

**KESETARAAN ADALAH HAK:
MAKALAH KEBIJAKAN PENGUATAN KERANGKA HUKUM NASIONAL
TENTANG KESETARAAN DAN PENGHAPUSAN DISKRIMINASI YANG KOMPREHENSIF**

Penanggung Jawab : Saurlin P. Siagian - Komisioner Pengkajian dan Penelitian

Penulis : Zainal Abidin | Adam Pantouw | Zsabrina Marchsya

Administrasi : Syaldi Sahude | Adam Pantouw | Shera Rindra | Miftakhul Fadhilah
Mery Dewi Sartika Hutahaeen

Ilustrasi dan Desain : Shera Rindra (Pengarah Desain) | Arin Ardani (Desainer Grafis)

Pemberi Dukungan : UNAIDS Indonesia

Alamat Penerbit:

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM RI)

Jalan Latuharhary No. 4B, Menteng, Jakarta Pusat.

Telepon: (021) 392 5230, Faksimili: (021) 391 2026.

Website: www.komnasham.go.id

Email: info@komnasham.go.id

Jakarta: Kesenjangan adalah Hak, 2023, 74 halaman, 29,7 cm x 21 cm.

Lisensi ini mengizinkan setiap orang untuk mengubah, memperbaiki, dan membuat ciptaan turunan, bahkan untuk kepentingan komersial, selama mereka mencantumkan kredit kepada Komnas HAM RI atas ciptaan asli. Lisensi ini adalah lisensi yang paling bebas. Direkomendasikan untuk penyebaran secara maksimal dan penggunaan materi berlisensi.



KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA

KESETARAAN ADALAH HAK

Makalah Kebijakan

Penguatan Kerangka Hukum Nasional

tentang Kesetaraan dan Penghapusan Diskriminasi

yang Komprehensif

Disusun oleh
Komnas HAM RI dan Datum Indonesia





Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya telah memberikan pengakuan dan jaminan HAM, termasuk kesetaraan dan hak setiap orang untuk tidak mendapatkan perlakuan yang diskriminatif.

Sayangnya, masih banyak orang yang mengalami perlakuan diskriminatif di Indonesia. Tidak akan ada kesetaraan manakala diskriminasi masih dipraktikkan dan penghapusan diskriminasi akan sangat sulit, jika tidak mustahil, tanpa pemberlakuan hukum yang secara komprehensif menegakkan prinsip anti-diskriminasi.

Dengan demikian, untuk menghapus diskriminasi, hukum perlu: (a) mendefinisikan berbagai bentuk diskriminasi; (b) menetapkan ruang lingkup dan materi dari hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi; (c) memberikan panduan tentang bentuk pemulihan yang efektif; (d) menetapkan perlindungan prosedural yang diperlukan untuk menjamin keadilan bagi korban; (e) menetapkan kewajiban positif dalam hukum nasional untuk menghilangkan diskriminasi, memerangi prasangka, stereotip, dan stigma; dan (f) memajukan prinsip dan hak atas kesetaraan.

Sehubungan dengan hal tersebut, dibutuhkan penguatan hukum nasional melalui Undang-Undang tentang Kesetaraan dan Anti-diskriminasi yang Komprehensif untuk mendorong transformasi sosial. Undang-undang ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman kita tentang diskriminasi dan mendorong komitmen bangsa untuk menghapus segala bentuk diskriminasi dalam praktik dan kebijakan. Melalui undang-undang ini, mereka yang mengalami diskriminasi juga mendapat alat untuk melawan dan memperoleh pemulihan.

Sejak 1990-an, seruan global diberlakukannya undang-undang kesetaraan dan anti-diskriminasi yang komprehensif makin menguat. Perserikatan Bangsa-Bangsa turut memperkuat seruan tersebut dalam rekomendasi yang disampaikan negara-negara anggotanya melalui tinjauan-tinjauan berkala universal (UPR) bagi Indonesia. Dengan adanya penguatan kerangka hukum nasional tentang kesetaraan dan penghapusan diskriminasi yang komprehensif, maka akan semakin menguatkan pula kewajiban penyelenggara negara di Indonesia untuk mencegah dan menanggulangi diskriminasi.

Jakarta, September 2023
Komisioner Pengkajian dan Penelitian

Saurin P. Siagian, S. Sos., M.A.





Pengantar	i
Daftar Isi	iii
BAB I PENDAHULUAN	01
BAB II SITUASI DISKRIMINASI DI INDONESIA	05
A. Diskriminasi yang Belum Dilarang oleh Hukum	06
<i>Masyarakat Adat</i>	<i>06</i>
<i>Pengistimewaan Adat/Budaya/Agama</i>	<i>06</i>
<i>Segregasi Pemukiman</i>	<i>07</i>
<i>Status Perkawinan</i>	<i>07</i>
<i>Gender dan Seksualitas</i>	<i>08</i>
<i>Status Kesehatan</i>	<i>08</i>
<i>Usia</i>	<i>09</i>
<i>Profesi atau Pekerjaan Tertentu</i>	<i>09</i>
<i>Status Pengungsi atau Pencari Suaka</i>	<i>10</i>
B. Diskriminasi yang Perlu Pengaturan Hukum Tambahan	11
<i>Ras dan Etnis - Papua</i>	<i>11</i>
<i>Ras dan Etnis - Tionghoa</i>	<i>11</i>
<i>Agama dan Keyakinan – Tempat Ibadah</i>	<i>11</i>
<i>Agama dan Keyakinan – Pendidikan</i>	<i>12</i>
<i>Agama dan Keyakinan – Busana Perempuan</i>	<i>12</i>
<i>Perempuan</i>	<i>13</i>
<i>Disabilitas</i>	<i>13</i>
C. Diskriminasi yang Justru Disebabkan oleh Hukum	13
<i>Undang-Undang Diskriminatif</i>	<i>13</i>
<i>Peraturan Sektorat Diskriminatif</i>	<i>13</i>
<i>Peraturan Daerah Diskriminatif</i>	<i>14</i>
<i>Kitab Undang-Undang Hukum Pidana 2023</i>	<i>14</i>
D. Ketentuan Hukum Anti-Diskriminasi Sektorat/Daerah yang Layak Dicontoh	15
BAB III PERLUNYA UNDANG-UNDANG KOMPREHENSIF	19
A. Kerugian Sosial, Ekonomi, dan Kesehatan	20
<i>Ketertiban Umum, Keamanan Nasional, dan Kesatuan Bangsa</i>	<i>20</i>
<i>Kesehatan Masyarakat</i>	<i>20</i>
<i>Pertumbuhan Ekonomi</i>	<i>21</i>
B. Kewajiban Hukum Negara	22
<i>Negara Hukum</i>	<i>22</i>
<i>Amanat Konstitusi Indonesia</i>	<i>23</i>
<i>Hukum Hak Asasi Manusia</i>	<i>23</i>



C. Komitmen Pembangunan	26
<i>Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2022-2024</i>	<i>26</i>
<i>Sustainable Development Goals (SDGs)</i>	<i>26</i>
D. Perkembangan Global	27
<i>Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)</i>	<i>27</i>
<i>Kawasan dan Negara Lain</i>	<i>28</i>
<i>Sektor Swasta dan Non-Pemerintah</i>	<i>29</i>
E. Payung dan Penyelaras Ketentuan Lain	31
<i>Sebagai Payung dan Pelengkap</i>	<i>31</i>
<i>Sebagai Penguji dan Penyelaras.....</i>	<i>32</i>
 BAB IV USULAN CAKUPAN MATERI	 33
A. Penggunaan Istilah dan Konsep Terkait	34
<i>Diskriminasi dan Kesetaraan</i>	<i>34</i>
<i>Diskriminasi dan Minoritas</i>	<i>35</i>
<i>Diskriminasi dan Kerentanan</i>	<i>35</i>
<i>Diskriminasi, Kerukunan, Toleransi, dan Moderasi</i>	<i>37</i>
B. Standar Internasional versus Pengaturan Saat Ini	38
<i>Definisi dan Unsur-Unsur</i>	<i>39</i>
<i>Dasar/Alasan Diskriminasi</i>	<i>41</i>
<i>Subjek Perlindungan</i>	<i>43</i>
<i>Bentuk-Bentuk Diskriminasi</i>	<i>44</i>
<i>Bidang Pemberlakuan</i>	<i>46</i>
<i>Pihak yang Berkewajiban</i>	<i>47</i>
<i>Perlakuan Berbeda yang Diperbolehkan</i>	<i>48</i>
<i>Pemulihan dari Diskriminasi</i>	<i>49</i>
<i>Sanksi Hukum</i>	<i>51</i>
<i>Akses pada Keadilan</i>	<i>53</i>
<i>Penyesuaian Prosedural dan Perlindungan Pengadu</i>	<i>55</i>
<i>Tindakan Positif</i>	<i>56</i>
<i>Penghapusan Diskriminasi Struktural</i>	<i>58</i>
<i>Badan Kesetaraan</i>	<i>61</i>
 BAB V PENUTUP	 63
A. Kesimpulan	64
<i>Mengapa Harus Undang-Undang.....</i>	<i>65</i>
<i>Mengapa Harus Komprehensif</i>	<i>65</i>
B. Rekomendasi	65
<i>Bagi Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat</i>	<i>65</i>
<i>Bagi Pemerintah</i>	<i>65</i>



Bab 1

Pendahuluan





1. Tujuan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) adalah membantu mewujudkan non-diskriminasi. Menurut Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), tujuan Komnas HAM adalah untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia (HAM) dan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM supaya manusia Indonesia berkembang utuh dan mampu berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan¹. Untuk itu, Komnas HAM memiliki beberapa fungsi dan wewenang, termasuk fungsi pengkajian dan penelitian² dan wewenang untuk memberikan rekomendasi pembentukan peraturan perundang-undangan³.
2. Selain UU HAM, berdasarkan Undang-Undang tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (UU PDRE), Komnas HAM juga melakukan pengawasan terhadap segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis. Pengawasan ini dilakukan dengan, antara lain, pemantauan dan penilaian kebijakan, serta pemberian rekomendasi⁴.
3. Kajian dan penelitian yang dilakukan oleh Komnas HAM mengenai diskriminasi, antara lain:
 - Survei bersama dengan Litbang Kompas pada tahun 2018 tentang diskriminasi ras dan etnis terhadap 1.200 responden di 34 provinsi⁵. Lebih dari separuh responden yang pernah melihat ungkapan diskriminatif baik lisan atau tulisan, melihatnya di fasilitas umum milik pemerintah, seperti kantor kelurahan, sekolah negeri, dan puskesmas.⁶
 - Kajian atas peraturan terkait pendirian rumah ibadah⁷ pada tahun 2020 yang menemukan bahwa peraturan tersebut berpotensi diskriminatif karena syarat-syarat subjektif yang tidak mudah dipenuhi oleh kelompok minoritas dalam praktik.⁸
 - Kajian pemenuhan hak atas kesehatan bagi kelompok rentan tahun 2020 yang mencatat bahwa Orang dengan HIV/AIDS masih terhambat dalam akses kesehatan karena regulasi dan praktik diskriminasi. Dan, oleh karena itu, negara harus menguatkan perlindungan kelompok rentan, khususnya Orang dengan HIV/AIDS, di sektor publik dan privat.⁹
 - Tinjauan atas Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya pada tahun 2021 yang menemukan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut belum menginklusi pekerja prekariat dan telah mengabaikan mereka secara diskriminatif.¹⁰
 - Survei bersama Litbang Kompas pada Oktober 2021 yang mendapati 27,8 persen responden mengatakan pernah mengalami, mendengar, atau menyaksikan diskriminasi saat berhadapan dengan aparat

¹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 75.

² Undang-Undang Hak Asasi Manusia, Pasal 76 ayat (1).

³ Undang-Undang Hak Asasi Manusia, Pasal 89 ayat (1) huruf b.

⁴ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Pasal 8.

⁵ Alvin, "Potensi Diskriminasi Ras dan Etnis Sangat Tinggi", Komnas HAM, 19 November 2018, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/11/19/687/potensi-diskriminasi-ras-dan-etnis-sangat-tinggi.html>.

⁶ Ign. L. Adhi Bhaskara, "Survei Komnas HAM: Diskriminasi Etnis & Ras Masih Terus Ditolerir", Tirta.id, 21 November 2018, <https://tirta.id/survei-komnas-ham-diskriminasi-etnis-ras-masih-terus-ditolerir-dahP>.

⁷ Komnas HAM, *Kajian Komnas HAM RI atas PBM No. 9 dan 8 tahun 2006 terkait Pendirian Rumah Ibadah*, 2020, [https://www.komnasham.go.id/files/20201219-kajian-komnas-ham-ri-atas-pbm--\\$VBFI34A.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20201219-kajian-komnas-ham-ri-atas-pbm--$VBFI34A.pdf).

⁸ Banu, "Komnas HAM Soroti Diskriminasi Pendirian Tempat Ibadah", Komnas HAM, 23 November 2018, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/11/23/690/komnas-ham-soroti-diskriminasi-pendirian-tempat-ibadah.html>.

⁹ Komnas HAM, *Kajian Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Bagi Kelompok Rentan di Indonesia*, 2020, [https://www.komnasham.go.id/files/20210129-kajian-pemenuhan-hak-atas-kesehatan-\\$W0G.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20210129-kajian-pemenuhan-hak-atas-kesehatan-$W0G.pdf).

¹⁰ Komnas HAM, *Kertas Kebijakan Tinjauan atas Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pelaksanaannya pada Kluster Ketenagakerjaan terhadap Hak atas Pekerjaan dan Penghidupan yang Layak bagi Pekerja Prekariat*, 2021, [https://www.komnasham.go.id/files/20220203-kertas-kebijakan-tinjauan-atas-\\$K4V.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20220203-kertas-kebijakan-tinjauan-atas-$K4V.pdf).



penegak hukum,¹¹ dengan alasan status sosial-ekonomi, pendidikan, suku atau etnis, disabilitas, usia, agama, gender dan orientasi seksual.¹²

4. Komnas HAM juga membuat beberapa Standar Norma dan Pengaturan (SNP) yang secara khusus membahas beberapa jenis diskriminasi¹³. SNP dibuat untuk memberikan penafsiran atas hak-hak tertentu, cakupannya, dan bagaimana menjalankannya. SNP juga dapat digunakan dalam pembelaan hukum.¹⁴ SNP yang pertama kali dihasilkan Komnas HAM adalah tentang penghapusan diskriminasi ras dan etnis pada tahun 2018. Pada September 2022, Komnas HAM menyambut masukan dari konsorsium *Crisis Response Mechanism* (CRM) untuk membuat SNP Anti-diskriminasi Komprehensif karena belum ada penjabaran praktis mengenai non-diskriminasi secara menyeluruh, serta masih banyak kekosongan hukum dan keragaman interpretasi mengenai diskriminasi.¹⁵
5. Selain kajian, Komnas HAM banyak mengangkat dan bersuara mengenai masalah diskriminasi di Indonesia. Contohnya, dalam diskusi daring “*Tackling Discrimination, Ending Inequalities*” tanggal 3 Maret 2022, Komisioner Beka Ulung Hapsara menyampaikan bahwa ada tiga tantangan dalam pemenuhan HAM bagi kelompok rentan dan marginal. Tantangan pertama adalah kebijakan diskriminatif dari pemerintah, khususnya pemerintah daerah; kedua adalah tindakan represif aparat keamanan; dan ketiga adalah kelompok intoleran.¹⁶
6. Untuk menyikapi situasi dan menindaklanjuti masukan di atas, Komnas HAM melakukan kajian penguatan kerangka hukum nasional ini dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Data dan informasi diperoleh dari liputan media, laporan dan kajian organisasi non-pemerintah dalam dan luar negeri, terbitan pemerintah dan swasta, serta bahan-bahan sumber dari lembaga-lembaga internasional.
7. Makalah ini kemudian disusun untuk (i) memberikan gambaran mengenai bentuk-bentuk diskriminasi yang saat ini masih terjadi, (ii) menyajikan alasan-alasan bagi diterbitkannya satu undang-undang untuk menghapus berbagai diskriminasi sekaligus, dan (iii) mengusulkan cakupan materi perundang-undangan tentang kesetaraan dan non-diskriminasi itu.

¹¹ Vika Azkiya Dihni, “Survei Komnas HAM: 27,8% Masyarakat Alami Diskriminasi oleh Aparat Hukum”, *Katadata*, 19 Januari 2022, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/19/survei-komnas-ham-278-masyarakat-alami-diskriminasi-oleh-aparat-hukum>.

¹² Cyprianus Anto Saptowalyono, “Bayang-bayang Diskriminasi di Tengah Upaya Menggapai Keadilan”, *Kompas*, 11 Desember 2021, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/12/11/bayang-bayang-diskriminasi-di-tengah-upaya-menggapai-keadilan>.

¹³ SNP yang telah disusun oleh Komnas HAM dapat diakses melalui <https://www.komnasham.go.id/index.php/peraturan/>.

¹⁴ Annisa Radhia, “SNP Sebagai Panduan Untuk Menuntut Hak”, *Komnas HAM*, 14 Oktober 2021, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2021/10/14/1939/snp-sebagai-panduan-untuk-menuntut-hak.html>.

¹⁵ Utari Putri Wardanti, “Masyarakat Mengusulkan SNP Anti Diskriminasi”, *Komnas HAM*, 7 September 2022, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2022/9/7/2224/masyarakat-mengusulkan-snp-anti-diskriminasi.html>.

¹⁶ Radhia, “Tantangan Perlindungan HAM bagi Kelompok Rentan dan Marjinal di Indonesia”, *Komnas HAM*, 5 Maret 2021, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2021/3/5/1697/tantangan-perlindungan-ham-bagi-kelompok-rentan-dan-marjinal-di-indonesia.html>.



Bab 2

Situasi Diskriminasi di Indonesia



8. Merujuk pada hukum nasional dan internasional, diskriminasi adalah perbedaan, pembatasan, peminggiran, perendahan, atau pengutamaan manusia berdasarkan berbagai ciri dan alasan yang bertujuan atau berakibat pada pengurangan hak asasi manusia atau hak hukum lainnya dalam berbagai bidang kehidupan. Berdasarkan definisi tersebut, masih banyak ditemukan berbagai praktik diskriminasi di Indonesia. Sebagian di antaranya, yang terdokumentasi dalam beragam laporan dan liputan dari enam tahun terakhir, akan dijabarkan di bawah ini.
9. Secara keseluruhan, uraian di bawah menunjukkan potret bahwa diskriminasi masih menjadi persoalan besar di Indonesia, baik pada jenis diskriminasi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun yang belum ditemukan pengaturannya. Hal ini menunjukkan bahwa ketentuan hukum yang ada hingga saat ini masih belum memadai untuk mencegah dan menanggulangi persoalan diskriminasi di Indonesia.

A. Diskriminasi yang Belum Dilarang oleh Hukum Masyarakat Adat

10. Banyak masyarakat adat, yang sudah ada sejak sebelum negara ini berdiri, menanggung diskriminasi sampai saat ini. Menurut Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), hukum dan kebijakan yang diskriminatif terus diproduksi dengan cepat, sementara implementasi kebijakan daerah tentang pengakuan masyarakat adat berjalan sangat lambat.¹⁷
11. Masyarakat adat memiliki hak atas menentukan nasib sendiri; hak atas tanah, wilayah, dan sumber daya alam; hak atas identitas budaya dan kekayaan intelektual; hak atas *free, prior and informed consent* (FPIC); dan hak atas penentuan bentuk pembangunan yang sesuai bagi mereka sendiri¹⁸. Namun, keputusan yang berdampak bagi masyarakat adat lebih banyak diambil tanpa melibatkan mereka. Peminggiran ini terlihat contohnya dalam rencana pembangunan pembangkit listrik tenaga nuklir (PLTN) di Kabupaten Bengkayang Kalimantan Barat¹⁹, penambangan liar di berbagai wilayah di Sumatera dan Kalimantan²⁰, serta masifnya penggundulan hutan untuk lahan perkebunan, yang semuanya merugikan masyarakat adat dan mengakibatkan kerusakan lingkungan.

Pengistimewaan Adat/Budaya/Agama

12. Diskriminasi terhadap masyarakat adat juga terjadi ketika berhadapan dengan adat-budaya-agama yang lebih dominan. Contohnya, identitas kebangsaan Indonesia cenderung Jawa-sentris, mengesampingkan identitas budaya dan adat lain.²¹ Contoh lain, Undang-Undang tentang Provinsi Sumatera Barat (2022) menyatakan bahwa Provinsi Sumatera Barat memiliki adat dan budaya berdasarkan "adat basandi syara",

¹⁷ Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, Catatan Tahun 2022: *Melawan Pendudukan* (Januari 2023), halaman 31.

¹⁸ Sidang Umum PBB, Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Hak Masyarakat Adat (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*), 2 Oktober 2007, A/RES/61/295.

¹⁹ Nikodemus Niko, "Pembangunan pembangkit listrik tenaga nuklir di Kalimantan Barat: bencana baru bagi masyarakat adat?", *The Conversation*, 3 Agustus 2021, <https://theconversation.com/pembangunan-pembangkit-listrik-tenaga-nuklir-di-kalimantan-barat-bencana-baru-bagi-masyarakat-adat-147753>.

²⁰ CNN Indonesia, "Banyak Tambang Ilegal di Sumatera, Bupati Tak Bisa Menindak", 13 November 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/2019112201112-20-447794/banyak-tambang-ilegal-di-sumatera-bupati-tak-bisa-menindak>.

²¹ Udiana Puspa Dewi, "Nasib masyarakat adat di Indonesia: terabaikan, termarginalisasi, tidak punya perlindungan hukum yang jelas", *The Conversation*, 9 Agustus 2022, <https://theconversation.com/nasib-masyarakat-adat-di-indonesia-terabaikan-termarginalisasi-tidak-punya-perlindungan-hukum-yang-jelas-187878>.



syara' basandi kitabullah", mengabaikan budaya dan keyakinan suku pribumi Mentawai yang juga hidup di sana.²² Ini merupakan contoh mutakhir dalam sejarah panjang diskriminasi terhadap orang Mentawai. Pada masa Orde Lama, Arat Sabulungan, kepercayaan asli Mentawai, dilarang diamalkan; rumah adat dan perangkat agama mereka dibakar oleh polisi; dan orang Mentawai diminta memilih Islam atau Kristen Protestan.²³

13. Pada Juli 2020, makam sesepuh Adat Karuhun Urang (AKUR) Sunda Wiwitan disegel oleh Satpol PP Kabupaten Kuningan, Jawa Barat. Kasus ini dan kasus-kasus lain menunjukkan bahwa pada kenyataannya penghayat kepercayaan masih terdiskriminasi dan tertindas secara kultural sekalipun Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2017 telah menegaskan kesetaraan hak penganut kepercayaan dengan pemeluk agama lainnya.²⁴ Ini adalah cerminan kerangka politik dan kebijakan Indonesia yang memiliki hierarki agama²⁵. Perbedaan berjenjang ini dianggap wajar sehingga anggota DPR²⁶ dan MUI²⁷ menyatakan kaget dan kecewa dengan MK yang dianggap menyetarakan *kepercayaan dengan agama*.

Segregasi Pemukiman

14. Pada awal April 2019, media sosial ramai karena kasus warga pendatang non-Islam ditolak mengontrak di Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).²⁸ Di Depok dan Bekasi, terdapat banyak perumahan atau klaster khusus penghuni Muslim. Salah satunya mewajibkan warganya mengenakan hijab dan salat berjamaah.²⁹ Selain merupakan pelanggaran kebebasan beragama, ini merupakan diskriminasi berupa preferensi dan segregasi oleh swasta. Seorang pengembang mengatakan bahwa perumahan homogen sudah menjadi tren dan tidak menyalahi aturan. Perwakilan dari Real Estat Indonesia (REI) juga mengatakan bahwa, sekalipun tempat tinggal adalah hak asasi dan rumah adalah kebutuhan pokok, tidak ada aturan yang mewajibkan perumahan harus heterogen.

Status Perkawinan

15. Perempuan yang belum menikah saat ini mengalami kendala dalam mengakses layanan tertentu mengenai kesehatan reproduksi. Sebagai contoh, untuk menggunakan fasilitas pembiayaan BPJS Kesehatan dalam pemeriksaan *pap smear*, salah satu syaratnya adalah berstatus menikah.³⁰ Begitu pula dengan aborsi berdasarkan indikasi kedaruratan medis yang harus dilakukan dengan izin suami.³¹ Perempuan yang belum menikah juga mengalami sikap diskriminatif dari tenaga kesehatan yang membuat sebagian perempuan merasa tidak nyaman dan urung memeriksakan kesehatan diri.³² Perilaku yang mengintimidasi, melecehkan, memperlakukan ini dapat sampai ke taraf usikan (*harassment*), yang merupakan salah satu bentuk diskriminasi yang belum diatur.

²² Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat, Pasal 5 huruf c.

²³ Febrianti, "Undang-Undang baru Sumatera Barat dan tuduhan diskriminasi 'yang menyakitkan' terhadap suku Mentawai", BBC News Indonesia, 15 September 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cyx5kjre9dgo>.

²⁴ Mediana, "Penghayat Kepercayaan, Diakui tapi Masih Didiskriminasi", Kompas, 22 Juli 2020, <https://www.kompas.id/baca/dikbud/2020/07/22/penghayat-kepercayaan-diakui-tapi-masih-didiskriminasi>.

²⁵ Zainal Abidin Bagir dan Jimmy Sormin, *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama: Suatu Tinjauan Kritis* (Elex Media Komputindo: 2022), halaman 178.

²⁶ Rakhmat Nur Hakim, "Putusan MK soal Kolom Agama di KTP Dinilai Berpotensi Disalahgunakan", Kompas.com, 8 November 2017, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/13232351/putusan-mk-soal-kolom-agama-di-ktp-dinilai-berpotensi-disalahgunakan>.

²⁷ Devira Prastiwi, "MUI: Agama dan Kepercayaan Tak Sama, Aneh Kalau Satu Kolom di KTP", Liputan6.com, 18 Jan 2018, <https://www.liputan6.com/news/read/3230007/mui-agama-dan-kepercayaan-tak-sama-aneh-kalau-satu-kolom-di-ktp>.

²⁸ Irwan Syambudi, "Perumahan Khusus Muslim dan Ancaman Toleransi di Yogyakarta", Tirto.ID, 15 April 2019, <https://tirto.id/perumahan-khusus-muslim-dan-ancaman-toleransi-di-yogyakarta-dl1D>.

²⁹ Ayomi Amindoni, "Perumahan dan permukiman syariah: Ancaman bagi toleransi dan budaya lokal?", BBC News Indonesia, 16 Agustus 2019, <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-49353757>.

³⁰ Komnas HAM, *Kajian Pemenuhan Hak atas Kesehatan bagi Kelompok Rentan di Indonesia*, 2020, halaman 68, <https://www.komnasham.go.id/index.php/-publikasi/2021/01/29/114/kajian-pemenuhan-hak-atas-kesehatan-bagi-kelompok-rentan-di-indonesia.html>.

³¹ Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi, Pasal 35 ayat (2) huruf d.

³² Aditya Widya Putri, "Diskriminasi Akses Kesehatan Reproduksi untuk yang Belum Menikah", Tirto.id, 18 Januari 2020, <https://tirto.id/diskriminasi-akses-kesehatan-reproduksi-untuk-yang-belum-menikah-es4H>.

Gender dan seksualitas

16. Contoh lain dari usikan (*harassment*) adalah perundungan terhadap siswa/mahasiswa transgender oleh guru/dosen atau siswa lain. Masalah kesehatan mental karena usikan dan masalah lain, seperti ditolaknya beasiswa karena trans, dapat mengganggu penyelesaian pendidikan. Pendidikan yang tidak rampung dan ijazah yang tidak diperoleh membuat trans sulit mencari kerja.³³ Tapi, mereka yang sudah bekerja juga berisiko dipecat. Pada Juni 2022, beberapa prajurit dipecat dan dipenjarakan berdasarkan telegram Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) karena aktivitas lesbian, gay, biseksual, dan transgender.³⁴
17. Selain kesulitan dalam pendidikan dan pekerjaan, minoritas gender juga mengalami masalah dalam layanan kesehatan. Banyak yang tidak memiliki asuransi kesehatan, seperti dari Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan (BPJS), karena banyak yang tidak memiliki KTP. Selain itu, dokter dan tenaga kesehatan menolak melayani dengan alasan keyakinan.³⁵ Cara pandang masyarakat terhadap keragaman gender dan seksualitas dipengaruhi oleh pemberitaan yang bias dan diskriminatif di media. Pemberitaan semacam ini juga memperparah stigma terkait *Human Immunodeficiency Virus* (HIV) yang sudah lama menjadi penghambat penanganan HIV.³⁶

Status Kesehatan

18. Stigma dan diskriminasi terkait HIV membuat banyak orang takut melakukan tes. Dinas Kesehatan Kota Bandung menjelaskan bahwa masyarakat enggan melakukan tes HIV karena anggapan bahwa tes tersebut hanya untuk diambil oleh populasi berisiko, karena takut terhadap anggapan negatif dari orang lain, dan takut diberhentikan dari pekerjaan atau sekolah jika hasilnya positif.³⁷ Ketakutan di atas bukan tanpa dasar. Pada tahun 2018, tiga anak dengan HIV tidak dapat masuk sejumlah sekolah di Kabupaten Samosir karena ditolak oleh orang tua siswa lain.³⁸ Pada tahun 2019, 14 anak dengan HIV/AIDS tidak dapat bersekolah di sebuah Sekolah Dasar Negeri di Solo karena alasan yang sama.³⁹
19. Karena stigma, masalah kusta meluas menjadi masalah sosial, ekonomi dan budaya. Diskriminasi mempersulit Orang Yang Pernah Mengalami Kusta dan keluarga mereka dalam memperoleh layanan publik. Berdasarkan Kementerian Kesehatan, pada tahun 2022, jumlah kasus kusta terdaftar sebesar 13.487 kasus, dengan 7.146 kasus baru.⁴⁰ Contoh lain diskriminasi atas dasar status kesehatan adalah stigma buruk orang dengan gangguan jiwa. Mereka sering kali diperlakukan tidak manusiawi seperti dipasung dan dikurung.⁴¹

³³ Aditya Widya Putri, "Diskriminasi Transpuan di Institusi Akademis Berjalan Sistematis", Tirta.id, 1 April 2022, <https://tirta.id/diskriminasi-transpuan-di-institusi-akademis-berjalan-sistematis-gguw/>.

³⁴ Egi Adyatama, "Dua Prajurit Dipecat karena LGBT", Koran Tempo, 8 Juni 2022, <https://koran.tempo.co/read/nasional/474300/surat-telegram-digunakan-untuk-bersihkan-tni-dari-lgbt>.

³⁵ Kusumasari Ayuningtyas, "Gender Minoritas dan Diskriminasi Akses Layanan Kesehatan", Deutsche Welle, 21 Februari 2022, <https://www.dw.com/id/diskriminasi-akses-pelayanan-kesehatan-gender-minoritas/a-60850377>.

³⁶ Aulia Adam, "Yang Janggal dan Diskriminatif dari Gerebek 'Pesta Seks' Kuningan", Tirta.id, 13 September 2020, <https://tirta.id/yang-janggal-dan-diskriminatif-dari-gerebek-pesta-seks-kuningan-f4aT>.

³⁷ Yuli Saputra, "Benarkah ratusan mahasiswa ber-KTP Bandung terinfeksi HIV/AIDS?", BBC News Indonesia, 27 Agustus 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c51eyz3zgydo>.

³⁸ Aditya Ramadhan, "Hentikan diskriminasi terhadap Orang dengan HIV/AIDS..!", Antaranews Sumut, 1 Desember 2018, <https://sumut.antaranews.com/berita/182807/hentikan-diskriminasi-terhadap-orang-dengan-hiv-aids>.

³⁹ Aris Wasita, "14 anak dengan HIV/AIDS ditolak SDN, ini keinginan Lentera", Antaranews Jateng, 15 Februari 2019, <https://jateng.antaranews.com/berita/215847/14-anak-dengan-hiv-aids-ditolak-sdn-ini-keinginan-lentera>.

⁴⁰ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit, "Mari Bersama Hapuskan Stigma dan Diskriminasi Kusta di Masyarakat", 31 Januari 2022, <http://p2p.kemkes.go.id/mari-bersama-hapuskan-stigma-dan-diskriminasi-kusta-di-masyarakat/>.

⁴¹ Komnas HAM, "Hentikan Diskriminasi terhadap Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ)", 21 Februari 2018, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/2/21/957/hentikan-diskriminasi-terhadap-orang-dengan-gangguan-jiwa-odgj.html>.



20. Ketergantungannya pada napza adalah keadaan kesehatan yang tidak boleh menjadi alasan diskriminasi.⁴² Gangguan penggunaan napza diakibatkan oleh faktor-faktor biologis, psikologis, lingkungan, dan sosial. Anggapan bahwa “ketergantungan napza adalah salah pengguna sendiri” sudah ketinggalan zaman, diskriminatif, dan kontra-produktif.⁴³ Gangguan penggunaan napza paling baik dikelola dengan pendekatan kesehatan masyarakat (kesmas), bukan dengan hukuman dan “war on drugs”. Menurut LBH Masyarakat, pada 2019, terdapat 48.000 pengguna narkotika dalam penjara.⁴⁴

Usia

21. Di Indonesia, batas usia maksimal dalam lowongan pekerjaan dianggap wajar dan banyak ditemui⁴⁵, bahkan dalam informasi lowongan yang disebarluaskan Kementerian Ketenagakerjaan (Kemenaker).⁴⁶ UU Ketenagakerjaan⁴⁷ dan Konvensi ILO⁴⁸ memuat larangan diskriminasi secara umum tetapi tidak menyebutkan diskriminasi berdasarkan usia secara eksplisit. Dalam satu job fair di Malang tahun 2014, 96 persen pekerjaan yang ditawarkan oleh 13 perusahaan membatasi usia pelamar antara 24-35 tahun⁴⁹.
22. Diskriminasi usia atau ageism memberikan dampak besar khususnya bagi pekerja kontrak dan perempuan.⁵⁰ Pekerja kontrak tidak punya jaminan bahwa kontraknya akan terus diperpanjang setelah ia tidak lagi “muda”. Banyak pekerja perempuan yang berhenti sementara untuk menikah dan berkeluarga tidak bisa kembali bekerja karena usia mereka telah lewat dari batas maksimum lowongan. Undang-Undang Cipta Kerja⁵¹, yang memudahkan kontrak tidak tetap, turut meningkatkan kerentanan itu.
23. Selain berdampak kepada orang yang lebih tua, ada hambatan lain bagi orang muda dalam memperoleh pekerjaan. Ada anggapan bahwa orang muda tidak memiliki keterampilan dan pengalaman, dan bahwa mereka sulit diajak bekerja sama dan tidak produktif. Ini disayangkan karena, menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) bulan Agustus 2022, lebih dari 30 persen total pengangguran nasional berasal dari kelompok usia 20-24 tahun⁵².

Profesi atau Pekerjaan Tertentu

24. Diskriminasi juga dialami karena profesi atau pekerjaan tertentu yang dipandang hina. Contohnya, pada Pekerja rumah tangga (PRT) yang terus disepelekan dan tidak dipandang.⁵³ Berdasarkan data JALA PRT,

⁴² United Nations Development Programme (UNDP) dan the International Centre on Human Rights and Drug Policy (ICHRDP), International Guidelines on Human Rights and Drug Policy, 2019, halaman 6, <https://www.humanrights-drugpolicy.org/>.

⁴³ World Health Organization (WHO) dan United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *International standards for the treatment of drug use disorders: revised edition incorporating results of field-testing*, 2020, halaman 5, https://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/UNODC-WHO_International_Standards_Treatment_Drug_Use_Disorders_April_2020.pdf.

⁴⁴ LBH Masyarakat, “War on Drugs: Jalan Pintas yang Menyesatkan”, 5 Februari 2021, <https://lbhmasyarakat.org/opini-war-on-drugs-jalan-pintas-yang-menyebabkan/>.

⁴⁵ Nabiyla Risfa Izzati, “Diskriminasi usia dalam lowongan pekerjaan: bagaimana ‘ageism’ merugikan pekerja, terutama pekerja kontrak dan perempuan”, *The Conversation*, 7 Maret 2023, <https://theconversation.com/diskriminasi-usia-dalam-lowongan-pekerjaan-bagaimana-ageism-merugikan-pekerja-terutama-pekerja-kontrak-dan-perempuan-199603>.

⁴⁶ Cek <https://karirhub.kemnaker.go.id/>.

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Pasal 5.

⁴⁸ International Labour Organization (ILO), Konvensi tentang Diskriminasi (dalam Pekerjaan dan Jabatan), C111, 1958, diratifikasi Indonesia tahun 1999, Pasal 1 (b).

⁴⁹ Siti Awaliyah, “The Effectiveness of Anti Discrimination Laws for Job Seeker in Indonesia”, *Journal of Law, Policy of Globalization Vol. 51* (New York: 2016), halaman 41.

⁵⁰ Nabiyla Risfa Izzati, “Diskriminasi usia dalam lowongan pekerjaan: bagaimana ‘ageism’ merugikan pekerja, terutama pekerja kontrak dan perempuan”, *The Conversation*, 7 Maret 2023, <https://theconversation.com/diskriminasi-usia-dalam-lowongan-pekerjaan-bagaimana-ageism-merugikan-pekerja-terutama-pekerja-kontrak-dan-perempuan-199603>.

⁵¹ Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

⁵² Viva Budy Kusnandar, “Mayoritas Pengangguran Indonesia Berusia Muda pada Agustus 2022”, *Katadata*, 12 Januari 2023, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/01/12/mayoritas-pengangguran-indonesia-berusia-muda-pada-agustus-2022>.

⁵³ ILO, Konvensi tentang Pekerja Rumah Tangga, C189, 2011, Preamble.

rata-rata upah yang diterima oleh PRT anggotanya adalah 20-30 persen dari Upah Minimum Provinsi (UMP).⁵⁴ Permasalahan yang dihadapi PRT terkait gender, bias kelas sosial-ekonomi, dan feodalisme.⁵⁵ Sebagian besar PRT adalah perempuan dan pekerjaan kerumahtanggaan dianggap merupakan peranan alamiah perempuan, sehingga tidak dihargai secara ekonomi dan sebagai pekerjaan.⁵⁶

25. Pekerja Migran Indonesia mengalami banyak pelanggaran, seperti diskriminasi, kekerasan, pelecehan, dan lain-lain.⁵⁷ Asumsi masyarakat bahwa PRT migran rendahan, tidak berdaya dan lebih bodoh membuat mereka sering kali didiskriminasi. Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) juga sering menerima laporan dugaan pembongkaran tanpa alasan barang pekerja migran oleh petugas bandara atau pelabuhan.⁵⁸
26. Diskriminasi juga sering terjadi terhadap pekerja dengan profesi yang lekat dengan stigma negatif, seperti pekerja seks. Pusat Penelitian HIV/AIDS (PPH) Universitas Katolik Atma Jaya mencatat 498 pekerja seks yang menyatakan pernah mengalami kekerasan dalam bentuk fisik, seksual, ekonomi, verbal dan struktural dalam bentuk razia.⁵⁹

Status Pengungsi atau Pencari Suaka

27. Orang Rohingya mengalami diskriminasi bertubi-tubi. Mereka tidak diakui sebagai warga negara di Myanmar, lalu tidak diakui di negara tempat mereka mencari perlindungan. Per Agustus 2022, terdapat 12,993 pengungsi dan pencari suaka yang tinggal di Indonesia, termasuk orang Rohingya.⁶⁰ Karena prinsip non-diskriminasi, seorang manusia, di mana pun dia berada, terlepas kewarganegaraannya, memiliki hak asasi yang melekat pada dirinya.⁶¹ Meskipun begitu, menurut HRWG dan SUAKA, pencari suaka berisiko “tidak terlihat” oleh pihak berwenang karena tidak memiliki dokumentasi dan kewarganegaraan. Ini membuat mereka mengalami diskriminasi, secara kultural dan struktural, seperti dalam hal kesehatan, pendidikan anak, dan mata pencaharian. Terlebih, stigma di masyarakat membuat mereka ditolak dan dikucilkan.⁶²
28. Perempuan pengungsi menanggung kerentanan yang berlebih. Mereka mengalami diskriminasi, pelecehan seksual, kekerasan fisik dan psikis, kawin paksa, dan diperdagangkan. Mereka juga kesulitan mengakses layanan kesehatan dan pendidikan, yang sebenarnya dapat memperbaiki kualitas hidup dan mengurangi kerentanan.⁶³

⁵⁴ Komnas HAM, *Kajian Kebijakan Ratifikasi Konvensi International Labour Organization (ILO) No. 189 tentang Pekerjaan yang Layak bagi Pekerja Rumah Tangga*, 2022, halaman 9, <https://www.komnasham.go.id/index.php/publikasi/2023/05/08/159/kajian-kebijakan-ratifikasi-konvensi-international-labour-organization-ilo-no-189-tentang-pekerjaan-yang-layak-bagi-pekerja-rumah-tangga.html>.

⁵⁵ *Ibid.*, halaman 8.

⁵⁶ Misiyah, “PRT adalah Pekerja Rumah Tangga, Bukan Pembantu”, Deutsche Welle, 15 Juni 2020, <https://www.dw.com/id/prt-adalah-pekerja-rumah-tangga-bukan-pembantu/a-53728584>.

⁵⁷ Anugrah Andriansyah, “Beragam Pelanggaran Masih Dialami PRT Migran Indonesia di Luar Negeri”, VOA Indonesia, 7 Januari 2022, <https://www.voaindonesia.com/a/beragam-pelanggaran-masih-dialami-prt-migran-indonesia-di-luar-negeri/6386916.html>.

⁵⁸ Infografik, “Mengusut dugaan diskriminasi pekerja migran”, Antara News, 3 Mei 2023, <https://www.antaranews.com/infografik/3515502/mengusut-dugaan-diskriminasi-pekerja-migran>.

⁵⁹ Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), “Hari Anti Kekerasan terhadap Pekerja Seks: Kerangka Hukum Harus Lindungi Pekerja Seks sebagai Populasi Kunci Penanggulangan HIV-AIDS”, 17 Desember 2020, <https://icjr.or.id/hari-anti-kekerasan-terhadap-pekerja-seks-kerangka-hukum-harus-lindungi-pekerja-seks-sebagai-populasi-kunci-penanggulangan-hiv-aids/>.

⁶⁰ Human Rights Working Group (HRWG) dan Perkumpulan SUAKA, *Penelitian Dasar: Pemetaan Situasi Orang dengan risiko Tanpa Kewarganegaraan di Indonesia*, 2023, halaman 25, <https://suaka.or.id/penelitian-dasar-pemetaan-situasi-orang-dengan-risiko-tanpa-kewarganegaraan-di-indonesia/>.

⁶¹ *Ibid.*, halaman 21.

⁶² *Ibid.*, halaman 14.

⁶³ Selma Kirana Haryadi, “Perempuan Pengungsi di Indonesia dalam Belenggu Diskriminasi”, Magdalene, 30 Juni 2021, <https://magdalene.co/story/perempuan-pengungsi-di-indonesia-dalam-belenggu-diskriminasi/>.



B. Diskriminasi yang Perlu Pengaturan Hukum Tambahan

Ras dan Etnis - Papua

29. Diskriminasi masih dialami oleh orang-orang Papua, baik di dalam maupun di luar Papua. Diskriminasi ini berpangkal dari perbedaan ras (Melanesia) serta persoalan integrasi Papua ke Indonesia.⁶⁴ Sekalipun Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis telah disahkan sejak 15 tahun lalu⁶⁵, keyakinan bahwa manusia Papua lebih rendah derajatnya bersifat struktural dan meluas. Orang Papua dipandang serba kurang (kurang pakaian, kurang elok, kurang beradab) serta tertinggal dan terbelakang.⁶⁶
30. Rasisme terhadap orang Papua terwujud bukan hanya muncul dalam bentuk olok-olok "monyet"⁶⁷, seperti dalam peristiwa serangan dan penangkapan para mahasiswa Papua yang berkuliah di Jawa, tetapi juga dalam wajah lain, seperti kelangkaan guru dan dokter di Papua dan proyek pembangunan yang lebih menguntungkan pendatang⁶⁸. Diskriminasi dan marginalisasi ini, menurut LIPI, merupakan salah satu akar persoalan di Papua yang terlupakan dan tidak bisa diselesaikan dengan pendekatan pembangunan semata.⁶⁹

Ras dan Etnis - Tionghoa

31. Sejak zaman Belanda, orang Tionghoa dimanfaatkan secara ekonomi, dikekang secara kewargaan, dan dijadikan tumbal secara politik. Sampai sekarang, elite politik masih memakai narasi pro-pribumi dan anti-komunisme, yang berdampak pada komunitas Tionghoa, untuk kepentingan elektoral.⁷⁰ Prasangka dan diskriminasi mengemuka dalam berbagai bentuk, mulai dari makian "Aseng" di media sosial sampai ke larangan warga non-pribumi memiliki lahan.⁷¹

Agama dan Keyakinan – Tempat Ibadah

32. Berdasarkan data 2007-2022, SETARA Institute menemukan 573 kasus gangguan terhadap ibadah minoritas dalam bentuk pembubaran, penolakan peribadatan dan tempat ibadah, intimidasi, perusakan, pembakaran, dan lain-lain.⁷² Komnas HAM menyatakan bahwa diskriminasi pembangunan rumah ibadah ada di hampir semua wilayah di Indonesia.⁷³ Menurut data resmi 2019, Kota Cilegon memiliki ratusan masjid dan musala, tapi tiada satu pun gereja, pura, maupun wihara tercatat. Ribuan umat Protestan dan Katolik, serta ratusan umat Hindu dan Budha tidak punya rumah ibadah.⁷⁴

⁶⁴ Vanny El Rahman, "Tionghoa dan Papua: Akar Diskriminasi Struktural di Indonesia", IDN Times, 16 Juni 2020, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/vanny-rahman/tionghoa-dan-papua-akar-diskriminasi-struktural-di-indonesia>.

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

⁶⁶ Ligia Judith Giay, "Rasisme adalah Masalah Indonesia, Bukan Orang Papua", Tirto.id, 20 Agustus 2019, <https://tirto.id/rasisme-adalah-masalah-indonesia-bukan-orang-papua-egA9>.

⁶⁷ Ayu Purwaningsih, "Mahasiswa Papua: 'Saya Sampai Takut Bilang Dari Papua,' Deutsche Welle, 20 Juni 2020, <https://www.dw.com/id/mahasiswa-papua-di-jerman-jangan-panggil-kami-monyet-kami-bukan-budak-di-negeri-sendiri/a-53873689>.

⁶⁸ Adi Briantika, Mohammad Bernie, Dieqy Hasbi Widhana, "Siklus Rasisme terhadap Mahasiswa Papua", Tirto.id, 20 Agustus 2019, <https://tirto.id/siklus-rasisme-terhadap-mahasiswa-papua-egA4>.

⁶⁹ Christoforus Ristianto, Bayu Galih, "Diskriminasi hingga Pelanggaran HAM Dinilai Akar Masalah Papua yang Belum Tersentuh", Kompas.com, 10 September 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/10/15370771/diskriminasi-hingga-pelanggaran-ham-dinilai-akar-masalah-papua-yang-belum>.

⁷⁰ Vanny El Rahman, "Tionghoa dan Papua: Akar Diskriminasi Struktural di Indonesia", IDN Times, 16 Juni 2020, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/vanny-rahman/tionghoa-dan-papua-akar-diskriminasi-struktural-di-indonesia>.

⁷¹ Ign. L. Adhi Bhaskara, "Survei Komnas HAM: Diskriminasi Etnis & Ras Masih Terus Ditolerir", Tirto.id, 21 November 2018, <https://tirto.id/survei-komnas-ham-diskriminasi-etnis-ras-masih-terus-ditolerir-dahP>.

⁷² Ikhsan Abdul Hakim, "SETARA: Ada 573 Kasus Gangguan terhadap Ibadah Minoritas, SKB 2 Menteri Sebaiknya Dicabut", Kompas TV, 18 Januari 2023, <https://www.kompas.tv/article/369122/setara-ada-573-kasus-gangguan-terhadap-ibadah-minoritas-skb-2-menteri-sebaiknya-dicabut>.

⁷³ Naden Ivan, "Komnas HAM: Hampir Semua Wilayah di Indonesia Ada Diskriminasi", Tirto.id, 23 November 2018, <https://tirto.id/komnas-ham-hampir-semua-wilayah-di-indonesia-ada-diskriminasi-dao7>.

⁷⁴ Haris Prabowo, "Tak Ada Gereja di Cilegon: Diskriminasi di Balik Topeng Pluralisme", Tirto.id, 18 Juli 2022, <https://tirto.id/tak-ada-gereja-di-cilegon-diskriminasi-di-balik-topeng-pluralisme-guaJ>.

Agama dan Keyakinan – Pendidikan

33. Menurut survei toleransi siswa Sekolah Menengah Atas yang dilakukan oleh Setara Institute tahun 2023, 24,2% remaja masuk kategori intoleran pasif, dan 5% remaja termasuk intoleran aktif.⁷⁵ Menurut Yayasan Cahaya Guru (YCG), lembaga pendidikan yang semestinya mempromosikan keragaman dan sikap toleran justru, dalam beberapa kasus, memperkuat intoleransi.⁷⁶ Guru dan siswa dapat secara terbuka menunjukkan ketidaknyamanannya terhadap perbedaan etnis dan keyakinan.⁷⁷ Segregasi, diskriminasi, atau intoleransi seperti dibiarkan, tidak diantisipasi secara sistematis, atau malah didukung.⁷⁸
34. Bagi penghayat kepercayaan, terdapat Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) yang memberikan jaminan formal hak pendidikan.⁷⁹ Namun, di lapangan, anak siswa dan guru penghayat masih didiskriminasi. Permendikbud itu, sekalipun merupakan langkah maju, hanya berisi lima pasal mengenai jaminan hak pendidikan penghayat kepercayaan tanpa penjelasan bagaimana melaksanakannya. Tak ada pula sanksi bagi diskriminasi penghayat kepercayaan di lingkungan pendidikan.⁸⁰

Agama dan Keyakinan – Busana Perempuan

35. Pada Maret 2021, Human Rights Watch (HRW) menerbitkan laporan tentang aturan berpakaian yang diskriminatif bagi perempuan dan anak perempuan di Indonesia berdasarkan wawancara di berbagai kota di Pulau Jawa, Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Bali.⁸¹ Pangkalnya adalah Peraturan Menteri Pendidikan tahun 2014⁸² yang ditafsirkan mewajibkan siswi Muslim mengenakan jilbab sebagai bagian dari seragam sekolah negeri. Setelah itu, bermunculan peraturan daerah yang mewajibkan jilbab di sekolah. Siswa menanggung perundungan dan tekanan psikologis untuk mengenakan jilbab, serta konsekuensi jika tidak menurut, seperti terpaksa mengundurkan diri dari sekolah.⁸³
36. Pada Februari 2021, berawal dari adanya peraturan di Padang yang mewajibkan siswi sekolah termasuk non-Muslim mengenakan jilbab⁸⁴, Pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tiga menteri⁸⁷ yang memberikan kebebasan bagi anak siswa untuk mengenakan seragam dengan atau tanpa kekhasan agama, serta melarang adanya kebijakan baik yang mendorong maupun melarang pemakaian seragam dengan kekhasan agama.⁸⁶ Namun, pada Mei 2021, Mahkamah Agung membatalkan ketentuan tersebut dengan alasan bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi.⁸⁷ Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menyanggah keputusan tersebut.⁸⁸

⁷⁵ SETARA Institute for Democracy and Peace, *Ringkasan Laporan Survei Toleransi Siswa Sekolah Menengah Atas (SMA)*, 2023, Temuan Kunci Nomor 7, <https://setara-institute.org/laporan-survei-toleransi-siswa-sekolah-menengah-atas-sma/>.

⁷⁶ Yayasan Cahaya Guru, Kertas Posisi: Menganalisis dan Menganalisis Prinsip Penyelenggaraan Pendidikan untuk Memperkuat Keragaman, 2020, halaman 1, <https://cahayaguru.or.id/publikasi/10/download-kertas-posisi>.

⁷⁷ *Ibid.*, halaman 3.

⁷⁸ *Ibid.*, halaman 11.

⁷⁹ Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 27 Tahun 2016 tentang Layanan Pendidikan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa pada Satuan Pendidikan.

⁸⁰ Triyo Handoko, "Hak Pendidikan Penghayat Kepercayaan: Didiskriminasi dan Diabaikan", *Tirto.id*, 25 Oktober 2021, <https://tirto.id/hak-pendidikan-penghayat-kepercayaan-didiskriminasi-dan-diabaikan-gkF1>.

⁸¹ Human Rights Watch, "Aku Ingin Lari Jauh" Ketidakadilan Aturan Berpakaian bagi Perempuan di Indonesia, 18 Maret 2021, <https://www.hrw.org/id/report/2021/03/18/378167>.

⁸² Permendikbud Nomor 45 Tahun 2014 tentang Pakaian Seragam Sekolah bagi Peserta Didik Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

⁸³ Heyder Affan, "Jilbab di sekolah negeri: 'Saya lepas jilbab dicap bermoral buruk, diintimidasi, dikucilkan lingkungan'", *BBC News Indonesia*, 18 Maret 2021, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-56425516>.

⁸⁴ <https://tirto.id/rombak-peraturan-diskriminatif-wajib-jilbab-di-sekolah-sumber-f9CC>.

⁸⁵ Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 02/KB/2021, Menteri Dalam Negeri Nomor 025-199 Tahun 2021, Menteri Agama Nomor 219 Tahun 2021 tentang Penggunaan Seragam dan Atribut bagi Peserta Didik, Pendidik, dan Tenaga Kependidikan di Lingkungan Sekolah yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

⁸⁶ Dian Ihsan, "SKB 3 Menteri: 6 Keputusan Utama Pakaian Seragam di Sekolah Negeri", *Kompas.com*, 4 Februari 2021, <https://www.kompas.com/edu/read/2021/02/04/091604671/skb-3-menteri-6-keputusan-utama-pakaian-seragam-di-sekolah-negeri>.

⁸⁷ Luthfia Ayu Azanella, Rendika Ferri Kurniawan, "6 Poin Utama SKB 3 Menteri soal Seragam Sekolah yang Dibatalkan MA", *Kompas.com*, 8 Mei 2021, <https://www.kompas.com/tren/read/2021/05/08/110000165/6-poin-utama-skb-3-menteri-soal-seragam-sekolah-yang-dibatalkan-ma>.

⁸⁸ Nurul Fitriana, "Sayangkan Putusan MA, Berikut 7 Poin Dukungan KPAI Terhadap SKB 3 Menteri tentang Seragam Sekolah", *Kompas TV*, 9 Mei 2021, <https://www.kompas.tv/nasional/172472/sayangkan-putusan-ma-berikut-7-poin-dukungan-kpai-terhadap-skb-3-menteri-tentang-seragam-sekolah>.



Perempuan

37. Menurut Menteri Ketenagakerjaan (Menaker) Ida Fauziyah, Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) Februari 2023 menunjukkan masalah klasik diskriminasi di dunia kerja yaitu rata-rata upah dan perlindungan jaminan sosial perempuan yang lebih rendah dibandingkan laki-laki. Kesenjangan ini ditemukan nyaris di seluruh jenjang pendidikan, jenis pekerjaan, dan sektor pekerjaan.⁸⁹ Ini masih terjadi walaupun ada berbagai peraturan perundang-undangan yang memberikan perlindungan bagi perempuan dalam hal pengupahan.⁹⁰ Stereotipe dan seksisme yang langgeng membuat perempuan diremehkan.⁹¹
38. Dalam diskusi yang mengangkat tema “Penguatan Kerangka Hukum Nasional untuk Perlindungan Kelompok Rentan dari Diskriminasi” pada Maret 2023, Ketua MPR Bambang Soesatyo mengakui bahwa perempuan merupakan salah satu kelompok masyarakat yang sering menjadi korban diskriminasi. Merujuk data Bank Dunia, dikatakan bahwa Indonesia masih tertinggal dalam hal ini dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya.⁹²

Disabilitas

39. UU Penyandang Disabilitas disahkan pada tahun 2016⁹³, namun kasus-kasus diskriminasi masih dapat ditemui. Pada tahun 2020, dua penyandang disabilitas diduga mengalami diskriminasi dalam menjalani proses seleksi penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil, padahal mereka seharusnya diberikan aksesibilitas dan akomodasi yang wajar.⁹⁴ Pada tahun 2022, seorang tuli mengalami perbuatan audisme ketika mengikuti rekrutmen pekerjaan. Ia diminta membacakan undangan wawancara dengan suara keras, lalu diuji dengan cara dipanggil namanya dari kejauhan disertai tepukan tangan.⁹⁵

C. Diskriminasi yang Justru Disebabkan oleh Hukum Undang-Undang Diskriminatif

40. Diskriminasi atas dasar agama, di satu sisi dilarang menurut hukum, di sisi lain terlembaga sebagai kebijakan resmi dalam hukum dan pemerintahan. Undang-undang membedakan agama secara bertingkat: (1) enam agama, yang sering disebut “resmi” atau “diakui”, yang diistimewakan dan diutamakan dengan diberikan bantuan dan perlindungan; (2) agama-agama lain yang dibiarkan “asal tidak melanggar”; (3) “penyimpangan” agama yang dibatasi; dan terakhir (4) kepercayaan dan agama leluhur yang bahkan dianggap bukan agama.⁹⁶

Peraturan Sektoral Diskriminatif

41. Kajian Komnas HAM atas peraturan bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri terkait pendirian rumah ibadah⁹⁷ menemukan bahwa peraturan tersebut berpotensi diskriminatif karena syarat-syarat

⁸⁹ Zubi Mahrofi, “Menaker minta perusahaan wujudkan kenyamanan kerja tanpa diskriminasi”, Antara, 26 Mei 2023, <https://www.antaranews.com/berita/3558063/menaker-minta-perusahaan-wujudkan-kenyamanan-kerja-tanpa-diskriminasi>.

⁹⁰ InfoPublik, “Negara Jamin Perlindungan Pekerja Perempuan dari Diskriminasi”, Indonesia.go.id, 12 April 2022, <https://www.indonesia.go.id/kategori/siaran-pers-g20/4643/negara-jamin-perlindungan-pekerja-perempuan-dari-diskriminasi>.

⁹¹ Prisca Triferna Violeta, “Menaker: Masih ada diskriminasi berbasis gender bagi pekerja perempuan”, Antara, 19 Januari 2022, <https://www.antaranews.com/berita/2652461/menaker-masih-ada-diskriminasi-berbasis-gender-bagi-pekerja-perempuan>.

⁹² Redaksi, “Menggugah Perlindungan Kelompok Rentan dari Diskriminasi”, Tempo.co, 15 Maret 2023, <https://nasional.tempo.co/read/1702971/menggugah-pelindungan-kelompok-rentan-dari-diskriminasi>.

⁹³ Undang-Undang Nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

⁹⁴ Cheta Nilawaty P., “5 Pelanggaran Terkait Dugaan Diskriminasi Kepada Dua CPNS Difabel”, Tempo.co, 1 Juni 2020, <https://difabel.tempo.co/read/1348479/5-pelanggaran-terkait-dugaan-diskriminasi-kepada-dua-cpns-difabel>.

⁹⁵ Cheta Nilawaty P., “Kronologi Rekrutmen Mitra Tuli Grab Indonesia yang Dianggap Diskriminatif”, Tempo.co, 28 April 2022, <https://difabel.tempo.co/read/1586765/kronologi-rekrutmen-mitra-tuli-grab-indonesia-yang-dianggap-diskriminatif>.

⁹⁶ Undang-Undang PNPS Nomor 1 tahun 1965, Penjelasan Pasal 1.

⁹⁷ Komnas HAM, Kajian Komnas HAM RI atas PBM No. 9 dan 8 tahun 2006 terkait Pendirian Rumah Ibadah, 2020, <https://www.komnasham.go.id/files/20201219-kajian-komnas-ham-ri-atas-pbm-%5BVF134A.pdf>.

subjektif yang tidak mudah dipenuhi oleh kelompok minoritas dalam praktik.⁹⁸

Peraturan Daerah Diskriminatif

42. Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) menemukan bahwa, sampai dengan Agustus 2018, terdapat 421 kebijakan daerah yang diskriminatif dan 333 di antaranya menyasar perempuan. Kebijakan-kebijakan ini, termasuk aturan berbusana dan pembatasan gerak kaum perempuan, berbentuk peraturan daerah, surat edaran, dan keputusan, sampai ke tingkat desa.⁹⁹
43. Arus Pelangi mendapati 45 peraturan daerah (perda) yang berdampak diskriminatif pada Kelompok Keragaman Seksual dan Identitas Gender bertema ketertiban, penyakit masyarakat, dan kemaksiatan.¹⁰⁰ Contohnya, Perda Kota Batam tahun 2002 melarang kaum homoseksual mengadakan perkumpulan atau membentuk organisasi;¹⁰¹ Perda Kota Padang Panjang tahun 2010 melarang orang melakukan hubungan homoseksual dengan ancaman pidana;¹⁰² dan Peraturan Walikota Serang tahun 2017 yang mengatur pelaksanaan razia (penggerebekan beramai-ramai) terhadap orang yang melakukan hubungan homoseksual.¹⁰³ Arus Pelangi juga menemukan 11 perda bertema ketahanan keluarga yang mengukuhkan definisi *keluarga* yang cis-heteronormatif.¹⁰⁴
44. Pada beberapa tahun terakhir, bermunculan usulan Perda yang menyasar orang-orang dengan keragaman gender dan seksualitas secara langsung di beberapa tempat seperti Bandung¹⁰⁵, Makassar¹⁰⁶, Sumatera Barat¹⁰⁷, dan Garut¹⁰⁸. Pada tahun 2021, Bogor telah lebih dahulu menerbitkan perda yang memasukkan keragaman orientasi dan gender sebagai penyimpangan seksual untuk ditanggulangi dengan rehabilitasi.¹⁰⁹ Mahkamah Agung (MA) dapat diminta mencabut perda-perda diskriminatif itu. Namun, dalam beberapa putusannya, MA terlihat tidak memiliki perspektif pluralisme.¹¹⁰

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana 2023

45. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)¹¹¹ 2023 juga dianggap berisiko memunculkan atau melanggengkan diskriminasi berdasarkan orientasi seksual¹¹² dan disabilitas¹¹³. Selain itu, KUHP menyatakan bahwa hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*), yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam KUHP, masih dapat diberlakukan.¹¹⁴ Ketentuan

⁹⁸ Banu, "Komnas HAM Soroti Diskriminasi Pendirian Tempat Ibadah", Komnas HAM, 23 November 2018, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/11/23/690/komnas-ham-soroti-diskriminasi-pendirian-tempat-ibadah.html>.

⁹⁹ Fikri Arigi, "Komnas Perempuan: Ratusan Perda Diskriminatif terhadap Perempuan", Tempo.co, 20 November 2018, <https://nasional.tempo.co/read/1147997/komnas-perempuan-ratusan-perda-diskriminatif-terhadap-perempuan>.

¹⁰⁰ Riska Carolina, Catatan Kelam: 12 Tahun Persekusi LGBT di Indonesia, Jakarta: Arus Pelangi, 2018.

¹⁰¹ Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam, Pasal 9.

¹⁰² Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan, dan Penindakan Penyakit Masyarakat, Pasal 18 ayat (1) huruf f.

¹⁰³ Peraturan Wali Kota Serang Banten Nomor 41 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat, Pasal 1 butir 31, Pasal 16 Ayat (2).

¹⁰⁴ Riska Carolina, Catatan Kelam 2018, 2019 dan 2020, Jakarta: Arus Pelangi, 2020.

¹⁰⁵ Mochammad Mardiansyah Al Afghani, Rayyan, Gracia Simanjuntak, "DPRD Kota Bandung sambut positif usulan Perda anti-LGBT", Antara, 25 Januari 2023, <https://www.antaraneews.com/video/3364707/dprd-kota-bandung-sambut-positif-usulan-perda-anti-lgbt>.

¹⁰⁶ Muh. Hasanuddin, "Wali Kota Makassar dukung penggodokan ranperda LGBT", Antara, 8 Januari 2023, <https://makassar.antaraneews.com/berita/454779/wali-kota-makassar-dukung-penggodokan-ranperda-lgbt>.

¹⁰⁷ Muhammad Zulfikar, "MUI Sumbar yakin aturan nagari bisa cegah LGBT dan perilaku menyimpang", Antara, 22 April 2023, <https://sumbar.antaraneews.com/berita/564282/mui-sumbar-yakin-aturan-nagari-bisa-cegah-lgbt-dan-perilaku-menyimpang>.

¹⁰⁸ Redaksi, "Rancangan Perda anti-LGBT di Makassar dan Garut disebut 'tren jelang tahun politik'", BBC News Indonesia, 10 Januari 2023, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c9r90yq425zo>.

¹⁰⁹ Peraturan Daerah Kota Bogor Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Perilaku Penyimpangan Seksual, Pasal 18.

¹¹⁰ Redaksi, "Rancangan Perda anti-LGBT di Makassar dan Garut disebut 'tren jelang tahun politik'", BBC News Indonesia, 10 Januari 2023, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c9r90yq425zo>.

¹¹¹ Undang-Undang Nomor 1 tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP 2023).

¹¹² M. Faiz Zaki, "Pakar Hukum Menilai Sebutan Pencabulan Sesama Jenis dalam RKUHP Diskriminatif", Tempo.co, 27 Mei 2022, <https://nasional.tempo.co/read/1595479/pakar-hukum-menilai-sebutan-pencabulan-sesama-jenis-dalam-rkuhp-diskriminatif>.

¹¹³ Dian Dewi Purnamasari, "RKUHP yang Rawan Langgengkan Diskriminasi Kalangan Disabilitas", Kompas, 12 Juli 2021, <https://www.kompas.id/baca/politik/2021/07/12/rkuhp-dan-langgengnya-diskriminasi-disabilitas/>.

¹¹⁴ KUHP 2023, Pasal 2.



ini dapat dijadikan rujukan pembuatan perda-perda yang diskriminatif¹¹⁵ seperti yang mengkriminalkan perempuan¹¹⁶. Interpretasi ketentuan ini bisa begitu luas sehingga berisiko memunculkan ketidakpastian hukum dan penerapannya bergantung pada penegak hukum dan penguasa. Bahkan, menurut Pemerintah sendiri, aparat penegak hukum perlu memiliki parameter yang sama dalam penerapan KUHP baru.¹¹⁷

D. Ketentuan Hukum Anti-diskriminasi Sektoral/Daerah yang Layak Dicontoh

46. Kebalikan dari praktik, peristiwa, dan peraturan perundang-undangan diskriminatif di atas, terdapat beberapa contoh kebijakan yang berwatak anti-diskriminasi dari berbagai sektor pemerintahan dan pemerintah daerah. Kebijakan dan peraturan di bawah ini menunjukkan bahwa non-diskriminasi bukan sesuatu yang asing. Beberapa di antaranya telah mengadopsi konsep-konsep penghapusan diskriminasi yang progresif, memberikan penjabaran yang lengkap dan terperinci, serta tegas melindungi kelompok yang sangat dibenci atau diabaikan. Terlepas dari keberlakuannya yang terbatas, contoh-contoh ini perlu diusung sebagai praktik terbaik (*best practices*), ditiru sektor dan daerah lain, serta mengilhami penyusunan undang-undang anti-diskriminasi komprehensif di tingkat nasional.

47. Beberapa kementerian dan lembaga pemerintah lebih progresif dalam mengeluarkan peraturan untuk mencegah dan menanggulangi diskriminasi pada bidangnya, misalnya:

- Pada tahun 2016, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) telah mengeluarkan peraturan yang memberikan jaminan pendidikan kepada penghayat kepercayaan [lihat *Agama dan Keyakinan – Pendidikan*].
- Pada 2021, Mendikbud, Menteri Agama, dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan SKB yang memberikan kebebasan bagi siswa mengenakan seragam dengan atau tanpa kekhasan agama. Sayangnya peraturan ini dibatalkan oleh MA [lihat *Agama dan Keyakinan – Busana Perempuan*].
- Pada tahun 2006, Menaker menerbitkan surat edaran tentang panduan *equal employment opportunity*.¹¹⁸ Panduan ini disepakati oleh Serikat Pekerja/Buruh (SP/SB) dan Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) untuk memberikan arahan bagi perusahaan dalam penghapusan diskriminasi, khususnya berdasarkan jenis kelamin.
- Pada tahun 2022, Menteri Kesehatan menerbitkan peraturan tentang penanggulangan HIV/AIDS dan Infeksi Menular Seksual (IMS) yang salah satu tujuannya adalah untuk menghilangkan stigmatisasi dan diskriminasi terhadap dengan HIV dan IMS.¹¹⁹

48. Beberapa pemerintah daerah juga telah menyusun peraturan yang secara eksplisit menyebutkan prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan dalam penyelenggaraan pemerintahannya, antara lain:

- Perda kabupaten ramah HAM di Bojonegoro tahun 2015¹²⁰
- Perda hak penyandang disabilitas di Surakarta tahun 2020¹²¹
- Peraturan Bupati Banggai tentang kabupaten ramah HAM tahun 2021.¹²²

¹¹⁵ Tatang Guritno, Dani Prabowo, "Penerapan Hukum yang Hidup pada RKUHP Dinilai Dapat Memunculkan Tindakan Kriminalisasi", Kompas.com, 27 Mei 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/27/06271091/penerapan-hukum-yang-hidup-pada-rkuhp-dinilai-dapat-memunculkan-tindakan>.

¹¹⁶ Singgih Wiryono, Bagus Santosa, "Komnas Perempuan: KUHP Berpotensi Mendorong Kebijakan Diskriminatif terhadap Perempuan", Kompas.com, 9 Desember 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/12/09/22450611/komnas-perempuan-kuhp-berpotensi-mendorong-kebijakan-diskriminatif-terhadap>.

¹¹⁷ Johannes Mangihot, "Pakar Hukum Nilai Pasal 2 RKUHP soal Living Law Berpotensi Munculkan Perda Diskriminatif", Kompas TV, 7 Desember 2022, <https://www.kompas.tv/article/355811/pakar-hukum-nilai-pasal-2-rkuhp-soal-living-law-berpotensi-munculkan-perda-diskriminatif>.

¹¹⁸ Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor SE 60/MEN/SJ-HK/II/2006 tentang Panduan Kesempatan dan Perlakuan yang Sama dalam Pekerjaan di Indonesia (*Equal Employment Opportunity*).

¹¹⁹ Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 23 Tahun 2022 tentang *Penanggulangan Human Immunodeficiency Virus, Acquired Immuno-Deficiency Syndrome*, dan Infeksi Menular Seksual, Pasal 3.

¹²⁰ Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 7 Tahun 2015 tentang Bojonegoro Kabupaten Ramah HAM.

¹²¹ Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas.

¹²² Peraturan Daerah Kabupaten Banggai Nomor 3 Tahun 2021 tentang Kabupaten Ramah Hak Asasi Manusia.



49. Untuk mengakui dan melindungi masyarakat adat, beberapa pemerintah daerah telah menerbitkan peraturan. Contohnya, Peraturan Daerah yang diterbitkan Kabupaten Paser tahun 2019, bertujuan, salah satunya, untuk mewujudkan masyarakat hukum adat (MHA) yang terlindungi dari diskriminasi. Peraturan ini menguraikan hak-hak apa saja yang dimiliki oleh MHA secara asal-usul, di samping hak-hak yang berasal dari pengakuan negara.¹²³
50. Untuk membantu perempuan korban diskriminasi dan mencegah perempuan menjadi korban diskriminasi, Gubernur Jawa tengah mengeluarkan serangkaian peraturan sebagai berikut:
- Pada tahun 2021 dan 2022, ia menerbitkan tiga peraturan mengenai pelayanan dan perlindungan bagi perempuan dan anak korban kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi. Peraturan-peraturan itu mengatur mengenai pelayanan di rumah sakit¹²⁴; mengenai rumah aman, panti dan penampungan sementara¹²⁵; dan mengenai pelayanan terpadu, data dan informasi, serta partisipasi masyarakat dalam perlindungan korban¹²⁶.
 - Pada tahun 2021, Gubernur juga mengeluarkan pedoman untuk mencegah perempuan menjadi korban kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi di lingkungan keluarga, masyarakat, dunia usaha, pesantren, pendidikan dan pemerintahan.¹²⁷ Peraturan ini mengatur, antara lain, tentang berbagai kalangan sasaran pencegahan; kebijakan *zero tolerance*; pengelolaan data; tanggung jawab dunia usaha; pemantauan, evaluasi, dan asistensi; serta pembiayaan. Lampirannya menjabarkan strategi pencegahan pada masing-masing sektor pemerintahan.
51. Dalam hal diskriminasi terkait HIV/AIDS, ada beberapa contoh perda yang sangat baik:
- Perda Kabupaten Bandung tahun 2017 mewajibkan pengelola tempat kerja untuk melindungi pekerja dengan HIV/AIDS dari perlakuan diskriminatif.¹²⁸
 - Perda Kota Cimahi tahun 2018 melarang orang melakukan diskriminasi apapun terhadap orang yang terduga atau disangka atau telah terinfeksi HIV.¹²⁹ Ini merupakan larangan atas diskriminasi karena persepsi [lihat *Subjek Perlindungan* di bawah].
 - Perda Jawa Timur tahun 2018 menyebutkan bahwa mitigasi dampak sosial-ekonomi ODHA dan keluarga dilakukan salah satunya dengan bersama-sama menghilangkan diskriminasi dalam memberikan layanan dan dalam kehidupan bermasyarakat.¹³⁰
52. Dalam bidang akses pada keadilan, terdapat dua perda yang mengatur pemberian bantuan hukum bagi kelompok rentan atau kaum yang biasanya didiskriminasi:
- Dalam peraturan daerah Jawa Tengah tahun 2022, korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya termasuk kelompok rentan penerima bantuan hukum.¹³¹
 - Menurut satu Perda DIY tahun 2022, waria atau transpuan, orang dengan HIV/AIDS, dan korban penyalahgunaan NAPZA dapat mengajukan permohonan bantuan hukum dengan melampirkan surat

¹²³ Peraturan Daerah Kabupaten Paser Nomor 4 Tahun 2019 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Pasal 3, Pasal 5, dan Pasal 6.

¹²⁴ Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Bagi Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan, Eksploitasi, Diskriminasi Dan Yang Membutuhkan Perlindungan Khusus Di Rumah Sakit.

¹²⁵ Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Aman, Shelter Dan Rumah Penampungan Sementara Bagi Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan, Eksploitasi Dan Diskriminasi.

¹²⁶ Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor 24 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu, Data dan Informasi, dan Partisipasi Masyarakat dalam Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, Eksploitasi dan Diskriminasi.

¹²⁷ Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 33 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pencegahan Kekerasan, Eksploitasi dan Diskriminasi terhadap Perempuan, Pasal 3.

¹²⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Barat Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pencegahan Dan Penanggulangan HIV Dan AIDS, Pasal 22 ayat (2).

¹²⁹ Peraturan Daerah Kota Cimahi Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV dan AIDS, Pasal 21 ayat (1).

¹³⁰ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS, Pasal 29 ayat (2) huruf b.

¹³¹ Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2022 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan, Pasal 16 ayat (2).



keterangan Kelompok Rentan dari Dinas Sosial.¹³² Menurut aturan ini, kelompok rentan karena keadaan tertentu berpotensi tidak mendapat persamaan di depan hukum.

53. Selain pemerintah cabang eksekutif, yudikatif juga telah mengeluarkan peraturan yang memberikan perlindungan yang bersifat anti-diskriminasi. Pada tahun 2017, Mahkamah Agung mengeluarkan pedoman yang menyatakan bahwa dalam pemeriksaan perempuan yang berhadapan dengan hukum, hakim tidak boleh bersikap merendahkan atau menyalahkan, tidak boleh membenarkan diskriminasi terhadap perempuan dengan alasan budaya, dan tidak boleh menggunakan penafsiran ahli yang bias gender.¹³³

¹³² Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 1 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum, Pasal 5 ayat (2) huruf b angka 3.

¹³³ Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum, Pasal 15.



Bab 3

Perlunya Undang-Undang Komprehensif





A. Kerugian Sosial, Ekonomi, dan Kesehatan

54. Selain melanggar prinsip kesetaraan dan keadilan yang lebih bersifat abstrak, diskriminasi juga memiliki kerugian yang nyata. Dampak diskriminasi tidak hanya ditanggung oleh korban secara personal, tetapi juga akan ditanggung seluruh masyarakat secara tidak langsung. Bagian ini akan menjabarkan kerugian sosial-ekonomi akibat diskriminasi.

Ketertiban Umum, Keamanan Nasional, dan Kesatuan Bangsa

55. Pasca-Orde baru, terjadi beberapa peristiwa konflik seperti di Ambon, Poso, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Papua, yang dipicu oleh diskriminasi ras dan etnis yang berkembang meluas. Ini menunjukkan bahwa prasangka dan diskriminasi, bila dibiarkan, dapat meletus menjadi kekerasan, kerugian harta benda, hilangnya nyawa, dan terusirnya orang-orang.¹³⁴ Konflik antar-ras dan etnis tidak jarang diikuti dengan pelecehan, perusakan, pembakaran, perkelahian, pemerkosaan dan pembunuhan.¹³⁵

56. Konflik-konflik ini tidak hanya merugikan kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat konflik secara langsung, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan.¹³⁶ Sebagaimana disebutkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, intoleransi dan diskriminasi terhadap berbagai perbedaan adalah hal-hal yang melemahkan persatuan dan kesatuan bangsa dan mempersulit konsolidasi demokrasi¹³⁷. Ditegaskan dalam Undang-Undang tentang Penanganan Konflik Sosial, menegakkan hukum tanpa diskriminasi dapat meredam potensi konflik dalam masyarakat.¹³⁸

Kesehatan Masyarakat

57. Setiap orang berhak atas kesehatan¹³⁹ dan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya merupakan investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomi.¹⁴⁰ Untuk itu, pelayanan kesehatan harus dilaksanakan secara merata dan non-diskriminatif.¹⁴¹ Pelayanan kesehatan yang diskriminatif akan mengakibatkan penurunan tingkat kesehatan bukan hanya pada orang-per orang yang didiskriminasi tetapi pada tingkat kesehatan masyarakat secara keseluruhan.

58. Menurut Jaringan Indonesia Positif (JIP), ketidaksetaraan dan diskriminasi merupakan penyebab sulitnya mengatasi permasalahan HIV di Indonesia.¹⁴² Menurut LBH Masyarakat, orang-orang dengan HIV mengalami penolakan dalam layanan kesehatan baik yang bersifat umum maupun khusus HIV.¹⁴³ Hal ini menyulitkan orang dengan HIV yang membutuhkan obat-obatan rutin yang membantu mempertahankan

¹³⁴ Komnas HAM, SNP Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, 2020, paragraf 1, <https://www.komnasham.go.id/index.php/peraturan/2020/12/09/33/standar-norma-dan-pengaturan-nomor-1-tentang-penghapusan-diskriminasi-ras-dan-etnis.html>.

¹³⁵ Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Penjelasan Umum, alinea 3.

¹³⁶ Komnas HAM, SNP Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, 2020, paragraf 7.

¹³⁷ Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, halaman V.7 dan halaman VIII.6.

¹³⁸ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Pasal 9 huruf e.

¹³⁹ Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Pasal 4.

¹⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 3.

¹⁴¹ *Ibid.*, Pasal 54 ayat (1).

¹⁴² Hreelolita Dharma Shanti, "JIP: Diskriminasi jadi penyebab sulitnya atasi HIV di Indonesia", Antara, 30 November 2021, <https://www.antaranews.com/berita/2556309/jip-diskriminasi-jadi-penyebab-sulitnya-atasi-hiv-di-indonesia>.

¹⁴³ Fuji Aotari dan Albert Wirya, *Ancaman Bagi Kesehatan Populasi Kunci HIV dan TB* (LBH Masyarakat: 2017), <https://lbhmasyarakat.org/wp-content/uploads/2017/11/Ancaman-bagi-Kesehatan-Populasi-Kunci-HIV-dan-TB-LBH-Masyarakat-2017.pdf>.



kesehatan.¹⁴⁴ Sementara itu, mereka yang memiliki risiko terinfeksi HIV pun enggan memeriksakan diri karena khawatir atas perlakuan yang akan diterima bila positif.¹⁴⁵ Ini berarti bahwa diskriminasi terhadap orang-orang HIV berakibat pada penyebaran HIV yang lebih tidak terkendali.

59. Stigma dan diskriminasi terhadap orang dengan gangguan penggunaan narkoba merupakan hambatan utama dalam pengobatan. Diskriminasi mengurangi akses dan mengurangi keberhasilan rehabilitasi¹⁴⁶. Oleh karena itu, tidak boleh ada stigmatisasi dan diskriminasi terhadap pengguna napza, misalnya oleh staf penyedia layanan dan dalam sistem peradilan pidana¹⁴⁷. Beban stigma juga harus dikurangi dengan kampanye peningkatan kesadaran publik dan serta penyebaran informasi yang benar.¹⁴⁸
60. Di Indonesia masih terdapat sunat perempuan, suatu praktik yang dapat menyebabkan beberapa masalah kesehatan seperti infeksi, penyakit kronis, ketidaksuburan, dan depresi.¹⁴⁹ Ini merupakan salah satu contoh diskriminasi berdasarkan gender yang memberikan dampak pada kesehatan.
61. Menurut Undang-Undang Kesehatan yang baru tahun 2023, permasalahan dan gangguan kesehatan pada masyarakat akan menurunkan produktivitas dan menimbulkan kerugian bagi negara.¹⁵⁰ Selain merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan tujuan negara dalam konstitusi, derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya perlu diupayakan karena sangat penting artinya bagi pembentukan sumber daya manusia Indonesia, bagi ketahanan dan daya saing bangsa.¹⁵¹

Pertumbuhan Ekonomi

62. Dalam Revolusi Industri 4.0, modal manusia adalah kekuatan pendorong pertumbuhan ekonomi. Menurut *The Global Competitiveness Report*, ketidaksetaraan kesempatan menghalangi alokasi talenta terbaik dan menghambat akumulasi modal manusia.¹⁵² Dalam laporan *World Economic Forum* mengenai daya saing kota, lingkungan kota yang terbuka dan toleran lebih kondusif bagi inovasi. Inovasi lalu mendukung daya saing dan pertumbuhan ekonomi. Kota-kota yang toleran juga lebih menarik bagi talenta dari luar.¹⁵³
63. Bagaimana diskriminasi mempengaruhi ekonomi tergantung dari bentuk diskriminasinya. Namun, hasilnya tetap sama. Ketika intoleransi membuat individu tidak menyalurkan bakat dan kemampuannya, timbul efek negatif yang luas dan langgeng terhadap ekonomi.¹⁵⁴ Di Australia, *Australian Human Rights Commission* melaporkan bahwa diskriminasi terhadap lansia (>55 tahun) dalam lapangan kerja mengakibatkan hilangnya staf yang kaya pengalaman dan pengetahuan. Padahal, peningkatan partisipasi lansia pada angkatan

¹⁴⁴ Komnas HAM, *Kajian Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Bagi Kelompok Rentan di Indonesia*, 2020, halaman 82-83, [https://www.komnasham.go.id/files/20210129-kajian-pemenuhan-hak-atas-kesehatan-\\$W0G.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20210129-kajian-pemenuhan-hak-atas-kesehatan-$W0G.pdf).

¹⁴⁵ Aisyah Humaida, Fuji Aotari *Ketidakadilan HIV: Krisis yang Belum Usai* (LBH Masyarakat: 2019), halaman 2, <https://lbhmasyarakat.org/seri-moni-tor-dan-dokumentasi-2019-ketidakadilan-hiv-krisis-yang-belum-usai/>.

¹⁴⁶ WHO dan UNODC, *International standards for the treatment of drug use disorders: revised edition incorporating results of field-testing*, 2020, halaman 19 dan 72, https://www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/UNODC-WHO_International_Standards_Treatment_Drug_Use_Disorders-April_2020.pdf.

¹⁴⁷ *Ibid.*, standar 2.4.

¹⁴⁸ *Ibid.*, standar 5.7.

¹⁴⁹ Komnas HAM, SNP Hak atas Kesehatan, 2021, paragraf 171, <https://www.komnasham.go.id/index.php/peraturan/2021/10/14/37/standar-norma-dan-pengaturan-nomor-4-tentang-hak-atas-kesehatan.html>.

¹⁵⁰ Undang-Undang Nomor 17 tahun 2023 tentang Kesehatan, Menimbang huruf c.

¹⁵¹ *Ibid.*, Penjelasan Umum alinea 2.

¹⁵² Klaus Schwab, ed., *The Global Competitiveness Report 2019* (World Economic Forum: 2019), halaman 33-34, <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth/>.

¹⁵³ *The Competitiveness of Cities Report* (World Economic Forum: 2014), halaman 53, <https://www.weforum.org/reports/competitiveness-cities/>.

¹⁵⁴ Kilian Huber, "How Discrimination Harms the Economy and Business", Chicago Booth Review, 15 July 2020, <https://www.chicagobooth.edu/review/how-discrimination-harms-economy-and-business>.



kerja sebesar 3 persen dapat meningkatkan pada PDB sebesar 33 miliar dolar¹⁵⁵.

64. Di Amerika, sebuah penelitian menunjukkan bahwa diskriminasi rasial menimbulkan kerugian yang sangat besar pada seluruh perekonomian, mengurangi kekayaan dan pendapatan jutaan orang, termasuk mereka yang bukan korban langsung¹⁵⁶. Kesenjangan kekayaan antara orang kulit putih dan orang kulit hitam diproyeksikan merugikan ekonomi AS antara \$1 triliun dan \$1,5 triliun antara tahun 2019 dan 2028 karena hilangnya konsumsi dan investasi. Sementara itu, di Prancis, diperkirakan bahwa jika kesenjangan rasial dalam hal akses ke pekerjaan, jam kerja, dan pendidikan dapat dikurangi, maka PDB dapat ditingkatkan sebesar 1,5 persen selama 20 tahun ke depan.¹⁵⁷
65. Williams Institute, wadah pemikir (*think tank*) yang berada di UCLA School of Law, memperkirakan bahwa diskriminasi terhadap kelompok keragaman gender dan seksualitas di Indonesia mengakibatkan kerugian terhadap perekonomian Indonesia sebesar antara 900 juta sampai 12 miliar dolar¹⁵⁸ atau setara dengan 13-180 triliun rupiah¹⁵⁹. Diskriminasi menghambat orang mengembangkan dan menyalurkan keterampilan, mengurangi produktivitas dan kontribusi mereka pada perekonomian.¹⁶⁰

B. Kewajiban Hukum Negara

66. Nilai-nilai kesetaraan dan non-diskriminasi juga berhubungan dengan hukum, berpangkal dari alasan atau tujuan keberadaan suatu negara yang berdasarkan pada hukum, pada penggaliannya secara teoritis, ketika dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang tertinggi sampai ke bawah, maupun dalam praktik pelaksanaan pemerintahan negara, yakni untuk menjaga martabat manusia. Keduanya Berikut ini akan dijabarkan alasan-alasan filosofis-yuridis bagi kesetaraan dan penghapusan diskriminasi.

Negara Hukum

67. Menurut Gustav Radbruch, hukum ada untuk memberikan tiga hal, yaitu manfaat, keadilan, dan kepastian. Dalam rumusannya yang disebut sebagai *Radbruch's Formula*, hukum yang substansinya dengan sengaja mengkhianati kesetaraan (yang merupakan inti dari keadilan) bukan saja cacat tetapi sudah kehilangan sifat hukumnya sama sekali.¹⁶¹ Seorang hakim boleh mengabaikannya sekalipun hukum itu diundangkan secara sah. Ini selaras dengan ungkapan "hukum yang tidak adil bukanlah hukum sama sekali" (*lex iniusta non est lex*).
68. Terdapat banyak teori dan uraian mengenai ciri negara hukum yang memuat prinsip kesetaraan atau persamaan. Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu prinsip pokok Negara hukum yang berlaku di zaman sekarang adalah "Persamaan dalam Hukum" yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empiris. Ini berarti bahwa sikap dan tindakan diskriminatif adalah terlarang, kecuali dalam bentuk *affirmative actions*.

¹⁵⁵ Australian Human Rights Commission, "7 Economic and social costs of employment discrimination against older Australians", <https://humanrights.gov.au/our-work/7-economic-and-social-costs-employment-discrimination-against-older-australians>.

¹⁵⁶ Lisa D. Cook, "Racism Impoverishes the Whole Economy", New York Times, 18 November 2020, <https://www.nytimes.com/2020/11/18/business/racism-impoverishes-the-whole-economy.html>.

¹⁵⁷ Joseph Losavio, "What Racism Costs Us All", International Monetary Fund (IMF), September 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2020/09/the-economic-cost-of-racism-losavio>.

¹⁵⁸ Aulia Adam, "Kerugian Ekonomi Akibat Diskriminasi LGBT", Tirto.id, 3 April 2017, <https://tirto.id/kerugian-ekonomi-akibat-diskriminasi-lgbt-cl4g>.

¹⁵⁹ Dengan nilai tukar dibulatkan pada 15.000 rupiah per dolar Amerika.

¹⁶⁰ M.V. Lee Badgett, Amira Hasenbush, Winston Luhur, "LGBT Exclusion in Indonesia and Its Economic Effects", Williams Institute, March 2017, <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/publications/lgbt-exclusion-indonesia/>.

¹⁶¹ Radbruch's Formula: "... where equality, which forms the core of justice, is deliberately betrayed in the laying down of positive law, then the statute is not even merely 'flawed law'—rather, it lacks completely the very nature of law...". Lihat Gustav Radbruch, *Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law* (Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht), 1946.



69. UUD 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum¹⁶². Salah satu ciri negara hukum adalah HAM menjadi tanggung jawab negara untuk dilindungi, dimajukan, ditegakkan, dan dipenuhi¹⁶³. Pelaksanaannya dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan¹⁶⁴. Karena non-diskriminasi merupakan asas dan hak dalam hak asasi manusia, ini berarti bahwa pelaksanaan non-diskriminasi harus dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan.

Amanat Konstitusi Indonesia

70. Pancasila sebagai falsafah dan pandangan hidup bangsa Indonesia menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Ini tercermin dalam sila kedua¹⁶⁵ serta pedoman penghayatan dan pengamalan sila kedua, butir pertama¹⁶⁶, dan sila keempat, butir pertama¹⁶⁷. Kesenjangan dan non-diskriminasi pun selaras dengan dan merupakan konsekuensi dari kebinekaan.

71. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai hukum dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, juga memuat pasal-pasal yang menjamin kesetaraan (Pasal 27¹⁶⁸ dan Pasal 28D ayat (1)¹⁶⁹) dan non-diskriminasi (Pasal 28I ayat (2)¹⁷⁰ dan Pasal 28B ayat (2)¹⁷¹) bagi setiap orang. Pasal 28H (2) juga menyatakan bahwa untuk mencapai persamaan tersebut diperlukan perlakuan khusus¹⁷².

Hukum Hak Asasi Manusia

72. Di bawah konstitusi, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) No. XVII Tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa "Setiap orang berhak bebas dari dan mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif." Jaminan atas kesetaraan dan non-diskriminasi lalu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) terutama dalam Pasal 3¹⁷³, Pasal 4¹⁷⁴, dan Pasal 26 (2)¹⁷⁵. Lalu, terdapat 33 pengaturan mengenai asas dan prinsip yang berkaitan dengan non-diskriminasi (termasuk asas atau prinsip tidak memihak, keadilan, kesetaraan, persamaan hak, dll.) yang tersebar dalam berbagai undang-undang¹⁷⁶.

73. Indonesia telah mengesahkan berbagai kovenan dan konvensi internasional tentang hak asasi manusia dengan undang-undang dan memadukannya ke dalam hukum nasional. Kovenan dan konvensi tersebut memuat jaminan kesetaraan dan non-diskriminasi serta mengatur kewajiban negara untuk mewujudkannya. Undang-undang tersebut di antara:

¹⁶² Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Pasal 1 (3): "Negara Indonesia adalah negara hukum."

¹⁶³ UUD 1945, Pasal 28I (4): "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."

¹⁶⁴ UUD 1945, Pasal 28I (5): "Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan."

¹⁶⁵ "Kemanusiaan yang adil dan beradab."

¹⁶⁶ "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."

¹⁶⁷ "Sebagai warga negara dan warga masyarakat, setiap manusia Indonesia mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama."

¹⁶⁸ "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."

¹⁶⁹ "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

¹⁷⁰ "Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi."

¹⁷¹ "Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu."

¹⁷² "Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."

¹⁷³ "(1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati murni untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. (2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum. (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi."

¹⁷⁴ "... hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum ... adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan oleh siapa pun."

¹⁷⁵ "Setiap orang ... tanpa diskriminasi berhak menikmati hak-hak yang bersumber dan melekat pada kewarganegaraannya ..."

¹⁷⁶ Nabila, et al., *Pengembangan Strategi Advokasi Antidiskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia* (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan: 2021), halaman 40, <https://pshk.or.id/publikasi/laporan-studi-pengembangan-strategi-advokasi-antidiskriminasi-bagi-kelompok-rentan-di-indonesia/>.

- Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*) (KPDW);
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat/KMP);
- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination* 1965 (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965/KIPDR);
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya/KIHESB);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik/KIHSP);
- Undang-undang (UU) Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons With Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas/KHPD);
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (*International Convention on The Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*) (KIPPM).

74. Berdasarkan kovenan dan konvensi di atas, kewajiban HAM negara secara hukum terhadap diskriminasi adalah:

- Menghormati: negara wajib urung terlibat dalam tindakan dan kebijakan diskriminatif, serta wajib meniadakan ketentuan diskriminatif.¹⁷⁷
- Melindungi: negara wajib mengeluarkan peraturan perundang-undangan untuk melindungi dari diskriminasi oleh pihak manapun.¹⁷⁸
- Memenuhi: negara wajib menghilangkan diskriminasi dalam praktik dan memastikan penikmatan hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi, misalnya dengan membuat kebijakan, strategi, dan program, termasuk tindakan afirmatif/positif, rencana aksi, serta peningkatan kesadaran dan perubahan budaya masyarakat.¹⁷⁹

75. Selain itu, Indonesia juga telah meratifikasi beberapa instrumen hukum internasional yang secara spesifik melindungi kelompok tertentu, antara lain:

- Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1957 tentang Persetujuan Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional No. 100 Mengenai Pengupahan yang Sama Bagi Buruh Laki-Laki dan Wanita Untuk Pekerjaan yang Sama Nilainya;
- Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak;

¹⁷⁷ Lihat contohnya KIPDR, Pasal 2 (1); KPDW, Pasal 2; dan KHPD, Pasal 4 (1) (b).

¹⁷⁸ Lihat contohnya KIHSP, Pasal 2 (2) dan Pasal 26; KIHESB Pasal 2 (1); KIPDR, Pasal 2 (1) (d); KPDW, Pasal 2 (a); serta KHPD, Pasal 4 (1).

¹⁷⁹ Lihat contohnya Komite HESB, Komentar Umum No. 20 (2009), paragraf 39; KPDW, Pasal 5 (a); KHPD, Pasal 8; KIPDR, Pasal 7.



- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pengesahan *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of Children in Armed Conflict* (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Mengenai Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata);
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Maritime Labour Convention*, 2006 (Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pengesahan *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (Konvensi ASEAN Menentang Perdagangan Orang, Terutama Perempuan dan Anak).

76. Selain itu, Indonesia telah mengeluarkan dua undang-undang dengan maksud menghapus diskriminasi atas dasar ras dan etnis, serta disabilitas.

- Undang-Undang Penyandang Disabilitas menyebutkan bahwa pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas (termasuk hak bebas dari diskriminasi) wajib dilaksanakan oleh pemerintah, dan wajib dilaksanakan dengan cara yang tidak diskriminatif.¹⁸⁰
- Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis menyatakan bahwa untuk melindungi warga negara dari diskriminasi ras dan etnis, pemerintah dan pemerintah daerah memiliki kewajiban-kewajiban seperti menjamin penegakan hukum efektif atas setiap tindakan diskriminasi, menjamin korban memperoleh penggantian atas kerugian, menjamin aparat berlaku sesuai ketentuan, dan mengubah peraturan diskriminatif.¹⁸¹

77. Upaya lainnya yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk menyelesaikan masalah HAM yang sistematis dan struktural adalah menyusun Rencana Aksi Nasional HAM (RANHAM).¹⁸² RANHAM diharapkan dapat mendorong evaluasi kebijakan HAM, mendorong HAM digunakan dalam pengambilan keputusan pemerintahan, dan lain-lain.¹⁸³ Sejak 1998, Indonesia telah memiliki empat RANHAM. RANHAM tahun 2021-2025 mengidentifikasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan diskriminatif terhadap perempuan di tingkat nasional dan daerah. Selain itu, disebutkan bahwa anak-anak sangat rentan kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi. RANHAM diharapkan juga mampu mengakomodasi dan mendorong ketentuan anti diskriminatif yang komprehensif, bukan hanya bagi kelompok tertentu saja.

78. Pemerintah Indonesia secara berkala melaporkan hasil pemantauan kondisi HAM terkini ke negara-negara PBB dalam *Universal Periodic Review* (UPR). Pada UPR tahun 2023, pemerintah Indonesia menyatakan mendukung beberapa rekomendasi berikut:

- Rekomendasi untuk mengesahkan peraturan perundang-undangan anti-diskriminasi yang komprehensif dari Islandia dan Meksiko.¹⁸⁴
- Rekomendasi dari Norwegia dan dari Inggris Raya untuk memastikan adanya perlindungan anti-diskriminasi yang beralasan etnisitas, agama dan keyakinan, status HIV/AIDS, serta orientasi seksual dan identitas gender.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Undang-Undang Penyandang Disabilitas, Pasal 27.

¹⁸¹ Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Pasal 7.

¹⁸² Konferensi Sedunia tentang Hak Asasi Manusia (*the World Conference on Human Rights*) memberikan rekomendasi kepada negara pihak untuk mempertimbangkan penyusunan rencana aksi nasional yang mengidentifikasi proses-proses di mana negara pihak dapat memperbaiki atau memajukan promosi dan perlindungan hak asasi manusia. Lihat: Sidang Umum PBB, "Vienna Declaration and Programme of Action", 12 July 1993, A/CONF.157/23, paragraf 71, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>.

¹⁸³ Lihat: Kantor Komisioner Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR), *Handbook on National Human Rights Plans of Action* (United Nations: 2022), halaman 3, <https://www.ohchr.org/en/publications/training-and-education-publications/handbook-national-human-rights-plans-action>.

¹⁸⁴ Dewan HAM PBB, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Indonesia*, UN A/HRC/52/8, 2023, rekomendasi 140.73 dan 140.252, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/608/14/PDF/G2260814.pdf>.

¹⁸⁵ *Ibid.*, rekomendasi 140.70 dan 140.71.

- Rekomendasi dari Jerman untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dan kelompok terpinggirkan dengan mencabut peraturan perundang-undangan nasional dan lokal yang bermasalah¹⁸⁶, dan rekomendasi dari Argentina untuk memperkuat kebijakan anti-diskriminasi untuk memberantas rintangan yang membuat perempuan dan anak perempuan enggan mengajukan laporan/pengaduan mengenai diskriminasi dan kekerasan berbasis gender.¹⁸⁷
- Rekomendasi dari Etiopia untuk terus memperbaiki mekanisme yang panduan dan pemantauan untuk mencegah undang-undang dan peraturan yang diskriminasi atau intoleran¹⁸⁷ dan rekomendasi untuk memastikan bahwa KUHP hasil revisi tidak mencantumkan ketentuan yang diskriminatif.¹⁸⁹

79. Pemerintah Indonesia menyatakan bahwa rekomendasi-rekomendasi di atas akan dipertimbangkan dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan dan peraturan perundang-undangan nasional. Indonesia juga akan memperkuat kebijakan dan program pembangunan serta perlindungan HAM bagi kelompok-kelompok rentan, terutama penyandang disabilitas, anak-anak, lansia, dan masyarakat hukum adat.¹⁹⁰

C. Komitmen Pembangunan

80. Kesetaraan dan non-diskriminasi juga menjadi bagian dari rencana pembangunan sebagai tujuan dan sebagai asas. Sebagaimana dapat dilihat dalam uraian di bawah ini, tujuan dari pembangunan adalah mengurangi ketimpangan, dan pembangunan harus dilakukan secara non-diskriminatif. Keduanya teruang dalam dokumen pembangunan global dan dalam negeri Indonesia.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2022-2024

81. Dalam dokumen RPJMN¹⁹¹, salah satu “Prinsip Dasar Pembangunan Nasional” yang disebutkan adalah “Menjamin Keadilan”. Butir pertama uraian prinsip ini adalah agar pembangunan “Menjamin akses dan kesempatan yang sama bagi seluruh masyarakat tanpa diskriminasi untuk berpartisipasi seluas-luasnya dalam pembangunan dan mendapatkan manfaatnya”. Butir keduanya adalah “Penegakan hukum yang menjamin kesetaraan, keadilan, kepastian hukum, dan asas manfaat pada masyarakat.”
82. Dalam salah satu “Isu Strategis” yaitu “Konsolidasi Demokrasi”, satu hal yang perlu diperhatikan adalah “masalah kesetaraan dan kebebasan seperti ancaman kebebasan berpendapat, intoleransi, dan diskriminasi terhadap berbagai perbedaan akan melemahkan persatuan dan kesatuan bangsa”. Lebih lanjut, salah satu dari ketujuh agenda pembangunan adalah “Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik”. Ini berarti “Negara wajib hadir dalam melayani dan melindungi segenap bangsa, serta menegakkan kedaulatan negara”. Hal ini dicapai melalui, antara lain, “Penataan kapasitas lembaga demokrasi, penguatan kesetaraan dan kebebasan”.

Sustainable Development Goals (SDGs)

83. Indonesia, sebagai salah satu negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, telah mengadopsi Tujuan

¹⁸⁶ *Ibid.*, rekomendasi 140.175.

¹⁸⁷ *Ibid.*, rekomendasi 140.190.

¹⁸⁸ *Ibid.*, rekomendasi 140.65.

¹⁸⁹ *Ibid.*, rekomendasi 140.48.

¹⁹⁰ Dewan HAM PBB, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Indonesia; Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, A/HRC/52/8/Add.1, 2023, paragraf 11 dan 12, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/052/39/PDF/G2305239.pdf>.

¹⁹¹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, halaman I.39.



Pembangunan Berkelanjutan yang tertuang dalam resolusi Sidang Umum PBB.¹⁹² Upaya-upaya mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan itu diselenggarakan dengan prinsip “tidak ada yang tertinggal”¹⁹³ dan “mereka yang rentan harus diberdayakan”.¹⁹⁴ Setelah itu, kesetaraan dan non-diskriminasi termuat dalam rumusan Tujuan, Target, dan Indikator.¹⁹⁵ Target 10.3 berbunyi “menghapus hukum, kebijakan dan praktik yang diskriminatif”; dan Target 16.b berbunyi “Mempromosikan dan menegakkan hukum dan kebijakan non-diskriminatif untuk pembangunan berkelanjutan”. Ini berarti bahwa pembangunan berkelanjutan hanya dapat dicapai dengan mengatasi diskriminasi dan ketidaksetaraan.

D. Perkembangan Global

84. Sebagaimana kita sudah lihat pada bagian sebelumnya, kesetaraan dan non-diskriminasi merupakan konsep yang mempengaruhi dan menjadi bagian dari perkembangan hukum, pemerintahan, dan pembangunan negara. Perkembangan ini dilalui oleh banyak negara bukan hanya sendiri-sendiri tetapi juga bersama-sama. Kita akan melihat di bawah ini arah dan kecenderungan perkembangan pengaturan diskriminasi pada tataran internasional, regional, dan nasional negara lain. Selain itu, pengaturan diskriminasi juga merambah ke sektor non-negara. Beberapa contoh kebijakan *Diversity, Equity, and Inclusion* di sektor swasta dan nir-laba diberikan selanjutnya.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

85. Sekretaris Jenderal PBB, atas permintaan Sidang Umum PBB, menulis laporan berjudul “*Our Common Agenda*” untuk menyambut ulang tahun PBB ke-75. Di dalamnya, ia mengatakan, “... pengesahan undang-undang yang komprehensif untuk menentang diskriminasi ... sudah lama tertunda.”¹⁹⁶ Selain itu, seiring waktu, mekanisme HAM PBB, baik yang berpangkal dari traktat maupun piagam, cenderung semakin sering dan semakin kuat menganjurkan negara-negara anggota PBB untuk mengadopsi perundang-undangan anti-diskriminasi yang komprehensif.¹⁹⁷

86. Pada Universal Periodic Review (UPR) ke-35 tahun 2020, terdapat 46 negara yang memberikan rekomendasi kepada negara lain untuk mengesahkan undang-undang anti-diskriminasi komprehensif. Sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, pada sidang UPR Indonesia tahun 2023, Pemerintah juga telah menerima dan mendukung rekomendasi pembentukan undang-undang anti-diskriminasi komprehensif dari negara lain.

87. Pada Desember 2022, lebih dari 30 ahli independen PBB mendesak semua negara anggota PBB untuk memprioritaskan dibuatnya undang-undang anti-diskriminasi komprehensif pada tahun 2023 sebelum peringatan 75 tahun Deklarasi Universal HAM.¹⁹⁸ Sebelumnya, berbagai prosedur khusus, dalam berbagai laporan tematik dan laporan kunjungan negara, juga telah mengeluarkan rekomendasi dibuatnya perundang-undangan anti-diskriminasi komprehensif. Pada tahun 2019, contohnya, Pelapor Khusus Hak atas Pembangunan menyampaikan bahwa Negara harus memiliki undang-undang kesetaraan yang kompre-

¹⁹² Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

¹⁹³ Sidang Umum PBB, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 21 Oktober 2015, paragraf 4 dan paragraf 26, <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

¹⁹⁴ *Ibid.*, paragraf 23.

¹⁹⁵ Lihat Tujuan 8, Target 10.2, Target 10.3, Target 16.b, serta Indikator 10.3.1 dan 16.b.1, <https://sdgs.bappenas.go.id/>.

¹⁹⁶ Sidang Umum PBB, *Report of the Secretary-General*, 2021, A/75/982, paragraf 34, www.un.org/en/un75/common-agenda.

¹⁹⁷ Kantor Komisioner Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) dan Equal Rights Trust (ERT), *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 6, <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide>.

¹⁹⁸ OHCHR, “Comprehensive anti-discrimination legislation must be a priority, say UN experts ahead of Universal Declaration anniversary”, 07 December 2022, <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/12/comprehensive-anti-discrimination-legislation-must-be-priority-say-un-experts>.

hensif untuk mencapai sejumlah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dan target terkait. Khusus SDG 10.3, Negara harus mengadopsi undang-undang anti-diskriminasi yang memuat secara komprehensif definisi dan alasan diskriminasi.¹⁹⁹

88. Badan-badan traktat telah mengeluarkan rekomendasi agar negara-negara pihak mengadopsi peraturan perundang-undangan anti-diskriminasi yang komprehensif. Contohnya, sejak tahun 2010, *Human Rights Committee* telah menyampaikan rekomendasi tersebut kepada 45 negara (termasuk 18 negara Asia) dan *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* telah menyampaikan rekomendasi yang sama kepada 12 negara. *Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, dalam Komentar Umum No. 6 (2018), menyatakan bahwa Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas memunculkan kewajiban untuk mengesahkan undang-undang anti-diskriminasi yang spesifik dan komprehensif.
89. Pada tahun 2013, OHCHR menerbitkan Rabat Plan of Action, dokumen mengenai pelarangan advokasi kebencian yang sampai ke taraf hasutan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan. Beberapa kesimpulannya adalah:
 - Negara harus mengadopsi suatu legislasi anti-diskriminasi yang komprehensif yang memuat pencegahan dan penghukuman untuk memberantas hasutan kebencian.²⁰⁰
 - Negara perlu mempertimbangkan membentuk badan kesetaraan [lihat *Badan Kesetaraan*], atau melengkapi fungsinya ke dalam lembaga HAM nasional yang sudah ada.²⁰¹
 - Negara harus mempunyai kebijakan publik dan kerangka regulasi yang mempromosikan pluralisme dan keragaman dalam media [lihat *Penghapusan Diskriminasi Struktural*].²⁰²

Kawasan dan Negara Lain

90. Undang-undang anti-diskriminasi komprehensif telah disahkan di banyak negara *Global South*. Bahkan, Undang-Undang Pemajuan Kesetaraan dan Pencegahan Diskriminasi Tidak Adil yang disahkan Afrika Selatan pada tahun 2000 adalah salah satu undang-undang anti-diskriminasi komprehensif yang paling pertama. Alasan diskriminasi yang dilarang adalah "ras, jenis kelamin, jenis kelamin, kehamilan, status perkawinan, asal etnis atau sosial, warna kulit, orientasi seksual, usia, disabilitas, agama, hati nurani, kepercayaan, budaya, bahasa, kelahiran dan status HIV/AIDS". Pelanggarannya dibawa ke sebuah pengadilan kesetaraan (*equality court*).
91. Di Asia, beberapa negara juga bergerak ke arah pengesahan undang-undang anti-diskriminasi komprehensif. Di Filipina, draf *Comprehensive Anti-Discrimination Act* sudah disampaikan ke Kongres tahun 2022.²⁰³ Di Bangladesh, draf *Anti-Discrimination Bill* telah disampaikan ke *House of Representative* oleh menteri hukum juga tahun 2022 lalu. Rancangan undang-undang tersebut berisi ketentuan mengenai jalur pengaduan atas diskriminasi dan upaya peningkatan kesadaran masyarakat untuk mencegah diskriminasi.²⁰⁴ Di India, *Anti-Discrimination and Equality Bill* pernah diusulkan ke parlemen. Sayangnya, upaya

¹⁹⁹ Dewan HAM PBB, *Report of the Special Rapporteur on the right to development*, 2019, A/HRC/42/38, paragraf 147–148, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/197/03/PDF/G1919703.pdf>.

²⁰⁰ Kantor Komisioner Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR), *Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*, 5 Oktober 2012, paragraf 26, <https://www.ohchr.org/en/documents/outcome-documents/rabat-plan-action>.

²⁰¹ *Ibid.*, paragraf 46.

²⁰² *Ibid.*, paragraf 48.

²⁰³ Senate of the Philippines, 19th Congress, Senate Bill No. 1264 Comprehensive Anti-Discrimination Act, Filed 1 September 2022, https://legacy.senate.gov.ph/lis/bill_res.aspx?congress=19&q=SBN-1264.

²⁰⁴ Staff Correspondent, "Anti-discrimination bill 2022: Law targeting inequality placed in House, The Daily Star, 6 April 2022, <https://www.thedailystar.net/news/bangladesh/news/anti-discrimination-bill-2022-law-targeting-inequality-placed-house-2998716>.



tersebut tidak berlanjut dan sedang diusahakan kembali.²⁰⁵

92. Beberapa negara Amerika Latin yang telah menerbitkan undang-undang anti-diskriminasi komprehensif misalnya Meksiko (Undang-Undang Federal untuk Mencegah dan Membasmi Diskriminasi, 2003), Negara Plurinasional Bolivia (UU menentang Rasisme dan Segala bentuk Diskriminasi, 2010), dan Chili (UU No. 20.609, tahun 2012) yang menetapkan langkah-langkah menentang diskriminasi.
93. Menurut Komisi HAM Inter-Amerika, kewajiban negara untuk membuat peraturan perundang-undangan melawan diskriminasi atas dasar keragaman seksual, gender, dan tubuh itu harus dilakukan secara komprehensif agar efektif, mencakup diskriminasi formal dan substantif, *de jure dan de facto*.²⁰⁶ Konvensi Inter-Amerika menentang Segala Bentuk Diskriminasi dan Intoleransi yang mulai berlaku pada tahun 2020 menyatakan bahwa Negara Pihak berjanji untuk mengadopsi legislasi yang secara jelas mendefinisikan dan melarang diskriminasi dan intoleransi, yang berlaku untuk semua otoritas publik, orang perseorangan dan badan hukum, baik di sektor publik maupun di sektor swasta".²⁰⁷
94. Pada tahun 2011, Majelis Parlemen Dewan Eropa mengadopsi resolusi 1844 (2011) tentang Deklarasi Prinsip Kesetaraan dan Kegiatan Dewan Eropa, yang meminta negara-negara anggota untuk mengadopsi undang-undang anti-diskriminasi yang antara lain: mengidentifikasi perilaku diskriminatif dan, jika perlu, menghukum pelanggaran; menetapkan pemulihan efektif yang tersedia bagi korban dugaan diskriminasi; mencakup semua dasar diskriminasi yang relevan, serta berbagai bentuk dan gabungannya. Negara-negara lain di Eropa yang telah menerbitkan undang-undang anti-diskriminasi misalnya Kroasia (2008), Bosnia-Herzegovina (2009), Serbia (2009), Albania (2010), Makedonia Utara (2010, lalu diganti tahun 2020), Republik Moldova (2012), Ukraina (2012), Georgia (2014); dan Montenegro (2014).

Sektor Swasta dan Non-Pemerintah

95. Selain perkembangan di sisi pemerintah dan antar-pemerintah, terdapat perkembangan di sisi swasta dan non-pemerintah yang amat pesat untuk mewujudkan kesetaraan dan non-diskriminasi. Keberagaman, Ekuitas, dan Inklusi, atau *Diversity, Equity, and Inclusion* (DEI) telah menjadi suatu kerangka konseptual yang mempromosikan perlakuan adil dan partisipasi penuh semua orang, terutama di tempat kerja. Langkah-langkah yang dilakukan oleh dunia usaha dalam hal ini senada dengan hal-hal yang perlu dimuat undang-undang anti-diskriminasi komprehensif sesuai anjuran OHCHR.
96. DEI didorong bukan hanya atas alasan moral tetapi juga keuntungan bisnis. Menurut International Labour Organization (ILO), keragaman dan inklusi yang tinggi di tempat kerja memiliki kaitan dengan produktivitas, inovasi, dan kesejahteraan tenaga kerja yang lebih tinggi pula. Bila tidak didorong, maka perusahaan, pekerja, dan masyarakat kehilangan potensi yang cukup besar.²⁰⁸ Senada dengan ILO, menurut majalah bisnis *Forbes*, terdapat delapan alasan mengapa keberagaman dan inklusi bersifat esensial bagi keberhasilan usaha²⁰⁹, di antaranya karena keberagaman dan inklusi dapat meningkatkan inovasi, produktivitas,

²⁰⁵ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 14, <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide>.

²⁰⁶ Komisi HAM Inter-Amerika, *Advances and Challenges towards the Recognition of the Rights of LGBTI Persons in the Americas*, 2018, paragraf 94, https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2019/126.asp

²⁰⁷ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 10.

²⁰⁸ Press release, "Greater progress on diversity and inclusion essential to rebuild productive and resilient workplaces", 06 April 2022, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_841085/lang-en/index.htm.

²⁰⁹ Bianca Miller Cole, "8 Reasons Why Diversity And Inclusion Are Essential To Business Success", *Forbes*, 15 September 2020, <https://www.forbes.com/sites/biancamillercole/2020/09/15/8-reasons-why-diversity-and-inclusion-are-essential-to-business-success/>.



pemahaman akan konsumen, dan kebahagiaan karyawan.

97. DEI dianggap sedemikian penting sampai perusahaan konsultansi manajemen bisnis global McKinsey menerbitkan tiga laporan mengenai dampak positif dari tempat-tempat kerja yang sarat kemajemukan, yaitu *Why diversity matters* (2015), *Delivering through diversity* (2018), dan *Diversity wins: How inclusion matters* (2020).²¹⁰ Menurut *Harvard Business Review*, perusahaan-perusahaan telah dan akan terus memberikan perhatian dan sumber daya untuk memajukan DEI mereka di masa depan. Lebih dari 1600 CEO telah menandatangani *CEO Action for Diversity & Inclusion Pledge* menunjukkan tekad dan janji untuk beraksi demi keberagaman dan inklusi.²¹¹
98. Perusahaan-perusahaan multinasional yang memiliki kebijakan DEI termasuk perusahaan-perusahaan di bidang jasa keuangan (seperti Mastercard²¹²), produk perawatan diri (seperti L'Oréal²¹³), minuman ringan (seperti Coca-Cola²¹⁴), dan barang konsumen (seperti Unilever²¹⁵). Kebijakan DEI juga diadopsi oleh organisasi-organisasi internasional seperti Save the Children²¹⁶, Amnesty International²¹⁷, dan CARE International²¹⁸. Lembaga donor dan bantuan pembangunan seperti World Bank²¹⁹ dan USAID²²⁰ juga telah mengadopsi kebijakan yang serupa.
99. Dalam banyak hal, apa yang dilakukan sektor swasta demi keragaman, kesetaraan, dan inklusi menandingi atau melampaui apa yang dilakukan oleh negara. Contohnya, mereka mengakui dasar-dasar diskriminasi yang belum diakui negara, seperti usia, gender, dan status perkawinan. Mereka juga memiliki jabatan kepemimpinan di tataran tertinggi organisasi untuk mewujudkan DEI secara sistemik, contohnya *Chief Inclusion Officer* di Mastercard dan *Global Chief Diversity, Equity & Inclusion Officer* di Coca-Cola. Kedua perusahaan ini juga bertekad, sekurang-kurangnya di atas kertas, untuk membuat komposisi kepegawaian mereka mencerminkan pasar/masyarakat yang mereka layani.²²¹
100. Dalam hal gender, L'Oréal telah memiliki kepemimpinan perusahaan yang seimbang dengan 50 persen perempuan di Dewan Direktur. Mereka juga memantau perbedaan upah (*gender pay gap*) karyawan mereka di seluruh dunia dan memberikan cuti melahirkan minimum enam minggu bagi para orangtua apapun gendernya.²²² Untuk menyetarakan penyandang disabilitas, L'Oréal memberikan akomodasi bagi karyawan dengan disabilitas dan Unilever menetapkan sasaran agar pada tahun 2025, 5 persen dari angkatan kerja mereka terdiri dari penyandang disabilitas.²²³

²¹⁰ Artikel, "What is diversity, equity, and inclusion?", McKinsey & Company, 17 August 2022, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/mckinsey-explainers/what-is-diversity-equity-and-inclusion>.

²¹¹ Lauren Romansky, Mia Garrod, Katie Brown, dan Kartik Deo, "How to Measure Inclusion in the Workplace", *Harvard Business Review*, 27 Mei 2021, <https://hbr.org/2021/05/how-to-measure-inclusion-in-the-workplace>.

²¹² Mastercard, "Creating limitless possibilities for everyone", <https://www.mastercard.com/global/en/vision/who-we-are/diversity-inclusion.html>.

²¹³ L'Oréal Groupe, "Promoting Diversity, Equity & Inclusion", <https://www.loreal.com/en/commitments-and-responsibilities-for-the-people/promoting-diversity-and-inclusion/>.

²¹⁴ The Coca Cola Company, "Diversity, Equity & Inclusion", <https://www.coca-colacompany.com/social-impact/diversity-and-inclusion>.

²¹⁵ Unilever, "Equity, diversity and inclusion", <https://www.unilever.com/planet-and-society/equity-diversity-and-inclusion/>.

²¹⁶ Save the Children, "Diversity, Equity and Inclusion", <https://www.savethechildren.org/us/about-us/careers/diversity-equity-inclusion>.

²¹⁷ Amnesty Internasional, "Racial equality, equal opportunities, diversity and inclusion policy", 19 November 2021, <https://www.amnesty.org/en/documents/org20/4907/2021/en/>.

²¹⁸ CARE Internasional, "CARE International Gender Equality and Inclusion Policy", 19 Juli 2022, <https://www.care-international.org/resources/care-international-gender-equality-and-inclusion-policy>.

²¹⁹ World Bank Group, "The World Bank Group: Committed to Diversity, Equity, and Inclusion", 19 Juni 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/fact-sheet/2020/06/19/the-world-bank-group-committed-to-diversity-inclusion-and-equity>.

²²⁰ United States Agency for International Development, "Diversity, Equity, Inclusion and Accessibility", <https://www.usaid.gov/about-us/diversity-equity-inclusion>.

²²¹ The Coca Cola Company, "Diversity, Equity & Inclusion", <https://www.coca-colacompany.com/social-impact/diversity-and-inclusion>.

²²² L'Oréal Groupe, "Examples of our DE&I actions", <https://www.loreal.com/en/articles/commitments/key-country-initiatives/>.

²²³ Unilever, "Strategy and goals", <https://www.unilever.com/planet-and-society/equity-diversity-and-inclusion/strategy-and-goals/>.



101. Dunia usaha juga menyadari bahwa memperbaiki kesetaraan secara internal memerlukan evaluasi dan pembelajaran. Pada tahun 2022, Unilever meluncurkan Rangka Pemajuan Ekuitas (*Equity Advancement Framework*), yang kemudian dipakai untuk meninjau 20 proses kerja kepegawaian untuk menghapus bias sistemik di dalamnya.²²⁴ Save the Children melakukan pemeriksaan dan mendapati bahwa tidak semua teknologi yang mereka gunakan bersifat aksesibel dan, oleh karenanya, akan memastikan bahwa semua karyawan dapat mengakses teknologi yang mereka butuhkan untuk bekerja.²²⁵

E. Payung dan Penyelaras Ketentuan Lain Sektor Swasta dan Non-Pemerintah

102. Sebagaimana telah dibahas dalam bagian lain dari makalah ini, telah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kesetaraan dan non-diskriminasi, namun terbatas entah dalam hal cakupan atau penegakan. Undang-undang yang memiliki ketentuan mengenai dasar diskriminasi yang lebih luas seperti UU HAM, misalnya, tidak memiliki ketentuan konkret untuk memberikan konsekuensi pelanggaran. Sementara itu, undang-undang yang memiliki ketentuan yang lebih konkret dan memberikan lebih banyak perlindungan seperti UU Diskriminasi Ras dan Etnis dan UU Disabilitas hanya memberikannya dalam diskriminasi dengan dasar yang sempit. Keberadaan undang-undang yang komprehensif akan melengkapi yang kekurangan masing-masing.
103. Untuk memberikan contoh, Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) diterbitkan bukan karena sebelumnya tidak ada ketentuan mengenai kekerasan seksual, melainkan karena sekalipun sudah ada, ketentuannya belum optimal dalam memberikan pencegahan, perlindungan, akses keadilan, dan pemulihan, belum memenuhi kebutuhan hak korban.²²⁶ Disebutkan juga bahwa pengaturan bentuk kekerasan seksual pada undang-undang yang ada sebelumnya sangat terbatas bentuk dan lingkupnya, belum dapat merespons fakta kekerasan seksual yang terjadi dan berkembang di masyarakat. Pene-gakan hukum juga 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.²²⁷ Alasan-alasan tersebut hampir sama dengan kebutuhan adanya undang-undang kesetaraan dan non-diskriminasi yang komprehensif yang akan melengkapi ketentuan-ketentuan yang lama.²²⁸
104. Contoh lain adalah undang-undang omnibus. Omnibus merupakan teknik atau metode pembentukan undang-undang dengan pendekatan ‘sapu jagat’. Teknik ini dapat digunakan untuk mengintegrasikan, mengharmonisasi, dan mengonsolidasikan berbagai kebijakan hukum.²²⁹ Metode ini dapat menambah dan mengubah materi muatan berbagai Peraturan Perundang-undangan yang sejenis dan setaraf dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan.²³⁰ Melihat contoh UU Cipta Kerja, undang-undang omnibus itu mengubah sedikit-sedikit banyak undang-undang.²³¹ Undang-undang

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Press Release, “Save the Children: Taking Action on Diversity, Equity and Inclusion”, <https://www.savethechildren.org/us/about-us/media-and-news/2021-press-releases/taking-action-on-diversity-equity-and-inclusion>.

²²⁶ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Konsiderans huruf c.

²²⁷ *Ibid.*, Penjelasan Umum, paragraf 5.

²²⁸ Muhammad Yasin, “Mengetahui Metode ‘Omnibus Law’”, Hukumonline, 5 Oktober 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengetahui-metode-omnibus-law-lt5f7ad4c048f87>.

²²⁹ Ady Thea DA, “Jimly: Ada Untung-Rugi Terapkan Metode Omnibus Law”, Hukumonline, 23 Juli 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/a/jimly-ada-untung-rugi-terapkan-metode-omnibus-law-lt5f194bbc2c481/>.

²³⁰ Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 64 ayat (1b).

²³¹ Ady Thea DA, “Prof Maria Ingatkan Pembentukan UU dengan Omnibus Law Harus Tema Sama”, Hukumonline, 16 Maret 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/prof-maria-ingatkan-pembentukan-uu-dengan-omnibus-law-harus-tema-sama-lt6412de76c9ee7/>.

lain yang juga dibahas dengan cara omnibus adalah Undang-Undang Kesehatan.²³² Suatu undang-undang anti-diskriminasi “omnibus” tidak berarti mengurangi, melemahkan, memundurkan ketentuan progresif yang terdapat pada undang-undang yang terdampak, melainkan menyeragamkan kemajuan itu bagi undang-undang lain.

Sebagai Penguji dan Penyelaras

105. Indonesia masih memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan-ketentuan diskriminatif, padahal ketentuan-ketentuan itu bertentangan dengan asas kesetaraan atau persamaan dan non-diskriminasi yang ada dalam Pancasila, UUD 45, prinsip negara hukum, demokrasi, HAM, SDGs, dan standar internasional. Ketentuan-ketentuan itu masih dipertahankan atau belum dicabut mungkin karena dianggap tidak diskriminatif. Selain itu, Indonesia juga memiliki ketentuan hukum yang tidak tegas atau terang-terangan diskriminatif namun dalam praktiknya atau penafsirannya dapat menjadi diskriminatif. Ini bisa jadi berpangkal pada kesalahpahaman mengenai diskriminasi dan bentuk-bentuknya, karena ketentuan-ketentuan yang saat ini ada kurang jelas.
106. Untuk itu, Indonesia membutuhkan suatu undang-undang yang memberikan kejelasan, menjadi rujukan utama dan menarik garis batas tegas mengenai apa yang diskriminatif dan apa yang tidak. Undang-undang tersebut dapat memberikan acuan umum dan perincian konkret mengenai diskriminasi yang membuatnya tidak lagi disalahpahami. Sebagai produk undang-undang yang padat, lengkap dan terang-benderang, undang-undang anti-diskriminasi yang komprehensif dapat berlaku sebagai referensi definitif dan otoritatif untuk menguji semua peraturan perundang-undangan, baik yang setara maupun lebih rendah, apakah diskriminatif atau tidak. Pengujian ini dapat dilakukan, misalnya, dalam proses penyelarasan/ harmonisasi suatu rancangan peraturan, atau dalam pengujian di pengadilan suatu peraturan perundang-undangan yang sudah terbit.
107. Bagi ketentuan yang telah ada dan diskriminatif, pemerintah dapat memberlakukan asas *lex posterior derogat legi priori* dan menyatakan ketentuan tersebut dicabut atau tidak akan dilaksanakan demi kepentingan umum. Bagi perda-perda yang diskriminatif, masyarakat dapat memohonkan pengujiannya terhadap undang-undang anti-diskriminasi komprehensif yang lebih tinggi dalam urutan hierarki dan meminta pencabutan perda-perda tersebut kepada Mahkamah Agung.



Bab 4

Usulan Cakupan Materi





A. Penggunaan Istilah dan Konsep Terkait

108. Diskriminasi adalah konsep atau istilah yang kerap dibahas bersama-sama dengan beberapa konsep dan istilah lain, seperti “kesetaraan”, “kerentanan”, dan “kerukunan”. Meskipun demikian, definisinya dari ketiga hal itu dan hubungan dengan diskriminasi tidak selalu jelas atau justru disalahpahami. Oleh karena itu, ketiga hal tersebut dan hubungannya dengan diskriminasi akan diuraikan dan diklarifikasi di bawah ini, sehingga dapat diperhatikan dalam perumusan atau penyusunan suatu undang-undang anti-diskriminasi komprehensif.

Diskriminasi dan Kesetaraan

109. Kesetaraan adalah cita-cita dan penghapusan diskriminasi adalah cara mencapainya. Tidak akan ada kesetaraan di mana masih ada diskriminasi. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menempatkan hak-hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi sebagai inti dari sistem hak asasi manusia. Pasal 1 menegaskan bahwa “semua manusia dilahirkan bebas dan setara dalam martabat dan hak-hak”. Pasal 2 menegaskan bahwa hak asasi manusia harus diberikan kepada semua orang “tanpa pembedaan apa pun”.

110. Hak atas non-diskriminasi, bersama dengan persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan perlindungan hukum yang setara (*equal protection of the law*), adalah “prinsip dasar dan umum” perlindungan HAM²³³ dan adalah “komponen mendasar” dari hukum HAM internasional yang menimbulkan kewajiban yang bersifat “tanpa penundaan dan lintas sektoral”.²³⁴ Hak ini memiliki status ganda: orang per orang memiliki hak untuk bebas dari diskriminasi dalam menikmati semua hak asasi manusia lainnya dan hak atas non-diskriminasi “yang berdiri sendiri” di bidang-bidang yang diatur oleh undang-undang tetapi bukan subjek dari hak asasi manusia lainnya.

111. Berdasarkan Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (KIHSP), prinsip-prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan memiliki sifat yang mendasar dan umum.²³⁵ Pasal 26 KIHSP memberikan hak kepada semua orang atas kesetaraan di hadapan hukum serta perlindungan hukum yang sama, serta melarang diskriminasi dan menjamin perlindungan terhadap diskriminasi. Meskipun demikian, penikmatan hak dan kebebasan yang setara tidak berarti perlakuan yang sama dalam setiap hal.²³⁶ Demi kesetaraan, negara terkadang perlu mengambil tindakan afirmatif untuk mengurangi atau menghapus kondisi yang menyebabkan atau membantu melanggengkan diskriminasi.²³⁷

112. Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (KIHESB) juga menegaskan bahwa non-diskriminasi dan kesetaraan merupakan komponen fundamental hukum HAM internasional dan sangat penting bagi pelaksanaan dan penikmatan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.²³⁸ Dalam Pembukaannya, Kovenan menekankan “hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua orang”. Untuk itu, diskriminasi harus dihapuskan baik secara formal maupun secara substantif.²³⁹ Untuk menghapus

²³³ Komite HAM, Komentar Umum No. 18: Non-Diskriminasi, 1989, paragraf 1.

²³⁴ Komite HESB, Komentar Umum No. 20: Non-diskriminasi dalam hak-hak ekonomis, sosial dan budaya (pasal 2 paragraf 2 KIHESB), 2009, paragraf 2 dan 7.

²³⁵ Komite HAM, Komentar Umum No. 18: Non-Diskriminasi, 1989, paragraf 3.

²³⁶ *Ibid.*, paragraf 8.

²³⁷ *Ibid.*, paragraf 10.

²³⁸ Komite HESB, Komentar Umum No. 20 (2009), paragraf 2.

²³⁹ *Ibid.*, paragraf 8.



diskriminasi dalam praktik, Negara perlu memberi perhatian khusus terhadap kelompok-kelompok yang telah mengalami prasangka terus-menerus dari masa lalu, bukan hanya melihat bagaimana mereka seharusnya diperlakukan di atas kertas. Kemudian, negara harus menysasar kondisi dan sikap yang menyebabkan atau melanggengkan diskriminasi *de facto*.²⁴⁰

113. Komnas HAM dalam Standar Norma dan Pengaturan tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis telah memberikan ilustrasi diskriminasi berdasarkan kondisi, perlakuan, dan hasil dengan sebuah tabel. Penjelasan lengkapnya dapat ditemukan dalam paragraf 69-72 SNP tersebut.

No.	Kondisi	Perlakuan	Hasil	Status
1.	Sama	Berbeda	Berbeda	Diskriminatif
2.	Berbeda	Berbeda	Sama	Tidak diskriminatif
3.	Berbeda	Berbeda	Berbeda	Diskriminatif
4.	Berbeda	Sama	Berbeda	Diskriminatif

Diskriminasi dan Minoritas

114. Definisi “minoritas” tidak ditemukan dalam undang-undang Indonesia. Satu peraturan dari Kementerian Sosial mendefinisikan kelompok minoritas sebagai “kelompok yang mengalami gangguan keberfungsian sosialnya akibat diskriminasi dan marginalisasi yang diterimanya sehingga karena keterbatasannya menyebabkan dirinya rentan mengalami masalah sosial, seperti gay, waria, dan lesbian”. Kriteria dari minoritas ini adalah “berperilaku seks menyimpang”.²⁴¹
115. Hukum HAM internasional mengakui adanya minoritas kebangsaan, etnisitas, kebahasaan, dan keagamaan.²⁴² Namun, belum ada kesepakatan definisi mengenai apa “minoritas” itu sendiri. Meskipun demikian, beberapa prinsip mengenai minoritas telah diterima secara umum. Pertama, keberadaan minoritas tidak tergantung pada keputusan negara, melainkan berdasarkan kriteria yang obyektif. Maksudnya, keberadaan kelompok minoritas adalah persoalan fakta, bukan persoalan hukum atau kebijakan atau keputusan resmi. Kedua, minoritas tidak dapat terbatas pada warga negara atau penduduk tetap. Ketiga, bahwa perhatian kita perlu diarahkan kepada mereka yang paling terpinggirkan secara ekonomi, politik, atau sosial. Ini mengakui bahwa ada kalangan yang minoritas secara jumlah tapi belum tentu minoritas dalam hal pengaruh atau kekuasaan.²⁴³

Diskriminasi dan Kerentanan

116. Istilah “kelompok rentan” ditemukan dalam undang-undang Indonesia namun tidak ada definisinya. Dalam hukum HAM internasional, istilah tersebut bahkan tidak ada dalam traktat-traktat HAM inti PBB.²⁴⁴ Meskipun demikian, konsep “kerentanan” semakin sering muncul dalam hukum, kebijakan, dan putusan

²⁴⁰ *Ibid.*, paragraf 10.

²⁴¹ Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012.

²⁴² Sidang Umum PBB, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, A/RES/47/135, 18 Desember 1992, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic>.

²⁴³ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 10 127-128.

²⁴⁴ Komite HESB, Komentar Umum No. 3: Sifat dari Kewajiban Negara-Negara Pihak (Pasal 2 Paragraf 1 dari Kovenan), 1990, paragraf 12: “Demikian pula, Komite menggarisbawahi fakta bahwa bahkan pada saat terjadi keterbatasan sumber daya yang parah, baik yang disebabkan oleh proses penyesuaian, resesi ekonomi, maupun faktor-faktor lain, anggota masyarakat yang rentan dapat dan memang harus dilindungi melalui penerapan program-program yang ditargetkan dengan biaya yang relatif rendah.”

HAM di Eropa²⁴⁵ dan Afrika.²⁴⁶ Namun, makna “rentan” masih bersifat samar dan kriterianya tidak tegas. Oleh karena itu, ada anggapan bahwa hubungan antara “kerentanan” dan HAM belum dirumuskan secara sistematis.²⁴⁷ Pandangan lain menyatakan bahwa “kerentanan” justru melandasi kerangka kerja HAM.²⁴⁸ Sekalipun berbeda, keduanya sepakat bahwa “kerentanan” membantu melihat risiko pelanggaran HAM dan mengukur kewajiban negara dalam meresponsnya.

117. Kata rentan dalam Bahasa Inggris “*vulnerable*” berasal dari bahasa Latin “*vulnus*” yang berarti “luka”. Karena tidak ada orang yang tidak rentan “terluka”, kerentanan dapat dipahami sebagai sesuatu yang universal. Namun, kerentanan juga bersifat partikular, karena kita masing-masing mengalami kerentanan secara berbeda-beda. Karena bersifat universal, kerentanan melampaui segala identitas. Bila demikian, tidak dapat dikatakan bahwa ada “kelompok rentan” dan kelompok yang tidak rentan. Karena alasan itu, Pengadilan HAM Eropa cenderung memakai istilah “kelompok-kelompok yang khususnya rentan” (“*particularly vulnerable groups*”), untuk menandakan bahwa semua kelompok adalah rentan, tetapi ada kelompok lebih rentan daripada yang lain.²⁴⁹
118. Kerentanan juga merupakan konsep yang bersifat “relasional”. Ia bukan hanya dilihat dari individu tersendiri, melainkan dari konteks sosial tempat individu berada.²⁵⁰ Oleh karena itu, faktor-faktor kerentanan berbeda-beda tergantung konteks dan tidak selalu berhubungan dengan diskriminasi. Contohnya, remaja dapat terdiskriminasi karena usianya. Tetapi, remaja juga lebih rentan gangguan mental karena sedang mengalami perubahan fisik, fisiologis, dan emosional²⁵¹. Dalam konteks perubahan iklim, situasi rentan dapat disebabkan oleh geografi selain karena diskriminasi.²⁵²
119. Ini berarti bahwa berbicara mengenai kerentanan belum tentu berbicara mengenai diskriminasi. Namun, menanggulangi diskriminasi akan mengurangi kerentanan yang ditimbulkannya. Dalam hal ini, “kerentanan” dapat menjadi jalan menuju membahas diskriminasi, bukan tujuannya. Diskriminasi tetap perlu ditanggulangi secara tersendiri dan terlebih dahulu sebelum kerentanan dapat berkurang.
120. Sumber kerentanan dapat dibedakan antara 1) kerentanan inheren, yang bersumber dari keadaan manusiawi, seperti usia dan kesehatan, dan 2) kerentanan situasional, yang muncul dari konteks sosial, seperti kemiskinan. Pertemuan dari keduanya lah yang membentuk suatu kerentanan yang partikular/khas.²⁵³
121. Upaya mengurangi kerentanan yang disebabkan oleh diskriminasi tanpa menyebutkan secara eksplisit mengenai diskriminasi itu sendiri dapat menciptakan kesalahpahaman bahwa kerentanan itu berasal dari sebab inheren. Ini dapat membuat orang menyalahkan kelompok rentan sendiri atas kerentanan yang

²⁴⁵ Alexandra Timmer, Moritz Baumgärtel, Louis Kotzé, & Lienneke Slingenberg, “The potential and pitfalls of the vulnerability concept for human rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 39(3), 2021, halaman 190–197, <https://doi.org/10.1177/09240519211048009>.

²⁴⁶ Mikaela Heikkilä, Maija Mustaniemi-Laakso, “Vulnerability as a human rights variable: *African and European developments*”, *African Human Rights Law Journal*, Volume 20, No. 2, 2020, halaman 777-798. <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2020/v20n2a19>.

²⁴⁷ Elena Pariotti, “Vulnerability and Human Rights: Which Compatibility?”, *International Journal for the Semiotics of Law*, 2023, <https://doi.org/10.1007/s11196-023-09977-y>.

²⁴⁸ UN OHCHR & Global Migration Group, *Principles and Guidelines on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*, 3 April 2018, halaman 5, <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/principles-and-guidelines-human-rights-protection-migrants-vulnerable>.

²⁴⁹ Lourdes Peroni, Alexandra Timmer, “Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, Oktober 2013, Halaman 1056–1085, <https://doi.org/10.1093/icon/mot042>.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Pelapor Khusus PBB untuk Hak atas Kesehatan, *Report on the right to health of adolescents*, A/HRC/32/32, 4 April 2016, paragraf 67, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/067/53/PDF/G1606753.pdf>.

²⁵² Sekretaris Jenderal PBB, *The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations*, A/HRC/50/57, 6 Mei 2022, paragraf 4, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/336/00/PDF/G2233600.pdf>.

²⁵³ Mikaela Heikkilä, Maija Mustaniemi-Laakso, “Vulnerability as a human rights variable: *African and European developments*”, *African Human Rights Law Journal*, Volume 20, No. 2, 2020, halaman 777-798. <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2020/v20n2a19>.



mereka alami. Kerentanan menjadi meningkat karena diskriminasi yang menyebabkannya tidak hilang melainkan menguat.

122. Pengadilan HAM Eropa, berdasarkan yurisprudensinya, memandang kerentanan suatu kelompok dari tiga ciri yaitu “*relational, particular, and harm-based*”²⁵⁴. Ciri relasional dan partikular sudah dijelaskan di atas. Mudarat (*harm*) dapat dilihat dari dua indikator yang masing-masing dapat berdiri sendiri:

- Adanya prasangka dan stigmatisasi (historis), yaitu pola nilai budaya yang terlembaga yang memandang orang-orang tertentu sebagai lebih rendah, tersisih, lain sama sekali, atau bahkan tidak tampak, sehingga tidak dapat menjadi lawan yang utuh dalam interaksi sosial; atau
- *Social disadvantage and material deprivation*, keadaan tidak menguntungkan secara sosial dan kekurangan secara materi, yang membuat beberapa orang tidak memiliki sumber daya yang diperlukan untuk berinteraksi dengan orang lain secara seajar.

123. Konsep kelompok rentan seperti di atas dapat dipakai memperbaiki kesetaraan substantif, tetapi menetapkan suatu “kelompok rentan” memiliki beberapa risiko²⁵⁵:

- *Essentialism*: melihat kerentanan sebagai pengalaman hakiki, terutama, atau satu-satunya dari kelompok itu, seakan-akan tidak ada pengalaman lain.
- Stigmatisasi: sekalipun stigmatisasi adalah salah satu indikasi kelompok rentan, istilah “rentan” dapat membuat mereka dipandang lemah dan tidak normal.
- Paternalisme: kerentanan dijawab bukan dengan partisipasi dan pemberdayaan melainkan dengan “perlindungan” yang dipaksakan sepihak, berupa pengendalian sosial dan pengaturan perilaku, mengabaikan keinginan kelompok rentan.²⁵⁶

124. Karena risiko-risiko di atas, “kerentanan” dalam ranah HAM perlu dipandang sebagai cara bukan untuk menggolongkan orang tetapi menggolongkan situasi, bukan untuk mengidentifikasi siapa yang rentan tetapi menemukan-mengenalinya sebab dan kondisi kenapa seseorang terpapar risiko pelanggaran hak.²⁵⁷ Ini selaras dengan pemahaman bahwa kerentanan yang dialami seseorang atau suatu kelompok dapat berfluktuasi antar konteks dan dari waktu ke waktu, tidak statis.²⁵⁸

Diskriminasi, Kerukunan, Toleransi, dan Moderasi

125. Masyarakat Indonesia sangat majemuk dan, dari sudut pandang negara, ini merupakan risiko konflik dan perpecahan. Untuk menyikapi kemajemukan itu, sejak Orde Baru, negara menggencarkan “kerukunan”. Namun, kerukunan ini lebih merupakan “perukunan”, yakni konsep yang dipaksakan dari atas.²⁵⁹ Perbedaan dianggap sumber ketegangan, gesekan dan konflik yang mengancam stabilitas, kedamaian, dan persatuan. Kerukunan sejati sebenarnya tidak perlu bertentangan dengan kebebasan.²⁶⁰ Namun, dalam praktiknya, “kerukunan” sering dijadikan alasan untuk membatasi kebebasan. Kerukunan semacam ini

²⁵⁴ Lourdes Peroni, Alexandra Timmer, “Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 4, Oktober 2013, Halaman 1056–1085, <https://doi.org/10.1093/icon/mot042>.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Alexandra Timmer, Moritz Baumgärtel, Louis Kotzé, & Lieneke Slingenberg, “The potential and pitfalls of the vulnerability concept for human rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 39(3), 2021, halaman 190–197, <https://doi.org/10.1177/09240519211048009>.

²⁵⁷ Elena Pariotti, “Vulnerability and Human Rights: Which Compatibility?”, *International Journal for the Semiotics of Law*, 2023, <https://doi.org/10.1007/s11196-023-09977-y>.

²⁵⁸ Mikaela Heikkilä, Maija Mustaniemi-Laakso, “Vulnerability as a human rights variable: African and European developments”, *African Human Rights Law Journal*, Volume 20, No. 2, 2020, halaman 777–798. <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2020/v20n2a19>.

²⁵⁹ Zainal Abidin Bagir, Husni Mubarak, “Kebebasan, Kerukunan, dan/atau Moderasi Beragama?”, *Tirto.id*, 9 November 2021, <https://tirto.id/kebebasan-kerukunan-dan-atau-moderasi-beragama-glcu>.

²⁶⁰ Komnas HAM, *SNP Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, 2020, Paragraf 121, <https://www.komnasham.go.id/index.php/peraturan/2022/12/01/31/standar-norma-dan-pengaturan-nomor-2-tentang-hak-atas-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan.html>.

dipahami sebatas tidak ada konflik, tidak ada ketegangan, dengan syarat yang kecil terpaksa mengalah kepada yang besar.²⁶¹ Mewujudkan kerukunan semu dengan “damai itu indah” sebagai sekadar slogan mengakibatkan minoritas terbungkam, tersisih, dan terkekang.

126. Upaya menjaga kerukunan yang rawan ketidaksetaraan ini dapat dilihat, contohnya, pada peranan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). FKUB, yang keanggotaannya ditentukan berdasarkan proporsi pemeluk agama setempat, masih condong pada mayoritarianisme, baik dalam komposisi pengurusnya²⁶² maupun dalam pandangan dan keputusannya²⁶³. Contoh lain ada pada RUU Perlindungan Umat Beragama, kelanjutan dari RUU Kerukunan Umat beragama yang muncul sejak 2003. Sekali-pun dianggap dapat menjadi jawaban atas masalah kerukunan, sebagian pihak memandang RUU ini justru rentan menimbulkan konflik dan diskriminasi terutama terhadap penghayat kepercayaan atau penganut agama lokal.²⁶⁴
127. Tanpa penghormatan pada kebebasan dan kesetaraan, yang merupakan hak asasi dan mandat konstitusi, “toleransi” bisa mengarah menjadi dominasi mayoritas.²⁶⁵ Toleransi yang sesungguhnya mensyaratkan kesadaran bahwa masing-masing individu memiliki kedudukan dan hak yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan dan karenanya tidak ada satupun kelompok agama yang memiliki hak istimewa untuk menentukan batas toleransi yang berlaku secara publik.²⁶⁶
128. Belakangan “Moderasi Beragama” muncul sebagai versi terakhir politik agama pemerintah dan kelanjutan dari obsesi negara dalam menjaga kerukunan. Pendekatan ini dikritik karena dianggap merupakan upaya menjinakkan agama atau tafsir yang dianggap berbahaya bagi masyarakat demokratis, tetapi dengan cara yang juga tidak demokratis.²⁶⁷ Misalnya, Moderasi Beragama dijadikan pembenaran pengawasan dan pengekangan gerakan keagamaan dan aliran kepercayaan, serta menjadi rujukan menilai penistaan agama.²⁶⁸ Kebijakan Moderasi Beragama sudah berkembang dan sekarang menyinggung kesetaraan dan non-diskriminasi di beberapa bagian, walaupun bukan tujuan utamanya.²⁶⁹
129. Hal-hal di atas menunjukkan bahwa “kerukunan” belum tentu didasarkan pada kesetaraan, “toleransi” bisa jadi diskriminatif, dan “moderasi” berpeluang mengekang kebebasan. Oleh karena itu, upaya pemerintah untuk menjaga kerukunan bangsa, misalnya lewat kebijakan dan program, harus dipastikan tetap mengacu pada prinsip-prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi yang tegas, seperti yang termuat dalam suatu undang-undang komprehensif.

B. Standar Internasional versus Pengaturan Saat Ini

130. Pada awal tahun 2023 ini, Kantor Komisioner Tinggi PBB untuk HAM (OHCHR) dan The Equal Rights Trust (ERT) meluncurkan pedoman berjudul *Protecting Minority Rights; A Practical Guide to Developing*

²⁶¹ Muhamad Ali, “Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama”, Kompas, 31 Desember 2020, <https://www.kompas.id/baca/opini/2020/12/31/mengelola-keragaman-dan-kebebasan-beragama>.

²⁶² Ihsan Ali-Fauzi, Irsyad Rafsadi, *Laporan Riset; Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan dari Pangkalan Data* (PUSAD Paramadina: 2020), halaman 34, <https://www.paramadina-pusad.or.id/laporan-riset-fkub-kebijakan-pemeliharaan-kerukunan-di-indonesia/>.

²⁶³ Ibid., halaman 28.

²⁶⁴ Alamsyah M. Dja'far, Fatma Utami Jauharoh, *Ulasan 5 Isu RUU Perlindungan Umat Beragama* (Wahid Foundation: 2019), <https://wahidfoundation.org/index.php/publication/detail/Ulasan-5-Isu-Perlindungan-Umat-Beragama>.

²⁶⁵ Zainal Abidin Bagir dan Jimmy Sormin, *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama: Suatu Tinjauan Kritis* (Elex Media Komputindo: 2022), halaman 66.

²⁶⁶ Komnas HAM, SNP Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, 2020, Paragraf 115.

²⁶⁷ Zainal Abidin Bagir dan Jimmy Sormin, *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama: Suatu Tinjauan Kritis* (Elex Media Komputindo: 2022), halaman 24.

²⁶⁸ Ibid., halaman 62-63.

²⁶⁹ Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama.



Comprehensive Anti-Discrimination Legislation. Dokumen ini diharapkan menjadi pedoman otoritatif untuk mengembangkan suatu peraturan perundang-undangan anti-diskriminasi yang komprehensif sesuai standar hukum internasional. Menurut pedoman tersebut, walaupun suatu negara sudah memiliki jaminan kesetaraan dan non-diskriminasi yang bersifat umum dalam konstitusi atau undang-undang lain, dan walaupun negara itu telah memiliki ketentuan anti-diskriminasi yang spesifik untuk kelompok tertentu, atau atas dasar tertentu, atau dalam lingkup kehidupan tertentu, negara tetap memiliki kewajiban untuk mengadopsi undang-undang anti-diskriminasi yang komprehensif.²⁷⁰

131. Undang-undang yang lengkap seharusnya dapat menjawab tujuh pertanyaan pokok tentang kesetaraan dan diskriminasi yang masing-masing berhubungan dengan cakupan materi, sebagai berikut:

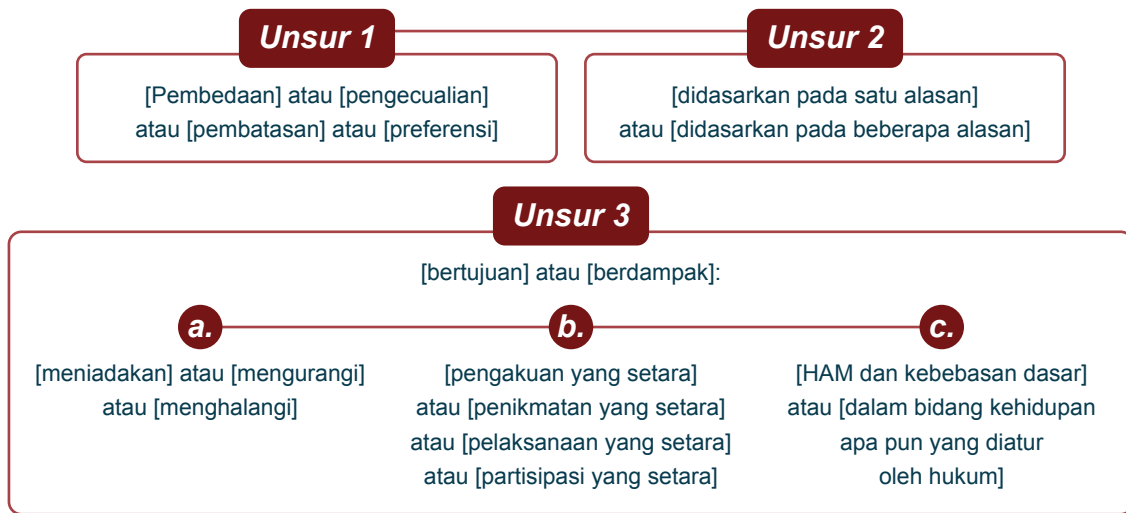
PERTANYAAN		CAKUPAN MATERI
1.	Apa itu diskriminasi?	<ul style="list-style-type: none"> Definisi dan unsur-unsur Pembedaan atau Pengecualian yang diperbolehkan
2.	Siapa saja yang kita lindungi dari diskriminasi?	<ul style="list-style-type: none"> Dasar atau alasan diskriminasi Subjek perlindungan
3.	Perbuatan diskriminasi macam apa saja yang kita larang?	<ul style="list-style-type: none"> Bentuk-bentuk diskriminasi Bidang-bidang pemberlakuan
4.	Apa yang kita lakukan jika diskriminasi terjadi?	<ul style="list-style-type: none"> Pemulihan dari diskriminasi Sanksi dan penegakan hukum Akses pada keadilan dan dukungan prosedural
5.	Bagaimana kita mengentaskan kelompok yang terdiskriminasi agar memantapkan kesetaraannya?	Tindakan Positif / <i>Affirmative Action</i>
6.	Bagaimana caranya kita mencegah supaya diskriminasi dan ketidaksetaraan tidak terjadi?	<ul style="list-style-type: none"> Penghapusan diskriminasi struktural Pendidikan dan media
7.	Siapa yang melaksanakan atau memantau pelaksanaan semua hal di atas?	<ul style="list-style-type: none"> Pemangku kewajiban Badan Kesetaraan

Definisi dan Unsur-Unsur

128. Berdasarkan praktik dan komentar badan-badan traktat PBB, diskriminasi dapat didefinisikan sebagai: pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau preferensi apapun yang didasarkan pada satu atau beberapa alasan yang dilindungi, yang bertujuan atau berdampak meniadakan atau mengurangi pengakuan, penikmatan, atau pelaksanaan yang setara HAM dan kebebasan dasar, atau menghalangi partisipasi yang setara dalam bidang kehidupan apa pun yang diatur oleh hukum.²⁷¹

²⁷⁰ Kantor Komisioner Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) dan Equal Rights Trust (ERT), *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman x-xi, <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/protecting-minority-rights-practical-guide>.

²⁷¹ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 18.



133. Dalam kajiannya pada tahun 2021, PHSK dan CRM mengatakan bahwa di Indonesia ada 63 undang-undang yang berisi 315 ketentuan yang berisi kata-kata yang berhubungan dengan kesetaraan, diskriminasi, dan kelompok rentan, baik di konsiderans, batang tubuh, penjelasan, dan lampiran. Di antaranya, ada enam undang-undang yang memuat definisi "diskriminasi". Meski memiliki kesamaan unsur, definisi diskriminasi tidak seragam.²⁷²
134. Istilah-istilah yang dipakai untuk merujuk atau mengacu ke kesetaraan dan non-diskriminasi juga belum teratur. Undang-undang menggunakan istilah-istilah yang mirip, seperti "persamaan", "kesetaraan", "keadilan", "tidak memihak", dan lain-lain, bahkan dalam satu pasal dari satu undang-undang yang sama.²⁷³ Banyak dari antaranya dipakai sebagai asas atau prinsip yang bersifat abstrak dan tidak serta merta memiliki daya paksa.²⁷⁴ Selain itu, definisi atau penjelasan dari istilah-istilah itu tidak selalu dapat ditemukan atau, bila memang ada, tidak selalu seragam. Keanekaragaman istilah, definisi, dan penjelasannya berpotensi membingungkan. Ketika diturunkan ke dalam peraturan pelaksanaan, penafsirannya pun bisa beragam.
135. Selain pembedaan, penyingkiran/pengucilan, dan pembatasan, terdapat perlakuan diskriminatif berupa preferensi ("*preference*")²⁷⁵. Kamus Merriam-Webster mengartikan "*preference*" sebagai "*the act, fact, or principle of giving advantages to some over others*"²⁷⁶. Menurut Oxford Learners Dictionaries, idiom "*give (a) preference to somebody/something*" berarti "*to treat somebody/something in a way that gives them an advantage over other people or things*".²⁷⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia kita sendiri mengartikan "preferensi" sebagai "1. (hak untuk) didahulukan dan diutamakan daripada yang lain; prioritas; 2. pilihan; kecenderungan; kesukaan".²⁷⁸ Di Indonesia, perlakuan diskriminasi ini hanya ditemukan dalam satu undang-undang, UU PDRE, yang menerjemahkan "*preference*" sebagai "pemilihan".²⁷⁹ Namun, dari definisi-definisi leksikal di atas, preferensi lebih tepat dipahami sebagai pengutamaan atau pengistime-

²⁷² Nabila, et al., *Pengembangan Strategi Advokasi Antidiskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia* (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan: 2021), halaman 35, 50, <https://pshk.or.id/publikasi/laporan-studi-pengembangan-strategi-advokasi-antidiskriminasi-bagi-kelompok-rentan-di-indonesia/>.

²⁷³ *Ibid.*, halaman 85.

²⁷⁴ *Ibid.*, halaman 44.

²⁷⁵ Lihat KIPDR, 1965, pasal 1; Deklarasi Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan, 1981, pasal 2 ayat 2; dan Konvensi ILO 111 tentang Diskriminasi, 1958, Pasal 1 (a).

²⁷⁶ "Preference", Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/preference>.

²⁷⁷ "Preference", Oxford Learner's Dictionaries, Oxford University Press, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/preference>

²⁷⁸ "Preferensi", KBBI Daring, 2016, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/preferensi>.

²⁷⁹ Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Pasal 1 angka 1.



waan atau pilih kasih, yaitu memperlakukan seseorang atau sekelompok orang sehingga didahulukan, diuntungkan, dan diprioritaskan.

136. Dalam praktik, kita bisa melihat bentuk preferensi ras dan etnis ini dalam pemilihan kepala daerah dan dalam perekrutan pegawai.²⁸⁰ Sementara itu, sebagaimana dijelaskan di atas [lihat *Pengistimewaan Adat/Budaya/Agama dan Undang-Undang Diskriminatif*], terdapat pengutamaan atas dasar keyakinan dalam bentuk hirarki agama. Enam agama diberikan bantuan dan perlindungan, yang lain tidak. Justru pemeluknya terhambat mengakses hak-hak dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan kependudukan.²⁸¹ Saat ini, kecuali berdasarkan ras dan etnis, preferensi atas alasan lain tidak diakui sebagai diskriminasi.

Dasar/Alasan Diskriminasi

137. Dasar diskriminasi yang diakui adalah:

Standar Internasional	Indonesia
Undang-undang harus membuat daftar panjang dasar diskriminasi yang diakui. Sampai saat ini, hukum internasional sudah mengakui lebih dari <u>tiga puluh</u> alasan diskriminasi.	Baru sebagian kecil dasar diskriminasi yang diakui. Terdapat banyak kasus diskriminasi yang belum diatur seperti diskriminasi berdasarkan status perkawinan, keragaman gender dan seksualitas, status kesehatan, usia, dll.
Daftar ini harus dibuat terbuka dengan mencantumkan "keadaan/status lain".	Daftar dalam undang-undang bersifat tertutup.

138. Pemahaman kita mengenai dasar atau alasan diskriminasi terus berkembang. Awalnya, Deklarasi Universal HAM (DUHAM) hanya menyebutkan secara eksplisit "tanpa pembedaan apa pun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lain, asal-usul bangsa atau masyarakat, harta benda, kelahiran, atau status lain". KIHSP dan KIHESB memakai rumusan yang sama. Lalu KIPDR menambahkan "keturunan" dan "asal-usul etnis, KPDW menambahkan "status perkawinan", "kehamilan", dan "status sebagai ibu atau ayah", dan KHA mengakui "disabilitas" sebagai dasar diskriminasi sebelum KHPD. Terakhir, KIPPM juga mengakui "usia", "posisi ekonomi" dan "kewarganegaraan".²⁸²

139. Pemahaman itu terus berkembang. Sampai saat ini, alasan-alasan diskriminasi yang telah diakui secara eksplisit menurut hukum internasional, baik dalam instrumen maupun penafsirannya, adalah "*age; birth; civil, family or carer status; color; descent, including caste; disability; economic status; ethnicity; gender expression; gender identity; genetic or other predisposition towards illness; health status; indigenous origin; language; marital status; maternity or paternity status; migrant status; minority status; national origin; nationality; place of residence; political or other opinion; pregnancy; property; race; refugee or asylum status; religion or belief; sex; sex characteristics; sexual orientation; social origin; social situation; or any other status.*"²⁸³

²⁸⁰ Komnas HAM, *SNP Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis*, 2020, paragraf 2.

²⁸¹ *Ibid.*, paragraf 8

²⁸² OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 20.

²⁸³ *Ibid.*, halaman 23



140. Perlu diperhatikan bahwa daftar tersebut tidak berarti sudah selesai dan tidak bisa bertambah. Ia hanya menunjukkan betapa jauh perkembangan pemahaman kita tentang diskriminasi. Tidak berarti bahwa hal-hal yang tidak termuat di dalam daftar itu bukan suatu alasan diskriminasi. Oleh karena itu, daftar alasan diskriminasi dalam hukum harus sengaja dibiarkan terbuka dengan mencantumkan “*other status*” atau “keadaan/status lain” di paling ujung. “Status lain” ini harus ditafsirkan secara luas, mencakup semua ciri atau sifat lain yang perlu dilindungi.

141. Dasar/alasan diskriminasi dalam undang-undang Indonesia:

<i>Undang-Undang</i>	<i>Dasar Diskriminasi</i>
UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia	“agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik”
UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	“jenis kelamin, suku, ras, agama, warna kulit, dan aliran politik”
UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis	“ras dan etnis”
UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit	“individu maupun kelompok dari semua lapisan”
UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin	“asal, suku, agama, ras, dan antargolongan”
UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas	“disabilitas”
UU No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia	“agama, suku, ras, etnis, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik”
UU No. 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual	“agama, ras, etnis, suku bangsa, warna kulit, status sosial, afiliasi, dan ideologi”

142. UU HAM dan UU Perlindungan Pekerja Migran Indonesia memberikan perlindungan atas dasar-dasar yang sama persis dan jumlahnya paling banyak. Dipadankan dengan macam-macam alasan diskriminasi yang diakui secara internasional, Indonesia baru mengakui sebagian kecil: agama (*religion*), ras (*race*), etnis dan suku/suku bangsa (*ethnicity*), status sosial (*social situation*), status ekonomi (*economic status*), jenis kelamin (*sex*), bahasa (*language*), keyakinan politik (*political opinion*) dan disabilitas (*disability*). “Ideologi” mungkin berhubungan dengan *political or other opinion*. “Kelompok”, “golongan” dan “afiliasi” tidak ditemukan padanannya pada daftar yang diberikan OHCHR. Undang-Undang Kesehatan tahun 2023 kemudian memakai “gender” dan “kondisi fisik”. “Kelompok”, “golongan/antargolongan” dan “afiliasi” tidak jelas dan tidak ditemukan padanannya pada daftar yang diberikan OHCHR.

²⁸⁴ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Pasal 2 huruf J dan Penjelasan.



143. Selain jauh dari lengkap, daftar dasar diskriminasi pada undang-undang Indonesia bersifat tertutup/limitatif. Tidak ada kata-kata “dan lain-lain” atau “dan status lain” di ujung deretan. Akibatnya, ketentuan yang ada tidak dapat dipakai untuk menanggulangi diskriminasi dengan dasar/alasan lain sesuai perkembangan zaman dan pemahaman kita. Sebagaimana diuraikan sebelumnya [lihat *Diskriminasi yang Belum Dilarang oleh Hukum*], saat ini terdapat contoh diskriminasi yang berlangsung atas dasar yang belum diatur, seperti usia, status perkawinan, status kesehatan, dan keragaman gender dan seksualitas.

Subjek Perlindungan

144. Pihak yang disetarakan dan dilindungi adalah:

Standar Internasional	Indonesia
<ul style="list-style-type: none"> • Orang yang didiskriminasi karena memiliki sifat tertentu (yaitu dasar diskriminasi). • Orang yang diskriminasi karena persepsi (diduga) dan asosiasi (dikait-kaitkan). • Orang yang mengalami diskriminasi berlapis dan beririsan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diskriminasi karena persepsi hanya ditemukan dalam satu perda. Diskriminasi karena asosiasi tidak diatur. • Diskriminasi berlapis hanya diakui bagi perempuan penyandang disabilitas.²⁸⁵ • Diskriminasi beririsan tidak diatur.
Diskriminasi dilarang terhadap semua orang, terlepas kebangsaan atau kewarganegaraan.	Pengungsi dan pencari suaka tidak memiliki perlindungan dari diskriminasi.

145. Selain bagi orang-orang yang memiliki sifat-sifat di atas [lihat *Dasar/Alasan Diskriminasi*], undang-undang kesetaraan dan anti-diskriminasi juga harus melarang diskriminasi berdasarkan persepsi dan asosiasi. Diskriminasi berdasarkan persepsi terjadi ketika seseorang didiskriminasi karena dianggap atau dikira, baik benar atau tidak, memiliki sifat itu. Diskriminasi berdasarkan asosiasi terjadi ketika seseorang didiskriminasi karena berhubungan atau dikait-kaitkan dengan seseorang yang memiliki suatu karakteristik.²⁸⁶
146. Undang-undang kesetaraan dan anti-diskriminasi harus mengakui bahwa diskriminasi dapat terjadi atas lebih dari satu alasan. Diskriminasi berganda dapat bersifat "berlapis" (*cumulative*) atau "beririsan" (*intersectional*). Diskriminasi kumulatif terjadi ketika diskriminasi terjadi atas dua atau lebih dasar yang terpisah. Diskriminasi beririsan terjadi ketika diskriminasi terjadi karena pertemuan dari berbagai alasan yang saling berinteraksi satu sama lain sehingga menghasilkan diskriminasi yang berbeda dan spesifik. Contoh diskriminasi beririsan adalah ketika pembawa acara perempuan diberhentikan setelah berusia 45 tahun. Laki-laki yang berusia lebih dari 45 tahun tidak diberhentikan, demikian pula perempuan di bawah 45 tahun. Diskriminasi ini bukan diskriminasi berdasarkan gender (saja), dan bukan berdasarkan usia (saja). Hanya ketika kedua karakteristik gender dan usia bertemu dan beririsan, diskriminasinya terjadi.²⁸⁷
147. Diskriminasi harus dilarang terhadap semua orang, terlepas dari kebangsaan mereka, tanpa membedakan warga negara dan non-warga negara,²⁸⁸ seperti pengungsi, pencari suaka, orang tanpa kewarga-

²⁸⁵ Undang-Undang Penyandang Disabilitas, Pasal 5 ayat (2) huruf c dan Penjelasannya

²⁸⁶ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 25.

²⁸⁷ Ibid., halaman 27.

²⁸⁸ Komite HAM, Komentar Umum No. 15: Kedudukan Orang Asing Menurut Kovenan, 1986, paragraf 2.

negara, pekerja migran, dan korban perdagangan orang antarbangsa, tanpa memandang status hukum dan surat-surat".²⁸⁹ Perbedaan perlakuan berdasarkan kewarganegaraan memang belum tentu merupakan diskriminasi.²⁹⁰ Beberapa hak, seperti memilih dan dipilih dalam pemilu, dapat dibatasi hanya bagi warga negara. Namun, hak asasi manusia pada prinsipnya adalah untuk dinikmati oleh semua orang.²⁹¹

148. Dalam laporannya, HRWG dan SUAKA menyatakan bahwa orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan atau berisiko tidak memiliki kewarganegaraan (*statelessness*) tidak berada di bawah perlindungan internasional ataupun perlindungan nasional baik dari negara asalnya maupun dari Indonesia sebagai negara tuan rumah.²⁹²

Bentuk-Bentuk Diskriminasi

149. Bentuk-bentuk diskriminasi yang diakui adalah:

Standar Internasional	Indonesia
<ul style="list-style-type: none"> Diskriminasi langsung dan tidak langsung (karena perbuatan dan ketiadaan perbuatan, dengan sengaja atau tidak dengan sengaja, yang berakibat atau tidak memiliki akibat). Usikan/<i>harassment</i> (dengan niat atau tidak dengan niat, dengan akibat atau tidak dengan akibat). Penolakan melakukan penyesuaian yang layak dan wajar (<i>reasonable accommodation</i>). Segregasi (pemisahan akses). 	<ul style="list-style-type: none"> Diskriminasi langsung dan tidak langsung ada dalam dua undang-undang, tanpa definisi. <i>Harassment</i> dengan arti sempit: kekerasan seksual oleh pejabat. Penolakan akomodasi yang layak hanya berlaku atas dasar disabilitas. Segregasi tidak diatur.
Undang-undang perlu melarang pembalasan atas pengaduan diskriminasi.	Tidak ada.

150. Diskriminasi langsung adalah diskriminasi yang umumnya dipahami orang, yaitu memperlakukan orang lebih buruk karena karakteristik tertentu yang mereka miliki. Diskriminasi ini bisa berupa perbuatan (*acts*) atau ketiadaan perbuatan (*omissions*), yang dilakukan dengan sengaja atau tidak sengaja, secara terang-terangan atau terselubung. Diskriminasi langsung tidak perlu dibuktikan dengan adanya niat atau maksud mendiskriminasi, asalkan terbukti ada hubungan sebab-akibat antara karakteristik pribadi dan kerugian yang timbul. Lagi pula, diskriminasi yang dilarang adalah yang memiliki maksud atau memiliki akibat merugikan. Diskriminasi tetap diskriminasi sekalipun dilakukan tanpa niat atau tujuan mendiskriminasi.²⁹³ Diskriminasi langsung dapat, tetapi tidak mesti, dibuktikan dengan pembandingan (*comparator*), yaitu orang (sungguhan atau rekaan) dalam situasi serupa tetapi tanpa karakteristik yang membuat ia didiskriminasi.²⁹⁴

151. Diskriminasi tidak langsung terjadi ketika ada ketentuan, kriteria, atau praktik yang terlihat netral dan berlaku umum tetapi merugikan kelompok yang memiliki karakteristik tertentu. *Tidak langsung* di sini

²⁸⁹ Komite HESB, Komentar Umum No. 20 (2009), paragraf 30.

²⁹⁰ KIPDR, Pasal 1 ayat 2.

²⁹¹ Komite PDR, Rekomendasi Umum No. 30 tentang Diskriminasi terhadap Non-Warganegara, paragraf 3.

²⁹² HRWG dan SUAKA, *Penelitian Dasar: Pemetaan Situasi Orang dengan risiko Tanpa Kewarganegaraan di Indonesia*, 2023, halaman 14.

²⁹³ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 30.

²⁹⁴ *Ibid*



bukan berarti dilakukan secara sembunyi-sembunyi; diskriminasi tidak langsung dapat dilakukan secara terang-terangan. *Tidak langsung* juga tidak berarti dampaknya lebih ringan. Pembuktian diskriminasi tidak langsung juga dapat dilakukan dengan perbandingan untuk menunjukkan bahwa orang-orang yang memiliki karakteristik tertentu lebih dirugikan oleh suatu syarat atau aturan. Namun, ketiadaan perbandingan bukan berarti diskriminasi tidak terjadi atau tidak dapat dibuktikan.²⁹⁵

152. Usikan (*harassment*) adalah perlakuan buruk dengan maksud atau dengan akibat mencederai martabat seseorang yang memiliki sifat tertentu dan menciptakan lingkungan yang mengintimidasi, bermusuhan, merendahkan, menghina atau menyinggung baginya. Frasa *dengan maksud* di sini berarti bahwa *usikan* dianggap telah terjadi sekalipun tidak berhasil mengakibatkan orang tersebut takut atau malu atau tersinggung. Sebaliknya, usikan juga dapat terjadi dengan niat atau tidak dengan niat asalkan ada akibatnya. Gangguan atau pengusikan atau perundungan/perisakan (*bullying*) serta pelecehan seksual yang tidak ada hubungannya dengan dasar diskriminasi perlu diatur tersendiri dan terpisah dari usikan dalam konteks diskriminasi ini.²⁹⁶
153. Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UUTPKS) memuat ketentuan dengan *harassment*, dalam hal ini perbuatan yang memiliki “tujuan mempermalukan atau merendahkan martabat atas alasan diskriminasi dan/atau seksual dalam segala bentuknya”.²⁹⁷ Sayangnya, rumusan pasalnya terbatas untuk pelaku pejabat dan hanya untuk perbuatan kekerasan seksual. Sekalipun “kekerasan seksual” didefinisikan secara luas, ia tidak mencakup perbuatan *harassment* secara umum dan oleh pelaku non-pejabat.
154. Bentuk lain dari diskriminasi yang harus dilarang adalah menolak melakukan penyesuaian yang layak dan wajar (*reasonable accommodation*). Penyesuaian ini adalah pemberian kemudahan agar seseorang yang memiliki karakteristik tertentu dapat berpartisipasi secara setara dalam bidang-bidang kehidupan. Penyesuaian ini bisa dilakukan pada aturan, praktik, komunikasi, dan prasarana fisik. Ketika penyesuaian itu tidak mau dilakukan padahal tidak terlalu membebani, diskriminasi terjadi. *Reasonable accommodation*, konsep yang lebih banyak dikenal di bidang disabilitas, sebenarnya diterapkan juga atas dasar lain seperti gender (misalnya waktu dan ruang untuk ibu menyusui, kamar mandi dan ruang ganti netral untuk transgender), agama (misalnya waktu kerja yang disesuaikan dengan ibadah, seragam yang disesuaikan dengan busana keagamaan), dan lain-lain.²⁹⁸
155. UU PDRE memuat larangan menolak menyediakan akomodasi yang layak dengan sanksi administratif. Penolakan oleh pihak penyelenggara pendidikan dijatuhi sanksi yang diatur dengan Peraturan Pemerintah²⁹⁹; penolakan oleh pemberi kerja dijatuhi sanksi tetapi tidak disebutkan bagaimana³⁰⁰; penolakan oleh pemilik dan/atau pengelola bangunan gedung dijatuhi sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan³⁰¹. Walau ketentuan-ketentuan ini adalah lompatan maju dalam hal perlindungan hak atas non-diskriminasi, penolakan untuk menyediakan akomodasi yang layak yang diatur di sini hanya terbatas untuk penyandang disabilitas.

²⁹⁵ Ibid., halaman 33-35.

²⁹⁶ Ibid., halaman 36-37.

²⁹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Pasal 11 huruf c.

²⁹⁸ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 39.

²⁹⁹ Undang-Undang Penyandang Disabilitas, Pasal 43 ayat (3).

³⁰⁰ Ibid., Pasal 50 ayat (4).

³⁰¹ Ibid., Pasal 98 ayat (30).



156. Undang-undang anti-diskriminasi juga harus melarang segregasi. Meskipun istilah "segregasi" tidak didefinisikan dalam traktat HAM PBB, ia telah diakui secara luas sebagai bentuk diskriminasi yang serius. Segregasi bisa berupa pembedaan akses ke barang atau jasa/layanan dan ke tempat atau lembaga tertentu. Segregasi bukan hanya terjadi secara rasial, tetapi juga jenis kelamin, usia, identitas gender, orientasi seksual, dan disabilitas.³⁰²
157. Selanjutnya, Undang-undang anti-diskriminasi juga perlu memuat larangan pembalasan (*victimization* atau *retaliation*) atas pengaduan diskriminasi. Pembalasan ini biasanya adalah perlakuan buruk atau akibat yang merugikan yang ditanggung seseorang karena terlibat dalam pengaduan diskriminasi atau proses untuk menegakkan kesetaraan, baik yang resmi atau tidak resmi, berupa proses hukum atau proses lainnya, yang diajukan sendiri oleh korban diskriminasi atau oleh orang lain.³⁰³

Bidang Pemberlakuan

158. Bidang pemberlakuan yang diatur adalah:

Standar Internasional	Indonesia
<ul style="list-style-type: none"> • Dalam penikmatan dan pelaksanaan HAM. • Dalam semua bidang kehidupan yang diatur oleh otoritas publik. 	<p>Harus dilihat satu per satu dalam 7 undang-undang yang memuat definisi diskriminasi atau dalam 20 undang-undang non-ratifikasi yang memuat berbagai istilah "kesetaraan" atau "non-diskriminasi" sebagai asas/prinsip.</p>

159. Sebagaimana tercermin dalam definisi dan unsur-unsur, non-diskriminasi memiliki dua penerapan: sebagai prinsip HAM dan sebagai hak tersendiri. Sebagai prinsip, non-diskriminasi berlaku dalam penikmatan dan pelaksanaan HAM. Sebagai hak, non-diskriminasi berlaku dalam semua bidang kehidupan yang diatur oleh otoritas publik, walaupun tidak berhubungan (secara langsung) dengan HAM. Bidang-bidang ini misalnya prosedur adopsi, jaminan asuransi, pensiun, prosedur untuk memperoleh kewarganegaraan, jaminan sosial, dan lain-lain.³⁰⁴
160. Untuk mewujudkan kesetaraan, negara wajib, secara proaktif dan sistemis, memastikan akses yang sama ke hal-hal (tempat dan fasilitas, informasi dan komunikasi, serta layanan) yang disediakan untuk umum. Oleh karena itu, undang-undang anti-diskriminasi harus menetapkan kewajiban bagi aktor negara dan swasta untuk mengidentifikasi dan menghapus hambatan yang menghalangi kesetaraan akses. Undang-undang tersebut juga harus menetapkan kewajiban bagi Negara untuk mengembangkan, mengumumkan, dan memantau pelaksanaan suatu standar minimum dan pedoman aksesibilitas.³⁰⁵
161. Definisi yang diberikan oleh UU HAM memberikan cakupan paling luas yaitu dalam "hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya". Sekalipun begitu, ketentuan ini hanya berbicara

³⁰² OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 42-46.

³⁰³ *Ibid.*, halaman 89.

³⁰⁴ *Ibid.*, halaman 47-51.

³⁰⁵ *Ibid.*, halaman 66.



mengenai hak-hak asasi dan tidak menyebutkan bahwa diskriminasi juga dilarang dalam bidang-bidang kehidupan lain yang diatur oleh negara sekalipun yang tidak berhubungan langsung dengan hak asasi.

Pihak yang Berkewajiban

162. Pihak yang memikul kewajiban kesetaraan dan non-diskriminasi:

<i>Standar Internasional</i>	<i>Indonesia</i>
Semua orang, otoritas publik dan entitas swasta.	<p>Kewajiban publik dapat dilihat dalam UU Hak Asasi Manusia, UU Pelayanan Publik, dll.</p> <p>Kewajiban swasta ditemukan secara terbatas dan berbeda-beda dalam UU Perlindungan Konsumen, UU Penghapusan Diskriminasi Rasial dan Etnis, dan UU Penyandang Disabilitas, dll.</p>

163. Kewajiban kesetaraan yang diembankan kepada aktor negara dan swasta adalah: (a) tugas pencegahan, supaya tindakan diskriminasi tidak terjadi; (b) tugas kelembagaan, untuk mempromosikan kesetaraan dalam lembaga atau organisasi; dan (c) tugas pengarusutamaan dalam pengambilan keputusan publik.³⁰⁶

164. Buku pedoman dari OHCHR memberikan contoh dimana suatu perusahaan diperintahkan oleh pengadilan untuk memberikan ganti rugi kepada seseorang setelah pramuniaga toko dari perusahaan tersebut menolak untuk melayaninya lalu memaksanya keluar dari toko sambil mengeluarkan kata-kata rasis.³⁰⁷ Dalam contoh lain, suatu perusahaan dianggap melakukan diskriminasi terhadap migran karena tidak mau mempekerjakan mereka dengan alasan pelanggannya akan risih.³⁰⁸

165. Hal ini sesuai dengan Prinsip-Prinsip Panduan Bisnis dan HAM³⁰⁹ yang menyebutkan bahwa semua perusahaan bisnis, terlepas dari ukuran, sektor, lokasi, kepemilikan dan strukturnya, harus menghormati HAM (Prinsip 14). Ini berarti bahwa mereka harus menghindari dampak buruk terhadap HAM (Prinsip 11) dalam kegiatan mereka sendiri atau kegiatan mitra bisnis mereka (Prinsip 13), dan harus memberikan pemulihan bila dampak buruk itu terjadi (Prinsip 22). Negara harus menyampaikan secara tegas bahwa semua perusahaan bisnis di wilayah mereka harus menghormati HAM (Prinsip 2) dan harus menegakkan hukum yang mewajibkan perusahaan menghormati HAM (Prinsip 3). Ketentuan hukum non-diskriminasi yang sering kali tidak ditegakkan merupakan salah satu kekurangan utama dalam penghormatan bisnis terhadap HAM. Prinsip-Prinsip Panduan ini harus diterapkan dengan cara yang tidak diskriminatif dan dengan memperhatikan mereka yang berisiko rentan atau terpinggirkan.

166. Non-diskriminasi juga berlaku bagi aktor swasta. Di awal makalah ini terdapat beberapa contoh diskriminasi yang melibatkan aktor non-pemerintah, seperti pengembang perumahan real estat, serta perusahaan swasta yang mengenakan syarat usia dan audisme terhadap pelamar kerja. UU Penyandang Disabilitas sudah memuat ketentuan non-diskriminasi dan akomodasi yang layak dalam lingkungan

³⁰⁶ *Ibid.*, halaman 69-72.

³⁰⁷ *Ibid.*, halaman xxv.

³⁰⁸ *Ibid.*, halaman 31.

pekerjaan, meskipun tidak jelas mekanisme penegakannya.³¹⁰ UU Ketenagakerjaan juga mengatur bahwa setiap tenaga kerja berhak atas kesempatan yang sama tanpa diskriminasi. Tetapi ketentuan ini tidak menyebut “usia” sebagai salah satu alasan diskriminasi.³¹¹

167. Sejauh ini, tidak ditemukan adanya ketentuan undang-undang yang menetapkan kewajiban bagi aktor negara dan swasta untuk mengidentifikasi dan menghapus hambatan yang menghalangi kesetaraan akses. Tidak pula ditemukan adanya kewajiban bagi Negara membuat standar minimum dan pedoman aksesibilitas dalam arti luas. Dalam hal kewajiban pencegahan, hanya ditemukan instruksi Gubernur DIY agar bupati dan walikota mencegah praktik diskriminasi. Itu pun hanya berlaku di satu provinsi, pada cabang pemerintahan eksekutif, dan tidak terpantau pelaksanaannya. Terakhir, tidak ditemukan adanya ketentuan undang-undang yang mewajibkan organisasi sektor publik dan swasta untuk mempromosikan kesetaraan secara internal.

Perlakuan Berbeda yang Diperbolehkan

168. Perbedaan perlakuan yang bukan diskriminasi:

<i>Standar Internasional</i>	<i>Indonesia</i>
<p>Diskriminasi pada dasarnya dilarang, tetapi perlakuan yang berbeda mungkin dapat dibenarkan dengan syarat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memiliki tujuan yang benar (<i>legitimate</i>), • Sesuai untuk mencapai tujuan itu (<i>appropriate</i>), • Sepadan-sebanding dengan manfaatnya (<i>proportionate</i>), • dan Merupakan pilihan terakhir (<i>necessary</i>). 	<p>Tidak ada ketentuan mengenai pembedaan, pengucilan, pembatasan dan pengutamaan yang dapat dibenarkan.</p> <p>Tidak ada ketentuan mengenai syarat-syarat apa yang harus dipenuhi untuk membenarkannya.</p>
<p>Agama dan budaya bukan pembenaran bagi diskriminasi. Pembatasan hak dengan alasan moral harus mempertimbangkan bahwa moralitas bersifat beragam dan berubah-ubah.</p>	<p>Terdapat banyak ketentuan diskriminatif dengan pembenaran agama, budaya, dan moral.</p>

169. Dalam konteks HAM, tujuan yang benar misalnya “memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat yang demokratis” dan “perlindungan ketertiban dan keamanan publik”. Tujuan yang benar lainnya misalnya untuk “pencegahan kejahatan”, “pengendalian imigrasi ilegal” dan “menghindari tumpang tindih dalam alokasi tunjangan jaminan sosial”. Bagi swasta, tujuan yang benar bisa jadi “memastikan profitabilitas bisnis”, “memastikan pengelolaan sumber daya secara efektif”, atau “melindungi reputasi”. Namun, jika memang untuk mendiskriminasi atau berdasarkan stereotip diskriminatif, tujuan itu tidak dapat dikatakan benar.³¹²

170. Dari sudut pandang HAM, agama atau budaya tidak dapat serta-merta menjadi pembenaran, misalnya, bagi pelanggaran hak asasi atau bagi aturan atau praktik yang diskriminatif berdasarkan jenis kelamin, orientasi seksual, identitas gender atau karakteristik lainnya. Kebebasan keyakinan adalah hak yang

³¹⁰ Undang-Undang Penyandang Disabilitas, Pasal 50 ayat (4).

³¹¹ Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Pasal 5.

³¹² OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 54.



manifestasinya dapat dibatasi oleh Negara untuk melindungi hak-hak dasar orang lain, termasuk hak atas non-diskriminasi dan kesetaraan, suatu prinsip yang mendasari semua hak asasi manusia, termasuk hak atas kebebasan keyakinan itu sendiri.³¹³ Selain itu, pembatasan dengan alasan melindungi moral harus mempertimbangkan bahwa moralitas, bahkan di dalam satu wilayah negara, tidak tunggal dan berubah-ubah seiring waktu [Siracusa Principles: “*morality varies over time*”]. Moralitas berasal dari macam-macam adat-istiadat, pandangan hidup, dan aliran keagamaan. Oleh karena itu, moralitas yang dijadikan alasan pembatasan tidak boleh moralitas yang berasal secara eksklusif dari satu tradisi saja.³¹⁴

171. Selain memiliki tujuan yang benar, harus pula ditunjukkan bahwa tindakan atau perlakuan yang membedakan itu memang mampu memenuhi tujuan yang dimaksudkan dan mampu melakukannya secara proporsional. Jika suatu tindakan membedakan diambil padahal tidak dapat mencapai tujuan yang diinginkan, maka tindakan itu tidak pas, tidak sesuai (*appropriate*). Atau, kalau tindakan tersebut dapat mencapai tujuan yang benar tetapi mengakibatkan mudarat yang jauh melampaui manfaat yang ingin diperoleh, maka tindakan tidak sepadan/sebanding (*proportionate*). Syarat terakhir yaitu benar-benar perlu (*necessary*): kalau masih ada cara lain untuk mencapai tujuan tanpa membedakan antar-kelompok, atau membedakan-bedakan tetapi dengan cara yang tidak terlalu merugikan, maka cara itu yang harus diambil.³¹⁵
172. Contoh berikutnya adalah dalam hal *reasonable accommodation*. *Reasonable* berarti “layak” bagi pihak yang diakomodasi dan “wajar” bagi pihak yang mengakomodasi. “Wajar” ini dinilai dari apakah manfaat yang diperoleh mengakibatkan beban atau dampak yang berlebihan dan tidak semestinya (*undue burden*). Hal-hal yang dipertimbangkan antara lain besarnya biaya dibandingkan dengan sumber daya yang tersedia, serta dampak dari penyesuaian atau akomodasi itu terhadap lembaga atau perusahaan, terhadap orang lain, dan terhadap kesehatan masyarakat dan keselamatan umum. Jadi, bisa saja ada penyesuaian-penyesuaian yang boleh tidak dilakukan karena dianggap berlebihan atau mengakibatkan beban yang terlalu besar. Namun, ini tidak berlaku bagi akomodasi dalam konteks akses pada keadilan. Contohnya, juru bahasa isyarat untuk orang tuli dalam proses hukum tidak boleh tidak disediakan.³¹⁶
173. Ketentuan hukum Indonesia tidak menjabarkan syarat-syarat yang harus dipenuhi sebelum suatu perlakuan yang merupakan pembedaan, pengucilan, pembatasan dan pengutamaan dapat dibenarkan. Karena itulah, kita menemukan banyak ketentuan diskriminatif berupa pengucilan dan pembatasan yang tidak dianggap diskriminatif karena pertimbangan moral.

Pemulihan dari Diskriminasi

174. Bentuk-bentuk pemulihan yang diatur:

Standar Internasional	Indonesia
<ul style="list-style-type: none"> Pemulihan yang berpusat pada korban: reparasi, kompensasi dan restitusi, serta pengakuan publik; 	<ul style="list-style-type: none"> Sebagian besar sanksi masih berfokus pada pelaku bukan korban.

³¹³ *Ibid.*, halaman 149.

³¹⁴ Komite HAM, Komentar Umum No. 22: Pasal 18 (Kebebasan Pikiran, Nurani atau Agama), 1993, paragraf 8.

³¹⁵ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 55-56.

³¹⁶ *Ibid.*, halaman 51.

Standar Internasional

- Pemulihan yang berfokus pada pelaku: mengadili dan menjatuhkan sanksi;
- Pemulihan yang diarahkan pada masyarakat: mengatasi sebab dan akibat dari diskriminasi historis, struktural, dan sistemis, untuk mencegahnya terulang.

Indonesia

- Restitusi dan ganti kerugian diatur secara terbatas untuk diskriminasi ras dan etnis.
- Tidak ditemukan kewajiban lembaga atau perusahaan untuk mengatasi sebab dan akibat dari diskriminasi historis, struktural, dan sistemis untuk mencegahnya terulang.

175. Bukan sekedar melarang diskriminasi, undang-undang anti-diskriminasi komprehensif memberikan pemulihan yang efektif yang terdiri dari tiga bagian³¹⁷:

- Pemulihan yang menempatkan korban di pusat (*victim-centered*), dengan memberikan reparasi atas kerugian material dan non-material, termasuk kompensasi dan restitusi untuk memulihkan mereka kembali ke keadaan tanpa diskriminasi, serta memberikan pengakuan publik;
- Pemulihan yang berfokus pada pelaku (*perpetrator-focused*), dengan mengadili dan menjatuhkan sanksi bagi mereka yang bertanggung jawab;
- Pemulihan yang diarahkan ke masyarakat (*socially-directed*): langkah-langkah kelembagaan dan kemasyarakatan untuk mengatasi sebab dan akibat dari diskriminasi historis, struktural, dan sistemis, untuk mencegahnya terulang kembali.

176. Negara wajib melakukan pemulihan berdasarkan asas pemulihan kepada keadaan asal (*restitutio ad integrum*),³¹⁸ asas proporsionalitas, asas persamaan di hadapan hukum, asas penghormatan dan penghargaan kepada korban, dan asas non-diskriminasi.³¹⁹

177. Undang-undang anti-diskriminasi harus memberikan pengakuan dan reparasi bagi korban diskriminasi, termasuk dalam bentuk kompensasi, restitusi dan rehabilitasi. Pengakuan menandakan bahwa masyarakat memahami dan mengakui rasa sakit dan rasa malu yang dialami korban dan bahwa mereka telah diperlakukan secara tidak adil dan dirugikan oleh pelaku. Ini dapat memulihkan martabat korban dan mengawali proses rehabilitasi mereka.

178. Reparasi juga dapat diberikan berupa kompensasi/ganti rugi atas kerugian material dan non-material. Kompensasi dapat diberikan dalam bentuk uang, barang, atau jasa/layanan. Pemulihan juga perlu restitusi, yaitu langkah-langkah untuk memulihkan korban ke keadaan semula. Ini bisa dilakukan dengan penempatannya kembali ke suatu kedudukan atau jabatan, atau menyediakan barang atau jasa yang sebelumnya tidak diberikan.

179. Agar diskriminasi tidak terulang kembali, undang-undang anti-diskriminasi harus memuat pemulihan yang menysasar tempat diskriminasi itu terjadi, yaitu di lembaga dan di masyarakat. Pemulihan kelembagaan dilakukan dengan menghapus hukum, kebijakan atau praktik diskriminatif, serta melakukan

³¹⁷ *Ibid.*, halaman 75.

³¹⁸ Sebagaimana yang dinyatakan dalam Permanent Court of International Justice bahwa "The essential principle contained in the actual notion of an illegal act ... is that reparation must, as far as possible, wipe out all the consequences of the illegal act and reestablish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed" [Permanent Court of International Justice, Factory at Chorzów, Judgment No. 13, 13 September 1928, Series A, No. 17, p. 47]

³¹⁹ Sidang Umum PBB, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, 16 December 2005.



reformasi struktural atau keorganisasian. Pemulihan kemasyarakatan bisa dilakukan dalam bentuk penyuluhan atau pendidikan, peringatan atau memorialisasi, dan permintaan maaf publik.

180. Semua ini yang dirancang untuk memperbaiki kerugian di masa lalu, mengatasi akar penyebab diskriminasi (misalnya dengan mengungkap, mendiskusikan, dan mengatasi prasangka, stereotip, dan stigma), serta membangun solidaritas dengan orang-orang yang terkena dampak. Jika undang-undang anti-diskriminasi memuat daftar bentuk-bentuk pemulihan kelembagaan dan kemasyarakatan, daftar tersebut harus dibiarkan terbuka dengan mencantumkan “langkah-langkah lain yang dianggap perlu” untuk dirumuskan sendiri oleh pengadilan.
181. Dalam hal pemulihan bagi korban, restitusi hanya ditemukan dalam UU PDRE dan terbatas untuk korban kejahatan dengan kekerasan.³²⁰ UU PDRE juga memuat ketentuan ganti kerugian. Untuk memperolehnya, korban diskriminasi ras dan etnis dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama.³²¹ Sejauh ini tidak ada ketentuan pemulihan diskriminasi berupa pengakuan publik atas peristiwa diskriminasi yang dialami korban. Ketentuan-ketentuan ini menunjukkan bahwa sebagian besar sanksi masih berfokus pada pelaku dan pemulihan diskriminasi yang berpusat pada korban masih sangat terbatas. Pemulihan yang ketiga, yaitu kewajiban lembaga atau perusahaan untuk mengatasi sebab dan akibat dari diskriminasi historis, struktural, dan sistemis untuk mencegahnya terulang kembali, tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan saat ini.

Sanksi Hukum

182. Pengaturan mengenai sanksi hukum:

Standar Internasional	Indonesia
Sanksi dapat dijatuhkan secara pidana, perdata, dan tata usaha negara.	Jumlah sanksi masih sangat sedikit. Sampai tahun 2021, terdapat 15 ketentuan sanksi atas perbuatan diskriminatif: 6 sanksi pidana, 8 sanksi administratif, 1 restitusi. Setelah itu ada UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual dan KUHP 2023.
Kekerasan yang bermotif alasan diskriminasi harus diberi hukuman khusus, entah dengan kategori <i>hate crime</i> tersendiri, atau pemberatan pidana yang berlaku bagi semua kejahatan dengan kekerasan.	Banyak sanksi administratif yang masih harus diatur oleh peraturan pemerintah atau tidak jelas penegakannya.
Ujaran kebencian dapat direspons dengan: ujaran pula, sanksi administratif, sanksi perdata, sanksi pidana.	Dalam KUHP, pemberatan hukuman hanya berlaku bagi kekerasan bermotif ras/etnis.
Hukum perdata dan TUN perlu mengenakan sanksi yang efektif, setimpal, dan membuat jera-gentar.	Dalam KUHP, masuk dalam “Penghinaan terhadap Golongan Penduduk” dan “Tindak Pidana terhadap Agama dan Kepercayaan”. Tidak dinilai dalam makalah ini.

³²⁰ Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Pasal 18.

³²¹ *Ibid.*, Pasal 13-14.

183. Sanksi, sebagai bagian dari pemulihan, dapat dijatuhkan secara pidana, perdata, dan tata usaha negara. Hukum perdata dipakai karena diskriminasi dianggap pelanggaran hak dalam ranah privat; hukum pidana dipakai karena diskriminasi memberi dampak bukan hanya pada martabat korban tetapi juga bagi masyarakat karena mengikis jalinan-ikatan sosial.³²²
184. Kekerasan atas alasan diskriminatif adalah ranah pidana. Hukum pidana harus menjatuhkan hukuman khusus bagi tindak pidana yang motifnya berkaitan dengan alasan (*grounds*) diskriminasi. Ini bisa dilakukan dengan dua cara: (1) merumuskan pidana khusus kejahatan kebencian (*hate crime*) atau kejahatan kekerasan diskriminatif, (2) merumuskan aturan bahwa motif yang diskriminatif akan dijadikan pertimbangan dalam penentuan dan pemberatan hukuman atas suatu kejahatan dengan kekerasan.³²³
185. Berbeda dengan kekerasan, "respons yang memadai" terhadap ujaran kebencian tidak harus dilakukan secara pidana.³²⁴ Secara umum, terdapat tiga jenis ekspresi diskriminatif atau intoleran: (1) ekspresi yang merupakan tindak pidana; (2) ekspresi yang bukan tindak pidana tetapi dapat ditangani dengan gugatan perdata atau sanksi administratif; dan (3) ekspresi yang meresahkan, intoleran, menyinggung, dan tidak menghormati hak orang lain, tetapi bukan ranah hukum, baik pidana, perdata maupun administratif.³²⁵
186. Untuk mengatasi diskriminasi, ada kalanya hukum perdata dan TUN lebih efektif daripada hukum pidana yang memiliki keterbatasan-keterbatasan tertentu. Ini sebabkan karena hukum pidana³²⁶:
- Mensyaratkan adanya niat jahat (*mens rea*), padahal diskriminasi bisa jadi dilakukan secara tidak sengaja dan/atau tidak langsung.
 - Memiliki standar pembuktian tinggi, padahal korban kesulitan memberikan bukti sekuat itu.
 - Tidak dapat dipakai untuk diskriminasi atas dasar "lain-lain" karena rumusan pasal pidana harus dapat ditafsirkan secara ketat dan terbatas.
 - Belum tentu dapat memberikan sanksi yang memberikan pemulihan kepada korban.
187. Apa pun hukumnya, undang-undang anti-diskriminasi harus mengatur agar sanksi atas diskriminasi yang efektif, setimpal, dan membuat jera-gentar. Sanksi perdata dan tata usaha negara berupa ganti rugi atau denda administratif harus cukup tinggi sehingga membuat pelaku diskriminasi urung mengulangnya lagi. Jangan sampai ada pihak-pihak, contohnya swasta, yang lebih baik membayar denda berulang-ulang daripada mengubah perilakunya yang diskriminatif karena denda yang saking ringan baginya.³²⁷
188. Menurut PSHK, sampai tahun 2021, terdapat 15 ketentuan dalam 7 undang-undang yang memuat mengenai sanksi atas perbuatan diskriminatif: 6 sanksi pidana, 8 sanksi administratif, 1 restitusi³²⁸. Dibandingkan dengan 63 undang-undang yang berisi 315 ketentuan mengenai diskriminasi, jumlah ketentuan sanksi sangat sedikit. Ini berarti bahwa perbuatan diskriminatif tidak selalu dapat diganjar hukuman, apalagi yang efektif, setimpal, dan membuat jera. Belum lagi kita melihat bahwa ada sanksi administratif yang masih harus diatur oleh peraturan pemerintah atau bahkan tidak jelas penegakannya. Sejak kajian itu,

³²² OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 77.

³²³ *Ibid.*, halaman 167.

³²⁴ *Ibid.*, halaman xviii.

³²⁵ Komnas HAM, SNP Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, 2020, Paragraf 50.

³²⁶ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 77.

³²⁷ *Ibid.*, halaman 75.

³²⁸ Nabila, et al., *Pengembangan Strategi Advokasi Antidiskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia* (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan: 2021), halaman 51.



telah terbit dua produk legislatif yang memiliki ketentuan pidana terhadap perbuatan diskriminatif: UU TPKS tahun 2022 yang memiliki pasal pidana terhadap *harassment* sebagaimana dijelaskan di atas, dan UU KUHP tahun 2023 yang akan dijelaskan di bawah ini.

189. KUHP 2023 sudah memuat beberapa ketentuan mengenai tindak pidana diskriminasi seperti diskriminasi ras dan etnis (Pasal 244) dan pemberatannya (Pasal 245), penghasutan diskriminasi (Pasal 300 huruf c), penyiksaan dengan alasan diskriminasi (Pasal 530), dan persekusi dengan alasan diskriminatif dalam konteks tindak pidana berat terhadap HAM (Pasal 599 huruf c). Selanjutnya, KUHP memiliki pasal-pasal yang mengatur ujaran kebencian (*hate speech*) berdasarkan ras, kebangsaan, etnis, warna kulit, jenis kelamin, disabilitas mental, atau disabilitas fisik (Pasal 242 dan 243, disebut sebagai “Penghinaan terhadap Golongan Penduduk”) dan agama atau kepercayaan di Indonesia (Pasal 300 dan 301, di bawah judul “Tindak Pidana terhadap Agama dan Kepercayaan”). Ketentuan-ketentuan ini masih amat sedikit. Masih banyak alasan dan bentuk diskriminasi lain yang belum diatur. Selain alasan-alasan di atas, motif diskriminatif tidak menjadi pertimbangan dan tidak menjadi faktor yang memperberat hukuman.
190. Di tataran daerah, ada segelintir contoh peraturan daerah yang berupaya menghapus diskriminasi, misalnya Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS yang menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan diskriminasi sehingga melanggar hak seseorang dapat dipidana dengan kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).

Akses pada Keadilan

191. Ketentuan mengenai akses pada keadilan:

<i>Standar Internasional</i>	<i>Indonesia</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Tersedia dan dapat menegakkan hak. • Bermutu dan akuntabel. • Dapat diakses secara biaya, bahasa, fisik, dan hukum. • Dapat bertindak untuk diri sendiri atau orang lain korban diskriminasi. 	<p>Jalur administratif, perdata, dan pidana yang disediakan undang-undang terbatas.</p> <p>Lembaga-lembaga HAM nasional juga memiliki kewenangannya terbatas.</p>
<p>Memberi jalan ke mekanisme HAM internasional.</p>	<p>Terdapat unit layanan informasi dan tindak cepat, serta rumah aman untuk anak dan perempuan dengan disabilitas korban.</p>

192. Agar hak atas kesetaraan dan hak atas non-diskriminasi menjadi efektif, keduanya harus dapat ditegakkan. Untuk itu, individu yang terpapar diskriminasi perlu diberikan akses pada keadilan, yaitu jalan yang lapang dan bebas hambatan menuju pemulihan. Akses pada keadilan harus memenuhi beberapa unsur:
- Tersedia dan dapat ditegakkan oleh hukum (*justiciable*). Pertama, ada tempat bagi korban untuk mengadu dan menuntut haknya. Kedua, ada mekanisme yang dapat memberikan dan menegakkan haknya itu, entah pengadilan, ombudsman, atau lembaga HAM nasional. Lembaga-lembaga ini harus dapat dijangkau oleh semua orang dari semua tempat, sampai ke tempat terpencil, di seluruh negeri.³²⁹

³²⁹ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 88-89.



- Bermutu dan akuntabel. Badan-badan yang memeriksa perkara diskriminasi harus independen dan tidak memihak, paham persoalan, peka terhadap kesetaraan, dan responsif terhadap kebutuhan pengadu. Mereka juga harus memberikan bobot kepada kesaksian korban sama dengan kesaksian orang lain, tanpa menganggap remeh korban diskriminasi.³³⁰
- Dapat diakses. Korban harus dapat mengakses keadilan secara biaya (diberikan pengurangan dan pembebasan biaya), bahasa (diberikan penerjemahan dan bahan-bahan dalam bahasa pengadu), fisik (dibebaskan dari rintangan dan kendala bangunan), dan hukum (diberikan bantuan hukum).³³¹
- Hak gugat yang luas. Selain itu, kemudahan juga diberikan dalam hukum acara dengan perluasan hak gugat sehingga terbuka bagi orang atau kelompok orang yang ingin bertindak untuk diri sendiri atau orang lain yang didiskriminasi dalam sidang administratif atau pengadilan.³³²

193. Dengan undang-undang anti-diskriminasi, negara juga harus memastikan bahwa seseorang dapat menyampaikan keluhan dan pengaduan diskriminasi ke mekanisme HAM internasional untuk mendapatkan pemulihan, termasuk dengan meratifikasi protokol opsional dari traktat HAM PBB yang menyediakan mekanisme pengaduan perorangan semacam itu.

194. Berdasarkan ketentuan yang ada saat ini, korban diskriminasi dapat menempuh jalur administratif, perdata, dan pidana sesuai dengan jenis sanksi atas sebagian perbuatan diskriminatif yang dilarang dalam kerangka hukum yang ada saat ini [Lihat Sanksi Hukum]. Korban juga dapat mengadu ke beberapa lembaga negara independen, tetapi tidak ada lembaga yang diberikan kewenangan untuk menerima, memeriksa, dan memutus perkara diskriminasi, lalu menegakkan sendiri putusannya itu.

195. Korban juga dapat menyampaikan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis ke Komnas HAM.³³³ Komnas HAM memiliki mandat umum HAM dan fungsi pemantauan dan mediasi.³³⁴ Khusus dalam konteks diskriminasi ras dan etnis, Komnas HAM diberikan kewenangan melakukan pencarian fakta dan penilaian atas pihak yang diduga melakukan diskriminasi ras dan etnis, serta memberikan rekomendasi kepada pemerintah atas hasil pemantauan dan penilaiannya itu.³³⁵

196. Diskriminasi berupa maladministrasi pelayanan publik dapat dilaporkan ke Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Salah satu tujuan ORI adalah membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktik-praktik maladministrasi dan diskriminasi.³³⁶ Ia bertugas menerima laporan melakukan pemeriksaan dugaan maladministrasi itu.³³⁷

197. Perempuan korban juga dapat melapor ke Komnas Perempuan. Komnas Perempuan tidak diberikan tugas untuk menyelesaikan pengaduan³³⁸ namun memiliki Divisi Pengembangan Sistem Pemulihan. Korban anak dapat dilaporkan ke Komisi Nasional Perlindungan Anak (KPAI). Undang-Undang Perlindungan Anak memiliki larangan diskriminasi terhadap anak³³⁹ dan KPAI memiliki divisi pengaduan dan

³³⁰ *Ibid.*, halaman 89-90.

³³¹ *Ibid.*, halaman 90-91.

³³² *Ibid.*, halaman 92.

³³³ Undang-Undang Hak Asasi Manusia, Pasal 90 ayat (1).

³³⁴ *Ibid.*, Pasal 76 ayat (1).

³³⁵ Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Pasal 8 ayat (2) huruf b dan c.

³³⁶ Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 4 huruf d.

³³⁷ *Ibid.*, Pasal 7.

³³⁸ Peraturan Presiden RI Nomor 85 Tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti-Kekerasan Terhadap Perempuan

³³⁹ Undang-undang No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, pasal 76A.



mediasi. Penyandang disabilitas dapat melaporkan diskriminasi yang dialaminya ke Komisi Nasional Disabilitas (KND). KND mempunyai tugas pemantauan, evaluasi, dan advokasi pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas.³⁴⁰

Penyesuaian Prosedural dan Perlindungan Pengadu

198. Ketentuan yang memberikan kemudahan dan perlindungan bagi pengadu:

Standar Internasional	Indonesia
Penggeseran beban pembuktian dalam kasus-kasus tertentu. Data statistik dan laporan tentang konteks diskriminasi sistematis sebagai bukti.	Tidak ada hukum acara khusus.
Larangan pembalasan (<i>victimization</i> atau <i>retaliation</i>) atas pengaduan diskriminasi.	Tidak ada.

199. Dalam kasus-kasus diskriminasi, penerapan ketentuan hukum acara sebagaimana biasanya justru dapat menghasilkan keputusan yang tidak adil. Oleh karena itu, aturan hukum pembuktian harus disesuaikan bagi korban. Pertama, perlu ada penggeseran beban pembuktian. Dalam perkara-perkara diskriminasi, pelaku sering kali lebih kuat dan berkuasa dalam hal uang dan informasi. Contohnya, dalam diskriminasi kepegawaian, bukti-bukti seperti berkas dan surat-surat dipegang oleh majikan. Mengharuskan agar korban yang memberikannya atau menghadirkannya dalam persidangan adalah kendala dalam akses pada keadilan. Dengan demikian, perlu ada aturan yang menyebutkan bahwa jika suatu kasus yang diajukan korban sudah pada pandangan pertama (*prima facie*) dapat dianggap diskriminasi, maka sidang tinggal menunggu sanggahan atau bantahan dari tergugat dengan menghadirkan bukti-bukti yang menunjukkan sebaliknya.³⁴¹

200. Penyesuaian prosedural kedua adalah dalam hal jenis-jenis bukti yang dapat diterima oleh pengadilan. Ada banyak bahan dan sumber yang menunjukkan diskriminasi berupa data statistik, laporan organisasi HAM, dan pemeriksaan dari sidang HAM PBB. Oleh karena itu, pengadilan didorong untuk dapat mempertimbangkan bukti-bukti semacam itu, yang memberikan konteks yang lebih luas mengenai adanya diskriminasi sistematis, dan tidak dalam perkara diskriminasi.³⁴²

201. Undang-undang anti-diskriminasi juga harus melarang pembalasan (*victimization* atau *retaliation*) atas pengaduan diskriminasi. Pembalasan ini biasanya adalah perlakuan buruk atau akibat yang merugikan yang ditanggung seseorang karena terlibat dalam pengaduan diskriminasi atau proses untuk menegakkan kesetaraan, baik yang resmi atau tidak resmi, berupa proses hukum atau proses lainnya, yang diajukan sendiri oleh korban diskriminasi atau oleh orang lain.³⁴³

202. Dalam undang-undang, tidak ada ketentuan yang memberikan perlindungan atau kemudahan secara khusus kepada korban dan pengadu yang ingin memperoleh pemulihan. Undang-Undang Perlindungan

³⁴⁰ Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2020 tentang Komisi Nasional Disabilitas.

³⁴¹ OHCHR dan ERT, Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation (United Nations: 2023), halaman 93-95.

³⁴² *Ibid.*, halaman 96.

³⁴³ *Ibid.*, halaman 89.



Saksi dan Korban³⁴⁴ dan Undang-Undang Bantuan Hukum tidak memberikan perlindungan khusus bagi korban diskriminasi.³⁴⁵ UU Penyandang Disabilitas, yang memuat banyak sanksi administratif atas penolakan melakukan akomodasi yang layak, tidak menetapkan prosedur khusus untuk itu. UU PDRE, yang memuat ketentuan tentang ganti kerugian dan restitusi, juga tidak memberikan prosedur tersendiri untuk memperoleh kedua hal itu. Terakhir, tidak ada ketentuan yang melindungi korban dari pembalasan atas aduan atau laporan yang ia sampaikan. Pembalasan juga tidak dilarang dalam ketentuan manapun kecuali dalam konteks pembelaan lingkungan.³⁴⁶

Tindakan Positif

203. Pengaturan mengenai tindakan positif (*affirmative action*):

Standar Internasional	Indonesia
Tindakan positif: tindakan-tindakan yang mengangkat, mengentaskan, dan mengukuhkan kesamaan derajat.	UU Hak Asasi Manusia mengatur tindakan positif secara umum tetapi tidak konkret. UU Penyandang Disabilitas dan UU Pemilihan umum mengatur secara khusus tetapi dengan lingkup terbatas.
Tindakan positif tidak boleh tersebut sebagai "diskriminasi positif".	Istilah "diskriminasi positif" tidak ditemukan.
Tindakan positif oleh negeri dan swasta, seperti pelibatan dan pengutamaan dalam bidang-bidang kehidupan tertentu, harus diwajibkan dan diperbolehkan.	Kewajiban ditemukan, misalnya, dalam UU Pemilihan Umum dan UU Penyandang Disabilitas, tetapi tidak ada sanksi bila kewajiban tidak dipenuhi.
Tindakan positif harus dirancang dengan tujuan yang jelas, berdasarkan kebutuhan yang terbukti, dan dengan keterlibatan kelompok yang terkena dampak.	Tindakan ada ketentuan ini dalam undang-undang.
Tindakan positif harus dibatasi oleh waktu, ditinjau secara berkala, dan dihentikan ketika tujuan	Tindakan ada ketentuan ini dalam undang-undang.

204. Mewujudkan (hak atas) kesetaraan perlu upaya lebih dari hanya melarang diskriminasi. Ketidaksetaraan juga perlu diimbangi dengan tindakan-tindakan yang mengangkat, mengentaskan, dan mengukuhkan kesamaan derajat. Tindakan positif atau "tindakan afirmatif", "tindakan khusus sementara", atau "tindakan tertentu" diperlukan semata-mata untuk mempercepat atau mencapai kesetaraan bagi kelompok-kelompok yang telah atau sedang berada dalam posisi yang tidak diuntungkan.³⁴⁷

205. Undang-undang anti-diskriminasi komprehensif harus mewajibkan dan memperbolehkan tindakan positif dikembangkan dan dilaksanakan, baik oleh badan-badan negeri maupun swasta, bilamana ada ketidaksetaraan substantif atau *de facto*, terlepas dari ada atau tidaknya bukti diskriminasi yang terjadi masa lalu. Tindakan ini bisa jadi diambil oleh cabang pemerintahan legislatif dan eksekutif dalam setiap tingkatan, dalam hal pengaturan dan penganggaran, berupa rencana, kebijakan, program, dan kuota, untuk

³⁴⁴ Undang-undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

³⁴⁵ Undang-undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

³⁴⁶ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 66.

³⁴⁷ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 56-57.



pelibatan, pengutamaan dan lain-lain, dalam bidang ketenagakerjaan, perumahan-pemukiman, pendidikan, budaya, dan partisipasi kehidupan lain. Tindakan positif bisa bermacam-macam, tetapi harus dirancang dengan tujuan yang jelas, berdasarkan kebutuhan yang terbukti, dan dengan keterlibatan kelompok yang terkena dampak.³⁴⁸

206. Tindakan positif tidak boleh tersebut sebagai "diskriminasi positif".³⁴⁹ Hasil dari tindakan positif adalah kesetaraan; hasil dari diskriminasi adalah ketidaksetaraan. Diskriminasi tidak boleh dicari-cari pembedannya dengan mengatakan bahwa ia adalah tindakan positif. Contoh diskriminasi yang disebut tindakan positif padahal bukan adalah: larangan perempuan mengambil pekerjaan tertentu demi "melindungi" mereka; larangan penyandang disabilitas bekerja karena sudah mendapat bantuan sosial; atau larangan orang lansia memiliki surat izin mengemudi.³⁵⁰
207. Dalam SNP yang dikeluarkan Komnas HAM, tindakan positif disebut sebagai kebijakan afirmatif. Konsep penyesuaian yang layak dan wajar yang membenarkan pembedaan, pengecualian, dan pengistimewaan dengan demikian dapat dikoneksikan dan diejawantahkan melalui tabel penggolongan, tentang bagaimana suatu hal yang dinyatakan diskriminatif atau tidak diskriminatif. Bahwa ketika kondisi seseorang berbeda dari yang lainnya, maka agar orang tersebut meraih hasil yang sama dengan yang lainnya, perlakuan yang membedakan, mengistimewakan, atau mengecualikan menjadi bentuk *reasonable accommodation* dan bukan tindakan diskriminatif.³⁵¹
208. Tindakan positif tidak boleh malah membuat ketidaksetaraan menjadi langgeng terpelihara. Untuk itu, tindakan positif harus dibatasi oleh waktu, ditinjau secara berkala, dan dihentikan ketika tujuan kesetaraan telah tercapai. "Dibatasi oleh waktu" dalam hal ini berarti sementara tetapi tidak berarti singkat. Tergantung dari tujuan, sarana, dan hasilnya, suatu tindakan positif mungkin diperlukan untuk waktu yang lama.³⁵² Tindakan afirmasi diberlakukan untuk kondisi yang dapat diubah, misalnya terhadap perempuan. Apabila situasi hukum, budaya, dan sosial telah berubah sehingga diskriminasi terhadap perempuan tidak ada lagi, maka afirmasi harus dihentikan.³⁵³
209. UU HAM mengatakan bahwa kelompok rentan, antara lain orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat, memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.³⁵⁴ Disebutkan juga bahwa penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus, yaitu pelayanan, jasa, atau penyediaan fasilitas dan sarana demi kelancaran, keamanan, kesehatan, dan keselamatan.³⁵⁵ Kemudian, setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental³⁵⁶, serta anak yang cacat fisik dan atau mental³⁵⁷, berhak memperoleh bantuan khusus atas biaya negara untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Terakhir, perlindungan

³⁴⁸ *Ibid.*, halaman 60-61.

³⁴⁹ *Ibid.*, halaman 56-57.

³⁵⁰ *Ibid.*, halaman 63.

³⁵¹ Komnas HAM, SNP tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, 2020, paragraf 69-72.

³⁵² OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 63-64.

³⁵³ Komnas HAM, *SNP Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis*, 2020, paragraf 73.

³⁵⁴ Undang-Undang Hak Asasi Manusia, Pasal 5 ayat (3) dan Penjelasannya.

³⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 41 ayat (2).

³⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 42.

³⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 54.

husus diberikan kepada wanita dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita.³⁵⁸

210. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan di atas, UU Penyandang Disabilitas, contohnya, mewajibkan dipelaksanakannya penyandang disabilitas oleh pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (sebanyak 2% dari jumlah pegawai), serta perusahaan swasta (sebanyak 1 persen dari jumlah pegawai). Pemerintah juga memberikan insentif kepada perusahaan swasta yang mempekerjakan penyandang disabilitas. Ini adalah bentuk pengutamaan dalam ketenagakerjaan.³⁵⁹
211. Contoh lain dari tindakan positif yang dulu mendapat kritik adalah kuota yang ditetapkan sebagai upaya meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik dan pemerintahan. Undang-undang mensyaratkan keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik untuk menjadi peserta pemilu dan dalam daftar bakal calon anggota legislatif yang diberikan oleh partai politik ke KPU.³⁶⁰ Menurut laporan perserikatan parlemen-parlemen dunia, parlemen-parlemen yang memiliki kuota memang memiliki keterwakilan perempuan yang lebih tinggi dibandingkan dengan tanpa kuota.³⁶¹ Sementara itu, per Mei 2023, Indonesia menempati peringkat ke-106 dari 185 dalam persentase perempuan dalam parlemen nasional.
212. Apakah ketentuan-ketentuan di atas mengatur tindakan positif secara memadai untuk meningkatkan kesetaraan harus dinilai dari apakah ketentuan-ketentuan itu dirancang dengan tujuan yang jelas, berdasarkan kebutuhan yang terbukti, dan dengan keterlibatan kelompok yang terkena dampak. Selain itu, tindakan positif yang diambil juga harus dibatasi oleh waktu, ditinjau secara berkala, dan dihentikan ketika tujuan kesetaraan telah tercapai. “Perlindungan lebih”, “kemudahan dan perlakuan khusus”, “bantuan khusus”, dan “perlindungan khusus” yang disebutkan dalam UU HAM masih bersifat umum, tidak eksplisit disebutkan hubungannya dengan hak atas kesetaraan, dan tidak dibayangkan memiliki batas waktu. Sementara itu, ketentuan dalam UU Penyandang disabilitas dan UU Pemilu bersifat lebih spesifik tetapi dalam lingkup yang amat terbatas. Kewajiban mempekerjakan pegawai penyandang disabilitas juga tidak disertai sanksi pelanggarannya. Terakhir, tidak tercatat adanya ketentuan yang mewajibkan baik aktor negara maupun swasta mengembangkan sendiri tindakan-tindakan positifnya.

Penghapusan Diskriminasi Struktural

213. Ketentuan untuk menghapus diskriminasi struktural:

<i>Standar Internasional</i>	<i>Indonesia</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Membuat Kebijakan atau Strategi Kesetaraan tersendiri. 2. Mendorong keragaman dan keterwakilan kalangan/kelompok dalam lembaga-lembaga negara. 3. Mempromosikan keragaman, inklusi dan kesetaraan melalui pendidikan. 	<p>Tidak ada Kebijakan atau Strategi Kesetaraan tersendiri. Pemajuan kesetaraan dapat ditemukan dalam RPJMN atau RANHAM.</p> <p>Pendidikan harus diselenggarakan secara tidak diskriminatif dan menjunjung kemajemukan bangsa. Namun, ini tidak terejawantahkan dalam kebijakan, praktik pengajaran, dan budaya pendidikan.</p>

³⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 49 ayat (2).

³⁵⁹ Undang-Undang Penyandang Disabilitas, Pasal 53 dan 54.

³⁶⁰ Lihat Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

³⁶¹ Inter-Parliamentary Union, *Women in Parliament in 2020: The year in Review*, halaman 1.



Standar Internasional	Indonesia
<p>4. Meningkatkan kesadaran masyarakat lewat media tradisional dan media sosial.</p> <p>5. Melakukan Analisis Mengenai Dampak Kesenjangan (AMDAK) sebelum kebijakan publik diterbitkan.</p>	<p>Indonesia tidak mengenal AMDAK dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan publik, hanya ada “pengharmonisasian”.</p>

214. Selain melarang diskriminasi dan melakukan tindakan positif, masih ada beberapa hal yang harus dilakukan negara untuk melengkapi upayanya mewujudkan kesetaraan. Beberapa upaya lain misalnya: menangkai prasangka dengan mendorong keragaman dalam lembaga negara, merayakan kebhinekaan manusia melalui pendidikan dan media, serta menggunakan Analisis Mengenai Dampak Kesenjangan/AMDAK (*equality impact assessment*). Upaya-upaya ini dapat dimasukkan ke dalam suatu undang-undang anti-diskriminasi.
215. Kewajiban negara adalah untuk menghapus diskriminasi dalam praktik. Untuk itu, prasangka, stereotip, dan stigma harus dilawan secara proaktif dari dalam dan di luar. Salah satu caranya adalah dengan mendorong keragaman pegawai dalam lembaga-lembaga negara. Misalnya, negara dapat mengembangkan SDM kepolisian dari beragam latar belakang agar mencerminkan komposisi populasi yang dilayaninya. Cara lainnya adalah dengan mempromosikan keragaman, inklusi dan kesetaraan melalui pendidikan, serta meningkatkan kesadaran masyarakat lewat media tradisional dan media sosial.³⁶²
216. Analisis Mengenai Dampak Kesenjangan (AMDAK) merupakan alat penting dalam pelaksanaan dan penegakan hak atas non-diskriminasi. Analisis mengenai dampak kesetaraan dilakukan dengan menelaah undang-undang, kebijakan, dan keputusan secara pre-emptif, konsultatif, dan didasarkan oleh data, untuk memastikan bahwa undang-undang, kebijakan, dan keputusan itu tidak diskriminatif. Artinya, AMDAK dilakukan sebelum suatu kebijakan disahkan. AMDAK dilakukan dengan berkonsultasi dengan anggota masyarakat yang berpotensi terkena dampak, untuk juga melihat bagaimana kebutuhan khusus mereka dapat diakomodasi dan dimajukan. Hasil analisis harus diumumkan dan menghasilkan perubahan kebijakan yang tidak main-main.³⁶³
217. Memastikan hukum tidak diskriminatif adalah penting, tetapi non-diskriminasi tidak akan tercapai kalau tidak ada upaya mendorong manusia untuk saling memahami, bersetia-kawan, dan menghargai perbedaan. Maka, yang perlu dilakukan bukan hanya melawan kekuatan sosial yang negatif, negara juga harus aktif mendorong masyarakat yang setara, beragam, dan inklusif.³⁶⁴
218. Indonesia tidak memiliki Kebijakan atau Strategi Kesenjangan tersendiri. Arah kebijakan Indonesia dalam hal kesetaraan dan non-diskriminasi dapat dilihat dalam dokumen pembangunan seperti RPJMN [lihat *Melaksanakan Komitmen Pembangunan*]. RPJMN mengakui bahwa kesetaraan, intoleransi, dan diskriminasi masih menjadi masalah dan salah satu prinsip pembangunan “Menjamin akses dan kesempatan yang sama bagi seluruh masyarakat tanpa diskriminasi untuk berpartisipasi seluas-luasnya dalam pem-

³⁶² OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 192.

³⁶³ *Ibid.*, halaman 117-119.

³⁶⁴ *Ibid.*, halaman 201.



bangunan dan mendapatkan manfaatnya”. RPJMN ini kemudian akan diturunkan menjadi Rencana Strategis masing-masing Kementerian/Lembaga.³⁶⁵ Tidak jelas bagaimana prinsip pembangunan tersebut diterjemahkan menjadi langkah-langkah untuk mengatasi diskriminasi struktural.

219. Indonesia tidak mengenal apa yang disebut dengan Analisis Mengenai Dampak Kesenjangan (AMDAK) dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan publik. Namun, dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, ada tahapan pengharmonisasian.³⁶⁶ Dalam Naskah Akademis, hal ini dibahas dalam bab Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait. Dalam proses itu, suatu rancangan peraturan perundang-undangan (PUU) akan dilihat kesesuaiannya secara vertikal, dengan Konstitusi, dan horizontal, dengan peraturan perundang-undangan lain. Bila demikian halnya, maka seharusnya setiap rancangan PUU akan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan lain yang lebih tinggi dan sejajar yang memuat kesetaraan dan non-diskriminasi baik secara tersurat maupun tersirat [lihat *Diskriminasi yang Justru Disebabkan oleh Hukum*]. Namun, karena AMDAK adalah proses menelaah secara pre-emptif, konsultatif, dan didasarkan oleh data untuk memastikan rancangan PUU tidak diskriminatif, dapat disimpulkan keduanya berbeda.
220. Badan Pusat Statistik (BPS) mengumpulkan data dari berbagai sumber untuk menghasilkan Indeks Demokrasi Indonesia (IDI). IDI mengukur aspek kebebasan, kesetaraan, dan kapasitas lembaga demokrasi.³⁶⁷ Aspek kesetaraan, memiliki 7 indikator, yaitu: 1) Kesetaraan gender, 2) Partisipasi masyarakat dalam memengaruhi kebijakan publik melalui lembaga perwakilan, 3) Anti monopoli sumber daya ekonomi, 4) Akses warga miskin pada perlindungan dan jaminan sosial, 5) Kesetaraan kesempatan kerja antar wilayah, 6) Akses masyarakat terhadap informasi publik, 7) Kesetaraan dalam pelayanan dasar. Meskipun demikian, indeks ini memiliki dua kekurangan. Pertama, ia tidak memberikan data mengenai bentuk-bentuk diskriminasi dan ia tidak terpilah, misalnya, berdasarkan gender. Kedua, indeks ini terakhir terbit untuk tahun 2021. Pantauan keadaan kesetaraan, kalau memang itu yang ditangkap, tidak mencerminkan kondisi saat ini.
221. Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional memang mensyaratkan bahwa pendidikan diselenggarakan secara tidak diskriminatif dan menjunjung kemajemukan bangsa³⁶⁸. Namun, fungsi dan tujuan pendidikan itu sendiri tidak menyinggung keragaman, inklusi, dan kesetaraan.³⁶⁹ Satu-satunya yang mendekati adalah Visi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi untuk “... mewujudkan Indonesia Maju ... melalui terciptanya Pelajar Pancasila yang bernalar kritis, kreatif, mandiri, beriman, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dan berakhlak mulia, bergotong royong, dan berkebinekaan global”. Sebagai informasi, dalam sistem pendidikan nasional, istilah “Pendidikan Kesenjangan” adalah untuk Program Paket A, B, dan C. Lalu, “Pendidikan Inklusif” adalah untuk peserta didik yang berkebutuhan khusus.

³⁶⁵ Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

³⁶⁶ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁶⁷ Badan Pusat Statistik, “[Metode Baru] Aspek Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Menurut Provinsi 2021-2022”, <https://www.bps.go.id/indikator/34/2160/1/-metode-baru-aspek-indeks-demokrasi-indonesia-idi-menurut-provinsi.html>.

³⁶⁸ Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 4 ayat (1).

³⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 3: “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.”



Badan Kesetaraan

222. Ketentuan mengenai Badan Kesetaraan:

<i>Trend Internasional</i>	<i>Indonesia</i>
Badan kesetaraan adalah otoritas publik yang dibentuk untuk mendukung penegakan hukum anti-diskriminasi secara khusus. Badan ini dibedakan dengan lembaga HAM nasional, tetapi ada lembaga yang memegang mandat ganda.	Tidak ada.
Badan ini dibedakan dengan lembaga HAM nasional, tetapi ada lembaga yang memegang mandat ganda.	Tidak ada lembaga negara yang saat ini diberikan kewenangan yang sama.
Badan kesetaraan harus mengacu pada Prinsip-Prinsip Paris, misalnya independen, dibekali sumber daya dan staf, beragam dan inklusif, transparan dan akuntabel, dll.	-
<p>Badan-badan kesetaraan harus diberikan wewenang yang sesuai, seperti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melakukan pemantauan dan penyelidikan, menerima dan memeriksa pengaduan, mengeluarkan rekomendasi atau membuat keputusan, memberikan pemulihan dan menjatuhkan sanksi. • Memberikan dukungan kepada korban dan melancarkan gugatan untuk dan atas nama korban, • Meningkatkan kesadaran publik. • Melakukan pengajian dan penelitian. • Membuat standar dan pedoman, serta memberikan masukan. • Dan lain-lain. 	Lembaga-lembaga HAM nasional memiliki beberapa kewenangan yang sama untuk masalah HAM secara umum.

223. Dalam beberapa dasawarsa terakhir, terdapat tren global pembentukan badan-badan kesetaraan (*equality bodies*). Badan kesetaraan adalah otoritas publik yang dibentuk untuk mendukung penegakan dan penerapan hukum anti-diskriminasi secara khusus. Badan ini dibedakan dengan lembaga HAM nasional (*national human rights institution*) yang bersifat lebih umum. Namun, pada praktiknya ada lembaga atau badan yang memegang mandat ganda sebagai lembaga HAM nasional dan sebagai badan kesetaraan sekaligus.³⁷⁰

224. Oleh karena itu pula, tolok ukur yang sama, yakni dari Prinsip-Prinsip Paris, juga dipakai untuk menilai keduanya. Contohnya, badan kesetaraan harus independen dan terhindar dari risiko campur tangan politik.³⁷¹ Badan kesetaraan juga harus memiliki sumber daya dan staf untuk melaksanakan mandatnya secara penuh. Ia harus mencerminkan keragaman masyarakat, memiliki keseimbangan gender, dan inklusif terhadap orang dan kelompok yang terpinggirkan. Proses penunjukan anggotanya harus transparan dan melibatkan publik. Terakhir, badan-badan kesetaraan wajib melapor kepada publik secara

³⁷⁰ OHCHR dan ERT, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (United Nations: 2023), halaman 104.

³⁷¹ *Ibid.*, halaman 104.



berkala dan lewat media yang dapat diakses oleh semua orang.³⁷²

225. Badan-badan kesetaraan harus diberikan wewenang yang sesuai untuk menjalankan mandat dan fungsi:³⁷³

- Melakukan pemantauan dan penyelidikan, dengan prakarsa sendiri, terhadap situasi diskriminasi dan ketimpangan baik personal maupun struktural, serta terhadap berbagai upaya untuk mewujudkan kesetaraan dan non-diskriminasi.
- Menerima dan memeriksa pengaduan, serta mengambil tindakan terhadapnya, seperti mengeluarkan rekomendasi atau membuat keputusan. Bila yang kedua, maka mereka juga harus diberikan mandat untuk memberikan pemulihan dan menjatuhkan sanksi.
- Memberikan dukungan kepada korban diskriminasi dan intoleransi, dan mengambil langkah hukum untuk dan atas nama mereka, seperti mengajukan gugatan, dan lain-lain.
- Menjalin kerjasama dengan kelompok yang memiliki kesamaan tujuan dan dengan kelompok yang terdiskriminasi, juga pendamping dan pembelanya.
- Meningkatkan kesadaran, pengetahuan, dan penghargaan publik terhadap keragaman, kesetaraan, dan non-diskriminasi.
- Melakukan pengajian dan penelitian atas persoalan terkait kesetaraan dan diskriminasi, termasuk telaah dan rekomendasi atas rencana dan rancangan kebijakan dan peraturan.
- Membuat standar dan pedoman, serta memberikan masukan dan nasihat, bagi lembaga negara dan sektor swasta, mengenai praktik baik untuk mencapai kesetaraan dan mencegah diskriminasi, termasuk dengan tindakan positif atau *affirmative action*.

226. Indonesia tidak memiliki Badan Kesetaraan yang tersendiri untuk mengurus kesetaraan dan diskriminasi. Tidak ada lembaga negara yang saat ini diberikan kewenangan khusus untuk meningkatkan kesetaraan dan mencegah diskriminasi, memberikan dukungan kepada korban diskriminasi dan intoleransi, mengambil langkah hukum atas nama korban, atau memeriksa pengaduan, membuat keputusan dan menjatuhkan sanksi [lihat *Akses pada Keadilan*].

³⁷² *Ibid.*, halaman 105-109.

³⁷³ *Ibid.*, halaman 109-112.



Bab 5

Penutup





A. Kesimpulan

227. Melihat laporan dan liputan enam tahun terakhir, masih banyak peristiwa dan kasus diskriminasi dengan berbagai dasar, dalam berbagai bentuk, dan pada macam-macam bidang kehidupan. Diskriminasi masih menjadi persoalan di Indonesia, baik pada jenis diskriminasi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun jenis yang belum ditemukan pengaturannya. Bila dibiarkan, diskriminasi dapat menghambat pertumbuhan ekonomi, mengganggu stabilitas politik, meningkatkan risiko konflik sosial dan ancaman keamanan.
228. Kesetaraan dan non-diskriminasi adalah mandat Pancasila dan UUD 1945 dan kewajiban hukum negara. Rencana pembangunan tidak akan tercapai tanpa penguatan kesetaraan dan kebijakan non-diskriminatif. Perkembangan internasional juga menunjukkan penguatan instrumen hukum non-diskriminasi komprehensif. Sektor swasta dan swadaya masyarakat pun telah terdorong mengadopsi dan mendorong diadopsinya kerangka keberagaman, kesetaraan, dan inklusi yang cakupannya lebih luas.
229. Undang-undang anti diskriminasi komprehensif dapat melarang semua bentuk dan manifestasi diskriminasi, dengan definisi yang konsisten dengan perkembangan zaman dan perkembangan internasional. Ia juga akan mengatur “tindakan positif” secara tegas demi peningkatan kesetaraan individu dan kelompok. Pemulihan yang lengkap dan efektif juga dapat diberikan: sanksi bagi pelaku; reparasi bagi penyintas; dan perbaikan di Lembaga dan masyarakat, sementara membuka akses terhadap keadilan dan melarang pembalasan. Undang-undang anti-diskriminasi komprehensif juga membantu mengatasi diskriminasi struktural, seperti mewajibkan Analisis Mengenai Dampak Kesetaraan (AMDAK) dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan publik untuk menghindari dampak kebijakan diskriminatif.
230. Indonesia sudah memiliki sebagian ketentuan yang memberikan jaminan kesetaraan dan non-diskriminasi. Namun, masih banyak kekurangan. Ketentuan pada undang-undang bersifat sempit dan tidak dapat ditegakkan, ketentuan pada peraturan bersifat sektoral, ketentuan pada perda terbatas pada satu daerah. Selain itu, terdapat banyak ketentuan yang justru diskriminatif pada berbagai bidang dan tataran pemerintahan, seperti pembatasan atau pengistimewaan. Undang-undang anti-diskriminasi komprehensif dapat melengkapi ketentuan yang mendukung, menguji ketentuan yang diskriminatif, mendorong revisi atau pencabutan ketentuan diskriminatif, serta menjadi acuan harmonisasi ketentuan baru.
231. Setelah uraian di atas, semakin jelas bahwa Indonesia membutuhkan suatu peraturan perundang-undangan anti-diskriminasi komprehensif. Ketiadaan atau kekurangan pengaturan mengenai kesetaraan dan non-diskriminasi adalah kebutuhan yang nyata dan adalah permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang harus dijawab dengan undang-undang, tidak dengan peraturan lain. Suatu persoalan struktural dan sistemik harus dijawab dengan solusi yang struktural dan sistemik pula.



Mengapa Harus Undang-Undang

232. Pertama, sebagai mandat dan turunan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar, kesetaraan dan non-diskriminasi perlu dituangkan dalam undang-undang. Kedua, sebagai ketentuan operasional tertinggi dan berlaku umum, isi undang-undang memberikan arahan dan tuntutan bagi seluruh bangsa Indonesia untuk menghapus diskriminasi dan mewujudkan kesetaraan. Ketiga, karena materi muatannya mengenai hak asasi manusia dan mengatur hak dan kewajiban warga negara, seperti sanksi pidana, maka tidak boleh hal-hal itu diatur dalam peraturan yang lebih rendah.³⁷⁴
233. Keempat, suatu undang-undang berlaku nasional, bukan regional. Contoh-contoh baik ketentuan anti-diskriminasi di daerah-daerah memiliki keberlakuan yang terbatas pada wilayah tertentu. Kelima, undang-undang berlaku bagi ketiga cabang pemerintahan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Non-diskriminasi sebagai tugas hukum negara bukan hanya tugas eksekutif, tetapi juga tugas legislatif, yang perlu mencabut aturan yang diskriminatif dan mengundang ketentuan yang menyetarakan. Ia juga merupakan tugas yudikatif, yang perlu acuan dalam mencabut perda diskriminatif, perlu paham persoalan, peka terhadap kesetaraan, dan responsif terhadap kebutuhan pengadu perkara diskriminasi.

Mengapa Harus Komprehensif

234. Pertama, undang-undang yang komprehensif akan menegaskan bahwa menjamin kesetaraan dan non-diskriminasi adalah kewajiban negara. Kedua, istilah-istilah yang beragam, mirip dan membingungkan pada beberapa undang-undang perlu diselaraskan dan diberikan definisi yang seragam, sehingga turunannya pun seragam. Ketiga, ia akan mengatur diskriminasi dalam semua bentuk, karena semua alasan, dan pada semua bidang, termasuk penanggulangan dan pencegahannya. Ragam alasan dan bentuk diskriminasi saat ini terlalu sempit dan ketinggalan zaman, harus disesuaikan berdasarkan perkembangan keilmuan dan pengalaman sehari-hari warga negara. Perlakuan diskriminatif seperti pengistimewaan atau pilih kasih perlu dikenali dan dilarang secara tegas. Dengan demikian, undang-undang komprehensif dapat memberikan jalan keluar dan memberdayakan korban diskriminasi apapun jenisnya. Tindakan positif perlu dikembangkan dan dilaksanakan baik oleh negara maupun swasta. Undang-undang yang komprehensif juga akan menjawab akar masalah prasangka dan stereotipe.

B. Rekomendasi

Bagi Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat

235. Memperhatikan segala uraian di atas, kami menyarankan kepada Pemerintah dan/atau DPR untuk menyusun Undang-Undang Anti-diskriminasi yang Komprehensif dan membuka partisipasi publik dalam setiap tahapan penyusunannya.

Bagi Pemerintah

236. Kami juga menyarankan kepada Pemerintah untuk meninjau secara komprehensif semua kekurangan dalam hukum, kebijakan, dan praktik yang berlaku saat ini yang berkontribusi menciptakan atau melanggengkan diskriminasi struktural dan kultural, serta mengambil langkah-langkah sistematis untuk menanggulangi kekurangan tersebut sebelum dan sebagai persiapan pengesahan dan pelaksanaan Undang-Undang Anti-diskriminasi yang Komprehensif.

³⁷⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 10.



237. Langkah-langkah ini dapat dilakukan dengan mengadopsi kebijakan dan praktik yang sesuai dengan standar cakupan muatan undang-undang anti-diskriminasi yang komprehensif ke dalam Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) atau sebuah Rencana Aksi Nasional yang khusus, misalnya Rencana Aksi Nasional Anti-Diskriminasi, sebagai wujud dan pelaksanaan komitmen menyelesaikan masalah diskriminasi yang sistematis dan struktural.
238. Langkah lain adalah merumuskan kebijakan mengenai Analisis Mengenai Dampak terhadap Kesenjangan (AMDAK) untuk diterapkan dalam tahapan penyusunan hukum dan kebijakan publik oleh pemerintah pada setiap tingkat.



Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

Website: www.komnasham.go.id | Email: info@komnasham.go.id

Komnas HAM RI

Jl. Lathuhary No. 4B, Menteng

Jakarta Pusat, DKI Jakarta, 10310

Telp: 021-3925230 | Fax: 021-3925227

