuatan menyatakan keinginan mengganti Pancasila secara sah atau dengan tidak melawan hukum? Adami Chazawi kemudian menjawab, pasal tersebut justru telah mengancam dengan pidana meskipun hanya menyatakan keinginan, apalagi telah mewujudkan kehendak untuk mengganti Pancasila (yang tentunya bersifat melawan hukum).[23] Dengan demikian, kiranya perlu meninjau karakteristik dari masing-masing tindak pidana yang memuat unsur "melawan hukum" tanpa menggeneralisir, sehingga menampakkan ruang lingkupnya.

Salah satu konsekuensi menganut ajaran melawan hukum secara formil adalah penghapusan pidana harus berdasarkan pada yang dikecualikan oleh peraturan perundang-undangan juga, seperti adanya *overmacht* (Pasal 48 KUHP 1946), *noodweer* (Pasal 49 ayat (1) KUHP 1946), melaksanakan ketentuan undang-undang (Pasal 50 KUHP), dan melaksanakan perintah jabatan yang sah (Pasal 51 ayat (1) KUHP 1946). Dalam doktrin, beberapa pengecualian yang dapat menghapus sifat melawan hukumnya suatu perbuatan itu disebut dengan alasan pembenar.[24] Dengan demikian, apabila alasan pembenar tersebut terbukti di persidangan, maka sifat melawan hukum dari suatu perbuatan menjadi hapus dan terdakwa harus dibebaskan.[25]

Sementara itu, ajaran melawan hukum secara materiil menegaskan, belum tentu perbuatan yang memenuhi rumusan peraturan perundang-undangan itu bersifat melawan hukum. Menurut ajaran ini, yang dinamakan hukum itu bukan hanya peraturan perundang-undangan (hukum yang tertulis), tetapi juga meliputi hukum yang tidak tertulis, yaitu kaidah-kaidah atau kenyataan-kenyataan yang berlaku di masyarakat.[26] Ajaran ini dapat dijumpai, di antaranya, pada pendapat J.E.

23 Adami Chazawi and Ardi Ferdian, *Kejahatan Terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 44–45.

24 Moch Choirul Rizal, *Buku Ajar Hukum Pidana* (Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, 2021), 271.

25 Prasetyo, *Hukum Pidana*, 71.

26 Lihat, antara lain, Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, 336.; dan Sastrawidjaja, *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana Sampai Dengan Alasan*

Jonkers, H.B. Vos, D. Hazewinkel Suringa, dan W.P.J. Pompe.[27]

Dalam ajaran melawan hukum secara materiil, penghapusan pidana tidak harus berdasarkan pada yang dikecualikan oleh peraturan perundang-undangan. Menurut Roeslan Saleh, salah satu pengikut ajaran ini, dapat diketahui bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan selalu terbelakang dari pertumbuhan dan perkembangan hukum. Masyarakat selalu hidup dan bergerak, sehingga berhubung dengan itu rasa keadilan rakyat berubah-ubah pula. Bagaimana dapat mempertahankan pendapat bahwa pengecualian atas sifat melawan hukumnya perbuatan harus dicantumkan dulu dalam peraturan perundang-undangan, baru dapat digunakan oleh hakim?[28]

Ajaran melawan hukum secara materiil dipengaruhi oleh *arrest* (putusan) *Hoge Raad* pada tanggal 6 Januari 1905 (W. 8163) yang pada pokoknya menyatakan bahwa "*wederrechtelijk*" itu haruslah ditafsirkan sebagai "*een daad in strijd met des daders rechtsplicht of inbreuk makend op eens anders recht*" yang artinya "suatu sikap yang bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku atau melanggar hak orang lain". Putusan ini dipandang mencukupi untuk dipakai sebagai pedoman untuk memberikan arti terhadap perbuatan yang melawan hukum di dalam ranah hukum pidana.[29]

Ajaran melawan hukum secara materiil juga dipengaruhi oleh putusan *Hoge Raad* pada tanggal 31 Januari 1919 (W. 10365) dalam perkara perdata antara Lindenbaum dan Cohen. Dalam perkara tersebut, Cohen memberi suap kepada pembantu Lindenbaum agar menyerahkan rahasia-rahasia perusahaan Lindenbaum. Akibatnya, Lindenbaum mengalami kerugian. *Hoge Raad* mempertimbangkan, "*Onrechtmatige*

Peniadaan Pidana), 151.

27 Lihat, P.A.F. Lamintang and C. Djisman Samosir, *Delik-Delik Khusus Kejahatan Yang Ditujukan Terhadap Hak Milik Dan Lain-Lain Hak Yang Timbul Dari Hak Milik* (Bandung: CV Nuansa Aulia, 2011), 64–65.

28 Saleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, 56–57.

29 Lamintang and Samosir, *Delik-Delik Khusus Kejahatan Yang Ditujukan Terhadap Hak Milik Dan Lain-Lain Hak Yang Timbul Dari Hak Milik*, 66–67.

tidak lagi hanya berarti apa yang bertentangan dengan hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, melainkan juga apa yang bertentangan baik dengan tata susila maupun kepatutan dalam pergaulan masyarakat".[30]

Padahal, sebelum tahun 1919, *Hoge Raad* berpendapat, suatu perbuatan termasuk sebagai *onrechtmatige daad* ketika hanya bertentangan dengan undang-undang. Pendapat demikian dapat dijumpai di dalam putusan *Hoge Raad* tahun 1911 dalam suatu perkara yang dikenal dengan nama "*De Zuftense Yuffrouw Arrest* (Keputusan Nona dari Kota Zuften)". Dalam perkara tersebut, *Hoge Raad* dalam keputusannya menganggap, perbuatan nona yang dimaksud tidak bersifat melawan hukum, karena perbuatannya tidak melanggar suatu undang-undang.[31]

Sesuai dengan fungsinya, ajaran melawan hukum secara materiil dapat dibedakan menjadi 2 (dua). Pertama, dalam ajaran melawan hukum materiil dalam fungsinya yang positif, sumber hukum materiil dapat digunakan untuk menyatakan bahwa suatu perbuatan tetap dipandang sebagai suatu tindak pidana walaupun menurut peraturan perundang-undangan bukan merupakan tindak pidana.[32] Fungsi yang

30 Cuplikan pertimbangan hukum perkara tersebut dapat dijumpai pada beberapa referensi, antara lain, dalam Sastrawidjaja, *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana Sampai Dengan Alasan Peniadaan Pidana)*, 152.; Leden Marpaung, *Asas, Teori, Dan Praktik Hukum Pidana* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 44.; dan Lamintang and Samosir, *Delik-Delik Khusus Kejahatan Yang Ditujukan Terhadap Hak Milik Dan Lain-Lain Hak Yang Timbul Dari Hak Milik*, 66. Namun, menurut G.A. van Hamel, istilah "*onrechmatig*" dipandang kurang tepat apabila dibandingkan dengan "*wederrechtelijk*" yang mempunyai arti positif dan cocok digunakan sebagai kata keterangan bagi tindakan-tindakan yang dilarang dan diancam dengan pidana, karena telah ditujukan untuk mengancam atau menyerang kepentingan-kepentingan hukum, baik yang bersifat umum maupun khusus. Lihat, Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, 333.

31 Sastrawidjaja, *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana Sampai Dengan Alasan Peniadaan Pidana)*, 152. Menurut Leden Marpaung, pergeseran pendapat *Hoge Raad* tersebut menyebabkan ajaran melawan hukum akhirnya terbagi menjadi melawan hukum secara formil dengan melawan hukum secara materiil. Lihat, Marpaung, *Asas, Teori, Dan Praktik Hukum Pidana*, 44.

32 Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2011), 28.

demikian merupakan perluasan ruang lingkup hukum pidana, sehingga lebih banyak perbuatan yang tidak disebutkan di dalam peraturan perundang-undangan yang dapat dinyatakan sebagai tindak pidana.[33]

Dalam praktik peradilan pidana, MA, sebagaimana dalam beberapa putusannya[34], nyatanya pernah menganut ajaran melawan secara hukum materiil dalam fungsinya yang positif. Putusan MA Nomor: 275 K/Pid/1983, tanggal 29 Desember 1983, dalam perkara Drs. R.S. Natalegawa. Dalam persidangan di Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat, yang bersangkutan diputus bebas dari segala dakwaan penuntut umum. Namun, oleh MA, putusan tingkat pertama tersebut dibatalkan dengan pertimbangan hukum sebagai berikut:[35]

> "Menurut kepatutan dalam masyarakat, khususnya dalam perkara-perkara tindak pidana korupsi, apabila seorang pegawai negeri menerima fasilitas yang berlebihan serta keuntungan lainnya dari seorang lain dengan maksud agar pegawai negeri itu menggunakan kekuasaannya atau wewenangnya yang melekat pada jabatannya secara menyimpang, hal itu sudah merupakan perbuatan yang melawan hukum, karena menurut kepatutan perbuatan itu merupakan perbuatan yang tercela atau perbuatan yang menusuk perasaan hati masyarakat banyak."

33 Andi Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), 131.

34 Selain putusan yang diuraikan pada paragraf selanjutnya, putusan yang lainnya yang relevan adalah Putusan MA Nomor: 2477 K/Pid/1988, tanggal 20 Maret 1993, dalam perkara PT Metro Sakti; dan Putusan MA Nomor: 1571 K/Pid/1993, tanggal 18 Januari 1995, dalam perkara Elia Suselo Sosroloka; Putusan MA Nomor 2608 K/Pid/2006, tanggal 26 Juli 2006, dalam perkara Achmad Rojadi; Putusan MA Nomor 103 K/ Pid/2007, tanggal 28 Februari 2007, dalam perkara Theodorus Fransisco Toemion; Putusan MA Nomor: 417 K/ Pid. Sus/2014, tanggal 7 Mei 2014, dalam perkara Hotasi Nababan; dan Putusan MA Nomor 837 K/Pid. Sus/2015 tanggal 1 Juni 2015, dalam perkara Asgul.

35 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Agung Nomor: 275 K/Pid/1983, tanggal 29 Desember 1983 (1983).

Menurut Andi Hamzah, apabila dibiarkan penerapan ajaran me-lawan hukum secara materiil dalam fungsinya yang positif, maka akan membahayakan tertib hukum. Bahkan, dapat menimbulkan kesewenang-wenangan hukum.[36] Ajaran tersebut akan menambah beban kerja jaksa dan hakim, karena harus membuktikan dulu perihal jahat atau tidak menurut masyarakat. Belum kemudian apabila di masyarakat tersebut sangat beragam aliran. Akibatnya, tidak adanya kepastian hukum, karena pada nantinya akan disandarkan pada kesadaran hukum pribadi hakim. Dikhawatirkan, hakim akan ditempatkan pada kedudukan sebagai pembentuk undang-undang, padahal tugasnya adalah menentukan suatu perbuatan itu benar atau salah.[37]

Kedua, dalam ajaran melawan hukum materiil dalam fungsinya yang negatif, sumber hukum materiil dapat digunakan sebagai alasan untuk meniadakan atau menghapuskan sifat melawan hukumnya suatu tindak pidana yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan.[38] MA sebagaimana dalam beberapa putusannya[39] ternyata juga pernah menganut ajaran melawan secara hukum materiil dalam fungsinya yang negatif. Putusan MA Nomor: 42 K/Kr/1965, tanggal 8 Januari 1966, dalam perkara Machroes Effendie. Pada persidangan di PN Singkawang,

36 Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*, 131.

37 Ini adalah ringkasan dari argumentasi D. Simons yang mengkritik pandangan G.A. van Hammel mengenai ajaran melawan hukum secara materiil. Lihat, Ariman and Raghib, *Hukum Pidana*, 268–69. Namun, Roeslan Saleh sebagai pengikut ajaran melawan hukum secara materiil tidak mengkhawatirkan hal-hal tersebut sepanjang mengenai hakikat hukum itu sungguh disadari benar. Lihat, Saleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, 59.

38 Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, 28.

39 Selain putusan yang akan diberikan contoh pada paragraf selanjutnya, putusan yang lainnya yang relevan adalah Putusan MA Nomor: 30 K/Kr/1969, tanggal 6 Juni 1970, dalam perkara Mochamad Mursjid bin Dasu dan Mochamad Sjarif bin Haji Kehan; Putusan MA Nomor: 43 K/Kr/1973, tanggal 23 Juli 1973, dalam perkara Drs. I Gde Sudana; Putusan MA Nomor 97K/Kr/1973, tanggal 17 Oktober 1973; Putusan MA Nomor: 81 K/Kr/1973, tanggal 16 Desember 1976, dalam perkara Ir. Moch. Otjo Danaatmadja; dan Putusan MA Nomor 14K/Pid/1992, tanggal 2 Mei 1992, dalam perkara Achmad Sidik Mauladi.

ia dinyatakan bersalah dan dijatuhi pidana penjara selama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan. Namun, PT DKI Jakarta membatalkan putusan tersebut hingga kemudian pada tingkat kasasi MA memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:[40]

> "Pada asasnya dapat membenarkan pendapat Pengadilan Tinggi Jakarta bahwa sesuatu tindakan pada umumnya dapat hilang sifatnya sebagai melawan hukum bukan hanya berdasarkan sesuatu ketentuan undang-undang, tetapi juga berdasarkan asas-asas keadilan atau asas-asas hukum yang tidak tertulis dan bersifat umum sebagaimana misalnya tiga faktor, yaitu negara tidak dirugikan, kepentingan umum dilayani; dan terdakwa sendiri tidak dapat untung".

Sebelumnya, UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 menganut ajaran melawan hukum secara formil berikut juga materiil. Hal tersebut dapat dijumpai secara tegas dalam penjelasan umum dan penjelasan Pasal 2 ayat (1). Untuk ajaran melawan hukum secara materiil, undang-undang tersebut memfungsikannya secara positif, yaitu perbuatan yang tidak diatur dalam perundang-undangan dipandang sebagai perbuatan tercela, karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat.

Namun, penjelasan Pasal 2 ayat (1) undang-undang mengenai pemberantasan korupsi tersebut dinyatakan inkonstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK) Nomor: 003/PUU-IV/2006, tanggal 24 Juli 2006, sehingga tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ajaran melawan hukum yang dimaksud oleh MK sebagai bertentangan dengan konstitusi adalah ajaran melawan hukum materiil dalam fungsinya secara positif.[41] Maksud yang demikian

40 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Agung Nomor: 42 K/Kr/1965, tanggal 8 Januari 1966 (1966).

41 Beberapa kajian tentang putusan tersebut dapat dibaca lebih lanjut, antara lain, dalam Sudharmawatiningsih, "Sifat Melawan Hukum Materiil Dalam Tindak Pidana Korupsi (Respon Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi)," *Jurnal Ilmiah*

dapat dipahami mengingat hukum pidana menganut asas legalitas yang menjadi ciri suatu negara hukum, bukan negara kekuasaan.

Dicantumkannya unsur "melawan hukum" membawa konsekuensi dalam praktik peradilan pidana. Apabila unsur "melawan hukum" disebutkan sebagai salah satu unsur dalam suatu tindak pidana, maka perlu untuk dimasukkan ke dalam surat dakwaan dan dibuktikan di persidangan. Apabila yang terjadi sebaliknya, maka tidak perlu dimasukkan ke dalam surat dakwaan, sehingga tidaklah perlu dibuktikan di persidangan.[42] Lebih lanjut, apabila keadaannya sebagaimana tersebut yang pertama dan kemudian unsur "melawan hukum" tidak terbukti, maka putusannya adalah bebas (*vrijspraak*).[43]

Di sisi yang lain, pada keadaan yang kedua, sifat melawan hukum adalah unsur mutlak (selalu menjadi unsur) dari suatu tindak pidana, meskipun tidak disebutkan secara tegas.[44] Jadi, dengan sendirinya dalam tiap tindak pidana harus ada sifat melawan hukum.[45] Artinya, unsur

---

Hukum Dan Dinamika Masyarakat 5, no. 1 (2007): 11–20.; Seno Wibowo and Ratna Nurhayati, "Perbedaan Pandangan Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil Tindak Pidana Korupsi," *Padjadjaran: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 2 (2015): 351–69.; Firmansyah Fality, "Sifat Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi Pasca Keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006," *Jurnal Yustisiabel* 1, no. 1 (2017): 32–43.; Warih Anjari, "Kedudukan Asas Legalitas Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 Dan 025/PUU-XIV/2016," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 1–22.; dan Wildan Mustahqul Amri, "Perbuatan Melawan Hukum Materiil Berfungsi Positif Dan Berfungsi Negatif Dalam Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Kajian Hukum* 6, no. 2 (2021): 35–45.

42 Lihat, antara lain, Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana 1* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), 88.; Adami Chazawi, *Tindak Pidana Hak Atas Kekayaan Intelektual* (Malang: Media Nusa Creative, 2019), 28.; dan Prasetyo, *Hukum Pidana*, 68.

43 Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*, 131.

44 Komariah Emong Sapardjaja mengkualifikasikannya sebagai pengertian luas dari ajaran melawan hukum secara formil. Lihat, Komariah Emong Sapardjaja, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: Alumni, 2002), 23. Teguh Prasetyo menegaskan, meskipun adanya sifat melawan hukum yang implisit dan eksplisit dalam suatu pasal masih dalam perdebatan, tetapi tidak disangsikan lagi bahwa unsur ini merupakan unsur yang harus ada atau mutlak dalam suatu tindak pidana agar si pelaku dapat dilakukan penuntutan dan pembuktian di pengadilan. Prasetyo, *Hukum Pidana*, 69.

45 Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, 64.

"melawan hukum" dalam rumusan tindak pidana yang tidak menyebutkan unsur "melawan hukum", secara diam-diam dianggap telah ada, kecuali apabila dibuktikan sebaliknya oleh terdakwa. Namun, apabila ada keraguan untuk menentukan ada atau tidak adanya unsur "melawan hukum", maka hakim tidak boleh menjatuhkan pidana. Sebagaimana adagium dalam bahasa Latin, yaitu "*in dubio pro reo*", apabila ada keragu-raguan apakah seorang terdakwa itu dapat atau tidak dapat dipidana, maka harus diambil keputusan yang menguntungkan terdakwa.[46]

Adami Chazawi kemudian melanjutkan, sifat terlarang (unsur "melawan hukum") yang bagaimana yang harus dibuktikan, tidaklah sama bagi setiap tindak pidana, bergantung dari redaksi rumusan tindak pidana yang bersangkutan dan paham yang dianut. Di dalam doktrin, dikenal ada sifat melawan hukum subjektif dan objektif. Kedua sifat melawan hukum tersebut tercermin di dalam struktur rumusan tindak pidana.[47] Ida Bagus Surya Dharma Jaya menyebutnya dengan istilah "sifat melawan hukum umum" untuk sifat melawan hukum objektif dan "sifat melawan hukum khusus" untuk sifat melawan hukum subjektif.[48]

Pembuktian adanya sifat melawan hukum objektif pada dasarnya merupakan pembuktian bahwa sifat tercelanya suatu perbuatan dapat langsung dilihat di dalam peraturan perundang-undangan, misalnya, rumusan Pasal 338 KUHP 1946 yang tidak memuat unsur "melawan hukum". Dalam hal ini, penuntut umum tidak perlu mencantumkan unsur melawan hukum dalam dakwaan dan hakim tidak perlu pula membuktikan lagi bahwa pelaku perbuatan tersebut melakukan perbuatan dengan melawan hukum. Sebaliknya, merupakan tugas dari penasihat hukum untuk membuktikan bahwa unsur melawan hukum

46 Sastrawidjaja, *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana Sampai Dengan Alasan Peniadaan Pidana)*, 153.

47 Chazawi, *Hukum Pidana Positif Penghinaan*, 60–61.

48 Ida Bagus Surya Dharma Jaya, "Tindak Pidana," in *Hukum Pidana Materiil Dan Formil*, ed. Topo Santoso and Eva Achjani Zulfa (Jakarta: USAID, The Asia Foundation, dan Kemitraan, 2015), 251–59.

tersebut tidak ada. Apabila ternyata unsur sifat melawan hukum tersebut tidak terbukti, maka putusannya berupa lepas dari segala tuntutan hukum (*onslag*).[49]

Di sisi yang lain, pembuktian adanya sifat melawan hukum subjektif pada dasarnya merupakan pembuktian atas kesadaran atau pengetahuan pelaku tentang perbuatan (yang hendak dilakukannya) adalah bertentangan dengan hukum objektif. Dalam hal ini, hukum objektif mengandung larangan menurut peraturan perundang-undangan terhadap suatu perbuatan yang kenyataannya dilarang (merupakan tindak pidana). Di samping itu, hukum objektif juga dimungkinkan mengandung larangan menurut nilai-nilai yang hidup di masyarakat atau bertentangan dengan rasa keadilan di masyarakat terhadap suatu perbuatan.[50]

Salah satu contoh praktik peradilan pidana yang melakukan pembuktian terkait sifat melawan hukum subjektif adalah sebagaimana dalam Putusan MA Nomor: 680 K/Pid/1982, tanggal 30 Juli 1982, yang pertimbangan hukumnya adalah sebagai berikut:[51]

"… bahwa tidak terbukti adanya unsur melawan hukum (*wederrechtelijk*) pada perbuatan terdakwa. Sebab pada saat terdakwa mengambil barang-barang dari kantor, dia beranggapan bahwa barang-barang itu semua adalah milik suaminya. Karena itu terdakwa sebagai salah seorang ahli waris, merasa berhak mengambil barang-barang tersebut".

Pertimbangan hukum MA di atas secara nyata menegaskan, sifat melawan hukum dalam tindak pidana pencurian (yang kemudian harus dibuktikan di persidangan) ialah terletak pada sikap batin pelaku bahwa perbuatan mengambil harus disadarinya sebagai perbuatan yang tercela. Dengan demikian, apabila tidak terdapat kesadaran yang seperti itu, maka perbuatan mengambil barang tersebut bukan merupakan tindak pidana pencurian, sehingga terdakwa harus dibebaskan.[52]

49 Jaya, 251.

50 Chazawi, *Hukum Pidana Positif Penghinaan*, 61.

51 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Agung Nomor: 680 K/Pid/1982, tanggal 30 Juli 1982 (1982).

52 Chazawi, *Hukum Pidana Positif Penghinaan*, 62.

2. MEMAKNAI UNTUK MELINDUNGI PEMBELA HAM

UU No. 27 Tahun 2022 tidak memberikan penjelasan lebih lanjut atas dicantumkannya unsur "melawan hukum" dalam rumusan tindak pidana sebagaimana pada Pasal 67 ayat (1), Pasal 67 ayat (2), dan Pasal 67 ayat (3). Penjelasan terhadap pasal tersebut menyatakan "Cukup jelas". Penjelasan yang demikian justru dapat ditafsirkan secara luas, sehingga berpotensi mengancam kerja-kerja pembela HAM. Di sisi yang lain, tidak adanya penjelasan mengenai unsur "melawan hukum" dalam pasal tersebut justru membuka ruang pemaknaan yang perlu diperjuangkan untuk memberikan pelindungan terhadap pembela HAM.

Pertama, unsur "melawan hukum" dalam Pasal 67 ayat (1), Pasal 67 ayat (2), dan Pasal 67 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2022 harus dimaknai sebagai melawan hukum secara formil. Dalam hal ini, penegak hukum mempunyai keterbatasan, yaitu hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan semata mereka dapat menyatakan perbuatan pembela HAM sebagai tindak pidana. Ketercelaan perbuatan yang dilakukan oleh pembela HAM tidak tepat apabila hanya diukur dengan menggunakan kaidah-kaidah atau kenyataan-kenyataan yang berlaku di masyarakat yang lazimnya akan terpola ketika konsepsi HAM sedang diperjuangkan dalam situasi konflik, tanpa diatur terlebih dahulu secara tertulis di dalam peraturan perundang-undangan.

Pemaknaan yang pertama tersebut akan membawa pada suatu logika, yaitu pembela HAM yang memperoleh atau mengumpulkan data pribadi (Pasal 67 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2022), mengungkapkan data pribadi yang bukan miliknya (Pasal 67 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2022), dan menggunakan data pribadi yang bukan miliknya (Pasal 67 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2022) dalam rangka kerja-kerja pembelaan HAM tidak dapat disebut melakukan tindak pidana. Merujuk pada penjelasan MvT, yaitu apabila unsur "melawan hukum" itu dicantumkan dalam rumusan suatu tindak pidana, maka pasti ada perbuatan yang sama yang tidak bersifat melawan hukum.

Melanjutkan logika di atas, ambil contoh, misalnya, pribadi pembela HAM tersebut juga merupakan jurnalis yang sedang melakukan fungsi-

nya sesuai Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, maka yang bersangkutan tidak dapat dipidana karena memperoleh, mengumpulkan, mengungkapkan, atau menggunakan data pribadi yang bukan miliknya, sepanjang dalam rangka kerja-kerja pembelaan HAM. Logika tersebut, seharusnya, juga berlaku bagi pembela HAM yang lain, meskipun tidak tersemat suatu profesi tertentu dalam dirinya, lagi-lagi sepanjang kerja-kerja tersebut dalam rangka pembelaan HAM. Pasalnya, menurut Sanna Eriksson, pembela HAM dapat berasal dari berbagai kalangan, seperti advokat, jurnalis, guru, dokter, seniman, petani, mahasiswa, dan lain sebagainya.[53]

Logika demikian dapat dijumpai dalam beberapa kriminalisasi di luar KUHP. Kriminalisasi dalam Pasal 112 *jo* Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, misalnya, unsur "melawan hukum" dicantumkan secara tegas, sehingga logikanya tentu ada orang yang berhak atau diperbolehkan untuk melakukan perbuatan terhadap objek informasi manajemen hak cipta. Tujuannya, agar orang yang secara objektif mempunyai hak untuk melakukan perbuatan tersebut tidak serta-merta dipidana. Juga, tidak jelas siapa yang berhak itu: yang berhak adalah pemiliknya sendiri atau orang lain atas kehendak atau izin dari pemiliknya sendiri.[54]

Juga, kriminalisasi dalam Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016, misalnya, pelaku sebelum mentransmisikan dan/atau mendistribusikan informasi atau dokumen elektronik telah mengetahui atau menyadari ia tidak berhak melakukannya.

53 Sanna Eriksson, "Temporary Relocation in an Academic Setting for Human Rights Defenders at Risk: Good Practice Lessons and Challenges," *Journal of Human Rights Practice* 10 (2018): 483.

54 Chazawi, *Tindak Pidana Hak Atas Kekayaan Intelektual*, 27. Rumusan pasalnya adalah "Informasi manajemen Hak Cipta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan informasi elektronik Hak Cipta sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dimiliki Pencipta dilarang dihilangkan, diubah, atau dirusak.

Kesadaran yang demikian di dalam doktrin disebut dengan sifat melawan hukum subjektif.[55]

Pemaknaan yang pertama di atas menjadi penting agar penegak hukum tidak melanggar asas legalitas yang dianut di dalam hukum pidana di Indonesia. Apalagi, dalam hal penjatuhan pidana, menurut Andi Hamzah, yang harus dipakai memang hanya melawan hukum secara formil. Artinya, yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (secara tertulis), karena alasan asas legalitas (*nullum crimen sine lege stricta*) sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP[56], baik yang tahun 1946 maupun 2023. Pasalnya, asas legalitas merupakan salah satu di antara beberapa asas penting dalam hukum pidana bersifat kritis-normatif. Menurut Roeslan Saleh, kritis maksudnya adalah asas tersebut dikemukakan sebagai ukuran untuk menilai tentang sifat adilnya hukum pidana, sedangkan normatif mengingat asas yang dimaksud berfungsi mengatur terhadap kebijaksanaan penguasa dalam hukum pidana.[57]

Kedua, unsur "melawan hukum" dalam kriminalisasi mengenai pelindungan data pribadi perlu pula dimaknai sebagai melawan hukum secara materiil dalam fungsinya yang negatif. Pemaknaannya, selain wajib memenuhi unsur-unsur dalam rumusan tindak pidana terkait pelindungan data pribadi, kerja-kerja pembela HAM yang diduga sebagai tindak pidana perlu pula ditinjau apakah ada norma di masyarakat atau asas-asas hukum dan keadilan yang tidak tertulis yang dilawan oleh pembela HAM. Pemaknaan yang demikian menjadi penting guna memposisikan kerja-kerja pembela HAM memang dalam rangka penghormatan, pelindungan, pemajuan, penegakan, dan/atau pemenuhan

55 Chazawi, *Hukum Pidana Positif Penghinaan*, 271. Rumusan pasalnya adalah "Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik."

56 Lihat, Hamzah, *Hukum Pidana Indonesia*, 130.

57 Roeslan Saleh, *Beberapa Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), 14.

HAM. Di samping itu, jaminan pelindungan pembela HAM menemukan maknanya.

Pemaknaan yang kedua ini dapat ditemukan rujukannya sebagaimana Moeljatno menegaskan, ajaran melawan hukum secara materiil hanya mempunyai arti dalam fungsinya yang negatif, yang artinya mengecualikan perbuatan yang meskipun masuk dalam rumusan peraturan perundang-undangan, tetapi tidak merupakan tindak pidana.[58] Pula, mengikuti pendapat H.B. Vos, penerapan asas legalitas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP 1946 harus dalam peranannya yang negatif, yaitu secara formil memenuhi rumusan tindak pidana, namun secara materiil tidak melawan hukum, sehingga perbuatan itu tidak dipidana.[59]

Seperti halnya penegakan hukum terkait Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001. Sesuai Putusan MK Nomor: 003/PUU-IV/2006, tanggal 24 Juli 2006, ajaran melawan hukum yang dimaksud oleh MK sebagai bertentangan dengan konstitusi adalah ajaran melawan hukum materiil dalam fungsinya secara positif, sehingga ajaran melawan hukum materiil dalam fungsinya secara negatif masih dianut dalam penegakan hukum terkait tindak pidana korupsi.[60]

W.P.J. Pompe pun demikian. Menurut Roeslan Saleh, W.P.J. Pompe dalam beberapa hal justru masih mengikuti ajaran melawan hukum secara formil. Namun, ketika dalam hal unsur "melawan hukum" disebutkan dalam rumusan tindak pidana, W.P.J. Pompe akan mengikuti ajaran sifat melawan hukum secara materiil. Hal tersebut dapat dijumpai tatkala W.P.J. Pompe membicarakan putusan *Hoge Raad* tanggal 28 Juli 1911 mengenai Pasal 378 KUHP. Pada akhirnya, Roeslan Saleh menyebut W.P.J. Pompe menganut "suatu pendirian di tengah-tengah".[61]

58 Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 2009), 90.

59 Lihat, Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, 114–15.

60 Adami Chazawi, *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia* (Depok: Rajawali Pers, 2018), 39.

61 Saleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, 60–64.

Menurut J.M. van Bemmelen sebagaimana dikutip oleh Leden Marpaung, apabila seseorang telah bertindak sesuai dengan kepatutan, dalam arti orang tersebut telah bertindak sesuai dengan yang diharapkan orang darinya, tindakannya itu harus dianggap sebagai "tidak melawan hukum", walaupun secara formil ia telah melakukan pelanggaran terhadap suatu ketentuan pidana menurut undang-undang.[62]

Hanya saja, pemaknaan kedua tersebut perlu untuk terus didiskusikan. Hal tersebut mengingat, misalnya, Roeslan Saleh mengakui, memang sukar menentukan apakah sesuatu perbuatan yang ditinjau dari segi formal adalah terlarang, sedangkan dari segi materiil dirasakan masyarakat sebagai perbuatan yang tidak patut atau patut. Namun, ia kemudian menuliskan apa yang disampaikan oleh W.F.C. van Hattum, "Apabila perbuatan tersebut dilakukan untuk memenuhi norma-norma hukum yang lebih penting daripada yang ada dalam ketentuan pidana".[63]

Ketiga, unsur "melawan hukum" dalam kriminalisasi mengenai pelindungan data pribadi harus pula dimaknai secara sempit hanya dalam ruang lingkup pelindungan data pribadi. Dalam artian, apabila ada beberapa perbuatan dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya, terkait kerja-kerja pembelaan HAM, walaupun perbuatan tersebut melawan kriminalisasi dalam UU No. 27 Tahun 2022, maka perbuatan yang dimaksud bukan melawan hukum. Merujuk pandangan Wirjono Prodjodikoro yang menyetujui pendapat J. Riphagen, sebagaimana dikutip oleh M. Rasyid Ariman dan Fahmi Raghib, unsur "melawan hukum" tidak perlu selalu diartikan sama untuk setiap pasal, karena mempunyai arti tersendiri.[64]

Dalam isu soal kepemiluan, misalnya, masyarakat mempunyai hak untuk mengetahui rekam jejak dan gagasan yang ditawarkan calon anggota legislatif. Tidak jarang, pemenuhan hak tersebut, khususnya soal rekam jejak, dilakukan oleh pembela HAM dengan cara, salah

62 Marpaung, *Asas, Teori, Dan Praktik Hukum Pidana*, 49.

63 Saleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*, 72–73.

64 Ariman and Raghib, *Hukum Pidana*, 265.

satunya, "memperoleh, mengumpulkan, mengungkapkan, dan/atau menggunakan data pribadi yang bukan miliknya" yang mencocoki rumusan kriminalisasi menurut UU No. 27 Tahun 2022. Merujuk ilustrasi dan pemaknaan yang ketiga di atas, pembela HAM tidak dalam keadaan "melawan hukum" dalam ruang lingkup UU No. 27 Tahun 2022 (yang harus dimaknai secara sempit), karena perbuatannya dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan terkait kepemiluan.

Keempat, pembuktian atas unsur "melawan hukum" harus dimaknai membuktikan sifat melawan hukum yang subjektif sebagai imunitas bagi pembela HAM ketika kerja-kerjanya bersinggungan dengan pelindungan data pribadi. Pembuktian adanya sifat melawan hukum subjektif pada dasarnya merupakan pembuktian atas kesadaran atau pengetahuan pelaku tentang perbuatan (yang hendak dilakukannya) adalah bertentangan dengan hukum objektif. Kiranya Putusan MA Nomor: 680 K/Pid/1982, tanggal 30 Juli 1982, dapat dijadikan sebagai suatu pedoman.

Pemaknaan keempat sebagaimana di atas membawa konsekuensi bagi hakim untuk benar-benar menggali kebenaran materiil, yang memang menjadi tujuan dari mengapa hukum acara pidana itu hadir dalam penegakan hukum pidana. Meskipun perbuatan pembela HAM yang didakwa dengan sengaja memperoleh, mengumpulkan, mengungkapkan, dan/atau menggunakan data pribadi yang bukan miliknya, hakim perlu membuktikan ada atau tidaknya kesadaran terdakwa dalam kaitannya dengan kerja-kerja pembelaan HAM. Dengan demikian, kesengajaan melakukan tindak pidana tidak serta-merta dapat dipidana menurut UU No. 27 Tahun 2022.

PENUTUP

Unsur "melawan hukum" terkait pelindungan data pribadi tidak hanya cukup dimaknai sebagai melawan hukum secara formal, tetapi juga pemaknaan menurut ajaran melawan hukum secara materiil dalam fungsinya yang negatif. Kedua ajaran tersebut dipandang tidak menyalahi asas legalitas (yang memang) dianut oleh hukum pidana di Indonesia,

sehingga menjamin kepastian hukum dalam kerja-kerja pembela HAM. Selain itu, unsur "melawan hukum" juga perlu dimaknai hanya dalam ruang lingkup pelindungan data pribadi, sehingga kriminalisasinya tidak meluas yang berpotensi mengancam pelindungan pembela HAM. Tidak cukup sampai di situ, unsur "melawan hukum" juga harus benar-benar dibuktikan menurut ajaran melawan hukum secara subjektif. Dengan demikian, apabila pembela HAM melakukan kerja-kerja dalam hal melindungi, memajukan, menegakkan, dan/atau memenuhi HAM, maka tidak dapat dipidana menurut kriminalisasi terkait pelindungan data pribadi.

Ke depan, upaya mendapatkan tafsir konstitusional terhadap unsur "melawan hukum" terkait pelindungan data pribadi perlu dilakukan. Di sisi yang lain, aparat penegak hukum pidana, khususnya hakim, perlu memaknai pula unsur "melawan hukum" tidak hanya menurut ajaran melawan hukum secara formal. Untuk mendukung, memantau, sekaligus memberikan catatan reflektif, upaya-upaya tersebut perlu didukung melalui inisiasi berbagai forum atau ruang pemaknaan yang dialogis dan partisipatif.

Daftar Pustaka

Ahsinin, Adzkar, Muhammad Azka Fahriza, and Sekar Banjaran Aji. *Menatap Tahun-Tahun Penuh Marabahaya: Laporan Situasi Pembela HAM Atas Lingkungan Tahun 2019*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2019.

Amri, Wildan Mustahqul. "Perbuatan Melawan Hukum Materiil Berfungsi Positif Dan Berfungsi Negatif Dalam Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Kajian Hukum* 6, no. 2 (2021): 35–45.

Anjari, Warih. "Kedudukan Asas Legalitas Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 Dan 025/PUU-XIV/2016." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 1–22.

Arief, Barda Nawawi. *Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Perspektif Kajian Perbandingan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2011.

Ariman, M. Rasyid, and Fahmi Raghib. *Hukum Pidana*. Malang: Setara Press, 2016.

Chazawi, Adami. *Hukum Pidana Korupsi Di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2018.

Chazawi, Adami. *Hukum Pidana Positif Penghinaan*. Malang: Media Nusa Creative, 2020.

Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana 1*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

Chazawi, Adami. *Tindak Pidana Hak Atas Kekayaan Intelektual*. Malang: Media Nusa Creative, 2019.

Chazawi, Adami, and Ardi Ferdian. *Kejahatan Terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Dewan Uni Eropa. "Panduan Uni Eropa Mengenai Pembela Hak Asasi Manusia," 2004.

Eguren, Enrique, and Maria Caraj. *Manual Perlindungan Terbaru Bagi Pembela Hak Asasi Manusia*. Belgia: Protection International, 2008.

Eriksson, Sanna. "Temporary Relocation in an Academic Setting for Human Rights Defenders at Risk: Good Practice Lessons and Challenges." *Journal of Human Rights Practice* 10 (2018).

Fality, Firmansyah. "Sifat Melawan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi Pasca Keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006." *Jurnal Yustisiabel* 1, no. 1 (2017): 32–43.

Firdaus. "Pembela Hak Asasi Manusia Pada Isu Sumber Daya Alam Di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur." *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 83–103.

Glazebrook, Trish, and Emmanuela Opoku. "Defending the Defenders: Environmental Protectors, Climate Change, and Human Rights." *Ethics & The Environment* 23, no. 2 (2018).

Hamzah, Andi. *Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.

Human Rights Support Facilities. *Prospek Perlindungan Pembela HAM Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Human Rights Support Facilities, 2009.

Ishaq. *Hukum Pidana*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Jaya, Ida Bagus Surya Dharma. "Tindak Pidana." In *Hukum Pidana Materiil Dan Formil*, edited by Topo Santoso and Eva Achjani Zulfa. Jakarta: USAID, The Asia Foundation, dan Kemitraan, 2015.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 6 Tentang Pembela Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2021.

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS). *Naskah Kajian Kondisi Pembela HAM Di Indonesia: Tidak Ada Perlindungan HAM Untuk Pembela Hak Asasi Manusia Di Indonesia*. Jakarta: Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), 2015.

Lamintang, P.A.F. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, 1984.

Lamintang, P.A.F., and C. Djisman Samosir. *Delik-Delik Khusus Kejahatan Yang Ditujukan Terhadap Hak Milik Dan Lain-Lain Hak Yang Timbul Dari Hak Milik*. Bandung: CV Nuansa Aulia, 2011.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM). *Di Bawah Bayang-Bayang Kekerasan Negara Dan Perusahaan: Laporan Situasi Pembela Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan Periode November 2017-Juli 2018*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2018.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 275 K/Pid/1983, tanggal 29 Desember 1983 (1983).

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 30 K/Kr/1969, tanggal 6 Juni 1970 (1970).

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 42 K/Kr/1965, tanggal 8 Januari 1966 (1966).

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor: 680 K/Pid/1982, tanggal 30 Juli 1982 (1982).

Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa. "Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor: 53/144 Tanggal 9 Desember 1998," 1998.

Malkova, Polina. "Images Dan Perception of Human Rights Defenders in Russia: An Examination of Public Opinion in the Age on the 'Foreign Agent' Law"." *Journal of Human Rights* 19, no. 4 (2020).

Marpaung, Leden. *Asas, Teori, Dan Praktik Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Moeljatno. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2009.

Poernomo, Bambang. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Semarang: Ghalia Indonesia, 1981.

Prasetyo, Teguh. *Hukum Pidana*. Depok: Rajawali Pers, 2020.

Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2009.

Rizal, Moch Choirul. *Buku Ajar Hukum Pidana*. Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, 2021.

Rizal, Moch Choirul. "Perlindungan Hukum Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia Perspektif Teori Alasan Penghapus Pidana." *Arena Hukum* 16, no. 1 (2023): 18–41.

Saleh, Roeslan. *Beberapa Asas Hukum Pidana Dalam Perspektif*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Saleh, Roeslan. *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Sapardjaja, Komariah Emong. *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Alumni, 2002.

Sastrawidjaja, Sofjan. *Hukum Pidana (Asas Hukum Pidana Sampai Dengan Alasan Peniadaan Pidana)*. Bandung: Armico, 1995.

Sudharmawatiningsih. "Sifat Melawan Hukum Materiil Dalam Tindak Pidana Korupsi (Respon Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi)." *Jurnal Ilmiah Hukum Dan Dinamika Masyarakat* 5, no. 1 (2007): 11–20.

United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR). "Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights, Fact Sheet, No. 29." Geneva, 2004.

Wibowo, Seno, and Ratna Nurhayati. "Perbedaan Pandangan Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil Tindak Pidana Korupsi." *Padjadjaran: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 2 (2015): 351–69.

Gugatan Warga Negara sebagai Ruang Gerak Masyarakat Sipil dalam Melakukan Advokasi Kebijakan

Resti Fauzi
Bantuan Hukum LBH Jakarta
Magister Ilmu Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia

PENDAHULUAN

Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 menyatakan "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Pasal ini menjadi penanda negara Indonesia memiliki bentuk pemerintahan demokrasi konstitusional. Menurut Saldi Isra demokrasi konstitusional sebagai titik temu antara daulat rakyat dan daulat hukum.[1] Kedaulatan itu dijalankan dengan pembatasan yang diatur dalam UUD. Intinya kekuasaan dibatasi dengan konstitusi dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negara.[2] Dalam negara demokrasi pemerintahan diisi melalui pemilihan oleh rakyat baik langsung maupun tidak langsung. Pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum yang telah diundangkan dan masyarakat dapat melakukan pengujian kon-

1 Susi Dwi Harjanti, "Penguatan Demokrasi Konstitusional: Relasi Konstitusi dan Politik,": ix, http://pskn.fh.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2019/01/Susi-Dwi_editorial.pdf.

2 Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2008: 107.

stitusionalitas keabsahan dan materi muatan undang-undang di Mahkamah Konstitusi, serta hukum yang berada dibawah undang-undang dapat diajukan permohonan pengujian keabsahannya dan kesesuaian materi muatannya dengan Undang-Undang ke Mahkamah Agung. Selain itu pemerintah sebagai organ negara yang menjalankan pemerintahan dapat digugat oleh warga negara melalui gugatan warga negara (*citizen lawsuit).* Gugatan diajukan terhadap tindakan atau kebijakan yang merugikan kepentingan warga negara baik itu pelanggaran atas hak-hak asasi manusia maupun hak-hak konstitusional yang diberikan oleh UUD. Sebab terdapat beberapa tindakan atau kebijakan pemerintah lahir lebih dahulu sebelum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur.[3] Bahkan tindakan itu atau kebijakan pemerintah tersebut justru merugikan warga negara. Akibatnya ada kepentingan masyarakat yang terlanggar dan ada kerugian yang harusnya tidak terjadi. Pelanggaran itu disebut sebagai perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan/tindakan dapat berupa tindakan yang sebagai penyebab maupun akibat.

Kebijakan yang menjadi penyebab adalah perbuatan sebelum peristiwa pelanggaran terjadi sementara kebijakan/tindakan sebagai akibat merupakan perbuatan yang timbul pasca peristiwa pelanggaran terjadi. Artinya baik sebelum peristiwa pelanggaran terjadi maupun setelah terjadi merupakan perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai suatu keterkaitan dengan kerugian yang dialami masyarakat. Kerugian yang timbul di masyarakat atau dialami banyak warga negara tersebut timbul akibat tindakan atau kebijakan pemerintah yang tidak melakukan atau tindakan diamnya pemerintah atau '*omission*' dan tindakan perbuatan/kebijakan yang telah dilakukan. Pemerintah yang tidak melakukan tindakan apa-apa dapat menyebabkan terjadinya kerugian, misalnya dalam hal terjadi kerugian akibat kebakaran yang belum ada hukumnya, atau kebakaran disebabkan oleh perusahaan yang izinnya telah diberikan

3 Cholidin Nasir, "Pengawasan terhadap Kebijakan Pemerintah Melalui Mekanisme Citizen Lawsuit", Jurnal Konstitusi 14, no. 4 (Desember 2017): 906, https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/14410/349.

oleh perusahaan dalam hal ini perusahan tidak berperan secara langsung sebagaimana yang terjadi di Kalimantan Timur pada tahun 2015. Dalam pertimbangan hukumnya pemerintah dianggap telah menyebabkan kebakaran sehingga timbul kabut asap dan kerusakan hutan yang merugikan masyarakat dan lingkungan hidup. Pelanggaran hukum semacam inilah yang mendorong bagi masyarakat untuk ikut berperan serta dalam upaya menyelesaikan sengketa guna menegakkan hukum. Hal itu yang mendorong adanya gugatan warga negara terhadap negara atau yang dikenal dengan *citizen lawsuit.*

Gugatan itu telah diterima di pengadilan sejak 2003, terhadap tindakan/kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang merugikan kepentingan rakyat secara umum. Tindakan/kebijakan itu dapat dikategorikan sebagai penyebab dan akibat terjadinya kerugian. Gugatan warga negara (*citizen lawsuit*), di Amerika Serikat disebut sebagai *citizen suit* dan di Belanda disebut dengan *actio popularis*. Kotenhagen-Edzes mengemukakan *actio popularis* sebagai hak setiap orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan pasal 1401 Nieuw BW (pasal 1365 BW).[4] Konsep gugatan warga negara memungkin warga negara secara individu maupun kolektif untuk menggugat negara. Gugatan yang diajukan dapat berupa tindakan omission yang dilakukan oleh Negara.

Gugatan itu diterima di pengadilan sejak tahun 2003 diajukan dalam kasus banyaknya WNI yang bekerja di Malaysia sebagai buruh, kemudian dideportasi ke Nunukan Kalimantan Timur. Kasus ini Mulai di Advokasi oleh LBH Jakarta sejak 2002. Gugatan itu mirip dengan gugatan citizen suit yang dipraktikkan di Amerika Serikat. Namun secara praktiknya konsepnya ada perbedaan. Itu terlihat dari praktik

4 Abdul Fatah, "Gugatan Warga Negara Sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Warga Negara", Yuridika 28, no. 3, (September-Desember 2013): 293, http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=2858561&val=25350&title=GUGATAN%20WARGA%20NEGARA%20SEBAGAI%20MEKANISME%20PEMENUHAN%20HAK%20ASASI%20MANUSIA%20DAN%20HAK%20KONSTITUSIONAL%20WARGA%20NEGARA.

pengadilan yang mengabulkan gugatan dengan mekanisme *citizen lawsuit. Citizen lawsuit* itu kemudian dijadikan sebagai strategi advokasi strategis yang digunakan untuk mengadvokasi kebijakan dan/atau tindakan pemerintah yang dianggap telah merugikan hak-hak warga negara. Mekanisme pemeriksaannya menggunakan mekanisme perdata seperti dalam tuntutan ganti rugi. Namun bedanya gugatan ini tidak dapat meminta atau menuntut ganti rugi, melainkan dapat berisi perintah kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang sedang terjadi atau mengantisipasi masalah itu berkelanjutan.

Sayangnya, mekanisme ini hingga kini tidak dibakukan dalam peraturan perundang-undangan. Bahkan melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, keberadaannya disamarkan dan cakupan objek perkaranya dipersempit. Ini tentunya menjadi persoalan baru ketika masyarakat ingin mengajukan gugatan citizen lawsuit, ternyata upaya itu tidak lagi menjadi kewenangan Pengadilan Negeri dan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) juga dinyatakan tidak dapat diterima dengan alasan warga negara tidak memiliki *legal standing*.

Atas dasar Perma No. 2/2019 itu, gugatan terhadap tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintahan hanya dapat diajukan di PTUN. Bahkan gugatan itu hanya dianggap sebagai perbuatan melawan hukum biasa yang dilakukan oleh pemerintah. Jika kita teliti dan pahami lebih jauh, gugatan itu tidak lagi dapat disebut sebagai *citizen lawsuit* sebagaimana awal di praktikkan. Konsepnya saat ini semakin tidak jelas jauh berbeda dengan mekanisme gugatan citizen suit yang dipraktikkan di Amerika Serikat. Oleh karenanya gugatan citizen lawsuit hampir tidak dapat diajukan di PN maupun di PTUN.

Atas dasar uraian diatas, tulisan ini akan mengulas permasalah terkait dengan citizen *lawsuit* di Indonesia dan permasalahannya. Mulai dari awal gagasan itu dipraktikkan di PN hingga gugatan perbuatan melawan hukum Pemerintah yang dapat diajukan di PTUN sejak tahun 2019. Demikian, perbuatan melawan hukum pemerintah tidak dapat lagi diajukan di Pengadilan Negeri, kecuali untuk kasus terkait dengan lingkungan hidup. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan

praktik gugatan warga negara (citizen lawsuit) dan menganalisis dasar hukum penerapan mekanisme tersebut. Hal itu dilakukan dengan menguraikan konsep ideal penerapannya yang dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu dirumuskan dua rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah konsep gugatan warga negara yang dipraktikkan di Pengadilan?
2. Bagaimanakah mekanisme gugatan warga negara yang dapat diterapkan di Indonesia untuk dapat memberikan rasa keadilan di masyarakat?

PEMBAHASAN

1. Konsep Gugatan Warga Negara (*Citizen lawsuit*) dalam praktik di Pengadilan

Dasar hukum PN memeriksa perkara dengan mekanisme ini pada awal diterapkan menggunakan UU No. 14/1970 tentang kekuasaan kehakiman, pada pokok perkaranya didasarkan atas tindakan melawan hukum yang diatur dalam Pasal 1365 sampai 1380 KUH Perdata. Pemohon dalam permohonan yang diajukan adalah warga negara Indonesia yang terdampak kebijakan atau tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Gugatan dapat dilakukan secara sendiri maupun berkelompok. Pihak tergugat adalah pemerintah yang mencakup jajaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai penyelenggara negara.

Gugatan itu diajukan atas dasar perbuatan melawan hukum yang diatur dalam Pasal 1365 yang menyatakan "tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Rosa Agustina menggunakan istilah "perbuatan melawan hukum," yang diartikan sebagai sebuah perbuatan 'melukai' (*injury).* Menurutnya Perbuatan itu lebih tepat daripada perbuatan melanggar hukum. Ia menyatakan kata 'melawan' melekat sifat aktif dan pasif,

cakupannya lebih luas, yaitu dapat berupa perbuatan sengaja dan lalai.[5] Suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan si pelaku. Dalam hukum pidana setiap orang harus bertanggung jawab atas tindak pidananya sendiri, begitu juga dalam hukum perdata, seseorang yang menyebabkan kerugian, ia yang harus mengganti kerugian.[6] Setiap pelanggaran dalam hukum apapun, secara pasti dibutuhkan semacam tindakan balasan yang diartikan: 1) perbaikan atau penggantian oleh penanggung jawab kepada benda yang telah diambil, dirusak atau penggantian oleh penanggung jawab kepada benda yang telah diambil, dirusak atau dihilangkan atau hak yang dilanggar, diganggu atau dihalangi secara tidak sah atau kehilangan keuntungan yang diharapkan; atau 2) perampasan kemerdekaan penanggungjawab.[7] Perbuatan melawan hukum itu harus ada hubungan kausal, yaitu terdapat hubungan perbuatan dan kerugian yang ditimbulkan. Hubungan kausalitas itu baik sebelum peristiwa kerugian terjadi "*ex ante*" atau sebagai penyebab dan setelah peristiwa itu terjadi "*expost*"atau akibat dari perbuatan yang dilakukan.

Gugatan warga negara mirip dengan gugatan perwakilan (*class action*) namun bedanya dalam gugatan warga negara tidak mengenal ganti rugi dan dalam praktiknya tidak dapat diajukan kepada pihak di luar pemerintahan. Sementara gugatan class action merupakan gugatan perwakilan yang diajukan dalam meminta ganti rugi secara keperdataan, tergugatnya dapat orang di luar pemerintahan. Gugatan yang diajukan hanya dapat meminta pengadilan memerintahkan pihak tergugat mengeluarkan kebijakan maupun tindakan sebagai pemulihan kerugian dan mengantisipasi keberulangan kerugian terjadi kembali. Gugatan

5 Rosa Agustina, Suharnoko, Hans Nieuwenhuis dan Jaap Hijma, *Hukum Perikatan (Law of Obligations)*(Universiteit Leiden, University of Groningen, Universitas Indonesia:Pustaka Larasan, 2012), 3.

6 Sitorus, Parade. "BUY SPEAR FROM SIDE OR BEAR IT: KAJIAN KOMPARATIF PENGATURAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM DI INDONESIA DAN BELANDA." *" Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI* 1, no. 2 (Juni 2021), 974, https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1071&context=dharmasisya.

7 *S*itorus, "Buy*,"* 975.

ini sama-sama merupakan gugatan perdata. Berikut diuraikan gugatan *class action* dan *citizen lawsuit* (Tabel 1).

Dalam praktiknya terdapat beberapa kasus yang telah di advokasi LBH Jakarta dalam mendampingi masyarakat menggunakan mekanisme ini. Misalnya gugatan awal kasus buruh migran Indonesia yang dideportasi oleh pemerintah Malaysia ke Nunukan, Kebijakan Ujian Nasional, Kebijakan Pengelolaan air di Jakarta oleh Pihak Swasta, Polusi Udara Jakarta dan terakhir kasus pinjaman online. Kasus pinjaman *online* itu merupakan kasus terakhir yang diajukan oleh masyarakat yang didampingi LBH Jakarta dalam melakukan gugatan dengan mekanisme gugatan warga negara pasca telah dikeluarkan Peraturan No. 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan *(onrechtmatige overheidsdaad).*

Sejak gugatan dalam kasus pinjaman online dinyatakan tidak dapat diterima, mekanisme *citizen lawsuit* tidak lagi gunakan oleh LBH Jakarta di pengadilan negeri dalam mendampingi masyarakat mengadvokasi kasus-kasus tindakan pemerintahan yang dipandang merugikan hak-hak warga negara dan hak asasi manusia. Hal itu disebabkan dalam putusan pinjaman online di bagian pertimbangan hukum secara tegas telah dinyatakan bahwa gugatan itu tidak dapat diterima karena semua tindakan pemerintahan yang melakukan perbuatan melawan hukum telah menjadi kewenangan Pengadilan tata Usaha Negara. Pengadilan negeri tidak lagi memiliki kewenangan tersebut. Oleh Karena itu, pasca diputus pinjaman online LBH Jakarta tidak lagi mengajukan gugatan dengan mekanisme gugatan warga negara di pengadilan negeri. Hal itu karena kemungkinan diperiksa oleh pengadilan negeri sangat kecil. Dalam putusan pinjaman online disebutkan salah satu pertimbangan hukumnya pengadilan negeri tidak lagi memiliki wewenang dalam memeriksa perkara perbuatan melawan hukum pemerintah.

Atas dasar itu LBH Jakarta mulai mengajukan gugatan dengan mekanisme gugatan warga negara di PTUN. Ada dua gugatan yang telah diajukan oleh LBH Jakarta, tetapi dua-duanya tidak dikabulkan.

Unsur pembeda	***Class action***	***Citizen lawsuit***
Gugatan perdata	Mekanismenya telah diatur dalam Perma 1/2002 tentang Perma 1/2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.	Mekanisme didasarkan atas putusan pengadilan terdahulu yaitu putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT. PST yang menggunakan ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 27 (1) UU 14/1970 tentang ketentuan Pokok kekuasaan kehakiman. Mekanismenya berubah sesuai dengan perubahan UU 14/1970, yaitu berdasarkan UU 4/2004 (Pasal 16 (1) dan Pasal 28 (1)), UU 48/2009 (Pasal 5 dan 10). Khusus untuk kasus di bidang lingkungan hidup gugatan ini diatur dalam Keputusan MA No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan pedoman Penanganan Lingkungan Hidup.
Definisi	sebagai suatu proses pengajuan gugatan dimana satu orang atau lebih gugatan dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya. (Perma 1/2002).	Tidak ada definisi dalam peraturan perundang-undangan. Gugatan yang melibatkan kepentingan umum secara perwakilan (*sjahjeni*). Menurut Gokkel, merupakan gugatan yang dapat diajukan oleh setiap orang, tanpa ada pembatasan dengan pengaturan oleh negara. Gugatan ini mengatasnamakan kepentingan umum (*kotenhagen-Edzes*).
Subjek hukum penggugat	Wakil kelompok (*class representative*) yang mewakili sekelompok orang yang disebut anggota kelompok (*class member*). Anggota kelompok itu merupakan sekelompok orang jumlahnya banyak yang diwakili oleh wakil kelompok. Anggota kelompok kedudukannya sebagai penggugatnya pasif dan wakil kelompok sebagai penggugat aktif.	Warga negara (setiap orang yang mengalami kerugian langsung dan tidak langsung) yang mengatasnamakan warga negara Indonesia.
Subjek hukum tergugat	Warga negara atau badan hukum privat (sama dengan penggugat pada perkara perdata biasa).	Pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang menjalankan wewenangnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan UU.

kerugian	Kerugiannya nyata-nyata diderita oleh wakil kelompok dan anggota kelompok. Pihak-pihak yang tidak mengalami kerugian secara nyata tidak dapat mengajukan gugatan. Dasar hukum kerugiannya didasarkan atas perbuatan melawan hukum Pasal 1365 KUH Perdata. Dengan membuktikan kerugian materil yang diderita.	Kerugian tidak nyata-nyata dirugikan secara langsung oleh penggugat melainkan kerugian telah nyata dialami oleh warga negara. Dasar hukum kerugiannya juga berdasarkan pasal 1365 KUH Perdata. Tidak harus membuktikan adanya kerugian materil yang diderita.
Syarat mengajukan gugatan	Adanya kesamaan peristiwa, fakta dan dasar hukum yang dialami oleh wakil kelompok dan anggota kelompok yang mengalami kerugian materil dari PMH yang dilakukan oleh orang perorangan maupun badan hukum privat.	Adanya kerugian yang dialami oleh warga negara dari tindakan/kebijakan penguasa (penyelenggara negara).
Gugatan telah dimuat dalam Peraturan Perundang-Undangan	UU 23/1997 tentang Pengelolaan lingkungan Hidup dalam pasal 37 ayat (1), UU 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Pasal 46 (1)), UU 18/1999 tentang Jasa Konstruksi (Pasal 38 (1)), UU 41/1999 tentang Kehutanan (Pasal 71 (1)).	Pasal 91 UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
Tuntutan	Bertujuan untuk menuntut ganti rugi berupa uang.	Tuntunan yang dapat diajukan adalah terkait dengan pembentukan kebijakan atau peraturan yang bersifat umum agar kerugian yang dialami warga negara tidak terjadi lagi. Tidak dapat meminta ganti rugi materil, tidak boleh berisi pembatalan KTUN, pembatalan Peraturan perundang-undangan.

Sumber: diolah dari tulisan Moch. Iqbal, "Aspek Hukum Class Action Dan Citizen lawsuit Serta Perkembangannya Di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan,* Vol. 1, No.1 (2012): 89-112, https://jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/download/148/159.

Satu dinyatakan tidak dapat diterima dan satunya dinyatakan ditolak. Putusan yang tidak dapat diterima adalah gugatan atas pengangkatan pejabat kepala daerah atau yang disebut dengan "Gugatan PJ Kepala Daerah" dan gugatan yang ditolak adalah gugatan Penyelenggara Sistem Elektronik (PSE) lingkup privat. Gugatan tidak dapat diterima dengan alasan pemohon tidak memiliki legal standing, tidak ada kaitannya dengan pengangkatan kepala daerah padahal pemohon telah mendalilkan bahwa terlanggarnya hak politik penggugat dalam memilih kepala daerah yang diinginkannya. Sementara dalam kasus PSE lingkup privat, pengadilan menolak permohonan dengan alasan perbuatan yang menjadi objek gugatan sudah dipulihkan oleh pemerintah.

Berikut diuraikan berapa putusan citizen lawsuit yang didampingi oleh LBH Jakarta yang bertujuan untuk menguraikan perubahan mekanisme ini sejak awal dipraktikan hingga akhirnya tidak dapat diajukan lagi di pengadilan negeri:

a. Kasus deportasi buruh migran Indonesia oleh Pemerintahan Malaysia Tahun 2002

Berangkat dari Kasus deportasi ribuan buruh atau pekerja Indonesia di Malaysia yang dilakukan pemerintahan Malaysia ke Nunukan secara sewenang-wenang atas adanya UU Imigrasi Malaysia No. A 1154 tahun 2002. UU telah merugikan sekitar 480.000 buruh migran. Buruh Migran telah mengalami kerugian hak-hak sebagai warga negara Indonesia baik itu hak konstitusional maupun hak-hak asasi manusia. Kerugian yang dialami oleh pekerja migran itu telah terjadi sejak 2001 hingga 2002 disebabkan kekerasan dan intimidasi yang dilakukan oleh Aparat Keamanan Malaysia terhadap pekerja migran yang tidak memiliki dokumen-dokumen resmi yang ditentukan oleh UU imigrasi Malaysia. Mereka dianggap sebagai pekerja/buruh illegal. Pekerja migran itu diperlakukan tidak manusiawi, diperas, pemukiman mereka di bakar dan bahkan ada yang tewas dalam upaya melarikan diri. Pada 4 Desember 2001, 2000 orang buruh migran ditahan dengan tidak manusiawi di Kamp Penampungan Imigrasi Johor dan 20 Februari 2002 Polisi

membakar pemukiman buruh migran di Lembah Klang, dekat kuala Lumpur yang mengakibatkan 6 orang meninggal, serta terjadi pemerasan oleh Kepolisian Malaysia terhadap buruh yang kedapatan tidak berdokumen dengan membayar RM 50. Jumlah buruh yang dideportasi ke Nunukan saat gugatan diajukan telah mencapai 176.250 orang.

Atas peristiwa ini penyelenggara negara (para tergugat) dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum. Atas adanya peristiwa itu, 53 orang yang didampingi LBH Jakarta bersama jaringan masyarakat sipil yang tergabung dalam Tim Advokasi Tragedi kemanusiaan Buruh Migran Indonesia di Nunukan mengajukan gugatan terhadap 9 (Sembilan) penyelenggara negara yaitu 1) Presiden (Megawati Soekarno Putri), 2) Wakil Presiden (Hamzah Haz), 3) Menteri Koordinator Kesejahteraan (Jusuf Kalla), 4) Menteri Luar Negeri (Hassan Wirayudha), 5) Menteri Sosial (Bachtiar Chamsyah), 6) Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Jacob Nuwa Wea), 7) Menteri Kesehatan (Achmad Sujudi), Duta Besar RI untuk Malaysia (Hadi wayarabi Al Hadar), dan Dirjen Imigrasi (M. Imam Santoso).

Upaya mengajukan gugatan itu adalah langkah advokasi kebijakan/tindakan pemerintah dalam melindungi hak buruh migran di Malaysia. Dalam gugatan para penggugat mendalilkan penyelenggara negara telah melakukan perbuatan melawan hukum berupa: 1) telah lalai dalam menyediakan perlindungan untuk buruh migran Indonesia tak berdokumen dan keluarganya yang terancam dideportasi dari Malaysia, dan 2) telah lamban merespon situasi darurat kemanusiaan dalam peristiwa buruh migran Indonesia dan keluarganya dari Malaysia. Dalam amar putusan, majelis hakim telah menyatakan penyelenggara negara (para tergugat) belum maksimal dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya yang menjadi buruh migran di Luar Negeri. Oleh karena itu pengadilan melalui putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.Pst menjatuhkan hukuman kepada para tergugat untuk segera melakukan pembenahan dan pengawasan mekanisme kerja dan koordinasi antara para tergugat mengenai pengaturan dan pengurusan buruh migran di Indonesia dan anggota keluarganya.

Putusan itu kemudian dibanding oleh para tergugat, dan PT DKI Jakarta telah memberi putusan mengabulkan permohonan banding yang diajukan. Putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.Pst dibatalkan dengan pertimbangan bahwa penyelenggara negara tidak terbukti melakukan perbuatan melawan hukum. Meski putusan itu telah dibatalkan melalui Putusan PT DKI Jakarta Nomor 480/PDT/2005/PT.DKI, Putusan tersebut tetap menjadi yurisprudensi bagi Pengadilan Negeri dalam menerima dan memeriksa perkara citizen lawsuit.

b, Gugatan atas kebijakan Ujian Nasional

Gugatan Ujian Nasional di tahun 2006, terdapat Putusan Nomor 228/Pdt.G/2006/PN.Jkt.Pst mengenai pelaksanaan ujian nasional tahun ajaran 2006-2007. Dalam amar putusannya Majelis Hakim mengabulkan gugatan subsider Para Penggugat, Salah satu amar putusan memerintahkan kepada pemerintah untuk meninjau kembali Sistem Pendidikan Nasional yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu terdapat kebijakan pemerintah yang dianggap merugikan yaitu penyelenggaraan Ujian Nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional.

Gugatan ini diajukan oleh Kristino dkk, yaitu terdiri dari 58 warga negara sebagai penggugat Gugatan dikuasakan kepada Adnan Buyung Nasution dkk yang tergabung dalam Tim Advokasi Korban Ujian Nasional (TeKUN). Gugatan diajukan tanggal 27 Juli 2006. Gugatan ditujukan kepada Para Tergugat yang terdiri dari Presiden (Susilo Bambang Yudhoyono), Wakil Presiden (M. Jusuf Kalla), Menteri pendidikan (Bambang Sudibyo), dan Ketua Badan Standar Nasional Pendidikan (Bambang Soehendro). Putusannya yang pada pokoknya menyatakan para tergugat telah lalai dalam memberikan pemenuhan dan perlindungan HAM terhadap warganya yang menjadi korban ujian nasional (UN),[8] khususnya terkait dengan hak atas pendidikan dan hak-hak anak.

8 Putusan Nomor 228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST, Kristiono dkk (pemohon) melawan

c. Gugatan atas Kebijakan Sistem Jaminan Sosial

Putusan Nomor 278/Pdt.G/2010/PN.JKT.PST yang diputus 13 Juli 2011, merupakan gugatan *citizen lawsuit* terkait Jaminan Sosial. Putusan itu sebagai advokasi kebijakan pasca UU 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial diundangkan. Gugatan diajukan karena tidak kunjunganya Presiden dan DPR membentuk UU tentang Penyelenggara Jaminan Sosial (UU BPJS). Gugatan diajukan oleh 120 warga negara. Putusan menyatakan penyelenggara negara telah lalai dengan tidak melaksanak UU 40/2004. Putusan ini telah dibanding yaitu melalui Putusan Nomor 404/PDT/2012/PT.DKI dan membatalkan putusan Nomor 278/Pdt.G/2010/PN.JKT.PST. Pembatalan putusannya ini juga terkait dengan aspek legal formal yaitu terkait dengan kewenangan mengadili PN Jakarta Pusat.[9]

d. Gugatan atas kebijakan Pengelolaan Air di Jakarta oleh Pihak Swasta

Putusan Nomor 527/Pdt.G/2012/PN.JKT.PST yang diputus 24 Maret 2015, merupakan gugatan atas pengelolaan air oleh pihak swasta di DKI Jakarta; Gugatan Atas Privatisasi Air di DKI Jakarta Tahun yang diajukan tahun 2012. Gugatan kasus privatisasi air di Jakarta memiliki permasalahan yang hampir sama dengan gugatan lainnya. Gugatan sudah menang hingga tingkat kasasi, kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Agung melalui Peninjauan Kembali yang diajukan oleh Pemerintah DKI Jakarta. Hal ini sebagaimana dalam Putusan PN Jakarta Pusat Nomor 527/Pdt.G/2012/PN JKT.PST, putusan banding nomor: 588/PDT/2015/PT DKI dan Putusan Kasasi Nomor: 31K/Pdt/2017. Putusan tingkat kasasi itu dibatalkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor: 841 PK/Pdt /2018, yang diputus 30 November 2018, dengan pertimbangan hukum telah ditemukan suatu kekhilafan hakim dan kekeliruan dalam putusan *judex juris.* Pertimbangan itu adalah

---

Presiden republik Indonesia (tergugat), amar putusan.

9 Susmayanti, Riana. "Analisis Putusan Tentang Gugatan Citizen Lawsuit Terhadap Pengabaian Jaminan Sosial Oleh Pemerintah." *Arena Hukum* 10, no. 3 (2017), 462-479, https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01003.7.

sebagai berikut: Bahwa alasan tersebut dapat dibenarkan, oleh karena telah ditemukan suatu kekhilafan hakim dan atau suatu kekeliruan yang nyata dalam putusan *judex juris*:

Bahwa gugatan ini cacat formil karena telah mengikutsertakan pihak lain diluar Pemerintahan yaitu PT Aetra Air Jakarta dan PT PAM Lyonnaise Jaya sebagai pihak, sehingga tidak lagi memenuhi syarat suatu gugatan *Citizen lawsuit (C.L.S);*

Bahwa lagi pula surat kuasa yang digunakan tidak memenuhi kriteria pasal 123 H.I.R (*Het Herziene Indiansch Reglement) junto* Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 1994 tentang Surat Kuasa Khusus.

Gugatan kasus privatisasi air di Jakarta memiliki permasalahan yang hampir sama. Gugatan sudah menang di tingkat kasasi, kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Agung. hal ini sebagaimana dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 527/Pdt.G/2012/PN JKT.PST, putusan banding nomor: 588/PDT/2015/PT DKI dan Putusan Kasasi Nomor: 31 K/Pdt/2017. Putusan tingkat kasasi itu dibatalkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor: 841 PK/Pdt /2018, yang diputus 30 November 2018.

e. Gugatan Atas Kebijakan Pemerintah yang Tak Kunjung Mengatasi Polusi Udara

Gugatan Polusi Udara diajukan oleh 32 orang warga DKI Jakarta atas buruknya kualitas udara dalam perkara No. 374/PDT.G-LH/2019/PN.Jkt.Pst, yang kemudian diputus pengadilan pada 16 September 2021. LBH Jakarta mulai mendampingi warga dalam advokasi terhadap buruknya kualitas udara di Jakarta sejak tahun 2018 yang tergabung dalam Tim Advokasi Gerakan Ibukota (Inisiatif Bersihkan Udara Koalisi Semesta) dan mengajukan gugatan di PN Jakarta Pusat pada 4 Juli 2019. Gugatan diajukan terhadap Presiden, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan, Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Banten, dan Gubernur Jawa Barat.

Alasan masyarakat (32 orang warga DKI Jakarta) mengajukan gugatan adalah atas fakta udara Jakarta yang tercemar menyebabkan

masyarakat untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak terpenuhi. Kadar polusi udara dari partikel halus dan ozon telah melampaui baku mutu udara Jakarta sejak Tahun 2011. Sebagaimana yang dinyatakan dalam gugatan yang diajukan oleh Para Penggugat. Sebelumnya di Tahun 2010 telah terjadi 5.387.694 kasus timbulnya penyakit yang berkaitan dengan pencemaran udara dan meningkat pada tahun 2016 menjadi 6.153.634 kasus. Akibatnya, masyarakat DKI Jakarta harus menanggung beban biaya sebesar 38.5 triliun rupiah pada tahun 2010 dan 51, 2 triliun rupiah pada tahun 2016 untuk pengobatan penyakit-penyakit yang berhubungan dengan pencemaran udara. Masalah polusi udara ini tidak hanya dialami oleh Jakarta tetapi juga meliputi wilayah Banten dan Jawa Barat (lintas batas). Buruknya kualitas udara DKI Jakarta tidak hanya berdampak kepada warga yang mengajukan gugatan melainkan untuk kepentingan umum yaitu demi semua orang yang berada di DKI Jakarta yang berjumlah lebih dari 10 juta jiwa.

Ada pun jaminan terpenuhi hak atas lingkungan hidup termasuk udara yang sehat merupakan Hak Asasi Manusia yang diatur dalam Pasal 28H (1) UUD 1945 yang menyatakan: setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan Kesehatan. Pasal 9 Huruf c Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia jo Pasal 65 (1) dan (2) UU No. 32 tahun 2009 tentang PPLH, menerangkan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia dan berhak atas akses partisipasi dan keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Untuk membuktikan dalil-dalil dalam gugatan, penggugat telah mengajukan lebih dari 141 bukti surat yang diberi tanda P-1a sampai dengan P-118 yang dapat dilihat dalam putusan *a quo* halaman 178 sampai 192. Serta mengajukan tiga orang saksi, yang masing-masing menerangkan mengalami sakit akibat buruknya kualitas udara di Jakarta yaitu Dian Sessi, Hindun Mulaika dan Dwi Sawung. Dian Sessi menerangkan bahwa ia memang memiliki Riwayat penyakit yang berhubungan dengan saluran pernapasan yaitu ia menerangkan memang

sudah ada upaya dari pemerintah dalam mengendalikan pencemaran udara namun upaya tersebut tidak berimbang dengan kecepatan pencemaran udara, sehingga ia yang sudah menderita gangguan saluran udara menjadi semakin parah, Saksi Hindun Mulaiki, ikut mengadvokasi polusi udara sejak 2015 dan bekerja di Greenpeace, menyatakan pemerintah tidak pernah melakukan edukasi kepada masyarakat terkait parameter PM 2,5 karena pemerintah dalam ISPU masih menggunakan parameter PM 10. Saksi Dwi Sawung menerangkan telah ikut mengadvokasi isu lingkungan sejak tahun 2008, dan menerangkan banyak menerima pengaduan dari masyarakat di daerah industri seperti indramayu, Bogor, Bekasi, Depok, Suka Bumi, Cekungan Bandung, karawang terkait udara yang tercemar yang menyebabkan gangguan pernapasan. Selain menghadirkan 3 orang saksi, Penggugat mengajukan 5 orang ahli yaitu Dr. Dollaris Riaauwaty Suhadi (ahli memiliki keahlian dibidang pengelolaan kualitas udara), Irma hidayana (ahli bidang Kesehatan masyarakat), Dr. Riawan Tjandra (Ahli Hukum Administrasi Negara), Dr. Alan Herbert Lock perbuatan melawan hukum, MD, FAAN, FANA, dan Sandrayati Moniaga. Putusan tersebut menyatakan bahwa tergugat I, II, III, IV dan V (Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan, Gubernur DKI Jakarta) telah melakukan perbuatan melawan hukum. Atas putusan itu penyelenggara negara terkait diperintahkan untuk mengambil tindakan dan kebijakan yang dapat mengatasi permasalahan polusi udara di Jakarta.

Penyelenggara negara mengajukan upaya banding dengan Putusan Nomor: No.549/PDT/2022/PT DKI pada 17 oktober 202, yang menguatkan putusan pengadilan sebelumnya. Bukannya menjalankan putusan pengadilan Negeri Nomor: 374/PDT.G-LH/2019/PN.Jkt.Pst, dan Putusan Banding: No.549/PDT/2022/PT DKI, Para tergugat melainkan Presiden dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutan melakukan upaya hukum lanjutan yaitu mengajukan kasasi di Mahkamah Agung pada 30 November 2022. Pada 27 Januari 2023 Tim Advokasi Gerakan Inisiatif Bersihkan Udara Koalisi Semesta (Tim Advokasi Ibukota) menyerahkan dokumen kontra memori kasasi kepada PN

Jakarta Pusat pada Jumat, 27 Januari 2023. Kontra memori kasasi adalah jawaban yang diajukan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLH) sehubungan dengan perkara pencemaran udara Jakarta.

f. Kasus Pinjaman Online yang Marak Terjadi di Saat Pandemi Covid-19

Gugatan diajukan dalam upaya advokasi kebijakan yang dilakukan LBH Jakarta dalam mendampingi dan memberikan bantuan hukum kepada masyarakat atas maraknya kasus pinjaman online yang telah merugikan berbagai hak-hak konstitusional warga negara dan juga hak-hak asasi manusia. Gugatan ini menjadi gugatan terakhir yang diajukan menggunakan mekanisme *citizen lawsuit*. Akibat putusan Pengadilan menyatakan gugatan tidak diterima melalui putusan nomor 689/Pdt.G/2021/PN.Jkt.Pst tanggal 26 September 2022.[10] Terdapat dua alasan dalam pertimbangan Hukum yang diberikan oleh Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 689/Pdt.G/2021/PN.Jkt.Pst, yang menyatakan gugatan *citizen lawsuit* itu tidak dapat diterima:

1) Gugatan tidak bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh penguasa tapi merupakan PMH.[11]
2) Materi gugatan Pinjaman Online yang diajukan oleh para penggugat tidak berlaku untuk kepentingan umum, berbeda dengan gugatan *citizen lawsuit* tentang lingkungan hidup yang materinya menjangkau untuk kepentingan umum.[12]

Telah diajukan banding dengan putusan yang menguatkan putusan nomor 689/Pdt.G/2021/PN.Jkt.Pst.[13] Artinya Putusan banding 274/

10 LBH Jakarta, "LBH Jakarta Tempuh Upaya Hukum Banding Atas Putusan Sela Perkara CLS Pinjaman Online", https://bantuanhukum.or.id/lbh-jakarta-tempuh-upaya-hukum-banding-atas-putusan-sela-perkara-cls-pinjaman-online/, 11 Oktober 2022.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 Putusan Nomor 274/PDT/2023/PT.DKI, *Nining Elitos dkk (penggugat) melawan*

PDT/2023/PT.DKI itu telah menguatkan bahwa pengadilan negeri tidak lagi dapat memeriksa perkara citizen lawsuit yang diajukan oleh masyarakat.

Berdasarkan beberapa putusan-putusan citizen lawsuit itu telah memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil oleh penyelenggara negara. Misalnya pada 2004 telah diundangkan UU tentang Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU 39/2004). Tahun 2015, Ujian Nasional tidak lagi menjadi penentu kelulusan siswa[14], dan UN resmi dihapus sejak tahun 2021.[15] Pengelolaan Air Jakarta, meski putusan dibatalkan melalui PK untuk pengelolaan air sejak 1 Februari 2023 telah resmi dikembalikan kepada negara yaitu dikelola oleh PAM Jaya (BUMD DKI Jakarta).[16] setidak terlihat bahwa citizen lawsuit merupakan mekanisme gugatan yang diajukan oleh masyarakat sipil dalam melakukan advokasi kebijakan dan tindakan penyelenggara negara yang dapat merugikan hak-hak konstitusional warga negara dan juga hak asasi manusia. Atas beberapa putusan itu, meski kemudian dibatalkan melalui upaya hukum yang diajukan oleh penyelenggara negara, tapi beberapa kebijakan telah ada atas dasar adanya putusan-putusan itu.

Presiden dan wakil presiden, DPR, Menteri Komunikasi dan Informatika, dan Ketua Dewan OJK (tergugat), 19.

14 Desliana Maulipaksi, "UN Bukan Penentu Kelulusan, Ini Pertimbanagn Kelulusan Siswa", kemendikbud.go.id, https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2016/05/un-bukan-penentu-kelulusan-ini-pertimbangan-kelulusan-siswa, 10 Mei 2016, dan Utami dan Yohannie Linggasari, "Ujian Nasional Tak Lagi Menentukan kelulusan SIswa", CNN Indonesia, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150123212038-20-27003/ujian-nasional-tak-lagi-menentukan-kelulusan-siswa, 24 Januari 2015.

15 Fikih Rahmawati, "Ujian Nasional 2021 Resmi dihapus, Ini 4 Opsi Pengganti UN sebagai Syarat Kelulusan," Kompas TV, https://www.kompas.tv/nasional/144242/ujian-nasional-2021-resmi-dihapus-ini-4-opsi-pengganti-un-sebagai-syarat-kelulusan", Tanggal 4 Februari 2021.

16 Catatan Berita UJDIH BPK Perwakilan Provinsi DKI Jakarta, https://jakarta.bpk.go.id/wp-content/uploads/2022/02/Catatan-Berita-PAM-Jaya.pdf, dan Putri Anisa Yuliana, " Kontrak swastanisasi Air Habis, Heru: Pam Jaya Ambil Alih 100%", Media Indonesia, https://mediaindonesia.com/megapolitan/550206/kontrak-swastanisasi-air-habis-heru-pam-jaya-ambil-alih-100, tanggal 11 Januari 2023.

2. Kebutuhan Pengaturan atas Mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen lawsuit)*

Konsep di Amerika Serikat berbeda dengan yang dipraktikkan di Indonesia. Gugatan awal diawali dengan kasus di bidang lingkungan atas dasar adanya *Clean Air Act Amendments of 1970 (CAA 1970).* Dalam menerapkan CAA 1970, ditetapkan mekanisme *citizen suit*. Mekanismenya gugatan tidak hanya ditujukan kepada Pemerintahan Amerika Serikat dan Badan perlindungan Lingkungan (*Environmental Protection Agency/ EPA)*, serta kepada siapapun yang telah melanggar standar emisi dan batasan yang sudah diterapkan di dalam CAA 1970. Dalam gugatannya juga dapat menuntut uang paksa (*civil penalties*) yaitu berupa uang paksa yang dibebankan kepada setiap keterlambatan dalam menghentikan pelanggaran baku mutu. Selain itu juga dapat menuntut kerugian secara perdata, putusan sela ganti rugi, serta biaya-biaya yang dikeluarkan dalam persidangan (seperti biaya pengacara dan biaya saksi ahli).[17] Tuntutan ganti kerugian secara perdata itu dibayarkan ek Departemen Keuangan Amerika Serikat yang disediakan untuk tuntutan penegakan hukum. Putusan sela dan ganti rugi disediakan untuk tindakan penegakan hukum dan tuntutan hukum untuk memaksa lembaga melakukan tugas non-diskresi. Biaya pengacara dan saksi ahli dibayarkan oleh Pengadilan kepada pihak yang menang. Prosedur mengajukannya gugatan sama yaitu harus ada notifikasi terlebih dahulu kepada pihak tergugat terkait akan diajukannya gugatan, jika tidak ada notifikasi di Indonesia gugatan akan dinyatakan tidak dapat diterima sementara di Amerika dapat dijadikan dasar menolak gugatan.[18]

Citizen lawsuit yang dipraktikkan di Indonesia tidak dapat diajukan untuk menuntut pihak lain diluar pemerintahan, hal ini pernah dijadikan dasar untuk memutus pembatalan putusan pengadilan dalam per-

17 Listyalaras Nurmedina, "Perbandingan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen lawsuit)* di Indonesia dan Amerika Serikat," *Dharmasisya, Jurnal Program Magister Hukum FHUI,* Vol. 2, 2 (2022),964. https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1236&context=dharmasisya.

18 Nurmedina, "Perbandingan," 967.

kara Peninjauan Kembali No. 31K/Pdt/2017 dalam kasus advokasi kebijakan pengelolaan air oleh pihak swasta. Ganti rugi, hukuman perdata dan uang paksa tidak dapat dijadikan hal-hal yang dimohonkan dalam petitum.

Praktik penerapan mekanisme gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) di Pengadilan Negeri menjadi semakin tidak efektif dan menjadi dilema tersendiri dalam sistem peradilan di Indonesia. Tidak adanya mekanisme yang mengatur tata cara mengajukan gugatan *citizen lawsuit*, mempersempit ruang masyarakat mengajukan gugatan melalui mekanisme ini, padahal dalam proses peradilan juga tidak ada mekanisme lain yang dapat diajukan untuk meminta penyelenggara membentuk suatu peraturan atau kebijakan yang bersifat umum. Apalagi ketika persoalan itu tidak ada aturan hukumnya.

Kemudian pasca putusan itu, ada dua kasus yang didampingi LBH Jakarta yang diajukan di PTUN yang juga menggunakan mekanisme *citizen lawsuit* pasca PERMA No. 2/2019 yang gugatannya dinyatakan juga tidak dapat diterima dan tidak dikabulkan oleh pengadilan yaitu Putusan Nomor 422/G/TF/2022/PTUN.JKT dan Putusan Nomor 424/G/TF/2022/PTUN.JKT. Putusan Nomor 422/G/TF/2022/PTUN.JKT merupakan gugatan yang diajukan oleh Adhito Harinugroho (wartawan), Lilik Sulistyo (karyawan), Suci Fitriah Tanjung (mahasiswa), Yayasan Perludem yang diwakili khoirunnisa Nur Agustyati menggugat (lawan) Presiden RI, Menteri Negeri RI atas tindakan berupa tidak bertindak (*omission)* untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari keberlakuan Pasal 201 ayat (9), (10) dan (1) UU No. 10 Tahun 2016 dan melakukan serangkaian tindakan pemerintahan penerbitan surat keputusan pengangkatan pejabat kepala daerah pada 88 daerah (kota/kabupaten dan provinsi) selama kurun waktu sejak 12 Mei 2022 sampai dengan 25 November 2022 yang dilakukan tanpa terlebih dahulu menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 ayat (9), (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016. Putusan itu dinyatakan tidak dapat diterima dengan alasan adalah para penggugat tidak mempunyai kepentingan hukum (*persona standi in judicio*).

Sementara, untuk Putusan Nomor 424/G/TF/2022/PTUN.JKT juga tidak dikabulkan dengan putusan menolak gugatan. Gugatan diajukan oleh Isdaru Pratanto (mahasiswa), Krishna Wisnuputra. K (wiraswasta), Perkumpulan Aliansi Jurnalis Independen (AJI) yang diwakili oleh Sasmito dan Ika Ningtuas Unggraini, Serikat Pekerja Media dan Industri Kreatif Untuk Demokrasi (SINDIKASI) yang diwakili oleh Nur Aini melawan (menggugat) Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia atas tindakan yang dilakukan oleh Menteri Komunikasi dan Informatika yaitu berupa pemutusan akses atas 8 (delapan) situs dan platform digital dari Paypal, Yahoo, Epic Games, Steam, Dota, Counter Strike, Xandr.com, dan Origin (EA) pada hari Sabtu tanggal 30 Juli 2022. Alasan gugatan ditolak adalah atas dasar objek sengketa diterbitkan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yaitu telah dipulihkan oleh pemerintah.

Kebutuhan Pengaturan atas Mekanisme Gugatan Warga Negara dalam perundang-undangan untuk menunjang advokasi kebijakan oleh masyarakat sipil. Selama ini gugatan yang diajukan walaupun telah dikabulkan tidak ada upaya paksa yang dilakukan agar pemerintahan melaksanakan putusan pengadilan. Bahkan putusan cenderung diabaikan misalnya dalam Ujian Nasional yang diputus tahun 2006, baru dihapus tahun 2021. Putusan *citizen lawsuit* selama ini sangat sulit diimplementasikan walaupun dinilai dapat mempengaruhi kebijakan penyelenggara negara. Namun sangat sulit untuk diimplementasikan. selain mekanisme beracaranya yang tidak ada, gugatan citizen lawsuit juga tidak memiliki mekanisme eksekusi. Tidak ada sanksi nyata ketika pemerintah tidak melaksanakan putusan pengadilan, berbeda dengan putusan perdata dalam menuntut ganti kerugian berupa uang. Dalam gugatan ganti kerugian berupa uang dalam eksekusinya, penggugat dapat mengajukan sita jaminan terhadap aset-aset tergugat sebagai jaminan pembayaran ganti kerugian.[19] Atas dasar itu gugatan ini sangat

19 Kenny Cetera dan Ardianto Budi Rahmawan, "Prospek *Citizen Lawsuit* Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Terkait Isu Perubahan Iklim di Indonesia," *Jurnal*

membutuhkan dasar hukum atau pengaturan khusus dalam peraturan perundang-undangan baik ditingkat undang-undang maupun peraturan lain yang dapat mengakomodasi konsep *citizen lawsuit* ini. Jika nanti konsep ini tidak dimuat dalam peraturan perundang-undangan akan sulit untuk dapat digunakan lagi. Bahkan saat ini konsepnya tidak jelas dengan adanya Perma No. 2 tahun 2019. Jika konsep ini tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan bukannya tidak mungkin konsepnya akan benar-benar hilang. Satu-satunya peraturan yang memungkinkan menggunakan gugatan ini hanya dalam masalah di bidang lingkungan hidup. UU Lingkungan hidup (UU 32/2009) masih mengatur mengenai konsep ini sebagai hak yang dapat diajukan oleh masyarakat.

PENUTUP

Akibat tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur konsep gugatan warga negara, konsep ini dalam praktiknya sulit digunakan dalam mencari keadilan dan menuntut pemerintah melakukan kebijakan dalam upaya pemulihan kerugian-kerugian hak yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan setelah hampir 20 tahun digunakan tapi tidak kunjung diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasca adanya Perma No. 2/2019, konsep gugatan warga negara semakin samar. Cara advokasi kebijakan menggunakan mekanisme ini mungkin akan ditinggalkan, melihat saat ini upaya ini tidak lagi dapat diajukan di Pengadilan Negeri dan tidak juga di Pengadilan Tata Usaha Negara. Konsep yang diatur dalam Perma 2/2019 hampir sama dengan gugatan biasa di pengadilan tata usaha negara, hanya saja konsep itu telah memuat tindakan/kebijakan pemerintahan diluar keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Melihat upaya ini cukup strategis dalam mengadvokasi kebijakan, sudah seharusnya konsepnya dipertahankan. Namun sejak dipraktikkan belum memiliki kepastian

---

Yudisial, Vol.15, No. 2 (2022), 158. https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/download/506/pdf.

hukum. Bahkan di Pengadilan Tata Usaha Negara konsep ini tidak disebut sebagai *citizen lawsuit,* melainkan gugatan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Saat ini konsep gugatan ini hampir tidak dapat diterapkan di pengadilan. Padahal konsep ini sangat baik digunakan dalam mengoreksi tindakan pemerintahan yang merugikan hak-hak masyarakat.

Akibat tidak diaturnya mekanisme ini dalam peraturan perundang-undangan, konsepnya semakin tidak jelas dan bahkan saat ini sangat sulit untuk dipraktikkan. Untuk itu diperlukan peraturan yang dapat mengakomodasi permasalahan dalam terkait gugatan warga negara (*citizen lawsuit).* Bahkan peraturan yang dibutuhkan tidak saja peraturan terkait prose beracaranya tetapi juga dalam pelaksanaan putusannya. Untuk itu sebaiknya pembentuk undang-undang dan pembentuk peraturan terkait dengan konsep ini dapat melakukan evaluasi dan mengkaji pentingnya mengakomodasi konsep ini dalam peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

Agustina, Rosa, Suharnoko, Hans Nieuwenhuis dan Jaap Hijma, *Hukum Perikatan (Law of Obligations)*, Universiteit Leiden, University of Groningen, Universitas Indonesia: Pustaka Larasan, 2012.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Cetera, Kenny dan Ardianto Budi Rahmawan. "Prospek *Citizen Lawsuit* Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Terkait Isu Perubahan Iklim di Indonesia." *Jurnal Yudisial,* Vol.15, No. 2 (2022): 145-166. https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/506.

Catatan Berita UJDIH BPK Perwakilan Provinsi DKI Jakarta, https://jakarta.bpk.go.id/wp-content/uploads/2022/02/Catatan-Berita-PAM-Jaya.pdf, dan Putri Anisa Yuliana, "Kontrak swastanisasi Air Habis, Heru: Pam Jaya Ambil Alih 100%", Media Indonesia, https://mediaindonesia.com/megapolitan/550206/kontrak-swastanisasi-air-habis-heru-pam-jaya-ambil-alih-100, tanggal 11 Januari 2023.

Fatah, Abdul. "Gugatan Warga Negara Sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Warga Negara", *Yuridika* 28, no. 3, (September-Desember 2013): 906-926. http://download.garuda.kemdikbud.go.id/article.php?article=2858561&val=25350&title=GUGATAN%20WARGA%20NEGARA%20SEBAGAI%20MEKANISME%20PEMENUHAN%20HAK%20ASASI%20MANUSIA%20DAN%20HAK%20KONSTITUSIONAL%20WARGA%20NEGARA.

Harjanti, Susi Dwi. "Penguatan Demokrasi Konstitusional: Relasi Konstitusi dan Politik." http://pskn.fh.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2019/01/Susi-Dwi_editorial.pdf.

Iqbal, Moch. "Aspek Hukum Class Action Dan Citizen lawsuit Serta Perkembangannya Di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan,* Vol. 1, No.1 (2012): 89-112. https://jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/download/148/159.

LBH Jakarta, "LBH Jakarta Tempuh Upaya Hukum Banding Atas Putusan Sela Perkara CLS Pinjaman Online", https://bantuanhukum.or.id/lbh-jakarta-tempuh-upaya-hukum-banding-atas-putusan-sela-perkara-cls-

pinjaman-online/, 11 Oktober 2022.

Maulipaksi, Desliana. "UN Bukan Penentu Kelulusan, Ini Pertimbanagn Kelulusan Siswa." *Kementerian Pendidikan.* https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2016/05/un-bukan-penentu-kelulusan-ini-pertimbangan-kelulusan-siswa, 10 Mei 2016.

Nasir, Cholidin. "Pengawasan terhadap Kebijakan Pemerintah Melalui Mekanisme Citizen Lawsuit." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (Desember 2017), 906, https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/download/14410/349.

Nurmedina, Listyalaras. "Perbandingan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen lawsuit)* di Indonesia dan Amerika Serikat," *Dharmasisya, Jurnal Program Magister Hukum FHUI,* Vol. 2, 2 (2022):957-970. https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol2/iss2/32/.

Sitorus, Parade. "BUY SPEAR FROM SIDE OR BEAR IT: KAJIAN KOMPARATIF PENGATURAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM DI INDONESIA DAN BELANDA." *"Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI* 1, no. 2 (Juni 2021): 971-986. https://scholarhub.ui.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1071&context=dharmasisya.

Susmayanti, Riana. "Analisis Putusan Tentang Gugatan Citizen Lawsuit Terhadap Pengabaian Jaminan Sosial Oleh Pemerintah." *Arena Hukum* 10, no. 3 (2017): 462-479. https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01003.7.

Rahmawati, Fikih. "Ujian Nasional 2021 Resmi dihapus, Ini 4 Opsi Pengganti UN sebagai Syarat Kelulusan," *Kompas TV*, https://www.kompas.tv/nasional/144242/ujian-nasional-2021-resmi-dihapus-ini-4-opsi-pengganti-un-sebagai-syarat-kelulusan", Tanggal 4 Februari 2021.

Utami dan Yohannie Linggasari. "Ujian Nasional Tak Lagi Menentukan kelulusan Siswa", *CNN Indonesia*, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150123212038-20-27003/ujian-nasional-tak-lagi-menentukan-kelulusan-siswa, 24 Januari 2015.

Konstruksi Tiga Elemen Penting terhadap Pembela Hak Asasi Manusia di Indonesia

Sebuah Pembelajaran dalam Perlindungan Pembela Hak Asasi Manusia (HAM) di Beberapa Negara

Rico Septian Noor
Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya

PENDAHULUAN

Hak Asasi Manusia (disingkat HAM) dikatakan sebagai hak kodrati yang dimiliki seorang individu seiring lahirnya ke dunia dan hak ini merupakan *privilege* sebagai seorang manusia.[1] Hak ini juga berlaku secara Universal dan harus dihormati oleh setiap orang.[2] Sehingga dalam konsep HAM dikatakan bahwa Individu merupakan pemangku hak (*rights holder*).[3] Di dalam konsep Hukum dan HAM Internasional Negara dikatakan bertindak sebagai *duty bearer* dimana Negara memiliki

1 Ria Wierma Putri, "Peranan ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia," in *Monograf To Fulfill & To Protect: Membaca Kasus-Kasus Aktual Tentang Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: Pusham UII, 2012).

2 Farid Wajdi and Imran Imran, "Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dan Tanggung Jawab Negara Terhadap Korban," *Jurnal Yudisial* 14, no. 2 (2022): 229–46.

3 M Syafi'ie, "Instrumentasi Hukum HAM, Pembentukan Lembaga Perlindungan HAM Di Indonesia Dan Peran Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 681–712.

tiga kewajiban[4] yaitu Pertama, Negara wajib menghormati (*to respect*) dengan cara tidak mengintervensi HAM setiap orang, sebagai contoh Negara tidak boleh membatasi kebebasan berkumpul. Kedua, Negara wajib melindungi (*to protect*) dimana Negara menjamin perlindungan dari gangguan terhadap para pemegang HAM dan Ketiga, Negara wajib memenuhi *(to fulfill*) dalam hal ini Negara patut mengambil langkah progresif dalam memenuhi hak terkait misalnya Negara membantu kelompok-kelompok marginal dalam pemenuhan HAM nya. *(Office of the United Nations High Commissioner).*[5] Hal ini tentu beralasan mengingat bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan yang memiliki tanggung jawab dan peran mutlak dalam pemenuhan terhadap HAM.[6] Negara juga sebagai subjek hukum utama HAM dan sebagai entitas utama yang memiliki tanggung jawab bagi Negaranya untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM.[7] Tanggung jawab ini bersifat mutlak dan tidak dapat dibatasi atau dicabut karena alasan politik, ekonomi, atau budaya.[8]

Namun melihat pada fakta bahwa Negara juga ternyata tidak dapat melaksanakan kewajiban tersebut secara mutlak, oleh sebab itu maka banyak pihak yang kemudian melakukan upaya meningkatkan perlindungan dan pemajuan bagi Hak Asasi Manusia. Salah satunya dilakukan oleh aktivis Hak Asasi Manusia (HAM) atau dikenal dengan pembela Hak Asasi Manusia (*Human Rights Defender* (HRD). *Human Rights Defender* (HRD) menurut situs resmi Special *Representative of The Secretary General on Human Rights Defender* menunjuk pada individu atau pihak lain yang bertindak untuk memajukan Perlindungan Hak

4 Ibid. "Instrumentasi", 681-712.

5 Perrine Deja, "Office of the United Nations High Commissioner," 2018.

6 Yanes S Marentek, "Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional," *Lex Privatum* 6, no. 9 (2018).

7 Wahyu Sasongko, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2013).

8 Setiyani Setiyani and Joko Setiyono, "Penerapan Prinsip Pertanggungjawaban Negara Terhadap Kasus Pelanggaran HAM Etnis Rohingya Di Myanmar," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 2 (2020): 261–74.

Asasi Manusia.[9] Keberadaan pembela HAM ini merupakan bagian dari paradigma partisipatif dan dijadikan sebagai hak karena penguatan peran individu atau kelompok dalam penegakan HAM sehingga proses Demokratisasi dan kesejahteraan dapat tercapai sehingga ini dimasukan oleh Negara-Negara anggota PBB sebagai kerangka normatif Deklarasi Pembela HAM.[10]

Pada faktanya pula bahwa berbagai aktivitas kemanusiaan yang dilakukan pembela HAM tersebut juga seringkali mendapatkan hambatan, pembatasan-pembatasan, serta ancaman baik secara psikis dan fisik. Hal ini disebabkan karena Pemerintah kadang menganggap gerakan kritis yang kontradiktif dengan berbagai kebijakan pemerintah sebagai entitas yang mengancam keamanan Nasional.[11] Karena sifat kritis dari pekerjaan Pembela HAM ini juga, maka kelompok ini dianggap sebagai Kelompok paling berisiko yang menghadapi tantangan dalam menjalankan misi dan tugasnya terkait HAM.[12] Selain itu banyak pula kajian akademik yang menyatakan bahwa lebih banyak Negara membatasi dan melanggar HAM daripada Negara yang memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap HAM secara efektif.[13] Di Kolombia para pembela HAM dianggap sebagai "*juru bicara terorisme*" saat mengungkap fakta pelanggaran HAM oleh pasukan keamanan Negaranya.[14] Di

9 U N OHCHR, *Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights*, *Fact Sheet* (Geneva: United Nations, 2004).

10 Firdaus Firdaus, "Pembela Hak Asasi Manusia Pada Isu Sumber Daya Alam Di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur," *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 83–103.

11 Ade Irma Fitriani, Rehulina Tarigan, and Ria Wierma Putri, "Pengaturan Perlindungan Pembela Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Penghilangan Paksa 13 Aktivis Pada Tahun 1998)," *Jurnal Esensi Hukum* 3, no. 1 (2021): 55–66.

12 High Commissioner for Human Rights, "Marginalized Groups: UN Human Rights Expert Calls for an End to Relegation," https://www.ohchr.org/, 2014, https://www.ohchr.org/en/press-releases/2014/06/marginalized-groups-un-human-rights-expert-calls-end-relegation.

13 Todd Landman, *Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy* (Human Rights Quarterly, 2004).

14 Luis Enrique Eguren Fernández and Champa Patel, "Towards Developing a Critical

Rusia para pembela HAM bahkan mengalami isolasi politik dan terbatasnya dana Pembela HAM melalui kebijakan hukum Negara.[15]

Asian Forum For Human Rights and Development (FORUM-ASIA) sebuah jaringan regional yang memiliki 82 organisasi anggota di 23 Negara dalam analisis bersama Kontras mendokumentasikan kasus yang terjadi di bulan Januari Tahun 2019 sampai Bulan Desember Tahun 2020 di 21 Negara Asia dimana telah terjadi 1.073 kasus pelanggaran HAM terhadap Pembela HAM. Jumlah kasus mungkin saja lebih banyak mengingat bahwa kasus ini hanya data FORUM-ASIA dan banyak kasus yang tidak dilaporkan (*Unreported*).[16] Jenis-jenis pelanggaran yang terjadi seperti gambaran berikut (Gambar 1).

Melihat data tersebut jenis pelanggaran yang paling banyak terjadi yaitu berupa *Judicial Harassment* sebanyak 535 kasus, 422 kasus berupa penangkapan dan penahanan, 306 kasus berupa ancaman dan intimidasi, disusul 268 kasus berupa kekerasan fisik dan 71 kasus berupa Pembunuhan.[17]

Di Indonesia hal yang sama terjadi dengan para pembela HAM yang mengalami berbagai kekerasan seperti penculikan dan dipenjara karena tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah, misalnya kasus di Tahun 1993 lalu seorang buruh pabrik bernama Marsinah dibunuh karena memperjuangkan hak buruh, Tahun 2004 kasus Munir Said Thalib seorang aktivis HAM yang diberi racun arsenik di pesawat Garuda Indonesia yang bertolak menuju Amsterdam Belanda. Kasus penculikan dan penghilangan paksa 13 orang aktivis di Tahun 1997-1998 lalu bahkan sampai saat ini belum terselesaikan.[18] Kasus kekerasan

---

and Ethical Approach for Better Recognising and Protecting Human Rights Defenders," *The International Journal of Human Rights* 19, no. 7 (2015): 896–907.

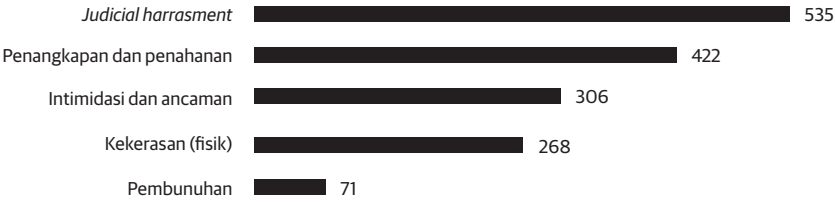
15 Trish Glazebrook and Emmanuela Opoku, "Defending the Defenders: Environmental Protectors, Climate Change and Human Rights," *Ethics and the Environment* 23, no. 2 (2018): 83–109.

16 Rozy Brilian, "Menolak Bungkam: Analisa Bersama Terkait Situasi Pembela Hak Asasi Manusia" (FORUM-Asia: Asian Forum for Human Rights and Development, 2021).

17 Ibid. "Hak Asasi Manusia".

18 Dieqy Hasbi Widhana, "Mereka Yang Hilang Saat Tragedi 98," https://www.

Gambar 1. Jenis Pelanggaran terhadap Pembela HAM



Sumber: FORUM-ASIA

terhadap Pembela HAM terus berlanjut dan massif misalnya dalam kurun 5 tahun terakhir di Indonesia melalui data Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) Indonesia mencatat selama periode bulan November 2017 sampai Juli 2018 terdapat 36 kasus ancaman kekerasan dan kekerasan terhadap Pembela HAM atas lingkungan di Indonesia yang tersebar di 15 Provinsi, 24 Kabupaten dan 1 Kotamadya dimana terdapat 254 korban, 70% nya individu sebagai korban dan sisanya sekitar 28% merupakan keluarga.[19]

Amnesti Internasional dalam Laporannya juga menyampaikan data bahwa selama kurun waktu di Tahun 2019 sampai Tahun 2022 di Indonesia, terdapat 332 kasus masyarakat dikriminalisasi dengan menggunakan Undang-Undang Informasi Transaksi Elektronik, (disingkat ITE) terdapat sekitar 328 serangan fisik/digital yang ditujukan ke masyarakat sipil dengan Total korban sebanyak 834 orang dengan beragam motif seperti intimidasi atau serangan fisik, tindakan kriminalisasi, penangkapan oleh Polisi, serangan digital, dan juga pembunuhan di luar prosedur hukum, dimana korban menyasar kepada jurnalis,

merdeka.com/, accessed June 5, 2023, https://www.merdeka.com/peristiwa/mereka-yang-hilang-saat-tragedi-98.html.

19 Elsam, "Di Bawah Bayang-Bayang Kekerasan Negara Dan Perusahaan: Laporan Situasi Pembela Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan Periode November 2017-Juli 2018" (Jakarta, 2018), https://referensi.elsam.or.id/2018/09/laporan-situasi-pembela-hak-asasi-manusia-atas-lingkungan-periode-november-2017-juli-2018/.

akademisi kampus, kelompok masyarakat adat, entitas politik dan juga aktivis HAM.[20] Menurut Kemitraan pula bahwa jumlah aktivis HAM yang menjadi korban selalu melonjak misalnya fakta dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia Tahun 2018 lalu sebanyak 163 aktivis diproses hukum. Di Tahun 2019 terdapat 7 aktivis HAM tewas dari 86 kasus kekerasan terhadap 283 kasus. Di Tahun 2020 menurut data Komnas Perempuan tercatat ada 2.814 kasus dimana sebanyak 87 aktivis perempuan yang menjadi korban. Di Tahun 2021 data dari Komnas HAM bahwa terdapat 9 kasus pengadukan terhadap aktivis HAM serta 99 Kasus penyerangan menurut Amnesty International.[21]

Bahkan kasus yang melibatkan pegiat HAM Fatia Maulidyanti dan Haris Azhar yang bermula di Tahun 2021 lalu hingga kini terus bergulir di Pengadilan sebagaimana menurut pernyataan bersama *Asean Human Rights Commission* dan sejumlah *Non Government Organization* (NGO) di Indonesia hal tersebut termasuk kriminalisasi, karena bentuk kritik yang dilakukan keduanya merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam mengawasi kebijakan Pemerintah sebagaimana diatur di dalam konstitusi Indonesia mengenai kebebasan berpendapat. Selain itu kasus tersebut dianggap bentuk pengabaian dari Surat pernyataan Komnas HAM Nomor 588/K-PMT/VII/2022 bulan Juli Tahun 2022 yang menyatakan keduanya merupakan Pembela HAM dan kriminalisasi tersebut juga bagian dari ketidaktaatan POLRI dan Kejaksaan Republik Indonesia terhadap Surat Keputusan Bersama Nomor 154 dan 299 Tahun 2021 dan Nomor KB/2/VI/2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Informasi Transaksi Elektronik (disingkat ITE) dimana ketentuan ini secara umum mengatur bahwa tidak dapat di-

20 Amnesty International, "Puluhan Korban Kriminalisasi UU ITE Jalan Santai Sambil Dorong Revisi UU ITE," https://www.amnesty.id/, 2023, https://www.amnesty.id/puluhan-korban-kriminalisasi-uu-ite-jalan-santai-sambil-dorong-revisi-uu-ite/.

21 Sulistyowati Sulistyowati, Wahyu Nugroho, and Umar Ma'ruf, "The Problem of Legal Protection for Human Rights Activists," *Sociological Jurisprudence Journal* 6, no. 1 (2023): 56–62.

anggap sebagai tindak pidana apabila merupakan pendapat, penilaian dan hasil penilaian serta Fakta.[22]

Di Indonesia beberapa kelemahan terhadap perlindungan pembela HAM dikarenakan beberapa Faktor sebagaimana Teorinya Lawrence Meir Friedman bahwa Ketiga komponen / elemen hukum yang baik harus saling memperkuat satu sama lain dan masing-masing komponen saling terkait dan tidak berdiri sendiri.[23] Dalam hal ini untuk melindungi dan mengakomodir pembela HAM di Indonesia, maka elemen yang menjadi penentu terwujudnya target tersebut juga harus berjalan dan saling memperkuat sehingga jika terdapat kelemahan, maka tentu harus diperbaiki dan dikonstruksi dengan baik misalnya sejalan dengan Teori Lawrence Meir Friedman[24] tersebut yaitu Pertama, dari elemen substansi hukum di Indonesia dimana sampai saat ini belum ada aturan yang khusus mengatur terkait definisi, hak, kewajiban mengenai pembela HAM dan eksistensi status hukum Pembela HAM sehingga kadang disamakan sebagai warga Negara yang rawan dikriminalisasi, Kedua, adanya kelemahan dari struktur kelembagaan dan aparaturnya yang berfungsi melindungi dan menegakan HAM di Indonesia dan adanya perbedaan persepsi aparatur penegak Hukum terhadap HAM dan pembela HAM tersebut dan Ketiga, yang terakhir kelemahan budaya hukum berupa kesadaran hukum masyarakat yang belum terbangun dengan baik terhadap HAM dan upaya Pembela HAM.

22 Asian Human Rights Commision, "INDONESIA: For the Sake of the Law, the DKI Jakarta High Prosecutor's Office Must Stop Criminalising Human Rights Defenders Fatia Maulidiyanti and Haris Azhar for Their Criticism of Public Officials," http://www.humanrights.asia/, 2023, http://www.humanrights.asia/opinions/AHRC-JST-001-2023/.

23 Etheldreda E L T Wongkar, Julio Castor Achmadi, and Theresia Iswarini, "Telaah Kritis Efektivitas Pasal 66 UU Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Bagi Perempuan Pembela Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 8, no. 1 (2021): 35–72.

24 Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2013).

PEMBAHASAN

Upaya Konstruksi Tiga Elemen Penting terhadap Pembela Hak Asasi Manusia di Indonesia (Pembelajaran dari Beberapa Negara)

Konstruksi dapat diartikan sebagai suatu susunan baik tata letak atau model berupa bangunan maupun hal lainnya.[25] Dalam hal ini istilah konstruksi dianggap cukup sulit dipahami mengingat tidak dapat didefinisikan tersendiri serta banyaknya interpretasi tergantung konteksnya. Di dalam penulisan ini istilah konstruksi merujuk pada konteks membangun suatu sistem perlindungan hukum melalui 3 buah elemen yang dianggap penting mengenai Pembela HAM di Indonesia. Terkait istilah *Human Rights Defenders* (HRD) atau dikenal sebagai Pembela HAM yang memiliki definisi luas dan baru dikenal secara resmi Tanggal 9 Desember Tahun 1998 lalu bertepatan dengan peringatan ke-50 Tahun Deklarasi Universal HAM dalam resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 53/144 Tahun 1998. Deklarasi ini kemudian dikenal dengan nama Deklarasi Pembela HAM (*Declaration on Human Rights Defenders*).[26] Definisi pembela HAM menurut Pasal 1 Deklarasi ini Pembela HAM didefinisikan sebagai "*Setiap orang mempunyai hak secara sendiri- sendiri maupun bersama-sama dengan yang lain, untuk memajukan dan memperjuangkan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia dan kebebasan dasar di tingkat nasional dan internasional.*" Deklarasi ini terdiri dari 20 pasal dan terdapat sebanyak 9 pasal yang secara jelas dan tegas menyebutkan hak individu dan kelompok dalam memperjuangkan HAM.[27]

25 Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga* (Jakarta: Balai Pustaka, 2005).

26 Kontras, "Tidak Ada Perlindungan HAM Untuk Pembela Hak Asasi Manusia Di Indonesia," 2018, https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/Paper-Kondisi-Pembela-HAM-di-Indonesia.pdf.

27 Ulaanbaatar ELSAM, "Melihat Kembali Prinsip-Prinsip Paris Untuk Penguatan Kelembagaan Komisi Nasional HAM," https://elsam.or.id/, 2015, https://elsam.or.id/uncategorized/melihat-kembali-prinsip-prinsip-paris-untuk-penguatan-kelembagaan-komisi-nasional-ham.

Definisi lain mengenai pembela HAM juga dinyatakan oleh *Front Line* sebuah organisasi HAM Internasional di Irlandia yang mengartikan Pembela HAM sebagai orang yang bekerja tanpa kekerasan untuk semua atau salah satu hak sebagaimana di dalam Deklarasi Universal HAM.[28] Menurut Amnesty International menjelaskan bahwa Pembela HAM dapat dimaknai siapa saja yang melakukan kerja-kerja HAM dan memperjuangkan Keadilan misalnya yang memperjuangkan hak kaum buruh, para petani, kesetaraan gender dan masyarakat adat dan dikatakan bahwa yang terpenting adalah tindakan yang dilakukan terhadap HAM bukan siapa yang melakukanya.[29]

Sejalan dengan Teori Lawrence Meir Friedman tersebut di atas, maka upaya konstruksi 3 elemen terkait Perlindungan Pembela HAM di Indonesia penting untuk dilakukan sebagaimana uraian berikut, yaitu:

1. Konstruksi Elemen Regulasi Hukum tentang Pembela HAM di Indonesia

Di Indonesia landasan konstitusional mengenai pembela HAM sebenar-0nya sudah tercantum jelas di dalam ketentuan konstitusi hasil amandemen pada pasal 28C ayat (2) dimana dinyatakan bahwa." *Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan Negara*" Makna pasal tersebut sebenarnya merupakan *Good Will* Negara dalam memberikan kesempatan bagi setiap warga Negara di Indonesia dalam memperjuangkan haknya termasuk perlindungan bagi pembela HAM. Selain itu di dalam ketentuan derivatif dari konstitusi di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM pada pasal 100 menyatakan bahwa *"Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan HAM."* Di

28 Firdaus, "Pembela", 83–103.

29 Al Araf, *Perlindungan Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia* (Imparsial, 2005).

dalam ketentuan pasal lainnya misalnya di pasal 101 sampai 103 mengatur mengenai ruang lingkup pembela HAM.

Namun, Undang-Undang ini dianggap memiliki kelemahan karena berpotensi menimbulkan pembatasan bahkan dapat berpotensi melanggar HAM karena tidak secara tegas mendefinisikan mengenai Pembela HAM dan tidak menjelaskan secara eksplisit mengenai hak, perlindungan yang tersedia dan apa saja tindakan yang dapat dan tidak dilakukan oleh Pembela HAM. Secara umum regulasi yang khusus mengatur mengenai perlindungan hukum terhadap pembela HAM memang masih minim di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari berbagai pengaturan yang tidak spesifik dan diatur secara parsial di dalam beberapa ketentuan Undang-Undang seperti Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, Undang-Undang 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Bahkan sampai saat ini Undang-Undang organik yang khusus mengatur mengenai pembela HAM masih belum ada di Indonesia.[30]

Oleh karena itu melihat berbagai kelemahan elemen regulasi yang mengatur mengenai Pembela HAM di Indonesia, maka penting untuk melakukan konstruksi terkait regulasi Pembela HAM di Indonesia yaitu pertama dengan mendorong revisi berbagai aturan seperti misalnya Undang-Undang yang selama ini membatasi kebebasan berpendapat dan ruang gerak para Pembela HAM di Indonesia, karena secara umum perlindungan terhadap Pembela HAM pada intinya mengandung 3 kebebasan mendasar seperti Kebebasan berkumpul, Kebebasan berorganisasi dan Kebebasan menyatakan pendapatnya.[31] Salah satu Undang-Undang yang patut diperbaiki yaitu Undang-Undang Informasi Transaksi Elektronik (Disingkat ITE) sebab pada umumnya para pem-

30 M Asfa Firosa, "Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Perspektif Hak Kebebasan Berserikat Berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia," *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 2019, 147–62.

31 Ibid. "Pembubaran", 147-62.

bela HAM seringkali dilaporkan karena melanggar Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang ITE tentang Pencemaran Nama Baik.[32]

Menurut Laporan dari *Southeast Asia Freedom of Expression Network* (SAFEnet) yang menyampaikan angka korban kriminalisasi karena Undang-Undang ITE yaitu di Tahun 2020 terdapat 84 orang menjadi korban dan di Tahun 2021 terdapat 38 korban, walaupun dari sisi angka menurun, namun menurut SAFEnet hal tersebut juga menunjukan bahwa kebebasan berekspresi di Indonesia belum berjalan dengan baik. Bahkan menurut data tersebut pula di Tahun 2021 lalu sebagian korban merupakan aktivis yang menyuarakan isu mengenai HAM yaitu sebanyak 10 korban dari total 38 korban tersebut.[33] Dikatakan pula bahwa terdapat empat permasalahan dalam rumusan Pasal 27 ayat (3) *juncto* Pasal 45 Undang- Undang Informasi dan Transaksi Elektronik yang menjadi ancaman dalam kebebasan berekspresi seperti adanya *over-criminalization*, kerancuan terkait siapa yang dipidana, kerancuan dalam frasa "*membuat dapat diakses*" dan terjadi pencampuradukan tindak pidana penghinaan dengan tindak pidana pencemaran nama baik.[34] Di bulan Maret Tahun 2023 lalu perwakilan dari 26 organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Koalisi serius Revisi Undang-Undang ITE di Indonesia juga mendorong revisi terhadap Undang-Undang ITE ini, koalisi ini juga telah menyerahkan daftar 8 rekomendasi perubahan kepada Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, dengan harapan dapat menjadi bahan pertimbangan dan pembahasan dalam revisi kedua Undang-Undang ITE.[35]

32 Syafi'ie, "Instrumentasi", 681-712.

33 Vika Azkiya Dihni, "Korban Kriminalisasi UU ITE Menurun Pada 2021," https://databoks.katadata.co.id/, 2022, https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/03/29/korban-kriminalisasi-uu-ite-menurun-pada-2021.

34 Vidya Prahassacitta and Batara Mulia Hasibuan, "Disparitas Perlindungan Kebebasan Berekspresi Dalam Penerapan Pasal Penghinaan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik," *Jurnal Yudisial* 12, no. 1 (2019), https://doi.org/http://dx.doi.org/10.29123/jy.v12i1.299.

35 International, "Puluhan Korban Kriminalisasi UU ITE Jalan Santai Sambil Dorong Revisi UU ITE."

Konstruksi perbaikan regulasi di Indonesia lainnya juga dapat mencontoh penerapan *motion to dismiss* di Filipina. Dalam hal ini *motion to dismiss* merupakan suatu mosi dalam hukum acara pidana dan perdata yang meminta pengadilan untuk membatalkan seluruh kasus atau untuk membatalkan satu atau lebih tuntutan penggugat atau jaksa.[36] *Motion To Dismiss* memungkinkan dapat dibatalkannya gugatan atau tuntutan dalam waktu singkat dan tanpa biaya besar. Tahapan pengajuan *motion to dismiss* oleh tersangka terhadap perkara yang terindikasi *SLAPP* dapat dilakukan setelah pengaduan dugaan adanya tindak pidana dan sebelum dibacakannya surat dakwaan dan diputus di Pengadilan. Dalam praktiknya Peraturan *motion to dismiss* ini berdampak positif pada perlindungan para tersangka dari tuntutan atau gugatan *SLAPP.* Peraturan ini dapat diterapkan di Indonesia dengan cara merevisi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dengan menambahkan pasal baru terkait hak tersangka untuk dapat mengajukan permohonan penghentian penyidikan atau penuntutan.[37]

Selain upaya perbaikan elemen regulasi yang sudah ada, maka Indonesia juga perlu mengkonstruksi regulasi baru setingkat Undang-Undang tentang Pembela HAM dengan mencontoh beberapa keberhasilan di Negara lain dalam membuat regulasi mengenai Pembela HAM nya seperti misalnya keberhasilan Mongolia membentuk Undang-Undang tentang Pembela HAM yang disusun menjadi aturan tentang Status Hukum Pembela HAM. Mongolia juga merupakan satu-satunya Negara di Asia yang sudah memiliki Undang-Undang perlindungan pembela HAM, terlepas dari kekurangannya, maka Undang-Undang tersebut dapat dijadikan contoh bagi Indonesia untuk merealisasikan Undang-Undang Pembela HAM Indonesia.[38] Secara umum Undang-

36 Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary 9th Edition* (West, 2009).

37 Alexander Stanislaus Juridista W T Harryandi, Stanislaus Demokrasi Sandyawan, and Yonathan Wiryajaya Wilion, "Penguatan Hak Tersangka Dalam Mengajukan Permohonan Penghentian Penyidikan Dan Penuntutan Dalam RKUHAP Sebagai Optimalisasi Perlindungan Anti Slapp Di Indonesia," *Jurnal Studia Legalia* 1, no. 1 (2020): 113–41.

38 Andri Ratih, "Perlindungan Khusus Bagi Pembela HAM," https://www.

Tabel 1. Hukum Mongolia Tentang Status Hukum Pembela HAM

Hukum Mongolia Tentang Status Hukum Pembela HAM (*On The Legal Status Of Human Rights Defenders*)	
BAB I KETENTUAN UMUM	Pasal 1. Tujuan Hukum Pasal 2. Peraturan tentang Kedudukan Hukum Pembela HAM Pasal 3. Ruang Lingkup Undang-Undang Pasal 4. Defenisi Pasal 5. Pokok-Pokok Hukum
BAB II HAK, PEMBIAYAAN DAN LARANGAN UNTUK PEMBELA HAM	Pasal 6. Hak-hak para pembela hak asasi manusia Pasal 7. Keterbukaan dan transparansi keuangan para pembela HAM Pasal 8. Larangan bagi pembela hak asasi manusia
BAB III KEWAJIBAN UMUM ORGANISASI NEGARA DAN PEJABAT DAN BADAN HUKUM	Pasal 9. Kewajiban Bersama
BAB IV MEKANISME PERLINDUNGAN BAGI PEMBELA HAM	Pasal 10. Komite Pembela HAM Pasal 11. Pemilihan Anggota Komite Pasal 12. Unit di bawah Komite Pasal 13. Pertanggungjawaban melanggar Undang-Undang Status Hukum Pembela Hak Asasi Manusia

Sumber: *Law of Mongolia on the Legal Status of Human Rights Defenders*

Undang di Mongolia yang berlaku pada Tanggal 1 Juli 2021 lalu berisi 14 Pasal, dan terdiri atas 4 BAB (Tabel 1).

Salah satu poin penting dan patut dicontoh dalam konstruksi Undang-Undang tentang Pembela HAM di Mongolia tersebut yaitu mengenai kejelasan "*Status Hukum"* mengenai Pembela HAM sehingga memberikan *Legal Standing* yang jelas bagi Pembela HAM. Sebagaimana menurut penelitian Moch. Chairul Rizal bahwa hal ini dipandang penting untuk memberikan identitas sekaligus membatasi mengenai Pembela HAM, sebab jika tidak adanya pengertian atau bahkan terlalu luas dan tidak ada ketegasan batasan perlindungan hukum bagi Pembela

komnasham.go.id/, 2021, https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2021/8/6/1862/perlindungankhusus-bagi-pembela-ham.html.

HAM sehingga tentu tidak akan mendetailkan hak-hak pembela HAM dan berbagai aktivitasnya. Selain itu, siapapun dapat mengaku secara sepihak sebagai pembela HAM.[39] Di Negara Meksiko misalnya yang menggunakan istilah *Civilian defenders of Human Rights* bagi pembela HAM yang dapat disalahartikan, bias makna dan tidak jelas.[40] Hal tersebut juga sejalan dengan Laporan penelitian sebuah organisasi HAM Internasional *Protection International* yang menjelaskan bahwa pentingnya penyebutan secara jelas mengenai siapa yang dimaksud Pembela HAM.[41]

Selain itu beberapa Negara yang juga sudah berhasil membuat Undang-Undang mengenai Pembela HAM misalnya saja di Kamboja yang membuat *The Law on Associations and Non-Government Organizations* atau yang disebut LANGO. LANGO sejauh ini berfungsi sebagai pedoman hukum dan administratif bagi asosiasi dan LSM di Kamboja. LANGO dianggap sebagai titik balik khususnya terhadap Pembela HAM dan organisasi yang aktif menyuarakan HAM di Kamboja.[42]

Di tempat berbeda di Nepal dan Brazil definisi mengenai pembela HAM telah tercantum di dalam rancangan Peraturan di Negaranya sesuai dengan Deklarasi Pembela HAM. Di Negara Afrika bagian tengah Kongo misalnya memperluas tidak hanya defenisi Pembela HAM tetapi juga menjelaskan mengenai ruang lingkup kerja Pembela HAM ini seperti misalnya yaitu Lingkup Kerja pembela HAM untuk mencari bukti-bukti mengenai pelanggaran HAM, menyediakan bantuan seperti medis, psikologis dan lainnya bagi korban pelanggaran HAM, mencegah terbentuknya budaya impunitas karena menyembunyikan kebebasan

39 Moch Choirul Rizal, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia Perspektif Teori Alasan Penghapus Pidana," *Arena Hukum* 16, no. 1 (2023): 18–41.

40 Firdaus, "Pembela", 83–103.

41 United Nation Human Rights, "Mongolia: New Law to Protect Human Rights Defenders," https://www.ohchr.org/, 2021, https://www.ohchr.org/en/stories/2021/04/mongolia-new-law-protect-human-rights-defenders.

42 Boravin Tann, "Regulating the Right to Freedom of Association: Implications of LANGO in Cambodia," *JSEAHR* 4 (2020): 200.

mendasar dan pelanggaran HAM yang berulang dan sistemik.[43]

Aturan yang dibuat di beberapa Negara juga berbeda dalam mengatur Pembela HAM ini sebagai Contoh di Negara Guatemala Amerika Tengah di dalam Rancangan Kebijakan Publik di Negaranya yang mengatur mengenai Kelompok Rentan dan Pembela HAM dengan memberikan pembatasan kriteria terhadap Pembela HAM misalnya Pembela HAM yaitu pemimpin kelompok oposisi/ aktivitas pada kelompok politik, pemimpin dan aktivis di kelompok etnik, social, serikat pekerja dan kelompok oposisi, Pemimpin dan aktivis dalam organisasi HAM, Para korban yang sedang dalam proses maupun belum akibat penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran HAM, Para Jurnalis Media yang berjuang dalam kebebasan berpendapat dan Walikota, Menteri dan serikat pekerja yang berada pada situasi riskan.[44] Aturan tersebut memang memberikan pembatasan, namun di sisi lain menurut penulis bahwa aturan tersebut memberikan batasan definisi yang jelas mengenai siapa saja yang termasuk Pembela HAM seperti Undang-Undang tentang Status Hukum Pembela HAM di Mongolia, dan hal ini penting untuk membedakan Pembela HAM dengan pegiat lainnya misalnya saja penggunaan istilah Advokat atau Paralegal yang memiliki tugas dan fungsi yang berbeda.

Dalam tataran regulasi, peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di Indonesia memang belum optimal dalam melindungi kerja-kerja advokasi yang dilakukan Pembela HAM. Saat ini, hanya ada satu Undang-Undang yang secara tegas menjamin perlindungan terhadap kriminalisasi terhadap Pembela HAM di bidang lingkungan yaitu di

43 International Protection, "Practical Manual on Protection for Human Rights Defenders in the Democratic Republic of Congo (2019)," https://www.protectioninternational.org/, 2019, https://www.protectioninternational.org/protection-manuals/practical-manual-on-protection-for-human-rights-defenders-in-the-democratic-republic-of-congo-2019/.

44 Protection International, "Stigmatisation and Criminalisation of Human Rights Defenders in Guatemala | Criminalisation Series #4," https://www.protectioninternational.org/, 2018, https://www.protectioninternational.org/news/stigmatisation-and-criminalisation-of-human-rights-defenders-in-guatemala-criminalisation-series-4/.

dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) di dalam Pasal 66 menyatakan bahwa "*Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata*." Namun, tentu saja selalu ada jurang dan sekat pemisah antara *Das Sollen* dan *Das sein* karena sebagian besar para Pembela HAM khususnya di bidang lingkungan masih selalu terancam dikriminalisasi dan intimidasi seperti contoh kasus Effendi Buhing, seorang tokoh adat di Kinipan.[45]

Pasal 66 di dalam Undang-Undang *a quo* juga dikenal sebagai pasal anti-*Strategic Lawsuit Against Public Participation* (*anti- SLAPP*) Secara sederhana *SLAPP* ini didefinisikan sebagai upaya menghilangkan partisipasi masyarakat melalui pengadilan.[46] Pasal 66 ini diharapkan dapat menjadi *Umbrella Act* bagi setiap orang yang berjuang untuk lingkungan yang sehat dan baik agar tidak dituntut secara perdata atau pidana[47], karena di dalam ketentuan Undang-Undang di Indonesia masih belum ada definisi tentang *anti-SLAPP*, dan ketentuan yang mendekati hanya di dalam Pasal 66 tersebut. Namun beberapa pegiat lingkungan menilai Pasal 66 ini juga mengandung kelemahan karena mengkondisikan perlindungan hukum bagi Pembela HAM hanya pada saat proses hukum.[48] Praktik *Anti-SLAPP* juga dikatakan masih minim karena masih belum ditemukan adanya penghentian penyidikan dan penuntutan menggunakan pasal *anti- SLAPP* walaupun Mahkamah Agung juga sudah mengeluarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan

45 Brilian, "Menolak Bungkam: Analisa Bersama Terkait Situasi Pembela Hak Asasi Manusia.", (2021).

46 Dwight H Merriam and Jeffrey A Benson, "Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Against Public Participation," *Duke Envtl. L. & Pol'y F.* 3 (1993): 17.

47 Wongkar, Achmadi, and Iswarini, "Telaah Kritis Efektivitas Pasal 66 UU Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Bagi Perempuan Pembela Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan." (2021).

48 Raynaldo Sembiring, "Menyoal Pengaturan Anti Eco-SLAPP Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 3, no. 2 (2017): 1–18.

Perkara Lingkungan Hidup, namun karena sifatnya hanya berupa himbauan bagi Hakim sehingga di tingkat putusan Pengadilan baru ada 3 putusan yang menggunakan *anti-SLAPP* dimana hanya ada 2 perkara perdata dan 1 perkara pidana.[49] Hal ini sejalan dengan data dari Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) Indonesia yang menyatakan bahwa di Tahun 2014-2018 terdapat sebanyak 940 petani dikriminalisasi.[50] Data Wahana lingkungan hidup Indonesia (WALHI) juga mencatat 146 kasus kriminalisasi di Tahun 2014-2019 hanya di pulau Jawa Indonesia.[51]

Oleh karena itu beberapa hal juga perlu didorong dalam rangka perbaikan misalnya saja perlunya membuat ketentuan pelaksana dari Pasal 66 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tersebut (berupa Peraturan Menteri (Rapermen Kementerian Lingkungan Hidup (Rapermen *Anti-SLAPP* yang telah digagas sejak Tahun 2018 lalu, namun sampai saat ini belum disahkan) sehingga diharapkan dapat lebih mengakomodir secara rinci implementasi *Anti-SLAPP* bagi para pembela HAM khususnya di bidang Lingkungan dan upaya mendorong agar ketentuan *Anti-SLAPP* ini dapat diatur secara khusus di dalam ketentuan setingkat Undang-Undang khusus sebagaimana masukan yang diberikan oleh *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL).*[52]

Di dalam penulisan ini penulis mengambil 3 contoh perbandingan Negara yang menerapkan *Anti-SLAPP* di Negaranya yaitu Negara Amerika Serikat, Kanada dan Filipina dengan pertimbangan bahwa

49 Marsya M Handayani and Etheldreda E.L.T Wongkar, *Kertas Kebijakan Urgensi Peraturan Anti-Slapp Di Indonesia: Pembelajaran Dari Beberapa Negara* (Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), 2021).

50 Komisi Pembaruan Agraria dalam Sembiring, "Merumuskan Peraturan Anti Strategic Lawsuit Against Public Participation Di Indonesia," *Bina Hukum Lingkungan* 3, no. 2 (2019): 186–203.

51 Achmad Nasrudin Yahya, "Walhi: Terjadi 146 Dugaan Kriminalisasi Sepanjang 2014-2019," https://nasional.kompas.com/, 2019, https://nasional.kompas.com/read/2019/12/10/13120081/walhi-terjadi-146-dugaan-kriminalisasi-sepanjang-2014-2019.

52 Handayani and Wongkar, *Kertas Kebijakan Urgensi Peraturan Anti-Slapp Di Indonesia: Pembelajaran Dari Beberapa Negara*. (2021).

sejarah di Amerika merupakan negara asal *Anti-SLAPP,* Kanada merupakan Negara dianggap efektif mengatur mengenai *Anti-SLAPP* dan Filipina diambil karena sebagai Negara berkembang yang mirip dengan Indonesia sehingga diharapkan Indonesia dapat mengambil contoh berbagai regulasi dan keberhasilan penerapan *Anti-SLAPP* bagi pembela HAM khususnya di bidang lingkungan.[53]

Amerika dikatakan sebagai Negara asal *SLAPP* dimana kasus tertua di Negara ini yaitu Kasus Harris v. Huntington di Tahun 1802. Kasus ini bermula dari petisi oleh 5 orang masyarakat Shaftsbury Vermon terhadap Hakim Harris v. Huntington karena dianggap memiliki kepribadian kurang baik dan sering memicu pertengkaran. Hakim Harris v. Huntington kemudian menggugat dan menganggap petisi tersebut fitnah dan meminta ganti kerugian sebesar $5000 pada saat itu sampai pada penghentian kasus tersebut oleh pengadilan dengan alasan petisi merupakan hak istimewa.[54] Kasus-kasus *SLAPP* pada saat itu diatasi dengan amandemen konstitusi Amerika Pertama mengenai Klausul petisi. Petisi ini juga pada akhirnya membuat *Doktrin New York Times* dan *Doktrin Noerr-Pennington* sebagai cara mengatasi *SLAPP* dan munculnya legislasi *Anti-SLAPP*.[55] *Doktrin Noerr-Pennington* dikatakan mampu menyediakan pembuktian sederhana bagi tergugat bahwa kegiatannya merupakan partisipasi publik bukan partisipasi yang dibuat (palsu) untuk merugikan penggugat. Sedangkan *Doktrin New York Times* sering digunakan pada Kasus *SLAPP* seperti kasus pencemaran nama baik atau penghinaan.[56]

53 Ibid. "Kertas Kebijakan", 2021.

54 Penelope Canan and George W Pring, "Studying Strategic Lawsuits against Public Participation: Mixing Quantitative and Qualitative Approaches," *Law & Soc'y Rev.* 22 (1988): 385.

55 Pamela Shapiro, "SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International," *Review of European Community & International Environmental Law* 19, no. 1 (2010): 14–27.

56 U.S. Supreme Court, "United Mine Workers v. Pennington, 381 U.S. 657 (1965)," https://supreme.justia.com/, 1965, https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/657/.

Selain itu di Amerika sudah terdapat berbagai legislasi penting terkait *Anti-SLAPP* diantaranya *Rule 11 Federal Rules of Civil Procedure* sebagai aturan bagi pengacara agar dapat memeriksa dan menjamin bahwa setiap dokumen yang diajukan merupakan fakta, tidak ditujukan untuk tujuan yang tidak pantas dan tidak perlu. Regulasi *New York Citizen Participation Act 1992,* berisi ketentuan remedi dan memberikan pilihan remedi bagi tergugat SLAPP seperti mengganti biaya pengacara, kompensasi, ganti rugi punitif dan biaya perkara. Regulasi *New York Civil Practice Laws and Rules* yang menyediakan *motion for summary judgement* atau mosi untuk meminta pertimbangan ringkas dan mekanisme *motion to dismiss/mosi* untuk menggugurkan kasus pada saat persidangan awal. Selain itu regulasi *California Code of Civil Procedure 1992* yang mengatur dan mendefinisikan tindakan yang dilindungi seperti misalnya tindakan yang merupakan ekspresi dari hak konstitusional untuk mengajukan petisi atau hak untuk berbicara untuk kepentingan publik. Regulasi ini juga telah diubah atau diamandemen dengan adanya penambahan dua section baru yang relevan sampai sekarang.[57] *Anti -SLAPP* sudah dipraktikan di 29 Negara bagian Amerika yang menerapkan *anti-SLAPP protection* dan pengaturan ini tertanam kuat di negara bagian tersebut.[58]

Di Kanada isu *SLAPP* menjadi perhatian publik pada saat kasus Macmillan Bloedel Limited v Galiano Conservancy Association, The Councill dan Pemerintah di Tahun 1992. Kasus ini bermula dari sebuah perusahaan bidang Kehutanan Macmillan terhadap organisasi konservasi lingkungan hidup karena dianggap bekerjasama dengan Pemerintah setempat untuk menghentikan ekspansi lahan di Pulau Galiano. Kasus ini berakhir dengan dicabutnya gugatan oleh MacMilian setelah proses praperadilan yang panjang. Kasus ini juga menjadi awal mula peningkat-

57 Handayani and Wongkar, *Kertas Kebijakan Urgensi Peraturan Anti-Slapp Di Indonesia: Pembelajaran Dari Beberapa Negara*. (2021).

58 Samantha Brown and Mark Goldowitz, "The Public Participation Act: A Comprehensive Model Approach to End Strategic Lawsuits Against Public Participation in the USA," *Review of European Community & International Environmental Law* 19, no. 1 (2010): 3–13.

an kasus perlawanan terhadap *SLAPP.* Beberapa legislasi penting di Kanada terkait Anti-SLAPP diantaranya di Provinsi Ontario Kanada yaitu adanya *Protection of Public Participation Act* yaitu aturan yang melindungi masyarakat dalam partisipasi publik dimana Undang-Undang ini mendorong individu agar dapat mengekspresikan diri terhadap kepentingan publik, Mendorong partisipasi luas mengenai kepentingan publik, berupaya menghentikan jalur litigasi yang membatasi ekspresi pada kepentingan publik dan meminimalisir ketakutan atas partisipasi publik dalam suatu perdebatan terhadap kepentingan publik sehingga masyarakat semakin didorong untuk berpartisipasi terhadap isu kepentingan publik.[59]

Di Provinsi Quebec Kanada terdapat *Quebec's Code of Civil Procedure* sebagai aturan *Anti-SLAPP* yang mengatur secara rinci bentuk perlindungan *SLAPP* seperti Jika Penggugat memberikan dalil gugatan tidak berdasar maka penggugat wajib membuktikan gugatannya, pembuktiannya dilakukan dalam suatu sidang pemeriksaan pendahuluan. Sedangkan di Provinsi lainnya di Kanada yaitu British Columbia yang telah mengundangkan aturan *anti-SLAPP* di Tahun 2001 dan membuat aturan baru di Tahun 2019 lalu melalui *Protection of Public Participation Act British Columbia.* Secara umum aturan ini berisi perlindungan terhadap partisipasi publik baik secara nonverbal maupun verbal yang dibuat secara privat atau pun publik dan ditujukan langsung atau pun tidak langsung.[60]

Indonesia juga dapat membandingkan aturan *anti-SLAPP* seperti misalnya Negara Filipina dimana melalui *Rules of Procedures for Environmental Cases* yang memberikan definisi *SLAPP* sebagai tindakan baik pidana, perdata dan administratif terhadap seseorang, instansi atau lembaga Pemerintah, atau pejabat dan pegawai dengan tujuan mengganggu, melecehkan, mengintervensi sumber hukum yang sudah didapat oleh orang atau instansi di lembaga pemerintah tersebut dalam perlin-

59 Handayani and Wongkar, *Kertas Kebijakan Urgensi Peraturan Anti-Slapp Di Indonesia: Pembelajaran Dari Beberapa Negara*. (2021).

60 Ibid. "Kertas Kebijakan", (2021).

dungan, penegasan dan penegakan hukum lingkungan.[61] Filipina juga dikatakan sebagai salah satu Negara yang paling banyak kasus *SLAPP* dalam 15 Tahun terakhir. Sehingga pada saat itu Mahkamah Agung di Filipina membuat aturan mengenai prosedur khusus untuk kasus lingkungan, dimana pada Pasal 19 aturan tersebut mengatur SLAPP Pada kasus pidana dan Pasal 6 aturan tersebut mengatur *SLAPP* pada perkara Perdata, walaupun memang masih ada beberapa kasus *SLAPP* pasca aturan tersebut.[62] Hal yang penting patut dilihat bahwa Mahkamah Agung di Filipina telah memiliki *Good Will* terhadap masifnya kasus *SLAPP* di Negaranya. Regulasi *Anti-SLAPP* di Filipina juga diatur di dalam pasal 3 bagian keempat amandemen pertama konstitusi Tahun 1987 dimana secara umum Pasal ini melarang pembatasan terhadap kebebasan berekspresi, berbicara, untuk berkumpul dan mengajukan petisi pada Pemerintah. Negara Filipina mengakui keberadaan *SLAPP* pada bidang administratif, Perdata dan Pidana. Secara umum Perbandingan pengaturan *Anti-SLAPP* dari ketiga Negara tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

Berdasarkan perbandingan berbagai regulasi *anti-SLAPP* tersebut, maka Indonesia semestinya menjadikan pembelajaran dari berbagai Negara tersebut untuk mengkonstruksi regulasi Perlindungan terhadap Pembela HAM tidak terbatas pada regulasi *anti-SLAPP* di bidang lingkungan saja, sebagaimana konsep perlindungan *SLAPP* menurut George W. Pring dan Penelope Caanan bahwa perlindungan *anti-SLAPP* hendaknya tidak terbatas hanya pada lingkungan saja, namun juga dapat melindungi kebebasan berpendapat pada berbagai sektor lainnya seperti isu pembangunan, perpajakan, perlindungan konsumen dan bahkan dapat berupa demonstrasi atas suatu kebijakan pemerintahan, pelaporan pelanggaran hukum kepada Negara.[63]

61 Sembiring, "Menyoal Pengaturan Anti Eco-SLAPP Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009."

62 Nikhil Dutta and Zamira Djabarova, *SLAPPS in The Global South Features and Policy Responses* (International Center for Not-For-Profit Law (ICNL), 2020).

63 George William Pring and Penelope Canan, *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out* (Temple University Press, 1996).

Tabel 2. Pengaturan Anti-Slapp Di Negara Amerika, Kanada Dan Filipina

PENGATURAN ANTI- SLAPP		
AMERIKA	KANADA	FILIPINA
1. *Anti-SLAPP* di Amerika diatur dalam Undang-Undang (Dalam Undang-Undang tentang HAM dan Ketentuan tentang Hukum Acara. 2. Adanya uraikan tindakan partisipasi publik atau komunikasi kepada pemerintah yang dilindungi. 3. Mekanisme *Anti-SLAPP* berlangsung cepat, sederhana, dan dapat menghentikan *SLAPP* sedini mungkin agar efek *SLAPP* tidak berlarut-larut. 4. Mekanisme *Anti-SLAPP* menyediakan remedi agar menghilangkan efek pembungkaman atau mencegah seseorang menjadi takut untuk berpartisipasi dalam hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan publik.	1. *SLAPP* biasanya hanya terjadi pada perkara Perdata saja 2. Pendekatan *anti- SLAPP* di 3 Provinsi di Kanada yaitu Ontario, Quebec dan British Columbia menggunakan pendekatan yang sama yaitu Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan terlebih dahulu di dalam hukum acaranya sehingga dapat mengidentifikasi Kasus SLAPP dan kemudian menyatakan beban Pembuktian terbalik. 3. Pemeriksaan pantas atau tidaknya gugatan, penangguhan perkara dan pembalikan beban pembuktian dilakukan atas inisiatif hakim. 4. Adanya Remedi dengan pembebanan dan ganti rugi biaya.	1. Konstitusi Filipina telah mengakomodir *anti-SLAPP* (Pasal 3 bagian Keempat amandemen pertama Konstitusi Filipina Tahun 1987). 2. Adanya aturan khusus *Anti-SLAPP* seperti *The Ecological Solid Waste Management Law, Rules of Procedure for environmental Casesd an The Clean Air Act.* 3. Di Tahun 2020 lalu disusun Rancangan Undang-Undang yaitu *An Act Strengthening and Instituting Mechanism for the Defense of the Environment and the Filipino People's Right to a Balanced and Healthful Ecology.* Rancangan Undang-Undang ini memberikan penegasan terhadap Hak atas pejuang lingkungan *Environmental defenders.* Selain itu di dalam Rancangan Undang-Undang ini korban *SLAPP* dapat mengajukan tindakan hukum balik (*SLAPPback).* Selain itu Dikenal juga *Green Court* untuk pelanggaran hak atas lingkungan hidup.

Sumber : Diolah dari Marsya M Handayani Etheldreda E.L.T Wongkar. 2021

Indonesia juga seharusnya meratifikasi Deklarasi HAM tersebut menjadi Undang-Undang khusus tentang Pembela HAM di Indonesia dengan mengadopsi berbagai ketentuan salah satunya contoh pengembangan Model Hukum bagi Pembela HAM yang dikembangkan *International Service For Human Rights* (ISHR) yang bertujuan untuk

memberikan bimbingan teknis bagi Negara untuk mengembangkan Undang-Undang Pembela HAM, menyediakan alat bagi Pembela HAM untuk mengadvokasi perlindungan Hukum dan pengakuan yang lebih kuat dan sebagai alat ukur bagi Pembela HAM dan Negara terkait efektifitas kebijakan dan Undang-Undang yang sudah ada.[64] Walaupun memang dengan sifat deklarasi pembela HAM sebagai instrumen HAM yang tidak mengikat secara hukum, (*Soft Law*) memang tidak ada kewajiban Negara-Negara di dunia untuk membuka ruang implementasi dalam ranah hukum positif domestik mereka. Lebih lanjut, implementasi dari Deklarasi Pembela HAM amat bergantung dari masing-masing agenda dan ketentuan normatif nasional di sebuah Negara.[65]

2. Konstruksi Elemen Struktur Hukum terkait Pembela HAM di Indonesia

Selain perbaikan dari sisi elemen regulasi tersebut di atas, maka elemen struktur hukum juga patut diperbaiki misalnya saja dengan perbaikan pada lembaga dan aparatur pelaksana ketentuan hukum mengenai Pembela HAM di Indonesia. Dari sisi Kelembagaan maka perlunya perbaikan beberapa kelemahan di dalam lembaga seperti misalnya Komnas HAM Indonesia, Komnas HAM memang sudah ada di Indonesia bahkan sejak Tahun 1993 yang dianggap dapat menutup kelemahan regulasi hukum tersebut dan diposisikan sebagai katalisator dan fasilitator, namun sejauh ini hasil kerja Komnas HAM hanya sebatas memberikan rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum.[66] Terkait perlindungan khusus bagi pembela HAM, Komnas

64 International Service for Human Rights, "Model Law For The Recognition And Protection Of Human Rights Defenders," 2016, https://academy.ishr.ch/upload/resources_and_tools/ishr_Model_Law_for_the_recognition_and_protection_of_human_rights_defenders_en.pdf.

65 Kontras Kontras, "The Absence of Human Rights Protection of Human Rights Defenders in Indonesia," 2018, https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/Paper-on-the-Situation-of-Human-Rights-Defender-in-Indonesia.pdf.

66 Ihsanuddin Ihsanuddin, "Apa Penyebab Tak Maksimalnya Kinerja Komnas HAM?," https://nasional.kompas.com/, 2017, https://nasional.kompas.com/

HAM memang telah mengeluarkan Peraturan Komnas HAM Nomor 5 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perlindungan Pembela HAM dan Peraturan Komnas HAM Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pengesahan Standar Norma dan Peraturan Pembela Hak Asasi Manusia. Namun aturan ini juga masih memiliki kekurangan misalnya di dalam Pasal 9 aturan Komnas HAM Nomor 5 Tahun 2015 tersebut, pada hakikatnya perlindungan yang diberikan kepada Aktivis HAM hanya 'sebatas rujukan' baik untuk meminta perlindungan kepada LPSK maupun lembaga lain seperti POLRI, kementerian atau lembaga lainnya dan di dalam Peraturan Komnas HAM Nomor 4 Tahun 2021 ditetapkan sebagai norma dan aturan baku tentang Pembela HAM (norma baku).

Menurut Wahyudi Djafar sebagai peneliti ELSAM bahwa persoalan Komnas HAM di Indonesia cukup kompleks misalnya saja minimnya kewenangan, kredibilitas anggotanya dan kurangnya dukungan struktur Kelembagaan. Oleh karena itu melihat situasi tersebut maka diperlukan reformasi kebijakan dalam rangka penguatan Komnas HAM dari sisi Kelembagaan dan kewenangan termasuk mendorong revisi Undang-Undang HAM dan menjadikan Komnas HAM sebagai organ Konstitusi (*Constitutional Body*).[67] Sebagaimana contoh pengaturan Komisi HAM yang sama dengan Komnas HAM di Indonesia yang diatur di dalam konstitusi di Negara Filipina dan Thailand.[68] Melalui revisi kelembagaan Komnas HAM tersebut maka tentu akan memperkuat kewenangan Komnas HAM khususnya dalam mengakomodir perlindungan terhadap HAM dan Pembela HAM di Indonesia.

Selain itu dari sisi Aparatur Penegak Hukum, maka perlu adanya pemahaman dan peningkatan kapasitas aparat Penegak Hukum seperti

---

read/2017/07/16/22372671/apa-penyebab-tak-maksimalnya-kinerja-komnas-ham-.

67 ELSAM, "Di Bawah Bayang-Bayang Kekerasan Negara Dan Perusahaan: Laporan Situasi Pembela Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan Periode November 2017-Juli 2018."

68 Budi Hermawan Bangun, "Perbandingan Sistem Dan Mekanisme Ham Negara-Negara Anggota Asean: Tinjauan Konstitusi Dan Kelembagaan (Comparison of The Human Rights System and Mechanism of ASEAN Members: A Constitutional and Institutional Review)," *Jurnal Penelitian HAM Vol* 10, no. 1 (2019).

Kepolisian, Kejaksaan, dan Hakim tentang ketentuan HAM dan mengenai perlindungan pembela HAM. Sebagai contoh penelitian oleh Vidya Prahassacitta dan Batara Mulia Hasibuan yang mengkaji disparitas perlindungan kebebasan berekspresi dalam penerapan Pasal Penghinaan Undang-Undang ITE yang mengkaji 12 putusan hakim pada Tahun 2010 sampai 2016, dimana pada praktiknya terdapat disparitas dalam menerapkan Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang ITE karena kesimpulan penelitian tersebut menyatakan terdapat inkonsistensi terhadap kebebasan berekspresi dalam putusan hakim dan hanya 4 dari 12 putusan yang memberikan perlindungan kebebasan berekspresi.[69] Disparitas tersebut terjadi pada perkara yang serupa, namun putusan yang berbeda sehingga dapat dikatakan sebagai disparitas tindak pidana yang sama namun putusan yang berbeda.[70]

Upaya peningkatan pemahaman dan persamaan persepsi aparat penegak hukum (APH) juga dapat dilakukan secara internal misalnya dengan membuat Peraturan maupun Surat Edaran Kapolri di tingkat POLRI, Pedoman Jaksa Agung dan Surat Edaran Mahkamah Agung, karena sejauh ini hanya Mahkamah Agung yang sudah membuat Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36 Tahun 2013 tentang pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara lingkungan untuk mengantisipasi SLAPP walaupun juga masih memiliki kekurangan karena hanya berupa Surat Keputusan yang tidak mengatur dan hanya berlaku sebagai himbauan bagi para hakim, sedangkan di POLRI dan Kejaksaan masih belum ada peraturan internal mengenai penanganan perkara terkait pembela HAM misalnya di sektor lingkungan.[71] Upaya eksternal

69 Prahassacitta and Hasibuan, "Disparitas Perlindungan Kebebasan Berekspresi Dalam Penerapan Pasal Penghinaan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik."

70 Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Disparitas Putusan Hakim: Indikasi & Implikasi* (Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014), https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/publication_detail/48/disparitas-putusan-identifikasi-dan-implikasi.

71 Haris Prabowo, "Hegemoni SLAPP: Saat Polisi-Jaksa Langgengkan Kriminalisasi," https://tirto.id/, 2022, https://tirto.id/hegemoni-slapp-saat-polisi-jaksa-langgengkan-kriminalisasi-gv9l.

dapat dilakukan dengan cara membuat Surat Keputusan Bersama (SKB) antara penegak hukum terkait Perlindungan terhadap Pembela HAM di Indonesia (sebelum adanya Undang-Undang khusus tentang Pembela HAM) seperti contoh pada Tanggal 23 Juni 2021 lalu Menteri Komunikasi dan Informasi, Jaksa Agung dan Kapolri membuat Surat keputusan bersama (SKB) Nomor 229 Tahun 2021 mengenai Pedoman Kriteria Implementasi Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE).[72]

Surat Keputusan Bersama (SKB) ini menurut penulis juga perlu melibatkan Komnas HAM sebab beberapa ketentuan mengenai Pembela HAM yang dibuat Komnas HAM juga patut dilegitimasi secara luas misalnya mengenai Peraturan Komnas HAM Nomor 5 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perlindungan Pembela HAM dan Peraturan Komnas HAM Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pengesahan Standar Norma dan Peraturan Pembela Hak Asasi Manusia serta pentingnya pengakuan dari Aparat Penegak hukum terhadap produk hukum Komnas HAM seperti contoh Surat Pernyataan Komnas Nomor 588/K-PMT/VII/2022 bulan Juli Tahun 2022 tentang status pembela HAM haris azhar dan Fathia. Sehingga dalam SKB bersama nantinya dapat mengelaborasi berbagai ketentuan dan menyamakan persepsi terhadap Pembela HAM di Indonesia.

Upaya lainnya dalam rangka pemahaman mengenai kerja-kerja Pembela HAM dapat dilakukan melalui Sosialisasi secara internal dan bersama-sama terhadap regulasi yang mengatur mengenai HAM dan Pembela HAM seperti pemahaman pasal *anti-SLAPP* sesuai Pasal 66 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH dan sosialisasi mengenai SKB yang telah dibuat guna meningkatkan pemahaman Aparat Penegak Hukum (APH). Sebagai contoh kegiatan sosialisasi KUHP baru oleh Kementerian Hukum dan HAM yang bertujuan

72 Kominfo Republik Indonesia, "SKB Pedoman Implementasi UU ITE Ditandatangani, Menko Polhukam Berharap Beri Perlindungan Pada Masyarakat," https://www.kominfo.go.id/, 2021, https://www.kominfo.go.id/content/detail/35229/skb-pedoman-implementasi-uu-ite-ditandatangani-menko-polhukam-berharap-beri-perlindungan-pada-masyarakat/0/berita.

menyamakan persepsi para penegak Hukum di KUHP baru karena kehadiran Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) nasional sebagai panduan bagi para aparat penegak hukum (APH).[73] Sosialisasi yang intensif diharapkan dapat mencegah terjadinya disparitas penegakan hukum antara penegak hukum dan daerah satu dengan daerah lainnya sehingga ada kesamaan parameter, standar dan ukuran, dalam menginterpretasikan atau menafsirkan pasal demi pasal yang ada di dalam berbagai peraturan Perundangan khususnya terkait perlindungan terhadap Pembela HAM di Indonesia. Berbagai hal tersebut menjadi strategi jangka pendek yang penting dilakukan sebab jika menunggu hadirnya Undang-Undang tentang Pembela HAM, maka tentu menjadi sebuah keniscayaan seiring kriminalisasi yang masih masif terjadi terhadap Pembela HAM.

3. Konstruksi Elemen Kultur Hukum terkait Pembela HAM di Indonesia

Upaya terakhir yang dilakukan dalam rangka mengkonstruksi elemen penting terkait Pembela HAM yaitu membangun kultur (budaya) kesadaran hukum dan HAM yang baik bagi masyarakat di Indonesia, sebab ada kepercayaan yang menyatakan bahwa keadilan datang hanya ketika orang-orang yang tertindas sendiri yang mewujudkannya atau dengan kata lain mereka yang saat ini tidak dapat menikmati sepenuhnya berkah kehidupan manusiawi harus diberdayakan untuk dapat memperoleh kehidupan tersebut. Tegaknya suatu peraturan hukum akan menjadi kenyataan apabila adanya dukungan dan kesadaran hukum dari seluruh warga masyarakat dan kesadaran terhadap hukum merupakan dasar bagi dilaksanakannya hukum itu sendiri.[74] Lawrence Friedman bahkan menyatakan betapa pentingnya kultur hukum sebagai kekuatan

73 Kemenkumham Republik Indonesia, "Menyamakan Persepsi Para Penegak Hukum Di KUHP Baru," https://www.kemenkumham.go.id/, 2023, https://www.kemenkumham.go.id/beraita-utama/menyamakan-persepsi-para-penegak-hukum-di-kuhp-baru.

74 Ellya Rosana, "Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat," *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* 10, no. 1 (2014): 61–84.

sosial yang berfungsi menghidupkan mesin sistem hukum sehingga dapat maju ataupun berhenti.[75]

Pemberdayaan hukum dalam hal ini memiliki dua manfaat yaitu, pertama meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat sekaligus Pembela HAM terhadap Hak Asasi nya serta yang kedua, dapat membuat kerja-kerja pembela HAM menjadi lebih mudah karena didukung peran serta aktif masyarakat dalam memperjuangkan Hak-hak asasi nya. Pemberdayaan yang dimaksud dapat dilakukan dengan gerakan sosial sebagaimana pendapat Robert Miesel bahwa gerakan sosial bertujuan untuk menghalangi atau memajukan perubahan di dalam masyarakat berupa sistem keyakinan terhadap tindakan yang dilembagakan dimana poin pentingnya yaitu perkumpulan massal (*mass society*) dan tingkah laku bersama-sama dan di dalam gerakan tersebut.[76] Pemberdayaan hukum bagi masyarakat terhadap HAM dan Pembela HAM, diharapkan dapat mempermudah dan mendukung kerja-kerja Pembela HAM di masyarakat salah satunya dengan gerakan pendidikan HAM bagi masyarakat. Melihat contoh di Pakistan bahwa kesengsaraan yang melanda Pakistan berkaitan dengan tingkat melek huruf di Pakistan yang berkisar hanya 58% dan hal ini juga membuat Pakistan berada di peringkat ke-113 dari 120 negara menurut laporan literasi global.[77]

Gerakan sosial dalam hal ini dapat dilakukan melalui program Paralegal yang selama ini memang sudah berjalan di Indonesia, dimana sebagian besar dilakukan oleh organisasi non pemerintah (NGO) seperti misalnya Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) di Maluku Utara misalnya melakukan kegiatan pelatihan paralegal bagi masyarakat adat di wilayah Sawai Maluku Utara, Dodaga, Banemo. AMAN Maluku Utara melakukan kegiatan

75 Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Etika Dan Budaya Hukum Dalam Peradilan* (Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2017).

76 Robert Misel, *Teori Pergerakan Sosial* (Yogyakarta: Resist Buku, 2004).

77 Tahir Andrabi, Jishnu Das, and Asim Ijaz Khwaja, "A Dime a Day: The Possibilities and Limits of Private Schooling in Pakistan," *Comparative Education Review* 52, no. 3 (2008): 329–55.

seperti *Field Assessment, Basic Training* sampai *Developing Case Actions Plans* dengan tujuan membangun kapasitas masyarakat tersebut sehingga dapat melindungi hak atas tanah mereka.[78] Selain itu Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) juga telah melaksanakan Paralegal dimana secara umum Masyarakat dilatih keterampilan dan pemahaman hukum dasar seperti mediasi, perorganisasian masyarakat dan pendidikan. Proyek ini juga bertujuan untuk mendorong kepatuhan terhadap peraturan dan akuntabilitas kelembagaan dalam menangani dampak yang disebabkan oleh perubahan penggunaan lahan dengan cara memberdayakan masyarakat lokal untuk mencari keadilan.[79]

Jika melihat perbandingan Paralegal di beberapa Negara memang memiliki spesialisasi khusus dalam mengatasi masalah dan melibatkan populasi klien seperti misalnya Layanan Penasihat Paralegal di Malawi berfokus pada sistem peradilan pidana dan hak narapidana. Di Bangladesh, Asosiasi Bantuan Hukum Madaripur berfokus untuk melakukan penyelesaian sengketa secara alternatif. Di tempat-tempat lain seperti di Negara Afrika Selatan dan Filipina, skema paralegal mengambil pandangan yang lebih holistik terhadap akses keadilan dengan menggabungkan pendekatan berbasis komunitas dan berbasis hak asasi manusia. Pendekatan ini, sering disebut sebagai pemberdayaan hukum. Di Afrika selama bertahun-tahun, di enam negara di Afrika Sub-Sahara: Kenya, Uganda, Tanzania, Rwanda, Kamerun, dan Republik Demokratik Kongo para kelompok Hak Minoritas membantu mendukung dan membangun jaringan paralegal yang kuat, dengan tujuan mendukung masyarakat melalui transfer pengetahuan dan keahlian serta pemberdayaan hukum.[80]

78 Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, "AMAN Malut Gandeng PPMAN Latih Kader Masyarakat Adat Jadi Paralegal," 2015, n.d., https://aman.or.id/regional-news/aman-malut-gandeng-ppman-latih-kader-masyarakat-adat-jadi-paralegal.

79 Walhi Kalteng, *Bagaimana Paralegal Dan. Masyarakat Menangani. Ketidakadilan Dalam. Pengelolaan Lahan? Pembelajaran Dari Dua Tahun Program Paralegal Di Kalimantan Tengah* (Palangka Raya: Walhi Kalteng, 2020).

80 Open Society Justice Initiative, *Community-Based Paralegals: A Practitioner's Guide* (Open Society Institute, 2010).

Kurikulum pelatihan paralegal yang sudah dirancang misalnya di Malawi dengan memperkenalkan peserta pada populasi hukum Malawi. Beberapa bidang dalam kurikulum tersebut seperti misalnya sengketa tanah, perampasan harta warisan popular disebut sebagai 'perampasan harta, hak asuh dan pelecehan anak, praktik perburuhan yang tidak adil, kebrutalan para polisi, pelecehan dan kekerasan seksual terhadap perempuan.[81] Di beberapa Negara program paralegal bahkan telah melekat pada serikat pekerja, partai politik, dan asosiasi pengacara. Kelompok hak asasi manusia dan organisasi berbasis masyarakat sering terlibat dengan populasi yang membutuhkan layanan hukum. Inisiatif paralegal yang ditambahkan ke lembaga yang ada dapat memperdalam dan memperluas pekerjaan yang telah dilakukan oleh lembaga tersebut.

Berdasarkan Penelitian Kathryn Choules bahwa Pengalaman *Regional Right Resource Team* (RRRT) di Pasifik dimana Program paralegal masyarakat menjadi cara yang efektif dalam pengembangan keterampilan, pengetahuan, serta tindakan HAM di masyarakat. Pendekatan tiga tingkat atau berlapis dianggap paling efektif dalam menghasilkan perubahan karena dapat mengembangkan kapasitas dan keterlibatan semua lapisan masyarakat dalam HAM dan dapat mengembangkan tuntutan perubahan sosial dari bawah dan respon dari atas. Dijelaskan di tingkat bawah (mikro), RRRT bekerja dengan individu dan komunitas dengan tujuan "untuk memperkuat kelompok terpinggirkan dan kapasitas masyarakat sipil dengan mengadvokasi, menegaskan, memantau dan membela HAM dan pemerintahan yang baik. Di tingkat menengah (meso) RRRT bekerja sama dengan lembaga-lembaga untuk memperkuat kapasitas lembaga-lembaga pada tingkat implementasi sekaligus mempromosikan prinsip HAM yang baik, menerapkan sumber daya manusia, dan praktik pemerintahan yang baik". Di tingkat atas (makro) RRRT ini bekerja dengan pembuat kebijakan dan hukum dalam rangka memperkuat kapasitas pembuatan kebijakan untuk mengadopsi praktik tata

81 Malawi Malawi, "Paralegal Advisory Service Institute (Malawi)," https://namati.org/, 2012, https://namati.org/network/organization/paralegal-advisory-service-institute/.

pemerintahan yang baik serta menerapkan prinsip-prinsip HAM.[82]

Oleh karena itu Program paralegal yang sudah berjalan harus terus ditingkatkan dan dilakukan secara berkelanjutan dengan beberapa konstruksi perbaikan dengan mengembangkan konsep baru dengan menginternalisasi nilai-nilai HAM ke dalam Paralegal sehingga meningkatkan pemahaman masyarakat dan juga Pembela HAM dengan mencontoh beberapa paralegal yang telah berhasil dilakukan di beberapa Negara seperti mengelaborasi program tersebut dengan nilai-nilai HAM dalam konsep Kurikulum yang terstandar dengan baik.

PENUTUP

Penulisan ini menyimpulkan bahwa terdapat 3 (tiga) elemen penting yang perlu dikonstruksi terkait perlindungan pembela HAM di Indonesia yaitu Pertama, Konstruksi Elemen Hukum melalui penyempurnaan regulasi seperti, Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE), Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan perlu membuat regulasi baru berupa Undang-Undang tentang pembela Hak Asasi Manusia (HAM) seperti contoh Undang-Undang Status Hukum Pembela HAM di Mongolia, dan juga mendorong pembuatan Undang-Undang *Anti Strategic Lawsuit Against Public Participation* (Anti-SLAPP) yang berhasil dipraktikkan di beberapa Negara seperti Amerika, Kanada dan Filipina. Kedua, Konstruksi terhadap Struktur atau Kelembagaan Penegakan Hukum dan aparaturnya seperti upaya menghilangkan Disparitas dan menyamakan persepsi mengenai Hak Asasi Manusia dan Pembela HAM sesuai ketentuan Undang-Undang. Ketiga, konstruksi terhadap Kultur yang berkaitan dengan upaya membangun kesadaran masyarakat terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) seperti misalnya melalui program Paralegal yang sudah dilakukan dan dipraktikan melalui Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI)

82 Asia-Pacific Human Rights Information Center, *Human Rights Education in Asia-Pacific—Volume Two* (Osaka: Asia-Pacific Human Rights Information Center, 2011), https://www.unodc.org/documents/southasia/External/HRE-APvol2.pdf.

dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan beberapa praktik Paralegal yang sudah berjalan di beberapa Negara Asia Pasifik.

Adapun Rekomendasi di dalam penulisan ini digambarkan di dalam bagan konstruksi berikut (Gambar 2).

Daftar Pustaka

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara. "AMAN Malut Gandeng PPMAN Latih Kader Masyarakat Adat Jadi Paralegal." 2015, n.d. https://aman.or.id/regional-news/aman-malut-gandeng-ppman-latih-kader-masyarakat-adat-jadi-paralegal.

Amnesty International. "Puluhan Korban Kriminalisasi UU ITE Jalan Santai Sambil Dorong Revisi UU ITE." https://www.amnesty.id/, 2023. https://www.amnesty.id/puluhan-korban-kriminalisasi-uu-ite-jalan-santai-sambil-dorong-revisi-uu-ite/.

Andrabi, Tahir, Jishnu Das, and Asim Ijaz Khwaja. "A Dime a Day: The Possibilities and Limits of Private Schooling in Pakistan." *Comparative Education Review* 52, no. 3 (2008): 329–55.

Araf, Al. *Perlindungan Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia*. Imparsial, 2005.

Asian Human Rights Commision. "INDONESIA: For the Sake of the Law, the DKI Jakarta High Prosecutor's Office Must Stop Criminalising Human Rights Defenders Fatia Maulidiyanti and Haris Azhar for Their Criticism of Public Officials." http://www.humanrights.asia/, 2023. http://www.humanrights.asia/opinions/AHRC-JST-001-2023/.

Asia-Pacific Human Rights Information Center. *Human Rights Education in Asia-Pacific—Volume Two*. Osaka: Asia-Pacific Human Rights Information Center, 2011. https://www.unodc.org/documents/southasia/External/HRE-APvol2.pdf.

Bahasa, Pusat. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2005.

Bangun, Budi Hermawan. "Perbandingan Sistem Dan Mekanisme Ham Negara-Negara Anggota Asean: Tinjauan Konstitusi Dan Kelembagaan (Comparison of The Human Rights System and Mechanism of ASEAN Members: A Constitutional and Institutional Review)." *Jurnal Penelitian HAM Vol* 10, no. 1 (2019).

Brilian, Rozy. "Menolak Bungkam: Analisa Bersama Terkait Situasi Pembela Hak Asasi Manusia." FORUM-Asia: Asian Forum for Human Rights and Development, 2021.

Brown, Samantha, and Mark Goldowitz. "The Public Participation Act: A Comprehensive Model Approach to End Strategic Lawsuits Against Public

Participation in the USA." *Review of European Community & International Environmental Law* 19, no. 1 (2010): 3–13.

Canan, Penelope, and George W Pring. "Studying Strategic Lawsuits against Public Participation: Mixing Quantitative and Qualitative Approaches." *Law & Soc'y Rev.* 22 (1988): 385.

Court, U.S. Supreme. "United Mine Workers v. Pennington, 381 U.S. 657 (1965)." https://supreme.justia.com/, 1965. https://supreme.justia.com/cases/federal/us/381/657/.

Deja, Perrine. "Office of the United Nations High Commissioner," 2018.

Dihni, Vika Azkiya. "Korban Kriminalisasi UU ITE Menurun Pada 2021." https://databoks.katadata.co.id/, 2022. https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/03/29/korban-kriminalisasi-uu-ite-menurun-pada-2021.

Dutta, Nikhil, and Zamira Djabarova. *SLAPPS in The Global South Features and Policy Responses*. International Center for Not-For-Profit Law (ICNL), 2020.

Eguren Fernández, Luis Enrique, and Champa Patel. "Towards Developing a Critical and Ethical Approach for Better Recognising and Protecting Human Rights Defenders." *The International Journal of Human Rights* 19, no. 7 (2015): 896–907.

ELSAM. "Di Bawah Bayang-Bayang Kekerasan Negara Dan Perusahaan: Laporan Situasi Pembela Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan Periode November 2017-Juli 2018." Jakarta, 2018. https://referensi.elsam.or.id/2018/09/laporan-situasi-pembela-hak-asasi-manusia-atas-lingkungan-periode-november-2017-juli-2018/.

ELSAM. Ulaanbaatar. "Melihat Kembali Prinsip-Prinsip Paris Untuk Penguatan Kelembagaan Komisi Nasional HAM." https://elsam.or.id/, 2015. https://elsam.or.id/uncategorized/melihat-kembali-prinsip-prinsip-paris-untuk-penguatan-kelembagaan-komisi-nasional-ham.

Firdaus, Firdaus. "Pembela Hak Asasi Manusia Pada Isu Sumber Daya Alam Di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur." *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 83–103.

Firosa, M Asfa. "Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Dalam Perspektif Hak Kebebasan Berserikat Berdasarkan Konstitusi Negara Republik Indonesia." *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 2019, 147–62.

Fitriani, Ade Irma, Rehulina Tarigan, and Ria Wierma Putri. "Pengaturan Perlindungan Pembela Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Penghilangan Paksa 13 Aktivis Pada Tahun 1998)." *Jurnal Esensi Hukum* 3, no. 1 (2021): 55–66.

Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2013.

Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary 9th Edition*. West, 2009.

Glazebrook, Trish, and Emmanuela Opoku. "Defending the Defenders: Environmental Protectors, Climate Change and Human Rights." *Ethics and the Environment* 23, no. 2 (2018): 83–109.

Handayani, Marsya M, and Etheldreda E.L.T Wongkar. *Kertas Kebijakan Urgensi Peraturan Anti-Slapp Di Indonesia: Pembelajaran Dari Beberapa Negara*. Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), 2021.

Harryandi, Alexander Stanislaus Juridista W T, Stanislaus Demokrasi Sandyawan, and Yonathan Wiryajaya Wilion. "Penguatan Hak Tersangka Dalam Mengajukan Permohonan Penghentian Penyidikan Dan Penuntutan Dalam Rkuhap Sebagai Optimalisasi Perlindungan Anti Slapp Di Indonesia." *Jurnal Studia Legalia* 1, no. 1 (2020): 113–41.

Ihsanuddin. "Apa Penyebab Tak Maksimalnya Kinerja Komnas HAM?" https://nasional.kompas.com/, 2017. https://nasional.kompas.com/read/2017/07/16/22372671/apa-penyebab-tak-maksimalnya-kinerja-komnas-ham-.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. "Menyamakan Persepsi Para Penegak Hukum Di KUHP Baru." https://www.kemenkumham.go.id/, 2023. https://www.kemenkumham.go.id/beraita-utama/menyamakan-persepsi-para-penegak-hukum-di-kuhp-baru.

Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. "SKB Pedoman Implementasi UU ITE Ditandatangani, Menko Polhukam Berharap Beri Perlindungan Pada Masyarakat." https://www.kominfo.go.id/, 2021. https://www.kominfo.go.id/content/detail/35229/skb-pedoman-implementasi-uu-ite-ditandatangani-menko-polhukam-berharap-beri-perlindungan-pada-masyarakat/0/berita.

Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Disparitas Putusan Hakim: Indikasi & Implikasi*. Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014. https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/publication_detail/48/disparitas-putusan-identifikasi-dan-implikasi.

Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Etika Dan Budaya Hukum Dalam Peradilan*. Jakarta: Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2017.

Kontras. "The Absence of Human Rights Protection of Human Rights Defenders in Indonesia," 2018. https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/Paper-on-the-Situation-of-Human-Rights-Defender-in-Indonesia.pdf.

Kontras. "Tidak Ada Perlindungan HAM Untuk Pembela Hak Asasi Manusia Di Indonesia," 2018. https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/Paper-Kondisi-Pembela-HAM-di-Indonesia.pdf.

Landman, Todd. *Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy*.

Human Rights Quarterly, 2004.
Malawi, Malawi. "Paralegal Advisory Service Institute (Malawi)." https://namati.org/, 2012. https://namati.org/network/organization/paralegal-advisory-service-institute/.
Marentek, Yanes S. "Tanggung Jawab Negara Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional." *Lex Privatum* 6, no. 9 (2018).
Merriam, Dwight H, and Jeffrey A Benson. "Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Against Public Participation." *Duke Envtl. L. & Pol'y F.* 3 (1993): 17.
Misel, Robert. *Teori Pergerakan Sosial*. Yogyakarta: Resist Buku, 2004.
OHCHR, U N. *Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights*. *Fact Sheet*. Geneva: United Nations, 2004.
Open Society Justice Initiative. *Community-Based Paralegals: A Practitioner's Guide*. Open Society Institute, 2010.
Prabowo, Haris. "Hegemoni SLAPP: Saat Polisi-Jaksa Langgengkan Kriminalisasi." https://tirto.id/, 2022. https://tirto.id/hegemoni-slapp-saat-polisi-jaksa-langgengkan-kriminalisasi-gv9l.
Prahassacitta, Vidya, and Batara Mulia Hasibuan. "Disparitas Perlindungan Kebebasan Berekspresi Dalam Penerapan Pasal Penghinaan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik." *Jurnal Yudisial* 12, no. 1 (2019). https://doi.org/http://dx.doi.org/10.29123/jy.v12i1.299.
Pring, George William, and Penelope Canan. *SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out*. Temple University Press, 1996.
Protection International. "Stigmatisation and Criminalisation of Human Rights Defenders in Guatemala | Criminalisation Series #4." https://www.protectioninternational.org/, 2018. https://www.protectioninternational.org/news/stigmatisation-and-criminalisation-of-human-rights-defenders-in-guatemala-criminalisation-series-4/.
Protection, International. "Practical Manual on Protection for Human Rights Defenders in the Democratic Republic of Congo (2019)." https://www.protectioninternational.org/, 2019. https://www.protectioninternational.org/protection-manuals/practical-manual-on-protection-for-human-rights-defenders-in-the-democratic-republic-of-congo-2019/.
Putri, Ria Wierma. "Peranan ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia." In *Monograf To Fulfill & To Protect: Membaca Kasus-Kasus Aktual Tentang Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusham UII, 2012.
Ratih, Andri. "Perlindungan Khusus Bagi Pembela HAM." https://www.komnasham.go.id/, 2021. https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2021/8/6/1862/perlindungankhusus-bagi-pembela-ham.html.

Rights, High Commissioner for Human. "Marginalized Groups: UN Human Rights Expert Calls for an End to Relegation." https://www.ohchr.org/, 2014. https://www.ohchr.org/en/press-releases/2014/06/marginalized-groups-un-human-rights-expert-calls-end-relegation.

Rights, International Service for Human. "Model Law For The Recognition And Protection Of Human Rights Defenders," 2016. https://academy.ishr.ch/upload/resources_and_tools/ishr_Model_Law_for_the_recognition_and_protection_of_human_rights_defenders_en.pdf.

Rights, United Nation Human. "Mongolia: New Law to Protect Human Rights Defenders." https://www.ohchr.org/, 2021. https://www.ohchr.org/en/stories/2021/04/mongolia-new-law-protect-human-rights-defenders.

Rizal, Moch Choirul. "Perlindungan Hukum Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia Perspektif Teori Alasan Penghapus Pidana." *Arena Hukum* 16, no. 1 (2023): 18–41.

Rosana, Ellya. "Kepatuhan Hukum Sebagai Wujud Kesadaran Hukum Masyarakat." *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* 10, no. 1 (2014): 61–84.

Sasongko, Wahyu. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2013.

Sembiring, Raynaldo. "Menyoal Pengaturan Anti Eco-SLAPP Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 3, no. 2 (2017): 1–18.

Sembiring, Raynaldo. "Merumuskan Peraturan Anti Strategic Lawsuit Against Public Participation Di Indonesia." *Bina Hukum Lingkungan* 3, no. 2 (2019): 186–203.

Setiyani, Setiyani, and Joko Setiyono. "Penerapan Prinsip Pertanggungjawaban Negara Terhadap Kasus Pelanggaran HAM Etnis Rohingya Di Myanmar." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 2 (2020): 261–74.

Shapiro, Pamela. "SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International." *Review of European Community & International Environmental Law* 19, no. 1 (2010): 14–27.

Sulistyowati, Sulistyowati, Wahyu Nugroho, and Umar Ma'ruf. "The Problem of Legal Protection for Human Rights Activists." *Sociological Jurisprudence Journal* 6, no. 1 (2023): 56–62.

Syafi'ie, M. "Instrumentasi Hukum HAM, Pembentukan Lembaga Perlindungan HAM Di Indonesia Dan Peran Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 681–712.

Tann, Boravin. "Regulating the Right to Freedom of Association: Implications of LANGO in Cambodia." *JSEAHR* 4 (2020): 200.

Wajdi, Farid, and Imran Imran. "Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dan Tanggung Jawab Negara Terhadap Korban." *Jurnal Yudisial* 14, no. 2 (2022): 229–46.

Walhi Kalteng. *Bagaimana Paralegal Dan. Masyarakat Menangani. Ketidakadilan Dalam. Pengelolaan Lahan? Pembelajaran Dari Dua Tahun Program Paralegal Di Kalimantan Tengah*. Palangka Raya: Walhi Kalteng, 2020.

Widhana, Dieqy Hasbi. "Mereka Yang Hilang Saat Tragedi 98." https://www.merdeka.com/. Accessed June 5, 2023. https://www.merdeka.com/peristiwa/mereka-yang-hilang-saat-tragedi-98.html.

Wongkar, Etheldreda E L T, Julio Castor Achmadi, and Theresia Iswarini. "Telaah Kritis Efektivitas Pasal 66 UU Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Bagi Perempuan Pembela Hak Asasi Manusia Atas Lingkungan." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 8, no. 1 (2021): 35–72.

Yahya, Achmad Nasrudin. "Walhi: Terjadi 146 Dugaan Kriminalisasi Sepanjang 2014-2019." https://nasional.kompas.com/, 2019. https://nasional.kompas.com/read/2019/12/10/13120081/walhi-terjadi-146-dugaan-kriminalisasi-sepanjang-2014-2019.

Formulasi Kebijakan Rehabilitasi Sosial Pembela HAM atas Lingkungan Hidup yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi

Sendy Pratama Firdaus
Yessy Handayani
Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya

PENDAHULUAN

Pembela Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan istilah yang berasal dari kata *human rights defenders* (HRD) dan diasosiasikan pada seseorang yang membela kepentingan-kepentingan masyarakat dan berusaha menjamin terpenuhinya HAM serta hak dasar lainnya di tingkat nasional maupun internasional.[1] Dengan demikian, siapa pun yang melakukan tugas-tugas membela HAM dapat dikategorikan sebagai pembela HAM, mulai dari aktivis organisasi internasional atau nasional sampai pada orang-orang yang bekerja dari profesi tertentu asal orang tersebut membela terpenuhinya HAM, maka dapat disebut sebagai pembela HAM.

1 Pengertian ini telah di parafrase dan dipersingkat dari Pasal 1 Resolusi Majelis Umum PBB Nomor: 53/144 tahun 1998 tentang Deklarasi tentang Hak dan Tanggung Jawab Individu, Kelompok, dan Organ Masyarakat untuk Memajukan dan Melindungi Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar yang Diakui Secara Universal (*Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups, and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedom*)

Sementara, dalam konteks hukum positif di Indonesia istilah pembela HAM tidak dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan apapun dan hanya dapat ditemui di literatur milik Komisi Nasional Hak Asasi Manusia "Standar Norma dan Pengaturan Nomor 6 Tahun 2021 tentang Pembela Hak Asasi Manusia" (SNP 6/2021).[2] Menurut SNP 6/2021 pembela HAM adalah Setiap orang, baik secara individu, berkelompok, maupun organisasi, berhak untuk berpartisipasi dalam pemenuhan, pelindungan, dan penghormatan HAM. Hak untuk berpartisipasi ini memberikan ruang bagi masyarakat untuk membantu Negara, terutama Pemerintah, menjalankan kewajibannya dalam menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM. Individu, kelompok, atau organisasi yang berperan dalam upaya penghormatan, pelindungan, dan pemenuhan HAM.[3]

Berdasarkan definisi pembela HAM menurut SNP 6/2021, maka setiap orang yang berpartisipasi dalam pemenuhan, pelindungan, dan penghormatan HAM dalam hal ini pada sektor lingkungan hidup merupakan bagian dari seorang pembela HAM. Sejalan dengan hal tersebut, maka penelitian ini akan mengkhususkan objek pembahasan terhadap pembela HAM yang fokus dalam sektor lingkungan hidup. Meskipun, norma secara umum (*lex generalis*) yang mengatur mengenai pembela HAM tidak ditemukan tetapi, terdapat norma dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Dalam Pasal 67 UU PPLH disebutkan bahwa "Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup". Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pembela HAM yang sedang melakukan kerja-kerja pembelaan HAM untuk

2 Moch Choirul Rizal, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia Perspektif Teori Alasan Penghapus Pidana," *Arena Hukum* 16, no. 1 (April 27, 2023): 19, https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2023.01601.2.

3 Komnas HAM, *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 6 Tentang Pembela Hak Asasi Manusia* (Jakarta Pusat: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2021), 1.

isu-isu lingkungan hidup termasuk dalam unsur subjektif 'setiap orang' menurut Pasal 67 UU PPLH.[4]

Apabila pembela HAM sudah termasuk subjek hukum dalam Pasal 67 UU PPLH, maka kondisi pembela HAM atas lingkungan hidup menurut UU PPLH memiliki kedudukan khusus sendiri. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 66 UU PPLH bahwa pembela HAM atas lingkungan hidup tidaklah dapat dituntut secara pidana atau pun digugat secara perdata. Namun, pada kenyataannya pembela HAM atas lingkungan hidup kerap mengalami penangkapan bahkan, sampai pada kekerasan dan diskriminasi. Sebagaimana data yang disajikan oleh ELSAM pada tahun 2021, penangkapan terhadap pembela HAM menyentuh angka 12, pemerkaraan hukum sebanyak 3 kasus, serangan fisik sebanyak 10 kasus, dan pembunuhan sebanyak 1 kasus.[5] Sumber lain bahkan menyebutkan angka kasus kekerasan dan diskriminasi terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup sebanyak 18 kasus.[6]

Berdasarkan uraian dan kondisi objektif di atas, maka peneliti dapat memberikan beberapa catatan. *Pertama,* masih terdapat kekosongan hukum mengenai norma umum (*lex generalis*) berupa ketiadaan norma yang membahas tentang pembela HAM dan norma secara khusus (*lex specialis*) tentang pembela HAM atas lingkungan hidup.[7] Oleh karena itu, perumusan yang terpaksa, bersifat umum, kurang tegas dan terinci

4 Ditafsirkan secara tata bahasa berdasarkan metode interpretasi hukum. Enju Juanda, "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 4, no. 2 (2017): 162.

5 Muhammad Azka Fahriza, Sueb Zakaria, and Villarian Burhan, "Tinjauan Situasi Pembela HAM Atas Lingkungan," Caturwulan September-Desember 2021 (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, January 3, 2022), 7.

6 FORUM-ASIA and KontraS, "Analisa Bersama Tentang Situasi Pembela Hak Asasi Manusia: Januari 2021-Juni 2022" (Jakarta Pusat: Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM- ASIA) dan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), September 2021), 7, https://kontras.org/wp-content/uploads/2021/09/Analisa-HRD-Regional-SituasiAsia-dan-Indonesia.pdf.

7 Firdaus Firdaus, "Pembela Hak Asasi Manusia Pada Isu Sumber Daya Alam Di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur," *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 102.

akan mengandung bahaya, bahwa ketentuan pidana yang perumusannya umum itu akan dapat menghilangkan makna asas legalitas.[8] *Kedua,* kekerasan dan diskriminasi yang dialami oleh pembela HAM atas lingkungan hidup perlu ditelaah apakah eksistensi norma yang merinci tentang mekanisme, bentuk, dan tata cara perlindungan hukumnya itu ada atau tidak.

Lebih lanjut dan spesifik, penelitian ini mengangkat dua isu utama. Pertama, perlindungan hukum terhadap pembela ham atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi di Indonesia. Pada bagian pertama ini uraian akan dijelaskan secara umum mengenai kondisi pembela HAM atas lingkungan hidup, dan hak serta perlindungan hukum yang seharusnya didapatkan oleh pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi. Kedua, formulasi kebijakan rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi di Indonesia. Bagian kedua ini merupakan puncak dari penelitian ini yang akan memberikan konsep dan gagasan formulasi kebijakan rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi di Indonesia.

Sebagaimana pemaparan isu dan yang melatarbelakangi tulisan ini, maka setidaknya terdapat dua unsur yang membedakan tulisan ini dengan penelitian terdahulu. *Pertama,* melalui penelusuran kepustakaan di Google Scholar dan *search engine* lainnya tidak ditemukan judul atau bahasan serupa yang berkaitan dengan 'Formulasi Kebijakan Rehabilitasi Sosial Pembela HAM Lingkungan yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi'. *Kedua,* penelitian sebelumnya yang ditemukan menggunakan teori, konsep, dan gagasan yang berbeda dari penelitian ini. Seperti tulisannya Choirul Rizal, yang menggunakan teori alasan peng-

8 Mardjono Reksodiputro, "Perkembangan Delik-Delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi" (Simposium BPHN, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1980), 39; Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan & Kebijaksanaan Lingkungan Nasional* (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), 342.

hapusan pidana sebagai landasan konsep perlindungan hukum terhadap pembela HAM.[9] Selain itu, tulisan milik Lidya Nelisa menggunakan konsep Anti-*Strategic Litigation Against Public Participation* (Anti-SLAPP) sebagai landasan dalam perlindungan hukum terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup.[10] Oleh karena itu, tulisan ini menawarkan nilai dan kebaruan yang berbeda dengan tulisan sebelumnya berupa rehabilitasi sosial sebagai konsep perlindungan hukum terhadap pembela HAM yang mengalami kekerasan dan diskriminasi.

PEMBAHASAN

1. Perlindungan Hukum Terhadap Pembela HAM atas Lingkungan Hidup yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi di Indonesia

a. Kondisi Pembela HAM atas Lingkungan Hidup yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi di Indonesia

Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi HAM memiliki banyak kasus yang menimpa para pembela HAM. Dengan terjadinya kasus tersebut menyimpulkan bahwa kekerasan yang menimpa pembela HAM memiliki tujuan untuk melakukan penghambatan dan mematikan aktivitas dari pembela HAM. Hambatan, kekerasan dan ancaman yang ada dan harus dihadapi oleh Pembela HAM ini dalam melakukan tugasnya khususnya dalam aktivitas sektor lingkungan hidup. Pembela HAM di Indonesia dapat dilakukan oleh seorang laki-laki maupun perempuan. Namun, fakta yang terjadi bahwa kekerasan dan kerentanan atas pembela HAM yang dihadapi oleh laki-laki maupun perempuan secara umum memiliki kesamaan dan tidak sedikit juga kekerasan yang hanya dihadapi oleh perempuan dalam melakukan aktivitas pembela

9 Rizal, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia Perspektif Teori Alasan Penghapus Pidana," 18.

10 Lidya Nelisa, "Urgensi Penguatan Ketentuan Prosedural Anti-SLAPP Di Indonesia Untuk Melindungi Pembela HAM Lingkungan Dari Serangan Litigasi," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 8, no. 1 (2021): 118, https://doi.org/10.38011/jhli.v8i1.373.

HAM. Berikut ini merupakan identifikasi atas kekerasan yang dialami oleh laki-laki dan perempuan pembela HAM (Tabel 1).[11]

Tabel 1. Jenis kerentanan dan kekerasan yang dihadapi Pembela HAM di Indonesia

No.	Kerentanan & Kekerasan umum yang dihadapi pembela HAM laki-laki dan perempuan	Kerentanan & Kekerasan khusus yang dihadapi pembela HAM perempuan
1.	Sewenang-wenang melakukan penangkapan dan penahanan	Pemerkosaan
2.	Kriminalisasi/terkena tuduhan/menjadi tersangka	Penyiksaan seksual
3.	Penganiayaan dan penyiksaan	Teror secara seksual
4.	Penghilangan dan penculikan	Pelecehan seksual
5.	Pembunuhan serta berisiko kehilangan nyawa	Stigmatisasi seksual
6.	Penyerbuan, penyerangan dan perusakan	Serangan pada peran sebagai ibu, istri dan anak
7.	Pencemaran atas nama baik	Pengikisan kredibilitas dan status perkawinan
8.	Penghancuran sumber kehidupan	Pengucilan dan penolakan atas dasar moralitas, agama, adat, budaya dan nama baik keluarga
9.	Stigmatisasi	Diskriminasi kapasitas dan isu terhadap perempuan
10.	Intimidasi, teror dan ancaman	Eksploitasi identitas perempuan

Perempuan sebagai pembela HAM di Indonesia jauh lebih sering mengalami kerentanan sebab aktivitas mereka dianggap sebagai hal yang tidak sesuai dengan budaya dan norma agama atau sosial sebagai perempuan dan peran perempuan di masyarakat tertentu. Selain perempuan mengalami pelanggaran HAM karena pekerjaannya sebagai pembela HAM tapi juga karena gender dan pekerjaan yang mereka lakukan itu bertentangan dengan stereotip masyarakat. Ciri khas dari pelecehan

11 Rahayu Rahayu, "Urgensi Perlindungan Hukum Bagi Pembela Hak Asasi Manusia (Human Rights Defender) Di Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 39, no. 2 (2010): 91.

dan tekanan yang dihadapi mereka sebagai pembela HAM berbasis pada gender sebab sering diakibatkan dengan adanya ketimpangan gender. Namun jika melihat dari Tabel 1 di atas laki-laki juga memiliki potensi untuk didiskriminasi hanya karena mereka merupakan pembela HAM. Tanpa membedakan jenis kelamin antar pembela HAM hal ini jelas sebuah hal yang tidak seharusnya terjadi karena semua Pembela HAM harus memiliki hak yang sama sebagai manusia yang memperjuangkan pembela HAM yang telah dilanggar.

Kondisi pembela HAM dengan demikian sangat sensitif di Indonesia, walaupun pembela HAM memiliki jaminan dari hukum Indonesia, melalui Pasal 101 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang menyatakan bahwa setiap orang, kelompok, organisasi politik atau pun organisasi kemasyarakatan lainnya memiliki hak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan dan pemajuan dari hak asasi manusia. Hingga saat ini perlindungan terhadap pembela HAM ini belum sepenuhnya dilakukan secara menyeluruh, walaupun sudah ada UU HAM dan beberapa peraturan sektoral lainnya. Sejalan dengan hal tersebut kenyataannya keadaan yang terjadi bertolak belakang dengan peraturan yang ada, walaupun peraturan tersebut menyatakan bahwa pembela HAM dilindungi oleh hukum yang terjadi setiap tahunnya terjadi kasus peningkatan serangan kepada pembela HAM.

Masuk ke dalam pembahasan yang lebih spesifik terkait dengan pembela HAM, kejadian kekerasan terhadap pembela HAM bertahun-tahun terjadi dan posisi tertinggi dihadapi oleh pembela HAM atas lingkungan hidup di Indonesia. Sejatinya sektor-sektor pembela HAM terbagi atas beberapa kategori, yaitu pada isu Lingkungan Hidup, Politik, Ekonomi hingga Sosial Budaya. Menurut berbagai sumber data kekerasan terhadap para pembela HAM atas permasalahan lingkungan hiduplah yang menjadi titik paling perlu diperhatikan. Hak Asasi Manusia memiliki hak atas lingkungan hidup yang telah ditegaskan dan diatur dalam Pasal 28 H ayat 1 Konstitusi Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik,

sehat, serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan. Kemudian peraturan tersebut lebih ditegaskan kembali ke dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) yang menyatakan bahwa Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.[12]

Peraturan mengenai hak atas lingkungan hidup tersebut menandakan bahwa setiap manusia berhak atas lingkungannya, dan jika hak tersebut dilanggar maka terjadilah pelanggaran hak atas lingkungan hidupnya. Maka, para pembela HAM atas lingkungan hidup akan bergerak untuk mewujudkan kembali yang menjadi haknya yaitu atas lingkungan hidup yang sehat dan baik dengan melakukan kegiatan yang sesuai dengan aturan hukum, namun yang terjadi adalah timbul kekerasan dan ancaman untuk pembela HAM atas lingkungan hidup yang terus menerus berlangsung karena dianggap sebagai wujud dari perlawanan atas kebijakan negara. Faktanya, terjadi tingginya kasus pembela HAM pada sektor lingkungan yang sangat sering menghadapi ancaman keamanan. Berikut ini merupakan hasil dari data dari tahun ke tahun kondisi pembela HAM atas lingkungan hidup di Indonesia yang mengalami kekerasan hingga diskriminasi. Pemantauan atas hal ini dilakukan oleh sebuah Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) (Tabel 2).[13]

Terhitung pada tahun 2020 Indonesia mengalami wabah pandemi Covid-19 dan hal ini juga berpengaruh terhadap kerja pembela HAM atas lingkungan hidup di Indonesia. ELSAM memberikan catatan mengenai data kekerasan dan ancaman terhadap pembela HAM, sepanjang tahun 2020 terjadi peningkatan kasus di setiap Caturwulan. Caturwulan pertama terdapat 22 kasus dan bertambah menjadi 28 kasus di caturwulan kedua. Periode tindakan juga bertambah bermula

12 "Panduan Perlindungan Pembela HAM Lingkungan–Yayasan Tifa," 19 Oktober 2021, 10, https://www.tifafoundation.id/buku/panduan-perlindungan-pembela-ham-lingkungan/.

13 Moch Choirul Rizal, "Perlindungan Hukum Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia Perspektif Teori Alasan Penghapus Pidana," *Arena Hukum* 16, no. 1 (2023): 25–28.

dari 29 tindakan menjadi 32 tindakan. Selama caturwulan kedua ini terdapat penambahan wilayah baru atas lokasi penyerangan pembela HAM atas lingkungan hidup, yaitu Lampung, Kalimantan Utara, Jawa Tengah, Maluku Utara dan Papua. Jika melihat dari jenis pelaku atas kekerasan pembela HAM maka perbandingan antara caturwulan per-

Tabel 2. Data Kasus Kekerasan dan Ancaman Kekerasan DI Indonesia dari Tahun 2017-2019

Waktu/ Tahun	Hasil Pemetaan	Keterangan
2017 – 2018	Profil Korban	Korban kasus kekerasan dan ancaman yang terjadi pada pembela HAM atas lingkungan hidup berjumlah 254 korban dengan pembagian sebagai berikut: • Korban individu : 175 orang setara dengan (70%) yang memiliki berbagai pekerjaan seperti petani, mahasiswa, nelayan, aktivis, wartawan, akademisi serta perangkat desa. • Korban Berkeluarga : 71 keluarga setara dengan (28%) kehilangan tempat tinggal dan diusir dari ruang hidupnya • Pembagian Korban dengan berjenis kelamin laki-laki sebanyak 80 orang setara dengan (46%), 10 orang berkelamin perempuan atau setara dengan (10%) dan 78 orang (44%) tidak diketahui identitasnya.
	Sebaran Wilayah	Kasus kekerasan dan ancaman kekerasan ini paling banyak terjadi di wilayah Sumatera Barat. Kemudian Sumatera Utara dengan 5 kasus, D.I. Yogyakarta dengan 4 kasus, D.I. Aceh, Jambi dan Kalimantan Barat masing-masing 1 kasus.
	Pelaku	Polisi merupakan pelaku yang sering melakukan tindak kekerasan dan ancaman kekerasan yaitu terdapat 25 dari 36 kasus terjadi. Kemudian di posisi kedua ditempatkan oleh Satpol PP dan TNI masing-masing terlibat dalam 4 kasus kekerasan dan ancaman kekerasan.
	Jenis kekerasan	Berikut ini tindak kekerasan atau ancaman kekerasan yang dilakukan: • Kasus penembakan sejumlah 20 (dua puluh) kasus; • Kasus pelanggaran terhadap hak atas kebebasan sejumlah 19 (sembilan belas) kasus; • Tindakan perampasan lahan berskala besar yang menjadi pelanggaran hak untuk berpindah dan hak untuk bertempat tinggal sejumlah 5 (lima) kasus; • Pelanggaran hak untuk hidup sebanyak 2 kasus; • Pelanggaran hak atas adat sejumlah 7 (tujuh) kelompok masyarakat adat dan 58 (lima puluh delapan) anggota masyarakat adat; • Kekerasan dan ancaman terhadap pembela HAM perempuan sejumlah 17 (tujuh belas) kasus; • Dan tindakan intimidasi sejumlah 7 (tujuh) kasus

2019	Profil Korban	Korban kasus kekerasan dan ancaman yang terjadi pada pembela HAM atas lingkungan hidup berjumlah 177 korban dengan pembagian sebagai berikut: • Korban individu : 127 Korban memiliki berbagai macam pekerjaan, diantaranya petani, masyarakat adat, anak-anak dan mahasiswa, aktivis, akademisi, dan kepala desa. • Kelompok Pembela HAM : 50 orang • Pembagian korban berdasarkan jenis kelamin yaitu laki-laki sebanyak (34%), perempuan 6 orang atau (5%) dan identitas gender tidak diketahui sebanyak 78 orang atau (61%)
	Sebaran Wilayah	Kasus ini terjadi di 14 Provinsi di Indonesia, wilayah yang menjadi kasus paling banyak terjadi di Sumatera Utara dengan 7 kasus. Sisanya terjadi di wilayah D.I. Aceh 4 kasus, Jawa Barat 3 kasus, Jawa tengah dan Sulawesi masing-masing 2 kasus, dan di 9 provinsi lainnya masing-masing 1 kasus.
	Pelaku	Pelaku ini terbagi menjadi dua kategori yaitu actor negara dan bukan negara. Dengan berikut jumlah pembagiannya: • Aktor negara terbanyak yaitu oleh anggota polisi, kemudian TNI, Satpol PP dan pejabat negara lainnya. • Ancora bukan negara terbanyak dilakukan oleh perusahaan, disusul dengan angora internal komunitas adat dan keamanan perusahaan dan komunitas warga.
	Jenis Kekerasan	Di tahun 2019 ini terdapat 8 jenis kekerasan dan ancaman kekerasan yang terjadi yaitu • Penangkapan 63 kasus setara (54%); • Serangan fisik sebanyak 24 kasus setara (29%); • Kasus Intimidasi sejumlah 22 kasus setara (19%); • Perusakan 3 kasus setara (2%); • Penahanan 2 kasus setara (2%); • Perampasan tanah 2 kasus setara (2%); • Dan pembunuhan 1 kasus setara (1%).

tama dengan kedua mengalami penurunan jumlah dari 58 aktor menjadi 46 aktor dengan jenis aktor negara, sementara aktor bukan negara tetap mengalami kenaikan dari 16 aktor menjadi 19 aktor. Ancaman terbaru yang muncul di tahun 2020 ini dengan menggunakan teknologi digital. Dan hal terpenting yang harus digaris bawahi pada tahun 2020 ini adanya pengesahan RUU Cipta kerja pada 5 Oktober 2020 dan RUU Minerba yang menjadikan pembela HAM atas lingkungan hidup pada satu kondisi yang berujung kerentanan.

Pembela HAM atas lingkungan hidup di tahun 2021 mengalami masa paling suram karena melakukan protes besar menolak adanya Undang-Undang Cipta Kerja. Berikut ini perbandingan jumlah tindak-

Tabel 3. Data Perbandingan Per-Caturwulan Tahun 2021

Kategori	Caturwulan 1	Caturwulan 2	Caturwulan 3
Kasus	10	6	17
Tindakan	18	10	24
Korban Individu	70	21	75
Korban Kelompok	2	2	11
Aktor Negara	10	4	17
Aktor bukan Negara	7	4	9

an, korban dan aktor di setiap Caturwulan tahun 2021 mengutip dari data ELSAM (Tabel 3).[14]

Periode tahun 2021 ini mengalami tindak kekerasan dan ancaman yang beragam jenis, namun penangkapan, serangan fisik dan teror merupakan tindakan paling banyak terjadi. Selain teror, beberapa tindakan lain diantaranya: pembunuhan, penahanan, pemerkaraan hukum, peradilan yang tidak adil, perusahaan dan perampasan tanah. Aktor dari tahun ketahun masih juga sama, posisi pelaku aktor paling sering dilakukan oleh pihak polisi dan terbaru aktor yang bukan negara terdapat preman dan pemerintah yang menempatkan posisi paling banyak menyebabkan kekerasan dan ancaman kekerasan.

Data-data yang didapatkan dari laporan resmi lembaga ELSAM ini menunjukkan betapa buruknya kondisi lingkungan hidup di Indonesia, sehingga para pembela HAM melakukan pembelaan atas hak-hak yang telah dilarang oleh negara. Namun, yang terjadi tindakan serangan balik dari aparatur negara ataupun bukan negara terus bertambah setiap tahunnya. Hal ini sudah seharusnya menjadi catatan penting aparat penegak hukum dan pemerintah untuk terus melakukan perlindungan terhadap pelanggaran HAM dan pembela HAM yang terancam kekerasan. Semua terjadi sebab tidak adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum kepada pembela HAM atas adanya kerjanya dalam melakukan penghormatan, perlindungan penegakan dan pemajuan HAM di Indonesia.

14 Fahriza, Zakaria, and Burhan, "Tinjauan Situasi Pembela HAM Atas Lingkungan," 5.

b. Hak Pembela HAM atas Lingkungan Hidup yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi dalam Mendapatkan Perlindungan Hukum Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia

Pancasila memiliki dasar dan semangat guna menjunjung tinggi martabat serta hak asasi manusia yang telah tertuang jelas dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), dengan bunyi sebagai berikut: *"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang dibawa kekuasaan, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi"*. Peraturan normatif yang ada di atas secara eksplisit memberikan pemahaman dan justifikasi pengakuan terhadap adanya hak asasi manusia (HAM) sebagai dasar dari kodrati yang telah melekat pada diri manusia yang bersifat langgeng dan universal. Akibatnya, harus ada perlindungan, penghormatan dan dipertahankan, tidak boleh diabaikan, dikurangi bahkan dirampas oleh siapa pun.[15] Ironisnya, hingga saat ini kasus pelanggaran atas HAM masih saja menjadi kejadian yang terus mengalami peningkatan dan bukan hanya pelanggaran HAM, kasus atas pembela HAM dalam hal ini terkhusus pada isu lingkungan hidup juga dari tahun ketahun terus berjalan tanpa adanya perlindungan hukum yang kuat.

Pembela HAM atas lingkungan hidup sangat perlu untuk dilindungi, karena mereka melakukan beberapa tindakan mengampanyekan dan melindungi HAM dan lingkungannya memberikan pengaruh yang penting untuk keberlangsungan hidup manusia, menjaga martabat manusia dan perkembangan kehidupan masyarakat secara damai dan melindungi lingkungan yang berfungsi untuk pemenuhan pelayanan dasar sebagai kebutuhan hidup manusia. Pembela HAM atas lingkungan hidup ini memberikan energi yang positif bagi masyarakat sebagai agen

15 Dian Ferricha, "Membangun Masyarakat Sipil Kritis: Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Hak Asasi Manusia (HAM)," *Jurnal Supremasi*, 2016, 2.

perubahan.[16] Walaupun memberikan berbagai energi positif sayangnya hingga saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang perlindungan bagi pembela HAM dan lingkungannya, akan tetapi hak guna mendapat perlindungan terdapat di beberapa peraturan diantaranya: (1) Undang-Undang Nomor 39 tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM); (2) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 yang telah diubah Sebagian dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana; dan (3) Undang-Undang Nomor 31 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (UU PSK).

Kenyataannya jika isu ini terus menerus dipandang sebelah mata maka, akan berdampak buruk untuk keberlangsungan hidup, padahal lingkungan hidup menjadi hal yang paling utama bagi seluruh komponen yang ada di dalamnya termasuk juga manusia karena kondisi lingkungan hidup akan menjadi penentu keberlangsungan hidup. Hak atas lingkungan hidup tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak asasi atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Memanfaatkan lingkungan hidup menjadi salah satu cara manusia mencapai kesejahteraan hidup.[17] Tidak sedikit pihak yang menimbulkan kerugian atas lingkungan hidup dan hal ini menimbulkan permasalahan atas lingkungan hidup dalam berbagai bentuk karena terdapat pihak yang merasa hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih dan sehat tersebut dilanggar.

Aktivitas yang dilakukan oleh pembela HAM untuk memperjuangkan lingkungan hidup yang bersih dan sehat juga memiliki tujuan untuk meningkatkan kualitas kerja pemerintah dalam memajukan hak

16 "Panduan Perlindungan Pembela HAM Lingkungan – Yayasan Tifa," 12.

17 Tundjung Herning Sitabuana and Harry Setiawan, "Perlindungan Hukum Terhadap Pejuang Lingkungan Hidup Yang Dijamin Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Era Hukum-Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 19, no. 1 (2021): 145.

asasi manusia dan ancaman yang diikutinya, hal ini menunjukkan bahwa perlindungan atas pembela HAM menjadi sangatlah penting, khususnya atas permasalahan Lingkungan Hidup. Para pembela HAM berada digaris terdepan penindasan serta penganiayaan dalam aktivitas yang mempromosikan kelemahan di dalam sistem pemerintahan atau pelanggaran hak asasi manusia atas Lingkungan Hidup. Oleh sebab itu pada saat hak pembela HAM dilakukan pelanggaran maka itu berarti ancaman juga bagi kita semua.[18]

Perlindungan hukum yang melindungi para pembela HAM atas lingkungan hidup di Indonesia memang telah ada di beberapa peraturan, akan tetapi merujuk pada hak dari para pembela HAM yang sering sekali terabaikan. Padahal dalam hal ini pembela HAM atas lingkungan hidup perlu mendapatkan hak yang sama dengan yang lainnya sebagai bagian dari hak asasi manusia. Hak-hak pembela HAM yang sedikitnya telah diatur melalui hukum positif Indonesia, hak ini mengatur secara keseluruhan yang berarti pembela HAM atas lingkungan hidup juga termasuk didalamnya karena hak atas lingkungan merupakan bagian dari HAM, yaitu dalam misalnya dalam UU HAM dalam BAB VIII yang berisikan Pasal 100-103 tersebut menjelaskan bahwa, Pembela HAM merupakan sebagai bentuk partisipasi masyarakat yang memiliki hak-hak sebagai berikut:

Pertama, untuk berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia. *Kedua,* berhak untuk menyampaikan laporan atas kejadian pelanggaran hak asasi manusia kepada Komnas HAM atau lembaga lain yang berwenang dalam rangka perlindungan penegakan dan pemajuan hak asasi manusia. *Ketiga,* berhak untuk mengajukan usulan mengenai perumusan kebijakan yang berkaitan dengan hak asasi manusia kepada Komnas HAM atau lembaga lainnya.

Pembela HAM atas lingkungan hidup memiliki hak-hak dari peraturan lainnya setelah Pembela HAM mendapatkan kekerasan yang tidak diinginkan atau menjadi korban kekerasan maka UU PSK dapat di-

18 Titon Slamet Kurnia, *Reparasi (Reparation) Terhadap Korban Pelanggaran HAM Di Indonesia* (Citra Aditya Bakti, 2005).

gunakan. Peraturan ini pada dasarnya memang mengatur mengenai saksi dan korban, namun pembela HAM yang mengalami kekerasan atau bahkan diskriminasi atas pembelaan yang dilakukan maka, selanjutnya dapat dikatakan sebagai korban, sebab pengertian mengenai korban dalam peraturan ini menyatakan bahwa: *"Korban adalah orang yang mengalami penderitaan fisik, mental dan/atau kerugian ekonomi diakibatkan oleh suatu tindak pidana"*. Dengan demikian, pembela HAM yang mengalami kekerasan, ancaman hingga diskriminasi oleh oknum tertentu termasuk bagian dari suatu tindakan pidana. Ketentuan mengenai hak dari saksi dan korban diatur dalam Pasal 5 ayat (1) yang memuat hak-hak sebagai berikut:

a) Mendapatkan perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga serta harta bendanya, kemudian bebas dari ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan datang hingga telah diberikan;
b) Keikutsertaan dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan;
c) Tidak tertekan saat memberikan keterangan;
d) Mendapatkan penerjemah;
e) Terbebas dari pernyataan yang menjerat;
f) Mendapat informasi tentang perkembangan kasusnya;
g) Mendapatkan informasi tentang putusan pengadilan;
h) Mendapatkan informasi dalam hal terpidana dibebaskan;
i) Identitasnya akan dirahasiakan;
j) Mendapatkan identitas baru;
k) Mendapatkan tempat untuk berdiam diri sementara;
l) Mendapatkan tempat kediaman yang baru;
m) Mendapatkan pengganti biaya transportasi sesuai dengan kebutuhannya;
n) Mendapatkan nasihat hukum;
o) Mendapatkan bantuan untuk biaya hidup sementara sampai pada batas waktu perlindungan atas dirinya berakhir; dan/atau
p) Mendapatkan pendampingan.

Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) melanjutkan dari ayat (1) di atas menyatakan bahwa hak yang telah diatur serta diberikan bagi saksi dan korban berlaku bagi tindak pidana dalam kasus tertentu sesuai dengan keputusan LPSK dan kemudian dalam penjelasan dijelaskan yang dimaksud tindak pidana dalam kasus tertentu itu salah satunya posisi korban yang dihadapkan pada situasi yang sangat membahayakan jiwanya. Dalam hal ini sangat sesuai dengan situasi yang sering dihadapi oleh pembela HAM atas lingkungan hidup yang sering berada pada posisi terancam atas kekerasan, diskriminasi bahkan teror dan pembunuhan yang dilakukan oleh oknum-oknum baik aparat negara maupun aparat bukan negara.

Negara memiliki kewajiban untuk melindungi dan menghormati hak setiap orang sebagai pembela HAM dan melindungi, menghormati hak yang melekat dan diperlukan dalam menjalankan aktivitas sebagai pembela HAM khususnya pada isu lingkungan hidup yang telah diatur dalam Undang-Undang. Hak-hak yang seharusnya didapatkan oleh pembela HAM sering sekali dibatasi dan dihilangkan sehingga berujung pada proses atas perlindungan dan kemajuan HAM ini terhambat dan terhenti. Hak yang paling sering dihilangkan bagi pembela HAM yaitu hak atas informasi, kemerdekaan berserikat, berekspresi, melakukan pertemuan umum, bergerak dan berpartisipasi dalam pemerintah. Adanya berbagai peraturan yang memuat hak bagi para pembela HAM menunjukan bahwa pembela HAM memiliki hak yang telah diatur oleh peraturan Perundang-undangan, maka pihak mana pun harus terus melakukan pemenuhan hak kepada pembela HAM khususnya dalam hal ini Pembela HAM atas lingkungan hidup yang terus mengalami pertambahan kasus. Hak para pembela HAM merupakan juga hak asasi manusia, jika dilanggar maka hak asasi manusianya tidak terpenuhi lagi dan siapa pun yang melakukan hal tersebut sudah sebaiknya dihukum sesuai dengan peraturan yang berlaku.

2. Formulasi Kebijakan Rehabilitasi Sosial terhadap Pembela HAM atas Lingkungan Hidup yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi di Indonesia

a. Urgensi Perlunya Formulasi Kebijakan Rehabilitasi Sosial terhadap Pembela HAM atas Lingkungan Hidup yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi di Indonesia

Urgensi diperlukannya formulasi pemberian rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi dilandasi oleh salah satu fokus utama perlindungan HAM menurut *Human Rights Support Facilities* (HRSF) yaitu, perlindungan hukum yang berkaitan dengan pemberian dukungan terhadap pembela HAM saat melakukan advokasi pembelaan.[19] Dengan begitu, sudah sepatutnya pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi patut diberikan perlindungan hukum guna memberikan dukungan terhadap kerja-kerja pembelaannya.[20] Dalam hal ini dukungan yang diuraikan akan terfokus pada pemberian rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi. Oleh karena itu, terdapat beberapa urgensi diperlukannya formulasi kebijakan pemberian rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi di Indonesia.

Pertama, pengaturan norma pembela HAM atas lingkungan hidup dan pengaturan pemberian rehabilitasi sosial yang bersifat umum. Pengaturan mengenai apa yang dimaksud dengan pembela HAM atas lingkungan hidup dapat ditelaah melalui Pasal 66 dan 67 UU PPLH. Baik Pasal 66 dan Pasal 67 UU PPLH dapat dijadikan sebagai dasar hukum mengenai apa itu pembela HAM atas lingkungan hidup. Na-

19 Human Rights Support Facilities, *Prospek Perlindungan Pembela HAM Dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Human Rights Support Facilities, 2020), 11.

20 Luis Enrique Eguren Fernández and Champa Patel, "Towards Developing a Critical and Ethical Approach For Better Recognising and Protecting Human Rights Defenders," *The International Journal of Human Rights* 19, no. 7 (October 3, 2015): 904, https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1075302.

mun, norma yang diatur masih sangat umum dan luas sehingga, bila menjadikan Pasal 66 dan Pasal 67 UU PPLH sebagai dasar hukum dalam mendefinisikan apa itu pembela HAM, maka tidak ada batasan dalam memaknai apa itu pembela HAM atas lingkungan hidup. Maksudnya, siapa saja dapat mengklaim bahwa dirinya adalah pembela HAM atas lingkungan hidup sejauh orang itu 'memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak' sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 66 UU PPLH dan sejauh orang itu 'memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup' sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 67 UU PPLH.

Pengaturan yang bersifat umum juga terletak pada pengaturan pemberian rehabilitasi sosial beserta mekanismenya apabila pembela HAM atas lingkungan hidup mengalami kekerasan dan diskriminasi. Pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi dapat diposisikan sebagai 'korban' apabila merujuk pada Pasal 1 angka 3 UU PSK. Namun, tidak ditemukan mengenai hak untuk menerima rehabilitasi sosial kepada pembela HAM atas lingkungan hidup sebagai 'korban' dalam UU PSK dan baru dapat ditemui pengaturannya di Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (UU KS) bahwa, korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi merupakan seseorang yang diprioritaskan dalam menerima penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam bentuk rehabilitasi sosial.

Pengaturan pemberian rehabilitasi sosial dalam UU KS juga hanya bersifat umum sehingga, mengenai mekanisme, tata cara, dan pelaksanaannya tidak ditemukan dalam hukum normatif di Indonesia. Pengaturan yang bersifat umum pada pendefinisian pembela HAM atas lingkungan hidup dan pengaturan pemberian rehabilitasi sosial kepada pembela HAM atas lingkungan hidup yang bersifat umum ini pada akhirnya menimbulkan kekaburan hukum. Lebih lanjut, perumusan yang terpaksa bersifat umum, kurang tegas dan terinci akan mengandung

bahaya sehingga, dengan sendirinya menghilangkan makna asas legalitas.[21]

Kedua, penguatan kewenangan lembaga negara. Dalam konteks perlindungan hukum lewat pemberian rehabilitasi sosial kepada pembela HAM, maka setidaknya terdapat tiga lembaga negara yang berkaitan apabila terdapat pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi yaitu, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Komisi Nasional HAM Republik Indonesia (Komnas HAM), dan Kementerian Sosial (Kemensos). Dengan demikian, diperlukannya formulasi kebijakan pemberian rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi sekaligus menjadi penguatan kewenangan ketiga lembaga negara tersebut, penerapan *good practices* serta *good government governance*.[22] Secara lebih rinci, hal ini tentunya menjadi penguatan LPSK dalam menjalankan tugas perlindungan dan bantuan pada Korban;[23] penguatan Komnas HAM dalam menjalankan tugas memberikan rekomendasi mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia;[24] dan penyelenggaraan kesejahteraan sosial oleh Komensasi dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar pembela HAM atas lingkungan hidup berupa rehabilitasi sosial.[25]

Ketiga, dampak kekerasan dan diskriminasi terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup dapat berimbas kepada gangguan kejiwaan dan

21 Reksodiputro, "Perkembangan Delik-Delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi," 39; Rangkuti, *Hukum Lingkungan & Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, 342.

22 Suwari Akhmaddhian, "Asas-Asas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik Untuk Mewujudkan Good Governance," *LOGIKA: Jurnal Penelitian Universitas Kuningan* 9, no. 01 (2018): 37.

23 Pasal 12 UU PSK.

24 Pasal 89 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM).

25 Pasal 1 angka 2 UU KS.

trauma.[26] Terlebih, bila ditelisik berdasarkan data yang diperoleh dari organisasi non-pemerintahan yang telah dijelaskan sebelumnya, pelaksanaan tugas-tugas pembelaan lingkungan yang dijalankan oleh pembela HAM atas lingkungan hidup, dan pembela HAM atas lingkungan hidup yang seringkali terdiri dari kelompok-kelompok rentan, maka hal-hal ini makin menguatkan asumsi bahwa pembela HAM atas lingkungan hidup merupakan individu yang rawan terhadap kekerasan dan diskriminasi.[27] Oleh karena itu, guna proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan pembela HAM atas lingkungan hidup agar mampu kembali menjalankan fungsi sosialnya dalam masyarakat dan melaksanakan kembali tugas-tugas pembelaan atas lingkungan diperlukan formulasi pemberian rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi.[28]

Keempat, formulasi merupakan hal paling mendasar dari sistem politik hukum pidana. Hal ini tentu mengacu pada pengaplikasian kebijakan penal yang dilakukan melalui tiga cara yaitu, cara formulasi, aplikasi, dan eksekusi.[29] Sebelum, pemberian rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi dapat diimplementasikan dengan baik, maka perlu berangkat dari hal yang paling mendasar terlebih dahulu yaitu, formulasi (pembentukan). Cara formulasi sekaligus bertugas sebagai tahapan dalam menyesuaikan dengan keadaan dan kepentingan masyarakat

26 KontraS, "Tidak Ada Perlindungan HAM Untuk Pembela Hak Asasi Manusia Di Indonesia," Naskah Kajian Kondisi Pembela HAM di Indonesia (Jakarta Pusat: Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan, 2018), 23.

27 Arnim Scheidel et al., "Environmental Conflicts And Defenders: A Global Overview," *Global Environmental Change* 63 (2020): 2; Fahriza, Zakaria, and Burhan, "Tinjauan Situasi Pembela HAM Atas Lingkungan," 7; Kate Hallam, "Environmental Defenders: Murdered, Missing and at Risk," *Socialist Lawyer*, no. 75 (2017): 42, https://doi.org/10.13169/socialistlawyer.75.0040.

28 Trish Glazebrook and Emmanuela Opoku, "Defending the Defenders: Environmental Protectors, Climate Change and Human Rights," *Ethics and the Environment* 23, no. 2 (2018): 91, https://doi.org/10.2979/ethicsenviro.23.2.05.

29 Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (Russell Sage Foundation, 1975), 1–24.

dengan hasil berupa peraturan hukum yang baru.[30] Oleh karena itu, pemberian rehabilitasi sosial tidak dapat berjalan dengan baik pada tingkat aplikasi dan eksekusi bila tidak ada formulasi terlebih dahulu.

b. Formulasi Kebijakan Rehabilitasi Sosial terhadap Pembela HAM atas Lingkungan Hidup yang Mengalami Kekerasan dan Diskriminasi di Indonesia

Rencana formulasi kebijakan rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi di Indonesia akan terbagi menjadi dua rencana yaitu, rencana praktis dan rencana strategis. Rencana strategis dapat dimulai dari tahapan paling mendasar yaitu, memasukkannya ke dalam Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Tahun 2025 – 2030.[31] Hal ini tentunya berkaitan dengan RANHAM sebagai dokumen yang memuat sasaran strategis yang digunakan sebagai acuan pemerintah dalam rangka melaksanakan penghormatan, pelindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM di Indonesia.[32] Selanjutnya, rancangan RANHAM 2025 – 2030 menjadikan pembela HAM atas lingkungan hidup sebagai kelompok sasaran. Apabila pembela HAM atas lingkungan hidup sudah masuk ke dalam kelompok sasaran, maka pemerintah tinggal menyusun perangkat kebijakan seperti apa yang akan dibentuk.

Formulasi yang dapat ditawarkan oleh penulis dalam menyusun perangkat kebijakan adalah dengan membandingkan dengan kebijakan

30 Lewis A. Kornhauser, "Governance Structures, Legal Systems, And The Concept Of Law," *Chi.-Kent L. Rev.* 79 (2004): 361.

31 RANHAM merupakan salah satu politik HAM atau upaya pemerintah untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan HAM bagi setiap orang yang ada di Indonesia oleh para penyelenggara kekuasaan negara untuk menjalankan tugas mereka mengabdi kepada masyarakat dengan berorientasi pada HAM, serta dengan membangun kerja sama yang sinergis antar. Lihat Edward James Sinaga, "Optimalisasi Pelaksanaan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Pada Bidang HAM Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM DKI Jakarta," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (2017): 143.

32 Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2021 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2021 – 2025 (Perpres 53/2021).

pemberian rehabilitasi sosial kepada korban penyalahgunaan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2012 Tentang Standar Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, Dan Zat Adiktif Lainnya (Permensos 26/2012).[33] Alasan mengapa Permensos 26/2012 dijadikan sebagai rujukan hukum karena, Permensos 26/2012 merupakan satu-satunya peraturan yang ditetapkan oleh Kementerian Sosial dalam menjalankan pemberian sosial sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (PP 39/2012). Padahal dalam Pasal 6 ayat (1) PP 39/2012 disebutkan banyak subjek hukum yang berhak menerima rehabilitasi sosial tetapi, hanya eks pecandu narkotika yang memiliki kebijakan khusus sehingga, subjek hukum lainnya termasuk pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan tidak memiliki kebijakan mekanisme dan tata cara pemberian rehabilitasi sosial.[34] Mengacu pada Permensos 26/2012, maka pemerintah harus dapat membentuk suatu kebijakan yang mengatur mengenai standar rehabilitasi sosial seperti apa yang akan diberikan kepada pembela HAM atas lingkungan hidup secara khusus.[35]

Rencana formulasi lainnya juga dapat melewati rencana praktis dalam memberikan rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi di Indonesia bila rencana strategis terlalu rumit dilakukan pemerintah. Rencana praktis yang dimaksud adalah dengan membentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) antara LPSK, Komnas HAM, dan Kemensos. Dengan adanya SKB, maka instansi negara terkait tidak perlu melewati jalur

33 Perbandingan ini berbeda dengan hukum perbandingan karena, sejatinya hal ini perbandingan dengan Permensos 26/2012 merupakan perbandingan hukum yang membandingkan sebuah produk hukum yang ada dengan produk hukum lainnya. Nur Alfiyani, "Perbandingan Regulasi Ketenagakerjaan Dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan Dan Undang-Undang Cipta Kerja," *AN-NIZAM Jurnal Hukum Dan Kemasyarakatan* 14, no. 2 (2020): 128.

34 Pasal 6 ayat (1) huruf m PP 39/2012.

35 Dengan pembentukan kebijakan sebagaimana Permensos 26/2012, maka hal tersebut sejalan dengan amanat dalam Pasal 6 ayat (2) PP 39/2012.

birokrasi yang cukup panjang sebagaimana yang ada pada rencana strategis. Oleh karena itu, SKB yang mengatur pemberian rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi di Indonesia dapat diatur langkah-langkah praktis yang harus dilakukan oleh LPSK, Komnas HAM, dan Kemensos.

PENUTUP

Setiap pihak selalu memandang sebelah mata dengan adanya kegiatan yang diperjuangkan oleh para pembela HAM atas lingkungan hidup, padahal semua berhak atas hidup di lingkungan yang bersih dan sehat. Atas ketidaksesuaian diantara pembela HAM dengan beberapa pihak atas aktivitas para pembela HAM, terjadilah beberapa kejadian berupa ancaman, kekerasan, diskriminasi, terror, hingga pembunuhan terhadap pembela HAM atas lingkungan hidup karena dianggap negatif untuk kepentingan beberapa pihak tertentu. Menurut data yang dirilis oleh ELSAM setiap tahunnya kondisi pembela HAM atas lingkungan selalu mengalami peningkatan dan aktor ataupun pelakunya selalu dilakukan oleh polisi, wilayah yang mengalami kriminalisasi ini tersebar hampir diseluruh wilayah di Indonesia. Kejadian kriminalisasi yang terjadi pada pembela HAM memiliki makna bahwa hak para pembela HAM telah dilanggar dan tidak diperhatikan. Padahal pembela HAM memiliki hak yang sama dengan hak asasi manusia biasanya. Pengaturan mengenai hak pembela HAM atas lingkungan hidup telah diatur menurut hukum positif Indonesia dan haknya pun sama dengan pembela HAM lainnya, diantaranya dalam UU HAM dan UU PSK. Dengan adanya pengaturan hak tersebut maka sejatinya para aparat yang melakukan kriminalisasi dapat dihukum berdasarkan hukum yang berlaku dan hal ini bisa terjadi karena perlindungan hukum kepada pembela HAM di Indonesia masih belum terstruktur dengan peraturan khusus.

Pembela HAM atas lingkungan hidup yang sering mengalami kekerasan dan diskriminasi seperti yang telah dijelaskan diatas sebenarnya penting untuk diberikan rehabilitasi sosial sebab ini menjadi bagian dari pemberian perlindungan hukum untuk memberikan dukungan.

Jika melihat pengaturan mengenai rehabilitas sosial, semua pengaturannya masih sangat bersifat umum, memang pada praktiknya pembela HAM belum memiliki hak untuk mendapatkan rehabilitasi sosial setelah dalam aktivitasnya mengalami kekerasan dan diskriminasi yang diatur secara khusus. Hal lainnya yang paling terpenting dari adanya rehabilitas sosial bagi para pembela HAM adalah untuk menguatkan kewenangan dari 3 (tiga) lembaga negara yaitu LPSK, Komnas HAM dan Kemensos dan yang paling terpenting agar pembela HAM tidak mengalami gangguan kejiwaan dan trauma. Dengan adanya dorongan untuk mengadakan rehabilitas sosial bagi para pembela HAM maka akan memunculkan rencana praktis dan strategis.

Perlu adanya kebijakan rehabilitasi sosial bagi pembela HAM atas lingkungan hidup yang mengalami kekerasan dan diskriminasi. Secara lebih eksplisit, jaminan rehabilitasi sosial tersebut harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Rekomendasi perlunya peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan rehabilitasi sosial karena, tingginya potensi dan ancaman kekerasan yang dialami oleh pembela HAM secara umum dan pembela HAM atas lingkungan hidup. LPSK, Komnas HAM, dan Kemensos juga diharapkan mampu berperan aktif dalam menggagas kebijakan rehabilitasi sosial terhadap pembela HAM yang mengalami kekerasan dan diskriminasi. Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, maka LPSK, Komnas HAM, dan Kemensos diharapkan mampu menindaklanjuti dan mempertimbangkan gagasan yang disampaikan dalam tulisan ini.

Daftar Pustaka

Alfiyani, Nur. "Perbandingan Regulasi Ketenagakerjaan Dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan Dan Undang-Undang Cipta Kerja." *AN-NIZAM Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan* 14, no. 2 (2020): 121–139.

Chui, Wing Hong, dan Mike McConville. *Research Methods For Law*. Edinburgh: University Press Edinburgh, 2007.

Chynoweth, Paul. "Legal Research." Dalam *Advanced Research Methods in the Built Environment*. Chennai: Blackwell Publishing Ltd, 2008.

Efendi, A'an, dan Dyah Ochtorina Susanti. *Penelitian Hukum Doktrinal*. Yogyakarta: LaksBang Justitia, 2019.

Eguren Fernández, Luis Enrique, dan Champa Patel. "Towards Developing a Critical and Ethical Approach For Better Recognising and Protecting Human Rights Defenders." *The International Journal of Human Rights* 19, no. 7 (3 Oktober 2015): 896–907. https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1075302.

Fahriza, Muhammad Azka, Sueb Zakaria, and Villarian Burhan. "Tinjauan Situasi Pembela HAM Atas Lingkungan." Caturwulan September-Desember 2021. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, January 3, 2022.

Ferricha, Dian. "Membangun Masyarakat Sipil Kritis: Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Hak Asasi Manusia (HAM)." *Jurnal Supremasi*, 2016.

Firdaus, Firdaus. "Pembela Hak Asasi Manusia pada Isu Sumber Daya Alam di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur." *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 83–103.

Fitriani, Ade Irma, Rehulina Tarigan, and Ria Wierma Putri. "Pengaturan Perlindungan Pembela Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Penghilangan Paksa 13 Aktivis Pada Tahun 1998)." *Jurnal Esensi Hukum* 3, no. 1 (2021): 55–66.

FORUM-ASIA and KontraS. "Analisa Bersama Tentang Situasi Pembela Hak Asasi Manusia: Januari 2021-Juni 2022." Jakarta Pusat: Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM- ASIA) dan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), September 2021. https://kontras.org/wp-content/uploads/2021/09/Analisa-HRD-Regional-SituasiAsia-dan-Indonesia.pdf.

Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation, 1975.

Glazebrook, Trish, dan Emmanuela Opoku. "Defending the Defenders: Environmental Protectors, Climate Change and Human Rights." *Ethics and the Environment* 23, no. 2 (2018): 83–109. https://doi.org/10.2979/ethicsenviro.23.2.05.

Hallam, Kate. "Environmental Defenders: Murdered, Missing and at Risk." *Socialist Lawyer*, no. 75 (2017): 40–43. https://doi.org/10.13169/socialistlawyer.75.0040.

Hartono, Sunaryati. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.

Human Rights Support Facilities. *Prospek Perlindungan Pembela HAM Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Human Rights Support Facilities, 2020.

Juanda, Enju. "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 4, no. 2 (2017): 168–180.

Komnas HAM. *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 6 Tentang Pembela Hak Asasi Manusia*. Jakarta Pusat: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2021.

KontraS. "Tidak Ada Perlindungan HAM Untuk Pembela Hak Asasi Manusia Di Indonesia." Naskah Kajian Kondisi Pembela HAM di Indonesia. Jakarta Pusat: Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan, 2018.

Kornhauser, Lewis A. "Governance Structures, Legal Systems, And The Concept Of Law." *Chi.-Kent L. Rev.* 79 (2004): 355–381.

Kurnia, Titon Slamet. *Reparasi (Reparation) Terhadap Korban Pelanggaran HAM Di Indonesia*. Citra Aditya Bakti, 2005.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2017.

Nelisa, Lidya. "Urgensi Penguatan Ketentuan Prosedural Anti-SLAPP Di Indonesia Untuk Melindungi Pembela HAM Lingkungan Dari Serangan Litigasi." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 8, no. 1 (2021): 118–151. https://doi.org/10.38011/jhli.v8i1.373.

Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2012 Tentang Standar Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika, Psikotropika, Dan Zat Adiktif Lainnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Rahayu, Rahayu. "Urgensi Perlindungan Hukum Bagi Pembela Hak Asasi Manusia (Human Rights Defender) Di Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum* 39, no. 2 (2010): 87–95.

Rangkuti, Siti Sundari. *Hukum Lingkungan & Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press, 2020.

Reksodiputro, Mardjono. "Perkembangan Delik-Delik Khusus Dalam Masyarakat Yang Mengalami Modernisasi." Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1980.

Rizal, Moch Choirul. "Perlindungan Hukum Terhadap Pembela Hak Asasi Manusia Perspektif Teori Alasan Penghapus Pidana." *Arena Hukum* 16, no. 1 (April 27, 2023): 18–41. https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2023.01601.2.

Scheidel, Arnim, Daniela Del Bene, Juan Liu, Grettel Navas, Sara Mingorría, Federico Demaria, Sofía Avila, Brototi Roy, Irmak Ertör, and Leah Temper. "Environmental Conflicts And Defenders: A Global Overview." *Global Environmental Change* 63 (2020).

Sinaga, Edward James. "Optimalisasi Pelaksanaan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Pada Bidang HAM Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM DKI Jakarta." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 2 (2017): 141–161.

Sitabuana, Tundjung Herning, and Harry Setiawan. "Perlindungan Hukum Terhadap Pejuang Lingkungan Hidup Yang Dijamin Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Era Hukum-Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 19, no. 1 (2021).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 yang telah diubah Sebagian dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Yayasan Pusaka Bentala Rakyat. "Panduan Perlindungan Pembela HAM Lingkungan." Jakarta: TIFA Foundation dan Yayasan Pusaka Bentala Rakyat, 2021.

Belenggu Perempuan Pembela Hak Asasi Manusia

Studi Implementasi Pencegahan dan Penanganan Kasus Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi

Orin Gusta Andini
Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

PENDAHULUAN

Konstitusi Indonesia sebagai landasan dasar bernegara telah memberikan amanat kepada pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Salah satu bentuk perlindungan negara termasuk ditujukan pada perlindungan terhadap hak asasi manusia.[1] Hak atas kodrat sebagai manusia seutuhnya, rasa bebas dari ancaman, dan rasa aman bagi setiap orang merupakan hak asasi manusia, termasuk hak atas bebas dari belenggu kekerasan seksual. Untuk menghentikan masalah kekerasan seksual dan berbagai stereotipe terhadap perempuan, diperlukan aksi jangka pendek maupun jangka panjang. Kaum perempuan sendiri harus mulai memberi pesan penolakan secara tegas kepada mereka yang melakukan kekerasan dan

1 Dedy Irawan, Haris Retno Susmiyati, and Orin Gusta Andini, "Pertanggungjawaban Hukum Penyidik Terhadap Perbuatan Salah Tangkap Dalam Perspektif Hukum Pidana Dan Hak Asasi Manusia" 19 (2023): 1–10.

pelecehan agar tindakan kekerasan seksual itu berhenti.[2] Penghapusan kekerasan seksual, selain sebagai pelaksanaan atas amanat konstitusi juga merupakan komitmen dan kesadaran bersama atas penghargaan harkat dan martabat manusia. Meningkatnya kekerasan seksual yang terjadi pada ranah komunitas, termasuk perguruan tinggi secara langsung atau tidak langsung akan berdampak pada kurang optimalnya penyelenggaraan Tridharma Perguruan Tinggi yang berakibat pada menurunnya kualitas pendidikan tinggi.[3]

Merujuk dari Catatan Tahunan Komisi Nasional Perempuan Republik Indonesia (Selanjutnya ditulis Komnas Perempuan)[4], dari interval tahun 2015 hingga 2020, kekerasan berbasis gender terjadi di semua jenjang pendidikan, mulai dari pendidikan usia dini sampai dengan pendidikan tinggi. Dari total kasus yang diadukan, universitas menempati urutan pertama dengan persentase sebesar 27 persen dengan jenis kekerasan yang paling banyak adalah kekerasan seksual. Survei lain yang dilakukan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Selanjutnya ditulis Kemendikbudristek) pada tahun 2020 menemukan bahwa sejumlah 77% dosen menyatakan bahwa kekerasan seksual pernah terjadi di perguruan tinggi, serta 63% dari mereka memilih untuk tidak melaporkan kasus yang diketahuinya kepada pihak perguruan tinggi.[5] Situasi dan kondisi yang demikian disebabkan oleh paradigma berpikir yang keliru oleh entitas lembaga perguruan tinggi itu sendiri yang selama ini beranggapan bahwa kekerasan seksual merupakan aib yang harus ditutupi oleh perguruan tinggi karena berkaitan erat dengan nama baik dan reputasi perguruan tinggi. Sebab lainnya

2 Mansour Fakih, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*, 15th ed. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).

3 Kemendikbudristek, "Pencegahan Dan Penanganan Kekerasan Seksual Di Perguruan Tinggi," 5 Jdih.Kemdikbud.Go.Id § (2021).

4 Komnas Perempuan, "Lembar Fakta Dan Poin Kunci Catahu Komnas Perempuan Tahun 2020," *Komnas Perempuan*, vol. 14 (Jakarta, 2021), https://openparliament.id/wp-content/uploads/2021/10/Lembar-Fakta-dan-Poin-Kunci.pdf.

5 Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, "Merdeka Belajar Episode 14: Kampus Merdeka Dari Kekerasan Seksual" (Indonesia: KEMENDIKBUD RI, 2022), https://www.youtube.com/watch?v=-GT-3gF75l8.

adalah ketiadaan sistem perlindungan hukum atau *whistleblowing system* bagi pelapor maupun saksi, hingga ketidakjelasan prosedur penanganan kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi.

Perjuangan mewujudkan kampus sebagai lingkungan yang aman dan bebas dari kekerasan seksual melalui proses panjang. Berbagai pihak dengan beragam cara mencoba berkolaborasi untuk terus menggaungkan suara korban, termasuk pendamping korban, menuntut keadilan dan tindakan tegas atas kekerasan seksual agar tidak terus mengalami keberulangan dan meluas. Lahirnya Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual (Selanjutnya ditulis Permen PPKS) pada 3 September 2021 merupakan sebuah langkah progresif yang menjadi babak baru bagi perjuangan melawan kekerasan seksual dan mewujudkan kesetaraan, termasuk bagi perempuan pembela HAM di perguruan tinggi yang dilembagakan melalui dibentuknya Satuan Tugas Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual (Selanjutnya ditulis Satgas PPKS). Upaya ini patut diapresiasi karena dalam memperjuangkan hak asasi manusia, terutama yang berkaitan dengan perempuan dapat dilakukan melalui aksi jangka panjang melalui upaya program aksi yang melibatkan kaum perempuan agar mereka mampu membatasi masalahnya sendiri.[6] Permen PPKS diharapkan dapat menjadi tonggak harapan dalam melakukan pencegahan dan penanganan kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi selama ini.

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi RI menyatakan bahwa hingga saat ini 49 Perguruan Tinggi Negeri Vokasi dan 76 Perguruan Tinggi Negeri Akademik telah membentuk Satgas PPKS di Perguruan Tinggi.[7] Meskipun demikian, pada kenyataannya, jumlah tersebut masih sedikit dibandingkan dengan total perguruan tinggi di Indonesia yang berjumlah lebih dari tiga ribu. Banyaknya jumlah perguruan tinggi yang belum mengimplementasikan amanat

6 Fakih, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*.

7 Perempuan Mahardika and Satgas PPKS, Konsolidasi Nasional Mendukung Kerja Satgas PPKS Kampus (2023).

Permen PPKS berupa pembentukan Satgas PPKS masih harus dibuntuti dengan implementasi pencegahan dan penanganan kekerasan seksual di perguruan tinggi nyatanya juga mengalami dinamika tersendiri. Oleh karena itu, artikel ini bertujuan untuk merefleksikan tantangan dan hambatan dalam mengimplementasikan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Riset dan Teknologi Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual serta memformulasikan jalan keluar dari belenggu perempuan pembela hak asasi manusia di perguruan tinggi.

PEMBAHASAN

1. Mencatat Pengalaman Perempuan Pembela HAM Pasca Dua Tahun Berlakunya Permen PPKS: Sebuah Preseden Buruk

Pendidikan tinggi dilakukan melalui interaksi sosial yang didasarkan pada prinsip kesetaraan yang menjunjung tinggi nilai-nilai non-diskriminatif yang bertujuan untuk mewujudkan budaya akademik yang sesuai dengan asas pendidikan tinggi. Untuk mencapai tujuan pendidikan tinggi, seluruh sivitas akademika berkewajiban untuk menghormati hak asasi manusia secara umum,[8] khususnya perempuan, kelompok disabilitas, dan kelompok rentan lainnya. Berbagai catatan pengalaman perempuan pembela HAM di perguruan tinggi[9] pasca dua tahun implementasi Permen PPKS menunjukkan bahwa meskipun Permen PPKS dan UU TPKS telah ada, namun penanganan kasus kekerasan seksual masih mengalami hambatan yang relatif sama, defamasi, ancaman, serta

8 Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak, "USUT TUNTAS KEKERASAN SEKSUAL DI LINGKUNGAN KAMPUS," Kemenpppa.go.id, 2022, https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/4418/usut-tuntas-kekerasan-seksual-di-lingkungan-kampus.

9 Sketsa Unmul, "Hadiri Konsolidasi Nasional, Satgas PPKS Unmul Bertukar Pengalaman Dengan Kawan Lintas Kota - Sketsa Universitas Mulawarman," SKETSA UNMUL, 2023, https://www.sketsaunmul.co/berita-kampus/hadiri-konsolidasi-nasional-satgas-ppks-unmul-bertukar-pengalaman-dengan-kawan-lintas-kota/baca.

intimidasi baik terhadap korban maupun pendamping kekerasan seksual di perguruan tinggi. Penanganan kasus kekerasan seksual selain memerlukan dasar hukum atas kualifikasi perbuatan sebagai rujukan suatu peristiwa hukum, juga perlu mengadopsi prinsip independen dalam penyelesaian kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi. Prinsip independen dalam Permen PPKS dimanifestasikan dengan dibentuknya Satgas PPKS sebagai perpanjangan tangan perguruan tinggi untuk melaksanakan isi Permen PPKS. Sayangnya, meskipun telah menjunjung prinsip independen, implementasi penanganan kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi masih memiliki catatan pengalaman yang kurang baik.

Pasca dua tahun implementasi Permen PPKS di perguruan tinggi, nyatanya jaminan atas hak korban dan Satgas PPKS yang merupakan pendamping kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi masih merupakan pekerjaan yang amat rentan dan mengandung banyak risiko. Kerentanan dan risiko yang dimaksud berupa adanya pelaporan dari pelaku atas dasar pencemaran nama baik atau defamasi, ancaman, hingga berbagai jenis intimidasi lainnya yang ditujukan kepada korban maupun pendamping kekerasan seksual yang merupakan pembela ham yang didominasi perempuan di perguruan tinggi. Payung hukum kekerasan seksual diperkuat dengan lahirnya UU TPKS sebagai pedoman penanganan kasus kekerasan seksual. Dalam konteks ini, perlu dipahami bahwa meskipun Permen PPKS merupakan peraturan hukum yang mengatur penjatuhan sanksi administrasi, namun bukan berarti penjatuhan sanksi administrasi akan menghapuskan proses penegakan hukum pidana.[10] Dalam hal dan keadaan tertentu, kepentingan hukum pidana dan administrasi tidak dapat saling mengenyampingkan.

Sebagai pedoman pelaksanaan penghapusan kekerasan seksual dalam rangka melakukan pencegahan dan penanganan kasus kekerasan

10 Gusta Orin Andini, Fitrah Marinda, and Khulaifi Hamdani, "Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil Negara," *Jurnal Al-Qadau Peradilan Dan Hukum Keluarga Islam* 9, no. 1 (2022): 65, https://doi.org/https://doi.org/10.24252/al-qadau.v9i1.29188.

seksual di perguruan tinggi, kehadiran Permen PPKS diharapkan mampu mengatasi berbagai kendala yang dihadapi perguruan tinggi. Permen PPKS telah memuat substansi yang cukup baik sebagai pedoman dalam melakukan pencegahan dan penanganan kekerasan seksual di perguruan tinggi. Ditinjau dari substansi hukum materiil, maka Permen PPKS mengandung nilai-nilai hukum progresif. Di tengah keterbatasan Undang-Undang yang telah ada dan berkaitan dengan kekerasan seksual sebelum lahirnya UU TPKS,[11] yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan orang, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, belum ada satupun diantara peraturan tersebut yang mengakomodasi perbuatan kekerasan seksual sesuai perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat sebagai sebuah delik yang dapat dipidana. Deretan undang-undang itu memiliki keterbatasan dalam memaknai kekerasan seksual dengan pasal konvensional yang hanya mengakui bentuk kekerasan seksual berupa perkosaan dan pencabulan sebagai kekerasan seksual, termasuk eksploitasi seksual yang belum memberikan definisi yang jelas tentang makna eksploitasi seksual itu sendiri.

Penanganan kasus kekerasan seksual sebelum kehadiran Permen PPKS tidak jarang berujung pada laporan kepolisian dengan dugaan tindak pidana pencemaran nama baik atau defamasi Ancaman pasal defamasi kerap kali digunakan pelaku untuk melakukan pengancaman terhadap korban kekerasan seksual di kampus. Hal ini bahkan terjadi

11 Ibnu Sina Chandranegara, Gusta Orin Andini, and Nani Mulyati, "Perempuan Dalam Pusaran Hukum & Adat: Refleksi Darurat Kekerasan Seksual Di Indonesia," in *Hukum Indonesia Di Masa Depan*, ed. Ibnu Sina Chandranegara, 1st ed. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2022), 356, https://ebooks.gramedia.com/id/buku/hukum-indonesia-di-masa-depan.

di beberapa universitas.[12] Keadaan itu masih diwarnai dengan hambatan lain berupa ancaman dan intimidasi yang dilakukan oleh terduga pelaku secara langsung, maupun tidak langsung melalui orang-orang di sekitarnya. Situasi dan kondisi demikian juga dialami beberapa Satgas PPKS dan korban kekerasan seksual di perguruan tinggi. Selama proses penanganan, korban kerap kali menerima intimidasi bahkan panggilan pemeriksaan oleh pihak kepolisian.

Permen PPKS mengatur beberapa bentuk materiil tentang 18 kualifikasi perbuatan kekerasan seksual, bahkan selangkah lebih maju dari UU TPKS yang lahir kemudian. Adapun bentuk kekerasan seksual yang diatur dalam Permen PPKS diantaranya adalah; 1) menyampaikan ujaran yang mendiskriminasi atau melecehkan tampilan fisik, kondisi tubuh, dan/atau identitas gender Korban; memperlihatkan alat kelaminnya dengan sengaja tanpa persetujuan Korban; 3) menyampaikan ucapan yang memuat rayuan, lelucon, dan/atau siulan yang bernuansa seksual pada Korban; 4) menatap Korban dengan nuansa seksual dan/atau tidak nyaman; 4) mengirimkan pesan, lelucon, gambar, foto, audio, dan/atau video bernuansa seksual kepada Korban meskipun sudah dilarang Korban; 5) mengambil, merekam, dan/atau mengedarkan foto dan/atau rekaman audio dan/atau visual Korban yang bernuansa seksual tanpa persetujuan Korban; 6) mengunggah foto tubuh dan/atau informasi pribadi Korban yang bernuansa seksual tanpa persetujuan Korban; 7) menyebarkan informasi terkait tubuh dan/atau pribadi Korban yang bernuansa seksual tanpa persetujuan Korban; 8) mengintip atau dengan sengaja melihat Korban yang sedang melakukan kegiatan secara pribadi dan/atau pada ruang yang bersifat pribadi; 9) membujuk, menjanjikan, menawarkan sesuatu, atau mengancam Korban untuk melakukan transaksi atau kegiatan seksual yang tidak disetujui oleh korban; 10) memberi hukuman atau sanksi yang bernuansa seksual; 11) menyentuh, mengusap, meraba, memegang, memeluk, mencium dan/atau menggosokkan bagian tubuhnya pada tubuh Korban tanpa persetujuan Korban; 12) membuka

12 Mahardika and PPKS, Konsolidasi Nasional Mendukung Kerja Satgas PPKS Kampus, 1.

pakaian Korban tanpa persetujuan Korban; 13) memaksa Korban untuk melakukan transaksi atau kegiatan seksual; 14) mempraktikkan budaya komunitas mahasiswa, pendidik, dan tenaga kependidikan yang bernuansa kekerasan seksual; melakukan percobaan perkosaan, namun penetrasi tidak terjadi; 15) melakukan perkosaan termasuk penetrasi dengan benda atau bagian tubuh selain alat kelamin; 16) memaksa atau memperdayai Korban untuk melakukan aborsi; 17) memaksa atau memperdayai korban untuk hamil; 18) membiarkan terjadinya kekerasan seksual dengan sengaja; dan/atau u. melakukan perbuatan kekerasan seksual lainnya. Kekerasan seksual di perguruan tinggi memiliki karakteristik yang berbeda dari kekerasan seksual yang terjadi di lingkungan lainnya. potensi relasi kuasa yang begitu besar dan nyaris ada dalam setiap hubungan menjadi celah terjadinya kekerasan seksual.

Ditinjau dari aspek perlindungan terhadap perjuangan perempuan pembela HAM di perguruan tinggi, Permen PPKS dan UU TPKS mengatur bahwa korban, pelapor, maupun pendamping kekerasan seksual memiliki hak impunitas dalam memperjuangkan haknya. Pasal 71 UU TPKS mengatur hak untuk tidak dituntut pidana dan tidak digugat perdata atas laporan Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Pasal 12 Permen PPKS, korban dan pelapor kekerasan seksual dari tuntutan pidana maupun gugatan perdata atas kasus kekerasan seksual yang mereka laporkan. Sayangnya, aturan itu tidak sesuai dengan realita yang terjadi di lapangan.

Pertengahan Maret 2023, Satgas PPKS Unmul dimintai keterangan atas pelaporan salah satu terduga pelaku kekerasan seksual yang kasusnya sedang ditangani. Perihal permintaan keterangan itu tercantum di dalam Surat Kepolisian Sektor Samarinda Ulu Nomor B/20.a/III/2023/Reskrim. Pihak kepolisian memberi kesempatan kepada Satgas PPKS Unmul untuk memberi klarifikasi sehubungan dengan adanya laporan pengaduan tertulis oleh terduga pelaku dengan dasar pasal penyebaran fitnah dan/atau pencemaran nama baik. Laporan pengaduan tertulis ke Polsek Samarinda Ulu diterima pada 21 Desember 2022. Oleh sebab

itu, per 17 Maret 2023,[13] pihak kepolisian mengirim surat ke Satgas PPKS Unmul agar hadir memberikan klarifikasi. Dari catatan pengalaman ini dapat dipahami bahwa memang setiap orang memiliki hak untuk melapor kepada pihak kepolisian, namun di sisi lain, hak pelaporan itu seharusnya dapat ditangani dengan baik dan arif manakala aparat penegak hukum memiliki persepsi yang searah dan dasar landasan hukum yang sejalan guna mendukung terselenggaranya penanganan kekerasan seksual di perguruan tinggi.

Pemeriksaan ataupun klarifikasi dan istilah apapun yang digunakan selama masa penanganan kasus kekerasan seksual guna melakukan pemeriksaan terhadap pendamping kekerasan seksual maupun korban sesungguhnya berpotensi membawa dampak bagi performa penanganan kasus kekerasan seksual, terutama korban maupun warga kampus secara umum karena dapat saja dianggap sebagai pesan implisit yang berpotensi membungkam keberanian warga kampus apabila menjadi korban kekerasan seksual. Minimnya pengetahuan aparat penegak hukum terhadap substansi UU TPKS, terlebih Permen PPKS tidak dapat dibiarkan begitu saja. Lahirnya aturan hukum yang baik harus didukung dengan menyebarluaskan dan menginstitusionalisasikan nilai-nilai baik yang ada dalam aturan hukum itu sendiri agar mampu mencapai tujuan hukum.

Laporan pelaku dengan dasar defamasi terhadap kasus yang sedang ditangani Satgas PPKS dan berlanjut ke tahap pemeriksaan korban dan pendamping kekerasan seksual oleh pihak kepolisian merupakan preseden buruk dalam implementasi penanganan kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi. Selain menghambat penanganan kasus bagi Satgas PPKS, hal itu mencerminkan belum optimalnya sosialisasi diseminasi payung hukum kekerasan seksual yang berujung pada kegagalan pemahaman substansi UU TPKS, padahal pemahaman terhadap UU

13 Klik Samarinda, "Satgas PPKS Unmul Penuhi Panggilan Polisi Atas Laporan Dugaan Pencemaran Nama Baik," KlikSamarinda.com, 2023, https://kliksamarinda.com/satgas-ppks-unmul-penuhi-panggilan-polisi-atas-laporan-dugaan-pencemaran-nama-baik/.

TPKS sangat berkaitan erat dengan keberhasilan mendukung kerja perempuan pembela ham dalam mengimplementasikan Permen PPKS di perguruan tinggi.

2. Sinergi Pemahaman antar Lini: Suatu Keharusan

Penegakan hukum adalah proses menegakkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan. Usaha penanggulangan kejahatan melalui hukum pada hakikatnya adalah bagian dari usaha mencapai tujuan hukum. penegakan hukum. Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan terhadap perkara kekerasan seksual juga masih belum memperhatikan hak korban dan cenderung menyalahkan korban. Selain itu, masih diperlukan upaya pencegahan dan keterlibatan masyarakat agar terwujud kondisi lingkungan yang bebas dari kekerasan seksual. Dalam lingkup perguruan tinggi, Permen PPKS yang merupakan pedoman perguruan tinggi tidak terlepas kaitannya dengan UU TPKS. Berbagai aturan hukum yang memadai diharapkan dapat menciptakan ketertiban dan ketentraman di masyarakat dalam fungsinya mencapai tujuan hukum berupa keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. UU TPKS merupakan payung hukum sebagai dasar penegakan hukum yang digunakan dalam hal terjadinya kasus kekerasan seksual. UU TPKS sendiri memberikan terobosan hukum pidana, baik dari aspek materiil maupun formil.[14] UU TPKS merupakan upaya pembaruan hukum untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut. Pembaharuan hukum melalui UU TPKS bertujuan untuk mencegah segala bentuk kekerasan seksual, menangani, melindungi, dan memulihkan Korban, melaksanakan penegakan hukum dan merehabilitasi pelaku, mewujudkan lingkungan tanpa kekerasan seksual, dan menjamin ketidakberulangan kekerasan seksual. UU TPKS mengatur mengenai Pencegahan segala bentuk Tindak Pidana Kekerasan Seksual; Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan Hak Korban; koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pe-

14 Orin Gusta Andini, "Progressive Legal Framework for the Regulation of Sexual Violence Crimes in Indonesia," *Jurisprudentie* 10, no. 1 (2023): 37–46, https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.

merintah Daerah; dan kerja sama internasional agar Pencegahan dan Penanganan Korban kekerasan seksual dapat dilaksanakan dengan efektif.

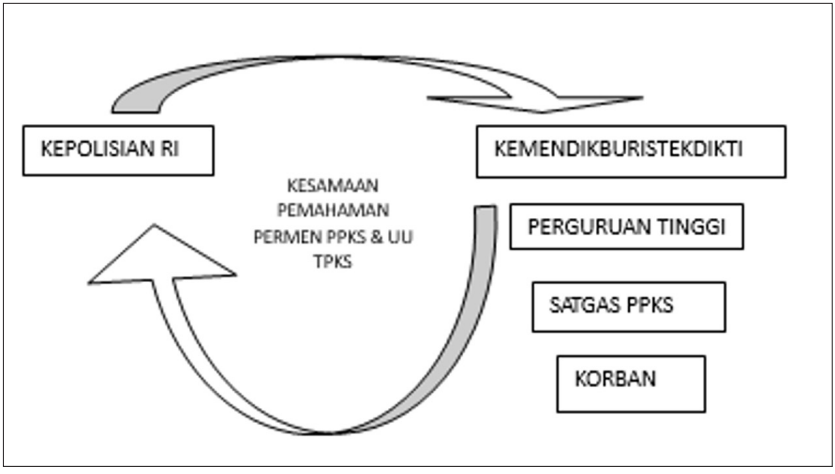
Efektivitas sistem peradilan pidana sangat bergantung pada substansi hukum formil. Hukum pidana formil adalah hukum yang digunakan untuk menegakkan manakala terjadi pelanggaran terhadap hukum pidana materiil.[15] Berbagai risiko yang dialami korban kekerasan seksual turut menjadi alasan korban untuk tidak melaporkan kasus kekerasan seksual yang dialaminya, pun jika korban melapor kepada pendamping kekerasan seksual, kemungkinan keengganan korban untuk mengikuti pemeriksaan dan sebagainya untuk sampai pada tahap pidana terhadap pelaku mengalami banyak tantangan. Proses pemeriksaan terhadap korban kekerasan seksual harus dilakukan dengan berhati-hati untuk memerhatikan keadaan korban, meminimalisir trauma berulang, serta ketidaknyamanan lainnya termasuk rasa takut korban atas laporannya kepada pendamping kekerasan seksual. Aparat penegak hukum dalam hal ini kepolisian merupakan pintu awal dan utama dalam memproses berbagai laporan yang berkaitan dengan tindak pidana. Oleh karena itu, sebagai pintu pertama masuknya berbagai laporan kasus kekerasan seksual kiranya perlu untuk memiliki kesepakatan dan pemahaman yang serupa dengan misi kerja Satgas PPKS di perguruan tinggi. Dalam konsolidasi nasional Satgas PPKS bahkan mengemuka bahwa masih ada potensi belum meratanya pemahaman atas substansi UU TPKS dan Permen PPKS.[16] Padahal pemahaman atas kedua aturan tersebut perlu menjadi perhatian agar dalam melaksanakan tugas masing-masing memiliki pemahaman yang serupa sehingga dapat terjalin sinergitas dalam pencegahan maupun penanganan kasus kekerasan seksual di perguruan tinggi. Oleh karena itu, untuk menjamin adanya sinergitas antara perguruan tinggi dan pihak kepolisian perlu dilakukan kese-

15 Vivi Ariyanti, "Kebijakan Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia," *Jurnal Yuridis* 6, no. 2 (2019): 33–46, https://doi.org/https://doi.org/10.35586/jyur.v6i2.789.

16 Mahardika and PPKS, Konsolidasi Nasional Mendukung Kerja Satgas PPKS Kampus, 1.

pahaman. Penyebaran nilai-nilai yang terkandung dalam aturan hukum akan lebih mudah dilakukan manakala antar lembaga bersinergi.

Gambar 1. Urgensi Kesepahaman antar Lembaga



Urgensi adanya nota kesepahaman menjadi penting agar dapat menghadirkan kesepahaman, baik yang menyangkut masalah administrasi maupun pidana. Sinergi antar kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dengan Kepolisian RI diharapkan dapat mewujudkan efektivitas dan sinergitas antara institusi yang satu dengan yang lainnya. Sinergi antar lembaga penegak hukum dalam menangani suatu tindak pidana sangat diperlukan, sebab selain bisa menjaga baik hubungan antar lembaga, sinergi diperlukan untuk memudahkan pengungkapan suatu perkara karena penyelesaian kasus kekerasan seksual di lingkup perguruan tinggi oleh Satgas PPKS merupakan ranah administrasi yang sejatinya tidak menghapuskan proses hukum pidana. Adanya Nota Kesepahaman bersama antara Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia dengan Kepolisian Republik Indonesia ditujukan untuk mengoptimalisasikan perlindungan bagi perempuan pembela HAM di perguruan tinggi.

PENUTUP

Perempuan pembela HAM di perguruan tinggi masih mengalami hambatan dan kendala dalam melakukan penanganan kasus dan advokasi bagi korban kekerasan seksual. Kondisi itu dikarenakan korban maupun pendamping kasus kekerasan di perguruan tinggi masih dihadapkan dengan pasal defamasi sekalipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual telah memberikan impunitas dan Permen PPKS menjadi landasan kedudukan Satgas PPKS di perguruan tinggi. Kerentanan ancaman perempuan pembela HAM diperparah dengan minimnya pengetahuan aparat penegak hukum terhadap payung hukum tindak pidana kekerasan seksual. Oleh karena itu, urgensi kesepakatan antar lini, terutama aparat penegak hukum, yakni kepolisian sebagai pintu awal sistem peradilan pidana diharapkan mampu untuk bersinergi dengan Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia guna mengoptimalkan jaminan atas kepastian hukum dan perlindungan bagi perempuan pembela HAM di perguruan tinggi. Sebagai tindak lanjut, perlu dengan segera untuk melakukan sinergi melalui Nota Kesepahaman bersama antara kedua lembaga.

Daftar Pustaka

Andini, Gusta Orin, Fitrah Marinda, and Khulaifi Hamdani. "Pertanggungjawaban Tindak Pidana Korupsi Yang Dilakukan Oleh Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Al-Qadau Peradilan Dan Hukum Keluarga Islam* 9, no. 1 (2022): 65. https://doi.org/https://doi.org/10.24252/al-qadau.v9i1.29188.

Andini, Orin Gusta, Nilasari Nilasari, and Andreas Avelino Eurian. "Restorative Justice in Indonesia Corruption Crime : A Utopia." *Legality Jurnal Ilmiah Hukum* 31, no. 1 (2023): 72–90. https://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/view/24247/12233.

Andini, Orin Gusta. "Progressive Legal Framework for the Regulation of Sexual Violence Crimes in Indonesia." *Jurisprudentie* 10, no. 1 (2023): 37–46. https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.

Andini, Orin Gusta. "Urgensi Keterlibatan Lpsk Dalam Penanganan Kasus Kekerasan Seksual Di Perguruan Tinggi." *Seminar Nasional Hukum, Sosial Dan Ekonomi (Sanksi 2022)*, 2022, 119–28.

Chandranegara, Ibnu Sina, Gusta Orin Andini, and Nani Mulyati. "Perempuan Dalam Pusaran Hukum & Adat: Refleksi Darurat Kekerasan Seksual Di Indonesia." In *Hukum Indonesia Di Masa Depan*, edited by Ibnu Sina Chandranegara, 1st ed., 356. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2022. https://ebooks.gramedia.com/id/buku/hukum-indonesia-di-masa-depan.

Fakih, Mansour. *Analisis Gender & Transformasi Sosial*. 15th ed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.

Irawan, Dedy, Haris Retno Susmiyati, and Orin Gusta Andini. "Pertanggungjawaban Hukum Penyidik Terhadap Perbuatan Salah Tangkap Dalam Perspektif Hukum Pidana Dan Hak Asasi Manusia" 19 (2023): 1–10.

Irwansyah. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Edited by Ahsan Yunus. 1st ed. Vol. 1. Yogyakarta: Mitra Buana Media, 2020.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. "USUT TUNTAS KEKERASAN SEKSUAL DI LINGKUNGAN KAMPUS." Kemenpppa.go.id, 2022. https://www.

kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/4418/usut-tuntas-kekerasan-seksual-di-lingkungan-kampus.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. "Merdeka Belajar Episode 14: Kampus Merdeka Dari Kekerasan Seksual." Indonesia: KEMENDIKBUD RI, 2022. https://www.youtube.com/watch?v=-GT-3gF75l8.

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia. Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Perguruan Tinggi, 5 Jdih.Kemdikbud.Go.Id § (2021).

Komnas Perempuan. "Lembar Fakta Dan Poin Kunci Catahu Komnas Perempuan Tahun 2020." *Komnas Perempuan*. Vol. 14. Jakarta, 2021. https://openparliament.id/wp-content/uploads/2021/10/Lembar-Fakta-dan-Poin-Kunci.pdf.

Mahardika, Perempuan, and Satgas PPKS. Konsolidasi Nasional Mendukung Kerja Satgas PPKS Kampus (2023).

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum (Cetakan Kedua)*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2006.

Samarinda, Klik. "Satgas PPKS Unmul Penuhi Panggilan Polisi Atas Laporan Dugaan Pencemaran Nama Baik." KlikSamarinda.com, 2023. https://kliksamarinda.com/satgas-ppks-unmul-penuhi-panggilan-polisi-atas-laporan-dugaan-pencemaran-nama-baik/.

Sketsa Unmul. "Hadiri Konsolidasi Nasional, Satgas PPKS Unmul Bertukar Pengalaman Dengan Kawan Lintas Kota - Sketsa Universitas Mulawarman." SKETSA UNMUL, 2023. https://www.sketsaunmul.co/berita-kampus/hadiri-konsolidasi-nasional-satgas-ppks-unmul-bertukar-pengalaman-dengan-kawan-lintas-kota/baca.

Vivi Ariyanti. "Kebijakan Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia." *Jurnal Yuridis* 6, no. 2 (2019): 33–46. https://doi.org/https://doi.org/10.35586/jyur.v6i2.789.

Perlindungan Petani dan Buruh Kelapa Sawit

Penerapan Regulasi Mandatori Uji Tuntas HAM dan Tanggung Jawab Perusahaan

Nabhan Aiqani
SETARA Institute

PENDAHULUAN

Aspek-aspek dalam budidaya, pengelolaan, dan produksi kelapa sawit secara masif berkontribusi terhadap dampak buruk terhadap lingkungan dan sosial. Mengingat unit analisis penelitian difokuskan pada perlindungan petani dan buruh kelapa sawit, maka penelitian ini akan lebih banyak mengelaborasi pada dampak sosial sektor perkebunan kelapa sawit, ketimbang dampak lingkungan yang muncul. Kelapa sawit bertanggung jawab atas potensi munculnya pelanggaran hak atas lahan masyarakat adat dan penduduk lokal akibat pengusiran.[1] Masyarakat adat dihadapkan pada terbatasnya akses pendidikan dan pangan, serta tidak terpenuhi kebutuhan pada hak-hak dasar, seperti hak atas ketersediaan air, kesehatan, pekerjaan, hak atas kebudayaan dan hak untuk dilindungi dari perlakuan buruk serta upaya penangkapan secara se-

1 Van Noordwijk M, Pacheco P, Slingerland M dan Wibawa G. 2017. *Palm oil expansion in tropical,* 2.

wenang-wenang.[2] Ekspansi sektor perkebunan kelapa sawit yang signifikan tanpa menerapkan aspek dan pola berkelanjutan, memiliki konsekuensi bagi terjadinya tindakan pelanggaran HAM, konflik lahan, dan degradasi lingkungan.[3]

Selain tidak terpenuhinya hak-hak ekosob (ekonomi, sosial, budaya), secara faktual juga ditemui pada pekerja lapangan sektor perkebunan kelapa sawit yang seringkali dihadapkan pada kondisi lingkungan pekerjaan yang buruk tanpa jaminan upah, waktu kerja serta perlindungan diri yang layak.[4] Berdasarkan data Sawit Watch diperkirakan 70 % dari 10,4 Juta orang yang bekerja di perkebunan sawit merupakan buruh tanpa jaminan kepastian kerja (Buruh Harian Lepas, buruh borongan, buruh kontrak dan alih daya *(outsourcing)*.[5] Sektor persawitan juga diperparah dengan adanya ketimpangan gender terhadap pekerja perempuan, serta fakta masih adanya pekerja anak.[6]

Persoalan lainnya di sektor perkebunan kelapa sawit adalah terkait dengan ketimpangan penguasaan lahan. Data KPPU menunjukkan bahwa jumlah pekebun rakyat dengan total 99,92% hanya menguasai 41,35% lahan, bandingkan dengan Perkebunan Besar Swasta dengan jumlah hanya 0,07% dari total pelaku usaha perkebunan sawit, tetapi

2 Douglas Sheil, et. al., *The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia: What Do We Know and What Do We Need to Know?,* Occasional Paper No. 51, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2009.

3 Pablo Pacheco, et. al., *The Palm Oil Global Value.,* 39. See also: Courtney L. Morgans, et. al., *Evaluating the Effectiveness of Palm oil Certification in Delivering Multiple Sustainability Objectives,* Environmental Research Letters, IOP Publishing, 12 Juni 2018.

4 Herry Purnomo, et.al., *Reconciling Oil Palm Economic Development and Environmental Conservation in Indonesia: A Value Chain Dynamic Approach,* Forest Policy and Economics 111 (Elsevier, 2020), hal. 1.

5 Andi Misbahul Pratiwi, *Buruh Harian Lepas Perkebunan Kelapa Sawit di Kalimantan Selatan: Eksklusi Sosial, Feminisasi Kemiskinan, dan Absennya Perlindungan Sosial.* (Trade Union Rights Centre, Indonesia: 2020).

6 Januar Rustandie, ILO Urges the Government to Heed the Rights of Female Workers in Oil Palm Plantations and Fisheries, ILO Press Release, 10 Maret 2022. Dapat diakses pada https://www.ilo.org/jakarta/info/public/pr/WCMS_840111/lang--en/index.htm, diakses pada 01 Juli 2023.

menguasai lahan seluas 54,42%.[7] Temuan Data Transformasi Untuk Keadilan (TUK) bahwa 25 grup bisnis besar kelapa sawit menguasai lebih dari 5,1 juta ha areal perkebunan kelapa sawit, semakin memvalidasi fakta ketimpangan penguasaan lahan tersebut.[8]

Petani sawit juga menghadapi tantangan atas tidak terpenuhinya hak atas rasa aman dan hak untuk dihindarkan dari penuntutan yang tidak adil. Kriminalisasi petani sawit menjadi instrumen yang ampuh dalam meredam gejolak protes oleh petani dalam konflik dengan perusahaan. Pada 42 persen (63 kasus) konflik yang diteliti oleh konsorsium *Palm Oil Conflict and Access to Justice in Indonesia* (POCAJI) Tahun 2021 di empat provinsi meliputi Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Riau, dan Sumatra Barat, terdapat total 789 penangkapan terhadap masyarakat, 243 orang terluka dan 19 orang tewas. Undang-undang dan regulasi hukum yang telah dibentuk negara, justru tidak mampu melindungi hak-hak masyarakat dan warga negara ketika berhadapan dengan perusahaan-perusahaan besar.[9]Petani sawit–yang sejatinya sudah hidup turun temurun di lahan yang diklaim oleh perusahaan–seringkali kalah ketika berurusan dengan perusahaan besar dalam perkara hukum, dikarenakan lemahnya bukti kepemilikan berdasarkan alas hak yang dimiliki.

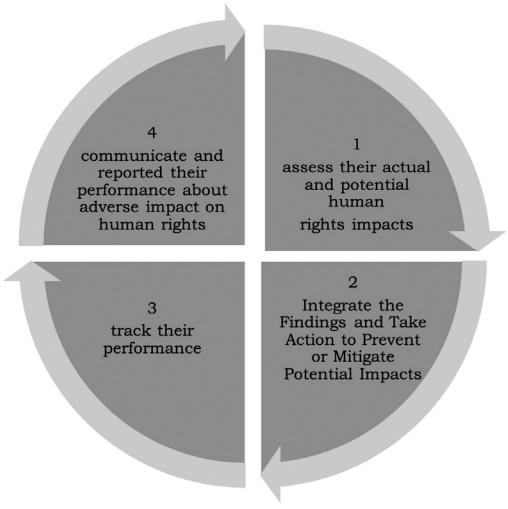
Irisan perlindungan terhadap petani (*smallholders*) dan buruh pada sektor perkebunan kelapa sawit terdapat pada penerapan UNGPs (*United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*) yang sejak tahun 2011 diadopsi oleh Dewan HAM PBB, sebagai rujukan norma global yang otoritatif untuk mencegah dan menangani dampak merugikan HAM dari aktivitas bisnis, yang mempertemukan semua pemangku

7 Siaran Pers KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha). *KPPU Menilai Penataan Minyak Goreng Harus Dilakukan dari Hulu*. 31 Mei 2022

8 Transformasi Untuk Keadilan Indonesia. 2015. *Kuasa Taipan Kelapa Sawit di Indonesia*. Jakarta, Indonesia: TUK. http://www.tuk.or.id/wp-content/uploads/2015/03/Buku-Saku-Kuasa-Taipan-Kelapa-Sawit-di-Indonesia-final-banget.pdf

9 Ward Berenschot, et.al., *Ekspansi dan Konflik Kelapa Sawit di Indonesia: Evaluasi Efektivitas Mekanisme Penyelesaian Konflik.* Palm Oil Conflict and Access to Justice in Indonesia (POCAJI), 2021.

Bagan 1. *Cycle: Embed Responsible Business Conduct into Policies and Management Systems for Human Rights Due Diligence.*



kepentingan (*stakeholders*) dan memuat prinsip yang spesifik dan terperinci serta langkah implementasinya.[10]

Relevansi antara perlindungan petani dan buruh sektor perkebunan kelapa sawit, terdapat pada salah satu dari tiga pilar UNGPs, yaitu mengenai tanggung jawab perusahaan untuk menghormati HAM yang berarti bertindak dengan uji tuntas untuk menghindari pelanggaran terhadap hak-hak orang lain; dan ketiga, memperluas akses untuk pemulihan yang efektif bagi para korban, baik melalui proses hukum atau non-hukum[11] dan menengah (Bagan 1).[12]

10 K Buhmann, 'Business and human rights: Understanding the UN Guiding Principles from the perspective of transnational business governance interactions' (2015) 6 *Transnational Legal Theory* 339, 415, dalam, Basak Baglayan, *Mapping the Business and Human Rights Landscape in Luxembourg: National Baseline Study,* The Government of the Grand Duchy of Luxembourg: Ministry of Foreign and European Affairs, October 2019.

11 *Ibid.*

12 OHCHR, *Corporate Human Rights Due Diligence: Emerging Practices, Challenges and Ways Forward,* Summary of the Report of the Working Group on Business and Human Rights (UNWG) to the General Assembly, October 2018.

Uji tuntas HAM dioperasionalkan oleh perusahaan melalui langkah mengidentifikasi serta menganalisis potensi dan dampak nyata dari pelanggaran HAM, merumuskan kebijakan HAM, melacak efektivitas kinerja dalam menangani pelanggaran HAM, dan membangun mekanisme pengaduan keluhan (*grievance mechanism*). Oleh karena itu, penelitian ini ditujukan sebagai analisis terhadap situasi dan konteks penerapan prinsip BHAM di sektor industri kelapa sawit Indonesia, regulasi yang mendukung implementasi uji tuntas HAM, dan proyeksi untuk membentuk payung hukum regulasi mandatori uji tuntas HAM.

PEMBAHASAN

1. Dinamika Regulasi Uji Tuntas HAM

Mengacu pada *assessment* UNWG dapat disimpulkan bahwa implementasi Uji Tuntas HAM (*Human Rights Due Diligence*) masih mengalami stagnasi.[13] Refleksi Uji Tuntas HAM yang sedianya muncul dalam serangkaian legislasi dan kerangka kebijakan pemerintah, seperti pengungkapan wajib risiko perbudakan modern dalam rantai pasokan (*mandatory disclosure of risks of modern slavery in supply chains*) masih menemui kebuntuan. Sebagian besar Negara di dunia tidak memenuhi kewajiban terhadap standar HAM, terjadinya inkonsistensi Undang-Undang dan *mandeknya* penegakkan peraturan untuk melindungi kelompok pekerja dan masyarakat terdampak (*affected community*). Bahkan, secara umum, pemerintah tidak menyediakan seperangkat panduan yang kompleks tentang uji tuntas HAM dan dukungan yang disesuaikan dengan ukuran, sektor, konteks operasional, kepemilikan dan struktur entitas bisnis, termasuk usaha kecil.

Dalam konteks Indonesia, hasil analisis yang dilakukan, menyimpulkan belum ada legislasi nasional yang secara spesifik dan eksplisit memuat pengaturan tentang Uji Tuntas HAM. Meskipun begitu, lapor-

13 OHCHR, *Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: Taking Stock of the First Decade,* A/HRC/47/39: *Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises,* Juni 2021.

an UNWG tersebut, menyebutkan bahwa kerangka kebijakan yang diterapkan dalam mekanisme pasar negara berkembang (*emerging market*), seperti Indonesia, terinspirasi dan mengadopsi konsep Uji Tuntas HAM yang ada di UNGPs. Progresivitas Pemerintah Indonesia dalam kerangka kebijakan termanifestasikan dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 2 Tahun 2017, yang menetapkan persyaratan dan mekanisme sertifikasi untuk memastikan industri perikanan bebas dari pelanggaran HAM. Kemudian, Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO), dengan konsentrasi untuk mewujudkan transparansi rantai pasok, penghormatan dan tanggung jawab perusahaan atas hak-hak pekerja, implementasi *grievance mechanism,* serta pengelolaan lingkungan hidup, sumber daya alam, dan keanekaragaman hayati.

Namun, rezim peraturan BUMN dan perusahaan swasta di Indonesia sama sekali belum mengatur tentang kewajiban perusahaan BUMN untuk menerapkan Uji Tuntas HAM yang selaras dengan kewajiban HAM Internasional. UU No 40 tahun 2007 dan Peraturan Menteri BUMN tentang Program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan yang diatur setiap tahunnya[14], hanya terbatas mengatur tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL/CSR). Kelompok masyarakat sipil memandang CSR dengan sikap skeptis, meskipun telah bersifat mandatori dan mengikat secara hukum, hanya saja CSR memungkinkan perusahaan untuk memoles reputasi mereka sambil menghindari akuntabilitas nyata atas keterlibatan perusahaan dalam perilaku yang merugikan hak asasi manusia.[15] Hal ini memperlihatkan perbedaan paradigma antara prinsip Bisnis dan HAM yang berfokus pada akses pemulihan bagi para korban, sekaligus menekankan peran negara untuk meminta pertanggungjawaban dari perusahaan yang terlibat dalam pelanggaran

14 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/MBU/04/2021 Tentang Program Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Badan Usaha Milik Negara

15 John F. Sherman III, *Beyond CSR: The Story of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights,* A Working Paper of the Corporate Responsibility Initiative, Harvard Kennedy School: Working Paper No. 71, March 2020

hak asasi manusia. Sementara, CSR berfokus pada kesukarelaan dan gagasan aspiratif tentang bagaimana perusahaan harus terlibat dan berkontribusi positif terhadap pemangku kepentingan dan masyarakat.[16]

Meskipun, Indonesia belum memiliki Undang-Undang Proses Uji Tuntas HAM. Dalam konteks rantai pasok global (*global supply chain*), salah satunya perusahaan-perusahaan Indonesia yang memiliki kerjasama perdagangan dan kemitraan dengan Uni Eropa terikat dengan *European Union Directive on Corporate Sustainable Due Diligence (EU Mandatory Human Rights Due Diligence)* November 2020 – September 2022. Regulasi ini memandatkan pada perusahaan untuk mengidentifikasi, mencegah, dan memitigasi dampak buruk aktivitas perusahaan terhadap HAM, dan Lingkungan. Selain itu, juga untuk membentuk Rantai Pasok Global (*Global Supply Chain*) yang transparan, berkelanjutan dan bertanggung jawab.

2. Menjamin Rantai Pasok Sawit Berkelanjutan

Sebagaimana dielaborasi sebelumnya, sektor perkebunan kelapa sawit berada pada posisi kontroversial sehubungan dengan kontradiksi atas dampak yang ditimbulkan. Semakin besar dampak positif pertumbuhan ekonomi nasional yang dihasilkan–berbanding lurus dengan ekspansi areal perkebunan – justru berimbas pada aspek sosial dan lingkungan. Tingginya dampak sosial dan lingkungan yang ditimbulkan memicu munculnya kesadaran bersama untuk mengatasi kesenjangan kinerja sektor perkebunan kelapa sawit, berkaitan dengan dampak sosial, produktivitas dan emisi karbon (lingkungan).[17]

Kesadaran akan pentingnya implementasi sistem pertanian dan pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan tidak bisa dilepaskan dari masifnya agenda adaptasi dan mitigasi perubahan iklim, dan agenda

16 Anita Ramasastry, *Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability,* Journal of Human Rights 14, 2015, 250.

17 Cecilia Luttrell, et.al., *Implementing Sustainability Commitments for Palm Oil in Indonesia: Governance Arrangements of Sustainability Initiatives Involving Public and Private Actors,* Working Paper 241, CIFOR, 2018.

SDGs (*Sustainable Development Goals*), termasuk penerapan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. Upaya ini diwujudkan dengan meminimalisir tekanan terhadap kawasan hutan (*forest-risk*) dari ekspansi komoditi perkebunan kelapa sawit, dan mendorong integrasi bermakna (*meaningful integration*) sejalan dengan peningkatan kapasitas petani sawit (*smallholders*) dalam mengakses peluang pasar dalam rantai pasok komoditas kelapa sawit.[18]

Perusahaan pengolahan kelapa sawit (*refiners*) memegang peran strategis dalam penerapan praktek perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. Posisi dan kepentingan ekonomi perusahaan pengolahan kelapa sawit dalam rantai pasok global menjadi strategi yang dipilih oleh kelompok masyarakat sipil (NGOs) dan para pembeli dalam mengintervensi dan mendorong penerapan praktek perkebunan kelapa sawit berkelanjutan.[19] Atas dorongan dan tekanan tersebut, pada tahun 2013, Wilmar International selaku perusahaan pemimpin pasar minyak kelapa sawit menjadi perusahaan pertama yang menerapkan komitmen pada kebijakan *No Deforestation, No Peat, No Exploitation (NDPE Policy)*, yang menjadi persyaratan bukan hanya bagi operasionalisasi perusahaan, namun bagi seluruh pihak yang terlibat dalam rantai pasok grup Wilmar.[20] Langkah Wilmar pada tahun yang sama, diikuti oleh perusahaan-perusahaan kelapa sawit besar untuk mengadopsi kebijakan NDPE yang ditujukan untuk memastikan praktek perkebunan kelapa sawit dan pengolahan minyak sawit berkelanjutan.[21] Dalam penerapannya, Kebijakan NDPE menyentuh pada seluruh aktor yang terlibat dalam aspek produksi minyak kelapa sawit meliputi Perusahaan Pengolahan (*downstream companies*), perusahaan penjual (*traders*), pabrik kelapa sawit, dan

18 Pablo Pacheco, *Zero Deforestation and Low Emissions Development: Public and Private Institutional Arrangements Under Jurisdictional Approaches,* Paper for Discussion CIFOR & Wageningen University and Research, 28 November 2017.

19 Albert ten Kate, et. al., *NDPE Policies Cover 83% of Palm Oil Refineries; Implementation at 78%,* Chain Reaction Research, May 2020.

20 EFECA, *Palm Oil Sustainability: NDPE,* Info Briefing No. 5, Part 4, Maret 2020.

21 *Ibid.*

petani produsen tandan buah segar (TBS) kelapa sawit.[22]

Penyusunan indikator dan variabel kebijakan NDPE tidak memiliki rujukan dan standar baku. Rujukan utama dalam penyusunan NDPE adalah panduan yang disusun oleh Proforest[23] untuk memahami istilah-istilah kunci dan ide di balik NDPE bagi pihak yang baru mengenal konsep tersebut dan sebagai panduan dasar dalam pengembangannya.[24] Dalam konteks operasionalisasi, Indikator *"No deforestation"* dicapai melalui perlindungan kawasan Nilai Konservasi Tinggi (HCV) dan Stok Karbon Tinggi (HCS); indikator*"No Peat"* diwujudkan dengan menghindari penanaman di atas gambut; dan indikator *"No Exploitation"* mesti memperhatikan aspek terhadap perlindungan HAM, hak pekerja dan hak-hak masyarakat lokal dan masyarakat adat.[25] Proforest bersama lebih dari 30 perusahaan kelapa sawit juga mengembangkan sistem pelaporan, yang disebut *the NDPE Implementation Reporting Framework (IRF).* Sistem pelaporan ini merupakan instrumen pemantauan dan penelusuran yang dirancang bagi perusahaan kelapa sawit di sepanjang rantai pasokan untuk melaporkan kemajuan atas komitmen NDPE berdasarkan volume yang diproduksi dan dibeli oleh perusahaan.[26] Berbeda dari standarisasi dan sertifikasi sawit berkelanjutan lainnya, kebijakan NDPE tidak secara resmi disertifikasi oleh badan atau lembaga tertentu.

Sektor kelapa sawit di Indonesia melihat penerapan komitmen perusahaan besar terhadap *No Deforestation, No Peat, dan No Exploitation (NDPE)*. Komitmen-komitmen ini merupakan tanggapan atas tuntutan dari organisasi non-pemerintah untuk membersihkan rantai pasokan dan meningkatkan standar. Pada saat yang sama, di tingkat nasional

22 Profrest, *Understanding Commitments to No Deforestation, No Peat and No Exploitation (NDPE),* Proforest InfoNote 04, Februari 2020.

23 Proforest adalah organisasi non-profit yang didirikan pada tahun 2000, fokus kerja untuk mendukung perusahaan, pemerintah, masyarakat sipil, dan organisasi lain, dalam mewujudkan produksi dan pengadaan komoditas pertanian dan hutan yang bertanggung jawab.

24 Profrest, *Understanding Commitments,* 1.

25 EFECA, *Palm,* 1.

26 Official Website NDPE IRF: https://www.ndpe-irf.net/

dan subnasional, pengaturan tata kelola baru muncul untuk inisiatif keberlanjutan yang melibatkan pemerintah, sektor swasta dan aktor non-negara lainnya.[27] Ironisnya, ekspansi kelapa sawit besar-besaran di Pulau Sumatra, Provinsi Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat berhubungan dengan patronase antara pejabat pemerintah dan pengusaha kelapa sawit. Oleh karenanya, ekspansi kelapa sawit justru dilakukan dengan tanpa memperhatikan aspek perlindungan sosial dan lingkungan.[28]

Dorongan NGO (Organisasi Masyarakat Sipil) turut andil dalam memperbaiki persoalan tata kelola industri dan perkebunan kelapa sawit dengan berbagai inisiatif untuk membangun rantai pasok perusahaan yang transparan dan akuntabel. Operasionalisasi inisiatif dilakukan melalui dukungan teknis untuk pemetaan petani kecil (*smallholders*) dan pendokumentasian hak atas tanah, pemantauan penerbitan izin, pembuatan dan penerapan peraturan pemerintah dan standar sukarela untuk kelapa sawit berkelanjutan, panduan keputusan tentang perencanaan penggunaan lahan, penelusuran dan pemantauan pasokan yang bersumber dari petani kecil, dan penyaluran subsidi ke petani kecil. Inisiatiaf ini juga mendesak penetapan "pengaturan internal perusahaan" dengan adanya inisiatif sertifikasi, pedoman, kode etik dan inisiatif pengaturan mandiri, termasuk komitmen untuk NDPE.[29]

Dalam kerangka pengaturan sistem standarisasi perkebunan kelapa sawit berkelanjutan ada perbedaan pengaruh dan interaksi yang jelas antara standarisasi yang bersifat mandatori dan sukarela (*voluntary*).[30] Setidaknya, dalam rantai pasok global permintaan kebutuhan kelapa sawit mesti patuh pada standar ISPO yang ditetapkan pemerintah, begitupun dengan standar keberlanjutan yang dikembangkan pihak swasta seperti RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*) dan komitmen

27 Cecilia Luttrell, et.al., *Implementing Sustainability Commitments for Palm Oil in Indonesia: Governance Arrangements of Sustainability Initiatives Involving Public and Private Actors,* Working Paper 241, CIFOR, 2018.

28 Ibid., 5

29 Ibid., 7.

30 Ibid., 19

NDPE.[31] Saat ini, cakupan global perkebunan kelapa sawit dengan standar sertifikasi terus meningkat – sertifikasi ISPO mencakup 42% dari 13,3 juta ha area produksi minyak sawit Indonesia, dan RSPO 18% dari 23,5 juta ha produksi minyak sawit global.[32]

3. Aspek Sosial Kelapa Sawit Berkelanjutan: Akuntabilitas Rantai Pasok dalam Perlindungan HAM dan Lingkungan

Selama beberapa dekade kelompok masyarakat adat, organisasi HAM, kelompok lingkungan dan gerakan korporasi berkeadilan telah menyerukan reformasi besar untuk membersihkan rantai pasokan inter-nasional dan memastikan akuntabilitas yang lebih besar dari aktor perusahaan dan perusahaan keuangan untuk menghilangkan dampak kerusakan sosial dan lingkungan dari komoditas global dan arus keuangan.[33] Kepentingan utama dari transparansi rantai pasok adalah mengenai dampak sosial pada populasi lokal, petani kecil dan pekerja, serta dampak lingkungan terhadap deforestasi dan efek yang terkait pada emisi karbon dan hilangnya keanekaragaman hayati.[34]

Perkembangan rantai nilai minyak sawit global (*palm oil global value chain*) semakin kompleks. Sejumlah besar perusahaan di bidang produk konsumen (*consumer good companies*) menggunakan minyak kelapa sawit dan turunannya, yang pengolahan dan pemurniannya berasal dari segelintir kelompok perusahaan dan perusahaan pedagang (*traders*). Sumber pasokan minyak sawit perusahaan tersebut berasal dari konsesi kebun perusahaan, sejumlah besar pemasok pihak ketiga,

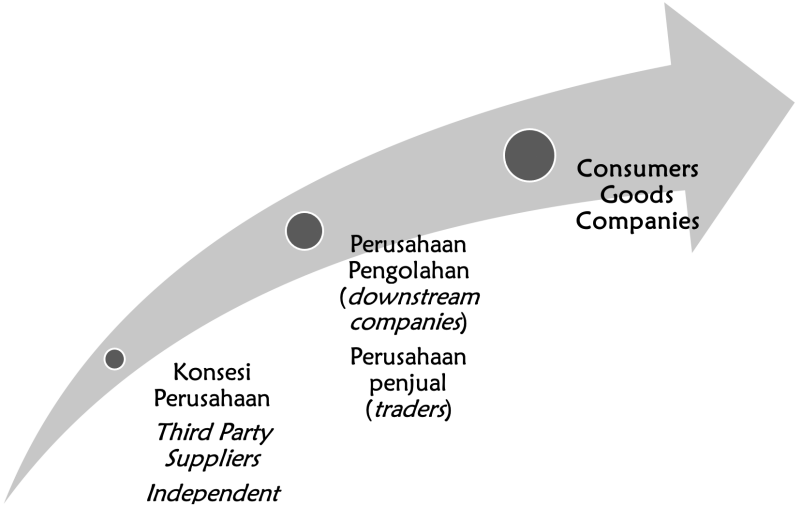
31 Idsert Jelsma and George C. Schoneveld, *Toward Mores Sustainable and Productive Independent Oil Palm Smallholders in Indonesia: Insights from the Development of a Smallholder Typology,* Working Paper, CIFOR, 2016*,* 1

32 EFECA (Emiliy Fripp & Associates Ltd) & EPOA (European Palm Oil Alliance), *State of Play: Role of Europe in Driving Sustainable Palm Oil,* Laporan Minyak Sawit 2020, November 2021.

33 Closing the Gap Forum, Supply Chain Solutions for People and Forests, 15 Februari 2018; lihat juga: Francesco Martone, et.al., *Enough! Pledging Zero Tolerance to Attacks Against Environmental and Human Rights Defenders,* Zero Tolerance Initiative, 2019;

34 Pablo Pacheco, et. al., *The Palm Oil Global Value Chain,* hal. vii

Bagan 2. Alur Rantai Pasok Kelapa Sawit



dan petani kecil swadaya *(independent smallholders)* yang terhubung melalui jaringan perantara (Bagan 2).[35]

Rantai Pasok Berkelanjutan (*Sustainable Supply Chain*) meliputi koordinasi dan integrasi terhadap tujuan sosial, lingkungan dan ekonomi dari masing-masing aktor. Secara klasifikasi, rantai pasok berkelanjutan menyangkut tentang dimensi lingkungan dan etis.[36] Indikator bahwa perusahaan telah menjalankan praktik berkelanjutan ditunjukkan dengan adanya sertifikasi pihak ketiga dan pelatihan *supplier,* sekaligus menandakan perusahan menjalankan mandat strategi proaktif.[37]

35 Ibid.

36 Carter, C.R. & Rogers, D.S. (2008), 'A Framework for Sustainable supply chain management; moving toward new theory', *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, Vol. 38, pp. 360-387, dalam, Paul D. Jensen, et. al., *Sustainable Palm Oil Supply Chains: Complexity, Custody and Contention.* In: Proceedings of the 21st Logistics Research Network Annual Conference 2016, Hull, UK. The Chartered Institute of Logistics and Transport.

37 Grosvold, J. et al. (2014), 'Squaring the circle, Management, measurement and performance of sustainability in supply chains', *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 19/3, pp. 292–305, dalam Paul D. Jensen, et. al., op. cit.

Dalam penerapan skema keberlanjutan, secara umum standarisasi yang digunakan adalah skema mandatori ISPO (Indonesian Sustainable Palm Oil), dan skema sukarela (*voluntary*) oleh pihak ketiga yang memiliki tanggung jawab keberlanjutan lebih umum dan luas RSPO.[38] Akan tetapi, standarisasi ISPO belum diakui untuk ekspor ke Eropa yang merupakan salah satu tujuan ekspor, dikarenakan belum terpenuhinya standar yang lebih akuntabel, transparan, kredibel, dan dapat ditelusuri oleh konsumen bahwa produk ekspor minyak kelapa sawit telah memenuhi praktik-praktik berkelanjutan.[39]

Oleh karenanya, skema RSPO adalah yang paling kompleks, memiliki jangkauan dan kredibilitas internasional paling luas di antara sektor swasta, khususnya di Eropa. Skema RSPO[40] untuk Produksi Minyak Sawit Berkelanjutan terkhusus pada Prinsip 1: Berperilaku Etis dan Transparan, Prinsip 2: Beroperasi secara legal dan menghormati hak-hak, dan Prinsip 3: Mengoptimalkan produktivitas, efisiensi, dampak positif, dan ketahanan, yang mana ketiga prinsip ini berhubungan dengan dampak terhadap Kesejahteraan (*prosperity*).[41] Gagasan penting dari tiga prinsip tersebut, bertujuan untuk mewujudkan sektor perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan, kompetitif, dan memiliki ketahanan untuk memastikan kelangsungan jangka panjang dari seluruh rantai pasokan dan menyebarkan manfaat baik untuk sektor swasta maupun mata pencaharian masyarakat di sekitar areal perkebunan

38 Ibid

39 CNN Indonesia, 05 Desember 2018, *Dubes Sebut ISPO Belum Diakui untuk Ekspor Sawit ke Eropa.* https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181205063745-92-351208/dubes-sebut-ispo-belum-diakui-untuk-ekspor-sawit-ke-eropa. (diakses pada 30 Juni 2023)

40 RSPO memiliki 7 prinsip, yang mana prinsip lanjutan meliputi Prinsip 4: Menghormati masyarakat dan hak asasi manusia dan memberikan manfaat Prinsip 5: Mendukung keterlibatan (inklusi) petani kecil (*smallholders*) Prinsip 6: Menghormati hak dan ketentuan-ketentuan pada pekerja Prinsip 7: Melindungi, melestarikan dan meningkatkan ekosistem dan lingkungan

41 RSPO, *Principles and Criteria for theProduction of Sustainable Palm Oil 2018,* Endorsed by the RSPO Board of Governors and Adopted at the 15th Annual General Assembly by RSPO Members on 15 November 2018.

kelapa sawit.[42] Secara kontekstual, pendekatan dalam mewujudkan dampak *prosperity* dioperasionalisasikan melalui sistem perencanaan dan manajemen yang efektif menangani kelayakan ekonomi, kepatuhan, risiko lingkungan dan sosial, menetapkan prosedur dan sistem untuk memastikan kesesuaian dengan P&C RSPO, dan mendukung peningkatan berkelanjutan menuju minyak sawit berkelanjutan.[43]

4. Perusahaan Kelapa Sawit dan Komitmen Berkelanjutan: Pelarangan *Suppliers* Pelanggar HAM

Petani sawit swadaya (*independent smallholders*) memiliki proporsi kontribusi yang signifikan dengan total 40% dari produksi minyak sawit global.[44] Namun, karena kompleksitas rantai pasok, *smallholders* yang seringkali tidak terorganisir dan tersebar serta banyak dari mereka yang beroperasi secara informal (tanpa administrasi dan standarisasi yang kompleks) menjadi tantangan dalam mengenalkan sistem rantai pasok berkelanjutan (*sustainable supply chain*) bagi *smallholders* yang sebenarnya berada di posisi awal dari rantai pasok kelapa sawit (*upstream*).[45] Sebagai komoditas sektor agribisnis, rantai pasok kelapa sawit sering diwarnai oleh pelanggaran hak asasi manusia dan lingkungan yang dilakukan di hulu pada siklus produksi, dengan korban terdampak kelompok *smallholders*.[46]

Kesadaran akan pentingnya ketertelusuran (*traceability*) rantai pasok menjadi perhatian penuh perusahaan sektor konsumen (*consumer good companies*). Kelompok/koalisi *Consumer Goods Forum (CGF)* yang mewakili lebih dari 400 *consumer good companies* terkemuka dan perusahaan

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Lihat website RSPO: https://rspo.org/smallholders

45 https://www.henkel.com/spotlight/2022-01-27-palm-oil-why-a-sustainable-global-supply-chain-needs-to-include-smallholder-farmers-1547104

46 Tom Griffiths and Norman Jiwan, *Demanding Accountability: Strengthening Corporate Accountability and Supply Chain Due Diligence to Protect Human Rights and Safeguard the Environment,* study and report by NGO Coalition, Forest People Programme, Tuk INDONESIA, PUSAKA, WALHI Riau, WALHI Jambi, and WALHI Sulawesi Tengah, Juni 2021, hal. 50.

manufaktur, membuat komitmen untuk mencapai nol deforestasi melalui aksi mengatasi perubahan iklim, pelestarian keanekaragaman hayati, memastikan bahan baku dan rantai pasok yang akuntabel dan berkelanjutan.[47] Dalam komitmen tersebut, semua pihak meliputi sektor swasta, pemerintah, NGOs, kelompok petani kecil (*smallholders*) serta *stakeholders* lokal dilibatkan dan mengambil peran.[48]

Seiring dengan meningkatnya kesadaran global akan rantai pasok kelapa sawit global yang berkelanjutan, pada beberapa kasus di Indonesia praktik perkebunan yang dalam terminologi ISPO, ketika prinsip dan kriteria sawit berkelanjutan tidak terpenuhi terutama izin HGU, maka dinyatakan tidak berkelanjutan (*unsustainable*).[49]

Pengaturan mengenai kelapa sawit berkelanjutan yang tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO/*Indonesia Sustainable Palm Oil*), telah menjamin mengenai penerapan prinsip dan kriteria kelapa sawit berkelanjutan, antara lain kepatuhan terhadap peraturan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; penerapan praktik perkebunan yang baik; pengelolaan lingkungan hidup, sumber daya alam, dan keanekaragaman hayati; tanggung jawab ketenagakerjaan; tanggung jawab sosial dan pemberdayaan ekonomi masyarakat; penerapan transparansi; dan peningkatan usaha secara berkelanjutan

Dari tujuh Prinsip dan Kriteria ISPO, terdapat setidaknya 3 prinsip yang inheren dengan aspek perlindungan petani dan buruh kelapa sawit (Tabel 1).

Pada prinsip tanggung jawab ketenagakerjaan, menekankan pada perlindungan pekerja sesuai dengan kerangka *core ILO Convention,* kemudian tanggung jawab sosial dan pemberdayaan masyarakat mene-

47 https://www.theconsumergoodsforum.com/environmental-sustainability/forest-positive/about/mission/

48 Ibid.

49 Studi Bersama Persamaan dan Perbedaan Sistem Sertifikasi ISPO dan RSPO. Laporan ini dipublikasikan oleh Kementerian Pertanian Republik Indonesia Sekretariat Komisi *Indonesian Sustainable Palm Oil (*ISPO), 2015.

Tabel 1. Prinsip yang Inheren Dengan Aspek Perlindungan Petani dan Buruh Kelapa Sawit

Prinsip	**Kriteria**
tanggung jawab ketenagakerjaan	a. keselamatan dan kesehatan kerja (K3); b. persyaratan administrasi terkait hubungan kerja; c. peningkatan kesejahteraan dan kemampuan pekerja; d. penggunaan pekerja anak dan diskriminasi dalam pekerjaan; e. fasilitasi pembentukan serikat pekerja; dan f. Fasilitasi pembentukan koperasi pekerja dan karyawan.
tanggung jawab sosial dan pemberdayaan ekonomi masyarakat	a. tanggung jawab sosial kemasyarakatan; b. pemberdayaan masyarakat hukum adat/ penduduk asli; dan c. pengembangan usaha lokal.
penerapan transparansi	a. sumber tandan buah segar (TBS); b. perhitungan indeks K dan data dukung yang transparan; c. penerapan penetapan harga tandan buah segar (TBS) yang adil dan transparan; d. keterbukaan terhadap informasi yang tidak bersifat rahasia dan penanganan keluhan; e. komitmen untuk tidak melakukan tindakan yang dapat diindikasikan suap; dan f. sistem rantai pasok yang mampu telusur.

kankan pada pentingnya *stakeholders engagement* antara perusahaan dan masyarakat lokal. Selanjutnya, penerapan transparansi menekankan pada penerapan rantai pasok yang bersih dan bertanggung jawab. Sebagai sebuah regulasi mandatori, regulasi ISPO seharusnya dapat menjadi panduan dan prinsip yang dipatuhi oleh perusahaan dalam perlindungan kepada buruh dan petani kelapa sawit. Meskipun pengakuan akan standarisasi ISPO, masih belum semasif RSPO yang telah diikuti dan diakui oleh mekanisme pasar global secara umum, namun posisi RSPO di Indonesia masih berupa regulasi *voluntary.* Dalam implementasinya RSPO juga telah melakukan penyesuaian dengan kerangka hukum dan regulasi nasional, hanya saja dengan posisinya yang terkategori *voluntary,* sistem kelapa sawit berkelanjutan yang diterapkan RSPO lebih memiliki posisi tawar yang kuat, baik dari sisi mekanisme sertifikasi, pengawasan, pelaporan, maupun penanganan atas pengaduan kasus pelanggaran terhadap P&C RSPO. Sedangkan, mekanisme pada ISPO masih sangat lemah, belum sekompleks dan seefektif mekanisme yang diterapkan RSPO.

Ada beberapa contoh kasus temuan penghentian penerimaan pasokan dari sumber kelapa sawit yang diduga melakukan pelanggaran HAM, seperti pelarangan pasokan sawit dari penyalur besar di Indonesia oleh PepsiCo dan Nestle karena diduga terjadinya pelanggaran HAM,[50] penghentian pembelian pasokan produk minyak sawit dari Astra Agro Lestari (AAL) oleh Nestle[51], serta sejak tahun 2020 Unilever secara reguler mempublikasikan daftar Perusahaan Kelapa Sawit yang Ditangguhkan atau Dilarang Beli (*Unilever's Suspended or No-Buy List of Palm Oil*).[52]

PENUTUP

Berdasarkan analisis di atas regulasi mandatori terhadap uji tuntas HAM oleh perusahaan sawit di Indonesia, dalam kerangka perlindungan terhadap petani dan buruh kelapa sawit masih belum di formulasikan dan disahkan. Namun, dalam kerangka regulasi (*framework regulation*) yang lain, aspek perlindungan dan transparansi terhadap petani dan buruh kelapa sawit telah dituangkan dalam Perpres mengenai Sistem Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO). Aspek mengenai ketenagakerjaan, transparansi, dan pemberdayaan sosial mesti dipenuhi oleh perusahaan kelapa sawit ketika mengajukan sertifikasi ISPO. Selain dari pada mekanisme ISPO, perusahaan kelapa sawit (terutama sebagai *member* RSPO) juga mesti patuh (*compliance*) dengan P&C (*Principle*

50 Gill Hyslop, 28 September 2021, *PepsiCo and Nestle Sever Ties with Indonesia's Largest Palm Oil Supplier in Wake of Alleged Human Rights Abuses.* https://www.bakeryandsnacks.com/Article/2018/10/05/PepsiCo-and-Nestle-sever-ties-with-Indonesia-s-largest-palm-oil-supplier-in-wake-of-alleged-human-rights-abuses. Diakses pada 30 Juni 2023

51 Yudono Yanuar (Ed.), Tempo, 01 Oktober 2022, *Nestle Hentikan Pasokan Minyak Sawit dari Perusahaan Indonesia*, disadur dari Reuters. https://dunia.tempo.co/read/1640423/nestle-hentikan-pasokan-minyak-sawit-dari-perusahaan-indonesia. Diakses pada 30 Juni 2023.

52 Unilever's Suspended or No-Buy List of Palm Oil Companies, Updated August 2022. https://www.unilever.com/files/e212b768-98bc-427d-9b23-ea7fa0619df7/ul-suspended-or-no-buy-list-of-palm-oil-suppliers.pdf. Diakses pada 30 Juni 2023

& kriteria) RSPO bagi mereka yang memegang sertifikasi RSPO (*certified growers*), proses ini diikuti dengan mekanisme pemantauan yang dilakukan setiap tahun (*annual surveillance*) untuk mengecek keterpenuhan standar bagi pemegang sertifikasi, serta tersedianya kanal pengaduan dalam bentuk *RSPO Complaint and Appeals Procedures* bagi perusahaan yang diduga melakukan pelanggaran HAM dan P&C RSPO.

Dalam mekanisme perjanjian perdagangan global, terutama dengan Uni Eropa, setidaknya sejak disahkan *EU Mandatori Human Rights and Environmental Due Diligence,* perusahaan-perusahaan kelapa sawit di Indonesia yang melakukan transaksi perdagangan ke Uni Eropa didorong untuk menjamin bahwa produk CPO yang juga bebas dari pelanggaran HAM dan pengrusakan lingkungan (deforestasi).

Oleh karena itu, komitmen kebijakan (*policy commitment*) untuk penjaminan perlindungan petani dan buruh kelapa sawit di Indonesia telah diatur, baik dalam regulasi mandatori seperti ISPO, dan voluntary melalui RSPO. Modal kebijakan ISPO yang telah ditetapkan pemerintah seharusnya dapat menjadi titik anjak untuk semakin memperkuat kebijakan dan pengawasan. Mekanisme ISPO yang dimiliki dapat menjadi daya dorong untuk implementasi Uji Tuntas HAM dan ketertelusuran rantai pasok, untuk menjamin tidak adanya pelanggaran HAM yang terjadi dalam proses yang diterapkan industri kelapa sawit di Indonesia.

Daftar Pustaka

Albert ten Kate, et. al., *NDPE Policies Cover 83% of Palm Oil Refineries; Implementation at 78%,* Chain Reaction Research, May 2020.

Andi Misbahul Pratiwi, *Buruh Harian Lepas Perkebunan Kelapa Sawit di Kalimantan Selatan: Eksklusi Sosial, Feminisasi Kemiskinan, dan Absennya Perlindungan Sosial.* (Trade Union Rights Centre, Indonesia: 2020).

Anita Ramasastry, *Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability,* Journal of Human Rights 14, 2015, 250.

Carter, C.R. & Rogers, D.S. (2008), 'A Framework for Sustainable supply chain management; moving toward new theory', *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, Vol. 38, pp. 360-387, dalam, Paul D. Jensen, et. al., *Sustainable Palm Oil Supply Chains: Complexity, Custody and Contention.* In: Proceedings of the 21st Logistics Research Network Annual Conference 2016, Hull, UK. The Chartered Institute of Logistics and Transport.

Cecilia Luttrell, et.al., *Implementing Sustainability Commitments for Palm Oil in Indonesia: Governance Arrangements of Sustainability Initiatives Involving Public and Private Actors,* Working Paper 241, CIFOR, 2018.

Closing the Gap Forum, Supply Chain Solutions for People and Forests, 15 Februari 2018; lihat juga: Francesco Martone, et.al., *Enough! Pledging Zero Tolerance to Attacks Against Environmental and Human Rights Defenders,* Zero Tolerance Initiative, 2019;

CNN Indonesia, 05 Desember 2018, *Dubes Sebut ISPO Belum Diakui untuk Ekspor Sawit ke Eropa.* https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181205063745-92-351208/dubes-sebut-ispo-belum-diakui-untuk-ekspor-sawit-ke-eropa

Douglas Sheil, et. al., *The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia: What Do We Know and What Do We Need to Know?,* Occasional Paper No. 51, CIFOR, Bogor, Indonesia, 2009.

EFECA (Emiliy Fripp & Associates Ltd) & EPOA (European Palm Oil Alliance), *State of Play: Role of Europe in Driving Sustainable Palm Oil,* Laporan Minyak Sawit 2020, November 2021.

EFECA, *Palm Oil Sustainability: NDPE,* Info Briefing No. 5, Part 4, Maret

2020.

Gill Hyslop, 28 September 2021, *PepsiCo and Nestle Sever Ties with Indonesia's Largest Palm Oil Supplier in Wake of Alleged Human Rights Abuses.* https://www.bakeryandsnacks.com/Article/2018/10/05/PepsiCo-and-Nestle-sever-ties-with-Indonesia-s-largest-palm-oil-supplier-in-wake-of-alleged-human-rights-abuses

Grosvold, J. et al. (2014), 'Squaring the circle, Management, measurement and performance of sustainability in supply chains', *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 19/3, pp. 292–305, dalam Paul D. Jensen, et. al., *Sustainable Palm Oil Supply Chains: Complexity, Custody and Contention.* In: Proceedings of the 21st Logistics Research Network Annual Conference 2016, Hull, UK. The Chartered Institute of Logistics and Transport.

Herry Purnomo, et.al., *Reconciling Oil Palm Economic Development and Environmental Conservation in Indonesia: A Value Chain Dynamic Approach,* Forest Policy and Economics 111 (Elsevier, 2020).

Idsert Jelsma and George C. Schoneveld, *Toward More Sustainable and Productive Independent Oil Palm Smallholders in Indonesia: Insights from the Development of a Smallholder Typology,* Working Paper, CIFOR, 2016.

Januar Rustandie, *ILO Urges the Government to Heed the Rights of Female Workers in Oil Palm Plantations and Fisheries,* ILO Press Release, 10 Maret 2022. Dapat diakses pada https://www.ilo.org/jakarta/info/public/pr/WCMS_840111/lang--en/index.htm,

John F. Sherman III, *Beyond CSR: The Story of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights,* A Working Paper of the Corporate Responsibility Initiative, Harvard Kennedy School: Working Paper No. 71, March 2020

K Buhmann, 'Business and human rights: Understanding the UN Guiding Principles from the perspective of transnational business governance interactions' (2015) 6 *Transnational Legal Theory* 339, 415, dalam, Basak Baglayan, *Mapping the Business and Human Rights Landscape in Luxembourg: National Baseline Study,* The Government of the Grand Duchy of Luxembourg: Ministry of Foreign and European Affairs, October 2019.

OHCHR, *Corporate Human Rights Due Diligence: Emerging Practices, Challenges and Ways Forward,* Summary of the Report of the Working Group on Business and Human Rights (UNWG) to the General Assembly, October 2018.

OHCHR, *Guiding Principles on Business and Human Rights at 10: Taking Stock of the First Decade,* A/HRC/47/39: *Report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business*

Enterprises, Juni 2021.

Pablo Pacheco, et. al., *The Palm Oil Global Value.,* 39. See also: Courtney L. Morgans, et. al., *Evaluating the Effectiveness of Palm oil Certification in Delivering Multiple Sustainability Objectives,* Environmental Research Letters, IOP Publishing, 12 Juni 2018.

Pablo Pacheco, *Zero Deforestation and Low Emissions Development: Public and Private Institutional Arrangements Under Jurisdictional Approaches,* Paper for Discussion CIFOR & Wageningen University and Research, 28 November 2017.

Profrest, *Understanding Commitments to No Deforestation, No Peat and No Exploitation (NDPE),* Proforest InfoNote 04, Februari 2020.

RSPO, *Principles and Criteria for theProduction of Sustainable Palm Oil 2018,* Endorsed by the RSPO Board of Governors and Adopted at the 15th Annual General Assembly by RSPO Members on 15 November 2018.

Siaran Pers KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha). *KPPU Menilai Penataan Minyak Goreng Harus Dilakukan dari Hulu.* 31 Mei 2022

Studi Bersama Persamaan dan Perbedaan Sistem Sertifikasi ISPO dan RSPO. Laporan ini dipublikasikan oleh Kementerian Pertanian Republik Indonesia Sekretariat Komisi *Indonesian Sustainable Palm Oil (*ISPO), 2015.

Tom Griffiths and Norman Jiwan, *Demanding Accountability: Strengthening Corporate Accountability and Supply Chain Due Diligence to Protect Human Rights and Safeguard the Environment,* study and report by NGO Coalition, Forest People Programme, Tuk INDONESIA, PUSAKA, WALHI Riau, WALHI Jambi, and WALHI Sulawesi Tengah, Juni 2021.

Transformasi Untuk Keadilan Indonesia. 2015. *Kuasa Taipan Kelapa Sawit di Indonesia*. Jakarta, Indonesia: TUK. http://www.tuk.or.id/wp-content/uploads/2015/03/Buku-Saku-Kuasa-Taipan-Kelapa-Sawit-di-Indonesia-final-banget.pdf

Unilever's Suspended or No-Buy List of Palm Oil Companies, Updated August 2022. https://www.unilever.com/files/e212b768-98bc-427d-9b23-ea7fa0619df7/ul-suspended-or-no-buy-list-of-palm-oil-suppliers.pdf

Van Noordwijk M, Pacheco P, Slingerland M and Wibawa G. 2017. *Palm oil expansion in tropical.*

Ward Berenschot, et.al., *Ekspansi dan Konflik Kelapa Sawit di Indonesia: Evaluasi Efektivitas Mekanisme Penyelesaian Konflik.* Palm Oil Conflict and Access to Justice in Indonesia (POCAJI), 2021.

Yudono Yanuar (Ed.), Tempo, 01 Oktober 2022, *Nestle Hentikan Pasokan Minyak Sawit dari Perusahaan Indonesia*, disadur dari Reuters. https://dunia.tempo.co/read/1640423/nestle-hentikan-pasokan-minyak-sawit-dari-perusahaan-indonesia

Kultur Demokrasi Maskulin

Perempuan Lombok dan Karawang yang Ditinggalkan Menghadapi Kerusakan Lingkungan

Sayyidatiihayaa Afra Geubrina Raseukiy
Satya Bumi

PENDAHULUAN

Demokrasi adalah ide tentang pelibatan seluruh kepentingan masyarakat, fragmentasi nilai, dan memastikan prosesnya berjalan secara penuh kesadaran dan tanpa meminggirkan siapapun dalam dinamika bernegara.[1] Kendati adanya keharusan proses berjalan secara inklusif, saat ini gejala yang muncul adalah demokrasi yang kering dan kasar—maskulin. Demokrasi ini kemudian menyebabkan banyak keputusan yang dibuat berdasar pada kebijakan yang maskulin juga. Termasuk yang saat ini sedang santer: kebijakan pembangunan.

Dalam Buku *All We Can Save* Amanda Sturgeon menulis sebuah esai tajam berjudul "Membangun untuk Hidup", bahwa pada akhirnya seluruh pembangunan harus berhasil menjawab *"apakah pembangunan ini dilakukan dengan memisahkan manusia dengan alam?"*.[2] Sebab, pem-

1 Jane Mansbridge, "Feminism and Democratic Community", *American Society for Political and Legal Philosophy,* Vol. 35, (1993): 339 – 341.

2 Amanda Sturgeon, "Building Designed for Live", dalam Ayanan Elizabeth Jhonson

bangunan yang memisahkan manusia dengan alam mengarahkan peradaban manusia kepada *planetary destruction* atau kehancuran planet. Para ilmuwan telah sepakat bahwa sumber utama krisis iklim adalah kapitalisme (perekonomian yang semata berorientasi profit). Seratus korporasi terbesar di dunia menyumbang 71 persen karbon dioksida dan metana.[3] Selanjutnya, selain dari bentuk *planetary destruction,* pembangunan berorientasi profit dan mengesampingkan kehidupan yang ada adalah bentuk perampasan habitat.

Dengan demikian, pembangunan infrastruktur, jalan tol, pusat hiburan, dan seluruh pembangunan yang dibiayai untuk mengimplementasikan gejolak penanaman modal harus berevolusi untuk melampaui model usaha usang yang ekstraktif dan/atau destruktif.[4] Pada artikel ini penulis hendak menceritakan bagaimana pembangunan yang merusak dan memisahkan manusia dengan alam mendatangkan serangkaian opresi bagi lingkungan dan perempuan.

Indonesia tengah gencar melakukan pembangunan melalui berbagai proyek pemerintah. Misalnya skema Kawasan Ekonomi Eksklusif (KEK) dan Proyek Strategi Nasional (PSN). Skema-skema ini mendatangkan keuntungan dan menghadirkan serapan utang yang tinggi. PSN secara kumulatif sejak tahun 2016 hingga 2019 mendatangkan investasi sebesar Rp 467,4 Triliun yang dipergunakan untuk membangun jalan tol, pelabuhan, pipa gas, pembangunan pembangkit listrik, dan pembangunan lain yang menciptakan perputaran perekonomian yang kencang.[5]

Sebagai konteks, Eve Warburton menemukan bahwa rentetan kebijakan Presiden Joko Widodo mengarahkan Indonesia pada rezim

---

& Katherine K. Wilkinson, *All We Can Save,* (New York: Penguin Random House, 2020), 171.

3 Vijay, "Capitalism Created the Climate Catastrophe; Socialism Can Avert Disaster. *The Thirty-Fifth Newsletter,* https://thetricontinental.org/newsletterissue/climate-crisis-green-new-deal/, diakses pada 20 Juni 2023.

4 Régine Clément, "Catalityc Capital", dalam Ayanan Elizabeth Jhonson & Katherine K. Wilkinson, *Op. Cit,* 176.

5 Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, "Pencapaian Proyek Strategis Nasional", https://ekon.go.id/publikasi/detail/62/pencapaian-proyek-strategis-nasional, diakses 28 Juni 2023.

politik-ekonomi yang new developmentalism (pembangunan baru) dimana ambisi pembangunan ini salah satunya dilakukan untuk mengejar ketertinggalan kapasitas infrastruktur Indonesia dari negara-negara berkembang lain.[6] Bappenas dengan ambisius menyatakan bahwa Indonesia membutuhkan investasi sebesar Rp 6.445 triliun dengan ekspektasi sektor swasta akan menyumbang sebanyak 42%.[7]

Namun pertanyaannya, dari rentetan jumlah angka yang maha besar dan ambisi membangun Indonesia dari Provinsi Aceh hingga Papua, akan kah perempuan tidak terpisahkan dari ruang hidupnya? Atau perempuan justru semakin rentan karena pembangunan yang mengeksklusi mereka sejak rencana pembangunan dilakukan?

Untuk mendudukan kondisi, penulis menemukan bahwa beberapa proyek pembangunan besar di Indonesia justru memposisikan perempuan secara rentan. Pembangunan ini penulis bahasakan sebagai pembangunan yang kedap gender. Temuan ini terefleksi pada dua proyek pembangunan yakni: 1) Kawasan Ekonomi Eksklusif (KEK) Turisme Urban Mandalika di Lombok;[8] dan 2) Pembangkit Listrik Tenaga Gas Uap (PLTGU) Jawa 1 di Desa Cilamaya, Karawang, Jawa Barat.[9]

Pada kedua proyek mega ini, peneliti menemukan bahwa hal paling mendasar dan permulaan dalam pelaksanaan proyek yakni asesmen sosial dan lingkungan hidup atau di Indonesia dikenal sebagai Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) belum dilakukan dengan prinsip pengarusutamaan gender dengan baik. Peneliti menemukan bahwa perempuan di dua wilayah pembangunan ini tidak mendapatkan konsultasi yang bermakna melalui forum yang dibangun bebas dari tekanan.

6 Eve Warburton, "A new developmentalism in Indonesia?", *Journal of Southeast Asian Economies,* Vol. 35, No. 3 (2018): 356 – 357.

7 Basith, Abdul. (2019). "Kebutuhan pendanaan infrastruktur hingga tahun 2024 mencapai Rp 6.445 triliun", *Nasional Kontan,* https://nasional.kontan.co.id/news/kebutuhan-pendanaan-infrastruktur-hingga-tahun-2024-mencapai-rp-6445-triliun, diakses 20 Juni 2023.

8 Dewan Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia, "KEK Mandalika", https://kek.go.id/kawasan/kek-Mandalika, diakses 25 Juni 2023.

9 Pertamina Power Indonesia, "Jawa 1 Power", https://pertaminapower.com/pltgu-jawa

Di KEK Mandalika, perempuan tidak dilibatkan sama sekali. Perusahaan hanya mengundang beberapa orang laki-laki dalam sosialisasi dan menganggap bahwa suami-suami akan menyuarakan aspirasi istri-istri mereka. Di PLTGU Jawa 1, konsultasi sama sekali tidak dilaksanakan. Padahal kedua proyek tersebut berkategori A untuk dampak lingkungan hidup.[10&11] Kondisi ini memunculkan kecemasan sebab perempuan akan menerima dampak buruk lebih berlapis dari laki-laki atas kerusakan lingkungan yang terjadi. Ruang perempuan untuk terlibat dalam keputusan publik menjadi semakin mendesak dilakukan dewasa ini.[12]

Proses konsultasi dalam AMDAL di dua tempat berbeda memperlihatkan pemerintah Indonesia dan perusahaan pengembang masih dengan keliru menempatkan perempuan sama dengan laki-laki. Termasuk kesamaan pendekatan dan kesamaan risiko yang dihadapi perempuan dan laki-laki. Padahal, patriarki yang mengakar menyebabkan penyamarataan pendekatan perempuan dan laki-laki—apalagi pada kegiatan yang berpotensi besar mencabut hak-hak masyarakat, merupakan sebuah malapetaka. Dalam pembangunan yang buta gender, proyeksi "sama rata" atau *'sameness'* antara perempuan dan laki-laki merupakan proyeksi yang terbukti menekan perempuan.[13] Pembangunan yang secara sengaja (atau tidak sengaja) berangkat dari pandangan 'dalam pembangunan perempuan harus diperlakukan sebagaimana laki-laki' merupakan cara pandang yang menekan perempuan.

10 Kategori A berarti kerusakan lingkungan tidak dapat dipulihkan kembali. *Selanjutnya lihat*: Asian Infrastructure Investment Bank, "Indonesia: Mandalika Urban and Tourism Infrastructure", https://www.aiib.org/en/projects/details/2018/approved/Indonesia-Mandalika-Urban-and-Tourism-Infrastructure.html, diakses 27 Juni 2023.

11 Asian Development Bank, "Indonesia : Jawa-1 Liquefied Natural Gas-to-Power Project", https://www.adb.org/projects/51112-001/main, diakses 27 Juni 2023.

12 Sara Duerto Valero, *et. al,* "Women And The Environment: An Asia-Pacific Snapshot", https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/APRO_Women-environment-snapshot.pdf, diakses pada 27 Juni 2023.

13 Wolgast, E. H, "Simple Equality Is Not Enough" *Australasian Journal of Phil* dalam Katherine O'Donovan, "Endengering Justice: Women's Perspectives and the Rule of Law", *The University of Tornorn Law Journal,* Vol. 3, No. 2, (1989): 127 – 148.

Di Mandalika, Pembangunan KEK Mandalika sebagai infrastruktur pariwisata ini baru mulai mendatangkan kerusakan yang masif sejak tahun 2018, dimana pembangunan dilakukan dengan melakukan pengusiran paksa, pemukiman kembali secara paksa, dan pembebasan lahan masyarakat. Seluruh proses ini dilaksanakan tanpa adanya *free, prior, and informed consent* (FPIC) sebagai standar dasar bagi masyarakat Mandalika untuk menyatakan kesetujuan atau ketidaksetujuan pelaksanaan pembangunan KEK Mandalika. Masyarakat adat Sasak, adalah yang paling terdampak pembangunan KEK karena telah bergenerasi mendiami Kawasan Mandalika dan bekerja dari berkebun, beternak, dan nelayan.[14]

Dalam kunjungan lapangan yang dilakukan penulis pada Oktober 2022 silam, seorang perempuan Sasak, Melati (bukan nama sebenarnya) menyatakan: "*kami manusia (yang daripadanya) lepas identitas kami, kami manusia yang bukan lagi petani, peternak, dan nelayan karena dirampasnya tanah kami oleh pembangunan KEK Mandalika".* Melati merupakan satu-satunya perempuan Mandalika yang bertahan di tengah kelokan-kelokan tajam trek balap dan memilih mempertahankan tanah nenek moyangnya sekalipun bisingnya deruman suara motor balap mengganggu kenyamanannya dan sapi-sapinya. *"Ayam kami tak lagi berani bertelur ketika trek Mandalika sedang digunakan untuk perlombaan, padahal telur ayam adalah lauk kami makan"* pungkas Melati. Pembangunan ambisius Kawasan pariwisata Mandalika tidak hanya merugikan manusia dan alam, namun juga ketentraman hidup hewan.[15]

Sedangkan di Karawang, pembangunan PLTU Jawa 1 yang dimulai sejak tahun 2018. Proses konstruksi pembangkit menyebabkan hilangnya mata pencaharian petani di Desa Cilamaya, mengeringnya sumur penduduk, rusaknya gedung sekolah dan tempat ibadah, menurunnya pendapatan nelayan karena wilayah tangkap dijadikan wilayah dilarang

14 Sayyidatiihayaa Afra, "Kehidupan Perempuan Sasak Ditelan Proyek Sirkuit Mandalika yang Maskulin", https://projectmultatuli.org/kehidupan-perempuan-sasak-ditelan-proyek-sirkuit-mandalika-yang-maskulin/, diakses 29 Juni 2023.

15 Wawancara peneliti dengan Melati di Desa Ebunut, Lombok, 17 Desember 2022.

lewat (*restricted area*), dan polusi udara dan suara yang parah akibat uji coba pembangkit.[16]

Masifnya kerusakan, perubahan pola kehidupan, dan permasalahan kesehatan serius yang terjadi di Desa Cilamaya ini disebabkan karena proyek PLTGU dibangun tanpa melalui proses konsultasi sama sekali. Pada tahun 2018, kelompok ibu-ibu Desa Cilamaya, dikumpulkan oleh pihak yang memperkenalkan diri dari perusahaan Samsung C&E sebagai pengembang. Ibu-ibu sejumlah lebih kurang 20 orang diberikan uang dalam amplop sebesar Rp 150.000 (seratus lima puluh ribu rupiah) untuk memberikan persetujuan pembangunan. Seorang responden mengatakan, "orang-orang Samsung itu bilang kalau uangnya tidak diambil pembangkit akan tetap di Bandung. Padahal lahan pertanian saya belum diganti rugi."[17] Ibu-ibu yang kebingungan atas rencana dan dampak pembangunan pembangkit listrik ini dipaksa untuk menerima penjelasan yang seadanya.

Setelahnya pembangunan dilakukan, paku bumi ditancap, "*ketika ada pengeboran tanah, lantai rumah saya bergetar dan dinding rumah retak. Tapi hingga saat ini tidak ada ganti rugi yang dilakukan."*[18]

Proses konsultasi yang kering dan kedap gender ini akhirnya mengorbankan banyak perempuan tenggelam dalam ketidaktahuan atas kegiatan ekonomi yang berlangsung di pekarangan rumahnya.

Sebagai pendahuluan, penulis mengamini kalimat "*The climate crisis is a leadership crisis"* yang disampaikan Katharine Wilkinson, penulis buku All We Can Save, dalam wawancara dengan kantor berita Race to Resilience (Charlotte Owen-Burge 2021).[19] Kepemimpinan yang berorientasi pada keuntungan ekonomi dan politik membuat segala

16 Indonesia for Global Justice, "ADB Lalai Terhadap Keselamatan Rakyat Di Proyek Pltgu Jawa 1", https://igj.or.id/adb-lalai-terhadap-keselamatan-rakyat-di-proyek-pltgu-jawa-1/, diakses pada 28 Juni 2023.

17 Wawancara peneliti dengan responden Nela di Desa Cilamaya, Karawang, 29 Mei 2023.

18 *Ibid.*

19 Charlotte Owen-Burge, "Dr Katharine Wilkinson: "The climate crisis is a leadership crisis", https://climatechampions.unfccc.int/dr-katharine-wilkinson-the-climate-crisis-is-a-leadership-crisis/ , diakses pada 23 Juni 2023.

cara—termasuk membentuk legislasi yang merusak lingkungan, dibenarkan dan dicari jalan keluarnya. Pemimpin yang di tangannya berada kekuasaan untuk mengatur, menjalankan, dan mengawasi negara menggunakan kekuasaan tersebut untuk merusak alam secara terang-terangan.

Ambisi untuk memperkaya diri dengan merusak alam, menyuntik agenda kapitalisme, dan pendekatan yang tidak mengarusutamakan gender adalah sumber malapetaka. Karena krisis ini, wajah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak hanya kering dari hidrasi aspirasi yang bermakna, namun juga suram sebab banyak di antaranya yang mendiskriminasi perempuan. Di Indonesia hal ini tercermin pada bagaimana keringnya pengaturan partisipasi perempuan dalam penentuan kebijakan dan keputusan pada sektor lingkungan hidup. Salah satu peraturan yang cukup komprehensif mengenai lingkungan hidup di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH), pada ketentuan ini partisipasi dalam penyusunan kebijakan dan keputusan lingkungan hidup disusun dalam beberapa ketentuan, misalnya dalam ketentuan penyusunan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS)[20], Analisis Dampak Lingkungan Hidup (Amdal)[21], dan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH)[22]. Namun dalam pelaksanaannya, baik di dalam Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksana lainnya, tidak ada kewajiban bagi penanggung jawab usaha atau kegiatan untuk menyelenggarakan konsultasi yang bermakna. Penulis melihat kondisi ini didorong karena kultur demokrasi di Indonesia yang maskulin.[23]

20 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 15

21 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 25

22 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 10

23 *Lihat:* Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan

Setelah melihat banyak temuan yang memperlihatkan kedudukan perempuan dalam pembangunan dan fakta bahwa pemerintah Indonesia masih gagap menyediakan ruang aman bagi perempuan dalam pembangunan yang gagah. Tulisan ini akan mencoba mengeksplorasi dua isu besar: *pertama*, mengapa keterlibatan perempuan dalam perumusan dan pengambilan keputusan menjadi penting?; *kedua*, bagaimana kultur kebijakan yang ramah gender itu?

PEMBAHASAN

1. Gender, Lingkungan, dan Pembangunan: Dari Lombok ke Karawang

Keterkaitan gender dan pembangunan sebenarnya bukan sebuah diskursus yang anyar. Setidaknya sejak tahun 1980-an tercatat banyak pemikir yang telah menuliskan pandangan progresifnya mengenai keterkaitan gender, pembangunan, dan lingkungan. Dikenal sebagai Gender, Environment, and Development (GED), Irene Dankelman merupakan pemikir feminis yang berusaha mempertontonkan ikatan intens antar ketiga entitas tersebut.[24] Pada tahun 1985 ketika perhelatan UN Decade for Women Conference kedua diselenggarakan di Nairobi, Kenya, konklusi utama dari konferensi tersebut menyatakan bahwa perempuan membayar upah yang sangat tinggi dari krisis lingkungan karena perempuan berperan dalam memenuhi kebutuhan air, makanan, dan energi dalam lingkup terkecil (keluarga dan komunitas). Peserta konferensi melihat peluang lain, bahwa sekalipun perempuan mendapatkan kerugian yang besar, namun di lain sisi perempuan sebagai penjaga keberlangsungan air dan pangan memiliki potensi keterlibatan

---

dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Surat Edaran Menteri Lhk No. Se.5/Menlhk/Pktl/Pla.3/11/2016 tentang Penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Provinsi dan Kabupaten/Kota; Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Kajian Lingkungan Hidup Strategis; Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 67 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis.

24 Irene Dankelman, dan Joan Davidson, *Women and Environment in the Third World: Alliance for the Future*, (London: Earthsca, 1989), 3 – 5.

yang besar untuk merumuskan solusi untuk pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.[25]

Sekalipun kesadaran ini telah diamini sejak berdekade lalu, pengarusutamaan gender dalam pembangunan yang berkelanjutan masih sangat sulit direalisasi. Penulis melihat salah satu penyebab utamanya dikarenakan iklim pengambilan keputusan yang maskulin, sekalipun pada negara-negara yang mengaku sebagai negara demokratis, di antaranya Indonesia.

Dalam pembangunan yang buta gender, anatomi kebijakan tidak memungkinkan perempuan (baik secara kultur maupun normatif) untuk mendapatkan hak-hak dasar dalam pembangunan, misalnya: tidak teraksesnya informasi, pengecualian dalam konsultasi dan pengambilan keputusan, dan tidak dijaminnya perempuan memberikan consent dalam pembangunan. Ternihilkannya hak dasar perempuan dalam pembangunan dewasa ini membuktikan tesis Dankelman bahwa pembangunan memberikan dampak negatif kepada masyarakat lokal utamanya perempuan di seluruh dunia.[26]

Maria Mies menyatakan bahwa sifat kapitalisme dengan logika akumulasi akan selalu menempatkan negara peminjam tertinggal di belakang. Hal ini terjadi karena eksploitasi dan kolonialisasi tidak bisa dihindarkan. 'Mengejar' pembangunan selain sebenarnya mustahil dilakukan, juga karena pertimbangan materil seringkali diabaikan karena ongkos pembangunan yang besar. Pertimbangan materil misalnya keadilan bagi perempuan dan kepentingan ekologis.[27]

Sebagai refleksi sifat kapitalisme ini masuk pada proyek-proyek yang dalam kasus yang penulis angkat. Ongkos pembangunan yang memakan keterlibatan perempuan dan lingkungan diamini oleh Oliver De Schutter,

25 Environment Liaison Centre, "Women and the environmental crisis", *report of the Workshops on Women, Environment and Development*, Nairobi, 10–20 July 1985, https://www.ircwash.org/resources/women-and-environmental-crisis-forum-85-report-proceedings-workshop-women-environment-and.

26 Irene Dankelman, *Gender and Climate Change…, Loc. Cit.*

27 Vandana Shiva&Maria Ries, *Ecofeminism,* (London: Zed Books, 2005), 69.

pelapor khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk kemiskinan ekstrim dan HAM yang menyatakan bahwa proyek KEK Mandalika yang 78.5% mendapatkan pembiayaan dari Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) atau sekitar $248.4 juta USD, merupakan praktik perampasan hak tanah masyarakat adat Sasak secara agresif, termasuk merebut ruang hidup perempuan Sasak (AIIB 2018). Schutter menyampaikan bahwa fakta pembangunan KEK Mandalika yang menginjak-injak hak asasi manusia tidak sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan.[28]

Wawancara yang penulis lakukan dengan Melati yang masih bertahan dengan rumahnya di sisi trek sirkuit Mandalika menyatakan, bahwa haknya untuk bergerak secara bebas di atas tanahnya dibatasi setiap kali Sirkuit Mandalika menyelenggarakan perhelatan internasional. Melati menyampaikan bahwa ia dan keluarganya mendapatkan intimidasi dari anggota Brimob untuk tidak keluar rumah. Melati beranggapan sebab ia dan keluarganya dilihat sebagai perusak pemandangan yang hidup di tengah-tengah megahnya Sirkuit Mandalika. Penyanderaan Melati dan masyarakat Sasak di sekitar Sirkuit Mandalika bisa terjadi selama beberapa hari. Pada masa-masa ini masyarakat tidak dapat mencari kerang dan ikan di laut untuk dijual dan dimasak di rumah. Terlebih ITDC membangun terowongan untuk masyarakat Sasak yang memilih tetap bermukim di Kawasan trek. Namun permasalahannya, terowongan tersebut akan terendam banjir yang tinggi ketika hujan karena minimnya serapan air. Sehingga Melati dan penduduk lainnya akan terjebak di Kawasan trek sampai air surut.[29] Melati sebagai perempuan Sasak merupakan perempuan korban pembangunan yang ditekan dan dibatasi hak ekonomi, sosial, dan budaya.

Sebelum pembangunan KEK Mandalika, Melati dan perempuan lainnya sudah mengalami banyak keterbatasan karena peran rumah

28 OHCHR, 2022, https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/indonesia-un-experts-flag-rights-concerns-over-3bln-tourism-project , diakses pada 26 Juni 2023.

29 Wawancara dilakukan dengan Melati pada kunjungan 7 Desember 2022.

tangga yang melarang mereka pergi terlalu jauh dari rumah. KEK Mandalika semakin memperkuat pembatasan ini. Perempuan Sasak mendapatkan praktik diskriminasi berlapis.

Melati biasanya mengumpulkan kerang dan ikan untuk dijual dan dimasak. Jika musim sedang tidak baik, ia akan memasakkan keluarganya telur ayam. Namun akibat pembangunan KEK Mandalika, dibatasinya akses menuju pantai, dirusaknya sumber mata air karena pembelahan bukit, banjir karena hilangnya wilayah resapan air, perampasan tanah pertanian, ayam-ayam yang enggan bertelur, pembatasan ruang gerak perempuan Sasak adalah dampak paling nyata dari pembangunan serakah dan iklim pengambilan keputusan yang maskulin. Melati dan Kenanga adalah segelintir cerita pembangunan yang muram.

Di Karawang, pembangunan yang buta gender mengorbankan kehidupan layak bagi perempuan. Wawancara yang penulis lakukan dengan seorang istri nelayan, Sumiyati (bukan nama sebenarnya), memaparkan jika pembangunan pipa gas untuk menyalurkan hasil gas ke kapal yang berada di laut tidak tertanam secara sempurna, pipa itu mengapung tanpa lampu penanda. Akibatnya, kapal ikan suaminya menghantam pipa dan pecah, *"suami saya berangkat melaut pukul 5 sore, biasanya jam 9 pagi dia sudah pulang, tapi tidak pulang-pulang, saya mulai cemas dan meminta bantuan sepupu untuk mengecek. Waktu itu jam 3 sore, dan ternyata kapal suami pecah karena menghantam pipa, ia mengapung di laut lepas berpegang pada kayu kapal, hampir 24 jam."* Kejadian itu di tahun 2021, dan hingga Mei 2023 suaminya masih mengalami sakit akibat kejadian tersebut. Sumiyati saat ini bekerja mengumpulkan kepiting laut dan tetap harus berhutang ke rentenir untuk membeli makan.

Kedua kondisi di atas adalah wajah pembangunan yang tidak berkelanjutan—yang merusak alam dan maskulin. Carolyn Merchant berargumentasi bahwa terdapat kondisi paralel antara perusakan alam dan opresi perempuan. Berbeda dengan laki-laki yang melibat alam sebagai objek eksploitasi, perempuan melihat alam sebagai sesuatu yang

patut dijaga.[30] Lebih lanjut, mindset 'penguasaan alam' oleh laki-laki ini menyebabkan perempuan ditempatkan secara inferior dan memosisikan perempuan pada kondisi yang membingungkan karena patriarki menyuruh perempuan menjadi pasif, sedangkan kerusakan alam karena pembangunan membuat perempuan harus secara aktif mempertahankan hidup. Akibatnya perempuan merelakan resiliensi keluarga dengan berhutang.

Dalam demokrasi yang maskulin, kegagapan pelibatan perempuan menjadi masalah paling vital sehingga tidak mungkinnya pembangunan yang berkelanjutan dan penuh perhitungan. Secara singkat bagian ini telah menggambarkan bagaimana perempuan selalu jadi kelompok yang menyapu permasalahan pembangunan yang kotor. Berhadapan dengan kerugian yang tidak bisa dipulihkan. Gender dalam pembangunan tidak bisa dilakukan dalam kultur demokrasi yang tidak terbiasa membaca sensitivitas perempuan sebagai kekuatan dalam pembentukan dan pemutusan kebijakan.

2. Demokrasi Maskulin dan Keterlibatan Perempuan dalam Pembentukan Kebijakan

Sudah menjadi pengetahuan umum jika demokrasi yang terlembaga di Indonesia adalah demokrasi maskulin dan kasar. Adegan banting meja dan kursi hingga pertengkaran dalam rapat pengambilan keputusan tak jarang terjadi.[31] Kondisi ini mencerminkan kondisi yang tidak ramah untuk perempuan. Padahal, kepentingan perempuan untuk diartikulasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk keputusan ekonomi-politik, adalah sebuah kondisi inheren yang tidak dapat ditawar dalam penyelenggaraan demokrasi. Para pemikir telah sepakat, bahwa demokrasi deliberatif (setidaknya sebagai bentuk demo-

30 Carolyn Evans, & Simon Evans, "Evaluating the Human Rights Performance of Legislatures", *Human Rights Law Review*, Vol. 6, No. 3, (2006): 545 – 569.

31 CNN Indonesia, "Anggota DPRD Ngamuk Banting Kursi Saat Rapat Corona" selengkapnya di sini: https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200504102805-20-499724/anggota-dprd-ngamuk-banting-kursi-saat-rapat-corona, diakses pada 28 Juni 2023.

krasi yang disepakati mendorong inklusi) bukan sekonyong-konyong mendudukkan seluruh elemen pada satu meja—kemudian melepaskannya pada mekanisme perdebatan—yang maskulin, hierarkis, dan tidak dialogis. Meski demikian setidaknya pemikir feminis kritis menolak ide demokrasi (sebagai mekanisme pengambilan keputusan) yang cenderung bertujuan mencari *'common good'* atau kebaikan bersama sebagai sebuah pencapaian.[32]

Sebab demokrasi model ini menyulitkan perempuan, kelompok adat, kelas pekerja dan kelompok non-elit lainnya untuk dapat mengikuti secara partisipatif dinamika perumusan kebijakan. Pembentukan peraturan menjadi sangat akademis, elitis *(looking down from an ivory tower),* dan mengejar klaim-klaim epistemik yang sering kali mengesampingkan cara-cara yang lebih ramah terhadap perempuan.[33]

Karena sifat demokrasi yang maskulin sebagaimana diterangkan di atas, maka diperlukan adanya ide alternatif ruang publik. Nancy Fraser menggambarkan bahwa ruang publik alternatif secara historis terbentuk karena anggota kelompok sosial yang tersubordinasi membentuk arena diskursif paralel dimana mereka menemukan dan mengedarkan kontra-narasi yang pada gilirannya memungkinkan mereka untuk merumuskan interpretasi oposisi dari identitas, kepentingan, dan kebutuhan.[34] Upaya untuk menciptakan ruang tandingan ini dilakukan karena kesadaran bahwa terdapat kuasa yang timpang sehingga sulitnya model demokrasi deliberatif dilaksanakan. Oleh karenanya pemikir kebijakan feminis selalu waspada terhadap bentuk-bentuk dominasi yang mendistorsi dialog dalam ruang dialektis pembentukan peraturan perundang-undangan.[35]

32 Susan H. William, "Dialogic Democracy, Feminist Theory and Women's Participation in Constitution-Making", (2019), dalam Ruth Rubio-Marín, Helen Irving (ed.) *Women As Constitution-Makers: Case Studies From The New Democratic Era*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 365

33 Iris Marion Young, *Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy* (Princeton University Press, 1997), 60–66.

34 Fraser Nancy, "Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy", *Social Text,* Vol. 25 (1990): 61.

35 Susan H. Williams (ed.). 2009. *Constituting Equality: Gender Equality and*

Untuk mencapai alternatif tersebut, dibutuhkan adanya kesadaran gender yang kuat. Saat ini terlebih dahulu perlu dibedah dan didiskusikan bagaimana kondisi iklim pengambilan keputusan yang maskulin ini merangsek hingga pada pengambilan kebijakan di tingkat lokal.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) sudah menekankan bahwa pengambilan keputusan lingkungan harus didasarkan pada partisipasi dan konsultasi bermakna, namun pembangunan KEK Mandalika tanpa adanya bentuk persetujuan dari masyarakat setempat (*form prior informed consent*—FPIC) dan pembangunan pembangkit listrik PLTGU Jawa 1 dibangun tanpa konsultasi dua arah. Kualitas pengambilan keputusan tersebut buruk dan memperlihatkan pengabaian agensi perempuan. Padahal perempuan memiliki pola pemanfaatan terhadap lingkungan yang lebih asih dibanding laki-laki, dan banyak bukti telah memperlihatkan melibatkan perempuan dalam pengambilan keputusan akan mengarahkan outcome usaha dan/atau kegiatan yang lebih berkelanjutan.[36]

Dankelman telah memprediksi bahwa untuk dapat menciptakan pembangunan yang benar-benar berkelanjutan, pembentukan kebijakan harus sensitif terhadap gender.[37] Termasuk memberikan perempuan informasi terkait dampak terhadap hajat hidupnya. Idealita ini bertentangan dengan hasil observasi yang dilakukan penulis pada konsolidasi masyarakat sipil untuk KEK Mandalika terkait kompensasi pelepasan tanah memperlihatkan bahwa perempuan-perempuan yang terlibat di dalam konsolidasi lebih sibuk untuk memastikan setiap laki-laki telah mendapatkan kopi dan kudapan.[38] Perempuan-perempuan

---

Comparative Constitutional Law (Cambridge University Press): 67.

36 Craig Leisher, dkk., 2016, "Does the gender composition of forest and fishery management groups affect resource governance and conservation outcomes? A systematic map", *Environmental Evidence,* Vol. 5, No. 6 (2016): 9 – 10.

37 Irene Dankelman, *Gender and Climate Change: An Introduction (1st ed.*), (Routledge Publisher: 2010), 5.

38 Observasi dilakukan pada kunjungan lapangan ke Kota Mataram dalam agenda Konsolidasi Masyarakat untuk kompensasi lahan pada Proyek Sirkuit Mandalika, 1 Oktober 2022.

Sasak tidak diberikan kesempatan untuk bicara oleh laki-laki yang memimpin rapat. Perspektif *'sameness'* terjadi pada ruang konsolidasi ini. Kondisi kultural perempuan Sasak yang tidak mendapatkan pendidikan tinggi, tidak terbiasa didengarkan, dan tidak terbiasa dipertimbangkan menjadikan mereka merasa malu untuk mengutarakan isi pikiran. Melati dan Kenanga (nama samaran) mengaku kepada penulis tidak mengerti topik yang sedang diperbincangkan sepanjang acara konsolidasi. Kondisi ini memperlihatkan bahwa perempuan yang terlibat advokasi tak ubahnya pelayan dalam rapat, mereka mendapatkan label 'perempuan' dari mayoritas laki-laki di sekitarnya, dan tidak diberikan kesempatan khusus untuk didengarkan pandangannya topik pembicaraan.

Padahal baik Melati dan Kenanga memiliki pengetahuan tradisional mengenai kebutuhan komunitas Sasak atas akses terhadap pantai dan laut. Mereka menyatakan tidak banyak laki-laki yang turun ke pantai untuk mengumpulkan jenis kerang tertentu yang memiliki nilai jual. Perempuan Sasak terbiasa mengajak anak perempuan mereka untuk mengepul kerang dan menjualnya ke pengrajin aksesoris khas Lombok. Pelarangan masyarakat Sasak untuk mengakses pantai oleh proyek KEK Mandalika merupakan masalah besar yang luput dari pengetahuan laki-laki.

Di Karawang, Nela (bukan nama sebenarnya) menyatakan bahwa ia tidak ingin ada pembangkit listrik di belakang halaman rumahnya. Nela takut jika sewaktu-waktu listrik itu menyetrum anak-anaknya. Tapi Nela memilih mengikuti advokasi yang dilakukan suaminya untuk mendapatkan pekerjaan dari PT Jawa Satu Power (PT JSP) sebagai pengembang.[39] Ketika saya tanya mengapa Nela tidak menolak pembangunan pembangkit listrik jika ia takut anaknya tersetrum listrik, Nela menyampaikan "kata si Bapak, percuma menolak, lebih baik manfaatkan saja supaya dapat penghasilan." Ketakutan Nela akan aliran listrik adalah ketakutan khas feminitas, Nela dapat memprediksi ruang-ruang apa saja yang tidak aman untuk pertumbuhan anak-anaknya.

39 Wawancara peneliti dengan Nela di Desa Cilamaya, Kawarang, 28 Mei 2023.

Namun, Nela tetap mengikuti keinginan suaminya. Kondisi "*sameness*" ini menidakmungkinkan Nela untuk memiliki ruang diskusi dan kompromi.

Melengkapi gambaran terabaikannya agensi perempuan dari pengambilan keputusan di tingkat keluarga, penulis juga mengamati minimnya pola pelibatan perempuan dalam pertemuan yang dilakukan oleh perusahaan pengembang pada kedua PSN tersebut. Di Mandalika, dalam proses konsultasi, PT Indonesia Tourism Development Corporation (PT ITDC) tidak mengundang perempuan. Pengakuan Jelita (bukan nama sebenarnya) yang tinggal di Desa Ebunut, pada tahun 2018, PT ITDC pernah mendatangi rumahnya dengan pengawalan anggota kepolisian, dan disana PT ITDC mengajak suaminya berbicara terkait perhitungan kerugian dan relokasi untuk keluarganya.[40] Praktik seperti ini merupakan bukti bahwa dalam program pembangunan masih dilakukan dengan memutus komunikasi perempuan, sehingga keresahannya atas perubahan lanskap kehidupan menjadi tidak terakomodir atau bahkan dipertimbangkan.

Bahkan di Karawang, jangankan bermakna dan melibatkan perempuan, konsultasi sama sekali tidak dilakukan. Perempuan hanya dikumpulkan untuk mendapatkan amplop berisi uang Rp 150.000,00 (seratus lima puluh ribu rupiah) dan ditekan untuk menandatangani kesepakatan pembangunan pembangkit listrik PLTGU. Pertemuan ini dilakukan pagi hari ketika suami sedang berangkat ke laut dan kebun. Samsung C&E jelas memanfaatkan ketidaktahuan dan rasa takut perempuan untuk mengintimidasi mereka dalam proses pemberian persetujuan proyek. Salah satu informan penulis, Rini (bukan nama sebenarnya), bersaksi ia tidak diberi kesempatan untuk bertanya.

Atas kedua kondisi di atas, penulis menyadari betul bahwa melibatkan perempuan dalam pengambilan keputusan lingkungan bukan lah hal sederhana. Di satu sisi perempuan tapak merasa perlu mengikuti arahan suami dan menyediakan berbagai kebutuhan suami. Di lain sisi, kerap kali keputusan suami tidak merepresentasikan nilai perempuan.

40 Wawancara penulis dengan Jelita, di Desa Ebunut, Lombok, 7 Desember 2022.

Jane Mansbridge memprediksi hal ini, menurutnya permasalahan yang paling umum ditemukan pada keterlibatan perempuan dalam ranah ini adalah keraguan akan kebutuhan (needs) dan nilai (value) yang diyakininya.[41] Keinginan melanjutkan kehidupan secara tradisional seringkali diredam karena laki-laki lebih cenderung bergerak untuk mendapatkan kompensasi yang layak atau pekerjaan yang menjanjikan. Kultur pengambilan keputusan di tatanan keluarga yang biasanya dilakukan kepala keluarga (suami dan/atau ayah) memengaruhi pengambilan keputusan lingkungan pada tingkat komunitas. Terlebih negara memiliki permasalahan serius dimana gender dan keterlibatan perempuan tidak dilihat sebagai kebutuhan khusus yang sepatutnya dimasukkan dalam sistem partisipasi yang bermakna. Hidup dalam subordinasi kelompok dominan membuat setidaknya terdapat dua isu dalam pengaplikasian keterlibatan perempuan pada pengambilan keputusan lingkungan: skala dan pemahaman mengenai representasi.[42]

Pola pengambilan keputusan yang menyubordinasi perempuan juga terjadi di tingkat nasional. Idealnya pola pengambilan keputusan dilakukan dengan keterwakilan agensi perempuan. Maksudnya, agensi ini harus diatur dan terus ditradisionalisasi dalam diskusi-diskusi secara khusus, tidak menggunakan perspektif *'sameness'* sebagaimana tertuang dalam UU PPLH. Sekalipun UU PPLH telah memandatkan bahwa keadilan lingkungan didapatkan dari terbukanya akses partisipasi sebagai jiwa dari tata kelola perlindungan dan pengelolaan lingkungan (Pasal 65 UU PPLH), namun ketentuan ini terbukti tidak cukup mengoperasikan feminisasi keputusan lingkungan hidup. Apalagi undang-undang ini melepaskan proses partisipasi masyarakat kepada perusahaan atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan melalui kerangka Amdal.[43] Tidak ada mitigasi oleh pemerintah untuk memastikan bahwa demokrasi

41 Jane Mansbrige, "Feminism and Democracy Community", *American Society for Political and Legal Philosophy,* Vol. 35 (1993): 339 – 395.

42 Susan H. William, *Dialogic Democracy…, Loc. Cit.*

43 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 22 s/d Pasal 26 UU

yang sensitif gender dilaksanakan dalam proyek-proyek pembangunan berskala besar.

Fakta terjadinya diskriminasi dalam hak akses atas informasi; perempuan dikecualikan dalam konsultasi dan pengambilan keputusan; tidak ada analisis gender terutama terkait kerentanan perempuan dalam penyusunan dokumen terkait; serta secara spesifik perempuan lah yang menanggung lebih berat dan mendalam dari akibat konflik yang terjadi.[44]

Artinya penting untuk memastikan bahwa dalam partisipasinya perempuan didengarkan, dipertimbangkan, dan pendapatnya dimasukan ke dalam keputusan. Kehadiran tidak sama dengan partisipasi. Bukan karena terdapat sejumlah perempuan dalam ruang pengambilan keputusan dapat diartikan prosesnya telah dialogis. Lebih jauh, penting juga untuk memastikan bahwa partisipasi perempuan dalam segala bentuk perumusan dan pengambilan keputusan diperlakukan secara bermakna. Angela Banks menyatakan bahwa membiarkan seseorang berpartisipasi tidak sama dengan memastikan bahwa partisipasi mereka bermakna.[45]

Secara teoritis, untuk mengukur sejauh mana dan dalam kapasitas apa partisipasi perempuan dilibatkan dalam pengambilan keputusan (termasuk lingkungan) Sherry Arnstein membuat klasifikasi yang ia sebut dengan "A Ladder of Citizen Participation", dimana terdapat delapan tingkatan mulai dari klasifikasi terendah; "manipulation" yang berada pada kategori "nonparticipation", hingga strata tertinggi; "citizen control" yang berada pada kategori "citizen power". Ilustrasi dari "tangga partisipasi" ini dapat dilihat pada Gambar 1.[46]

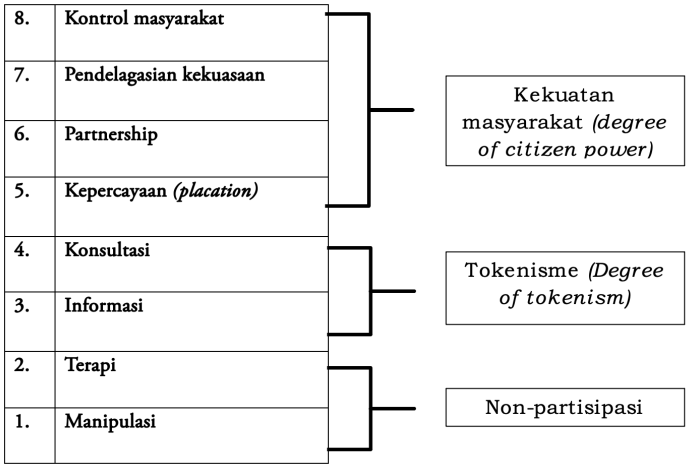
Tingkatan terendah dari anak tangga di atas *manipulation* dan *therapy*, yang dideskripsikan sebagai bentuk dari "non-participation",

44 Utari Putri, "Hak Perempuan dalam Reforma Agraria" https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2021/9/28/1918/hak-perempuan-dalam-reforma-agraria.html, *Komnas HAM,* diakses pada 28 Juni 2023.

45 Angela M.Banks, "Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities." *William & Mary Law Review* Vol. 49, (2008): 1043 – 1062.

46 Sherry, R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", *https://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/1969_Arnstein_participation_ladder_AJP.pdf,* diakses pada 28 Juni 2023.

Gambar 1. Klasifikasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang oleh Sherry Arnstrein



dimana ketika tujuan aslinya bukanlah untuk mencapai partisipasi otentik *(genuine participation)*, melainkan untuk memungkinkan para pemegang kekuasaan untuk "mendidik" atau "menyembuhkan" peserta partisipasi.[47]

Anak tangga ketiga dan keempat dari bawah dideskripsikan sebagai *informing* dan *consultation*. Keduanya masuk ke dalam kategori "tokenisme" dikarenakan meskipun para partisipan diberikan kesempatan untuk didengar dan mendapatkan kesempatan untuk memberikan suara, namun di bawah kondisi ini, mereka kekurangan daya untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan diperhatikan oleh pemegang kekuasaan.[48] Dengan kata lain, tidak ada tindak lanjut sehingga tidak terdapat kepastian bahwa status quo dapat berubah.

Anak tangga kelima yang masih ada di dalam kategori "tokenisme" disebut dengan *placation,* dimana meskipun para partisipan akan diberikan posisi sebagai pemberi masukan *(giving advice),* hak untuk

47 Sherry, R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation"
48 Sherry, R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation"

memutuskan tetap dipegang secara penuh oleh para pemilik kekuasaan.[49]

Tangga partisipasi semakin memperkuat argumentasi bahwa anatomi kebijakan di Indonesia masih jauh dari partisipasi yang bermakna. Ketentuan mengenai konsultasi publik dalam pengambilan keputusan lingkungan hidup tidak dirumuskan adanya penjaminan masukan masyarakat diperhatikan, lebih lanjut tipe pengambilan keputusan oleh pemilik kekuasaan masih dikenal dalam ketentuan konsultasi publik di Indonesia.[50] Hal ini jelas menempatkan masyarakat (perempuan) sebatas kelompok pasif, sekalipun konsultasi didesain dengan membuka kemungkinan adanya interaksi antara perusahaan dan masyarakat.

Dari penggambaran dinamika tapak, teori partisipasi bermakna, dan anatomi kebijakan di Indonesia, dapat terkonfirmasi bahwa perempuan di Mandalika dan Karawang masuk ke dalam tingkatan non-partisipasi. Karena baik PT ITDC maupun PT JSP sebagai pengembang tidak melaksanakan konsultasi mereka secara bermakna, mereka tidak benar-benar terinformasikan mengenai hal-hal apa saja yang dibahas dan mengapa diambil beberapa keputusan, dan apakah keputusan tersebut akan mempengaruhi agensi perempuan. Pertemuan yang maskulin akan menghasilkan keputusan yang maskulin, dan tentunya meminggirkan perempuan. Kendati kondisi ini telah memberikan dampak yang besar bagi perempuan, hingga makalah ini disusun belum ada upaya korektif dari pemerintah untuk memberikan kompensasi atas kerugian yang dirasakan perempuan di kedua tempat tersebut.

3. Indeks Legislasi Gender: Legislasi yang Ramah Gender dalam Negara Demokrasi

Setelah melihat dampak pembangunan dari demokrasi yang maskulin

49 Sherry, R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation".

50 Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang …, Pasal 33 ayat (3) Bentuk, cara, dan metode konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dilakukan secara dalam jaringan atau luar jaringan mencakup: 1) lokakarya; 2) seminar, 3) focus group discussion; 4) temu warga; 5) forum dengar pendapat; 6) dialog interaktif; dan/atau 7) bentuk, cara, dan metode lain yang dapat digunakan untuk berkomunikasi secara 2 (dua) arah.

terhadap perempuan. Pada bagian ini kita akan melihat kemungkinan hukum melibatkan perempuan dalam pembentukan kebijakan pembangunan. Studi yang dilakukan Judith Squires (2007) menemukan bahwa keberhasilan pembentukan kebijakan didefinisikan dengan seberapa jauh lembaga pembentuk kebijakan dapat mewakili keibaan gerakan perempuan akar rumput—karakteristik yang efektif ini bergantung pada seberapa lingkungan kebijakan menguntungkan kekuatan kohesif dari gerakan perempuan.[51] Dengan kata lain, sulit menyatakan bahwa pembentukan kebijakan berhasil jika lingkungan kebijakan (kelembagaan dan kemampuan keterwakilan) tidak benar-benar inklusif terhadap karakteristik partikular dari gerakan perempuan.

Ramona Vijeyarasa membentuk alat indeksasi yang diberi nama Gender Legislative Index (GLI). yang digunakan untuk mengukur sebuah peraturan apakah sudah menggunakan perspektif gender—utamanya runtutan prinsip-prinsip hak asasi perempuan dalam CEDAW. GLI juga dapat digunakan sebagai alat untuk mempelajari hukum diskriminatif.[52] GLI penulis rasa tepat untuk dipergunakan melihat hukum di Indonesia yang memiliki banyak diskriminasi yang menumbuh dan tidak disadari. Diskriminasi yang bermuara pada kerusakan lingkungan dan krisis iklim ini disebabkan karena krisis kepemimpinan, keengganan pemimpin untuk mencari tahu dampak ketidakacuhan pada perempuan tapak dan lingkungan menyebabkan rusaknya tatanan kehidupan.

Untuk memenuhi keinginan melakukan indeksasi gender dalam hukum Vijeyarasa menggunakan Rekomendasi Umum CEDAW yang saat ini telah memiliki 37 rekomendasi yang diangkat sejak tahun 1986

51 Judith Squires, *The New Politics of Gender Equality*, (Basingstoke: Palgrave, 2007), 67.

52 Velvet-Belle Templeman, 2019. "Gender Legislative Index uses machine learning to identify discriminatory laws", https://www.digitalnationaus.com.au/video/gender-legislative-index-uses-machine-learning-to-identify-discriminatory-laws-580042?utm_source=desktop&utm_medium=twitter&utm_campaign=share., diakses 18 Juni 2023.

(Komite CEDAW 2018).[53]

Dari Rekomendasi Umum yang dikeluarkan CEDAW pada tahun 2018 tersebut, kita dapat memperoleh seperangkat kriteria untuk menilai undang-undang yang ada, yang mana membutuhkan reformasi legislasi (proses dan kelembagaan) nasional diantaranya:[54]

1. Apakah peraturan yang diundangkan menjamin layanan yang tidak diskriminatif, aksesibel, terjangkau, dan dapat diterima oleh seluruh perempuan?
   Pertanyaan asesmen ini berfokus pada kemudahan, sumber daya, dan keterjangkauan perempuan untuk mendapatkan pelayanan bantuan. Bantuan ini termasuk pada sektor pembangunan baik perempuan sebagai pengambil keputusan juga sebagai subjek yang terdampak dari pembangunan. Misalnya kemudahan bagi perempuan untuk berpartisipasi dan penjaminan terjaganya sumber perekonomian bagi perempuan terdampak.

2. Apakah peraturan yang diundangkan menjamin akses terhadap informasi dan edukasi mengenai sensitivitas gender?
   Poin asesmen ini dapat diterjemahkan dengan melihat apakah peraturan menentukan perempuan harus mendapatkan edukasi dan informasi yang cukup mengenai ketentuan-ketentuan lain. Dalam konteks pembangunan, perempuan harus diberikan bekal pengetahuan mengenai rencana pembangunan, dampak pembangunan, dan mewajibkan perempuan mendapatkan informasi yang cukup.

3. Apakah peraturan yang diundangkan menjamin pendekatan tanpa kekerasan dan informasi dalam proses pembentukan

53 Ramona Vijeyarasa, "Making the law work for women: Standard-setting through a new Gender Legislative Index", *Alternative Law Journal,* Vol. 44, No. 4 (2019):275 – 280.

54 Ramona Vijeyarasa, "Making the law work for women: Standard-setting through a new Gender Legislative Index",

keputusan, dan jika diperlukan, memberikan perlindungan kerahasiaan perempuan?
Poin asesmen ini berfokus bahwa peraturan harus mampu menjamin penjagaan terhadap perempuan untuk mengambil keputusan. Misalnya, undang-undang harus memastikan Free Prior and Informed Consent (FPIC). Termasuk dalam keadaan dimana terdapat kekerasan yang berdampak pada perempuan, penyelesaian permasalahan menggunakan mekanisme alternatif harus disepakati oleh perempuan. Ketentuan ini juga mengharuskan undang-undang untuk menjaga konfidensialitas termasuk ketika ditemukan adanya indikasi perselisihan antara perusahaan (pengembang) dengan perempuan.

4. Apakah peraturan yang diundangkan mempromosikan relasi yang setara antara laki-laki dan perempuan?
GLI berusaha mendorong agar hukum secara aktif dan eksplisit mempromosikan ketidaksetaraan antara perempuan dan laki-laki. Upaya promosi ini dapat diwujudkan dengan bentuk yang beragam. Misalnya undang-undang harus melakukan mengidentifikasi bentuk-bentuk yang dilanggengkan sebagai praktik kekerasan terhadap perempuan atau undang-undang menjamin kesempatan yang sama untuk perempuan dan laki-laki mendapatkan kesempatan yang sama dalam kesempatan kerja dan mendapatkan peningkatan kapasitas.

5. Apakah peraturan yang diundangkan memberikan perlindungan kepada perempuan di tengah situasi yang rentan?
Poin asesmen ini mengidentifikasi pada kondisi seperti apa perempuan mengalami diskriminasi atau eksklusi utamanya dikarenakan alasan biologis atau alasan sosial. Termasuk misalnya diskriminasi yang terjadi secara tidak langsung dalam pasar tenaga kerja, status pernikahan, dan kehamilan.

6. Apakah peraturan yang diundangkan mempromosikan peman-

tauan komprehensif terhadap situasi perempuan? Termasuk di dalamnya melaksanakan pengumpulan data gender terpilah dan karakteristik dari isu yang melibatkan perempuan? Asesmen ini berfokus pada penjaminan akses yang mumpuni dan proporsional untuk perempuan yang berhadapan dengan hukum atau menghadapi perselisihan.

7. Apakah peraturan yang diundangkan aksesibel dan memberikan penjaminan remedi yang efektif kepada perempuan (i.e. akses keadilan)?
   Pertanyaan penilaian ini mempertimbangkan apakah undang-undang mengharuskan pengumpulan dan penyebaran data statistik tentang situasi perempuan, baik dengan jumlah maupun persentase absolut. Dalam beberapa tahun terakhir, Komite CEDAW telah merekomendasikan pemilahan pada berbagai isu–mencakup status perkawinan, status pedesaan, etnis dan disabilitas–untuk mengetahui bagaimana persilangan perempuan dan identitas ganda mempengaruhi penikmatan hak-hak perempuan.

Untuk melihat apakah peraturan mengenai pembangunan di Indonesia tidak menganut demokrasi maskulin, penulis akan membedah Undang-Undang Nomor 11 tahun 2021 jo. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (UU CK), sebagai alat percepatan pembangunan di Indonesia.[55] Meninjau Undang-Undang ini penulis rasa penting untuk benar-benar membenturkan antara kebutuhan akan pembangunan yang feminis, kultur demokrasi yang maskulin, dan kebijakan pembangunan yang saat ini memotori investasi. Penulis akan membedah UU CK untuk melihat anatomi kebijakannya dan membenturkannya dengan GLI.

55 Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, "UU Cipta Kerja Percepat Pembangunan Nasional", https://www.setneg.go.id/baca/index/uu_cipta_kerja_percepat_proses_pembangunan_nasional, diakses 28 Juni 2023.

Sebagai gambaran, upaya hukum Indonesia untuk mengarusutamakan gender dalam kebijakan hukum lingkungan dapat dideteksi. Misalnya Indonesia telah meratifikasi perjanjian perlindungan perempuan paling mutakhir saat ini yakni CEDAW pada tahun 1984 hingga komitmen lingkungan hidup berkelanjutan di dalam Deklarasi Rio, Catagena Protocol hingga Paris Agreement, yang keseluruhannya menekankan negara anggota untuk melaksanakan penjagaan lingkungan yang berkomitmen (Nunu Anugrah 2022). Namun dari sekian banyak perjanjian dan komitmen internasional yang telah diterjemahkan dalam berbagai undang-undang, sudahkah mereka dikatakan sensitif terhadap gender?

Sebagai contoh, UU Cipta Kerja melalui Pasal 26 membatasi keterlibatan dalam konsultasi publik dalam proses Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL). Hanya masyarakat yang terdampak secara langsung yang dapat turut berpartisipasi dalam konsultasi AMDAL. UU Cipta Kerja menghapus kemungkinan organisasi lingkungan dan perempuan untuk terlibat dalam proses penyusunan AMDAL. Partisipasi public dalam logika ketentuan ini dimaknai sangat sempit, semakin mempersempit ketentuan konsultasi yang sebelumnya ada di UU PPLH. Padahal pada praktiknya masyarakat terdampak langsung sering kali tidak memiliki pendidikan yang cukup untuk dapat berdialog secara setara dengan penyusun AMDAL.

Lebih jauh UU Cipta Kerja juga tidak mengenal istilah FPIC.[56] Artinya perempuan dan masyarakat adat tidak memiliki jalan hukum untuk menolak pembangunan. Selanjutnya UU Cipta Kerja juga menghapus ketentuan dapat digugatnya dokumen AMDAL ke pengadilan (dihilangkan Pasal 40 UUPPLH). UU CIpta Kerja juga membebankan pembuktian kepada masyarakat jika perusahaan terlihat merusak lingkungan.

Kedua ketentuan ini memperlihatkan maskulinitas demokrasi di

56 Nurdiyansah Dalidjo, "Ancaman Perampasan Wilayah Adat dalam UU Cipta Kerja", https://aman.or.id/news/read/ancaman-perampasan-wilayah-adat-dalam-uu-cipta-kerja , diakses pada 28 Juni 2023.

Indonesia merangsek masuk dalam kerangka hukum pembangunan. Padahal dalam pembangunan, komunikasi dua arah sangat penting, sebab selain AMDAL memiliki elemen ilmiah (*science*) ia juga merupakan dokumen seni (*art*).[57] Sehingga penting untuk mempertimbangkan segala kemungkinan sosio-kultural yang terdampak AMDAL (*art*) yang seringkali tidak dimengerti ilmuwan bersertifikat.

Terlebih perlu dicatat bahwa dampak lingkungan tidak hanya merugikan bagi masyarakat yang ada di sekitar lokasi proyek. Kerugian lingkungan bisa dialami oleh seluruh masyarakat karena sifatnya yang lintas batas. Krisis iklim bukan hal yang netral gender, krisis iklim merugikan perempuan lebih dalam ketimbang laki-laki dan menimbulkan ancaman yang secara partikular hanya akan dialami perempuan. Utamanya dalam kesehatan dan keselamatan. Hanya perempuan yang mengerti lingkungan seperti apa yang sehat untuk dirinya.[58] Oleh karenanya, tidak diakomodirnya secara khusus keterlibatan perempuan dalam proses awal pembangunan akan berdampak signifikan bagi perempuan sebagai kelompok masyarakat. Pembatasan ini memutus hak perempuan untuk menyampaikan aspirasi, mendapatkan informasi mengenai usaha dan/atau kegiatan, mendapatkan pengertian mengenai dampak yang akan diterima, akses perempuan mendapatkan pemulihan dari dampak buruk usaha dan/atau kegiatan, dan yang paling penting memberi atau tidak memberi persetujuan. Kentara, bahwa Pasal 26 dan Pasal 40 UU CK ini bertentangan dengan seluruh indeks GLI.

Selanjutnya terkait informasi lingkungan dari pembangunan, Pasal 23 (18) UU Cipta Kerja/Omnibus Law menyatakan bahwa pengumuman keputusan kelayakan lingkungan hidup ditetapkan melalui sistem

57 Russle J. Schmitt, dkk., "The Art and Science of Administrative Environmental Impact Assessment," dalam R. Schmitt & C. Osenberg (ed.) *Detecting Ecological Impacts: Concepts and Applications in Coastal Habitats,* (London: Academic Press, 1996), 281.

58 UN Women, "Explainer: How gender inequality and climate change are interconnected", https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2022/02/explainer-how-gender-inequality-and-climate-change-are-interconnected#:~:text=The%20climate%20crisis%20is%20not,less%20access%20to%2C%20natural%20resources., diakses 28 Juni 2023.

elektronik […]. Sebaliknya, UU PPLH menyatakan bahwa pengumuman harus dilakukan dengan cara yang mudah diketahui publik. Jika indikator pemenuhannya hanya sebatas format prosedural (yang hanya ada dalam sistem elektronik), hal ini bisa jadi kontradiktif karena ada degradasi hakiki atas hak menerima informasi dalam kerangka hukum Indonesia. Tentu perempuan di pedesaan yang tidak bisa berbahasa Indonesia dan tidak memiliki akses terhadap teknologi akan sulit untuk mengetahui beban lingkungan yang akan diterimanya dari pembangunan. Ketentuan ini jelas bertentangan dengan indeks kedua GLI. Ketentuan ini semakin memperkeruh suasana kebijakan pembangunan di Indonesia.

Dari satu undang-undang saja kita dapat menghitung bahwa seluruh standar GLI tidak dipenuhi. Padahal UU CK adalah peraturan paling menentukan pembangunan di Indonesia. Dalam GLI jika satu undang-undang tidak menjamin hak perempuan dan anak perempuan untuk tidak mendapatkan kekerasan akibat diundangkannya peraturan tersebut dan menempatkan perempuan sehingga sulit bagi mereka untuk berkembang, melanjutkan kehidupan ekonomi dan kultural, dan mengikis kesejahteraan perempuan, maka undang-undang tersebut dikatakan *gender-regressive*.[59] (Vijeyaresa, 2019, 4). Ini berarti karena tidak satupun indeks yang dipenuhi oleh UU Cipta Kerja karena bertubi-tubi perempuan mendapatkan pemangkasan agensi, UU Cipta Kerja sebagai payung pembangunan di Indonesia masuk ke dalam kategori *gender-regressive*. Kondisi ini mirip seperti apa dinyatakan oleh Wilkinson (2021) bahwa orang yang berkuasa telah gagal memimpin (membentuk UU) dan membawa kita ke dalam kekacauan.

PENUTUP

Pembangunan yang masif di Indonesia dilaksanakan tanpa pertimbangan yang sensitif gender. Hal ini terjadi sebab anatomi peraturan per-

59 Ramona Vijeyarasa, "Making the law work for women: Standard-setting through a new Gender Legislative Index": 4.

undang-undangan di Indonesia memungkinkan hal tersebut terjadi. UU Cipta Kerja sebagai dokumen hukum untuk pembangunan di Indonesia terbukti menanggalkan tujuh indeks legislasi yang ramah gender. Hal ini bukan barang baru, sebab UU PPLH dan peraturan turunannya sejak tahun 2009 juga gagap membaca kebutuhan partikular perempuan dalam pembangunan (dan aktivitas ekonomi secara umum).

Buruknya kondisi ini terjadi karena memang demokrasi disetel untuk menjadi maskulin dengan ide common ground-nya. Sehingga sejak awal kebijakan dibentuk perspektif yang dijadikan tolok ukur adalah perspektif laki-laki, hal ini menjalar hingga pada pengambilan keputusan yang lebih kecil, dalam makalah ini: keputusan lingkungan hidup.

Pembangunan KEK Mandalika dan PLTGU Jawa 1 yang penulis observasi memperlihatkan bagaimana perempuan menanggung beban yang lebih berat dibandingkan laki-laki akibat dari kedapnya sensitivitas gender dalam pembangunan. Krisis iklim yang menggelinding saat ini seharusnya dijadikan pecutan bagi pembentuk kebijakan, investor, akademisi, masyarakat sipil, dan seluruh masyarakat untuk mulai bersikeras melibatkan perempuan dalam pembentukan dan pengambilan kebijakan. Bukan hanya dihadirkan dan didengarkan, namun juga dipertimbangkan dan dipahami kebutuhan partikularnya. Dengan hal demikian, demokrasi maskulin akan perlahan luntur.

Daftar Pustaka

Asian Development Bank, "Indonesia: Jawa-1 Liquefied Natural Gas-to-Power Project", https://www.adb.org/projects/51112-001/main, diakses 27 Juni 2023.

Asian Infrastructure Investment Bank, "Indonesia: Mandalika Urban and Tourism Infrastructure", https://www.aiib.org/en/projects/details/2018/approved/Indonesia-Mandalika-Urban-and-Tourism-Infrastructure.html, diakses 27 Juni 2023.

Banks, M. Angela, "Expanding Participation in Constitution Making: Challenges and Opportunities." *William & Mary Law Review* Vol. 49, (2008).

Basith, Abdul. (2019). "Kebutuhan pendanaan infrastruktur hingga tahun 2024 mencapai Rp 6.445 triliun", *Nasional Kontan,* https://nasional.kontan.co.id/news/kebutuhan-pendanaan-infrastruktur-hingga-tahun-2024-mencapai-rp-6445-triliun, diakses 20 Juni 2023.

Charlotte Owen-Burge, "Dr Katharine Wilkinson: "The climate crisis is a leadership crisis", https://climatechampions.unfccc.int/dr-katharine-wilkinson-the-climate-crisis-is-a-leadership-crisis/ , diakses pada 23 Juni 2023.

Clément, Régine, "Catalityc Capital", dalam Ayanan Elizabeth Jhonson & Katherine K.

CNN Indonesia, "Anggota DPRD Ngamuk Banting Kursi Saat Rapat Corona" selengkapnya di sini: https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200504102805-20-499724/anggota-dprd-ngamuk-banting-kursi-saat-rapat-corona, diakses pada 28 Juni 2023.

Dankelman, Irene dan Joan Davidson *Women and Environment in the Third World: Alliance for the Future*, (London: Earthsca, 1989).

Dankelman, Irene, *Gender and Climate Change: An Introduction (1st ed.*), (Routledge Publisher: 2010).

Dewan Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia, "KEK Mandalika", https://kek.go.id/kawasan/kek-Mandalika, diakses 25 Juni 2023.

Ekonomi Dari Proyek Pembangunan Infrastruktur Urban Dan Pariwisata Mandalika", https://satyabumi.org/news/20583394-de56-4090-8858-d08c3a9d8caa, diakses pada 28 Juni 2023.

Environment Liaison Centre, "Women and the environmental crisis", *report of the Workshops on Women, Environment and Development*, Nairobi, 10–20 July 1985, https://www.ircwash.org/resources/women-and-environmental-crisis-forum-85-report-proceedings-workshop-women-environment-and.

Evans, Carolyn dan Simon Evans, "Evaluating the Human Rights Performance of Legislatures", *Human Rights Law Review*, Vol. 6, No. 3, (2006).

Fraser, Nancy, "Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy", *Social Text,* Vol. 25 (1990).

Indonesia for Global Justice, "ADB Lalai Terhadap Keselamatan Rakyat Di Proyek Pltgu Jawa 1", https://igj.or.id/adb-lalai-terhadap-keselamatan-rakyat-di-proyek-pltgu-jawa-1/, diakses pada 28 Juni 2023.Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, "Pencapaian Proyek Strategis Nasional", https://ekon.go.id/publikasi/detail/62/pencapaian-proyek-strategis-nasional, diakses 28 Juni 2023.

Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, "UU Cipta Kerja Percepat Pembangunan Nasional", https://www.setneg.go.id/baca/index/uu_cipta_kerja_percepat_proses_pembangunan_nasional, diakses 28 Juni 2023.

Koalisi Pemantau Pembangunan Infrastruktur Indonesia, "Kalau Merugikan Masyarakat Lokal, Buat Apa Pembangunan?": Dampak-Dampak Hak Asasi Manusia Dan Sosio-

Leisher, Craig, dkk.,"Does the gender composition of forest and fishery management groups affect resource governance and conservation outcomes? A systematic map", *Environmental Evidence,* Vol. 5, No. 6 (2016).

Mansbridge, Jane, "Feminism and Democratic Community", *American Society for Political and Legal Philosophy,* Vol. 35, (1993).

Nurdiyansah Dalidjo, "Ancaman Perampasan Wilayah Adat dalam UU Cipta Kerja", https://aman.or.id/news/read/ancaman-perampasan-wilayah-adat-dalam-uu-cipta-kerja , diakses pada 28 Juni 2023.

O'Donovan, Katherine, "Endengering Justice: Women's Perspectives and the Rule of Law", *The University of Tornorn Law Journal,* Vol. 3, No. 2, (1989).

OHCHR, 2022, https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/indonesia-un-experts-flag-rights-concerns-over-3bln-tourism-project , diakses pada 26 Juni 2023.

Pedoman Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis.

Pedoman Umum Kajian Lingkungan Hidup Strategis.

Pertamina Power Indonesia, "Jawa 1 Power", https://pertaminapower.com/pltgu-jawa

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 67 Tahun 2012 tentang

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 9 Tahun 2011 tentang

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis;

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Republik Indonesia, Surat Edaran Menteri Lhk No. Se.5/Menlhk/Pktl/Pla.3/11/2016

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2021 juncto Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Sara Duerto Valero, *et. al,* "Women And The Environment: An Asia-Pacific Snapshot", https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/APRO_Women-environment-snapshot.pdf, diakses pada 27 Juni 2023.

Sayyidatiihayaa Afra, "Kehidupan Perempuan Sasak Ditelan Proyek Sirkuit Mandalika yang Maskulin", https://projectmultatuli.org/kehidupan-perempuan-sasak-ditelan-proyek-sirkuit-mandalika-yang-maskulin/, diakses 29 Juni 2023.

Schmitt, J. Russle, dkk., "The Art and Science of Administrative Environmental Impact Assessment," dalam R. Schmitt & C. Osenberg (ed.) *Detecting Ecological Impacts:Concepts and Applications in Coastal Habitats,* (London: Academic Press, 1996), 281.

Sherry, R. Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation", *https://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/1969_Arnstein_participation_ladder_AJP.pdf,* diakses pada 28 Juni 2023.

Shiva, Vandana dan Maria Ries, *Ecofeminism,* (London: Zed Books, 2005).

Squires, Judith, *The New Politics of Gender Equality*, (Basingstoke: Palgrave, 2007).

Sturgeon, Amanda, "Building Designed for Live" dalam Ayanan Elizabeth Jhonson & Katherine K. Wilkinson, *All We Can Save,* (New York: Penguin Random House,2020).

tentang Penyusunan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Provinsi dan Kabupaten/Kota;

UN Women, "Explainer: How gender inequality and climate change are interconnected", https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2022/02/explainer-how-gender-inequality-and-climate-change-

are-interconnected#:~:text=The%20climate%20crisis%20is%20not,less%20access%20to%2C%20natural%20resources., diakses 28 Juni 2023.

Utari Putri, "Hak Perempuan dalam Reforma Agraria" https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2021/9/28/1918/hak-perempuan-dalam-reforma-agraria.html, *Komnas HAM,* diakses pada 28 Juni 2023

Velvet-Belle Templeman, 2019. "Gender Legislative Index uses machine learning to identify discriminatory laws", https://www.digitalnationaus.com.au/video/gender-legislative-index-uses-machine-learning-to-identify-discriminatory-laws-580042?utm_source=desktop&utm_medium=twitter&utm_campaign=share., diakses 18 Juni 2023.

Vijay, "Capitalism Created the Climate Catastrophe; Socialism Can Avert Disaster. *The Thirty-Fifth Newsletter,* https://thetricontinental.org/newsletterissue/climate-crisis-green-new-deal/, diakses pada 20 Juni 2023.

Vijeyarasa, Ramona, "Making the law work for women: Standard-setting through a new Gender Legislative Index", *Alternative Law Journal,* Vol. 44, No. 4 (2019).

Warburton, Eve, "A new developmentalism in Indonesia?", *Journal of Southeast Asian Economies,* Vol. 35, No. 3 (2018).

Wawancara dilakukan dengan Melati pada kunjungan 7 Desember 2022.

Wawancara peneliti dengan Melati di Desa Ebunut, Lombok, 7 Desember 2022.

Wawancara peneliti dengan Nela di Desa Cilamaya, Kawarang, 28 Mei 2023.

Wawancara peneliti dengan responden Nela di Desa Cilamaya, Karawang, 29 Mei 2023.

Wawancara penulis dengan Jelita, di Desa Ebunut, Lombok, 7 Desember 2022.

Wilkinson, dalam Ayanan Elizabeth Jhonson & Katherine K. Wilkinson, *All We Can Save,* (New York: Penguin Random House, 2020).

William, H. Susan *Constituting Equality: Gender Equality and Comparative Constitutional Law* (Cambridge University Press, 2009).

William, H. Susan, "Dialogic Democracy, Feminist Theory and Women's Participation in Constitution-Making", (2019), dalam Ruth Rubio-Marín, Helen Irving (ed.) *Women As Constitution-Makers: Case Studies From The New Democratic Era*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

Young, Iris Marion, *Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy* (Princeton University Press, 1997).

Masyarakat Adat dalam Pusaran Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam Mempertahankan Wilayah Adatnya

Surti Handayani
Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara (PPMAN)

PENDAHULUAN

Seorang sejarawan bernama *David Joel Steinberg* pada 1987 dalam pernyataannya menggambarkan tentang kondisi Asia Tenggara kala itu bahwa:

> "Jauh pada masa dahulu, sebagaimana sekarang, Asia Tenggara mungkin telah jadi rumah bagi banyak kelompok etnis non-negara yang berbeda ketimbang di belahan dunia lain dan digambarkan sebagai berikut: baik di daratan (Asia) maupun di kepulauan (Nusantara), ratusan suku kecil ini berbeda dalam banyak hal mendasar dengan masyarakat negara terdekat yang dominan. Ada lebih banyak lagi masyarakat non-negara seperti itu, tetapi dalam banyak kasus populasinya jauh lebih kecil daripada masyarakat yang bernegara. Mereka tidak memiliki tangga yang sangat curam dari tingkatan sosial mulai dari budak hingga raja sakral seperti dalam masyarakat negara; sebagian besar hanya memiliki Kepala Desa dan Tetua, sementara

beberapa juga memiliki kelas sosial para kepala yang lebih tinggi" (Steinberg, 1987:21) [1].

Merujuk pada pernyataan *Steinberg* di atas, Indonesia adalah salah satu negara di Asia Tenggara yang memiliki luas terbesar nomor dua di dunia setelah Brazil[2], selain itu Indonesia juga dinobatkan sebagai negara dengan daratan agraris terluas serta memiliki jumlah pulau yang berdasarkan data dari Kementerian Kelautan dan Pulau - Pulau Kecil terdapat 17,508 pulau berdasarkan UU Nomor Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia[3]. Namun dengan luasnya letak geografi Republik Indonesia serta keberagaman suku, ras, agama juga kekayaan sumber daya alamnya (SDA) tidak serta merta menunjukkan citra baik terhadap pemenuhan hak masyarakat adat sebagai satu kesatuan dari warga negaranya.

Patut diketahui bahwasanya di Indonesia terdapat satu entitas warga negara yaitu Masyarakat Adat yang diakui keberadaannya oleh UUD Tahun 1945 Republik Indonesia tercantum dalam Pasal 18 B ayat (2) "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang - Undang*"[4] dan Pasal 28 I UUD Tahun 1945 Ayat (3): "*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*" serta ayat (4): "*Perlindungan, Pemajuan, Penegakan, dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia, adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*"[5].

1 Bima Satria Putra, 2021, "Dayak Mardaheka", "Sejarah Masyarakat Tanpa Negara Di Pedalaman Kalimantan", Penerbit Pustaka Catut, , Hal. 8.
2 Diunduh dari https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/12/172322669/in diakses 19 Juni 2023.
3 Kementerian kelautan dan pulau-pulau kecil, https://kkp.go.id/djprl/p4k/page/4270-jumlah-pulau.
4 Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945.
5 Pasal 28I UUD 1945.

Berdasarkan data yang dirilis oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) terdapat 2.449 komunitas adat yang menjadi anggota AMAN[6]. Selain itu keberadaan Masyarakat Adat juga telah diakui oleh konstitusi Republik Indonesia serta dikuatkannya kedudukan hukum Masyarakat Adat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, Masyarakat Adat seharusnya leluasa mengelola dan menjaga wilayah adatnya mengingat mereka adalah penjaga hutan, pesisir, dan pulau-pulau kecil yang tersebar di seluruh Indonesia.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) Republik Indonesia pada tahun 2016 pernah melakukan penelitian dan penyelidikan secara menyeluruh dan sistematis terkait persoalan HAM yang terjadi di Masyarakat Adat, proses yang disebut dengan Inkuiri nasional ini melibatkan masyarakat adat, saksi, akademisi, dan para peneliti guna menjaga transparansi informasi yang publik dapat membaca hasilnya[7]. Adapun pelaksanaan inkuiri nasional ini berlandaskan pada pengertian dari UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, yang tujuannya untuk mengidentifikasi temuan di lokasi konflik dan memberikan rekomendasi kepada para pihak termasuk KOMNAS HAM Republik Indonesia.

Namun, berdasarkan hasil inkuiri nasional yang dilakukan oleh KOMNAS HAM pada 2016, permasalahan yang dialami oleh Masyarakat Adat hingga menimbulkan konflik dan pelanggaran HAM disebabkan karena tidak adanya kepastian hak atas wilayah adat mereka. Adapun pihak-pihak yang terlibat sehingga muncul berbagai peristiwa yang dialami oleh Masyarakat Adat berdasarkan hasil Inkuiri tersebut antara lain konflik dengan sesama masyarakat terkait perebutan wilayah adat atau terkait tata batas wilayah adat, korporasi, Balai Taman Nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Lingkungan Hidup

6 Diunduh dari https://www.aman.or.id/profile-kami, diakses 19 Juni 2023.

7 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016, Inkuiri Nasional KOMNAS HAM, Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di kawasan Hutan, 2016, Bab I, Inkuiri Nasional Sebagai Pendekatan, Hal. 07.

dan Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Organisasi Keagamaan, dan Pemerintah Daerah.

Jika merujuk pada Catatan Tahun 2022 Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) salah satu organisasi yang menjadi rumah gerakan bagi Masyarakat Adat, telah ada 161 produk hukum daerah dan penetapan hutan adat yang diberikan oleh pemerintah berjumlah 105 dengan total luasan 148.488 hektar.Akan tetapi dari jumlah komunitas adat yang telah menjadi anggota AMAN, terjadi perampasan wilayah adat melalui program pertanahan nasional dengan skema perhutanan sosial (HKM, Hutan Desa, HTR, Kemitraan) berjumlah 2.400 hektar yang artinya masih ada 2,71 Juta hektar wilayah adat yang hingga saat ini belum memiliki produk hukum daerah dan penetapan hutan adat oleh pemerintah baik daerah dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)[8].

Masyarakat Adat anggota AMAN juga teridentifikasi menempati wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sejumlah 559 komunitas adat dan 22 di antaranya telah mendapatkan penetapan oleh Kementerian Pesisir dan Pulau - Pulau Kecil. AMAN juga mencatat sejak tahun 2017 sampai dengan tahun 2022 sebanyak 301 kasus perampasan wilayah adat dengan luasan 8,5 Juta hektar, dan berdasarkan data yang dari Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara (PPMAN) pada tahun 2022 terdapat 19 kasus perampasan wilayah adat dengan luas 600 ribu hektar yang mana wilayah adat tersebut menjadi sumber penghidupan dan dijaga kelestariannya secara turun temurun oleh Masyarakat Adat.[9]

Adanya produk hukum pengakuan dan perlindungan hak Masyarakat Adat di tingkat daerah, serta terbitnya Surat Keterangan Penetapan Hutan Adat (SK) yang diberikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) belum cukup menunjukkan adanya pengakuan dan perlindungan atas hak Masyarakat Adat. Seperti contoh pemberian SK Penetapan Hutan Adat untuk Masyarakat Adat di Tano Batak yang

8 Catatan Tahun 2022 Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) "Melawan Pendudukan"

9 Catatan pendokumentasian PPMAN Tahun 2022.

tujuannya untuk menyelesaikan konflik antar Masyarakat Adat dan PT. Toba Pulp Lestari perusahaan yang bergerak di sektor penyediaan bubur kertas, dan konflik yang terjadi secara terus menerus tersebut menimbulkan rasa trauma kepada anak-anak, perempuan adat, pemuda, serta kelompok rentan dan disabilitas yang ada di komunitas adat[10].

Akan tetapi pemberian SK Hutan Adat kepada Masyarakat Adat serta adanya PERDA Pengakuan dan Pelindungan hak Masyarakat Adat tidak serta merta memberikan perlindungan HAM dan penyelesaian konflik, perlu diketahui juga bahwasanya konflik masih saja terjadi dan masih ada Masyarakat Adat yang dikriminalisasi salah satunya di komunitas adat Lamtoras, Desa Sihaporas, Kabupaten Simalungun, Provinsi Sumatera Utara yang juga salah satu komunitas yang wilayah adatnya masuk dalam area konsesi perusahaan bubur kertas tersebut[11]. Selain di Tano Batak, konflik juga terus terjadi seperti di komunitas adat Rendu Butowe di Kabupaten Nagekeo, Provinsi Nusa Tenggara Timur, Masyarakat Adat Tobelo Dalam di Kabupaten Halmahera Tengah, Provinsi Maluku Utara, Masyarakat Adat Rampi di Kabupaten Luwu, Provinsi Sulawesi Selatan, dan Masyarakat Adat Poco Leok, di Manggarai, Provinsi Nusa Tenggara Timur[12], Masyarakat Adat di Pasar Seluma, Kabupaten Seluma, Provinsi Bengkulu.

Keberadaan Masyarakat Adat tidak hanya diatur dalam konstitusi Republik Indonesia saja, tetapi juga dalam instrumen Internasional yaitu *United Nations Declaration On The Right Of Indigenous Peoples (UNDRIP)* yang dideklarasikan pada 23 September 2007 dan Indonesia adalah salah satu negara yang turut serta menandatangani deklarasinya[13]. Seperti yang disampaikan oleh Mina Susana Setra Deputi IV Sekjen

10 Diunduh dari https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/01/09/penetapan-hutan-adat-di-danau-toba-jadi-solusi-konflik-agraria, diakses 19 Juni 2023.

11 Diunduh dari .mongabay.co.id/2022/08/10/masyarakat-lamtoras-sihaporas-desak-perlindungan-wilayah-adat/, diakses 19 Juni 2022.

12 Diunduh dari betahita.id masyarakat-adat-alami-penundukan, diakses 19 Juni 2023.

13 Diunduh dari komnas ham.go.id/index.php/news/2020/9/23/1566/, diakses 19 Juni 2023.

AMAN Urusan Sosial dan Budaya pada perayaan 14 Tahun *UNDRIP* sebagai salah satu delegasi perwakilan Masyarakat Adat dari Indonesia yang terlibat langsung dalam proses pembahasan tersebut di gedung Perserikatan Bangsa - Bangsa (PBB), lahirnya deklarasi ini adalah kemenangan besar bagi Masyarakat Adat meskipun dalam prosesnya harus melalui perjuangan dan perdebatan panjang yang mana tujuan dari deklarasi internasional untuk *"mengakui satu kumpulan hak Masyarakat Adat yang sangat lengkap, mulai dari urusan wilayah adat, sosial, politik, budaya, kelembagaan adat, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain"*[14].

Selain *UNDRIP* yang khusus untuk melindungi dan memenuhi hak Masyarakat Adat, ada juga beberapa instrumen internasional yang tujuannya untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat adat antara lain *Protokol Nagoya* yang ditandatangani pada 29 Oktober 2010 selanjutnya pada tahun 2013 melalui Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2013 tentang Pengesahan *Nagoya Protocol On Access To Genetic Resources And The Fair And Equitable Sharing Of Benefits Arising From Their Utilization To The Convention On Biological Diversity* (Protokol Nagoya tentang Akses pada Sumber Daya Genetik dan Pembagian Keuntungan yang Adil dan Seimbang yang Timbul dari Pemanfaatannya atas Konvensi Keanekaragaman Hayati)[15]. Juga adanya konvensi internasional tentang kesepakatan hak asasi internasional untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak perempuan termasuk perempuan adat yaitu *Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women (CEDAW)*[16]. Melalui International *Labour Organization* (ILO) Nomor 169 Tahun 1989, atau konvensi internasional inilah yang pertama kali mengakui Masyarakat Adat sebagai sebuah entitas dengan kriteria mendasar[17].

14 Diunduh dari aman.or.id/news/read/celebrating, diakses 19 Juni 2023.

15 Diunduh dari balaikliringkehati.menlhk.go.id/tentang/protokol-nagoya/, diakses 19 Juni 2023.

16 Diunduh dari referensi.elsam.or.id/2014/09/hak-asasi-perempuan-dan-konvensi-cedaw/, diakses 19 Juni 2023.

17 Diunduh dari www.ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_141867/lang--en/index.htm, diakses 19 Juni 2023.



Foto 1. Aksi protes Masyarakat Adat menuntut pengakuan hak Masyarakat Adat dan wilayah adatnya. Sumber foto: Dokumentasi AMAN; diunduh dari www.aman.or.id/news/read/potret-masyarakat-adat-dalam-himpitan-krisis, diakses 21 Juni 2023.

Begitu banyaknya instrumen Internasional yang bertujuan untuk memenuhi hak asasi manusia dan hak-hak Masyarakat Adat, namun hingga saat ini mereka masih terus berkutat dalam mempertahankan wilayah adatnya. Begitu juga dengan adanya peraturan perundang-undangan yang dibuat dengan nafas penegakan keadilan, akan tetapi pada faktanya tidak juga mampu memberikan Masyarakat Adat perlindungan dan kehidupan yang tentram serta tidak ada lagi rasa takut dikriminalisasi baik oleh pihak perusahaan, pemerintah, maupun organisasi keagamaan yang menjadi tameng dan pengaman di wilayah-wilayah adat yang menjadi area konsesi pertambangan, perkebunan, proyek pariwisata super prioritas, dan proyek strategis nasional (PSN). Setidaknya tulisan ini mencoba untuk menjawab dua pertanyaan inti yaitu, 1) Bagaimana instrumen hak asasi manusia (HAM) dapat melindungi masyarakat adat dalam mempertahankan wilayah adatnya?

dan 2) Bagaimana pemerintah Indonesia memenuhi dan melindungi HAM masyarakat adat warga negara Republik Indonesia?

PEMBAHASAN

1. Siapa Itu Masyarakat Adat?

Keberadaan masyarakat hukum adat telah diatur dalam UUD 1945 Pasal 18 B ayat (2) "*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan Masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang*"[18] dan Pasal 28 I UUD Tahun 1945 Ayat (3): "*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*" serta ayat (4): "*Perlindungan, Pemajuan, Penegakan, dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia, adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*"[19].

Pada Pasal 1 UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga mencantumkan definisi tentang masyarakat hukum adat:

> "Kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidupnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum"[20].

Mahkamah Konstitusi juga merumuskan definisi masyarakat hukum adat dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-V/2007 Tentang Pengujian

18 Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945.

19 Pasal 28I UUD 1945.

20 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Inkuiri Nasional KOMNAS HAM, Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di kawasan Hutan, 2016, Bab II, Masyarakat Hukum Adat, Kebijakan Pertanahan, Kehutanan, Hak Asasi Manusia, Nomor 36, Hal. 24.

Undang - Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku menyebutkan:

> "Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang bersangkutan secara de facto masih ada dan/atau hidup (actual existence), apabila setidak – tidaknya mengandung unsur-unsur: a). Ada masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (in-group feeling); b). Ada pranata pemerintah adat; c). Ada harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; d). Ada perangkat norma hukum adat; dan e). Khusus bagi kesatuan masyarakat adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur wilayah hukum adat tertentu.

Selain telah diatur dalam konstitusi Republik Indonesia, masyarakat adat sebagai subjek hukum juga dibahas dalam makalah yang ditulis oleh Prof. Achmad Sodiki yang saat itu menjadi hakim Mahkamah Konstitusi (MK) dan salah satu hakim yang memutus Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 "Tentang Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat". Makalah tersebut mengurai tentang konsep subyek hukum dalam perspektif hukum yaitu:

> "sekalipun eksistensi masyarakat hukum adat diakui dengan syarat sebagaimana tertera pada pasal 18B ayat (2) UUD 1945, namun tidak dapat dihindari adanya perubahan-perubahan akibat hubungannya masyarakat tersebut dengan dunia luar. Implikasinya memunculkan pertanyaan, apakah hubungan hukum antara subyek hukum masyarakat hukum adat dengan pihak luar masyarakat hukum adat atas suatu obyek tanah diatur tersendiri, ataukah memilih hukum yang mengatur dari salah satu pihak, ataukah memilih hukum yang mengatur dari salah satu pihak, ataukah mengikuti hukum yang mengatur obyek hukum (tanah misalnya) tersebut...."

Yang artinya dari uraian tersebut di atas, Prof. Achmad Sodiki menempatkan masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum yang tidak bisa

dipisahkan dengan obyek hukum yaitu semua yang terkandung dalam wilayah adatnya[21].

Masyarakat Adat adalah entitas tersendiri yang hidup secara turun temurun dan telah ada sejak Indonesia belum merdeka, aliansi masyarakat adat nusantara (AMAN) mendefinisikannya sebagai berikut:

> "Masyarakat Adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial dan hukum yang berbeda, baik sebagian maupun seluruhnya dari masyarakat pada umumnya".

Berdasarkan pemaparan di atas, AMAN tidak menggunakan terminologi masyarakat hukum adat akan tetapi menggunakan terminologi Masyarakat Adat yang merupakan satu entitas tersendiri dan memiliki hak yang sama sebagai warga negara. Bukan hanya sah berdasarkan konstitusi Negara tetapi juga secara nyata mereka telah ada dan hidup secara turun temurun dalam mengelola kehidupan berdasarkan asal usul, pranata adat, dan berdaulat dalam mengelola serta memanfaatkan wilayah adatnya dengan berlandaskan pada pengetahuan tradisional dan kearifan lokalnya. Hal tersebut juga jelas diatur dalam konvensi-konvensi internasional tentang perlindungan dan pengakuan hak-hak masyarakat salah satunya adalah *UNDRIP*.

Panjangnya perjuangan masyarakat adat bukan hanya tentang entitas saja akan tetapi juga tentang hak mereka atas wilayah adatnya, dan berdasarkan kisah panjangnya perjuangan tersebut maka tercatatlah sejarah terbentuknya sebuah wadah gerakan masyarakat adat nusantara yang tercatat oleh AMAN yaitu:

21 Rikardo Simarmata & Bernadus Steni, Masyarakat Hukum Adat Sebagai Subyek Hukum, Hal. 60.

> "Pada tanggal 17-22 Maret 1999, untuk pertama kalinya, dilaksanakanlah Kongres Masyarakat Adat Nusantara (KMAN – selanjutnya disebut KMAN I) di Hotel Indonesia di Jakarta. KMAN I dihadiri oleh lebih dari 400 pemimpin dan pejuang Masyarakat Adat dari seluruh penjuru Nusantara baik perempuan maupun laki-laki. Berbagai per-masalahan yang mengancam eksistensi Masyarakat Adat dari berbagai aspek seperti pelanggaran Hak Asasi Manusia; perampasan tanah, wilayah dan sumber daya; pelecehan adat dan budaya; maupun kebijakan pembangunan yang dengan sengaja meminggirkan Masyarakat Adat didiskusikan. KMAN I juga membahas dan menyepakati visi, misi, azas, garis-garis besar perjuangan dan program kerja Masyarakat Adat. KMAN I menghasilkan Pandangan Dasar Kongres Masyarakat Adat Nusantara 1999 tentang "Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara" yang dengan keras menegaskan bahwa Masyarakat Adat telah lebih dulu ada sebelum adanya negara, oleh sebab itu **"Jika Negara Tidak Mengakui Kami, maka Kami pun Tidak akan Mengakui Negara."** KMAN I juga menetapkan definisi kerja bagi Komunitas Masyarakat Adat sebagai "Komunitas - Komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun-temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mengelola keber-langsungan kehidupan masyarakatnya". KMAN I pun telah memberikan landasan kesetaraan gender dalam gerakan Masyarakat Adat. Selanjut-nya, KMAN I menetapkan terbentuknya Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) sebagai wadah perjuangan Masyarakat Adat."[22].

2. Apa Itu Hak Asasi Manusia?

Sejarah serta definisi Hak Asasi Manusia (HAM) tidak serta merta lahir tanpa adanya sebuah peristiwa, yang mana hal tersebut membuat manusia kehilangan sesuatu yang secara lahiriah melekat dan kita wajib untuk

22 Profil AMAN, www.aman.id, diakses 21 Juni 2023.

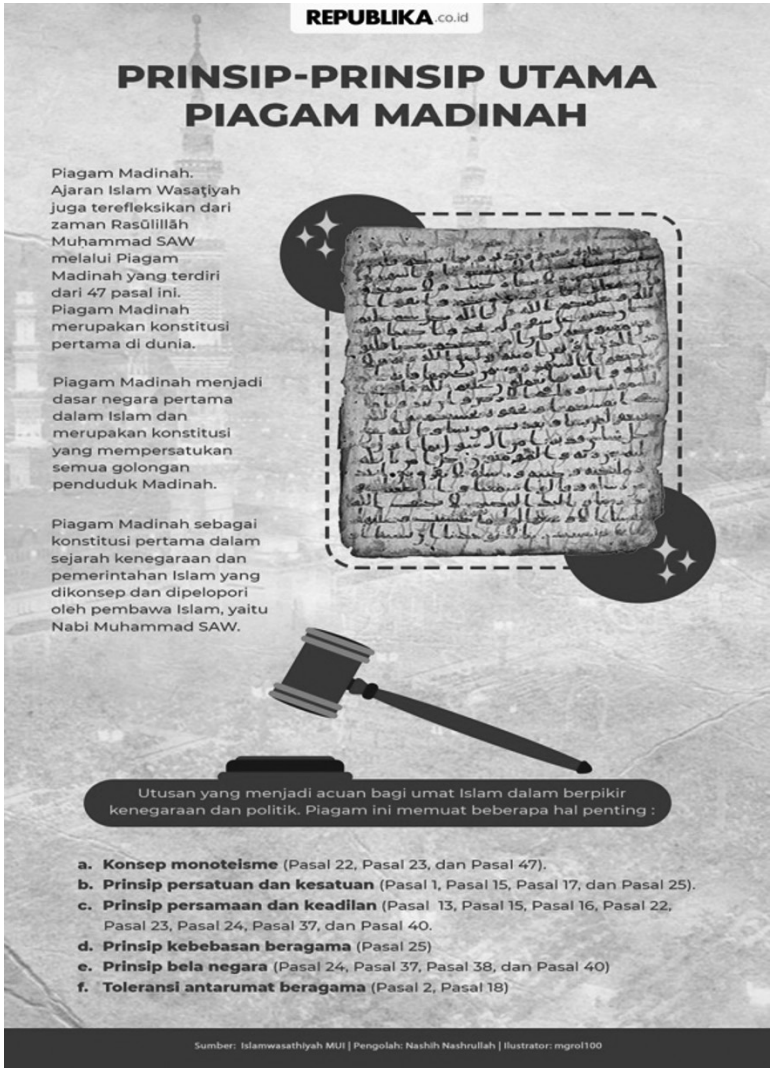
menghormatinya tanpa membeda-bedakan antara manusia yang satu dengan lainnya serta menjamin kemerdekaan atas tubuh dan kehidupannya. Seperti yang tertulis di laman media Kompas.id tentang sejarah HAM, berawal pada era sebelum Masehi yaitu:

> "Hak Asasi Manusia (HAM) dapat dilihat dari salah satu hukum yang tertua, yakni Hukum Hamurabi yang muncul pada 1792 SM. Hukum ini disusun dan dibuat oleh Raja Babilonia, Hamurabi yang gunanya untuk memerintah masyarakat yang beragam paska penaklukan Mesopotamia. Kitab tersebut dibuat untuk memastikan bahwa hak dan kewajiban setiap warga negara bisa terpenuhi dengan adil tanpa dibeda-bedakan dan dalam perkembangan selanjutnya pada 539 SM adalah peristiwa jatuhnya Kota Babel oleh Cyrus Agung pendiri Kekaisaran Achaemenid (Akhemeniyah) dan membebaskan para budak, yang mana setelah itu perintah yang disampaikan oleh Cyrus Clynder dituliskan di tanah liat dan ditetapkan sebagai piagam HAM yang pertama di dunia kala itu "[23].

Pada masa kekhalifahan Nabi Muhammad setiap melakukan dakwah selalu menyampaikan bahwa tidak boleh ada kejahatan sosial dalam segala bentuk, yang mana pada masa itu juga terjadi penghapusan perbudakan serta memperjuangkan hak perempuan dan kaum minoritas. Kala itu Nabi Muhammad dalam memperjuangkan kesetaraan antar sesama manusia dan telah membuat kesepakatan perjanjian yang tertuang dalam Piagam Madinah atau lebih dikenal dengan Konstitusi Madinah:

> "Piagam Madinah sendiri adalah dokumen perjanjian antara Nabi Muhammad SAW pada 622 dengan semua suku-suku dan kaum-kaum penting di Yasthrib".

23 Diunduh dari sejarah-lahirnya-ham-di-dunia, diakses 20 Juni 2023



Gambar 1. Prinsip-prinsip Utama Piagam Madinah.
Sumber: sindikasi.republika.co.id/berita/prinsipprinsip-utama-piagam-madinah; diunduh dari sindikasi.republika.co.id/berita/prinsipprinsip-utama-piagam-madinah, diakses 21 Juni 2023.

Selain peristiwa pada era sebelum Masehi dan masa kekhalifahan Nabi Muhammad SAW, perlindungan dan pemenuhan HAM semakin berkembang di antaranya Pada Tahun 1215, Raja Inggris kala itu yang lebih dikenal dengan Raja John yang zalim diminta untuk menanda-

tangani *Magna Charta* yang berisi 63 aturan tentang hak dan kemerdekaan manusia. Kemudian pada Tahun 1689 terdapat satu ahli hukum dari Belanda yang bernama *Hugo Grotius* juga disebut sebagai Bapak hukum internasional. Dalam Hukum Internasional yang dicetuskan jelas mengatur tentang tentang hubungan persaudaraan umat manusia dan pentingnya perlakuan adil terhadap sesama. Selanjutnya pada abad ke-17 salah satu filsuf dari Inggris yang bernama *John Locke* salah satu penganut dan pendukung adanya hukum kodrati yang memiliki pandangan bahwa semua individu memiliki hak yang sama, seperti hak hidup, kebebasan, dan hak milik. Berdasarkan hal tersebut, akhirnya pada Tahun 1689 pihak Parlemen Inggris mengeluarkan *Bill of Rights* yang mana isi dari dokumen tersebut mengatur tentang pembatasan kekuasaan raja dan memberikan kebebasan kepada rakyat untuk tidak menjalani hukuman dan penyiksaan tanpa melalui proses peradilan.

Dalam rentang waktu 87 (delapan puluh tujuh) tahun kemudian, seseorang politikus bernama Thomas Jefferson bersama tokoh politik di Amerika mencetuskan kemerdekaan Amerika pada 1776 yang menyatakan bahwa setiap orang diciptakan sama, memiliki hak hidup, hak kebebasan, dan hak untuk hidup bahagia. Walaupun dokumen tersebut dianggap tidak mengikat, tetapi pemerintah Amerika mengikutinya dengan menerbitkan Konstitusi Amerika pada 1787 yang mengatur tentang hak dasar warga negara serta pembentukan dasar hukum sistem pemerintahan federal.

Sejak terbitnya berbagai macam piagam yang mengatur tentang pemenuhan hak dan kemerdekaan bagi setiap manusia, sejak itu pula era perbudakan di Amerika dan Eropa dihapuskan. Namun, peristiwa peperangan masih saja terjadi dan peristiwa Perang Dunia I dan II merupakan pukulan dan pembelajaran yang amat menyakitkan bagi masyarakat dunia. Kemudian dengan berpijak pada tragedi maha dahsyat yang mengguncang dunia kala itu, maka pada 10 Desember 1948 Majelis Umum PBB menyepakati adanya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Adapun prinsip dari DUHAM ini menyangkut "*prinsip dasar tentang martabat, kebebasan, kesetaraan, dan persaudaraan. Selain itu, DUHAM juga membahas tentang hak individu, hak spiritual,*

hak publik, hak politik, dan hak ekonomi, sosial, *budaya"*. Tepatnya pada 10 Desember 1950, Majelis Umum PBB bersama dengan 48 negara dari 58 negara-negara dari anggota PBB menyatakan dukungannya untuk menerbitkan resolusi yang menyatakan bahwa setiap tanggal 10 Desember masyarakat di seluruh dunia memperingatinya sebagai Hari HAM Internasional.

Beranjak ke Indonesia, sebelum DUHAM dideklarasikan pada 10 Desember 1948 oleh Majelis Umum PBB. Pada 17 Agustus 1945 Indonesia mendapatkan kemerdekaannya dan berdaulat dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan dalam pidatonya, Menteri Hukum dan HAM Yasonna Laoly menyampaikan bahwa "*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 telah ditegaskan bahwa penghormatan, perlindungan, pemenuhan, penegakan dan pemajuan (P5) Hak Asasi Manusia (HAM) adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah"*[24]. Yang artinya, kemerdekaan dan HAM seluruh warga negara di Indonesia juga telah diatur dalam konstitusi Republik Indonesia dan pada 7 Juni 1993 pemerintah Indonesia membentuk lembaga negara yang sifatnya independen dengan tujuan untuk mengembangkan dan menciptakan kondisi bagi pelaksanaan HAM yang kondusif di Indonesia[25].

Pasca terjadinya peristiwa reformasi pada 21 Mei 1998, Pemerintah Indonesia pada masa kepemimpinan Presiden BJ Habibie meratifikasi DUHAM tepatnya pada 23 September 1999 dalam bentuk Undang-Undang yaitu UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Selain meratifikasi DUHAM, pemerintah Indonesia juga meratifikasi beberapa instrumen internasional tentang pemenuhan HAM di antaranya adalah sebagai berikut:[26]

24 Diunduh dari deklarasi-universal-ham-dan-kaitannya-dengan-hak-dasar-manusia, diakses 21 Juni 2023

25 Diunduh dari komisi-nasional-hak-asasi-manusia-republik-indonesia, diakses 21 Juni 2023.

26 Diunduh dari indonesia-dan-hak-asasi-manusia, diakses 21 Juni 2023.

1. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (UU 7/1984);
2. *Convention on the Rights of the Child* (Keppres 36/1990), termasuk *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict* (UU 9/2012) dan *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* (UU 10/2012);
3. *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment* (UU 5/1998);
4. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965* (UU 29/1999);
5. *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (UU 11/2005);
6. *International Covenant on Civil and Political Rights* (UU 12/2005);
7. *Convention on the Rights of Persons With Disabilities* (UU 19/2011);
8. *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (UU 6/2012)

Adapun instrumen HAM yang dibuat baik itu dalam konvensi internasional maupun dalam bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia sejatinya mewajibkan kepada negara untuk menghormati (*to respect),* melindungi (*to protect),* dan memenuhi (*to fulfill)* kepada seluruh warga negara tanpa tebang pilih. Berdasarkan ringkasan dari isi UU Nomor 39 Tahun 1999, KOMNAS HAM memaparkan tentang hak-hak setiap warga negara di Indonesia yang harus negara penuhi antara lain:[27]

> "Hak-hak tersebut antara lain hak untuk hidup, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan, hak anak dan hak perempuan".

27 Diunduh dari jenis-jenis-ham, diakses 21 Juni 2023.



Foto 2. Demonstrasi mahasiswa pada 1998. Sumber:kabar24.bisnis.com/ read.runtuhnya-rezim-orde-baru-dan-kelahiran-era-reformasi.

3. Perlindungan Hak Asasi Manusia Untuk Masyarakat Adat

Berangkat dari entitasnya yang berbeda, Masyarakat Adat masih menghadapi persoalan dalam mempertahankan wilayah adatnya. *Linda Tuhiwai Smith* dalam bukunya yang bertajuk "Dekolonisasi Metodologi" menyinggung tentang kondisi pribumi di benua Australia bahwa[28]:

> "Sejak abad sembilan belas proses dehumanisasi sering disembunyikan di balik justifikasi bagi imperialisme dan kolonialisme yang disamarkan dalam ideologi humanisme dan liberalisme serta penegasan klaim-klaim moral yang terkait dengan sebuah konsep tentang manusia beradab. Justifikasi moral tidak harus menghentikan perburuan berkelanjutan suku Aborigin di permulaan abad sembilan belas dan tidak pula mengakhiri perlakuan buruk atas bangsa-bangsa terjajah

28 Linda Tuhiwai Smith, 1999, "Decolonizing Methodologies, Research And Indigenous Peoples, Zeed Book London, diterjemahkan dan cetakan pertama INSISTPress, Hal. 14 – 15.

yang lain, hingga hari ini sekalipun" (Linda Tuhiwai Smith, 1999: 14-15).

Istilah Pribumi juga digunakan oleh bangsa kolonial yang kala itu datang ke Indonesia, hal tersebut akibat dari pemberlakuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata pada masa penjajahan Belanda, berlandaskan pada **Pasal 113** ***Indische Staatsregeling*** **("IS")** pemerintah Belanda membagi identitas penduduk yang ada di Hindia Belanda berdasarkan golongan yaitu Eropa, China, Timur Asing dan Bumiputera (Pribumi). Pembedaan identitas tersebut disertai juga dengan pemberlakuan sistem hukum yang berbeda juga, hal tersebut juga dipaparkan bentuk-bentuk hukumnya yaitu:[29]

a. Hukum yang berlaku bagi golongan Eropa:
   1. *Burgerlijke Wetboek* dan *Wetboek van Koophandel* yang berlaku di negeri Belanda (sesuai asas konkordansi).
   2. *Reglement op de Burgerlijk Rechtsvordering* dan *Reglement op de Strafvordering*.

b Hukum yang berlaku bagi golongan pribumi (Bumiputera) adalah hukum adat dalam bentuk tidak tertulis. Berlakunya hukum adat tidak mutlak, dan jika diperlukan, dapat diatur dalam peraturan khusus (ordonansi).

c. Hukum yang berlaku bagi golongan Timur Asing:
   1. Hukum perdata dan Hukum pidana adat mereka.
   2. Hukum perdata golongan Eropa hanya bagi golongan Timur Asing Cina untuk wilayah Hindia Belanda.

Namun semenjak terbitnya "*Instruksi Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non Pribumi Dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, Atau pun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan*

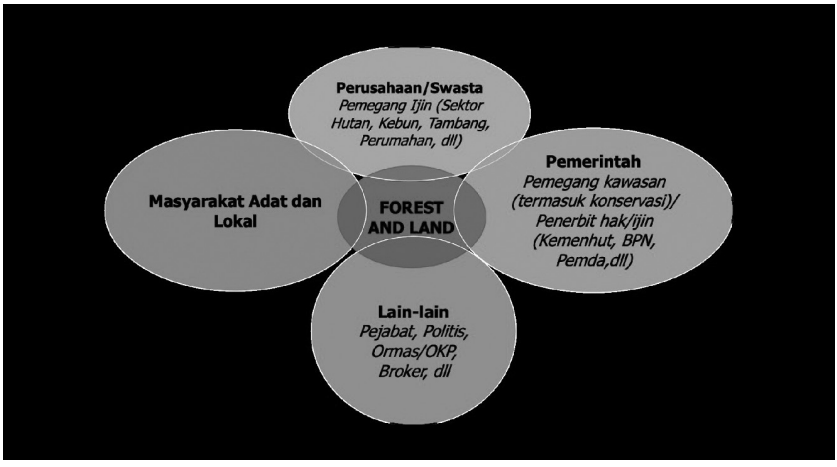
29 Diunduh dari www.hukumonline.com/klinik/a/dasar-hukum-yang-melarang-penggunaan-istilah-pribumi-, diakses 21 Juni 2023.

("Inpres 26/1998"), penggunaan istilah pribumi dan Non pribumi dalam semua perumusan dan penyelenggaraan kebijakan, perencanaan program, atau pun pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan ***dihentikan***". Artinya, perubahan tersebut dilakukan untuk menghormati eksistensi Masyarakat Adat, dan jika merujuk pada UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM negara telah melakukan kewajibannya.

Akan tetapi perubahan penyebutan tersebut tidak disertai dengan berubahnya bentuk perampasan wilayah adat, tindakan kriminalisasi kepada masyarakat adat yang sedang mempertahankan ruang hidupnya, serta mendiskriminasi masyarakat adat seolah mereka adalah entitas dari golongan nomor dua di Indonesia. Konsep Nasionalisme yang diusung pemerintah orde baru menimbulkan persoalan lagi bagi masyarakat adat, karena konsep tersebut posisi mereka semakin tersingkirkan dan adanya pengintegrasian dengan merujuk pada konsep ***JAWA SENTRIS*** membuat identitas Masyarakat Adat semakin dihilangkan[30].

Peristiwa penghilangan identitas serta merta menghilangkan hak Masyarakat Adat dan menafikan tujuan dari penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan yang dimandatkan oleh UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Sejak adanya perlindungan HAM baik di dunia internasional hingga di Indonesia sendiri, kondisi Masyarakat Adat tidak mengalami perubahan yang signifikan, meskipun KOMNAS HAM telah ada sejak 1993 dan saat ini telah berusia 30 (tiga puluh) tahun tetapi tetap bukan jaminan keamanan dan terpenuhinya hak-hak Masyarakat Adat. Pada 2016, KOMNAS HAM bekerja sama dengan AMAN, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Komisi Nasional Perempuan (KOMNAS Perempuan), dan beberapa organisasi yang bergerak dibidang advokasi hak-hak masyarakat sipil melakukan proses penelusuran dan penelitian terkait konflik yang terjadi di komunitas adat tetapi tidak menjadikan kegiatan Inkuiri tersebut

30 Diunduh dari theconversation.com.nasib-masyarakat-adat-di-indonesia-terabaikan-termarginalisasi-tidak-punya-perlindungan-hukum-yang-jelas-. Diakses 21 Juni 2023.



Bagan 1. Konflik Sumber Daya Alam yang Berpotensi Mengalami Pelanggaran HAM

berpisau tajam dalam menyelesaikan konflik yang Masyarakat Adat hadapi.

Merujuk penyampaian dari Bapak Alue Dohong Wakil Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam presentasinya yang bertopik "Strategi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Dalam Percepatan Pengakuan Hutan Adat", tercantum grafik tentang konflik Sumber Daya Alam (SDA) yang Berpotensi melakukan pelanggaran HAM sebagai berikut (Bagan 1).[31]

Proses Inkuiri tersebut menghadirkan perwakilan-perwakilan masyarakat adat baik dari kalangan tetua adat, perwakilan perempuan adat, pemuda, akademisi, dan pihak pemerintah baik itu aparat penegak hukum (APH) dari wilayah-wilayah masyarakat adat yang berkonflik untuk mendengar kesaksian dari mereka. Berdasarkan data yang dihimpun pada saat Inkuiri sesi mendengar keterangan umum dari 7 (tujuh) wilayah yaitu:[32]

31 Alue Dohong Wakil Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam presentasinya yang bertopik "Strategi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Dalam Percepatan Pengakuan Hutan Adat", 5 Juni 2023.

32 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Inkuiri Nasional KOMNAS HAM, Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di kawasan

1. Sulawesi di Kota Palu pada 27-29 Agustus 2014, untuk 5 (lima) kasus;
2. Sumatera di Kota Medan pada 10-12 September 2014, untuk 6 (enam) kasus;
3. Kalimantan di Kota Pontianak pada 1-3 Oktober 2014, untuk 6 (enam) kasus;
4. Jawa di Kota Rangkasbitung pada 15 Oktober 2014, untuk 6 (enam) kasus;
5. Maluku di Kota Ambon pada 29-31 November 2014, untuk 6 (enam) kasus;
6. Nusa Tenggara di Kota Mataram pada 12-14 November 2014, untuk 6 (enam) kasus;
7. Papua di Kota Jayapura pada 26-28 November 2014, untuk 5 (lima) kasus.

Konflik di Masyarakat Adat terjadi sejak era Kolonial Hindia Belanda yang hal ini muncul dari pengejawantahan politik agraria kala itu, dan warisan itu terus berlanjut hingga saat ini masih terjadi aksi klaim negara atas hutan yang mereka anggap tidak ada manusia yang hidup secara turun temurun di sana. Sejarah konflik tercipta karena adanya perbedaan prinsip serta nilai atas hak Masyarakat Adat, beriringan dengan konflik tersebut mereka juga dijauhkan dari nilai dan prinsip HAM.

Cengkeraman dan klaim negara atas kawasan hutan semakin kuat dengan terbitnya peraturan perundang-undangan, pada masa pemerintahan Hindia Belanda ada pola penguasaan tanah dan dikenal dengan sebutan *domein verklaring* yaitu penguasaan tanah yang mana apabila di suatu wilayah terdapat kawasan yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya maka secara sah akan menjadi milik negara. Namun penguasaan tersebut dihilangkan dan diatur ulang dalam UU No. 5 Tahun 1960 atau yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok

---

Hutan, 2016, Bab II, Masyarakat Hukum Adat, Kebijakan Pertanahan, Kehutanan, Hak Asasi Manusia, Hal. 10.

Agraria (UUPA) tepatnya di Pasal 2 ayat (1) mengatur tentang penguasaan negara yang berbunyi sebagai berikut:[33]

> "Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".

Tetapi dalam UUPA No. 5 Tahun 1960 pada Pasal 3 menegaskan tentang keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat yaitu: "*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi*".

Alih-alih dapat memberikan hak ulayat kepada Masyarakat Adat dengan tanpa syarat, UUPA masih juga membebani mereka dengan adanya produk hukum tentang pengakuan dan penghormatan atas wilayah adatnya guna menunjukkan eksistensi mereka kepada negara. Padahal, jika kita kembali membaca literatur tentang keberadaan Masyarakat Adat bahkan di era pemerintah Hindia Belanda telah mengakui eksistensi mereka beserta hukum adatnya. Tahun berganti tahun, pemimpin berganti pemimpin dan Indonesia telah merdeka selama 78 (tujuh puluh delapan) Tahun, keberadaan Masyarakat beserta hak-hak atas wilayah adatnya masih saja harus berjuang karena hak mereka dihilangkan oleh perusahaan yang datang dan mendapatkan hak konsesi dari negara dan dibenarkan melalui peraturan perundang-undangan bertopeng demi kemajuan ekonomi tetapi tidak ramah dan tidak bersifat berkelanjutan bagi keberlangsungan hidup Masyarakat Adat.

33 Pasal 2 Ayat (1), UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria.

KOMNAS HAM pernah melontarkan kecaman saat konflik dan kekerasan yang terjadi di Pubabu, hal tersebut sangat efektif untuk menghentikan konflik di Masyarakat Adat Pubabu, di Kecamatan Amanuban Selatan, Kabupaten Timor Tengah Selatan yang pada 18 Agustus 2020 yang mana saat itu mereka mengalami penggusuran dari hutan yang masuk ke wilayah adatnya dan mengalami tindak kekerasan dari pihak kepolisian, Satuan polisi pamong praja (SATPOL PP) atas perintah Gubernur Nusa Tenggara Timur (NTT)[34]. Namun, berdasarkan data konflik yang dihimpun oleh Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara (PPMAN) di tahun 2022 mulai dari Januari sampai dengan Juni terdapat 29 (dua puluh sembilan) kasus yang ditangani baik secara litigasi maupun non-litigasi[35].

Berdasarkan hasil komunikasi dengan Bapak Hari Kurniawan salah satu komisioner KOMNAS HAM periode 2022-2027, pada masa kepengurusan ini terdapat pengaduan dugaan pelanggaran HAM yang masyarakat adat alami dan untuk menegaskan tugas, pokok, dan fungsinya di periode ini lembaga negara tersebut telah diterbitkan sebanyak 5 (lima) surat perlindungan untuk masyarakat adat dari 14 surat perlindungan yang tujuannya untuk menghentikan tindak kekerasan dan dugaan pelanggaran HAM[36]. Berdasarkan penjelasan dari Bapak Saurlin P Siagian yang juga salah satu Komisioner Komnas HAM periode 2022 – 2027, KOMNAS HAM akan melakukan proses penyelesaian konflik di masyarakat adat dengan merujuk pada hasil dan rekomendasi Inkuiri Tahun 2016[37].

Berbeda lagi dengan perilaku Negara, semakin banyak peraturan perundang-undangan yang diterbitkan guna peningkatan ekonomi dan

34 Diunduh dari komnasham.go.id/index.php/news/2020/komnas-ham-mengecam-tindakan-kekerasan-terhadap-masyarakat-adat-pubabu-di-ntt, diakses 22 Juni 2023.

35 Data penanganan dan pendampingan kasus PPMAN, Januari-Juni 2022.

36 Hari Kurniawan, Komisioner KOMNAS HAM Periode 2022-2027, wawancara pada 22 Juni 2023.

37 Saurlin P Siagian, Komisioner KOMNAS HAM Periode 2022-2027, wawancara pada 22 Juni 2023.

memuluskan masuknya investasi, semakin mempersulit Masyarakat Adat untuk memperoleh pengakuan dan perlindungan atas hak nya. Di masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo di periode 2019-2024. Pemerintah Indonesia menerbitkan UU Nomor 11 Tahun 2021 Tentang Cipta Kerja yang sering disebut dengan *Omnibus Law,* UU No. 3 Tahun 2020 Tentang ESDM, peraturan perundang-undangan tentang Bank Tanah beserta aturan turunannya, Peraturan Presiden No. 98 Tahun 2021 Tentang Nilai Ekonomi Karbon (NEK) beserta aturan turunannya tidak serta merta mencantumkan masyarakat adat bahkan dalam proses penyusunan, pembahasan, hingga penetapannya juga tidak melibatkan masyarakat adat secara penuh dan utuh serta mengabaikan prinsip – prinsip *free, prior, inform, consent (FPIC).*

Upaya Masyarakat Adat untuk memperjuangkan hak dan mendapatkan pengakuan serta perlindungan juga dilakukan melalui proses peradilan, antara lain melalui putusan MK 35/PUU-X/2012 tentang hutan adat, putusan MA No. 61/P/HUM/2021 tentang NEK, putusan MK No. 45/PUU – IX/2011, dan berikut adalah beberapa undang–undang yang mengatur tentang Masyarakat Hukum Adat antara lain:[38]

1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan
3) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
4) UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
5) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
6) UU No. 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi
7) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
8) UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan
9) UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
10) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
11) UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

38 Kurnia Warman, Jurnal "Peta Perundang – Undangan Tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat".

12) UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan
13) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
14) UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
15) UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
16) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa
17) UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
18) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
19) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Bapak Alue Dohong, Wakil Menteri KLHK dalam pemaparannya juga mencantumkan catatan Komnas HAM terkait dugaan pelanggaran-pelanggaran HAM di Indonesia[39]:

Catatan Komnas HAM (1)

1) Komnas HAM mengapresiasi langkah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam menetapkan Perhutanan Sosial seluas 5.318.376,20 Ha, terdiri dari 8.041 Surat Keputusan dan 1.149.595 keluarga, dari target nasional l12,7 juta Ha. Komnas HAM mengapresiasi penetapan sekitar 169 SK hutan adat dengan luas sekitar 225.673 Ha, termasuk di dalamnya sebagai rekomendasi Komnas HAM dalam Inkuiri Komnas HAM tahun 2015.
2) Komnas HAM RI selama periode 2021 - 2022 telah menerima dan menangani pengaduan terkait dugaan pelanggaran HAM

39 Alue Dohong Wakil Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam prsentasinya yang bertopik "Strategi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Dalam Percepatan Pengakuan Hutan Adat", 5 Juni 2023.

dalam konflik agraria dan Sumber Daya Alam sebanyak **1.078 kasus**.

3) **Konflik pertanahan** menjadi materi aduan terbanyak dengan **854 kasus.** Meliputi di dalam, di antara, dan di luar kawasan hutan. Sedangkan, Hak yang paling banyak dilanggar adalah **hak atas kesejahteraan** sebanyak **997 kasus.**
4) Pengadu yang paling banyak adalah **Kelompok Masyarakat** sebanyak **584 kasus.** Sedangkan Pihak yang paling banyak diadukan adalah **Korporasi** sebanyak **329 kasus.**
5) Hal yang unik dan baru, komnas HAM juga menerima pengaduan korban pelanggaran HAM akibat perubahan iklim di antaranya dari 13 orang anak -anak, pemuda dan kelompok rentan dari berbagai daerah di Indonesia.
8) Komnas HAM pada 2014-2015 menyelenggarakan Inkuiri Nasional tentang Hak Masyarakat Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan Negara. Inkuiri juga telah menghasilkan berbagai rekomendasi kepada Pemerintah dan Lembaga Terkait berisi pola penyelesaian dan rekomendasi atas kasus - kasus.

Dari 40 kasus, terdapat 7 kasus yang terbit SK hutan adatnya, dengan rincian:

a) Wilayah Hutan Adat Pandumaan-Sipituhuta;
b) Wilayah Hutan Adat Suku Anak Dalam Batin Bahar;
c) Wilayah Hutan Adat Cibedug;
d) Wilayah Hutan Adat Citorek;
e) Wilayah Hutan Adat Cisitu;
f) Wilayah Hutan Adat Kasepuhan Karang;
g) Wilayah Hutan Adat Cirompang.

Komnas HAM mengharapkan rekomendasi lainnya dapat kembali dibahas bersama Komnas HAM, sembari melakukan perluasan terhadap penyelesaian kasus lainnya.

Perlindungan HAM bagi Masyarakat Adat juga jelas diatur dalam Perkap Nomor 8 tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia Dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, tetapi tidak serta merta menghentikan tindak kekerasan dan dugaan pelanggaran HAM oleh anggota POLRI pada saat melakukan pengamanan aksi penolakan masuknya industri ekstraktif di wilayah adat. Seperti pada saat melakukan upaya paksa untuk memuluskan masuknya pembangunan geothermal di komunitas adat Poco Leok, Kabupaten Manggarai, Provinsi Nusa Tenggara Timur pada 20 Juni 2023, aparat dan Masyarakat Adat terlibat aksi saling dorong hingga ada yang mengalami luka-luka karena mereka berupaya mempertahankan wilayah adatnya.[40]

Rupanya, upaya pengakuan dan pemenuhan HAM untuk masyarakat adat tidak mudah untuk didapatkan walaupun telah ada Peraturan Polisi Nomor 8 Tahun 2021 tentang *Restorative Justice (RJ)* dan Peraturan Kejaksaan Nomor 15 Tahun 2020 tentang *Restorative Justice (RJ)* yang tujuannya untuk meminimalisir pemidanaan kepada masyarakat adat, akan tetapi penyelesaian melalui RJ ini tetap menempatkan masyarakat adat sebagai pelaku tindak pidana yang sering kali dijerat dengan pasal 162 Undang-Undang Minerba, karena dianggap menghalangi kegiatan usaha pertambangan. Dan Pasal 170 Ayat (1) Subsider Pasal 351 atau Pasal 406 *Junto* Pasal 55 dan Pasal 56 KUH Pidana. Padahal, apa yang masyarakat adat lakukan adalah untuk mempertahankan wilayah adat yang sudah mereka tempati secara turun temurun. Adapun mekanisme lainnya dalam penyelesaian konflik sektor SDA seharusnya menggunakan mekanisme *Anti-Strategic Lawsuit Against Public Participation* (SLAPP) yang tujuannya untuk melindungi Masyarakat Adat dan aktivis lingkungan hidup dari ancaman kriminalisasi sesuai dengan ketentuan tentang anti SLAPP antara lain Pasal 66 UU No. 32 Tahun 2009 dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung (KMA) No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan

40 Diunduh dari medialabuanbajo.com/news/warga-penolak-pemboran-panas-bumi-di-pocoleok-gelar-aksi-damai-kehadiran-aparat-keamanan-dinilai-mengganggu, dakses 22 Juni 2023.



Foto 3. Aksi damai penolakan pengeboran pembangunan geothermal oleh masyarakat adat Poco Leok, Kabupaten Manggarai pada 20 Juni 2022. Sumber:Dokumentasi PPMAN.

Hidup namun solusi ini jarang digunakan oleh aparat penegak hukum (APH).

Dalam mekanisme pelaporan dugaan pelanggaran HAM di ranah Internasional sendiri telah ada, atau lebih kita kenal dengan *Treaty Based Mechanisme* yang mana mekanisme pengaduan ini terbentuk berlandaskan pada perjanjian atau konvensi internasional dan mengikat bagi negara-negara yang meratifikasinya[41]. Namun, mekanisme ini sifatnya tidak eksekusi tetapi adalah rekomendasi tetapi harus dipenuhi dan dipatuhi oleh negara selaku pemangku kebijakan dan yang dikenakan tanggung jawab pemenuhan HAM dalam DUHAM dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Jika merunut pada teori keadilan berdasarkan pada filsafat hukum seperti yang disampaikan oleh E Utrecht:

> "filsafat hukum memberi jawaban atas pernyataan-pernyataan, seperti apakah hukum hukum itu sebenarnya, apa tujuan hukum, mengapa kita mentaati hukum, apakah keadilan itu. Bagi banyak orang jawaban

41 Anton Prajasto, ELSAM, Instrumen Hak Asasi Manusia dan Konsep Tanggung Jawab Negara. diakses 22 Juni 2023.

> ilmu yang tentang hal – hal tersebut tidak memuaskan. Ilmu hukum sebagai ilmu empiris hanya melihat hukum sebagai gejala saja yaitu menerima hukum sebagai "gegebenheid" belaka sedangkan filsafat hukum hendak melihat hukum sebagai kaidah dalam arti kata "ethis waardeoordeel" .[42]

Begitu juga dengan Satjipto Rahardjo menyampaikan bahwa:

> "Filsafat hukum mempersoalkan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat dasar dari hukum, tentang dasar-dasar bagi kekuatan mengikat dari hukum, bagaimana hubungan antara hukum dengan kekuasaan, moral dan keadilan"

Faktanya pusaran peraturan perundang-undangan tentang HAM dan Masyarakat Adat jika merujuk pada pernyataan dari E Utrecht dan Satjipto Rahardjo tidak sepenuhnya dapat memberikan keadilan, pengakuan, dan perlindungan terhadap hak masyarakat adat, hal tersebut juga selalu menjadi pertanyaan yang Masyarakat Adat teriakan saat mereka berjuang mempertahankan wilayah adat dan ruang hidupnya.

4. Kondisi Perlindungan Hak Asasi Manusia Masyarakat Adat di Indonesia

Uraian di atas menunjukkan bahwa keberadaan Masyarakat Adat di Indonesia hingga saat ini masih tidak baik – baik saja, meskipun berbagai macam upaya telah dilakukan baik memenuhi kewajiban yang dibebankan melalui peraturan perundang-undangan hingga ke proses peradilan. Bahkan perlindungan HAM yang ditetapkan melalui konvensi internasional pun tidak menjadi pisau yang tajam dalam memberikan perlindungan kepada Masyarakat Adat khususnya yang wilayah adatnya ditunjuk dan ditetapkan sebagai area konsesi pertambangan, perkebunan, pembangunan geothermal atau pembangkit listrik tenaga

42 Nomensen Sinamo, 2022, Jala Permata Aksara, "Filsafat Hukum Dilengkapi Dengan Materi Etika Profesi Hukum", Hal. 11.

uap, proyek pariwisata skala prioritas, dan proyek strategis nasional (PSN).

Kejadian demi kejadian dugaan pelanggaran HAM tidak juga terselesaikan, langkah-langkah hukum demi mendapatkan keadilan acap kali terbentur dengan aturan dan norma yang seharusnya menjadi payung hukum bagi seluruh rakyat di Indonesia, tetapi nyatanya tidak mampu menjadi pelindung meskipun pada 2016 KOMNAS HAM telah melaksanakan Inkuiri Nasional dan dalam rekomendasinya mewajibkan negara untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di masyarakat adat. Upaya KOMNAS HAM periode 2022 – 2027 dalam penyelesaian konflik dan dugaan pelanggaran HAM, sering kali diabaikan oleh para pihak pelaku perampasan wilayah adat.

Meskipun sering kali saat berhadapan di muka peradilan, pihak-pihak yang berkonflik dengan Masyarakat Adat selalu menggunakan alibi bahwa semua sudah sesuai dengan prosedur dan hukum yang berlaku di Indonesia, namun para hakim maupun aparat penegak hukum lainnya selalu mengabaikan sejarah asal usul mereka yang telah hidup secara turun temurun di wilayah yang menjadi sengketa dan dalam memutus suatu perkara yang terjadi antar Masyarakat Adat dan pihak-pihak yang memiliki kepentingan ekonomi di wilayah adat mereka. Adanya berbagai macam teori dan prinsip tentang keadilan serta pemenuhan HAM selalu digaungkan, tetapi masih juga terjadi tindakan kriminalisasi, intimidasi, bahkan putusan pengadilan yang tidak adil karena Masyarakat Adat tidak bisa menunjukkan eksistensinya berdasarkan beban yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan dan seringkali karena wilayah adat mereka jauh dengan kota mereka juga kehilangan akses untuk mendapatkan layanan dan pendampingan hukum yang adil (*access to justice*) meskipun telah ada mekanisme *Restorative Justice* yang sering ditawarkan saat melakukan penyelesaian konflik di wilayah adat.

Runtutan uraian dalam pembahasan pun, belum mencerminkan terpenuhinya HAM Masyarakat Adat secara utuh. Terbitnya *Omnibus Law* merupakan sebuah terobosan yang menjegal terbentuknya Rancangan Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat

Adat (RUU PPHMA) sebagai payung hukum yang khusus mengatur tentang hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara dengan entitas yang berbeda, alih-alih mengesahkan RUU tersebut pemerintah malah semakin ugal – ugalan menciptakan peraturan perundang-undangan yang cenderung membuka ruang perampasan wilayah adat semakin luas.

Bahkan jalur hukum yang Masyarakat Adat tempuh untuk mendapatkan keadilan acap kali kandas di ruang-ruang peradilan, Hakim yang sangat normatif dan tidak menggunakan landasan filosofis hukum serta tidak ada upaya mencari terobosan baru dan menggali sejarah asal usul Masyarakat Adat semakin menempatkan mereka sebagai pelanggar hukum. Hal ini membuat mereka kehilangan wilayah adatnya, dan memvonis mereka sebagai pelaku pengrusakan dan menghalang-halangi kegiatan pertambangan, dan aktivitas ekstraktif lainnya yang notabene hadir ke wilayah adat mereka tanpa mematuhi prinsip *FPIC*.

PENUTUP

Penulis menyimpulkan bahwa hak Masyarakat Adat masih belum terpenuhi meskipun instrumen HAM telah menjadi arus dan pusaran yang besar di Indonesia. Upaya yang masyarakat adat lakukan acap kali menempatkan mereka sebagai pelaku dan mereka tidak dianggap keberadaannya jika mereka tidak mampu menunjukkan eksistensi mereka melalui regulasi di tingkat daerah, serta tidak mampu menunjukkan bukti kepemilikan atas wilayah adatnya. Berpijak pada pembahasan sebelumnya, situasi masyarakat adat yang jelas-jelas eksistensinya telah diakui oleh Konstitusi Republik Indonesia, Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh pemerintah Indonesia serta adanya konvensi Internasional tentang Hak Asasi Manusia (HAM) tidak membuat situasi dan kondisi Masyarakat Adat membaik.

Adapun upaya penyelesaian konflik sumber daya alam (SDA) dengan menggunakan mekanisme *Restorative Justice* jika merujuk pada PERPOL Nomor 8 Tahun 2021 "Keadilan restoratif adalah penyelesaian tindak pidana dengan melibatkan pelaku, keluarga pelaku, korban,

keluarga korban, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, atau pemangku kepentingan untuk bersama mencari penyelesaian yang adil melalui perdamaian dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula", untuk dijalankan pada konflik SDA yang berada di wilayah adat adalah hal yang tidak seharusnya dilakukan mengingat Masyarakat Adat yang didakwa dengan dugaan melakukan pengerusakan, penganiayaan, dan aksi penolakan karena mereka pemilik sah wilayah adat yang berusaha mempertahankan ruang hidupnya dari kerusakan akibat beroperasinya industri ekstraktif dan upaya mencari perlindungan berpayung pada instrumen HAM sering kali nihil Masyarakat Adat dapatkan.

Dari pembahasan tersebut, terdapat beberapa rekomendasi yang tulisan ini hasilkan. Rekomendasi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Bahwa untuk penyelesaian konflik sektor SDA seharusnya menggunakan mekanisme *Anti-Strategic Lawsuit Against Public Participation* (SLAPP) yang tujuannya untuk melindungi hak Masyarakat Adat dan aktivis lingkungan hidup di Indonesia;
2. KOMNAS HAM harus melakukan percepatan dan optimalisasi tindak lanjut dari Inkuiri Nasional;
3. Pemerintah Indonesia harus segera mengesahkan RUU Perlindungan dan Pengakuan Hak Masyarakat Adat yang masih mandek di Badan Legislatif (BALEG) DPR RI;
4. Pemerintah Indonesia harus mempermudah proses pembentukan PERDA untuk Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat, serta proses pengajuan SK Hutan Adat;
5. AMAN sebagai rumah gerakan Masyarakat Adat harus semakin menguatkan pengorganisasian dan pendampingan terhadap hak Masyarakat Adat.

Daftar Pustaka

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Catatan Tahun 2022 Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) "Melawan Pendudukan". 2022.

Alue Dohong Wakil Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam prsentasinya yang bertopik "Strategi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Dalam Percepatan Pengakuan Hutan Adat", 5 Juni 2023.

Alue Dohong Wakil Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam prsentasinya yang bertopik "Strategi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Dalam Percepatan Pengakuan Hutan Adat", 5 Juni 2023.

Anton Prajasto, ELSAM, Instrument Hak Asasi Manusia dan Konsep Tanggung Jawab Negara. diakses 22 Juni 2023.

Bima Satria Putra. "Dayak Mardaheka", "Sejarah Masyarakat Tanpa Negara Di Pedalaman Kalimantan", Penerbit Pustaka Catut. 2021.

Hari Kurniawan, Komisioner KOMNAS HAM Periode 2022 – 2027, wawancara pada 22 Juni 2023.

Kementerian kelautan dan pulau-pulau kecil, https://kkp.go.id/djprl/p4k/page/4270-jumlah-pulau.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2016, Inkuiri Nasional KOMNAS HAM, Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di kawasan Hutan. 2016.

Kurnia Warman, Jurnal "Peta Perundang – Undangan Tentang Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat".

Linda Tuhiwai Smith. "Decolonizing Methodologies, Research And Indigenous Peoples, Zeed Book London, diterjemahkan dan cetakan pertama INSISTPress. 1999.

Nomensen Sinamo. Jala Permata Aksara, "Filsafat Hukum Dilengkapi Dengan Materi Etika Profesi Hukum", 2022.

Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara (PPMAN). Catatan pendokumentasian PPMAN Tahun 2022.

Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara (PPMAN). Data penanganan dan pendampingan kasus PPMAN, Januari – Juni 2022.

Rikardo Simarmata & Bernadus Steni, Masyarakat Hukum Adat Sebagai

Subyek Hukum.
Saurlin P Siagian, Komisioner KOMNAS HAM Periode 2022 – 2027, wawancara pada 22 Juni 2023.

Biografi Singkat Pe nulis

Mirza Satria Buana lahir di Banjarmasin, 1 Desember 1983. Sarjana Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, 2006; Magister Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010; Doctor of Philosophy, TC Beirne School of Law, University of Queensland, Brisbane, 2017. Fulbright Visiting Scholar, Pritzker School of Law, Northwestern University, Chicago, 2022. Guru Besar Perbandingan Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia di Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, SK Mendiknas, 2023; sejak 2022 Research Fellow pada Centre for Public, International and Comparative Law, TC Beirne School of Law, University of Queensland, Australia.

Richo Andi Wibowo bergabung menjadi dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada sejak Desember 2008. Meraih Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (2002-2006), Master of Laws (2007-8) dan Doctor (2012-2017) dari School of Law, Utrecht University, the Netherlands. Richo memiliki minat riset pada kontrak pemerintah, pencegahan patologi birokrasi - tata kelola pemerintahan yang baik, dan perbandingan hukum publik. Pada aneka kesempatan, Richo diundang untuk sharing perspektif, baik oleh badan publik (BPK, LKPP, KPPU, KPK, Kementerian, dlsb) juga oleh LSM (LBH Yogyakarta, LBH Jakarta, TI Indonesia, dlsb). Belum lama ini, ia ditunjuk oleh para kole-

ganya untuk menjadi Ketua Departemen Hukum Administrasi Negara FH UGM. Richo dapat dihubungi di richo.wibowo@ugm.ac.id

Rizki Emil Birham menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Brawijaya, Malang, dengan konsentrasi Hukum Tata Negara dan Magister Hukum di Universitas Indonesia, Jakarta, dengan peminatan Hukum Kenegaraan. Setelah lulus, memulai bekerja sebagai tenaga ahli anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sampai dengan tahun 2019. Saat ini menjadi abdi negara dengan jabatan fungsional Analis Pemantauan Peraturan Perundang-undangan Legislatif di Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

Asrul Ibrahim Nur menempuh pendidikan tinggi jenjang Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Magister pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sejak 2015 menjadi Analis Hukum pada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Sebelumnya pernah bekerja sebagai Tenaga Ahli Anggota DPR RI dan Peneliti Hukum pada The Indonesian Institute. Saat ini berstatus sebagai kandidat doktor ilmu hukum pada *Géza-Marton Doctoral School of Legal Studies, University of Debrecen,* Hongaria, dengan fokus kajian hukum dan kebijakan perubahan iklim dan elektromobilitas di Uni Eropa dan ASEAN.

Delpedro Marhaen lahir di Bandung pada tanggal 2 Februari 2000. Ia tertarik dengan isu-isu hak asasi manusia, politik kewargaan, dan pendidikan. Pada tahun 2019, ia terlibat dalam advokasi masyarakat adat di Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur. Pada tahun 2020, menginisiasi Blok Politik Pelajar sebagai wadah pendidikan politik dan advokasi bagi pelajar. Pada tahun 2022, menginisiasi *Bandung for Justice* yang merupakan perkumpulan anak muda yang bergerak di bidang demokrasi dan hak asasi manusia di kota Bandung. Pada tahun 2023 menginisiasi Kelas Kewargaan yang merupakan kelas mingguan dengan sub topik politik kewargaan. Selain itu, ia juga menulis di berbagai media massa, salah satunya di BandungBergerak.id.

Allan Fatchan Gani Wardhana menyelesaikan S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dengan predikat lulusan terbaik, Direktur Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum UII Periode 2019-2022, dan saat ini tergabung dalam Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UII. Mengajar mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, Legal Drafting, Hukum & Politik Ketatanegaraan, Hukum Hak Asasi Manusia, Hukum Masyarakat, dan As-Siyasah. Aktif menulis buku, jurnal, dan artikel di media baik nasional maupun lokal. Buku yang pernah diterbitkan: (1) *Presidential threshold*: sejarah, konsep, dan ambang batas persyaratan pencalonan dalam tata hukum di Indonesia, Tahun 2019 (Penerbit Setara Press); (2) Refleksi Demokrasi Kontemporer : Antara Harapan dan Kenyataan, Tahun 2018 (Penerbit Total Media). Penulis dapat dihubungi melalui email: allanfgwardhana@uii.ac.id.

I Made Halmadiningrat merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Udayana yang memiliki antusiasme tinggi terhadap hukum tata negara, hak asasi manusia, politik dan filsafat sebagai dasar untuk mengkaji isu-isu terkini yang secara inheren dapat berdampak pada masyarakat. Halma juga turut menjadi penerima beasiswa *Indonesian International Mobility Awards* di Maastricht University pada tahun 2022-2023. Halma juga turut mendirikan Lingkar Studi Konstitusi, sebuah pusat studi di bidang Hukum Tata Negara di Universitas Udayana. Halma saat ini masih terus terlibat aktif dalam berbagai penelitian dengan fokus hukum tata negara yang telah dipublikasikan pada beberapa jurnal. Selain aktif pada kegiatan akademik, Halma juga aktif berpartisipasi pada bidang perlombaan peradilan semu nasional sebagai Juara I Nasional *Constitutional Moot Court Competition* Piala Mahkamah Konstitusi Tahun 2021. Halma turut berpartisipasi pula pada beberapa konferensi hukum di Universitas Islam Indonesia yang bertajuk "Menyongsong Pemilu Serentak 2024" dan konferensi mahasiswa di Universitas Surabaya yang bertajuk "Progresivitas Hukum di Indonesia Menuju Indonesia Maju 2045" sebagai *Best Paper*.

Ni Kadek Ayu Sri Undari lahir di Denpasar, 8 Maret 2002 merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Udayana. Di bangku perkuliahan, Ayu aktif berpartisipasi dalam bidang penulisan ilmiah dan perlombaan peradilan semu. Pada tahun 2021, ia berhasil memperoleh Juara 1 Nasional dan peran sebagai Ahli Terbaik dalam *Constitutional Moot Court Competition* yang diselenggarakan oleh Universitas Tarumanagara bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Ia juga memperoleh *Bronze Medal* dalam *International Youth Business Competition* by IYSA pada tahun 2022 serta menjadi Mahasiswa Berprestasi Peringkat Pertama di Fakultas Hukum, dan Peringkat Ketiga pada tingkat Universitas Tahun 2023. Saat ini, Ayu aktif berpartisipasi dalam pemberdayaan Perempuan Bali dengan menjadi Mentor bagi 20 remaja Bali dalam sebuah komunitas serta dalam beberapa kesempatan menjadi pembicara terkait Perempuan dan Hukum Adat Bali. Selain itu, Ayu aktif melakukan penelitian dan penulisan artikel ilmiah dan kini telah memiliki tiga publikasi yakni (1) artikel dengan judul "Permasalahan Penyelesaian Persoalan Pemilu: Inkonsistensi Putusan Mahkamah Konstitusi dan Upaya Menghidupkan Kembali Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu di Indonesia" yang dimuat dalam Buku Prosiding Seminar Nasional HTN Menyongsong Pemilu Serentak 2024 (ISBN. 978-6236-407-29-5); (2) artikel dengan judul "Legalitas Formil Penerbitan Perppu Cipta Kerja: Kajian Atas Subjektivitas Presiden di Tengah Oversized Coalition" dalam Jurnal Kertha Semaya terakreditasi SINTA-3; dan (3) artikel dengan judul "Diskursus Kompetensi Pengadilan Negeri dalam Memutus Penundaan Pemilu: Studi Putusan Nomor 757/Pdt.G/2022/PN.Jkt Pst" dalam Jurnal Kertha Patrika terakreditasi SINTA-3. Selain itu, pada Juni 2023 artikel yang disusunnya dengan judul "Reformulasi Hubungan Kerja bagi *Driver Online:* Analisis Kekosongan Hukum untuk Mengkonstruksi Pekerjaan yang Layak" berhasil mengantarkannya untuk menjadi *Best Paper* dalam Konferensi Mahasiswa Nasional UBAYA *Law Fair* 2023 dan artikel tersebut akan dimuat dalam Jurnal Yustika terakreditasi SINTA-4.

Putu Kanitha Putri Amaris atau sering disapa Kanitha lahir di Denpasar pada tanggal 24 Mei 2002. Saat ini ia sedang menempuh pendidikan sarjana di Fakultas Hukum Universitas Udayana. Kanitha memiliki riwayat keaktifan dalam berorganisasi di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Udayana dan pernah menjadi *Head of Research* dalam organisasi *Student Community for International Law*. Sebagai mahasiswa hukum, Kanitha pernah berpartisipasi dalam beberapa ajang kompetisi peradilan semu baik di tingkat intra kampus maupun tingkat nasional. Melalui ajang peradilan semu ini beberapa prestasi dapat diraih oleh Kanitha antara lain *Second Best Respondent Memorial* dan *Third Best Combined Memorial* dalam ajang *Jessup International Moot Court Competition* serta *Runner Up* dalam *Amity Moot Court Competition*.

Haykal lahir di Medan, 3 Juli 1999 merupakan seorang peneliti di Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas. Haykal telah aktif menulis sejak tahun 2019 dengan mengikuti berbagai konferensi dan menerbitkan tulisannya di beberapa media baik cetak maupun daring. Selain itu Haykal juga aktif di berbagai kegiatan advokasi seputar isu hukum, korupsi, legislasi, dan Hak Asasi Manusia. Saat ini Haykal juga sedang menjalani studi magister pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia.

Trisna Dwi Yuni Aresta lahir di Sidoarjo, 8 Juni 1998 merupakan seorang mahasiswa magister pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia. Trisna merupakan seorang yang aktif dalam kegiatan advokasi hak-hak perempuan, kebebasan sipil, dan perlindunga pekerja migran. Sekaligus, sebagai Staf Pengelolaan Pengetahuan, Data, dan Publikasi di Migrant CARE. Trisna juga merupakan alumnus Fakultas Hukum Universitas Jember sekaligus seorang peneliti muda di Pusat Kajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) Fakultas Hukum Universitas Jember.

Muhammad Ichsan Kabullah merupakan dosen di Departemen Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik, Universitas Andalas, serta menjadi peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO), Fakultas

Hukum Universitas Andalas. Menyelesaikan pendidikan S1 di Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Andalas dan pendidikan S2 di Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada. Memiliki publikasi dalam bentuk buku dan jurnal diantaranya Inovasi Kebijakan Kepala Daerah dari Jalur Perseorangan, Integritas: Jurnal Antikorupsi Vol. 9 No. 1 (2023), "The innovation of ecological transfers policy at Siak Regency" pada IOP Conference Series: Earth and Environmental Science No. 1041 (2022) dan "Neo-Ibuism in Indonesian politics: Election campaigns of wives of regional heads in West Sumatra in 2019", Journal of Current Southeast Asian Affairs Vol 40, No. 1 (2021).

Charles Simabura merupakan dosen di Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Andalas. Sejak tahun 2023, menjabat Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO), Fakultas Hukum Universitas Andalas. Menyelesaikan pendidikan S1 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Andalas dan pendidikan S3 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Disamping melakukan advokasi dalam isu anti-korupsi dan hukum tata negara, juga aktif dalam publikasi. Publikasi terakhir adalah Peraturan Menteri: Dalam praktik sistem presidensial setelah perubahan UUD NRI 1945, terbitan Raja Grafindo Persada (2022).

Jamaludin Ghafur lahir di Situbondo, 5 April 1986. Lulus sarjana (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum (Konsentrasi Hukum Tata Negara) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta Tahun 2008 dan menyelesaikan Studi S2 di Program Magister Ilmu Hukum pada institusi yang sama Tahun 2011. Adapun Pendidikan Doktor (S3) diselesaikan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta (2021). Sejak tahun 2012 menjadi Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Saat ini diberi amanah sebagai Ketua Departemen Hukum Tata Negara FH UII Periode 2022-2026; Sekretaris Jenderal Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (AP HTN-HAN) Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2021-2026; dan Anggota Dewan Pakar pada Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) FH UII. Dapat dihubungi melalui e-mail: jamaludin.ghafur@uii.ac.id.

Luna Dezeana Ticoalu lahir di Bali, 10 Desember 2000, meraih gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (HTN). Saat ini menjadi asisten peneliti di Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP OTODA), Malang. Selama menjadi mahasiswa, aktif dalam kegiatan organisasi berbasis riset yaitu Forum Kajian dan Penelitian Hukum (FKPH) FH UB sebagai Direktur Bidang Penelitian. Pernah meraih penghargaan pada bidang karya tulis ilmiah dan *constitutional drafting* serta memiliki pengalaman dalam menyusun *legislative drafting*. Karya ilmiah yang pernah diterbitkan yaitu "Perkembangan Etika Konstitusi di Indonesia dari Masa ke Masa" dalam buku "Dinamika Hukum" yang diterbitkan oleh Intelegensia Media, *Policy Brief* "Peluang dan Tantangan Pengaturan Biogas Berbasis Kearifan Lokal Menuju Desa Mandiri Energi di Indonesia", dan artikel jurnal "Konsep Kerja Sosial Sebagai Alternatif Pidana Pokok Berperspektif *Social Defence* dan Budaya Moral dalam Upaya Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi di Indonesia". Penulis dapat dihubungi pada e-mail: dezeanaluna@gmail.com.

Farah Naurah Khansa lahir di Bondowoso, pada tanggal 26 Oktober 2001. Meraih gelar sarjana hukum pada bulan Mei 2023 dari Universitas Brawijaya, Malang dengan predikat Dengan Pujian. Pada saat Pendidikan S1 penulis merupakan mahasiswa aktif sebagai peneliti sekaligus Direktur Utama Forum Kajian dan Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan juga turut aktif dalam kegiatan kompetisi atau lomba hukum, penulisan jurnal, serta manajemen organisasi. Pada tahun 2021 menerima penghargaan sebagai Juara II Academic Academic Constitutional Drafting Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 terkait Pokok-Pokok Haluan Negara yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Informasi lebih lanjut bisa menghubungi e-mail farahnaurahkhansa@gmail.com.

Nur Aripkah saat ini bekerja sebagai Dosen di Fakultas Hukum Uniersitas Mulawarman (Samarinda-Kaltim). Riwayat pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman lulus pada tahun 2019, melanjutkan pendidikan S2 di Magister Hukum Universitas Diponegoro.

Khairunnisa Noor Asufie saat ini bekerja sebagai Dosen di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman (Samarinda-Kaltim). Riwayat pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat lulus pada tahun 2017, melanjutkan pendidikan S2 di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat pada tahun 2019, saat ini tercatat sebagai mahasiswa Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Angkatan tahun 2020.

Ronaa Nisa'us Sholikhah saat ini sedang menempuh pendidikan pascasarjana Ilmu Politik dengan konsentrasi Hubungan Internasional di Universitas Islam Internasional Indonesia. Dia merupakan sarjana dari Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga dengan jurusan Ilmu Al-Qur'an dan Tarsir. Minat kajian penelitiannya di bidang sosial, politik, Islam, gender, dan hubungan internasional.

M. Hafizh Nabiyyin, merupakan lulusan Program Studi Hubungan Internasional Universitas Potensi Utama, Medan. Hafizh tertarik pada isu gerakan advokasi transnasional, kebebasan berekspresi, hak asasi manusia, dan demokrasi digital. Selama berkuliah pernah bergiat di Amnesty International Indonesia Chapter Universitas Potensi Utama. Saat ini, aktif sebagai Program Officer di Divisi Kebebasan Berekspresi SAFEnet.

Shinta Ressmy Cakra Ningrat, merupakan mahasiswi Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Padjadjaran. Memiliki ketertarikan pada isu kebebasan berekspresi, demokrasi digital, gender dan Hak Asasi Manusia. Saat ini menjadi relawan di divisi *Freedom of Expressio*n SAFEnet.

Inggar Saputra aktif sebagai pengajar Fakultas Hukum Universitas Jakarta. Tinggal di Bekasi dan aktif menulis buku, jurnal dan artikel di media massa. Menamatkan S1 Pendidikan Luar Sekolah UNJ (2012) dan S2 Ketahanan Nasional UI (2013).

Wida Nofiasari menamatkan S1 Ilmu Komunikasi Universitas Mercubuana (2008) dan S2 Ilmu Komunikasi bidang Komunikasi Politik dan

Media Universitas Mercubuana (2020). Sekarang menjabat sebagai Kepala Prodi Sains Komunikasi Universitas Media Nusantara Citra.

Indra Suryana merupakan ahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jakarta. Aktif mengkaji dan menulis permasalahan hukum melalui jurnal dan artikel di media massa.

Chikita Edrini Marpaung merupakan mahasiswa Magister Non-Governmental (NGO) Study di Chonnam National University-Korea Selatan yang juga merupakan penerima beasiswa Global NGO Master's Program (GNMP). Sebelum melanjutkan studi S2, dirinya juga bergabung dengan LBH Jakarta (Bantuan Hukum Jakarta) dan PBHI (Organisasi Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia) untuk memberikan bantuan hukum bagi kelompok rentan (penyandang disabilitas, anak dan perempuan, gender minoritas, dan kelompok rentan lainnya) di Indonesia. Dia juga aktif berpartisipasi dalam pelatihan dan pertemuan tingkat nasional dan internasional dan saat ini juga menjadi bagian dari komunitas Youth Peace Ambassador (YPA) yang fokus dalam mempromosi nilai-nilai Sustainable Development Goals (SDGs), perdamaian dan hak asasi manusia.

Moch. Choirul Rizal menyelesaikan studi S-1 di IAIN Sunan Ampel Surabaya dan S-2 di Universitas Trunojoyo Madura dalam konsentrasi keilmuan hukum pidana. Pernah mengabdi di Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia-Lembaga Bantuan Hukum (YLBHI-LBH) Surabaya (2013-2017). Kini, menjadi Dosen pada Fakultas Syariah IAIN Kediri yang melakukan pengajaran, penelitian, serta pengabdian kepada masyarakat di bidang hukum pidana dan hak asasi manusia. Pada 2022, ia mengikuti *Fellowship* Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan yang diselenggarakan oleh *The Center for Religious and Cross-cultural Studies* (CRCS) Universitas Gadjah Mada. Untuk korespondensi, sila *email* ke: rizal@iainkediri.ac.id.

Resti Fauzi merupakan lulusan Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 2020, saat ini Sedang Menempuh Pendidikan S2 di Universitas

Indonesia. Bekerja di LBH Jakarta Sejak Tahun 2022.

Rico Septian Noor memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H), pada Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya (UPR), gelar Magister Hukum (M.H) diperoleh dari Universitas Brawijaya Malang dan sekarang sedang melanjutkan studi melalui program Beasiswa BPI LPDP di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Pekerjaan penulis sekarang sebagai Dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Palangka Raya Kalimantan Tengah dalam bidang Hukum Administrasi Negara / Hukum Tata Negara. Kajian dan penelitian penulis berfokus pada berbagai persoalan Hukum dan HAM serta persoalan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara.

Sendy Pratama Firdaus merupakan sarjana hukum dari Universitas Jember. Sebagai sarjana hukum, cita-citanya saat ini adalah membuat banyak jurnal penelitian untuk portofolio dalam karir profesionalnya. Bidang penelitiannya saat ini adalah tentang hukum teknologi, hukum islam, hukum pidana, dan hukum ekonomi. Namun, bidang penelitian yang telah disebutkan sebelumnya hanyalah beberapa hal yang pernah ia tekuni. Sendy membuka segala kesempatan dan peluang penelitian hukum di bidang apapun selama hal tersebut masih bersinggungan dengan hukum. Saat ini, Sendy sedang ditekuni potensi tindak pidana secara khusus tindak pidana pencucian uang pada Rupiah Digital. Penulis dapat dihubungi melalui alamat email: *sendypratama658@gmail.com*.

Yessy Handayani merupakan mahasiswa tingkat akhir Fakultas Hukum Universitas jember. Penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti diantaranya Optimalisasi Pengelolaan Ibukota Negara Dalam Penegakan Hukum Lingkungan:Penggunaan Konsep Smart City Dalam Penundaan Pemindahan Ibukota Negara Di Indonesia. Penulis tertarik dengan isu yang berkaitan dengan HAM, Hukum Perbankan, Hukum Perusahaan dan Hukum Asuransi. Penulis juga turut aktif dalam berorganisasi baik di dalam maupun di luar kampus dan mendapatkan beasiswa dari Bank Indonesia selama 2 (dua) tahun perkuliahan. Penulis dapat dihubungi

melalui alamat email: *yesshandayani@gmail.com*.

Orin Gusta Andini menjadi dosen hukum pidana sejak 2018 di Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Orin merupakan Koordinator Advokasi pada Satuan Tugas Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual (Satgas PPKS) Universitas Mulawarman, Peneliti di Pusat Studi Hukum Perempuan dan Anak (PuSHPA), dan Ketua Pusat Studi Anti Korupsi (SAKSI) Fakultas Hukum Universitas Mulawarman. Beberapa karya ilmiah terbaru yang telah dipublikasikan diantaranya; *Restorative Justice in Indonesia Corruption Crime: A Utopia, Progressive Legal Framework for the Regulations of Sexual Violences Crimes in Indonesia,* dan Perempuan dalam Pusaran Hukum dan Adat: Refleksi terhadap Darurat Kekerasan Seksual di Indonesia. Lebih lengkap dapat dilihat pada Sinta id 6674731 & Scopus id 58277141800.

Nabhan Aiqani merupakan peneliti di Setara Institute for Democracy and Peace. Minat penelitiannya meliputi bisnis dan hak asasi manusia, lingkungan hidup dan perubahan iklim, ekonomi hijau, infrastruktur dan pembangunan berkelanjutan, serta pemberdayaan masyarakat.

Sayyidatiihayaa Afra Geubrina Raseukiy, atau disapa Hayaa, merupakan seorang perempuan yang percaya bahwa iklim pembentukan kebijakan yang maskulin adalah biang keladi permasalahan lingkungan dan hak asasi manusia di dunia. Hayaa memulai karir sebagai staf advokasi di Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dengan berfokus pada isu studi kebijakan lingkungan, pembela HAM perempuan, bisnis yang menghormati hak asasi manusia dan lingkungan. Kemudian Hayaa melanjutkan karir sebagai Peneliti di Indonesia Center for Environmental Law (ICEL) berfokus pada isu kerusakan hutan dan penggunaan lahan yang meminggirkan masyarakat. Saat ini Hayaa bekerja di Satya Bumi dan banyak menghabiskan waktunya turun ke lapangan untuk memastikan kepatuhan perusahaan atas pembangunan yang ramah lingkungan menghormati hak masyarakat adat pada Proyek Strategis Nasional (PSN) menggunakan kerangka kerja lingkungan hidup dan bisnis dan hak asasi

manusia (BHAM). Email: hayaa@satyabumi.org.

Surti Handayani merupakan seorang pengacara masyarakat adat anggota dari Perhimpunan Pembela Masyarakat Adat Nusantara (PPMAN), dan sebagai tim dari advokat atas permohonan Peninjauan Kembali (JR) atas Peraturan Presiden Nomor 98 Tahun 2021 Tentang Implementasi Nilai Ekonomi Karbon. Untuk mencapai Target Kontribusi Ditetapkan Secara Nasional Dan Pengendalian Emisi Gas Rumah Kaca Dalam Pembangunan Nasional, penulis juga tergabung dalam Jaringan Advokat Pelindungan Data Pribadi (JAPPRI) sejak Februari 2023.

Tentang Konferensi Nasional Kebebasan Sipil (KNKS) 2023

KNKS 2023 merupakan konferensi yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dan Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (STH Indonesia Jentera), dan ini merupakan konferensi berskala nasional pertama yang diselenggarakan oleh PSHK.

Gagasan untuk menyelenggarakan konferensi bertema kebebasan sipil tak muncul baru-baru ini. Sedikit mundur ke belakang, akhir tahun lalu, PSHK baru saja meluncurkan laporan studi tentang kerangka hukum ruang gerak masyarakat sipil atau civic space. Studi tersebut berusaha mengidentifikasi dan memetakan berbagai perangkat regulasi yang berpotensi mempersempit dan mengekang ruang gerak masyarakat sipil di Indonesia, atau sebaliknya.

Konferensi Nasional Kebebasan Sipil ini ditujukan untuk mempertemukan gagasan dari para aktor masyarakat sipil dengan pengambil kebijakan dalam merespons situasi penyempitan ruang gerak masyarakat sipil dan ancaman terhadap kebebasan sipil. Tema besar yang dipilih pada konferensi ini, "25 Tahun Merawat Kebebasan", menjadi harapan bahwa ketika membincangkan kebebasan sipil, meskipun dihadapkan pada beragam gejala kemunduran demokrasi, optimisme tetap harus hadir bahwa tren penyempitan ruang gerak masyarakat sipil suatu hari nanti akan tergantikan oleh upaya peluasan ruang gerak tersebut.

KNKS 2023 ini dibuka dengan pidato kunci oleh Dr. Herlambang P. Wiratraman yang menyampaikan pidato akademik mengenai "Kebebasan

Sipil dan Politik Hukum di Era Pemanipulasian", dalam pidato kuncinya, Dr. Herlambang menegaskan bahwa akar masalah kebebasan sipil di Indonesia terhubung kuat dengan sejauh mana pengaruh sistem politik kartel, yang memberi jalan bagi politik oligarki yang melekat. Di titik ini, sistematik menghilangkan keadaban politik, nir visi etis, dan sekaligus tak canggung menggadaikan integritas.

Konferensi dilanjutkan dengan diskusi publik dengan pembicara Atnike Evi Sigiro (Ketua Komnas HAM) yang menyampaikan mengenai catatan Komnas HAM terhadap kebebasan sipil di Indonesia Pasca Reformasi 25 tahun reformasi, Haris Azhar (Pendiri Lokataru Foundation) yang menyampaikan terkait dinamika hak berekspresi, berpendapat, berserikat, dan berkumpul pasca 25 tahun reformasi, Asfinawati (Pengajar STH Indonesia Jentera) yang menyampaikan mengenai dinamika pelindungan terhadap pembela HAM pasca 25 tahun reformasi, dan pembicara terkahir Fajri Nursyamsi (Deputi Direktur Eksekutif PSHK) yang memeparkan mengenai dinamika partisipasi publik pasca 25 tahun reformasi. Diskusi publik tersebut dimoderatori oleh Evi Mariani (Pendiri dan Pemimpin Umum Project Multatuli).

Perjalanan menuju konferensi hari ini diawali dengan pengumpulan judul dan abstrak dari para calon peserta. Total 173 abstrak terkumpul, dengan rentang pengirim abstrak mulai dari pengajar psikologi di Aceh hingga akademisi hukum di Maluku, dari aktivis BEM universitas di Bali hingga mahasiswa pascasarjana di Korea Selatan dan Hungaria. Proses seleksi yang dilakukan berhasil menyaring 23 makalah terpilih untuk dipresentasikan dalam sesi diskusi paralel.

Konferensi ini merupakan yang pertama kali diselenggarakan oleh PSHK, namun harapannya konferensi ini bukan menjadi satu-satunya. Harapannya, konferensi ini menjadi pemicu bagi kampus, fakultas hukum, maupun lembaga-lembaga riset untuk menyelenggarakan forum serupa, untuk memperkaya diskursus serta gagasan terkait isu-isu demokrasi, khususnya kebebasan sipil.

Tentang Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

Pembentukan hukum yang bertanggung jawab sosial atau *towards socially responsible lawmaking*. Itulah visi dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia atau biasa disebut dengan PSHK. Didirikan pada 1998, PSHK merupakan lembaga penelitian dan advokasi untuk reformasi hukum, khususnya terfokus pada legislasi dan peradilan.

Pada bidang legislasi, PSHK melakukan tiga kegiatan utama, yakni pemantauan legislasi (*legislative monitoring*), penilaian kinerja legislasi (*legislative assessment*), dan perancangan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*). Pemantauan legislasi dilakukan dengan hadir dan memberikan catatan dalam rapat-rapat pembentukan undang-undang. Peneliti PSHK juga mengumpulkan dokumen legislasi yang dapat ditampilkan dalam *parlemen.net* dan akun *twitter @pantauDPR*. Sebagian besar dokumen dapat pula diunduh oleh publik untuk mendorong keterlibatan dan mempersempit kesenjangan informasi terkait legislasi antara parlemen dan publik.

Penilaian kinerja legislasi *(legislative assessment)* dilakukan dengan metode dan standar yang terus dikembangkan, meliputi capaian kuantitas, kualitas, dan ketaatan terhadap prosedur legislasi. Penilaian itu dilakukan setiap akhir tahun dan akhir periode kerja parlemen (5 tahun) yang dipresentasikan dalam berbagai bentuk, seperti buku, infografis, dan video. Berdasarkan pengalamannya itu, PSHK mengembangkan modul perancangan peraturan perundang-undangan yang berisi teori-teori serta

kiat perancangan peraturan perundang-undangan yang ramah terhadap publik. Hingga saat ini, modul itu telah menjadi acuan dalam kerja-kerja PSHK dalam merancang peraturan perundang-undangan *(legislative drafting),* juga memberikan berbagai pelatihan terkait.

Beralih ke bidang peradilan. PSHK secara konsisten terlibat dalam agenda reformasi di Mahkamah Agung RI. Pada 2002—2003, PSHK menjadi bagian dari tim asistensi penyusunan Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung. Langkah itu berlanjut pada 2005 ketika PSHK terlibat dalam pembuatan panduan administrasi pengadilan korupsi. Selanjutnya, pada 2011 hingga 2012, PSHK setidaknya terlibat dalam empat agenda kegiatan reformasi di Mahkamah Agung, yakni penyusunan manual standardisasi laporan pengadilan, *judiciary website assessment,* standar pelayanan publik di pengadilan, dan standar administrasi pengadilan tipikor. Terbaru, pada 2015, PSHK juga ambil bagian sebagai anggota kelompok kerja (pokja) penyusunan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.

Selain itu, terdapat pula beberapa penelitian PSHK dengan tema di luar bidang legislasi dan peradilan. Beberapa di antaranya, yakin penelitian mengenai Keppres menyimpang pada 1998, tanggung jawab profesi hukum pada 2000, cetak biru BRR Aceh pada 2005, serta kerangka hukum kebudayaan RI pada 2008. Beririsan dengan urusan penelitian, PSHK secara terus-menerus mengembangkan pendekatan inovatif dalam upaya reformasi hukum di Indonesia. PSHK ikut mendirikan portal informasi hukum terlengkap *Hukumonline.com (www.hukumonline.com),* mempublikasikan jurnal hukum *JENTERA*, memproduksi video-video tentang hukum *LAWmotion*, mengelola Perpustakaan Hukum Daniel S. Lev *(www.danlevlibrary.net),* dan terlibat dalam Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera *(www.jentera.ac.id).*

Tentang Sekolah Tinggi Hukum (STH) Indonesia Jentera

STH (Sekolah Tinggi Hukum) Indonesia Jentera didirikan atas dasar kepercayaan bahwa hukum di Indonesia harus terus dirawat dan dibangun agar dapat menjadi medium penggerak dalam mencapai Indonesia yang demokratis, berkeadilan, dan sejahtera. Karena itu, pendidikan hukum yang berkualitas menjadi sangat penting untuk menghasilkan praktisi hukum yang mempunyai kecakapan dan integritas tinggi dalam mendukung upaya reformasi hukum di Indonesia.

Jentera didirikan pada 1 Juli 2011 dan dikelola oleh Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), sebuah institusi dengan berbagai pengalaman dalam bidang penelitian, advokasi, pelatihan, dan sistem informasi hukum. Mulai tahun akademik 2015/2016, Jentera menyelenggarakan program studi Strata 1 (S1) Ilmu Hukum setelah memperoleh izin dari Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (DIKTI) pada 10 Juni 2014. Perizinan itu berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 145/E/O/2014 tentang Izin Pendirian Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.

Didukung deretan akademisi dan praktisi hukum terkemuka, lulusan Jentera diharapkan mampu berjuang agar hukum dapat benar-benar menjadi alat untuk mencapai keadilan, bukan hanya bunyi pasal semata.

25 TAHUN MERAWAT KEBEBASAN

PARA PENULIS

Allan Fatchan Gani Wardhana
Chikita Edrini Marpaung
Delpedro Marhaen
Haykal dan Trisna Dwi Yuni Aresta
I Made Halmadiningrat, Ni Kadek Ayu Sri Undari, dan Putu Kanitha Putri Amaris
Inggar Saputra, Wida Nofiasari, dan Indra Suryana
Jamaludin Ghafur
Luna Dezeana Ticoalu dan Farah Naurah Khansa
M. Hafizh Nabiyyin dan Shinta Ressmy Cakra Ningrat
Mirza Satria Buana dan Ellisa Vikalista
Moch. Choirul Rizal
Muhammad Ichsan Kabullah dan Charles Simabura
Nabhan Aiqani
Nur Aripkah dan Khairunnisa Noor Asufie
Orin Gusta Andini
Resti Fauzi
Richo Andi Wibowo
Rico Septian Noor
Rizki Emil Birham dan Asrul Ibrahim Nur
Ronaa Nisa'us Sholikhah
Sayyidatiihayaa Afra Geubrina Raseukiy
Sendy Pratama Firdaus dan Yessy Handayani
Surti Handayani

EDITOR Muhammad Nur Ramadhan & Nurul Fazrie

PSHK
Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
Puri Imperium Office Plaza Unit UG-11-12
Jalan Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan 12980
Telp. 021-83701809
www.pshk.or.id