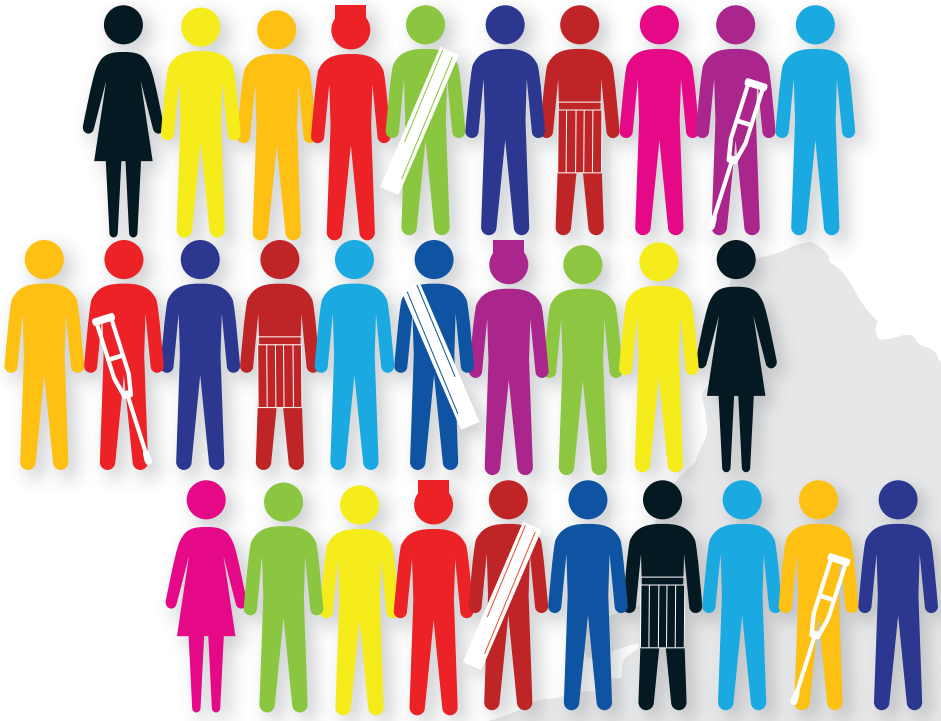
UPAYA NEGARA MENJAMIN HAK-HAK KELOMPOK MINORITAS DI INDONESIA

SEBUAH LAPORAN AWAL



Komnas HAM
2016

UPAYA NEGARA MENJAMIN HAK-HAK KELOMPOK MINORITAS DI INDONESIA

SEBUAH LAPORAN AWAL

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
(Komnas HAM)
2016

Judul	:	Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas di Indonesia (Sebuah Laporan Awal)
Cetakan	:	Pertama, 2016
Penanggung Jawab	:	Muhammad Nurkhoiron
Penulis	:	Choirul Anam, Muhammad Felani, Muhammad Nurkhoiron, Nurrohman Aji, Nurul Firmansyah, Renata Arianingtyas, Wahyu Effendi, Yossa A. P. Nainggolan, Zainal Abidin
Penyelaras Isi	:	Atikah Nuraini, Kurniasari Novita Dewi, Yuli Asmini
Desain Isi dan Sampul	:	Sri Rahayu, Gery Paul Andika
Ukuran Buku	:	21 x 29,7 cm
ISBN	:	978-602-74201-4-4

Diterbitkan oleh
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
Jl. Latuharhary No. 4B, Menteng, Jakarta Pusat 10310

UCAPAN TERIMA KASIH DAN PENGHARGAAN

Komnas HAM berhutang budi kepada semua pihak yang telah mencurahkan waktu dan keahliannya dalam menyusun buku ini. Komnas HAM berterima kasih kepada Kementerian mitra Komnas HAM antara lain Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agama, Kementerian Kebudayaan, Pendidikan Dasar dan Menengah, serta Kementerian Ketenagakerjaan yang telah bersedia berdialog dalam proses penyusunan Laporan ini. Terima kasih juga disampaikan kepada mitra Komnas HAM dari masyarakat sipil seperti jaringan Komunitas Disabilitas, Komunitas Ras dan Etnis, serta Komunitas SOGI yang juga membantu memberi masukan dalam proses penyusunan Laporan ini.

Materi-materi di dalam Laporan ini disusun dan dikembangkan oleh tim penulis berdasarkan ekspertis di bidangnya masing-masing yang terdiri dari: Choirul Anam (SOGIE) Muhammad Nurkhoiron (Minoritas Etnis), Wahyu Effendi (Minoritas Ras), Nurul Firmansyah (Masyarakat Adat), Renata Arianingtyas (HAM), Yossa A. P. Nainggolan (Penyandang Disabilitas), Muhammad Felani (HAM), Nurrohman Aji (HAM), dan Zainal Abidin (Minoritas Agama). Kurniasari Novita Dewi dan Yuli Asmini mendukung kelengkapan dan kedalaman materi tulisan, Atikah Nuraini melakukan penyelarasan bahasa dan substansi, sedangkan Sri Rahayu dan Gery Paul Andika menyiapkan ilustrasi dan infografis yang diperlukan. Terima kasih juga disampaikan kepada Bambang Ertanto yang terlibat dalam proses diskusi dan pengumpulan data pada persiapan Laporan Awal.

Program ini terselenggara atas dukungan dan kerjasama dari The Asia Foundation

Semua bagian dari Laporan ini boleh digandakan oleh organisasi pemerintah dan non-pemerintah atau organisasi kemasyarakatan untuk digunakan dalam penyusunan kebijakan dan pendidikan hak asasi manusia dengan menyebutkan sumbernya dan menyampaikan pemberitahuan kepada Komnas HAM.

Pendapat yang diungkapkan dalam manual ini sepenuhnya tanggung jawab Komnas HAM bersama Tim penyusun dan tidak mewakili pendapat atau posisi lembaga dana yang membantu pendanaan ini.

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH ..... **iii**
DAFTAR ISI ..... **v**
DAFTAR SINGKATAN ..... **vii**

BAGIAN SATU
TITIK BERANGKAT: MANDAT PELAPOR KHUSUS
Titik Berangkat: Mandat Pelapor Khusus 3

BAGIAN DUA
KERANGKA KONSEPTUAL JAMINAN HAK KELOMPOK MINORITAS DI INDONESIA
Jaminan Hak-hak Minoritas Dalam Hukum HAM Internasional 11
Jaminan Hak-hak Minoritas Dalam Hukum Nasional Indonesia 17
Sejarah Pembentukan Bangsa *(National Building)* dan Kelompok Minoritas di Indonesia 20

BAGIAN TIGA
KELOMPOK MINORITAS RAS, ETNIS, DAN AGAMA
Kelompok Minoritas Ras 33
Kelompok Minoritas Etnis 50
Kelompok Minoritas Agama dan Keyakinan 58

BAGIAN EMPAT
KELOMPOK MINORITAS PENYANDANG DISABILITAS DAN ORIENTASI SEKSUAL SERTA INDENTITAS JENDER
Kelompok Minoritas Penyandang Disabilitas 76
Kelompok Minoritas Berbasis Orientasi Seksual dan Identitas Jender 95

BAGIAN LIMA
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI
Kesimpulan 111
Rekomendasi 117

DAFTAR PUSTAKA **123**

DAFTAR SINGKATAN

Adminduk	:	Administrasi Kependudukan
ASODKB	:	Asistensi Sosial Orang Dengan Kecacatan Berat
BAKORPAKEM	:	Badan Koordinasi Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat
BIN	:	Badan Intelejen Negara
BKMC	:	Badan Koordinasi Masalah Cina
BKOK	:	Badan Kerjasama Organisasi-organisasi Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa
BPS	:	Badan Pusat Statistik
BPUPKI	:	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	:	Badan Usaha Milik Nasional
CAT	:	*Convention Againts Torture*
CEDAW	:	*Convention on the Elimination Discrimination Against Women*
CMARs	:	*Center for Marginalized Communities Studies*
Conefo	:	*Conference of the New Emerging Forces*
CPNS	:	Calon Pegawai Negeri Sipil
CRC	:	*Convention on the Rights of Child*
DIY	:	Daerah Istimewa Yogyakarta
DPO	:	*Disabled People's Organisation*
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DUHAM	:	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
Depdikbud	:	Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
EPO	:	*Exit Permit Only*
FKUB	:	Forum Kerukunan Umat Beragama
FKWI	:	Forum Komunikasi Waria Indonesia
FPI	:	Front Pembela Islam
FPIC	:	*Free, Prior, informedConsent*
GBHN	:	Garis-garis Besar Haluan Negara
Golkar	:	Golongan Karya
GWL	:	Gay, Waria, dan Laki-laki yang Berhubungan dengan laki-Laki
HAM	:	Hak Asasi Manusia
HGU	:	Hak Guna Usaha
HIV AIDS	:	*Human Immunodeficiency Virus Acquired Immune Deficiency Syndrome*
Hiwad	:	Himpunan Wadam Djakarta
HPK	:	Himpunan Penghayat Kepercayaan
HRWG	:	*Human Right Working Group*
HWDI	:	Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia
ICCPR	:	*International Covenant on Civil and Political Rights*
ICERD	:	*International Convention on The Elimination of all forms of Racial Discrimination*
ICESCR	:	*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*

ICMW	:	*International Convention on Protection of Migrant Worrkers and their Families*
ICRPD	:	*International Convention on the Rights of People with Disabilities*
ICTR	:	*International Tribunal for Rwanda*
ICTY	:	*International Tribunal for Former Yugoslavia*
ILO	:	*Internasional Labour Organization*
INTI	:	Perhimpunan Indonesia Tionghoa
IPM	:	Indeks Pembangunan Nasional
Inpres	:	Instruksi Presiden
Jamkesda	:	Jaminan Kesehatan Daerah
JBFT	:	*Jakarta Barrier Free-Tourism*
KAT	:	Komunitas Adat Terpencil
KIS	:	Kartu Indonesia Sehat
KLGI	:	Kongres Lesbian dan Gay Indonesia
KHA	:	Konvensi Hak Anak
KIHESB	:	Konvenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya
KIHPD	:	Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas
KIHSP	:	Konvensi Internasional Hak Sipil Politik
KPAN	:	Komisi Penanggulangan Aids Nasional
KPAI	:	Komisi Perlindungan Anak indonesia
KRC	:	*Knowledge Resource Center*
KTP	:	Kantu Tanda Penduduk
KUHAP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
Kemenag	:	Kementrian Agama
Kemendagri	:	Kementrian Dalam Negeri
Kemenhukham	:	Kementrian Hukum dan HAM
Kemenkes	:	Kementrian Kesehatan
Kemensos	:	Kementrian Sosial
Kesbangpol	:	Kesatuan Bangsa dan Politik
Komnas HAM	:	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Keppres	:	Keputusan Presiden
LBB	:	Liga Bangsa-Bangsa
LBH	:	Lembaga Bantuan Hukum
LBK	:	Loka Bina Karya
LGBTI	:	*Lesbian, Gay, Bisexual, Trasgender, and Intersexual*
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
MDT	:	*Multy Drug Therapy*
MIFEE	:	*Merauke Intergrated Food and Energy Estate*
MK	:	Mahkamah Konstitusi
MLKI	:	Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia
MoU	:	*Memorandum of Understanding*
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MRP	:	Majelis Rakyat Papua
MUI	:	Majelis Ulama Indonesia
Nasakom	:	Nasionalis, Agama, Komunis
Nekolim	:	Neo-Kolonialisme
NGO	:	*Non Government Organisation*
NHRI	:	*National Human Rights Institution*
NIK	:	Nomor Induk Kependudukan
OAP	:	Orang Asli Papua
ODHA	:	Orang dengan HIV/AIDS

OHIDA	:	Orang yang Hidup dengan AIDS
ORI	:	Ombudsman Republik Indonesia
P4	:	Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila
PAKEM	:	Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat
PARTI	:	Partai Tionghoa
PBB	:	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PBM	:	Peraturan Bersama Menteri
PDAM	:	Perusahaan Daerah Air Minum
PGY	:	Persaudaraan Gay Yogyakarta
PIPE	:	*Papua Indigenous People Empowerment*
PIR	:	Partai Indonesia Raya
PMKS	:	Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial
PKI	:	Partai Komunis Indonesia
PNPS	:	Penetapan Presiden
PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
Polri	:	Kepolisian Republik Indonesia
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPK	:	Program Pemberdayaan Kampung
PSLB	:	Pendidikan Sekolah Luar Biasa
PSMTI	:	Paguyuban Sosial Marga Tionghoa Indonesia
Perda	:	Peraturan Daerah
Perdasus	:	Peraturan daerah Khususn
Pergub	:	Peraturan Gubernur
Perkab	:	Peraturan Kabupaten
Permen	:	Peraturan Menteri
Permen ATR	:	Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang
Permendagri	:	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permensos	:	Peraturan Menteri Sosial
Perpres	:	Peraturan Presiden
Perpu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perwali	:	Peraturan Walikota
RANHAM	:	Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia
RBM	:	Rehabilitasi Berbasis Keluarga/Masyarakat
RI	:	Republik Indonesia
RIS	:	Republik Indonesia Serikat
RRI	:	Radio Republik Indonesia
RRT	:	Republik Rakyat Tiongkok
SARA	:	Suku Agama Ras Antar Golongan
Satpol PP	:	Satuan Polisi Pamong Praja
SBKRI	:	Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia
SDA	:	Sumber Daya Alam
SIAK	:	Sistem Informasi Administrasi Kependudukan
SK	:	Surat Keputusan
SKPD	:	Satuan Kerja Pemerintah Daerah
SKT	:	Surat Keterangan Terdaftar
SNMPTN	:	Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri
SOGI	:	*Sexual Orientation and Gender Identity*
TAP	:	Ketetapan
TGPF	:	Tim Gabungan Pencari Fakta
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
TOGA	:	Tokoh Agama

TOMAS	:	Tokoh Masyarakat
TPS	:	Tempat Pemungutan Suara
TPU	:	Tempat Pemakaman Umum
UEP/KUBE	:	Usaha Ekonomi Produktif/Kelompok Usaha Bersama
UN	:	*United Nations*
UNDP	:	*United Nations Development Programme*
UNDRIP	:	*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*
UNESCO	:	*United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization*
UNICEF	:	*United Nations International Children's Emergency Fund*
UPSK	:	Unit Pelayanan Sosial Keliling
UPT	:	Unit Pelaksana Teknis
UU	:	Undang-Undang
UUD	:	Undang-Undang Dasar
WNI	:	Warga Negara Indonesia

BAGIAN SATU

TITIK BERANGKAT: MANDAT PELAPOR KHUSUS

Pada tahun 2012, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Komnas HAM) menganggap masalah kelompok minoritas perlu mendapat perhatian lebih serius mengingat kelompok tersebut rentan mengalami berbagai pelanggaran HAM. Ketiadaan kebijakan secara struktural telah melemahkan status keberadaan mereka dan kalaupunpun ada kebijakan belum sepenuhnya mampu menjamin hak-hak mereka. Di dalam keorganisasian Komnas HAM kemudian dibentuk Pelapor khusus untuk hak-hak minoritas (Selanjutnya disebut Pelapor Khusus). Mekanisme Pelapor Khusus, merupakan mekanisme yang menjadi sistem kerja internal di Komnas HAM. Di dalam mekanisme ini suatu masalah yang bersifat khusus dapat didalami secara sistematis dan menyeluruh berbagai dimensinya. Selain itu, mekanisme ini juga memungkinkan untuk dilakukannya pemetaan korban-korbannya, aktor pelaku, bentuk-bentuk pelanggaran yang dialami, akar masalah dan konteks sejarahnya hingga menemukan jalan keluar penyelesaiannya secara lebih komprehensif.

Di Komnas HAM sendiri, diskusi tentang konsep minoritas masih terus berkembang dan belum memiliki definisi final. Namun, sebagai sebuah mekanisme, Pelapor Khusus untuk hak-hak minoritas memandang perlu adanya definisi dan cakupan kerja yang jelas agar dapat ditelusuri model penyelesaian yang tepat. Langkah awal yang dilakukan dalam mengemban misi tersebut adalah dengan memetakan masalah yang dialami. Selanjutnya dilakukan pengkajian sejauh mana Negara menjalankan kewajibannya dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas. Pelapor Khusus juga mendorong agar terbangun pemahaman bersama tentang batasan 'minoritas', termasuk siapa saja yang dianggap sebagai kelompok minoritas dan apa saja jaminan hak-hak bagi kelompok minoritas berdasarkan ketentuan hukum HAM nasional dan internasional. Laporan ini hendak memotret persoalan hak-hak kelompok minoritas secara lebih terperinci berdasarkan konteks sejarah, pengalaman, dan kerentanan yang dialami. Ruang lingkup kelompok minoritas yang ditawarkan untuk konteks Indonesia adalah: Kelompok Minoritas Ras, Kelompok Minoritas Etnis dan Kelompok Masyarakat Adat , Kelompok Minoritas Agama dan Keyakinan, Kelompok Penyandang Disabilitas, Kelompok Minoritas berdasarkan identitas jender dan orientasi seksual

Untuk membahas kelima kelompok minoritas tersebut Komnas HAM melakukan kajian komprehensif mengenai upaya Negara dalam melakukan kewajibannya terkait jaminan hak-hak kelompok minoritas. Dalam melakukan kajiannya, Pelapor Khusus tidak menggunakan definisi, namun membuat cakupan atau aspek minoritas serta situasi dan bentuk ***penghormatan, perlindungan*** *dan* ***pemenuhan hak-hak kelompok minoritas****. Misalnya, pada kelompok minoritas keagamaan, yang mencakup kelompok-kelompok minoritas pada agama, bukan hanya mencakup aliran-aliran minoritas dalam agama-agama yang resmi'diakui'. Penelitian tersebut juga mendasarkan pada pembacaan situasi perlindungan kelompok-kelompok minoritas keagamaan di Indonesia yang dikaitkan dengan kewajiban negara untuk memberikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM bagi seluruh warga negara, termasuk para anggota kelompok minoritas keagamaan. Di samping itu sejumlah instrumen HAM internasional, regulasi nasional serta berbagai kebijakan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dijadikan rujukan untuk menilai sejauh mana situasi perlindungan HAM kepada mereka.*

TITIK BERANGKAT:
MANDAT PELAPOR KHUSUS

Indonesia dikenal sebagai negara multi ras, etnis, agama, dan bahasa. Namun demikian, kelompok-kelompok yang jumlahnya lebih sedikit, dari segi ras, etnis, bahasa, agama, maupun identitas lainnya, dibandingkan dengan mayoritas tersebut kerap mengalami diskriminasi, stigmatisasi, kekerasan, kriminalisasi hingga pemenjaraan. Mereka mengalami berbagai pelanggaran hak asasi manusia (selanjutnya disebut pelanggaran HAM), baik pelanggaran hak-hak sipil dan politik maupun pelanggaran hak-hak ekonomi sosial dan budaya. Dampak dari pelanggaran-pelanggaran tersebut sangat luas dan kemudian mempunyai efek berantai terhadap kehidupan mereka, termasuk eksklusi sosial.

Pada tahun 2012, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Komnas HAM) menganggap masalah kelompok minoritas perlu mendapat perhatian lebih serius mengingat kelompok tersebut rentan mengalami berbagai pelanggaran HAM. Ketiadaan kebijakan secara struktural telah melemahkan status keberadaan mereka dan kalaupun ada kebijakan belum sepenuhnya mampu menjamin hak-hak mereka.

Di dalam keorganisasian Komnas HAM kemudian dibentuk pelapor khusus untuk hak-hak minoritas (selanjutnya disebut Pelapor Khusus). Mekanisme Pelapor Khusus, merupakan mekanisme yang menjadi sistem kerja internal di Komnas HAM. Di dalam mekanisme ini suatu masalah yang bersifat khusus dapat didalami secara sistematis dan menyeluruh berbagai dimensinya. Selain itu, mekanisme ini juga memungkinkan untuk dilakukannya pemetaan korban-korbannya, aktor pelaku, bentuk-bentuk pelanggaran yang dialami, akar masalah dan konteks sejarahnya hingga menemukan jalan keluar penyelesaiannya secara lebih komprehensif.

Di Komnas HAM sendiri, diskusi tentang konsep minoritas masih terus berkembang dan belum memiliki definisi final. Namun, sebagai sebuah mekanisme, Pelapor Khusus untuk hak-hak minoritas memandang perlu adanya definisi dan cakupan kerja yang jelas agar dapat ditelusuri model penyelesaian yang tepat. Langkah awal yang dilakukan dalam mengemban misi tersebut adalah dengan memetakan masalah yang dialami. Selanjutnya dilakukan pengkajian sejauh mana Negara menjalankan kewajibannya dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas. Pelapor Khusus juga mendorong agar terbangun pemahaman bersama tentang batasan 'minoritas', termasuk siapa saja yang dianggap sebagai kelompok minoritas dan apa saja jaminan hak-hak bagi kelompok minoritas berdasarkan ketentuan hukum HAM nasional dan internasional

Memang hingga kini belum ada kesepakatan internasional terkait 'minoritas' yang bersifat mengikat. Hanya sering ditekankan bahwa keberadaan minoritas adalah terkait dengan fakta-fakta yang ada dan definisi tersebut harus memasukkan faktor-faktor objektif, seperti keberadaan

etnisitas, bahasa atau agama yang sama. Selain itu juga harus mempertimbangkan faktor-faktor subjektif dimana orang-orang tersebut harus mengidentifikasikan diri mereka sebagai anggota dari kelompok minoritas tersebut. Kesulitan dalam membangun definisi yang dapat diterima secara luas itu terletak pada keragaman situasi dimana kelompok minoritas tinggal. Beberapa dari mereka hidup bersama di satu wilayah, yang terpisah dari bagian penduduk mayoritas. Tapi yang lainnya tersebar-sebar di berbagai tempat. Beberapa kelompok minoritas memiliki identitas kolektif yang kuat dan dicatat sejarah, sedangkan yang lainnya hanya mempertahankan sebagian warisan bersama mereka.

Meskipun hak-hak kelompok ini telah diakui sejak masa Perang Dunia I, namun jaminannya baru dinyatakan dalam Deklarasi UNESCO menentang Diskriminasi dalam pendidikan pada tahun 1960. Dalam Instrumen HAM Internasional yang lebih mengikat, hak-hak kelompok minoritas dijamin oleh Pasal 27 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR,1966), yang kemudian juga dicantumkan dalam Konvensi Hak Anak (KHA,1989). Dalam perkembangannya Deklarasi mengenai Hak-hak Minoritas baru dikeluarkan pada tahun 1992. Pasal 1 dari Deklarasi memberi pengertian minoritas berdasarkan identitas kebangsaan atau etnis, budaya, agama dan bahasa, dan membebankan kewajiban pada Negara untuk melindungi keberadaan mereka.

Di Indonesia, berbagai keragaman pengertian juga terjadi. Di tingkat pemerintahan, beberapa kementerian yang tugas dan fungsinya terkait perlindungan kelompok minoritas telah melakukan berbagai upaya yang tertuang dalam berbagai kebijakan, baik berupa legislasi maupun program kerja. Beberapa Kementerian yang relevan, antara lain, Kementerian Sosial (Kemensos), Kementerian Kesehatan (Kemenkes), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Selain itu dalam tugasnya sebagai aparatur penegak hukum, Kepolisian Republik Indonesia (Polri), juga memuat kebijakan terkait perlindungan bagi kelompok minoritas dalam peraturan internal mereka. Hanya saja upaya-upaya Institusi tersebut dalam menjalankan kewajibannya belum maksimal mengingat masing-masing kementerian atau lembaga ini memiliki perbedaan target sasaran. Selain itu mereka juga mengalami kesulitan merumuskan kebijakan karena perbedaan definisi dan/atau cakupan minoritas itu sendiri. Itulah sebabnya maka dipandang penting kebutuhan membuat definisi bersama yang bisa menjadi pijakan apa yang disebut 'minoritas'.

Pelapor Khusus beranggapan mengingat tidak mudah untuk membuat definisi tersebut dan juga tidak sederhana resiko yang mungkin terjadi jika definisi dibuat secara sembarang, maka penyusunan definisi tersebut sekurang-kurangnya dapat menyebutkan unsur-unsurnya saja. Kata-kata kunci yang harus dipertimbangkan adalah: *"secara leksikal, istilah 'minoritas' dapat dipahami secara numerik yaitu sebagai populasi yang jumlahnya lebih sedikit dari sebuah jumlah populasi yang lebih besar secara keseluruhan (di tingkat nasional). Tapi minoritas juga dapat dilihat dalam hal pengaruh, yaitu tidak dominan, dan mendapat perlakuan yang merugikan atau berada dalam situasi yang tidak diuntungkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara."*

Tulisan ini hendak memotret persoalan hak-hak kelompok minoritas secara lebih terperinci berdasarkan konteks sejarah, pengalaman, dan kerentanan yang dialami. Ruang lingkup kelompok minoritas yang ditawarkan untuk konteks Indonesia adalah:

a. Kelompok Minoritas Ras
b. Kelompok Minoritas Etnis
c. Kelompok Minoritas Agama dan Keyakinan
d. Kelompok Penyandang Disabilitas
e. Kelompok Minoritas berdasarkan Identitas Jender dan Orientasi Seksual

Untuk membahas kelima kelompok minoritas tersebut Komnas HAM melakukan kajian komprehensif mengenai upaya Negara dalam melakukan kewajibannya terkait jaminan hak-hak kelompok minoritas. Dalam melakukan kajiannya, Pelapor Khusus tidak menggunakan definisi, namun membuat cakupan atau aspek minoritas serta situasi dan bentuk penghormatan, pemenuhan dan perlindungan hak-hak kelompok minoritas. Misalnya, pada kelompok minoritas keagamaan, yang mencakup kelompok-kelompok minoritas pada agama, bukan hanya mencakup aliran-aliran minoritas dalam agama-agama yang resmi'diakui'. Penelitian tersebut juga mendasarkan pada pembacaan situasi perlindungan kelompok-kelompok minoritas keagamaan di Indonesia yang dikaitkan dengan kewajiban negara untuk memberikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM bagi seluruh warga negara, termasuk para anggota kelompok minoritas keagamaan.[1] Di samping itu sejumlah instrumen HAM internasional, regulasi nasional serta berbagai kebijakan Pemerintah Nasional maupun Pemerintah Daerah dijadikan rujukan untuk menilai sejauh mana situasi perlindungan HAM kepada mereka.

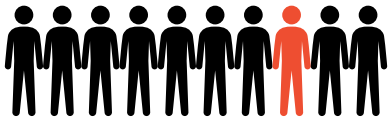
Pada dasarnya peran Pelapor Khusus adalah untuk menegaskan secara lebih komprehensif peran dari masing-masing Subkomisi di Komnas HAM berdasarkan mandat UU No 39 tahun 1999, yang terdiri dari Subkomisi Pengkajian dan Penelitian, Subkomisi Pendidikan dan Penyuluhan, Subkomisi Pemantauan, dan Subkomisi Mediasi. Di bidang pengawasan, mandat ini secara eksplisit dijelaskan dalam UU No.40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis yang menyebutkan bahwa Komnas HAM berperan proaktif untuk melakukan pencarian data dan peninjauan lapangan terkait dugaan diskriminasi ras dan etnis. Berkaitan dengan tata cara pelaksanaan pengawasan, Komnas HAM dapat menyiapkan tim untuk mencari kelompok minoritas ras dan etnis berada dan mengenali tindakan diskriminatif yang mereka hadapi.

Di bidang pemantauan, Komnas HAM dapat menjadi bagian yang menopang bidang pengawasan untuk melakukan pemantauan di lapangan. Selain itu, kerja-kerja pemantauan harus dapat menopang kerja Pelapor Khusus dalam menangani laporan-laporan masyarakat terkait diskriminasi dan dugaan pelanggaran HAM yang terjadi pada kelompok minoritas. Di bidang pendidikan dan penyuluhan, Komnas HAM perlu melakukan kampanye yang sistematis. Upaya tersebut dilakukan melalui sosialisasi UU No.40 tahun 2008 secara luas ke berbagai lembaga-lembaga pemerintah, khususnya pemerintahan daerah di tingkat provinsi, kabupaten dan di jajaran kepolisian. Di bidang penelitian dan pengkajian, Pelapor Khusus melakukan penelitian dan kajian terhadap proses otonomi khusus yang kini berlangsung di Aceh dan Papua dan implikasinya bagi pemenuhan hak minoritas dan kemajuan demokrasi. Penelitian seperti ini diperlukan untuk melihat berbagai proses politik, ekonomi, sosial dan budaya yang berlangsung di dua wilayah tersebut dikaitkan dengan upaya penghormatan hak-hak kelompok minoritas dan pemenuhan hak-hak asasi lainnya secara umum.

[1] Penggunaan istilah agama-agama 'lokal' atau 'asli nusantara' sering digunakan dalam berbagai dokumen untuk merujuk pada kelompok-kelompok ini. Seminar, Komnas HAM, 3 Desember 2015.

MINORITAS;

Mengingat tidak mudah untuk membuat membuat definisi tersebut dan juga tidak sederhana resiko yang mungkin terjadi jika definisi dibuat secara sembarang, maka penyusunan definisi tersebut sekurang-kurangnya dapat menyebutkan unsur–unsurnya saja, dengan mempertimbangkan hal-hal utama yang menjadi kata kuncinya, antara lain:

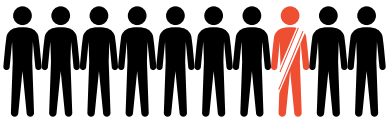
a. 

Secara leksikal, istilah 'minoritas' dapat dipahami sebagai *jumlah (populasi) yang lebih sedikit dari sebuah jumlah (populasi) yang lebih besar secara keseluruhan (di tingkat nasional).*

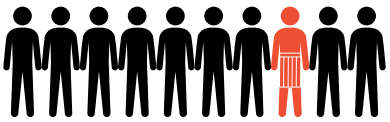
b. 

Selain bersifat numerik, minoritas juga dapat diartikan sebagai *tidak dominan, dan mendapat perlakuan yang merugikan atau berada dalam situasi yang tidak diuntungkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.*

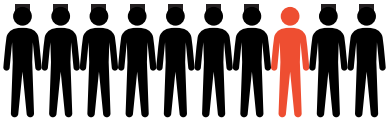
Tulisan ini hendak memotret persoalan hak-hak kelompok minoritas secara lebih terperinci berdasarkan konteks sejarah, pengalaman, dan kerentanan yang dialami. Ruang lingkup kelompok minoritas yang ditawarkan untuk konteks Indonesia adalah:



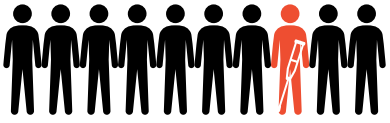
a. **Kelompok Minoritas Ras**



b. **Kelompok Minoritas Etnis**



c. **Kelompok Minoritas Agama dan Keyakinan**



d. **Kelompok Minoritas Penyandang Disabilitas**



e. **Kelompok Minoritas Orientasi Seksual dan Identitas Jender**

Secara organisasional, Pelapor Khusus merupakan unit kerja yang dibentuk di bawah Peraturan Tata Tertib Komnas HAM 2012-2017. Pelapor Khusus hak minoritas ditetapkan dalam Sidang Paripurna dengan Keputusan No. 08/SP/VII/2013 dalam Keputusan Nomor 19. Selanjutnya, Komisioner Muhammad Nurkhoiron ditugaskan untuk menyampaikan kertas posisi tentang urgensi membentuk Pelapor Khusus Hak Minoritas. Kertas posisi disampaikan dalam sidang Paripurna berikutnya dan diterima berdasarkan keputusan Sidang Paripurna Komnas HAM No. 05/SP/V/2014, Keputusan No.30. Sidang Paripurna memberi mandat kepada Pelapor Khusus untuk membentuk tim kerja dengan memaksimalkan fungsi Subkomisi sebagaimana diatur dalam UU No.39 Tahun 1999, yaitu fungsi Pemantauan, Mediasi, Pengkajian dan Penelitian, serta Penyuluhan. Dalam menjalankan tugasnya, Pelapor Khusus memiliki kewenangan memilih staf dari lintas Subkomisi. Di akhir tugasnya, Pelapor Khusus harus mempertanggungjawabkan capaian tugasnya ke Sidang Paripurna. Sayangnya Peraturan Tata Tertib Komnas HAM tidak mengatur secara rinci bagaimana mekanisme pembentukan Pelapor Khusus dan pola dukungan anggarannya. Pada dasarnya, Pelapor Khusus bekerja berdasarkan rencana-rencana yang diusulkan sebagaimana digambarkan dalam kertas posisi yang disampaikan di sidang paripurna.

Pelapor Khusus, dalam tugas-tugasnya didukung oleh *Desk* khusus Minoritas. *Desk* khusus ini dibentuk agar mampu menjabarkan dan memperluas cakupan masalah dan intervensi terhadap kasus-kasus pelanggaran hak minoritas. Salah satu yang dilakukan oleh *Desk* ini adalah memasukkan kelompok minoritas berbasis perbedaan abilitas (kecakapan) untuk penyandang disabilitas (sering juga disebut 'difabel' *different abilities* – kecakapan yang berbeda) dan berbasis identitas jender dan orientasi seksual untuk kelompok LGBTI *(Lesbian, Gay, Bisexsual, Transgender, Intersexual)*. Setidaknya terdapat dua pertimbangan kenapa dipilih lima kelompok minoritas ini. Pertama, kelima kelompok ini sudah dicantumkan sebagai sasaran kebijakan di beberapa Departeman atau Kementerian. Ini artinya, lima kelompok minoritas ini sudah masuk ke dalam diskursus kebijakan Negara. Lembaga-lembaga pemerintah juga sudah memperoleh mandat tanggung jawab untuk menjadikan mereka sebagai sasaran kebijakan.

Dalam pertemuan Kelompok Diskusi Terfokus yang diprakarsai oleh Pelapor Khusus ditemukan fakta-fakta bahwa masing-masing Kementerian yang memiliki sasaran kerja bagi kelompok minoritas tidak terkoordinasi satu sama lain. Mereka memiliki definisi operasional sendiri-sendiri dengan program sektoral yang tidak didasarkan pada pemenuhan hak asasi manusia. Kedua, kelompok-kelompok minoritas ini hingga hari ini masih mengalami apa yang disebut sebagai marginalisasi dan dalam banyak hal beberapa sumber menyebutkan mereka masih menjadi sasaran persekusi. Pelapor Khusus telah bekerja dengan beberapa jaringan LGBTI terlibat menangani kasus-kasus korban diskriminasi berbasis identitas jender dan orientasi seksual. Salah satunya, membangun kerjasama dengan Jaringan Arus Pelangi. Selain itu, sejumlah lokakarya, pelatihan dan seminar juga dilakukan bekerja sama dengan UNDP. *Desk* khusus ini juga berperan sebagai pusat informasi dan pengetahuan terkait isu-isu minoritas di Indonesia sekaligus menjadi simpul pertemuan berbagai jaringan kelompok minoritas yang ada.

Dalam menjalankan mandatnya, Pelapor Khusus menetapkan prioritas kerja berdasarkan pada kapasitas kelembagaan Komnas HAM. Pertama, Pelapor Khusus berinisiatif untuk memaksimalkan mandat Komnas HAM berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 Pasal 97 yang menyatakan, *"Komnas HAM wajib menyampaikan laporan tahunan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, serta kondisi hak asasi manusia, dan perkara-perkara yang ditanganinya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Presiden dengan tembusan kepada Mahkamah Agung"*. Berdasarkan mandat ini, Pelapor Khusus dapat menyiapkan Laporan Tahunan terkait perkara-perkara yang berhubungan dengan kelompok minoritas. Adanya Laporan Tahunan mengenai kondisi hak minoritas di Indonesia juga dianggap membantu para pihak memahami persoalan yang dihadapi kelompok minoritas. Informasi ini dapat digunakan sebagai referensi

bersama untuk pengawasan dan advokasi. Mandat berdasarkan pasal 97 ini juga menekankan seberapa jauh pelaksanaan fungsi di Komnas HAM dijalankan. Dengan kata lain, Pelapor Khusus dapat memaksimalkan seluruh peran dan fungsi masing-masing Subkomisi di Komnas HAM untuk mendorong proses advokasi bagi lima kelompok minoritas tersebut. Kedua, berdasarkan mandat ini maka Pelapor Khusus akan memprioritaskan upaya untuk memaksimalkan fungsi-fungsi Subkomisi di Komnas HAM. Dibentuknya Desk Minoritas diharapkan dapat membangun fungsi sinergitas antar Subkomisi dan memperkuat kapasitas kelembagaan Komnas HAM dalam memberikan pelayanannya bagi pemenuhan hak kelompok minoritas.

Laporan ini merupakan pengamatan awal yang dilatarbelakangi oleh kesadaran akan pentingnya memperkuat kewajiban Komnas HAM menyampaikan laporan tahunan. Laporan ini didahului dengan kajian pemetaan atas kebijakan dan regulasi yang menjadikan lima kelompok minoritas ini sebagai sasaran atau sebagai kelompok terdampak. Peta regulasi dan kebijakan ini selanjutnya dikomparasikan dengan sejumlah bentuk penikmatan *(enjoyment)* yang telah didapatkan oleh masing-masing kelompok minoritas. Berdasarkan Instrumen HAM internasional, Negara adalah pihak yang secara hukum internasional terikat dalam perjanjian HAM. Dalam konteks tersebut, Negara memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM dengan unsur kewajiban untuk bertindak *(obligation to conduct)* dan kewajiban untuk berdampak *(obligation to result)*. Kewajiban untuk bertindak mensyaratkan negara melakukan langkah-langkah melaksanakan pemenuhan suatu hak. Sementara kewajiban atas hasil mengharuskan Negara untuk mencapai sasaran tertentu guna memenuhi standar hasil yang terukur.

Pandangan tersebut juga dapat dilihat dari penjabaran indikator HAM untuk mengukur tingkat kemajuan yang dicapai oleh negara dalam upaya menjalankan kewajibannya. Indikatornya dapat dilihat dari aspek struktur, melalui regulasi dan peraturan-peraturan apa saja yang sudah dibuat oleh negara pihak dalam menjalankan kewajibannya. Selanjutnya, indikator proses untuk melihat bagaimana regulasi tersebut diimplementasikan dalam bentuk program-program yang berdampak. Terakhir, indikator hasil yang melihat sejauh mana program-program yang direncanakan dan dilaksanakan memberi dampak bagi penikmatan hak-hak kelompok minoritas. Penerapan model pengukuran kemajuan HAM tersebut tidak dapat dilepaskan dari pendekatan pembangunan berbasis HAM yang mengedepankan perubahan yang lebih efektif, berkelanjutan, lebih rasional, dan sungguh-sungguh karena akan meningkatkan partisipasi, kontribusi, dan akuntabilitas, dengan mengidentifikasi segala kewajiban Negara sebagai pemangku kewajiban *(duty bearer)*. Pendekatan berbasis HAM tidak berdasarkan pada skema "belas kasih" Negara ataupun pembangunan ekonomi semata; melainkan, merupakan sebuah proses menyeluruh yang bertumpu pada pelaksanaan kewajiban Negara untuk melibatkan, menguatkan dan memberdayakan seluruh warga negara agar bisa menikmati hak-haknya. Dengan hadirnya Laporan ini, semoga pembaca dapat memetik manfaat dan berefleksi tentang hakikat keberagaman dan hidup bersama secara damai, sebagaimana dahulu para pendiri Bangsa mengajarkan dan membangun pilar keberagaman dan identitas kebangsaan dalam warna Bhinneka Tunggal Ika. Semoga bermanfaat

Muhammad Nurkhoiron
Pelapor Khusus Hak-hak Minoritas
Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2012-2017

BAGIAN DUA

KERANGKA KONSEPTUAL JAMINAN HAK MINORITAS DI INDONESIA

Bagian ini akan membahas kerangka konseptual dan metodologis dari perlindungan hak kelompok-kelompok minoritas. Perlindungan terhadap kelompok minoritas tertuang dalam berbagai instrumen HAM internasional baik yang berupa hardlaws (dalam bentuk kovenan, konvensi maupun perjanjian internasional lainnya) maupun yang bersifat softlaws (deklarasi, panduan, dan sebagainya). Berbagai pengaturan tentang minoritas agama secara umum tertuang, misalnya dalam Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (the International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR) dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ICESCR).

Dalam perjalanannya, sekalipun hak-hak individu dalam kelompok minoritas telah dikenal sejak pasca Perang Dunia II, namun tidak ada satupun definisi minoritas yang berhasil dibangun. Bahkan Deklarasi atas Hak-hak Individu dari Kelompok Minoritas Agama, Etnis atau Bahasa tahun 1992 juga tidak membuat definisi 'hak minoritas'. Sampai akhirnya pada tahun 1977, Francesco Capatorti, UN Special Rapporteur for Prevention of Discrimination and Protection of Minority, membuat usulan definisi 'minoritas'.

Capatorti menyatakan 'Minoritas' adalah: "Sekelompok orang yang secara jumlah lebih sedikit, dibandingkan seluruh populasi suatu Negara, yang berada dalam posisi tidak dominan, yang anggota-anggota kelompok tersebut merupakan warga negara, dengan karakter etnis, agama, atau bahasa yang berbeda dari anggota masyarakat lainnya, dan menunjukan, meskipun tidak terlihat nyata, ikatan solidaritas, yang diarahkan untuk memelihara budaya, tradisi, agama, dan bahasa mereka." Definisi dari capatorti ini ini menjelaskan setidaknya tiga elemen kunci yaitu: Yang dimaksud minoritas adalah minoritas agama, etnis ataupun bahasa yang memiliki karakteristik berbeda dan masih memiliki solidaritas untuk memelihara budaya, tradisi, agama dan bahasanya. Minoritas dapat dinilai dari segi jumlah, dimana hal ini dihitung secara nasional dari sebuah negara, bukan berbasis daerah. Minoritas dalam arti posisi sosial yang tidak dominan dibandingkan dengan populasi pada umumnya di dalam sebuah negara .

JAMINAN HAK-HAK MINORITAS DALAM HUKUM HAM INTERNASIONAL

Dalam perjalanan sejarahnya jaminan perlindungan terhadap individu atau orang-orang yang berada dalam kelompok minoritas secara internasional dapat ditelusuri sejak *Congress of Vienna* tahun 1814 yang membahas nasib bangsa Yahudi, Jerman dan, khususnya, Polandia. Kemudian *Congress of Paris* tahun 1856 memberikan perhatian khusus pada status Yahudi dan Kristen di Kekaisaran Ottoman, Turki. *Congress of Berlin* tahun 1878 kemudian membahas status Yahudi di Rumania, Serbia, dan Bulgaria. Meskipun telah ada sejumlah terobosan, namun secara keseluruhan upaya bangsa-bangsa di dunia untuk melindungi kelompok minoritas pada abad ke-19 bisa dianggap gagal. Ini termasuk, tidak banyak yang memberi perhatian pada pembantaian besar-besaran (genosida) terhadap Bangsa Armenia tahun 1915. Dalam konteks pertumbuhan dan perkembangan negara-bangsa yang mempromosikan HAM, secara resmi untuk pertama kalinya hak-hak minoritas dinyatakan dan diundangkan secara Nasional oleh Parlemen Hungaria pada tahun 1849. Hak-hak ini juga untuk pertama kalinya dikodifikasikan dalam hukum Austria pada tahun 1867.

Pada abad 20, inisiatif reformasi mulai nampak. Pada *Versailles Peace Conference*, pasca Perang Dunia I, Dewan Tertinggi membentuk 'Komite bagi Negara-negara Baru dan Perlindungan terhadap Minoritas'. Semua negara-negara dipaksa untuk menandatangani perjanjian hak-hak minoritas sebagai prasyarat bagi adanya pengakuan diplomatik. Ini merupakan gagasan idealis Woodrow Wilson dalam forum Liga Bangsa-Bangsa (LBB). Sayangnya, gagasan ini tidak berlangsung lama karena pada tahun 1930-an sistem politik internasional yang mengupayakan perlindungan bagi kelompok minoritas tersebut runtuh bersama dengan terjadinya Perang Dunia II yang justru melahirkan kejahatan luar biasa terhadap kemanusiaan.

Pasca Perang Dunia II Hukum Internasional mulai menata sistem perlindungan HAM yang sifatnya lebih universal. Perlindungan terhadap kelompok minoritas tertuang dalam berbagai instrumen HAM internasional baik yang berupa *hard laws* (dalam bentuk kovenan, konvensi maupun perjanjian internasional lainnya) maupun yang bersifat *soft laws* (deklarasi, panduan, dan sebagainya). Berbagai pengaturan tentang minoritas agama secara umum tertuang, misalnya dalam Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR)

Dalam sejarahnya, proses penyusunan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dan Konvensi Genosida terjadi bersamaan. Dalam proses ini, genosida dinyatakan tidak boleh terjadi karena merupakan *"...denial of the rights of existence of entire human groups"* (penyangkalan atas eksistensi sekelompok manusia). Alasan ini memberikan pengakuan atas hak sekelompok manusia yang kemudian makin dipertegas di dalam ICCPR yang menuliskan hak-hak individu dalam kelompok minoritas. Pasal 27 ICCPR menyatakan bahwa: *"Di negara-negara dimana*

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

Pasal 27 ICCPR bisa dikatakan merupakan ketentuan yang paling banyak diterima sebagai ketentuan yang mengikat. Ketentuan ini mengakui hak-hak anggota kelompok minoritas dan mewajibkan kepada negara untuk menjamin bahwa semua individu dalam wilayah hukumnya menikmati hak-hak mereka, yang membutuhkan tindakan khusus *(positive measures)* untuk memperbaiki perbedaan yang diterima kelompok minoritas. Tindakan-tindakan yang positif ini perlu untuk melindungi identitas minoritas dan hak-hak dari anggotanya untuk menikmati dan mengembangkan budaya dan bahasa mereka dan untuk melaksanakan agama mereka di dalam komunitas dengan anggota kelompok lainnya.[3]

Pengakuan atas hak ini didasari pada pengakuan dan kesadaran bahwa persoalan ini bisa menyebabkan konflik bersenjata. Oleh karena itu pengakuan hak tersebut dibutuhkan dan ditujukan untuk perdamaian, keamanan dan HAM. Pengakuan terhadap hak minoritas juga menjadi tonggak penting karena pasal ini memberikan dasar bagi pengakuan identitas individu yang berada di dalam kelompok minoritas tersebut. Selain itu, Pasal 27 tersebut dapat dipahami dalam dua pengertian yaitu, pertama bahwa kelompok minoritas itu ada (exist), dan yang kedua pasal ini mengakomodasi Negara-negara yang merasa bahwa mereka tidak memiliki kelompok minoritas. Tapi pasal ini juga menegaskan unsur kolektivitas dari eksistensi individu.[4] Secara politik, pengakuan pasal ini merupakan tonggak penting karena hak ini menegasikan politik asimilasi yang pada masa 1960-an banyak digagas oleh Amerika Serikat, Australia dan Chili yang negaranya dibanjiri imigran.[5] Politik asimilasi memiliki tendensi diskriminasi terhadap yang mereka yang tidak bisa berasimilasi. Selain itu, politik asimilasi juga membuat orang yang dianggap "liyan" ini harus terus menerus menundukkan diri pada kelompok yang lebih besar agar bisa diterima. Sementara orang tersebut juga tidak pernah tahu kapan dia terasimiliasi dan akhirnya diterima oleh masyarakat.

Dalam perjalanannya, sekalipun hak-hak individu dalam kelompok minoritas telah dikenal sejak pasca Perang Dunia II, namun tidak ada satupun definisi minoritas yang berhasil dibangun. Bahkan Deklarasi atas Hak-hak Individu dari Kelompok Minoritas Agama, Etnis atau Bahasa tahun 1992 juga tidak membuat definisi 'hak minoritas'. Sampai akhirnya pada tahun 1977, Francesco Capatorti, *UN Special Rapporteur for Prevention of Discrimination and Protection of Minority*, membuat usulan definisi 'minoritas'. *Capatorti menyatakan 'Minoritas' adalah: "Sekelompok orang yang secara jumlah lebih sedikit, dibandingkan seluruh populasi suatu Negara, yang berada dalam posisi tidak dominan, yang anggota-anggota kelompok tersebut merupakan warga negara, dengan karakter etnis, agama, atau bahasa yang berbeda dari anggota masyarakat lainnya, dan menunjukan, meskipun tidak terlihat nyata, ikatan solidaritas, yang diarahkan untuk memelihara budaya, tradisi, agama, dan bahasa mereka."*

---

2 Kovenan Internasional Hak–hak Sipil dan Politik [ICCPR] International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) adopted by the United Nations General Assembly on 16 December 1966. Pasal 27

3 Komentar Umum 18 (37) Komite HAM dan Komentar Umum No. 23 (1994).

4 Patrick Thornberry. International System of Protection of Minorities.

5 Dieter Kugelman. The Protection of Minorities and Indigenous Peoples Respecting Cultural Diversities. Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 11, 2007. Koninklijke Brill N.V. Printed in The Netherlands. Accessed 27 December 2015 http://www.mpil.de/files/pdf1/ mpunyb_06_kugelmann_11.pdf

Definisi dari Capatorti ini ini menjelaskan setidaknya tiga elemen kunci yaitu:

1. Yang dimaksud minoritas adalah minoritas agama, etnis ataupun bahasa yang memiliki karakteristik berbeda dan masih memiliki solidaritas untuk memelihara budaya, tradisi, agama dan bahasanya.
2. Minoritas dapat dinilai dari segi jumlah, dimana hal ini dihitung secara nasional dari sebuah negara, bukan berbasis daerah.
3. Minoritas dalam arti posisi sosial yang tidak dominan dibandingkan dengan populasi pada umumnya di dalam sebuah negara.

Pada tahun 1992, Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi No. 47/135 tentang Deklarasi Hak- Orang-orang yang termasuk Kelompok Minoritas Bangsa atau Suku Bangsa, Agama dan Bahasa *(Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities)*.[6] Deklarasi ini bertujuan untuk terus memajukan perwujudan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Piagam PBB dan berbagai instrumen HAM internasional. Berdasarkan Deklarasi ini, setiap Negara akan melindungi eksistensi dan identitas kebangsaan, suku bangsa, budaya, agama dan bahasa kelompok minoritas dalam wilayahnya dan akan mendorong kondisi-kondisi yang memajukan hak-hak identitas tersebut, serta akan mengambil tindakan-tindakan legislatif dan tindakan yang tepat untuk mencapainya.

Deklarasi ini menjamin hak-hak orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas, yakni:

a) Hak untuk menikmati budaya mereka, untuk mengakui dan mempraktikan agama mereka sendiri, dan untuk menggunakan bahasa mereka sendiri secara, baik privat maupun di muka umum;
b) Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam kehidupan budaya, agama, sosial, ekonomi, dan publik;
c) Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada mereka pada tingkat nasional maupun regional;
d) Hak untuk membentuk dan mengelola perkumpulan mereka sendiri;
e) Hak untuk membentuk dan menjalin kontak secara damai dengan anggota kelompoknya atau dengan orang-orang dari kelompok minoritas lainnya, baik di negaranya sendiri maupun hubungan yang melewati batas negara;
f) Kebebasan untuk melaksanakan hak-hak mereka, secara individual atau dalam komunitas dengan anggota kelompoknya, tanpa diskriminasi.

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

a) Memastikan bahwa mereka dapat melaksanakan semua hak dan kebebasan dasarnya secara penuh dan efektif tanpa diskriminasi dengan persamaan di hadapan hukum;
b) Menciptakan kondisi yang menguntungkan bagi kelompok minoritas untuk dapat mengekspresikan karakteristik khas mereka dan mengembangkan budaya, bahasa, agama, tradisi dan kebiasaan mereka;
c) Memungkinkan mereka untuk mendapatkan kesempatan yang cukup untuk mempelajari bahasa ibu mereka atau untuk berkomunikasi dengan menggunakan bahasa ibu mereka;
d) Mendorong pengetahuan sejarah, tradisi, bahasa dan kebudayaan dari kelompok minoritas dan memastikan bahwa anggotanya mempunyai kesempatan yang cukup untuk mendapatkan pengetahuan mengenai komunitasnya secara penuh/menyeluruh;
e) Berpartisipasi dalam perkembangan dan pembangunan ekonomi;
f) Memperhatikan berbagai kepentingan kelompok minoritas dalam perencanaan dan pelaksanan kebijakan dan program-program nasional, dan program-program kerja sama

[6] A/RES/47/135, 18 Desember 1992.

dan bantuan internasional;

g) Bekerja sama dengan negara lain terkait dengan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan kelompok minoritas, termasuk dalam hal tukar menukar informasi dan pengalaman untuk meningkatkan rasa saling memahami dan mempercayai;

h) Memajukan penghormatan bagi hak-hak yang terdapat dalam Deklarasi ini.

Pada 2010, PBB mengeluarkan Panduan Implementasi untuk menilai dan mengkaji hak minoritas yang di dalamnya antara lain menyebutkan: [7]

1. Sekalipun kelompok target yang dilindungi awalnya oleh Deklarasi Hak Minoritas (1992) ini terbatas pada tiga identitas, namun tidak bisa dipungkiri bahwa, kelompok minoritas ini bisa mengalami diskriminasi ganda dengan jenis diskriminasi lain seperti jender, orientasi seksual, disabilitas. Selain itu, kelompok minoritas ini bisa berada di kelompok yang dimarjinalkan yang kadang tidak terlihat, tapi ada. Oleh karena itu, cakupan kelompok minoritas harus diperluas untuk memastikan mereka ada, terlihat (eksis) dan patut dilindungi.
2. Untuk memastikan bahwa individu ini adalah orang yang masuk dalam kelompok minoritas, maka umumnya negara-negara menyepakati dua kriteria untuk menentukan seseorang berhak mendapatkan perlindungan atas hak minoritasnya:
   a. Kriteria objektif yaitu kriteria sebagaimana tertera dalam definisi Capotorti;
   b. Kriteria subjektif yaitu dimana anggota kelompok minoritas yang dimaksud secara sadar menginginkan memelihara karakteristiknya yang berbeda, dan individu itu sendiri yang secara sadar menyatakan dirinya bagian dari kelompok yang dimaksud.

Selanjutnya Panduan Implementasi PBB tersebut juga menyebutkan terdapat empat aspek yang menjadi cakupan hak yang perlu dilindungi bagi kelompok minoritas yaitu:

1. Kemampuan bertahan dan eksistensi *(Survival and Existence).*
   Aspek ini merupakan bentuk penikmatan terkait eksistensi (pengakuan atas keberadaan) sebagai "kelompok penyandang hak" dalam suatu negara. Pengakuan atas eksistensi merupakan pengakuan secara sosiologis (keberadaan fisik) dari kelompok minoritas. Sedangkan pengakuan identitas merupakan pengakuan sebagai entitas legal dalam suatu negara. Aspek pengakuan tersebut meliputi, antara lain hak untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan atas keberadaan dan identitas kebangsaan atau etnis, budaya, agama, dan bahasa. Dalam berbagai situasi baik konflik atau pun tidak, kelalaian melindungi keberadaan individu kelompok minoritas bisa berujung pada kondisi displacement (terusir dan hilangnya ruang hidup) bagi mereka, yang bahkan bisa berdampak pada hancur atau musnahnya kelompok tersebut. Deklarasi Durban (2001) yang merupakan hasil Konferensi HAM se-dunia di Durban, Afrika Selatan dan Sekjen PBB Kofi Annan menegaskan bahwa eksistensi mereka harus dilindungi karena seringkali dalam situasi konflik mereka adalah target pemusnahan atau genosida.

2. Pemajuan dan Perlindungan Identitas kelompok minoritas *(Promotion and Protection of the Identity of Minorities).*
   Aspek ini merupakan bentuk penikmatan yang diperlukan untuk memajukan identitas kelompok dan mencegah upaya-upaya yang dapat mengakibatkan lenyapnya dan hancurnya identitas dan kebudayaan mereka. Sebagai contoh, larangan terhadap asimilasi secara paksa. Hal ini tidak saja menekankan pada keharusan sikap toleran, melainkan juga keharusan untuk melindungi dan menghormati identitas mereka. Bahkan untuk memastikan pemulihan hak suatu kelompok minoritas yang terabaikan, apabila dibutuhkan negara wajib memberikan perlakuan khusus *(affirmative)* terhadap mereka sebagai bentuk keberpihakan. Aspek Promosi dan Perlindungan meliputi antara lain hak untuk mengekspresikan budaya,

[7] OHCHR, Minority Rights: International Standards and Guidelines for Implementation (HR/PUB/10/3)

hak untuk menganut dan menjalankan agama serta menggunakan bahasa secara pribadi maupun di muka umum, hak untuk menikmati dan mengembangkan budaya dan bahasa, hak untuk membangun dan memelihara sekolah, lembaga pelatihan dan pendidikan lainnya, serta untuk mengajarkan dan mendapatkan pengajaran dalam bahasa mereka sendiri. Kedua aspek ini penting dilakukan untuk mencegah politik asimilasi dipaksakan.

3. Kesetaraan dan Non-diskriminasi *(Equality and Non-Discrimination)*
   Di depan hukum, kedua prinsip ini sangat mendasar, dan bahkan tidak diperlukan pembuktian terhadap intensi atau niat diskriminasi tersebut. Jika ada tindakan afirmatif, maka itu harus dipastikan untuk menggantikan kerugian atas diskriminasi yang pernah terjadi, ataupun untuk memperbaiki ketidaksetaraan yang terjadi saat ini. Di dalam Komentar Umum ICCPR No. 18 (1989) tentang prinsip Non-Diskriminasi dijelaskan bahwa tindakan khusus yang bersifat afirmasi *(affirmative action)* untuk kelompok minoritas ini bisa dilakukan untuk menghapuskan situasi yang bisa membuat diskriminasi berlanjut. Selain itu, Komentar Umum ICCPR No. 32 (2009) tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis menjelaskan bahwa tindakan khusus atau tindakan afirmatif bisa berbentuk instrumen legislasi, atau pun kebijakan eksekutif, yudikatif, administrasi, maupun program. Tindakan tersebut bisa mencakup hak atas pekerjaan, perumahan, kesehatan, pendidikan, dan jenis-jenis hak lainnya. Tindakan khusus yang bersifat afirmasi berbeda dengan kewajiban negara terkait hak asasi lainya. Tindakan khusus itu ditujukan untuk menjawab situasi yang membutuhkan ganti rugi, *legitimate* dan diperlukan dalam masyarakat demokratis dengan mengedepankan prinsip-prinsip keadilan *(fairness)*, proporsional dan bersifat sementara.

4. Partisipasi yang Efektif dan Bermakna *(Effective and Meaningful Participation).*
   Partisipasi kelompok minoritas dalam berbagai aspek di ruang publik dan privat sangat penting untuk mempertahankan identitas mereka. Partisipasi ini tidak hanya bersifat formalitas, tapi harus efektif dan bermakna. Bahkan dalam forum-forum terkait masalah minoritas, ditegaskan kembali bahwa agar partisipasi bisa efektif, maka Negara pihak harus memastikan adanya partisipasi formal, yaitu memastikan partisipasi representasi kelompok minoritas yang memiliki pengaruh substantif pada keputusan yang diambil sehingga terbangun perasaan memiliki atas keputusan yang dibuat. Partisipasi berarti juga adanya mekanisme yang memastikan keragaman masyarakat terwujud dalam institusi publik seperti parlemen, polisi, maupun peradilan. Dengan demikian, individu anggota kelompok minoritas bisa terwakili, terkonsultasikan dan memiliki suara dalam keputusan institusi publik yang berpengaruh pada mereka atau di wilayah dimana mereka tinggal.

Lebih lanjut, sejumlah instrumen HAM lainnya yang juga memberikan penegasan tentang larangan melakukan diskriminasi dan pentingnya jaminan perlindungan bagi kelompok minoritas, adalah antara lain:

Konvensi Hak Anak (1989) Pasal 30 menyatakan bahwa di negara-negara dimana terdapat minoritas etnis, agama, atau bahasa atau orang-orang asal pribumi, seorang anak yang termasuk dalam kelompok minoritas maupun orang-orang pribumi, tidak dapat diingkari haknya, untuk menikmati kebudayaannya sendiri, untuk menyatakan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau pun untuk menggunakan bahasanya sendiri.

Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman terhadap Kejahatan Genosida (1948) mengatur tentang perlindungan terhadap kelompok-kelompok, termasuk minoritas, dan hak mereka terkait eksistensi fisik. Mekanisme penghukuman terhadap kejahatan genosida ini kemudian diatur, diantaranya dalam Statuta Pengadilan Internasional untuk Bekas Yugoslavia *(International Tribunal for Former Yugoslavia/ICTY)* dan Rwanda *(International Tribunal for Rwanda/ICTR)*. Statuta

Roma (Rome Statute) 1998, yang mengatur tentang kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan, juga memberikan perlindungan terhadap kelompok minoritas, misalnya adanya ketentuan bahwa pemindahan penduduk secara paksa yang dimaksudkan untuk memindahkan orang-orang yang termasuk kelompok minoritas dari wilayah tempat tinggalnya atau berakibat sama dan juga pemaksaan sterilisasi, merupakan pelanggaran serius atas Statuta ini.

Konvensi ILO tentang Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan (1958) mensyaratkan setiap negara mengadopsi dan melaksanakan kebijakan nasional untuk memajukan dan memastikan persamaan kesempatan dan perlakukan dalam pekerjaan dan jabatan, untuk menghapuskan diskriminasi langsung maupun tidak langsung atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, atau asal-usul sosial. Kebijakan nasional tersebut haruslah menangani masalah diskriminasi dan memajukan persamaan, dalam hukum maupun dalam praktik, terkait dengan akses pendidikan dan pelatihan, pelayanan ketenaga-kerjaan, rekruitmen, akses pada jabatan-jabatan yang khusus, dan syarat-syarat dalam ketenaga-kerjaan.

Deklarasi ILO tentang Prinsip-Prinsip Dasar dan Hak-Hak di Tempat Kerja (1998) menyatakan setiap anggota mempunyai kewajiban untuk menghormati, memajukan dan melaksanakan prinsip-prinsip dasar dan hak-hak di tempat kerja. Hal ini termasuk prinsip non-diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan, kebebasan berorganisasi dan hak untuk *'collective bargaining'*, dan penghapusan kerja secara paksa dan wajib, serta buruh anak. Penikmatan atas persamaan kesempatan dan perlakukan minoritas dipantau di bawah deklarasi ini.

Konvensi UNESCO tentang Perlindungan Warisan Budaya yang tak berwujud (2003) menjamin perlindungan dan pemajuan praktik, perwakilan, ekspresi, pengetahuan dan ketrampilan – sebagaimana juga instrumen, objek, artefak dan ruang-ruang budaya yang terkait – bahwa komunitas, kelompok dan individu mengakui sebagai bagian dari warisan budaya mereka. Untuk tujuan ini, Konvensi membentuk suatu pendanaan dan sistem terdaftar untuk perwakilan dan warisan yang terancam punah.

Konvensi UNESCO tentang Perlindungan dan Pemajuan Keberagaman Ekspresi Budaya (2005), yang mendorong negara-negara untuk memasukkan budaya sebagai suatu elemen strategis dalam pengembangan kebijakan nasional dan internasional dan untuk mengadopsi langkah-langkah yang bertujuan untuk melindungi dan memajukan keragaman ekspresi budaya di wilayahnya. Konvensi ini menekankan pentingnya pengakuan atas martabat yang setara dan penghormatan atas semua budaya, termasuk budaya orang-orang kelompok minoritas.

JAMINAN HAK-HAK MINORITAS DALAM HUKUM NASIONAL INDONESIA

Setelah 17 tahun masa reformasi 1998, secara umum jaminan HAM di Indonesia dalam tataran normatif semakin maju. Amandemen Kedua UUD 1945 memperkuat perlindungan HAM di Indonesia yang memastikan bahwa HAM dijamin sebagai hak-hak konstitusional.[8] Sebelumnya, Indonesia telah menyusun kebijakan HAM yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XVII tahun 1998 tentang HAM.[9] Selain UU No 39 tahun 1999 tentang HAM, berbagai UU lainnya juga terbentuk dan semakin memperkuat jaminan perlindungan HAM di Indonesia, termasuk upaya perlindungan HAM melalui ratifikasi atau pun aksesi sejumlah instrumen HAM internasional.[10] Sejak tahun 1998 hingga kini, dalam kebijakan yang lebih operasional, Pemerintah telah menyusun Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) yang juga merupakan bentuk komitmen Pemerintah Indonesia dalam bidang HAM.[11]

UUD 1945 menjamin perlindungan HAM bagi para anggota kelompok minoritas. Secara kolektif, agama/keyakinan yang tertuang dalam tradisi yang mereka anut dan hak-hak tradisionalnya diakui dan dihormati (Pasal 18B ayat 2). Demikian pula secara individual mereka dilindungi dan diakui sebagai warga negara dan sebagai penduduk Indonesia (Pasal 26). Pengakuan atas hak kewarganegaraan ini, berimplikasi pada keharusan bagi negara untuk menjamin berbagai macam hak-hak asasi mereka sebagai hak-hak konstitusional (BAB IX). Jaminan atas hak kelompok minoritas juga sudah tertera dalam UUD 45 pasal 28A hingga J. Secara khusus yang terkait dengan perlindungan hak minoritas terdapat pada 28A, 28C (ayat 2), 28E (ayat 2), dan 28I (ayat 2,3). Jaminan ini kemudian dituangkan dalam bentuk Undang-Undang.

Salah satu Undang-Undang yang mengatur hak minoritas adalah adalah UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. UU ini menjamin secara rinci berbagai hak-hak asasi warga negara, meskipun hak-hak minoritas tidak secara jelas dielaborasi. Pasal 7 UU No. 39/1999 memberikan

8 Lihat Bab XA tentang Hak Asasi Manusia UUD 1945.

9 Secara umum Tap MPR ini berisi; i) Menugaskan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat, ii) Menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, iii) Penghormatan, penegakan, dan penyebarluasan hak asasi manusia oleh masyarakat dilaksanakan melalui gerakan kemasyarakatan atas dasar kesadaran dan tanggung jawabnya sebagai warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan iv) Pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian dan mediasi tentang hak asasi manusia, dilakukan oleh suatu komisi nasional hak asasi manusia yang ditetapkan dengan UU.

10 Indonesia telah menjadi pihak pada lebih 8 instrumen HAM internasional.

11 RANHAM pertama kalinya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No 129 tahun 1998, yang memuat serangkaian langkah untuk peningkatan dan pemajuan HAM selama periode 1998 sampai dengan 2003. Pembentukan RANHAM terus berlanjut hingga kini, yakni RANHAM Kedua untuk periode 2004-2009, RANHAM Ketiga untuk Periode 2011-2014, dan RANHAM keempat untuk PERIODE 2015-2019.

peluang ketentuan hukum internasional yang telah diratifikasi menjadi hukum nasional. Lebih jauh, bahkan warga negara Indonesia bisa menggunakan hukum internasional untuk klaim haknya. Sebagai contoh, hak beragama adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun (Pasal 4). Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu. Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agama masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaanya itu (Pasal 22). UU ini selain mengatur berbagai hak yang dijamin, juga menjelaskan tentang tanggung jawab Negara dan Pemerintah dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM, serta mengatur mandat dan fungsi lembaga khusus yakni Komnas HAM.

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

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

Dalam prakteknya, konsep kelompok minoritas juga dipahami dengan berbagai cara oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah. Misalnya, Kementerian Sosial, misalnya, memberikan definisi kelompok minoritas sebagai bagian dari Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Seperti yang termaktub dalam Permensos No. 8 tahun 2012 menyebut, *"[...] kelompok minoritas adalah 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 kelompok minoritas: a) gangguan keberfungsian sosial; b) diskriminasi; c) marginalisasi; dan d) berperilaku seks menyimpang."*

Berbeda dengan Kemensos, Komnas HAM menemukan bahwa Dinas Sosial Provinsi DI Yogyakarta justru memiliki perluasan cakupan dengan memasukan unsur dalam pasal 27 Kovenan Hak Sipil dan Politik atau UU No. 12 tahun 2005, dengan menyebutkan:[12] *" [...] Kelompok Minoritas adalah individu atau kelompok yang tidak dominan dengan ciri khas bangsa, suku bangsa, agama atau bahasa tertentu yang berbeda dari mayoritas penduduk seperti waria, gay dan lesbian. Kriteria : (a) Tidak dominan dengan ciri khas, suku bangsa, agama atau bahasa tertentu yang berbeda dari mayoritas penduduk; (b) Mempunyai perilaku menyimpang*

Selain itu, Kemendagri dalam Permendagri No. 27 tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Kerja Rencana Kerja Pembangunan Daerah tahun 2015, memasukan kelompok minoritas sebagai bagian dari masyarakat tuna sosial yaitu waria, gay, lesbian, orang dengan HIV-AIDS.[13] Sedangkan Kementerian Kesehatan tidak memiliki definisi

12 Jenis-jenis PMKS. 4 January 2016 http://dinsos.jogjaprov.go.id/jenis-jenis-pmks/

13 Peraturan Menteri No. 27/2014 tentang Pedoman Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Kerja Rencana Kerja Pembangunan Daerah tahun 2015. 4 January 2016 <http://bangda.kemendagri.go.id/ PRODUK persen 20HUKUM/Permendagri/permendagri-nomor27-2014.pdf>

yang cukup jelas, namun terlihat dari publikasinya, maka kelompok minoritas atau kaum minoritas adalah mereka yang dianggap "sulit dijangkau" termasuk suku asli dan keluarganya.[14]

[14] Buku Penuntun Hidup Sehat. 4 January 2016. http://www.depkes.go.id/resources/download/promosi-kesehatan/buku-penuntun-hidup-sehat.pdf

SEJARAH PEMBENTUKAN BANGSA *(NATION BUILDING)* DAN KELOMPOK MINORITAS DI INDONESIA

Indonesia merupakan salah satu bangsa di dunia yang memiliki ribuan kelompok etnis, agama dan budaya lokal paling beragam. Namun, kegamangan dalam mengenali dan mendefinisikan kelompok-kelompok tersebut mengakibatkan identitas mereka di Indonesia tidak terlihat. Meskipun secara nyata mereka ada dan hidup bersama dengan anggota masyarakat lainnya, namun identitas dan karakter mereka secara kolektif tidak diakui dan tidak dikenali. Akibatnya keberadaan mereka tidak dipandang dan hak-hak mereka tidak secara sistematis dijamin dalam regulasi dan program-program Pemerintah. Salah satu upaya untuk melihat asal usul keberadaan kelompok-kelompok minoritas di Indonesia dapat ditelusuri dari perjalanan panjang pembentukan bangsa ini *(Nation Building)*.

Fase awal pembentukan bangsa Indonesia dimulai pada tahun 1900-1945. Fase ini menjadi fase terbangunnya nasionalisme Indonesia yang merupakan fase integrasi dari keragaman *(diversity)* ke persatuan *(unity)* yang elemennya berakar sejak jaman Sriwijaya dan Majapahit. Fase ini ditandai dengan tiga kejadian yaitu, pertama yang disebut konsep "Indonesia" pertama kali dalam Manifesto 1924, kedua pengakuan pemuda-pemudi Indonesia untuk bertanah-air satu, berbangsa-satu dan berbahasa-satu Indonesia melalui Sumpah Pemuda 1928, dan ketiga deklarasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 sebagai kemenangan atas kolonialisasi.[15] Yang menarik dari fase ini adalah bahwa gerakan-gerakan nasionalis yang banyak berperan adalah kelompok kelas menengah yang kecil yang menghadapi dominasi Jawa. Sementara itu, suara dari masyarakat tribal bahkan tidak tersentuh dalam diskusi-diskusi karena asumsinya bahwa mereka harus di-*civilized* (diadabkan) dulu, sehingga bagi kelompok nasionalis Indonesia, mereka dianggap jumlah kecil yang bisa diabaikan.[16] Elemen yang dipandang penting untuk membangun kesadaran nasional *(national consciousness)* adalah bahasa. Di dalam Kongres Pemuda tahun 1928, beberapa perwakilan dari etnis yang besar (dominan) seperti Jawa, Sumatera, Sulawesi, dan Bali mengusulkan bahasa-bahasa di rumpun Austronesia. Namun yang kemudian digunakan adalah rumpun bahasa Melayu yang telah lama menjadi *lingua franca* dalam perdagangan di Nusantara.

15 Djoko Suryo. Indonesia's Nation Building: From Diversity to Unity and from Revolution to Reformation (in Seeking Understanding with Korea's Nation Building). Paper presented at 2003 Korea-Indonesia International Symposium on the Promotion of Education for Global Understanding: "Searching for a Cross-cultural Understanding" in Gajah Mada University, Yogyakarta, 19 February 2003. Accessed by 4 January 2016. http://socialstudies.or.kr/neowiz/board/up_files/ files_10/2003 persen C0 persen CE persen B5 persen B5 persen B3 persen D7 persen BD persen C3 persen BE persen C6- persen B9 persen DF persen C7 persen A5 persen BF persen F8 persen B0 persen ED-Suryo.pdf

16 Schefold. Op.cit. page 265

Yang menarik dari proses tersebut adalah adalah lahirnya Pancasila yang disebut sebagai Dasar Negara. HOS Tjokroaminoto melihat bahwa Islam, sosialisme dan demokrasi adalah sintesis untuk gerakan nasionalisme modern. Sementara Soekarno meyakini nasionalistis, Islamistis dan marxistis adalah sifat pergerakan rakyat Indonesia. Sifat-sifat ini kemudian dirumuskan oleh Badan Pembentukan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan diterjemahkan dalam 5 (lima) prinsip yang disebut sebagai Dasar Falsafah Indonesia. Dalam pidatonya pada tanggal 1 Juni 1945, Soekarno menyatakanterdapat 5 (lima prinsip yang menjadi titik persetujuan berbagai elemen bangsa yang tergabung dalam BPUPKI. [17]

Fase kedua adalah antara tahun 1945-1950. Fase ini masih menjadi fase perjuangan sebagai satu bangsa yang harus mempertahankan kemerdekaannya dari agresi Belanda dan dari tantangan internal.[18] Pada fase ini sistem pemerintahan Indonesia berubah dua kali dari Negara kesatuan menjadi Negara Federal di bawah Republik Indonesia Serikat (RIS). Namun bentuk negara tersebut hanya bertahan tidak lebih dari dua tahun, dan Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan. Proses ini terjadi setelah politik lokal dan nasional banyak didominasi oleh politik berbasis etnisitas yang berwajahkan konflik keagamaan di Jawa Barat, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku.[19]

Fase ketiga antara tahun 1950-1998. Fase ini bisa dilihat dari tiga periode. Periode pertama 1950-1965, Periode kedua antara tahun 1965-1998 dan periode ketiga adalah setelah 1998. Periode pertama merupakan periode pembentukan bangsa pascarevolusi yang fokus pada pendirian sistem pemerintahan melalui demokrasi konstitusional parlementer yang kemudian justru berubah menjadi Demokrasi Terpimpin dan berakhir dengan peristiwa 30 September 1965.[20] Demokrasi parlementer ditandai dengan pemilu pertama dengan keterlibatan partai politik berbasis identitas primordial. Namun demokrasi parlementer ini tidak cukup stabil dan akhirnya 1959, Dekrit Presiden dikeluarkan dan menjadi awal Demokrasi Terpimpin dimana Soekarno memberi tempat pada kelompok-kelompok fungsional. Secara kebudayaan, Soekarno juga memilih untuk membangun budaya baru yaitu pemurnian dari tradisi lama yang feodal dan meliberalisasi dari akar etnisitasnya.

Periode ini juga mencatat beberapa peristiwa yang berdampak bagi kelompok minoritas. Dicabutnya " tujuh kata" dari Piagam Jakarta ternyata memberikan dampak politik yang siginifikan karena peristiwa ini dianggap sebagai kekalahan politik perwakilan Islam.[21] Peristiwa ini membawa pada situasi dimana upaya kelompok politik Islam untuk mengembalikan tujuh kata ini menjadi penting dalam berbagai peristiwa politik. Sementara itu, politik aliran pun makin menguat dan masyarakat terkelompokkan dalam berbagai aliran nasionalisme, Islam, komunisme, tradisional, dan sebagainya. Pengelompokan ini tidak hanya terjadi di tingkat elit penguasa melainkan hingga di kalangan akar rumput, dari kota hingga pedesaan. Di masa ini, kesadaran identitas kelompok kian menguat. Sebagai contoh, kelompok mistis Jawa makin menyadari keyakinannya sebagai bentuk perlawanan terhadap Islam modern. Sementara kelompok abangan yang sering diasosiasikan dengan komunis makin menyadari posisinya berlawanan dengan penguasa tanah dan priyayi.[22] Di kalangan penganut Aliran Kebatinan, pada tahun 1951, Wongsonegoro telah aktif mengorganisasikan kelompok-kelompok kebatinan dalam Panitia Penyelenggara Pertemuan

17 Yudi Latif. Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila. Gramedia, 2011. P. 6-18
18 Djoko Suryo. Op.Cit. p.44.
19 Reimar Schefold. Op.cit. p. 267
20 Djoko Suryo. Op.cit
21 Amos Sukamto. Ketegangan Antar Kelompok Agama Pada Masa Orde Lama Sampai Awal Orde Baru: Dari Konflik Perumusan Ideologi Negara Sampai Konflik Fisik. Jurnal Teologi Indonesia, Vol.1/1, 2013. Pg 25-47. Accessed by 8 January 2016. <https://www.academia.edu/4113423/ Ketegangan_Antar_Kelompok_Agama_Pada_Masa_Orde_Lama_Sampai_Awal_Orde_Baru_Dari_Ko nflik_Permusuhan_Ideologi_Negara_Sampai_Konflik_Fisik>
22 Niels Mulder. Mysiticism in Java: Ideology in Indoneisa. Kanisius, 1993. Pg. 20-25.

Filsafat dan Kebatinan. Selain itu pengorganisasian juga dilakukan dalam partai politiknya, yaitu Partai Indonesia Raya (PIR) dengan mendatangi pelbagai sekte mistik sambil mengajak mereka untuk berorganisasi di bawah pengayomannya.[23]

Dinamika tersebut berujung pada upaya Muhamad Dimyati di Sidang DPR pada tahun 1952 yang menuntut agar aliran kebatinan itu dilarang keberadaannya dan meminta Departemen Agama membuat definisi "agama". Definisi ini lalu dibuat dengan membuat unsur-unsur esensial dari agama yakni adanya Nabi/Rasul, kitab suci, pengakuan sebagai agama dari luar negeri. Definisi ini tidak pernah dibakukan dalam regulasi saat itu karena mendapatkan protes dari penganut Hindu Bali.[24] Jika awalnya, mengorganisir kelompok kebatinan ini diharapkan mampu mendorong dan menjadikan kebatinan diakui sebagai "agama", maka dengan definisi agama yang ditetapkan oleh Departemen Agama, maka kelompok kebatinan meyakini bahwa mereka tidak membutuhkan perantara (Nabi) untuk meyakini Tuhan. Pada tahun 1953, Departemen Agama menuliskan ada 360 aliran kepercayaan yang teridentifikasi, dan karenanya mereka membentuk PAKEM (Pengawasan Aliran Kepercayaan di Masyarakat) yang berfungsi mengawasi agama baru, kelompok kebatinan dan kegiatan mereka. Pengawasan ini dilakukan untuk meredam pemberontakan sosial.[25] Di tahun 1954, bahkan sudah ada aturan yang melarang keyakinan orang suku Mentawai dan seluruh penduduk Mentawai diminta untuk segera memutuskan apakah mereka mau pindah ke Islam atau Kristen dalam 3 bulan. Jika tidak dilakukan, sanksi diberikan oleh polisi atau missionaris dan alat-alat ritual mereka akan diambil.[26]

Selanjutnya, Pemilu pertama pada tahun 1955 makin menguatkan politik berbasis identitas (politik aliran). Paska 1955, tidak dapat dipungkiri bahwa politik aliran yang tergambarkan menunjukan bahwa ideologi Islam dan Nasionalis menguasai politik, dan aliran kebatinan umumnya mendukung partai-partai Nasionalis. Ketegangan ini terus menguat hingga politik Nasakom dilakukan. Proses ini menjadi pijakan bagi kebijakan "pemolisian" aliran kebatinan yang berujung pada disahkannya UU No. 1/PNPS/1965 pada bulan Januari 1965. UU ini menjelaskan bahwa meningkatnya jumlah aliran kebatinan yang berbahaya menjadi alasan utama perlunya pengawasan agar tidak ada upaya penodaan agama. Bukan cuma bagi kalangan penganut aliran kebatinan saja, tapi peraturan ini juga jadi sarana pemolisian bagi mereka yang disebut "masyarakat terasing". Di periode ini pula muncul PP No. 10 tahun 1959 tentang Larangan bagi Usaha Perdagangan Kecil dan Eceran yang bersifat Asing di luar Ibukota Daerah Swatantra Tingkat I dan II serta Karesidenan, yang berdampak pada makin terpinggirkannya warga Tionghoa Indonesia. Selama ini warga Tionghoa dianggap sebagai warga asing dan dipandang mengancam ekonomi pribumi. Menurut Leo Suryadinata, politik asimilasi masa Soekarno masih setengah hati atau masih di tahap awal, sedangkan politik asimilasi yang penuh dan bersifat diskriminatif terjadi pada masa Soeharto, yang mengharuskan etnis Tionghoa berintegrasi penuh dengan pribumi justru dibarengi dengan tindakan yang membuat etnis Tionghoa semakin tereksklusi.[27]

23 Tedi Kholiludin. Kebebasan Beragama, HAM dan Diskursus "Agama Resmi" di Indonesia. Jurnal Elsaonline, 24 April 2015. Accessed by 8 January 2016. http://jurnal.elsaonline.com/?p=89

24 Ibid.

25 Uli Parulian Sihombing, dkk. Menggugat Bakor Pakem: Kajian Hukum terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan di Indonesia. ILRC, Jakarta, 2008. Pg. 25-26.

26 Schefold. Op.Cit. p. 271

27 Leo Suryadinata. Kebijakan Negara Indonesia terhadap Etnis Tionghoa: Dari Asimilasi ke Multikulturalisme?. Jurnal Antropologi Indonesia 73, 2002.

> *"Di tahun 1954, bahkan sudah ada aturan yang melarang keyakinan orang suku Mentawai dan seluruh penduduk Mentawai diminta untuk segera memutuskan apakah mereka mau pindah ke Islam atau Kristen dalam 3 bulan. Jika tidak dilakukan, sanksi diberikan oleh polisi atau missionaris dan alat-alat ritual mereka akan diambil."*

Di masa-masa ini, Pancasila masih menjadi bahan perdebatan dalam Sidang Konstituante tahun 1957 dan diperhadapkan dengan ideologi Islam dan ideologi Sosial Ekonomi. Usai Pemilu 1955, perdebatan mengenai apa dasar negara yang paling cocok dan relevan bagi Indonesia berkisar pada tiga prinsip tersebut. Namun pada akhirnya, umumnya perdebatan berfokus pada Pancasila dan Islam, yang juga terwujud dalam polarisasi partai politik. Perdebatan mengarah pada bentuk Negara yang akan dibangun, Negara agama atau Negara Demokrasi. Dewan Konstituante yang dibentuk untuk membuat UUD baru tidak berhasil mendapatkan titik temu, hingga perdebatan tersebut berakhir dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan bahwa Indonesia kembali ke UUD 1945.[28] Melalui Dekrit Presiden tersebut Pancasila tetap dijadikan sebagai Dasar Negara dan Indonesia menerapkan demokrasi terpimpin di bawah Soekarno. Masa ini hingga 1965 merupakan upaya Soekarno untuk kembali menyatukan lagi "perpecahan" yang terjadi sepanjang perdebatan di Dewan Konstituante dengan mengumandangkan "Nasakom" (Nasionalisme, Agama dan Komunisme) yang mewakili tiga kekuatan besar di Indonesia saat itu. Ini juga sejalan dengan pemikiran Soekarno masa 1920-an yang selalu mendukung Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme sebagai dasar perjuangan pergerakan rakyat Indonesia.

Politik Nasakom dikelola melalui beberapa strategi, yaitu yang menyamakan dasar Nasakom adalah Pancasila, dan terutama, gotong royong. Hal ini untuk mendorong kerjasama tiga kekuatan di Indonesia yaitu kalangan nasionalis, agama, dan komunis. Yang kedua, membangun Front Nasional untuk memperlancar upaya revolusi hingga ke desa-desa. Sementara yang ketiga, membangun musuh bersama di luar Indonesia dengan agenda anti imperialism dan anti neokolonialisme melalui perjuangan merebut Irian Barat, menolak Nekolim (neo-kolonialisme dan imperialisme) Malaysia, dan mendirikan Conefo *(Conference of the New Emerging Forces).*[29] Politik Nasakom dengan pendekatan sekuritisasi dibangun dari ketakutan akan perpecahan di dalam yang kiat menguat, terutama dari kalangan keyakinan yang berbeda dan tidak setuju dengan Nasakom. Pada periode ini, kelompok minoritas dan orang yang termasuk dalam kelompok tersebut makin lebih jelas menyerupai definisi yang digambarkan oleh Capatorti. Secara jumlah, kelompok masyarakat terasing, kelompok aliran kebatinan atau kepercayaan, dan etnis non pribumi memang kecil, namun persepsi bahwa mereka lebih rendah (inferior) yang harus ditingkatkan atau dimajukan menuju budaya nasional, merupakan pandangan dominan yang dimiliki oleh pimpinan bangsa terutama Soekarno.[30]

Periode kedua antara tahun 1965-1998 merupakan masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Jenderal Soeharto. Pada masa ini pembentukan bangsa lebih terkonsentrasi pada upaya memelihara stabilitas politik nasional dan pembangunan ekonomi dengan sistem pemerintahan otoritarian. Stabilitas politik ditandai dengan sistem massa mengambang, proses industrialisasi, pembangunan wilayah pedesaan dan pertumbuhan ekonomi. Pancasila menjadi ideologi modernisasi, sekaligus ideologi pembangunan. Pancasila menjadi alat legitimasi untuk

28 Erwien Kusuma dan Khairul (ed.). Pancasila dan Islam: Perdebatan antar Parpol dalam Penyusunan Dasar Negara di Dewan Konstituante. Jakarta: Baur Publishing-PSP UGM-Yayasan Tifa, 2008. Page x- xxv

29 Lihat Rosihan Anwar, *Soekarno, Tentara, PKI: Segitiga Kekuasaan sebelum Prahara Politik 1961-1965,* Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2006

30 Schefold. Op.Cit. p.271

visi modernisasi Indonesia yang kemudian justru berdampak buruk bagi masyarakat lokal.[31] Bahasa Indonesia pada masa Orde Baru dijadikan alat untuk integrasi nasional dan kontrol sosial. Penggunaan bahasa Indonesia menjadi ukuran modernisasi sebuah peradaban. Bahasa Indonesia menjadi bahasa pembangunan dan digunakan sebagai alat politik. Hal ini nampak dari kewajiban bahasa Indonesia diajarkan di seluruh sekolah. Dengan kebijakan tersebut maka ideologi dan pembangunan bisa lebih stabil. Namun di saat yang sama hal ini juga menjadi ancaman bagi keragaman bahasa lokal.[32]

“Bahasa Indonesia pada masa Orde Baru dijadikan alat untuk integrasi nasional dan kontrol sosial. Penggunaan bahasa Indonesia menjadi ukuran modernisasi sebuah peradaban. Bahasa Indonesia menjadi bahasa pembangunan dan digunakan sebagai alat politik. Hal ini nampak dari kewajiban bahasa Indonesia diajarkan di seluruh sekolah. Dengan kebijakan tersebut maka ideologi dan pembangunan bisa lebih stabil. Namun di saat yang sama hal ini juga menjadi ancaman bagi keragaman bahasa lokal.”

Sejalan dengan visi modernisasi inilah maka “masyarakat terasing” dianggap sebagai tidak modern atau belum beradab dan seringkali disebut “belum beragama”. Tradisi lokal dianggap sebagai penghambat pembangunan sosial ekonomi. Namun tradisi lokal dimasukkan ke dalam kerangka pembangunan untuk melegitimasi pembangunan itu sendiri. Tradisi lokal juga kemudian dilepaskan dari latar belakang budaya menjadi sekedar ritual atau upacara. Bahkan Soeharto memiliki idiom “agama pembangunan” dimana Hefner menggambarkan bahwa religiusitas Indonesia terjadi di masa Orde Baru yang menekankan pada Ketuhanan dan keyakinan untuk mengganti festival ritual yang “mahal atau mewah” dengan devosi yang sederhana dan dengan kontrol birokrasi yang lebih ketat pada agama-agama pinggiran (rural).[33] Politik Soeharto untuk membangun stabilitas dengan unifikasi (penyatuan) budaya sangat terlihat dalam proses transmigrasi. Transmigrasi tidak saja dijadikan alat untuk mengurangi kepadatan penduduk di Jawa, Bali dan Madura, tapi secara sosial dan kultural juga menjadi alat untuk membangun identitas nasional dimana diharapkan identitas etnis yang berbeda-beda makin hilang dan makin menyatu menjadi identitas nasional.[34] Pada periode ini juga terjadi peminggiran terhadap komunitas etnis Tionghoa secara lebih sistematis. Pilar kebudayaan Tionghoa benar-benar dibatasi, dan bahkan dihapus. Ketiga pilar itu adalah pers berbahasa Tionghoa, sekolah-sekolah menengah Tionghoa, dan organisasi-organisasi etnis Tionghoa dihapuskan. Bahkan di tahun 1966, seluruh warga Tionghoa disarankan menggantikan namanya menjadi nama berlafal Indonesia.[35] Selain itu upaya stigmatisasi terhadap warga etnis Tionghoa telah membuat prasangka negatif terhadap kelompok ini menguat dan dengan mudah, mereka menjadi target atau obyek yang bisa digunakan untuk mengontrol nasionalisme “pribumi”.

Proses asimilasi selama masa Soeharto berjalan sangat sistematis. Tidak saja pada warga etnis Tionghoa, tapi juga pada KAT (Komunitas Adat Terpencil), kelompok kepercayaan tradisional dan masyarakat adat yang dianggap tidak “beradab” dan menghambat pembangunan sosial ekonomi. Selain itu Soeharto juga mengeluarkan kebijakan yang merestriksi orang untuk

31 J.Joseph Errington. Shifting Languages: Interactions and Identity in Javanese Indonesia. Cambridge University Press, 1998.
32 Errington. Ibid
33 Brian A. Hoey. Nationalism in Indonesia: Building Imagined and Intentional Communitites through Transmigration. Ethnology Vol. 42 No. 2 Spring 2003, p. 112
34 Brian A. Hoey. Ibid. p. 110-111
35 Leo Suryadinata. Kebijakan Negara Indonesia terhadap Etnis Tionghoa: dari Asimilasi ke Multikulturalisme?. Jurnal Antropologi Indonesia 71, 2003

mengeluarkan atau mengekspresikan identitas Suku, Agama, Ras dan etnis, dan Antar golongan (yang dikenal dengan sebutan SARA). Di masa itu, mengungkapkan dan mendiskusikan SARA dianggap subversif atau melawan Negara. Beberapa pasal warisan kolonial yang mengekang orang untuk mengekspresikan pendapat yang berbeda dari pemerintah digunakan agar "agama pembangunan" (stabilitas) bisa terjaga.

Proses asimilasi juga sejalan dan bahkan diperlukan dengan konsep Negara integralistik yang mengedepankan kekeluargaan dan bela negara dibanding dengan penghormatan terhadap hak-hak individual. Jika di awal kemerdekaan, salah seorang pendiri bangsa, Supomo, mengatakan bahwa konsep negara integralistik tidak mementingkan pemisahan kekuasaan karena "keluarga" tidak membutuhkan pemisahan semacam itu, maka Soeharto menerapkannya menjadi lebih korporatis dimana pemisahan kekuasaan menjadi tidak jelas dan bahkan hampir semua kekuasaan ada di bawah eksekutif.

> *"Proses asimilasi selama masa Soeharto berjalan sangat sistematis. Tidak saja pada warga etnis Tionghoa, tapi juga pada KAT (Komunitas Adat Terpencil), kelompok kepercayaan tradisional dan masyarakat adat yang dianggap tidak "beradab" dan menghambat pembangunan sosial ekonomi. Selain itu Soeharto juga mengeluarkan kebijakan yang merestriksi orang untuk mengeluarkan atau mengekspresikan identitas suku, agama, ras dan etnis dan antar golongan (SARA)."*

Konsep ini dimatangkan di dekade pertama kepemimpinan Jenderal Soeharto. Dimulai dari upaya untuk mencari konsep yang lebih definitif tentang Pancasila sebagai upaya melegitimasi proyek modernisasi dan *nation building* yang baru, hingga kemudian membangun strategi indoktrinasi melalui pembangunan *code of practice* atau yang dikenal dengan P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) yang dituangkan dalam TAP MPR No. II/1978. Lebih jauh, kemudian perwujudan kedaulatan rakyat direkayasa melalui berbagai lembaga-lembaga korporatis pendukung atau bentukan negara seperti Persatuan Wartawan Indonesia, Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, dan lain sebagainya. Soeharto juga membangun kelompok-kelompok fungsional yang sampai sekarang masih berpengaruh dan dikenal dengan Golongan Karya (Golkar). Organisasi Kelompok fungsional ini beroperasi seperti layaknya partai politik.

Jadi, di masa Orde Baru, Konsep Negara integralistik dengan Pancasila sebagai panduan hidupnya telah menjadi alat kontrol, pembatasan dan pengawasan bagi rakyat demi lancarnya pembangunan. Pancasila juga menjadi legitimasi militer untuk mempertahankan dwi-fungsi, dan yang paling utama mempertahankan kekuasan di tangan negara (sistem politik totaliter).[36] Di masa ini, peminggiran terhadap kelompok minoritas meluas dan berkelindan dengan kelompok marjinal lainnya. Namun diluar itu, peminggiran kelompok minoritas agama, etnis, bahasa, ras lebih jelas modusnya yang membuat kebijakan tersebut menjadi lebih sistematis dan meluas.

Periode ketiga setelah 1998. Periode dimana ini ditandai dengan jatuhnya Orde Baru setelah memuncaknya ketidakpuasan politik dan sosial budaya yang dialami oleh berbagai kelompok warga di hampir seluruh Indonesia. Masa pasca reformasi atau pasca rejim otoriter ini menjadi penanda Indonesia masuk ke era demokrasi. Periode ini ditandai dengan adanya amandemen atau perubahan UUD 1945 dengan penambahan pasal-pasal yang berkaitan dengan HAM dan penegasan pada pemisahan kekuasan yang meletakkan kekuasaan lebih besar pada

[36] David Bourchier. Pancasila versi Order Baru dan Asa Muasal Negara Organis (Integralistik). Pusat Studi Pancasila UGM. 2007

legislatif atau parlemen atas eksekutif. Selain itu juga dinyatakan adanya pelibatan warga yang lebih besar serta pengakuan otonomi daerah yang diharapkan bisa mendekatkan pelayanan bagi warga negara dan mengakomodasi keragaman bangsa Indonesia. Upaya penghormatan HAM mulai terlihat ketika Presiden Habibie memutuskan untuk memberikan opsi atau pilihan referendum dan melepaskan Timor Timur menjadi Negara otonom setelah sekian lama tuntutan kemerdekaan terjadi di wilayah tersebut, serta mendorong Pemilu demokratis pertama pada tahun 1999. Pada tahun ini juga, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM diberlakukan. UU inimenjelaskan dan menerjemahkan hak-hak apa saja yang dimiliki warga negara. Pada tahun berikutnya, disahkan UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang memberikan wadah bagi pengadilan HAM ad-hoc untuk mengadili kasus-kasus pelanggaran HAM berat seperti kasus Timor timur, Tanjung Priok, dan Abepura.

> *"Di masa Orde Baru, Konsep Negara integralistik dengan Pancasila sebagai panduan hidupnya telah menjadi alat kontrol, pembatasan dan pengawasan bagi rakyat demi lancarnya pembangunan. Pancasila juga menjadi legitimasi militer untuk mempertahankan dwi-fungsi, dan yang paling utama mempertahankan kekuasan di tangan negara (sistem politik totaliter)."*

Pasca tahun 2000, Indonesia memiliki Presiden baru yang dipilih melalui proses pemilu pertama pasca reformasi, Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Pada masa pemerintahannya, Gus Dur mengeluarkan Keppres No. 6 tahun 2000 untuk mencabut Inpres No. 14 tahun 1967 yang melarang semua kegiatan dan bentuk ekspresi terkait Tionghoa termasuk perayaan Imlek dan dan aksara Cina. Kemudian tahun 2001, Kementerian Agama mengeluarkan keputusan yang menyatakan bahwa Hari Raya Imlek sebagai hari raya [libur] nasional. Integrasi warga Tionghoa ini kemudian makin ditegaskan dalam UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Upaya penghapusan diskriminasi etnis dan ras juga ditegaskan dengan disahkannya UU No. 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Berbagai aturan yang selama ini menghambat etnis Tionghoa seperti SBKRI (Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia) tidak lagi diperlukan dalam pengurusan berbagai ijin. Berbagai konvensi internasional tentang HAM diratifikasi oleh Indonesia termasuk 2 kovenan terpenting yaitu ICCPR, serta ICESCR. Otonomi daerah yang luas diterapkan hingga tingkat kabupaten dan Pemerintah pelan-pelan mengupayakan peluang agar kelompok marjinal dan minoritas bisa diperhatikan dan dilindungi hak-haknya.

Di masa ini, penguatan kelembagaan negara merupakan prioritas utama. Berbagai lembaga quasi-negara seperti Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Kejaksaan, Komisi Penyiaran, Komisi Keterbukaan Informasi Publik, adalah beberapa lembaga yang dibangun sebagai wadah yang bisa menjembatani partisipasi masyarakat dalam pengawasan pembangunan dan menjaga akuntabilitas dan transparansi kepemerintahan. Secara legislasi dan regulasi, banyak muncul legislasi yang memberikan jaminan dan akses warga untuk mendapatkan haknya dan juga mendorong keterlibatan warga. Tapi di tengah berbagai perkembangan dan kemajuan tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa politik hukum yang terjadi masih menghasilkan pembangunan yang berdampak pada ketidaksetaraan dan ketidakadilan.

SEJARAH PERKEMBANGAN PEMBENTUKAN BANGSA *(NATION BUILDING)* DAN KELOMPOK MINORITAS DI INDONESIA



1.

Fase awal pembentukan bangsa Indonesia dimulai pada tahun 1900-1945, yang menjadi fase nasionalisme Indonesia yang merupakan fase integrasi dari keragaman (diversity) ke persatuan (unity) yang elemennya berakar sejak jaman Sriwijaya dan Majapahit. Fase ini ditandai dengan tiga kejadian yaitu, pertama yang disebut konsep "Indonesia" pertama kali dalam Manifesto 1924, kedua pengakuan pemuda-pemudi Indonesia untuk bertanah-air satu, berbangsa-satu dan berbahasa-satu Indonesia melalui Sumpah Pemuda 1928, dan ketiga deklarasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 sebagai kemenangan atas kolonialisasi. Yang menarik dari proses di fase ini adalah lahirnya Pancasila yang disebut sebagai Dasar Negara.

2.



Fase kedua adalah antara tahun 1945-1950, masih menjadi fase perjuangan sebagai satu bangsa yang harus mempertahankan kemerdekaannya dari agresi Belanda dan dari tantangan internal.[1] Pada fase ini sistem pemerintahan Indonesia berubah dua kali dari Negara kesatuan menjadi Negara Federal dibawah Republik Indonesia Serikat (RIS).Namun bentuk negara tersebut hanya bertahan tidak lebih dari dua tahun, dan Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan. Proses ini terjadi setelah politik lokal dan nasional banyak didominasi oleh politik berbasis etnisitas yang berwajahkan konflik keagamaan di Jawa Barat, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku

1 Djoko Suryo. Op.Cit. p.44.

3. Fase ketiga antara tahun 1950-1998. Fase ini bisa dilihat dari tiga periode:

a. Di masa ini, kesadaran identitas kelompok kian menguat. Sebagai contoh, kelompok mistis Jawa makin menyadari keyakinannya sebagai bentuk perlawanan terhadap Islam modern. Sementara kelompok abangan yang sering diasosiasikan dengan komunis makin menyadari posisinya berlawanan dengan penguasa tanah dan priyayi. Adapun di dalam kelompok Islam pun terbelah dengan adanya denominasi yang berhasil menyatukan antara abangan dan priyayi modern, dan denominasi ini merupakan perlawanan terhadap kongregasi Islam yang sudah ada.[2]

Di kalangan penganut Aliran Kebatinan, pada tahun 1951, Wongsonegoro telah aktif mengorganisasikan kelompok-kelompok kebatinan dalam Panitia Penyelenggara Pertemuan Filsafat dan Kebatinan. Selain itu pengorganisasian juga dilakukan dalam partai politiknya, yaitu Partai Indonesia Raya (PIR) dengan mendatangi pelbagai sekte mistik sambil mengajak mereka untuk berorganisasi di bawah pengayomannya.



Di periode ini pula muncul PP No. 10 tahun 1959 tentang Larangan bagi Usaha Perdagangan Kecil dan Eceran yang bersifat Asing di luar Ibukota Daerah Swatantra Tingkat I dan II serta Karesidenan, yang berdampak pada makin terpinggirkannya warga Tionghoa Indonesia.

b. Sejalan dengan visi modernisasi inilah maka “masyarakat terasing” dianggap sebagai tidak modern atau belum beradab dan seringkali disebut “belum beragama”. Tradisi lokal dianggap sebagai penghambat pembangunan sosial ekonomi. Namun tradisi lokal dimasukkan ke dalam kerangka pembangunan untuk melegitimasi pembangunan itu sendiri. Tradisi lokal juga kemudian dilepaskan dari latar belakang budaya menjadi sekedar ritual atau upacara. Bahkan Suharto memiliki idiom “agama pembangunan” dimana Hefner menggambarkan bahwa religiusitas Indonesia terjadi di masa Orde Baru yang menekankan pada Ketuhanan dan keyakinan untuk mengganti festival ritual

2 Niels Mulder. Mysiticism in Java: Ideology in Indoneisa. Kanisius, 1993. Pg. 20-25.

yang “mahal atau mewah” dengan devosi yang sederhana dan dengan kontrol birokrasi yang lebih ketat pada agama-agama pinggiran (rural).

Pada periode ini juga terjadi peminggiran terhadap komunitas etnis Tionghoa secara lebih sistematis. Pilar kebudayaan Tionghoa benar-benar dibatasi, dan bahkan dihapus. Ketiga pilar itu adalah pers berbahasa Tionghoa, sekolah-sekolah menengah Tionghoa, dan organisasi-organisasi etnik Tionghoa dihapuskan. Bahkan di tahun 1966, seluruh warga Tionghoa disarankan menggantikan namanya menjadi nama berlafal Indonesia.[3] Selain itu upaya stigmatisasi terhadap warga etnik Tionghoa telah membuat prasangka negatif terhadap kelompok ini menguat dan dengan mudah, mereka menjadi target atau obyek yang bisa digunakan untuk mengontrol nasionalisme “pribumi”.

C.



Periode ketiga setelah 1998. Upaya penghormatan HAM mulai terlihat ketika Presiden Habibie memutuskan untuk memberikan opsi atau pilihan referendum dan melepaskan Timor Timur menjadi Negara otonom setelah sekian lama tuntutan kemerdekaan terjadi di wilayah tersebut, serta mendorong Pemilu demokratis pertama pada tahun 1999. Pada tahun ini juga, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM diberlakukan. Gus Dur mengeluarkan Keppres No. 6 tahun 2000 untuk mencabut Inpres No. 14 tahun 1967 yang melarang semua kegiatan dan bentuk ekspresi terkait Tionghoa termasuk perayaan Imlek dan dan aksara Cina. Kemudian tahun 2001, Kementerian Agama mengeluarkan keputusan yang menyatakan bahwaHari Raya Imlek sebagai hari raya [libur] nasional. Sejalan dengan keyakinan baru reformasi, berbagai konvensi internasional tentang HAM diratifikasi oleh Indonesia termasuk 2 kovenan terpenting yaitu KIHSP, serta KIHESB.

3 Leo Suryadinata. Kebijakan Negara Indonesia terhadap Etnik Tionghoa: dari Asimilasi ke Multikulturalisme?. Jurnal Antropologi Indonesia 71, 2003

BAGIAN TIGA

KELOMPOK MINORITAS RAS, ETNIS, DAN AGAMA

Bagian ini akan membahas kewajiban negara yang telah diwujudkan dalam upaya-upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas ras, etnis dan agama atau keyakinan. Pembahasan akan mengarah pada 4 (empat) tema yang meliputi, pertama Konsep Umum, Pengertian dan Cakupan Hak Kelompok Minoritas Ras, Etnis, dan Agama atau keyakinan. Selanjutnya dibahas Jaminan Penghormatan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak-hak mereka melalui Peraturan perundang-undangan dan melalui Program dan Kebijakan Pemerintah. Terakhir dibahas sejauh mana penikmatan Hak bagi Kelompok Minoritas Ras dan Etnis dalam Praktik Kehidupan Sehari-hari dan Berbagai Pelanggaran Hak yang Dialami.

Pada dasarnya tidak mungkin memisahkan antara kelompok ras, etnis dan agama atau keyakinan mengingat ketiganya kerapkali melekat pada satu kelompok. Demikian pula, Konvensi Internasional Penghapusan Diskriminasi Rasial memasukkan perlindungan bagi kategori Ras dan Etnis dalam satu Konvensi ini. Bentuk hak-hak individu dari kelompok minoritas ras pada dasarnya merupakan hak asasi yang berlaku universal, dalam bentuk penikmatan hak-hak sipil dan politik (Sipol) dan hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob). Namun secara kelompok, minoritas ras dan etnis mempunyai hak-hak kolektif, khususnya kelompok minoritas yang juga dapat diidentifkasi sebagai masyarakat adat. Dalam Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial (CERD, 1965), istilah "Diskriminasi Ras" diartikan sebagai "segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau etnis (suku bangsa), yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat yang lain"

KELOMPOK MINORITAS RAS

Konsep Umum dan Cakupan Hak Kelompok Minoritas Ras

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, hak-hak minoritas ras dan etnis secara eksplisit ditegaskan pada DUHAM, Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial *(International Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination)* 1965, Konvensi tentang Hak-Hak Anak *(Convention on Rights of Child)*, Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik *(International Covenant on Civil and Political Rights)*, Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya *(International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights)*, Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan *(Convention on Elimination of Discrimination Against Women)*, dan Deklarasi PBB tentang Hak-hak orang yang memiliki kebangsaan atau etnis, agama dan bahasa Minoritas 1992 *(The Declaration on Rights of Persons Belonging to national or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities,* 1992), atau Konvensi dan Deklarasi internasional lain yang sudah diterima secara luas. Hak-hak minoritas ras dan etnis berikut merupakan hak yang tidak terpisahkan dan saling berkaitan yaitu:

1. Hak untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan atas keberadaan dan identitas kebangsaan atau etnis, budaya, agama, dan bahasa;
2. Hak untuk mengekspresikan budaya mereka sendiri, menganut dan menjalankan agama mereka sendiri serta menggunakan bahasa mereka sendiri secara sendiri-sendiri maupun di muka umum;
3. Hak untuk menikmati dan mengembangkan budaya dan bahasanya;
4. Hak untuk membangun dan memelihara sekolah, lembaga pelatihan dan pendidikan lainnya mereka sendiri, serta untuk mengajarkan dan mendapatkan pengajaran dalam bahasa mereka sendiri;
5. Hak untuk membentuk dan mengembangkan hubungan damai dengan anggota kelompok mereka sendiri dan orang-orang kelompok minoritas lainnya baik dalam suatu negara ataupun antar negara;
6. Hak untuk bebas dari pembedaan, pengecualian, pembatasan atau preferensi (diskriminasi) berdasarkan ras, warna kulit, atau etnis, asal-usul kebangsaan, bahasa, agama, kelahiran, atau status lainnya, yang memiliki tujuan atau akibat untuk menghalangi penikmatan HAM dan kebebasan fundamental di segala bidang dan di semua tingkat pendidikan, pekerjaan, akses kepada layanan kesehatan, perumahan, dan pelayanan sosial;
7. Hak mendapatkan pengakuan sebagai individu yang setara di depan hukum, kesetaraan di depan peradilan, dan perlindungan hukum yang setara;
8. Hak untuk berpartisipasi secara efektif dalam budaya, agama, sosial, ekonomi dan kehidupan bermasyarakat;

9. Hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan kebijakan yang berkenaan dengan kelompok mereka dan masyarakat di tingkat daerah, nasional, regional dan internasional;
10. Hak untuk berkumpul dan membentuk organisasi atau perkumpulan.

Bentuk hak-hak individu dari kelompok minoritas ras pada dasarnya merupakan hak asasi yang berlaku universal, dalam bentuk penikmatan hak-hak sipil dan politik (Sipol) dan hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob). Namun secara kelompok, minoritas ras dan etnis mempunyai hak-hak kolektif, khususnya kelompok minoritas yang juga dapat diidentifkasi sebagai masyarakat adat. Dalam Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial (CERD, 1965), istilah "Diskriminasi Ras" diartikan sebagai *"segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau etnis (suku bangsa), yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat yang lain".* [37]

> *"Istilah "diskriminasi ras" diartikan sebagai "segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pengutamaan berdasarkan ras, warna kulit, keturunan atau kebangsaan atau suku bangsa, yang mempunyai maksud atau dampak meniadakan atau merusak pengakuan, pencapaian atau pelaksanaan, atas dasar persamaan, hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan masyarakat yang lain""*

Konvensi ini menyebut bahwa tindakan khusus bisa diambil untuk tujuan semata-mata menjamin kemajuan yang layak bagi kelompok ras atau etnis atau perorangan tertentu yang memerlukan perlindungan, seperti yang diperlukan untuk menjamin adanya kesamaan dalam hal menikmati kemudahan atau menggunakan hak dan kebebasan dasarnya. Hal itu tentu saja tidak dapat dianggap sebagai diskriminasi ras, asalkan tindakan seperti itu tidak berakibat munculnya perlakuan istimewa bagi kelompok-kelompok ras yang berbeda, dan tindakan itu tidak dapat diteruskan setelah tujuan bagi mereka tercapai. Selain itu Konvensi ini juga menghimbau Negara-negara Pihak untuk mengutuk diskriminasi ras dan berkomitmen untuk menggunakan semua sumber daya yang memadai, untuk segera melakukan kebijakan penghapusan diskriminasi ras dalam segala bentuknya, dan mengembangkan pengertian di antara semua ras. Untuk mencapai tujuan ini, Negara pihak berkewajiban untuk:

a) Tidak melibatkan diri dalam tindakan atau praktik diskriminasi ras terhadap orang, kelompok orang atau lembaga, dan menjamin bahwa semua aparat dan lembaga pemerintah, baik nasional maupun daerah, harus bertindak sesuai dengan kewajiban ini;
b) Tidak mensponsori, membela atau mendukung diskriminasi ras yang dilakukan oleh siapapun atau organisasi manapun;
c) Melakukan tindakan-tindakan yang efektif untuk meninjau kebijakan-kebijakan Pemerintah, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan mengubah, mencabut atau menghapuskan undang-undang atau peraturan yang berdampak menciptakan atau melestarikan diskriminasi ras di manapun;

[37] Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk DiskriminasiRasial [ICERD], International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Disetujui dan dibuka bagi penandatanganan dan ratifikasi oleh resolusi Majelis Umum 2106 A (XX) pada 21 Desember 1965

d) Melarang dan mengakhiri diskriminasi ras oleh perseorangan atau organisasi dengan cara-cara yang memadai, termasuk pembentukan undang-undang apabila keadaan membutuhkan;
e) Mendorong, kalau perlu, organisasi dan gerakan multi ras yang terpadu serta bermacam cara lain untuk menghilangkan penghalang antar-ras, dan mencegah apapun yang cenderung memperkuat pemisahan ras;
f) Bila keadaan memerlukan, harus mengambil tindakan-tindakan khusus dan konkret di bidang sosial, ekonomi, budaya, maupun bidang lainnya untuk menjamin perkembangan serta perlindungan yang memadai bagi kelompok ras tertentu atau anggota kelompok tersebut, dengan tujuan menjamin mereka untuk menikmati hak dan kebebasan dasar secara setara dan sepenuhnya. Namun, tindakan-tindakan ini, juga tidak boleh mengakibatkan dipertahankannya hak yang berbeda dan terpisah bagi kelompok-kelompok ras yang berbeda setelah tujuan dari tindakan-tindakan itu tercapai.

Keberadaan kelompok minoritas rasial di Indonesia mempunyai sejarah yang panjang sama panjangnya dengan umur Republik Indonesia sendiri. Namun keberadaan kelompok minoritas rasial tersebut mengalami dinamika pasang surut seiring dengan dinamika perubahan politik dan demokratisasi di Indonesia. Pada masa Orde baru, keberadaan kelompok minoritas rasial mengalami titik nadir, selain mengalami pengakuan yang "diskriminatif", berbagai kelompok minoritas rasial seperti Tionghoa, India, Papua dan lainnya mengalami berbagai diskriminasi negara. Perubahan politik yang terjadi pada tahun 1998 seiring dengan perkembangan demokratisasi Indonesia, keberadaan kelompok minoritas rasial tersebut secara gradual mengalami perbaikan dan mendapatkan kembali berbagai penikmatannya. Secara kategorial, kelompok-kelompok minoritas rasial yang akan dibahas dalam tulisan ini meliputi 3 kelompok yaitu Tionghoa, etnis-agama seperti kelompok Sikh, Yahudi, Tao, dan lainnya, serta kelompok yang dalam UU Otonomi Khusus Papua sebagai orang-orang asli Papua.

> *"Pasca reformasi yang diawali dengan sebuah kerusuhan bernuansa rasialisme kepada kelompok Tionghoa pada Mei 1998 memunculkan gerakan demokrasi dan HAM. Hal ini berimplikasi kepada pembaruan berbagai kebijakan yang diskriminatif kepada kelompok ras minoritas khususnya kelompok Tionghoa. Sejak pemerintahan beralih dari Soeharto kepada B.J. Habibie berbagai upaya dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kelompok minoritas ras di Indonesia. Sejak Mei 1998 sampai dengan sekarang berbagai upaya pemulihan negara kepada pengakuan keberadaan dan identitas, promosi dan perlindungan, kesetaraan dan non-diskriminasi serta partisipasi kelompok minoritas ras berlangsung berangsur-angsur melalui pembaruan-pembaruan konstitusi dan kebijakan lainnya."*

Jaminan hak melalui Peraturan perundang-undangan

Pasca reformasi yang diawali dengan sebuah kerusuhan bernuansa rasialisme kepada kelompok Tionghoa pada Mei 1998 memunculkan gerakan demokrasi dan HAM. Hal ini berimplikasi kepada pembaruan berbagai kebijakan yang diskriminatif kepada kelompok ras minoritas khususnya kelompok Tionghoa. Sejak pemerintahan beralih dari Soeharto kepada B.J. Habibie berbagai upaya dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kelompok minoritas ras di Indonesia. Sejak Mei 1998 sampai

dengan sekarang berbagai upaya pemulihan negara kepada pengakuan keberadaan dan identitas, promosi dan perlindungan, kesetaraan dan non-diskriminasi serta partisipasi kelompok minoritas ras berlangsung berangsur-angsur melalui pembaruan-pembaruan konstitusi dan kebijakan lainnya. Secara konstitusional, Bangsa Indonesia mengalami momentum perubahan atau amandemen/ Konstitusi UUD 1945. Perubahan paling signifikan yang perlu dicatat adalah terutama dalam perlindungan di bidang HAM. Adanya empat tahapan perubahan UUD 1945 sejak 19 Oktober 1999 hingga 10 Agustus 2002 menghasilkan beberapa perubahan mendasar tentang perlindungan HAM dan pengakuan atas hak-hak identitas kelompok minoritas rasial dan masyarakat hukum adat yaitu antara lain:

1. Syarat status kewarganegaraan Presiden dan Wakil Presiden.
   Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, dinyatakan bahwa *"Presiden ialah orang Indonesia asli" yang berkonotasi rasialistik kemudian diamandemen menjadi "Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden"* dengan perumusan yang lebih etis-konstitusional. Dengan perumusan amandemen tersebut, misalnya anak dari pasangan kelompok minoritas ras seperti peranakan Eropa, Arab, Tionghoa, India ataupun golongan lainnya, yang sudah menjadi warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain secara konstitusional mempunyai hak menjadi Presiden atau Wakil Presiden Republik Indonesia.
2. Pemaknaan kembali kewarganegaraan Indonesia. Penghapusan Penjelasan UUD 1945 dalam proses amandemen membuka ruang pemaknaan kembali Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 : *"Yang menjadi warga Negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara"*. Dalam Penjelasannya yang disebut orang-orang bangsa lain adalah misalnya orang peranakan Belanda, peranakan Tionghoa, dan peranakan Arab, yang berkedudukan di Indonesia, mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada Negara Republik Indonesia. Penjelasan tersebut terkesan tidak adil terhadap kelompok minoritas rasial lainnya, yang seakan diartikan bahwa peranakan dari bangsa lain tersebut bukanlah orang-orang bangsa Indonesia asli. Penghapusan seluruh Penjelasan UUD 1945 termasuk juga penjelasan Pasal 26 ayat (1) membuka perumusan kembali siapa yang disebut orang –orang bangsa Indonesia asli yaitu merujuk kepada sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 ayat (1) yaitu warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri. Penghapusan Penjelasan Pasal 26 ayat (1) juga membuka pengakuan kelompok minoritas rasial lainnya dalam pengertian yang lebih luas tidak hanya peranakan Eropa, Tionghoa dan Arab. Selanjutnya pengertian bangsa Indonesia asli kembali ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 2 UU No.12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yaitu *"Yang dimaksud dengan orang-orang bangsa Indonesia asli adalah orang Indonesia yang menjadi Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri".*
3. Perubahan politik asimilasi kepada politik integrasi.
   Amandemen Pasal 32 ayat (1) dan (2) merupakan salah satu perubahan paling mendasar tentang politik kebangsaan Indonesia yang multikultur. Pasal 32 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa *"Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia".* Pasal ini terkesan sangat asimilatif. Bahwa berbagai kebudayaan masyarakat atau adat yang sangat beragam akan dileburkan dalam satu kebudayaan nasional yang tunggal. Adanya Pasal tersebut dapat menjelaskan mengapa banyak bahasa dan budaya daerah yang hampir musnah. Sensus yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2010 mencatatkan Indonesia memiliki 1.340 suku bangsa yang memiliki budaya termasuk bahasa yang berbeda antara satu dengan yang lain. Namun penelitian yang dilakukan LIPI

menyebutkan di akhir abad 21 ini diperkirakan hanya 10 persen dari bahasa etnis yang masih bertahan. Selanjutnya pada amandemen UUD 45 Pasal 32 diubah menjadi : ayat (1) *Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dalam mengembangkan nilai-nilai budayanya dan ayat* (2) *Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.* Pasal 32 ayat (1) dan (2) merupakan upaya pengakuan negara atas identitas budaya berbagai kelompok masyarakat termasuk kelompok minoritas rasial sebagaimana yang juga dinyatakan dalam Pasal 28 huruf (i) ayat (3) UUD 1945. Amandemen/Perubahan pasal 32 ayat 1 dan 2 ini menjadi landasan mendasar penghapusan segala bentuk diskriminasi rasial di Indonesia yang disebabkan oleh politik asimilasi (penyeragaman). Perubahan ini juga sesuai dengan salah satu prinsip pengakuan dan perlindungan hak minoritas yaitu pemajuan dan perlindungan identitas kelompok minoritas dari politik asimilasi.

> *"Secara konstitusional, Bangsa Indonesia mengalami momentum perubahan atau amandemen/ Konstitusi UUD 1945. Perubahan paling signifikan yang perlu dicatat adalah terutama dalam perlindungan di bidang HAM. Adanya empat tahapan perubahan UUD 1945 sejak 19 Oktober 1999 hingga 10 Agustus 2002 menghasilkan beberapa perubahan mendasar tentang perlindungan Hak Asasi Manusia dan pengakuan atas hak-hak identitas kelompok minoritas rasial dan masyarakat hukum adat"*

Pada tahun 1999, Indonesia untuk pertama kalinya meratifikasi atau menjadi Negara Pihak dari Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial (ICERD, 1965) melalui UU No. 29 tahun 1999 dengan reservasi terhadap Pasal 22, yakni ketentuan penyelesaian melalui mekanisme *International Court of Justice*, pada 25 Mei 1999. Menindaklanjuti ratifikasi tersebut pada tahun 2008 Negara mengeluarkan UU No. 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Dikeluarkannya UU yang merupakan inisiatif masyarakat sipil tersebut merupakan penjabaran dan pelaksanaan dari ratifikasi ICERD (1965). UU No.40 tahun 2008 merupakan UU pertama nasional yang melakukan pemidanaan terhadap tindakan diskriminasi sebagaimana diamanatkan dalam berbagai perjanjian internasional, termasuk ICERD. Disadari bahwa diskriminasi dalam konteks sosial kultural dapat terjadi di negara-negara, bahkan dengan pelembagaan HAM yang amat maju sekalipun, namun keberadaan instrumen hukum yang melindungi setiap orang dari tindak diskriminasi menjadi prasyarat yang penting.

Kelompok Ras Tionghoa

Berkaitan dengan jaminan hak bagi kelompok ras Tionghoa, salah satu masalah paling krusial yang dihadapi di masa Orde Baru adalah keharusan bagi mereka untuk menunjukkan bukti kewarganegaraan Indonesianya. Banyaknya keluhan kemudian menyebabkan pada tahun 1996 Presiden mengeluarkan Keppres No. 56 tahun 1996 tentang Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia. Keppres ini ditujukan untuk memberikan penegasan mengenai status kewarganegaraan Republik Indonesia bagi istri atau anak yang belum berusia 18 tahun dari seseorang yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia dengan cara pewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan UU Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Selanjutnya pasca reformasi, di tengah tuntutan dan kecaman dunia internasional atas terjadinya kerusuhan bernuansa rasialisme Mei 1998, Presiden B.J. Habibie mengeluarkan Inpres No. 26 tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non-Pribumi. Inpres ini berisi instruksi kepada Para Menteri, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen;

juga Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan termasuk Bupati/ Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II untuk: (a) Menghentikan penggunaan istilah pribumi dan Non pribumi dalam semua perumusan dan penyelenggaraan kebijakan, perencanaan program, ataupun pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan; (b) Memberikan perlakuan dan layanan yang sama kepada seluruh WNI dalam penyelenggaraan layanan pemerintahan, kemasyarakatan maupun pembangunan, dan meniadakan pembedaan dalam segala bentuk, sifat serta tingkatan kepada WNI baik atas dasar suku, agama, ras maupun asal-usul dalam penyelenggaraan layanan tersebut, dan; (c) Meninjau kembali dan menyesuaikan seluruh peraturan perundang-undangan, kebijakan, program, dan kegiatan yang selama ini telah ditetapkan dan dilaksanakan, termasuk antara lain dalam pemberian layanan perizinan usaha, keuangan/perbankan, kependudukan, pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja dan penentuan gaji atau penghasilan dan hak-hak pekerja lainnya. Dalam rangka untuk mempercepat dan mempertegas pelaksanaan dari Keppres No. 56 tahun 1996 tentang Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia dan Inpres No. 26 tahun 1998 tentang Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Non-Pribumi, pada tahun 1999 Presiden B.J. Habibie kembali mengeluarkan Inpres No. 4 tahun 1999 tentang Melaksanakan Ketentuan Keppres No. 56 Tahun 1996 tentang Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia dan Inpres No. 26 tahun 1998.

“Setelah Pemilihan Umum dan pergantian kepemimpinan dari Presiden B.J. Habibie kepada Presiden Abdurrahman Wahid, pada 17 Januari 2000, Pemerintah mengeluarkan Keppres No. 6 tahun 2000 tentang Pencabutan Inpres No.14 tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina. Keppres yang baru ini menegaskan bahwa penyelenggaraan kegiatan agama, kepercayaan, dan adat istiadat, pada hakekatnya merupakan bagian tidak terpisahkan dari HAM. Pencabutan Inpres No.14 tahun 1967 berarti juga membuka kembali pengakuan dan ekspresi budaya Tionghoa misalnya perayaan tahun baru Imlek, Capgomeh, tarian Barongsai, menggunakan bahasa mandarin secara lisan dan tulisan bahkan menggunakan kembali nama Tionghoanya.“

Di tahun 2000, setelah Pemilihan Umum dan pergantian kepemimpinan dari Presiden B.J. Habibie kepada Presiden Abdurrahman Wahid, pada 17 Januari 2000, Pemerintah mengeluarkan Keppres No. 6 tahun 2000 tentang Pencabutan Inpres No.14 tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina. Keppres yang baru ini menegaskan bahwa penyelenggaraan kegiatan agama, kepercayaan, dan adat istiadat, pada hakekatnya merupakan bagian tidak terpisahkan dari HAM. Pencabutan Inpres No.14 tahun 1967 berarti juga membuka kembali pengakuan dan ekspresi budaya Tionghoa misalnya perayaan tahun baru Imlek, Capgomeh, tarian Barongsai, menggunakan bahasa mandarin secara lisan dan tulisan bahkan menggunakan kembali nama Tionghoanya. Pencabutan Inpres 14 tahun 1967 juga membuka kembali pengakuan negara terhadap agama Konghucu dengan didasarkan kepada Penjelasan Pasal 1 UU No.1/ PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama tentang Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan KhongHuCu (Confusius). Catatan atas Penjelasan Pasal 1 UU 1/PNPS/1965 bahwa ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia.

Dalam perkembangannya, pada tahun 2004 identitas keagamaan Konghucu kemudian dipulihkan. Hal ini berarti juga hak-hak komunitas pemeluk Konghucu terkait identitas kependudukan dan catatan sipil. Secara khusus PP No. 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan juga memberi kesempatan agar mata pelajaran agama Konghucu dapat diselenggarakan di jalur pendidikan formal. Pada 9 April 2002, Presiden Megawati Soekarno

Putri meresmikan hari tahun baru Imlek sebagai hari (libur) nasional melalui Keppres No. 19 tahun 2002.

> *"UU No.40 tahun 2008 merupakan UU pertama nasional yang melakukan pemidanaan terhadap tindakan diskriminasi sebagaimana diamanatkan dalam berbagai perjanjian internasional, termasuk ICERD. Disadari bahwa diskriminasi dalam konteks sosial kultural dapat terjadi di negara-negara, bahkan dengan pelembagaan HAM yang amat maju sekalipun, namun keberadaan instrumen hukum yang melindungi setiap orang dari tindak diskriminasi menjadi prasyarat yang penting."*

Banyak permasalahan diskriminasi terhadap identitas kewarganegaraan yang dialami oleh minoritas ras Tionghoa, terlebih akibat Pasal 26 UUD 1945 dan penjelasannya. Hal ini menimbulkan tuntutan perubahan konstitusional dan kebijakan-kebijakan di bawahnya. Pada tahun 2006, selanjutnya Negara mengeluarkan UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Peraturan yang baru ini secara prinsip meneruskan pemaknaan kembali tentang orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain dalam Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen dalam Penjelasan Pasal 2-nya. UU ini juga mengoreksi pengertian istilah "kewarganegaraan" dari UU lama yaitu UU 42 tahun 1968 yang didasarkan pada penjelasan Pasal 26 ayat (1) sebelum amandemen. Dengan lahirnya UU 12 tahun 2006, minoritas ras Tionghoa dan minoritas lainnya yang sebelumnya dikategorikan sebagai bangsa lain (bukan Indonesia asli), menjadi orang Indonesia asli apabila kewarganegaraan Indonesianya diperoleh sejak kelahiran dan belum pernah menerima kewarga-negaraan lain. Dengan prinsip tersebut, kebijakan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI) yang sebelumnya diwajibkan kepada minoritas Tionghoa dan sebagian minoritas India menjadi tidak berlaku secara hukum, terkecuali untuk mereka yang naturalisasi.

Sesungguhnya dampak dari dikeluarkannya UU 12 tahun 2006 cukup besar, karena UU ini juga mengakhiri permasalahan dualisme hukum kewarganegaraan WNI non-Papua yang menggunakan UU No. 62 tahun 1958 *(ius sanguinis)* dan WNI Papua yang menggunakan UU No. 3 tahun 1946 *(ius soli)*. Selain itu juga membuka prinsip kesetaraan bagi perempuan dalam keluarga yang sebelumnya didasarkan pada garis patrilineal (suami/laki-laki). Dengan demikian, anak-anak dari pasangan perkawinan campuran kewarganegaraan dapat diberikan hak kewarganegaraan ganda terbatas hingga usia 21 tahun. Mantan pelarian politik yang harus kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesianya di masa lalu juga dapat kembali menjadi warga negara Indonesia dengan prosedur yang sederhana, serta tenaga kerja Indonesia mendapatkan perlindungan maksimum dari kemungkinan menjadi stateless (tanpa kewarganegaraan).

Di tahun yang sama Negara juga mengeluarkan UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk). Di dalamnya terdapat perubahan hukum Kewarganegaraan yang juga berkonsekuensi terhadap perubahan hukum administrasi kependudukan dan catatan sipil. UU ini hadir karena banyaknya permasalahan diskriminasi dan tuntutan kebutuhan akan regulasi yang bersifat nasional dan tidak segregatif. Walaupun nantinya UU No. 23 tahun 2006 tersebut diperbarui dengan UU No. 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan (dan Catatan Sipil). UU Adminduk tersebut secara hukum mencabut ordonansi *(Indische Staatsregeling IS)* tentang administrasi kependudukan dan catatan sipil yang didasarkan atas penggolongan kebangsaan, ras, dan agama yaitu : Eropa *(Staatsblad 1849 No.25)*, Tionghoa dan Timur Asing *(Staatsblad 1917 No.130)*, Bumiputra /Non-Kristen *(Staatsblad 1920 No.751)*, dan Bumiputra Kristen *(Staatsblad 1933 No.75)*. Lebih lanjut, pengakuan atas hak identitas kelompok dan budaya Tionghoa kembali ditegaskan dengan pencabutan Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera No. SE-06/Pres.

Kab/6/1967 tentang Masalah Cina, yang di dalamnya mengganti istilah Tionghoa/Tiongkok dengan sebutan Cina melalui Keppres No. 12 tahun 2014 yang mengembalikan penyebutan kelompok minoritas Tionghoa. Terlepas dari kontroversi etimologi yang tepat, pemulihan istilah Tionghoa sesuai dengan prinsip pengakuan atas hak *self-identification* kelompok minoritas.

Masih terkait dengan jaminan hak bagi kelompok minoritas ras melalui peraturan perundang-undangan, Pelapor Khusus melihat bahwa banyaknya permasalahan diskriminasi kelompok minoritas ras dalam pelayanan administrasi kependudukan mendorong urgensi pembenahan pada instrumen hukum prosedural. Di samping itu juga perlu adanya transparansi dalam administrasi pelayanan publik. Lahirnya UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, serta UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang pada masa lalu sarat diwarnai permasalahan diskriminasi rasial membuat perubahan dan mendorong praktek-praktek transparansi dalam pelayanan dan administrasi publik. Instrumen-instrumen hukum ini juga berperan dalam praktek diskriminasi terhadap kelompok minoritas rasial. Bahkan UU baru tersebut tersurat dicantumkan prinsip non-diskriminasi. Sejak reformasi bahkan prinsip non-diskriminasi menjadi prinsip dan asas dalam setiap perumusan dan pembentukan perundang-undangan- sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kelompok Ras Papua

Momentum reformasi juga memberi peluang bagi timbulnya pemikiran dan kesadaran baru untuk menyelesaikan berbagai konflik di tanah Papua. Pada tahun 1999, MPR menetapkan perlunya pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004 Bab IV huruf (g) angka 2. Selanjutnya, dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, antara lain, dinyatakan pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus melalui penetapan suatu UU otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Hal ini merupakan langkah awal positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua. Pada l 21 November 2001, secara resmi Provinsi Papua memperoleh otonomi khusus berdasarkan UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. UU ini kemudian diperbarui dengan UU No. 35 tahun 2008 tentang Penetapan PERPU No. 1 tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi UU, yang di dalamnya memasukkan juga Provinsi Papua Barat.

Dalam substansinya, otonomi khusus Papua adalah antara lain (a) mengatur kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di yang dilakukan dengan kekhususan; (b) memberikan pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar; dan (c) mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri: partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan; pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada

masyarakat; (d) melakukan pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

> *"Dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, antara lain, dinyatakan pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus melalui penetapan suatu UU otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Hal ini merupakan langkah awal positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada Pemerintah, sekaligus langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua."*

Di tingkat wilayah sendiri, Provinsi Papua dan Papua Barat mempunyai kewenangan khusus sendiri dalam menentukan regulasi pelaksanaan otonomi khusus di daerahnya, antara lain: peran Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan lembaga representasi kultural orang asli Papua yang memiliki tugas dan wewenang tertentu untuk melindungi hak-hak Orang asli Papua. Untuk itu sebagai pemenuhan ketentuan Pasal 20 ayat 2 dan Pasal 23 ayat 2 UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, maka dibentuklah Perda Khusus (Perdasus) Provinsi Papua No. 4 tahun 2008 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua. Selain itu, ada pula Perdasus No. 23 tahun 2008 yang mengatur hak ulayat masyarakat hukum adat dan atau hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah. Hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35 /PUU-X/2012 tentang Uji Materi UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Pemerintah Daerah adalah otoritas Negara yang berwenang untuk menetapkan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum. Kewenangan ini merupakan bentuk pendelegasian fungsi Negara untuk menetapkan masyarakat hukum adat akibat kekosongan hukum di level UU).

17 KELOMPOK ETNIS TERBESAR DI INDONESIA*



* Catatan ini tidak mencantumkan kelompok etnis Dayak yang terdiri dari beragam sub-etnis dengan bahasa dan ciri fisik dan budaya yang berbeda-beda.

Data BPS tahun 2000

Pelaksanaan Program-program Pemerintah

Secara umum tidak ada program-program yang ditujukan khusus dalam perlindungan hak-hak minoritas rasial, meskipun jelas permasalahan diskriminasi kelompok minoritas rasial yang banyak bersumber kepada diskriminasi dalam administrasi sipil dan publik. Selain itu pelayanan publik yang tidak transparan menumbuhsuburkan praktik transaksional pelayanan publik kepada kelompok minoritas rasial, khususnya kelompok Tionghoa. Itulah sebabnya maka program-program Pemerintah diarahkan kepada reformasi prosedural bagi pelayanan dan administrasi publik yang transparan dan pembenahan aparatur birokrasi. Salah satu program yang tengah berjalan adalah Program KTP Elektronik dan Nomor Induk Kependudukan (NIK) tunggal. Program ini merupakan salah satu amanat dari UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang dilaksanakan oleh Ditjen Administrasi Kependudukan Kemendagri sebagai bagian dari pembangunan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK). Program ini merupakan salah satu upaya negara untuk memperbaiki pelayanan adminduk dan catatan sipil, yang tujuannya selain masalah efisiensi juga untuk menutup celah praktik-praktik transaksional dan diskriminasi yang dilakukan oleh aparatur negara yang memanfaatkan lemahnya posisi sosial politik kelompok minoritas rasial. Digitalisasi identitas kewarganegaraan dan kependudukan juga akan memberikan validitas pengelolaan dan perlindungan data kependudukan dan kewarganegaraan yang lebih baik.

Selanjutnya Pemerintah juga menghapus persyaratan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI) dalam berbagai pelayanan publik. Sekalipun belum ada suatu peraturan yang memayunginya, beberapa instansi pemerintah secara nasional dan berbagai daerah mulai melakukan pembaruan atas berbagai prosedur dan persyaratan pelayanan publiknya dengan menghapuskan kewajiban SBKRI seperti Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ataupun di Keimigrasian. Sebagai contoh, pada 15 Maret 2013, Dirjen Imigrasi mengeluarkan Surat Edaran No. IMI.733-GR.01.01 tahun 2013 tentang Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia. Surat Edaran ini pada intinya menegaskan bahwa *dalam pengajuan permohonan paspor biasa, pemohon boleh melampirkan bukti kewarganegaraan sebagai identitas diri jika pemohon tidak dapat melampirkan akta kelahiran, akta perkawinan/surat nikah atau ijasah, tetapi petugas/ pegawai imigrasi tidak boleh meminta bukti kewarganegaraan sebagai persyaratan tambahan jika pemohon telah melampirkan akta kelahiran, akta perkawinan/surat nikah, atau ijasah.* Beberapa kota seperti Surakarta ataupun Semarang bahkan mengeluarkan Instruksi Walikota untuk menghapuskan persyaratan SBKRI tersebut. Namun menjadi catatan, secara kasuistik beberapa instansi pemerintah baik nasional seperti Kantor Imigrasi maupun daerah bahkan swasta masih menerapkan kewajiban persyaratan SBKRI

Akibat dari proses perjanjian dwi kewarganegaraan RI dengan RRT, ribuan dari mereka yang menyatakan memilih kewarganegaraan RRT berhasil difasilitasi untuk dipulangkan ke RRT, namun mereka yang memiliki status keimigrasian *Exit Permit Only* (EPO) selanjutnya dan tidak mendapat fasilitasi untuk keluar dari Indonesia terus menetap di Indonesia dan kelompok tersebut kehilangan kewarganegaraannya. Mereka tidak diakui sebagai WNI, namun juga tidak diakui oleh RRT. Pasca UU No.12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Kementerian Hukum dan HAM bersama dengan Ditjen Kependudukan dan Catatan Sipil mengadakan program pemulihan status kewarganegaraan Indonesia dan pemutihan berbagai dokumen kependudukan dan catatan sipil. Dengan dukungan dari berbagai LSM nasional dan internasional seperti *Plan International* dan UNICEF, ribuan minoritas Tionghoa bersama dengan kelompok masyarakat lainnya berhasil mendapatkan kembali kewarganegaraan Indonesianya beserta dokumen kependudukan dan catatan sipilnya. Hal lainnya, pasca lahirnya UU No. 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, masih banyak kasus yang bernuansa ujaran kebencian terhadap kelompok minoritas rasial, belum ada tindakan hukum yang dilakukan oleh Polri. Itulah

sebabnya maka pada tahun 2015, Kapolri mengeluarkan Surat Edaran No. SE/06/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian *(Hate Speech)*. Sekalipun Surat Edaran ini menuai kontroversi, lahirnya Surat Edaran Kapolri tersebut dapat dikategorikan sebagai program upaya negara terkhusus Polri dalam perlindungan kelompok minoritas rasial dari tindak ujaran kebencian atau *hate speech*, terkecuali dari pengaturan atas penanganan konteks pencemaran nama baik atau kritik kepada pejabat publik.

Di tingkat daerah, lebih banyak program yang dilakukan Pemerintah untuk Kelompok Ras/Masyarakat Papua. Beberapa di antaranya adalah sebagai berikut:
Pemerintah Kabupaten Jayapura menyelenggarakan Program Pemberdayaan Kampung (PPK). Program ini dilaksanakan dengan bertumpu pada peran aktif masyarakat, sedangkan Pemerintah diharapkan berperan sebagai pendamping. PPK dilaksanakan dalam berbagai bentuk, salah satunya adalah PPK untuk komoditas kakao. Dengan PPK diharapkan produksi kakao akan meningkat sehingga dapat meningkatkan pendapatan petani dan sekaligus mempercepat pemerataan pendapatan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Kreuta (2010) pelaksanaan PPK di Kabupaten Jayapura cukup efektif meningkatkan pendapatan masyarakat yang ditunjukkan dengan adanya peningkatan kapasitas produksi kakao per rumah tangga, peningkatan luas tanam kakao per rumah tangga dan peningkatan rata-rata kontribusi kakao terhadap pendapatan rumah tangga.[38]

Selain itu Pemerintah juga melakukan pembangunan pasar terintegrasi di Sentani – Jayapura, Papua. Pembangunan ini dicanangkan Presiden Jokowi sebagai pasar percontohan pertama di Indonesia yang tidak saja membangun infrastruktur fisik bangunan pasarnya, melainkan juga turut memberdayakan masyarakat asli Papua yang mendiami kampung-kampung di sekitar wilayah pasar. Diketahui bahwa di sekitar wilayah Pasar Pharaa Sentani tersebut, secara administratif terdapat 34 kampung asli yang dihuni oleh warga masyarakat asli Papua. Setiap kampung dipimpin oleh seorang ondofolo atau ondoafi. Ondofolo/ondoafi adalah kepala adat yang membawahi 5 kepala suku. Sedangkan tiap-tiap kepala suku membawahi 5 mata keluarga (fam). Jadi bisa dikatakan bahwa ondofolo ini merupakan *landlord*, atau 'raja' dari suatu wilayah tertentu di tanah Papua. Pemberdayaan masyarakat ini memiliki konsep *one village one product,* sehingga tiap kampung akan memiliki satu keunggulan hasil produk alamnya dan dengan begitu tidak akan membuat pasar menjadi kebanjiran satu produk pertanian saja.

Pada tahun 2006-2008 diprakarsai oleh ILO dibangun Program percontohan Pemberdayaan Masyarakat Adat Papua (PIPE). Proyek ini bekerja sama dengan masyarakat mitra di empat kabupaten yang dipilih pemerintah daerah sebagai lokasi percontohan, yaitu: Kabupaten Muara Tami, Kabupaten Kemtuk Gresi, Kabupaten Tanah Rubuh, dan Kabupaten). Program ini untuk membantu pembangunan provinsi Papua/Papua Barat, yang dimaksudkan untuk memperkuat kemandirian ekonomi masyarakat adat Papua serta mempromosikan hak-hak mereka. Program ini menyediakan layanan bantuan yang bersifat fasilitatif melalui kegiatan pengembangan keterampilan yang dapat membantu masyarakat adat dalam memikul tanggung jawab dan kepemimpinan yang lebih besar dalam proses pembangunan mereka sendiri serta dalam konteks dan kerangka Otsus. Program PIPE ini mencerminkan prioritas pembangunan pemerintah pusat, yang menekankan pada penciptaan lapangan pekerjaan sebagai upaya penting dalam mengurangi kemiskinan dan mendorong pembangunan lokal. Didanai pemerintah Jepang melalui *UN Trust Fund for Human Security*, proyek ini berupaya meningkatkan kapasitas masyarakat adat Papua untuk mengurangi kemiskinan di desa mereka serta mempromosikan kesetaraan jender dan

38 Muhammad Nurjihadi, "Membangun Papua dengan Pemberdayaan : Analisis terhadap pelaksanaan PPK di Kabupaten Jayapura: ditinjau dari tesis Bartazar Kreuta", jihadnp34.blogspot, http://jihadnp34.blogspot.com/2012/06/membangun-papua-dengan-pemberdayaan.html

memperkuat mekanisme pembangunan dan perdamaian tradisional, bekerja sama dengan lembaga-lembaga pemerintah terkait serta penyedia layanan lainnya.[39]

Penikmatan Hak dan Pelanggaran HAM yang terjadi

Sejauhmana jaminan hak dapat benar-benar dinikmati pada dasarnya dapat ditelusuri dari bagaimana kondisi kehidupan sehari-hari para penyandang hak. Selain itu, praktik-praktik pelanggaran HAM yang terjadi juga dapat menjadi indikator bahwa hak mereka belum sepenuhnya dipenuhi. Beberapa analisis terkait kondisi kehidupan kelompok minoritas ras berikut ini dapat menjadi bahan pijakan.

Pertama, berkaitan dengan Pengakuan Eksistensi dan Identitas. Hampir semua kelompok minoritas rasial di Indonesia merupakan komunitas yang keberadaannya secara sosiologis sangat lama di Indonesia. Bahkan beberapa komunitas minoritas tersebut sudah berdiam di Indonesia (dahulu masih Nusantara/Hindia Belanda) sebelum kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Perwakilan kelompok minoritas Tionghoa, Arab dan Eropa bahkan ikut dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), suatu badan yang mempersiapkan kemerdekaan dan UUD 1945. Begitupun dengan kelompok minoritas Papua. Munculnya Keppres No. 7 tahun 1971 tentang pemberlakuan UU No. 3 tahun 1946 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (yang berasas ius soli) kepada penduduk di Papua Barat menunjukan adanya pengakuan serupa kepada minoritas Papua. Namun pengakuan keberadaan tersebut tidak serta merta berarti adanya pengakuan atas identitas (legal) dari kelompok minoritas rasial tersebut Berbagai perubahan peraturan perundangan dan kebijakan khususnya dalam mendefinisikan kembali makna bangsa Indonesia asli dalam Pasal 26 ayat 1 dan Penjelasan Pasal 2 UU No.12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI serta UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, membuka dan memulihkan kembali pengakuan atas keberadaan dan identitas terhadap kelompok-kelompok minoritas rasial seperti kelompok Tionghoa ataupun India, Arab, Eropa dan lainnya, juga Papua sebagai bagian dari bangsa Indonesia asli. Pengakuan keberadaan dan identitas merupakan kenikmatan yang teramat penting terutama mereka yang pada masa lalu mengalami pelbagai perlakuan diskriminatif karena belum mendapatkan pengakuan yang layak dari negara. Bagi kelompok Tionghoa, misalnya, pengakuan dalam identitas kebangsaan Indonesia, juga berdampak kepada pemenuhan dan penikmatan hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Kedua, Promosi dan Perlindungan Minoritas. Kelompok minoritas Tionghoa dengan kompleksitas permasalahan dwi kewarganegaraan pada tahun 1955 dan dikait-kaitkan dengan ideologi Komunisme dalam peristiwa 1965, merupakan sasaran utama kebijakan asimilasi. Selain permasalahan status kewarganegaraan Indonesia mereka dikontrol dengan SBKRI. Selain itu, karena diidentifikasi sebagai kelompok yang berafiliasi kepada RRT, maka segala kebudayaan, agama dan bahasa wajib diasimilasi dengan kebudayaan, agama dan bahasa nasional. Sehingga pada saat itu muncul berbagai kebijakan antara lain soal ganti nama, pelarangan ekspresi kebudayaan Tionghoa di tempat publik, pelarangan agama Konghucu dan bahasa mandarin, bahkan dalam Badan Intelijen Negara (BIN) dibentuk unit khusus yang disebut Badan Koordinasi Masalah Cina (BKMC). Pada masa itu, sudah bukan menjadi rahasia, muncul ketakutan yang dialami oleh masyarakat Tionghoa untuk mengidentifikasikan dirinya sebagai seorang Tionghoa (dh Cina). Sehingga dalam masyarakat Tionghoa muncul istilah "Kirno" (Mungkir Cino, yang artinya menyangkal sebagai Cina/Tionghoa) dan banyak di antara mereka yang berusaha menghitamkan kulitnya. Setelah 32 tahun, minoritas Tionghoa, selain mendapatkan pengakuan

[39] Warta ILO Jakarta, Ed. Khusus : Program PIPE (Papua Indigenous People Empowerment Programme), Januari 2009

dan perlindungan atas keberadaan dan identitas kebangsaan atau etnis, budaya, agama, dan bahasanya; juga kembali mendapatkan hak untuk mengekspresikan budaya mereka sendiri. Tahun baru Imlek bahkan ditetapkan sebagai hari libur nasional (sebagai hari besar keagamaan Khonghucu). Berbagai media massa berbahasa Mandarin bermunculan seperti Metro Xinwen, Harian Indonesia dan berbagai puluhan media cetak di daerah maupun nasional. Khonghucu diakui sebagai salah satu agama dari 6 (enam) agama yang diakui negara, dan penganutnya kembali dapat menggunakan identitas Khonghucu dalam KTP ataupun pelayanan catatan sipil. Kelompok Tionghoa juga kembali dapat membangun dan mengembangkan lembaga pendidikan dengan budaya dan identitas ketionghoaannya seperti sekolah Pa Hoa, Pha Tsung, dan lainnya yang pada pasca tahun 1965 berbagai sekolah tersebut ditutup dan assetnya diambil alih oleh negara.

Khusus terkait dengan Kelompok Minoritas Papua, Pemenuhan hak politik mereka diupayakan dengan sistem pemilihan umum yang berbeda dengan wilayah lainnya dengan memperhatikan kekhususan budaya dan kondisi geografis di tanah Papua. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang sengketa hasil Pemilihan Presiden 2014 yang memutuskan bahwa sistem "Noken" dan "Ikat" dibenarkan sebagai digunakan sebagai pengganti kotak suara, setelah sebelumnya Putusan MK Nomor 47-48/PHPU A-VI/2009 tentang Mekanisme Penggunaan Sistem Noken di Papua pada tanggal 9 Juni 2009 digunakan pada pemungutan suara Pilkada Kabupaten Yahokimo. Putusan MK tersebut dapatlah dipandang sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan atas budaya dan kekhususan sistem tradisional masyarakat Papua.

Ketiga, Kesetaraan dan Non-Diskriminasi. Untuk konteks Tionghoa, pasca munculnya pengakuan negara atas keberadaan dan identitas berbagai kelompok minoritas rasial sebagai bagian dari apa yang disebut bangsa Indonesia asli, berdampak pada penghapusan berbagai peraturan perundangan yang diskriminatif seperti kebijakan SBKRI untuk kelompok Tionghoa, pembatasan (kuota) untuk masuk ke lembaga pendidikan negeri, pembatasan menjadi pegawai negeri sipil, Tentara Nasional Indonesia (TNI) ataupun Kepolisian Republik Indonesia (Polri) ataupun partai politik. Hal ini membuka ruang akses dari kelompok Tionghoa pada berbagai bidang yang sebelumnya hanya terbatas pada bidang ekonomi termasuk dalam representasi partisipasi politik. Sayangnya upaya penghapusan diskriminasi masih dilakukan secara parsial, sehingga berbagai kelompok minoritas etnis-agama seperti kelompok Sikh, Yahudi, Tao dan lainnya, belum mendapatkan hak-haknya sebagaimana kelompok minoritas Tionghoa.

Keempat, Partisipasi Efektif dan Bermakna. Berbagai individu maupun kelompok Tionghoa mulai berpartisipasi secara aktif dalam berbagai aktivitas dan program budaya, agama, sosial, politik dan kehidupan masyarakat, termasuk bidang ekonomi yang secara awal banyak digeluti oleh kelompok masyarakat Tionghoa. Berbagai organisasi kemasyarakatan baik sebagai organisasi yang sifatnya eksklusif maupun inklusif dalam berbagai bidang didirikan oleh individu atau komunitas Tionghoa pasca 1998. Beberapa contohnya adalah Paguyuban Sosial Marga Tionghoa Indonesia (PSMTI), Perhimpunan Indonesia Tionghoa (INTI) dan berbagai Perhimpunan Marga. Bahkan pada tahun 1998, beberapa individu dari kelompok Tionghoa sempat membentuk Partai Tionghoa (PARTI), kemudian Partai Bhinneka Tunggal Ika yang sempat ikut dalam Pemilihan Umum pada tahun 1999 dan 2004. Secara umum, organisasi-organisasi tersebut memiliki misi advokasi untuk menyelesaikan berbagai permasalahan diskriminasi dan identitas kebangsaan kelompok Tionghoa. Sehingga dalam berbagai proses legislasi dan pembaruan kebijakan, kelompok-kelompok Tionghoa bersama berbagai kelompok lain dilibatkan secara aktif baik di tingkat daerah maupun nasional. Sejumlah individu anggota kelompok Tionghoa pun mulai tertarik dan bergabung dalam Lembaga Pemerintah dan menjadi Pejabat Publik atau ikut dalam Pemilihan Umum.

Jaminan hak-hak kelompok minoritas tidak dapat sepenuhnya dicapai jika tidak ada penikmatan hak secara penuh dan masih banyaknya pelanggaran HAM yang tidak dapat ditangani oleh Negara. Beberapa pengalaman di dalam konteks Indonesia untuk kelompok Tionghoa dan Papua menunjukkan bahwa jaminan tersebut belum sepenuhnya ada. Beberapa di bawah ini dalam menjadi bahan analisis untuk memperbaiki kebijakan dan praktik di Negara dan aparaturnya.

> *"Komite ICERD merekomendasikan agar Pemerintah RI memperkuat upaya untuk menjamin pelaksanaan praktis dari penghapusan SBKRI di semua wilayah, dan secara efektif melarang penggunaannya oleh lembaga-lembaga publik serta badan swasta seperti bank. Pemerintah juga harus mengadopsi program-program untuk meningkatkan kesadaran tentang larangan SBKRI dan membantu individu yang telah dibutuhkan untuk menghasilkan SBKRI dalam memperoleh ganti rugi."*

Pertama, meskipun sudah banyak kemajuan dan reformasi di bidang regulasi dan kebijakan, belum cukup perlindungan yang dapat dinikmati oleh kelompok Tionghoa. Dalam realitas politik nasional dan daerah, kelompok Tionghoa masih dianggap sebagai anasir asing yang dalam berbagai ungkapan disebut Aseng (bukan Pribumi). Ungkapan-ungkapan tersebut dalam berbagai kasus di media sosial sudah berupa ungkapan kebencian bahkan provokasi untuk melakukan kekerasan terhadap kelompok Tionghoa. Bahkan sekalipun sudah terdapat instrumen hukum yang berisi sanksi pidana atas ungkapan kebencian tersebut, belum ada upaya yang maksimal dari negara untuk mencegah ataupun melakukan tindakan hukum atas segala tindak rasialisme tersebut. Selain itu, dalam penerimaan Tamtama, Bintara di TNI masih mempersyaratkan SBKRI yang diidentifikasi sebagai WNI keturunan WNA. Dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan dan catatan sipil di beberapa daerah juga masih mempersyaratkan SBKRI kepada kelompok Tionghoa termasuk pihak-pihak swasta.

Sebagai contoh sebagaimana telah dilaporkan, pada 16 Mei 2014, seorang warga negara Indonesia etnis Tionghoa, Vincent, yang mengurus perpanjangan paspornya yang habis masa berlakunya ke Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta, diminta persyaratan SBKRInya atau SBKRI ayahnya, padahal Vincent sudah melampirkan KTP, Akta Kelahiran dan Kartu Keluarganya[40]. kasus yang sama juga dialami Sunlie Thomas Alexander, yang pada 29 Desember 2015, yang diminta untuk menunjukkan SBKRInya pada saat akan mengurus paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Yogyakarta. Padahal Sunlie sudah menunjukkan akta kelahirannya yang tertera sebagai Warga Negara Indonesia. Menurut Kepala Kantor Imigrasi Kelas I Yogyakarta, Agus Soni Murdianto, Sunlie diminta SBKRI-nya karena nama Sunlie bukanlah nama asli Yogyakarta atau Indonesia. Contoh-contoh tersebut menunjukkan bahwa reformasi kebijakan terkait jaminan hak bagi minoritas Tionghoa masih belum diterapkan secara permanen dan merata di seluruh Instansi Negara. Itulah sebabnya dalam paragraf 20 *Concluding Observation CERD/C/IND/CO/3* berkenaan dengan pelaksanaan ICERD di Indonesia Komite merekomendasikan agar Pemerintah RI memperkuat upaya untuk menjamin pelaksanaan praktis dari penghapusan SBKRI di semua wilayah, dan secara efektif melarang penggunaannya oleh lembaga-lembaga publik serta badan swasta seperti bank. Pemerintah juga harus mengadopsi program-program untuk meningkatkan kesadaran tentang larangan SBKRI dan membantu individu yang telah dibutuhkan untuk menghasilkan SBKRI dalam memperoleh ganti rugi. Sayangnya, sampai hari ini kebijakan pelarangan tidak pernah dilakukan. Surutnya penerapan SBKRI justru terjadi karena tekanan politik sehingga permasalahan SBKRI tidak terselesaikan secara mendasar. Dikuatirkan tanpa penyelesaian yang mendasar melalui kebijakan pelarangan SBKRI, kebijakan diskriminatif tersebut akan berulang di masa yang akan datang.

---

40 _____, https://www.lapor.go.id/pengaduan/1218928/perlukah-sbkri-dalam-pengurusan-paspor?.html

Masih berkaitan dengan kelompok Tionghoa, ketidakmampuan ataupun keengganan aparat keamanan untuk melakukan pencegahan dan penegakan hukum atas berbagai ungkapan kebencian bahkan kekerasan yang bernuansa kebencian rasial seperti dalam penyelesaian hukum peristiwa kerusuhan rasial Mei 1998. Berbagai temuan, baik itu berasal dari investigasi NGO, jurnalisme atau reportase media massa, hingga temuan investigasi independen yang dibentuk negara menggambarkan bagaimana diujung periode Orde Baru (sesaat sebelum Soeharto mengundurkan diri), 13-15 Mei 1998 terjadi sebuah kerusuhan massal di berbagai kota besar di Indonesia; Jakarta, Medan, Surabaya, Palembang, Solo, dan Lampung. Di tengah-tengah kerusuhan massal tersebut terjadi tindak kekerasan terhadap etnis Tionghoa di Indonesia yang terjadi secara sengaja, terencana, terdapat pola, sistematis, dan diduga merupakan hasil pertarungan politik dari elit untuk memperebutkan kekuasaan. Namun hingga hari ini temuan TGPF yang kemudian dikuatkan dengan penyelidikan Komnas HAM tersebut tidak juga ditindaklanjuti oleh negara.[41]

Terkait dengan kesetaraan dan non-diskriminasi, untuk konteks Papua, status otonomi khusus dan kebijakan afirmatif yang diberikan kepada Papua juga masih terhenti pada tingkat kekuasaan pemerintahan dan kewilayahan. Kebijakan tersebut masih jauh dari tujuan ideal untuk memberdayakan orang-orang asli Papua sebagai kelompok minoritas ataupun masyarakat (hukum) adat. Masih kerap terjadi diskriminasi terhadap orang-orang asli Papua. Misalnya, dalam bidang ekonomi, Pemerintah memberi peluang yang sangat kecil bagi orang asli Papua untuk mengembangkan ekonominya. Perbankan juga sangat sedikit memberikan kredit bagi orang Papua untuk meningkatkan ekonominya. Di pasar-pasar orang asli Papua berjualan di trotoar jalan, mereka tidak menikmati fasilitas perumahan pasar yang dikuasai oleh non-Papua. Situasi tersebut menjadikan masyarakat Papua termarjinalkan dan membuat masyarakat Papua sangat rentan mendapat perlakuan yang diskriminatif.

“Pemerintah memberi peluang yang sangat kecil bagi orang asli Papua untuk mengembangkan ekonominya. Perbankan juga sangat sedikit memberikan kredit bagi orang Papua untuk meningkatkan ekonominya. Di pasar-pasar orang asli Papua berjualan di trotoar jalan, mereka tidak menikmati fasilitas perumahan pasar yang dikuasai oleh non-Papua. Situasi tersebut menjadikan masyarakat Papua termarjinalkan dan membuat masyarakat Papua sangat rentan mendapat perlakuan yang diskriminatif.”

Masyarakat Papua juga kerap mendapat prasangka atau stereotype sebagai masyarakat yang kurang terpelajar, berpenampilan kurang menarik, bagian dari pemberontak, Separatis dan malas. Akibatnya sangat menyulitkan mereka untuk mendapatkan perkerjaan di bidang-bidang tertentu. Bahkan kerapkali mengalami kekerasan negara dan kriminalisasi. Banyak supermarket di Papua yang tidak mempekerjakan orang Papua. Contoh lain adalah di perusahaan swasta seperti Freeport dan British Petroleum. Di Freeport misalnya karyawan asli Papua tidak pernah dipromosikan untuk menduduki tempat-tempat strategis walaupun mereka juga memiliki kemampuan dan kualifikasi yang tidak jauh berbeda dengan yang lain. Akibat dari tindakan diskriminasi ini, karyawan Papua membentuk wadah penampung aspirasi dengan nama “Tongoi Papua.” Mereka kemudian melakukan demo besar-besaran menuntut pemberdayaan karyawan Papua dan peningkatan upah kerja. Di perusahaan British Petroleum, masyarakat setempat lebih banyak dipekerjakan sebagai tenaga keamanan perusahaan.

41 Koalisi NGO Indonesia, “Laporan Alternatif Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD) di Indonesia”, 2007

Persoalan akses terhadap pekerjaan dan persaingan dengan warga pendatang yang memiliki kapasitas pendidikan lebih memadai menjadi persoalan yang serius dihadapi oleh Masyarakat Papua. Sebagai contoh, Marius Moiwend, warga Desa Sanggase, dan beberapa rekannya ditolak menjadi pegawai oleh PT Medcopapua Industri Lestari karena tidak memiliki ijazah SMP.[42]

Ini menjadi indikasi awal masuknya sekitar 6,4 juta pekerja Non-Papua ke Merauke dengan populasi masyarakat adat yang hanya 174.710 orang. Dengan kesempatan yang terbatas, migrasi tersebut akan menjadi ancaman serius terhadap kemampuan bertahan hidup bagi masyarakat Papua. Kesenjangan akses dan ekonomi bahkan dapat menjadi benih konflik sosial di masa depan. Pembangunan yang kian mengancam itu kian terasa ketika diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 16 Tahun 2015 yang berisikan upaya mengeksploitasi sumber daya alam Papua untuk pembangunan.

> *"Komite mengingatkan bahwa tanah, air dan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara harus dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat di bawah hukum Indonesia. Oleh karenanya Pemerintah harus meninjau UU, khususnya UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan. Komite juga merekomendasikan agar Pemerintah RI memberikan informasi tentang pelaksanaan UU Otonomi Khusus Papua No. 21 Tahun 2001, serta tindakan yang dilakukan untuk memastikan penikmatan hak bagi orang Papua tanpa adanya diskriminasi."*

Khusus berkaitan dengan Mega proyek MIFEE di Papua, sebagaimana dilaporkan pada tahun 2011 ke Komite CERD dipandang telah mengganggu dan mengasingkan tanah masyarakat adat dengan perkebunan sawit, pembalakan yang mengakibatkan masuknya gelombang besar pekerja non-Papua, dan selanjutnya mempengaruhi masa depan, mengurangi pilihan mata pencaharian, dan menghancurkan ekonomi tradisional masyarakat adat di Papua. Dalam komunikasi tersebut, CERD mengingatkan kembali kepada Pemerintah RI agar konsisten melaksanakan Concluding Observation CERD/C/IND/CO/3 berkenaan dengan pelaksanaan ICERD di Indonesia tanggal 15 Agustus 2007 terutama pada Paragraf 17, 18, dan 22. Komite mengingatkan bahwa tanah, air dan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara harus dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat di bawah hukum Indonesia. Oleh karenanya Pemerintah harus meninjau UU, khususnya UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan. Komite juga merekomendasikan agar Pemerintah RI memberikan informasi tentang pelaksanaan UU Otonomi Khusus Papua No. 21 Tahun 2001, serta tindakan yang dilakukan untuk memastikan penikmatan hak bagi orang Papua tanpa adanya diskriminasi.

Status otonomi khusus serta kebijakan affirmatif yang didapatkan oleh Provinsi Papua dan Papua Barat tidak secara serta merta juga dinikmati oleh mereka yang disebut orang-orang asli Papua. Dalam realitas politiknya, otonomi khusus Papua hanya menjangkau kekuasaan pemerintahan dan aspek kewilayahan Papua dan Papua Barat semata. Sebagaimana yang direkomendasikan dalam *Concluding Observation* CERD/C/IND/CO/3 berkenaan dengan pelaksanaan ICERD di Indonesia tanggal 15 Agustus 2007 Paragraf 17, bahwa negara Republik Indonesia seharusnya memberikan jaminan penghargaan atas hak masyarakat adat untuk memiliki, mengendalikan, dan menggunakan tanah komunalnya. Negara seharusnya juga memastikan terjadinya konsultasi yang bermakna dari masyarakat adat tersebut, untuk mendapatkan perhatian dan partisipasi dari masyarakat tersebut atas rencana dan proyek yang akan dilaksanakan. Keterlibatan dan partisipasi masyarakat sipil Papua sangat penting dalam penyelesaian berbagai masalah di Papua khususnya dalam kerangka Otonomi Khusus.

42 _____, "MIFEE : Berkah atau Kutukan", Kompas, 6 Agustus 2010

MINORITAS ETNIS

Pengertian dan Cakupan Hak Kelompok Minoritas Etnis

Berdasarkan UU No. 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis telah dijelaskan definisi etnis sebagai penggolongan manusia berdasarkan kepercayaan, nilai, kebiasaan, adat istiadat, norma Bahasa, sejarah, geografis, dan hubungan kekerabatan. Secara etimologis istilah etnis berasal dari bahasa Yunani, *"ethnos"* yang maknanya sama dengan *nation* (dalam bahasa Inggris). Menurut *Oxford Dictionary*, istilah etnis dipahami sebagai subkelompok dari suatu penduduk yang secara nasional berbeda. Perbedaan ini mengacu pada perbedaan-perbedaan budaya, asal usul/kekerabatan, dan atau identifikasi yang non-Barat dan arkaik (dibedakan dengan agama-agama monoteistik). Definisi ini sendiri memiliki cakupan yang luas, oleh karena itu, upaya sistematik dan ilmiah untuk membangun pengertian yang tunggal *(precise term)* tentang apakah etnis itu dan bagaimana membedakan satu etnis dengan etnis yang lain merupakan persoalan yang sampai saat ini belum selesai. Namun demikian, Hylland Eriksen membantu menjelaskan aspek etnisitas dari sudut pandang agen-egennya. Dia menggambarkan etnisitas sebagai suatu aspek keterhubungan sosial diantara agen-agen yang mempertimbangkan dirinya berbeda secara budaya dari anggota atau kelompok lain, dan mereka cenderung melakukan interaksi secara minimal dengan kelompok lain[43]. Kata kuncinya adalah pandangan dari sudut pandang subyektif agen-egennya, dan perbedaan itu dilihat dari kacamata budaya.

> *"Perpecahan sebagaimana terjadi di bekas negara Yugoslavia dapat terjadi dimana pun selama perbedaan-perbedaan itu menjadi bagian dari nilai-nilai yang tertanam dalam suatu masyarakat yang beragam. Masyarakat yang beragam adalah fakta sosial yang tidak dapat dihindari, sementara nilai-nilai yang tertanam tentang bagaimana melihat fakta keragaman ini adalah masalah lain yang menentukan bagaimana keragaman itu menjadi berkah sekaligus musibah."*

Agen-agen yang terhubung satu sama lain dan mempertimbangkan diri mereka berbeda dengan pihak lain, dalam konteks identitas kelompok-kelompok etnis nampaknya semakin krusial dan menjadi masalah yang rumit terutama dalam masa-masa konflik. Sebagai contoh, kegagalan Yugoslavia sebagai negara bangsa yang berakhir dengan perpecahan dalam konflik Balkan memperlihatkan bagaimana etnisitas menjadi persoalan di tengah kegalauan mengidentifikasi siapa "kita dan mereka". Sebelum terjadi konflik, apa yang kini disebut etnis Serbia, Kroasia, Macedonia, Slovenia, Montenegro dan Muslim Bosnia pada mulanya tidak memiliki batas-batas

43 Hylladn Eriksen supra note 365, pp, 11-12, dalam Nystur, Gro, "Achieving Peace or Protecting Human Rights? Conflicts Between Norms Regarding Ethnic Discrimination in The Dayton Peace Agreement" (The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library Volume 23). Hlm, 123.

yang jelas, bahkan perbedaan diantara enam etnis ini cenderung kabur. Keenam kelompok etnis ini bahkan tidak memiliki bahasa dan tradisi spesifik yang berbeda. Oleh karena itu, ketika meletus konflik, tidak sedikit warganegara Yugoslavia kesulitan mengidentifikasi diri mereka sebagai bagian dari etnis yang mana. Sumber lain mengatakan salah satu pemicu yang mulai membelah warga Yugoslavia adalah perbedaan agama. Ini tercermin dari semakin menguatnya sentimen untuk mengusir warga Yugoslavia dari etnis Bosnia yang berafiliasi dengan Islam.

Perpecahan sebagaimana terjadi di bekas negara Yugoslavia dapat terjadi dimana pun selama perbedaan-perbedaan itu menjadi bagian dari nilai-nilai yang tertanam dalam suatu masyarakat yang beragam. Masyarakat yang beragam adalah fakta sosial yang tidak dapat dihindari, sementara nilai-nilai yang tertanam tentang bagaimana melihat fakta keragaman ini adalah masalah lain yang menentukan bagaimana keragaman itu menjadi berkah sekaligus musibah. Jadi, pertanyaan yang patut dikemukakan disini adalah siapa yang berwenang melakukan penggolongan dan kenapa menjadi penting pengolongan seperti ini?

Di Indonesia, selama puluhan tahun kita dikenal sebagai Negara-bangsa yang beragam suku-sukunya. Fanny Henry Tondo peneliti LIPI, menyatakan dari segi kekayaan bahasa daerah Indonesia menempati urutan kedua sebagai negara dengan pemilik bahasa daerah terbanyak, yakni berjumlah 749 bahasa. Posisi Indonesia berada di bawah Papua Nugini yang memiliki sekitar 800 bahasa daerah[44]. Jika dihubungkan dengan penggolongan etnis, aspek bahasa sebenarnya menjadi elemen penting yang membedakan satu etnis dengan etnis lain. Maka keragaman etnis yang didasarkan dari perbedaan-perbedaan bahasa merupakan fakta tingginya tingkat keragaman di tengah masyarakat Indonesia.

Lebih-lebih jika catatan diatas diuraikan kembali berdasarkan dinamika masing-masing etnis. Misalnya, dalam konteks di Indonesia, apa yang sering kita sebut sebagai etnis Jawa mencakup suatu tradisi, sistem norma, bahasa dan kebiasaan yang berkembang di sekitar masyarakat Jawa Tengah hingga Jawa Timur. Namun demikian, di kalangan masyarakat Jawa sendiri, mereka menggolongkan perbedaan nilai, tradisi dan terutama bahasa antara Jawa Tengah dan Jawa Timur. Di Jawa Tengah sendiri, masyarakat di sekitar Banyumas, Purwokerto, dan seterusnya mengidentifikasi budaya mereka secara berbeda dengan tradisi dan budaya di Jogjakarta, Suarakarta dan sekitarnya yang bercorak Mataraman. Di Aceh yang saat ini menjadi provinsi dengan otonomi khusus, adanya identitas Nanggroe Aceh Darussalam sebagai buah dari perjuangan politik etnisitas Aceh saat ini justru dipertanyakan oleh sebagian masyarakat Aceh Tengah. Pengidentifikasian provinsi Aceh dengan otonomi khusus karena perbedaan etnisitas ini digugat oleh sebagian besar masyarakat di Aceh Tengah karena mereka tidak merasa menjadi bagian dari etnis Aceh secara keseluruhan. Orang-orang Aceh Tengah, Takengon dan sekitarnya cenderung mengidentifikasi diri mereka pada etnis Gayo. Pembedaan etnisitas yang lebih spesifik di Indonesia dapat dilihat dalam definisi mengenai masyarakat adat. Kelompok-kelompok masyarakat ini, yang dalam pengertian pembeda dengan masyarakat Indonesia multi-etnis, merujuk pada klan atau sub-klan dalam pemahaman unit sosial suatu etnis tertentu, seperti nagari, negeri, mukim, dayak punan, suku anak dalam dan lain-lain, yang tidak menunjuk pada etnis tertentu sebagai pengelompokkannya, seperti Minangkabau, Aceh, Dayak, Melayu dan lain-lain.

Pertautannya dengan konsep Masyarakat Adat dapat ditelusuri awalnya dari istilah 'Pribumi' dengan pembedanya sebagai 'Eropa.' Pengertian yang sangat politis ini kemudian dikembangkan oleh sarjana-sarjana Eropa (khususnya Belanda) di masa Kolonial Belanda untuk merujuk pada kelompok-kelompok masyarakat asli sebagai 'unit sosial yang relatif otonom dan terorganisir dari masyarakat pribumi' yang disebut dengan istilah *rechtsgemeenschappen*

44 Kompas/26 Maret/2015

atau adat *rechtsgemeenschappen* dengan dua faktor utama keberlanjutan masyarakatnya, yaitu adanya representasi otoritas lokal yang khusus (kepemimpinan adat), dan adanya harta kekayaan komunal, terutama tanah dan wilayah adat. Istilah ini kemudian disebut dengan 'masyarakat hukum adat' dalam kerangka hukum Nasional. Istilah masyarakat adat atau masyarakat hukum adat kemudian berkembang sebagai *'Indigenous peoples'* dalam pengertian hukum internasional, yaitu sekelompok masyarakat yang terikat dengan sejarah sebelum era kolonialisasi *(colonial continuity)*, dengan budaya, sosial, ekonomi dan politik sebagai sesuatu kekhasan *(distinctiveness)* dari yang 'mainstream.' Kelompok ini adalah kelompok *'non-dominance'* yang mempunyai kecenderungan menjaga wilayah adat, institusi sosial-budaya, bahasa ibu dan kepercayaan lokal secara terus menerus.[45]

Jaminan hak melalui peraturan perundangan-undangan

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, jaminan hak kelompok minoritas etnis yang dinyatakan dalam pasal 27 Kovenan Hak Sipil dan Politik juga mengacu pada Pasal 1 *International Convention on The Elimination of All forms of racial discrimination* (ICERD), yang mendefinisikan diskriminasi sebagai *"bentuk-bentuk pembedaan, pengucilan, pembatasan yang didasarkan pada preferensi ras, warna kulit, asal-usul bangsa atau etnis yang mempunyai tujuan atau berdampak pada penghapusan atau penghancuran pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan diatas pijakan yang sama atas hak asasi manusia atau kebebasan fundamental dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan yang lain".*

> *"Konsep pemerintahan yang memberikan otonomi khusus menjelaskan upaya negara dalam memberikan pengakuan bagi perbedaan-perbedaan budaya masing-masing daerah untuk menjalankan sistem pemerintahannya berbasis pada identitas budaya setempat. Ini berarti Indonesia menganut sistem otonomi asimetris, dimana tidak semua Pemerintahan Daerah diseragamkan. Ada bentuk khusus yang diberikan ke beberapa daerah provinsi untuk mengatur pemerintahannya."*

Pasal 28I UUD 1945 pasal 2 menyatakan, *"Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".* Terkait perlakuan terhadap seseorang yang menjadi bagian dari etnis tertentu maka pasal ini dapat diandaikan bahwa setiap orang tidak dapat dijadikan obyek diskriminasi karena orang-orang ini menjadi bagian dari kelompok etnis tertentu. Berdasarkan cakupan pengertian etnis sebagaimana di atas, jika preferensi etnis adalah perbedaan budaya maka, istilah budaya disebutkan dalam UUD 281 Pasal 3 yang menyatakan *"Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban."* Meskipun kita tidak menemukan penjelasan yang lebih rinci kalimat, *"selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban"*, dapat dipastikan penjelasan ini dapat dihubungkan dengan perkembangan peradaban dunia saat ini yang semakin memperlihatkan penguatan rezim hak asasi manusia di tingkat global.

Selain itu, konsep pemerintahan yang memberikan otonomi khusus menjelaskan upaya negara dalam memberikan pengakuan bagi perbedaan-perbedaan budaya masing-masing

45 Lihat pengertian Martinez Cobo dan UNPFII tentang tujuh kriteria Indigenous Peoples; http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/UNDRIPManualForNHRIs.pdf dan http://www.iwgia.org/culture-and-identity/identification-of-indigenous-peoples

daerah untuk menjalankan sistem pemerintahannya berbasis pada identitas budaya setempat. Ini berarti Indonesia menganut sistem otonomi asimetris, dimana tidak semua Pemerintahan Daerah diseragamkan. Ada bentuk khusus yang diberikan ke beberapa daerah provinsi untuk mengatur pemerintahannya. Misalnya Indonesia telah memberikan bentuk pemerintahan otonomi khusus terhadap dua provinsi dan satu daerah istimewa. Dua bentuk otonomi khusus, yakni untuk Provinsi NAD, dan otonomi khusus Papua masing-masing menggunakan UU No. 11 Tahun 2006, UU No. 21 Tahun 2001 yang diubah dengan UU No. 35 Tahun 2008, Dalam perspektif pemenuhan hak minoritas, pemberian otonomi khusus dan penghormatan pada keragaman budaya sebenarnya disadari sebagai pemikiran alternatif dalam konteks politik yang memberi pengakuan (recognition). Sebagaimana telah dinyatakan banyak ahli, konsep negara bangsa *(nation state)* di banyak tempat telah menuai kegagalan dalam mengelola keragaman masyarakatnya. Pemberontakan separatis, pengerdilan suku, etnis, agama-agama minoritas yang sulit berintegrasi dengan budaya nasional sering berakhir dengan kekerasan dan konflik berkepanjangan.

Dalam sejarah desentralisasi di Indonesia, otonomi khusus Aceh dan Papua memiliki karakteristik tuntutan kekhususan yang didasarkan pada identitas etnis. Misalnya berdasarkan kekhususan mereka, Aceh memiliki lembaga pemersatu dan pengelola budaya dan tradisi yang disebut Wali Nanggroe. Pasal 10 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh disampaikan bahwa Wali Naggroe dan Tuha Nanggroe adalah lembaga yang merupakan simbol bagi pelestarian, ia juga disebut sebagai penyelenggara kehidupan adat, budaya dan pemersatu masyarakat di provinsi Nangroe. Wali Nangroe ini dipilih berdasarkan kriteria "keaslian etnis Aceh".

Sementara itu, di Papua juga dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang para anggotanya dibentuk dari Orang Asli Papua (OAP). MRP dianggap sebagai representasi kultural OAP yang memiliki wewenang tertentu dalam perlindungan hak-hak Orang Asli Papua, dengan berdasarkan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam UU ini. OAP juga disebut dalam UU otsus sebagai orang yang berasal dari ras rumpun melanesia, yang terdiri dari suku-suku asli di provinsi Papua, dan/orang yang diterima dan diakui sebagai Orang Asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Dalam upaya pemenuhan hak-hak OAP berdasarkan UU otonomi khsusu Papua, melalui UU No. 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2014 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam anggaran ini diatur khusus anggaran bagi provinsi yang diberi kewenangan melaksanakan otonomi khusus, Aceh dan Papua. Dana bagi anggaran otsus Papua 2015 sebesar, 7, 057 triliun jumlahnya sama dengan dana untuk otonomi khusus provinsi Aceh.

Di tingkat Daerah, Peraturan-peraturan daerah terkait pemberian hak minoritas etnis dapat dilihat dalam beberapa Perda yang merupakan penjabaran dari UU otonomi khusus, baik di Aceh maupun di Papua. Di aceh Perda-Perda diberi nama khusus yaitu 'Qanun'. Penggunaan kata Qanun mengacu kepada UU Otonomi Aceh yang memberi kewenangan untuk membuat peraturan berdasarkan prinsip-prinsip syariat Islam. Walaupun disayangkan sebagian Qanun di Aceh tidak mencerminkan pelaksanaan dari penghormatan hak minoritas (etnis) Aceh karena berlawanan dengan prinsi-prinsip HAM. Qanun-qanun ini lebih banyak menguatkan pengawasan secara ketat sekaligus pembatasan hak-hak sipil terutama kebebasan perempuan, dan diskriminasi terhadap warga non muslim.

Misalnya Qanun yang dirancang mengenai Pokok-Pokok Syariat Islam (2014) yang dianggap mencerminkan identitas Aceh menjelaskan rincian aturan-aturan mengenai, Aqidah, Syariah, dan Akhlak, yang justru menempatkan masalah *tarbiyah* (pendidikan) sebagai bagian dari Syariah, dan tidak mengaitkannya dengan pembentukan akhlak. Rincian pasal mengenai akhlaq hanya menjelaskan masalah syiar, dakwah dan kepariwisataan. Sangat mengejutkan,

masalah pariwisata dimasukkan sebagai bagian dari persoalan akhlaq sementara pendidikan tidak disebutkan sama sekali. Selain itu, dalam Qanun Pokok-pokok Penerapan Syariat Islam 2014 Pasal 28 disampaikan bahwa setiap masyarakat Aceh berhak mendapatkan pendidikan yang bermutu dan Islami. Jika pemahaman mengenai konsep islami (kata sifat) hanya dipahami sebatas pendidikan dengan materi Islam maka akan menyempitkan makna dari syariat Islam itu sendiri.

Jaminan Hak melalui Kebijakan Program Pemerintah

Sebagaimana kita ketahui adanya otonomi khusus terhadap provinsi Aceh dan Papua telah mendorong pemerintah pusat memberi perhatian khusus. Salah satunya adalah upaya meningkatkan pembangunan provinsi Papua sebagai komitmen untuk melaksanakan semangat otonomi khusus. Ini tertuang dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Di dalam RKPD ini, disebutkan lima kebijakan ekonomi provinsi Papua 2016 yaitu: Pertama, mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, menjaga stabilitas harga pasokan kebutuhan masyarakat dan kebutuhan pembangunan serta menciptakan pembangunan ekonomi kerakyatan berbasis pengembangan komoditas unggulan lokal. Kedua, mewujudkan pengelolaan SDA secara lestari guna mendukung perekonomian masyarakat, peningkatan pendapatan masyarakat sebagai pemilik hak ulayat rakyat. Ketiga, mewujudkan iklim investasi yang kondusif melalui pemberian keringanan dan insentif untuk mendorong terciptanya lapangan kerja yang merata, dan produktivitas koperasi UMKM. Keempat, memaksimalkan pengembangan sektor kelautan, pertanian, perkebunan dan pariwisata serta perdagangan dan jasa untuk kemandirian Papua menuju tahun investasi. Kelima, mendorong pengembangan ekonomi di tingkat kampung melalui program prospek, yang bersinergi dengan program alokasi dana desa yang berasal dari pemerintah.

Berdasarkan UU otonomi khusus, perlakuan dalam konteks perlindungan juga dilakukan oleh pemerintah daerah. Di tingkat kabupaten di Papua sudah mulai ditingkatkan kapasitasn OAP yang berada di level birokrasi. Jumlah pimpinan di birokrasi dari eselon 1 dan 2 sudah mulai diduduki oleh warga dari OAP dengan peningkatan yang signifikan. Di Papua juga banyak dilakukan upaya pengiriman siswa siswi ke sekolah-sekolah terbaik di Jawa dan pengiriman studi ke luar negeri atas beasiswa dari pemerintah daerah. Pemenuhan hak dasar lain juga terjadi peningkatan baik di bidang kesehatan, pangan dan penguatan kapasitas penduduk lokal untuk mendapatkan akses ekonomi. Namun, berkaitan dengan alokasi anggaran otonomi khusus, di dalam pemerintah sendiri belum disediakan perangkat evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaannya Hal ini terlihat dari apa yang terjadi di Aceh Utara dimana justru terjadi peningkatan jumlah masyarakat miskin. Data BPS Juli 2009, jumlah angka kemiskinan di Aceh Utara tercatat mencapai 70,7 persen, berbeda jauh jika dibandingkan dengan kemiskinan di Aceh Utara pada tahun 2006, yaitu 51,96 persen. Kondisi ini menunjukkan adanya persoalan Sumber Daya Manusia di jajaran birokrasi dan pengambil keputusan serta kepemimpinan politik kepala daerah[46].

[46] Sumardi, Optimalisasi,Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus dan Ketahanan Wilayah (Tesis S2, Ketahanan Nasional UGM). 2013.

Kebijakan dan Program Pemerintah Menghadapi Konflik Berbasis Etnis

Konflik Etnis Lampung. Di Provinsi Lampung memiliki penduduk dengan sebaran etnis yang beragam. Etnis Jawa menempati urutan terbesar, 61,02 persen kemudian diikuti Lampung 13,29 persen, Sunda 11,9 persen, Banten 3,68 persen, Palembang 2,89 persen. Di Lampung, terdapat masyarakat Bali sebanyak 1,62 persen, sisanya dari Minangkabau, Ogan, Semende, dan lainnya. Persoalan etnis di Lampung mencuat sebagai masalah bersama ketika konflik terjadi dalam beberapa periode dengan skala yang semakin masif. Konflik ini melibatkan kelompok pendatang dengan warga setempat. Konflik ini kerap terjadi karena masalah penataan lahan antar warga dan ijin-ijin perkebunan yang berujung pada tumpang tindih kepemilikan lahan. Karakteristik penduduk Lampung yang sangat heterogen ini hingga sekarang masih menjadi "sumbu pendek" yang mudah disiram dengan api konflik.

Sebagian besar konflik terjadi antara warga setempat (etnis Lampung) dan pendatang (Bali dan lain-lain). Beberapa konflik antar etnis yang terjadi, adalah antara lain antara warga desa Taman Asri kecamatan Probolinggo dan desa Negara kecamatan Sukadana Kabupaten Lampung Timur. Kemudian terjadi pula bentrok warga dusun Tanjung Rejo, desa Tanjung Harapan kecamatan Anak Tuha, Kabupaten Lampung Tengah pada tahun 2014. Juga terjadi konflik Balinuraga di Lampung Selatan tahun 2012. Yang paling mengemuka dan masih belum selesai sampai sekarang adalah Konflik tanah di Mesuji Register 45.

Meskipun konflik-konflik tersebut belum sepenuhnya selesai, beberapa yang telah dilakukan oleh pemerintah adalah antara lain menjadi mediator konflik. Dalam kasus Balinuraga Pemerintah Provinsi Lampung dan Kabupaten Lampung Selatan bertindak sebagai mediator untuk melerai kedua kelompok etnis tersebut. Lalu pemerintah membuat sebuah organisasi yang bertujuan untuk mempererat hubungan kedua etnis melalui MPAL (Majelis Penyeimbang Adat Lampung) dan FKDM (Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat) yang rutin mengadakan pertemuan hingga satu minggu satu kali. Hingga hari ini publik banyak mengetahui capaian dari lembaga ini. Dalam penanganan konflik Mesuji di Register 45, berbagai upaya dilakukan terutama menyangkut koordinasi antara Bupati, Gubernur dan Kementerian Kehutanan dalam penataan lahan.

Konflik Dayak-Madura-Melayu di Kalimantan Barat. Konflik etnis di Kalimantan Barat menjadi perhatian dunia sejak tahun 1996-1997. Konflik kembali terulang pada tahun 2001 dengan jumlah korban 496 orang meninggal, 108.000 warga mengungsi, 192 rumah terbakar, dan 748 rumah mengalami kerusakan. Konflik merembet dari Sampit ibukota Kotawaringin Timur sampai ke Palangkaraya. Konflik etnis Dayak dengan Madura semestinya sudah terdeteksi sejak awal dan seharusnya menjadi prioritas penanganan dan kebijakan pemerintah. Tugu perdamaian di Kecamatan Samalantan Kabupaten Bengkayang yang dibuat secara bersama tahun 1974 merupakan peringatan bahwa hubungan antar etnis di Kalimantan Barat potensial sebagai pemantik konflik.

Di dalam tahun 2001 yang hanya berlangsung selama sepuluh hari dimana terjadi aksi pembantaian massal merupakan puncak dari gunung es. Pemerintah melakukan pembiaran. Personil polisi sebenarnya sudah mendeteksi sejak dini persoalan gunung es ini, namun koordinasi dalam rangka preventif terabaikan bahkan nyaris tidak dilakukan. Hal ini terjadi karena persoalan aspirasi penduduk lokal yang semakin terdesak dan berujung pada gangguan dalam mendapatkan akses ekonomi sudah dipahami oleh beberapa lembaga pemerintah terutama kepolisian. Beberapa gesekan sosial yang diawali dari konflik-konflik warga dalam skala kecil sering terjadi namun tidak disikapi secara mendalam bagi upaya penyelesaian. Sebaliknya dalam

beberapa persaingan politik antar elite, perbedaan etnis dan upaya menjadikan etnis sebagai komoditas politik kerap dilakukan. Sampai laporan ini ditulis, sisa gelombang pengungsian etnis Madura dari Sampit ke Palangkaraya dan kota-kota lainnya belum terdata dengan baik. Bagaimana kondisi mereka, perubahan apa yang terjadi di kalangan etnis Madura, bagaimana sikap dan penerimaan warga setempat harusnya menjadi bahan utama bagi upaya pemulihan yang lebih menyeluruh.

Ketegangan antar etnis terutama menyangkut hubungan antara penduduk lokal dan pendatang telah menjadi masalah yang sudah cukup lama terpendam. Pembangunan di sektor industri ekstraktif dan perkebunan yang menjadi primadona sumber ekonomi Kalimantan Barat semakin memperlebar kesenjangan dan ketimpangan ekonomi politik antara penduduk lokal dan pendatang. Selain itu, dalam konteks persoalan yang dihadapi sub etnis Dayak dimana mereka mengidentifikasi sebagai masyarakat Adat, persoalan yang mereka hadapi juga tidak sedikit. Konflik warga dengan perusahaan masih terus berlangsung akibat ekspansi perusahaan perkebunan dan pertambangan yang tidak dapat dihentikan.

Penikmatan Hak bagi Kelompok Minoritas Etnis

Selanjutnya, untuk melihat bagaimana upaya Negara dalam memenuhi penikmatan hak minoritas etnis, dan temuan-temuan terhadap pelanggaran dan pengabaian haknya dapat dilihat dari empat aspek berikut ini:

Pengakuan atas eksistensi dan identitas. Pada tingkat gagasan, "Bhinneka Tunggal Eka" telah diterima sebagai kredo yang populer di masyarakat. Ini berarti, sebagian besar warga negara Indonesia mengetahui fakta bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang beragam dari sisi agama, suku bangsa, budaya, bahasa dan lain-lain. Dalam konstitusi juga disebutkan soal penghormatan pada identitas budaya yang beragam. Konstitusi UUD 1945 juga berhasil mengamandemen pasal syarat presiden dari orang Indonesia Asli (pribumi), dengan cukup memberikan syarat sebagai warga negara Indonesia. Ini merupakan bukti pengakuan atas keragaman identitas bangsa. Dalam jajaran kemeterian dan birokrasi di pusat juga mulai banyak mengakomodasi pegawai negeri sipil lintas etnis, sehingga warga negara yang berasal dari Ras/ etnis Papua dan Aceh juga mendapatkan kesempatan yang sama.

Promosi dan perlindungan. model desentralisasi asimteris yang diterapkan di Indonesia memberikan peluang bagi upaya promosi dan perlindungan. UU Otonomi Khusus baik di Aceh dan Papua mendorong promosi bagi perlindungan hak-hak budaya warga Asli Aceh dan Papua yang memiliki sejarah khusus. Namun yang patut disayangkan adalah implemntasi UU otonomi khusus di Aceh dicederai dalam praktik pemberlakuan Qanun yang bermuatan diskriminatif, terutama bagi perempuan dan warga non muslim.

Kesetaraan dan non-diskriminasi. Dalam konteks kesetaraan klausul dalam perlindungan kelompok minoritas adalah pemberian *afirmative action.* Ini juga dicerminkan dalam pemberian otonomi khusus Aceh dan Papua. Namun demikian, dalam kehidupan sehari-hari, perlindungan dalam rangka kesetaraan belum terjadi. Meskipun provinsi Papua mendapatkan anggaran khusus yang lebih besar dari provinsi lain, jumlah kelompok miskin dan proses marjinalisasi OAP masih terjadi. Hal ini terkait dengan fungsi pertahanan teritorial yang masih diberlakukan di Papua dengan pendekatan sekuritisasi dan meningkatkan jumlah personil polisi dan TNI. Upaya ini disertai dengan pengawasan intensif dan pengamanan yang berlebihan di sekitar provinsi Papua. Inilah yang semakin meingkatkan pelanggaran HAM di Papua tak juga berkesudahan.

Salah satunya yang terakhir adalah laporan adalah dugaan pelanggaran HAM yang berat dalam peristiwa penembakan berdarah di Paniai yang telah diselidik oleh Komnas HAM pada tahun 2015.

Partisipasi efektif dan bermakna. Di Provinsi Aceh telah dibentuk partai lokal sebagai bentuk penguatan partisipasi politik warga lokal di provinsi Aceh. Di Papua juga diberlakukan sistem noken, suatu sistem pemungutan suara dalam pemilu Pilkada dan pemilu nasional yang didasarkan kepada tradisi/budaya setempat. Meskipun sistem Noken juga menghadapi berbagai kritik, sistem Noken dapat dipahami sebagai upaya melindungi hak-hak budaya khusus dalam upaya meningkatkan partisipasi politik. Dengan mengakomodir kekhususan tersebut maka partisipasi mereka dalam bidang politik diharapkan akan lebih maksimal.

KELOMPOK MINORITAS AGAMA DAN KEYAKINAN

Konsep Umum, Pengertian dan Cakupan Hak kelompok Minoritas agama dan keyakinan

Berbagai jaminan HAM, termasuk hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan, baik dalam Konstitusi maupun peraturan perundang-undangan perumusannya merupakan adopsi dari berbagai instrumen HAM internasional. Oleh karenanya, penafsiran atas jaminan tersebut harusnya sesuai dengan norma-norma HAM internasional tersebut. Namun, berbagai kemajuan regulasi tentang perlindungan HAM tersebut belum sejalan dengan upaya-upaya yang maksimal untuk memperbaiki atau membentuk kebijakan atau peraturan baru yang dalam tataran yang lebih operasional untuk memastikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas agama. Berbagai UU dan peraturan lainnya belum sepenuhnya dibentuk untuk memperkuat dan melindungi agama-agama minoritas dan para anggotanya. Bahkan, berbagai regulasi yang bermasalah masih dipertahankan dan membentuk peraturan baru yang melanggengkan politik pembedaan serta tidak mengakui secara penuh eksistensi agama-agama minoritas, yang berujung pada tetap berlangsungnya berbagai praktik diskriminasi.

Kegagalan dalam memastikan segala produk perundang-undangan dan kebijakan yang dibentuk melindungi minoritas agama, salah satunya disebabkan adanya landasan norma yang membuka ruang yang luas bagi negara untuk melakukan intervensi pengaturan terhadap agama-agama minoritas. Hal ini termasuk dalam mengatur keyakinan warga negara *(forum internum)* dan memungkinkan Negara melakukan campur tangan dalam menentukan keyakinan atau agama yang 'diakui'. Pengaturan ini dalam praktiknya telah digunakan untuk membatasi jaminan hak-hak asasi sebagai hak konstitusional, dengan mempertahankan regulasi yang bermasalah dan terus membentuk pengaturan yang membatasi kebebasan beragama atau berkeyakinan serta mengabaikan pengakuan penuh terhadap agama-agama minoritas.

Dalam sejarah perjalanan Bangsa Indonesia, agama-agama minoritas mengalami diskriminasi yang disebabkan eksistensi mereka tidak pernah diakui secara penuh dengan politik pembedaan dan politik asimilasi, yang berdampak hingga kini pada anggota kelompok-kelompok ini. Politik pembedaan yang mendiskriminasi agama-agama minoritas dilakukan melalui pembentukan sejumlah peraturan perundang-undangan, yang hingga kini masih berlaku. UU No. 1/PNPS/1965 merupakan salah satu regulasi yang masih bermasalah dan terus menimbulkan praktik diskriminasi dan semakin menjauhkan pengakuan terhadap agama minoritas. Hal ini mengakibatkan posisi kelompok-kelompok minoritas agama semakin rentan terhadap pelanggaran. UU ini terus berlaku sebagai alat bagi negara untuk menjadi landasan kebijakan politik hukum yang diskriminatif yang menjadi landasan kebijakannya, melakukan stigmatisasi misalnya terhadap para penganut penghayat,dengan tuduhan bahwa kelompok ini bertentangan, menodai agama, serta menempatkan kelompok-kelompok penghayat sebagai ancaman yang

dapat memecah persatuan nasional.

Dalam praktiknya, Negara melakukan pengutamaan pada enam agama yang disebut dalam penjelasan Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965, yang memberikan jaminan kebebasan dan fasilitas serta bantuan-bantuan dan perlindungan. TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) telah menegaskan bahwa 'aliran kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa tidak merupakan agama". Hal ini jelas merupakan tindakan diskriminatif terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang kepercayaannya tidak dimasukkan sebagai "agama". Untuk dapat bertahan, para penganut aliran kepercayaan ini harus menggunakan berbagai strategi, salah satunya adalah konversi bolak-balik.[47] Akibatnya, mereka terus menjadi sasaran kecurigaan sebagai kelompok 'sesat' dan Negara membentuk sistem pengawasan terhadap mereka.[48]

> *"Kemajuan atas pengakuan terhadap agama Konghucu tersebut tidak diikuti dengan pengakuan penuh atas agama-agama minoritas lainnya. Mereka masih berada dalam status penganut kepercayaan menyandang status agama 'yang belum diakui'. Pada tahun 1970, aliran penghayat kepercayaan dihimpun dan dibina oleh pemerintah. Penghayat ini berada di bawah departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Bina Hayat"*

Pada tahun 1967, Pemerintah menerbitkan Inpres No. 14 tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina. Kemudian muncul Inpres No. 1470/1978 yang berisi Pemerintah hanya mengakui lima agama yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Budha. Akibatnya, Khonghucu bukanlah agama yang diakui oleh pemerintah, yang membuat hak-hak sipil penganut Khonghucu dibatasi, misalnya perayaan keagamaan di gedung dan fasilitas publik dilarang, hari raya Imlek tidak termasuk dalam hari besar di Indonesia, dan sekolah tidak boleh mengajarkan pelajaran agama Khonghucu. Pelanggaran-pelanggaran lainnya termasuk soal pencatatan sipil dalam hal pernikahan, kolom agama di KTP, dan sebagainya. Ketentuan tersebut telah disadari mempunyai permasalahan dan lambat laun diperbaiki, yang akhirnya kebijakan ini akhirnya dihapuskan dengan Keputusan Presiden No. 6/2000 tentang Pencabutan Inpres No. 14 tahun 1967 Tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina. Hal ini berdampak bahwa agama Konghucu kembali diakui sebagai agama.

Kemajuan atas pengakuan terhadap agama Konghucu tersebut tidak diikuti dengan pengakuan penuh atas agama-agama minoritas lainnya. Mereka masih berada dalam status penganut kepercayaan menyandang status agama 'yang belum diakui'. Pada tahun 1970, aliran penghayat kepercayaan dihimpun dan dibina oleh pemerintah. Penghayat ini berada di bawah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Bina Hayat. Pada tahun 1970 juga dibentuk HPK (Himpunan Penghayat Kepercayaan). Terdapat pula Instruksi Menteri Agama No. 4 tahun 1978 tentang Kebijakan Mengenai Aliran-Aliran Kepercayaan. Dalam instruksi ini, Departemen Agama tidak lagi mengurusi masalah aliran kepercayaan karena merujuk pada TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang GBHN yang menyebutkan bahwa Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa bukan merupakan agama, sehingga pembinaannya di bawah naungan Departemen Kebudayaan dan Pariwisata. Seperti pada kasus penganut Parmalim, keyakinan Parmalim dianggap aliran kepercayaan dan tidak dikategorikan sebagai Agama, sebagaimana yang tertuang dalam SK Depdikbud RI No. 1.136/F./N.1.1/1980 tentang Himpunan Kepercayaan Indonesia. Akibatnya, kelompok ini diakui sebatas aliran kepercayaan di bawah naungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan jaminan hak-hak dalam beragama dan berkeyakinan pun dibatasi.

47 http://www.paramadina-pusad.or.id/publikasi/laporan-kegiatan/nasib-penghayat-di-indonesia.html

48 Trisno S. Susanto, dkk, "Menuntut: Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa", Madia, HPK, BKOK dan HRWG, 2011. hal. ..

Jaminan hak melalui peraturan perundangan-undangan

Paska reformasi, sejumlah regulasi yang mengatur sektor-sektor tertentu, misalnya pencatatan kependudukan dan administrasi lainnya mengalami perubahan, yang secara parsial telah memberikan jaminan hak kepada penganut agama-agama minoritas. Namun, regulasi-regulasi tersebut masih membangun paradigma agama-agama yang 'diakui' dan yang 'belum diakui', yang berkonsekuensi pada pembatasan pengakuan dan jaminan hak-hak, yang itu melanggengkan praktik diskriminasi pada para pengikutnya. Negara terus mempertahankan otoritasnya untuk menentukan agama resmi atau bukan resmi. Padahal, masalah ini telah diluruskan MK melalui keputusannya, yang secara eksplisit dan tegas menyatakan pemerintah tidak punya otoritas menentukan legalitas suatu agama sehingga keputusan hanya ada enam agama resmi yang diakui oleh negara secara otomatis juga seharusnya tidak memiliki landasan yuridis yang memadai.[49] Atas dasar Putusan MK tersebut, semua peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan perubahan atau direvisi untuk memastikan perlindungan terhadap agama-agama minoritas. Laporan ini hendak melihat pula bagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku mengatur jaminan hak bagi kelompok-kelompok minoritas agama.

Pada tahun 2006, muncul UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk) dengan peraturan pelaksananya, yakni PP No. 37 tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 23 tahun 2006. Peraturan ini dirancang untuk memberikan jaminan kesetaraan setiap warga dalam memperoleh hak-haknya, termasuk pada penganut agama-agama minoritas. Pada satu sisi, dalam dokumen-dokumen kependudukan terdapat mekanisme dalam proses pelayanan dan pencatatan dalam database Kependudukan terhadap semua keyakinan, namun pada sisi lain masih terdapat pembedaan antara agama yang 'diakui' dengan 'belum diakui'. Pasal 8 ayat (4) menyatakan bahwa instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewajiban yang meliputi tindakan tertentu dengan adanya "persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan". Frasa tentang 'agama yang belum diakui' juga muncul terkait dengan kolom agama di Kartu Keluarga, yang merumuskan bahwa keterangan mengenai kolom agama bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan (Pasal 61 ayat 2). Demikian pula dengan dokumen terkait dengan KTP, keterangan tentang agama bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan (Pasal 64 ayat 2).

Walaupun demikian, pengaturan dalam PP tersebut membuka peluang diskriminasi dan menyulitkan pelayanan perkawinan bagi penghayat, misalnya dengan terkait sahnya perkawinan yang melalui pencatatan organisasi dan pemuka penghayat. Pasal 81 PP No. 37 tahun 2007 menyatakan: (i) perkawinan penghayat kepercayaan dilakukan di hadapan pemuka penghayat kepercayaan: (ii) pemuka penghayat kepercayaan ditetapkan oleh organisasi penghayat untuk mengisi dan menandatangani surat perkawinan; dan (iii) pemuka penghayat kepercayaan tersebut didaftarkan pada kementerian yang bidang dan tugasnya secara teknis membina organisasi Penghayat Kepercayan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini berarti, perkawinan hanya sah apabila disahkan oleh pemuka penghayat yang memiliki organisasi yang terdaftar. Keharusan seperti ini hanya diberlakukan bagi penghayat dan tidak terhadap warga negara lainnya yang

[49] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009,19 April 2010.

cukup disaksikan oleh pemuka agama tanpa keharusan memiliki organisasi yang terdaftar.[50] Politik pembedaan dalam UU Adminduk tersebut mempunyai pengaruh signifikan terhadap kehidupan penganut agama-agama minoritas.

> *"regulasi-regulasi tersebut masih membangun paradigma agama-agama yang 'diakui' dan yang 'belum diakui', yang berkonsekuensi pada pembatasan pengakuan dan jaminan hak-hak, yang itu melanggengkan praktik diskriminasi pada para pengikutnya. Negara terus mempertahankan otoritasnya untuk menentukan agama resmi atau bukan resmi. Padahal, masalah ini telah diluruskan MK melalui keputusannya, yang secara eksplisit dan tegas menyatakan pemerintah tidak punya otoritas menentukan legalitas suatu agama sehingga keputusan hanya ada enam agama resmi yang diakui oleh negara secara otomatis juga seharusnya tidak memiliki landasan yuridis yang memadai. Atas dasar Putusan MK tersebut, semua peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan perubahan atau direvisi untuk memastikan perlindungan terhadap agama-agama minoritas."*

Selanjutnya, pada tahun 2010, Pemerintah mengeluarkan Permendagri No. 12 tahun 2010 tentang Pedoman Pencatatan Perkawinan dan Pelaporan Akta yang diterbitkan oleh Negara Lain. Permendagri ini memungkinkan penghayat aliran kepercayaan mencatatkan dan melaporkan perkawinan mereka ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sekalipun perkawinan mereka dilangsungkan di luar negeri. Bagi penghayat kepercayaan Warga Negara Asing juga dimungkinkan mencatatkan perkawinan dengan menyertakan surat keterangan terjadinya perkawinan dari pemuka penghayat kepercayaan.

Peraturan Bersama Menteri (PBM) oleh Mendagri dan Menbudpar No. 43/41 tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Kepada Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan YME mempertimbangkan bahwa Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa merupakan warga negara Republik Indonesia, berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, harta benda, dan kebebasan meyakini kepercayaannya. Peraturan ini juga memberikan kewenangan kepada Pemda untuk memberikan pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan, yang meliputi: (i) administrasi organisasi Penghayat Kepercayaan; (ii) pemakaman; dan (iii) sasana sarasehan atau sebutan lain. Terkait dengan pengaturan tentang pemakaman misalnya, telah jelas dinyatakan bahwa Penghayat Kepercayaan yang meninggal dunia dimakamkan di tempat pemakaman umum (Pasal 8 ayat 1). Namun di pihak lain, ironisnya Pemerintah masih melanjutkan sistem pencatatan dan pengawasan terhadap aliran kepercayaan melalui pembentukan Tim Pengawasan Aliran Kepercayaan (PAKEM). Dalam sejarahnya, Tim ini kerap melakukan stigmatisasi, misalnya dalam peristiwa 1965 dimana eksistensi aliran kepercayaan/kebatinan kerap disandingkan dengan peristiwa tersebut. Akibat stigmatisasi dan hubungannya dengan tragedi 1965, maka terjadi eksodus besar-besaran perpindahan pengikut aliran kepercayaan/kebatinan ke agama-agama 'resmi' lainnya. Stigmatisasi ini antara lain dialami pengikut aliran Perjalanan di Majalengka dan Kabupaten Sumedang.

Pengawasan ini masih berlangsung, yang dilakukan oleh Kejaksaan berdasarkan pada Pasal 30 ayat (3) huruf d dan e UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dengan kewenangan untuk mengawasi aliran kepercayaan yang dianggap dapat membahayakan masyarakat dan negara, serta pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama.

50 Policy Brief, "Layanan Adminduk Bagi Kelompok Minoritas", the Wahid Institute dan Yayasan TIFA, 1 Desember 2014. Hal. 8.

Pembentukan BAKORPAKEM ini secara teknis didukung dengan Keputusan Jaksa Agung No. 004/J.A/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat dan yang terbaru adalah Peraturan Jaksa Agung No: PER-019/A/JA/09/2015 tanggal 16 September 2015 tentang Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Masyarakat. Di Provinsi DIY, Tim PAKEM memantau 79 aliran kepercayaan (di luar agama resmi) yang tersebar di lima kabupaten/kota. Mereka melakukan pengawasan tersebut dengan tujuan untuk memastikan tidak adanya aliran kepercayaan yang "meresahkan" masyarakat. Tim memiliki kewenangan meneliti dan menilai perkembangan suatu aliran kepercayaan untuk mengetahui dampaknya bagi ketertiban dan ketenteraman umum.[51] Keberadaan Tim ini kembali mengulangi paradigma Negara terkait dengan agama-agama minoritas.

> *"Namun di pihak lain, ironisnya Pemerintah masih melanjutkan sistem pencatatan dan pengawasan terhadap aliran kepercayaan melalui pembentukan Tim Pengawasan Aliran Kepercayaan (PAKEM). Dalam sejarahnya, Tim ini kerap melakukan stigmatisasi, misalnya dalam peristiwa 1965 dimana eksistensi aliran kepercayaan/kebatinan kerap disandingkan dengan peristiwa tersebut. Akibat stigmatisasi dan hubungannya dengan tragedi 1965, maka terjadi eksodus besar-besaran perpindahan pengikut aliran kepercayaan/kebatinan ke agama-agama 'resmi' lainnya."*

Jaminan Hak melalui Program dan Kebijakan Pemerintah

Permasalahan pengakuan dan diskriminasi kepada penganut agama minoritas serta dalam pelayanan publik dan dokumen-dokumen kependudukan juga menjadi perhatian pemerintah. Berbagai polemik tentang pencantuman keyakinan di luar 6 agama yang 'diakui' di KTP terus diupayakan untuk diselesaikan oleh Pemerintah, untuk memastikan perlindungan hak-hak sipil para penganutnya. Kementerian Dalam Negeri, sebagaimananya dinyatakan oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo, menjamin para pemeluk kepercayaan tidak akan dipaksa untuk mengikuti agama yang diakui pemerintah saat membuat KTP karena Indonesia bukan negara agama, sehingga semua aliran kepercayaan harus dihargai dan berharap semua aliran kepercayaan bisa dicantumkan dalam KTP.[52]Pemerintah mengakui bahwa selama ini, karena tak terdaftar sebagai salah satu umat agama yang diakui di Indonesia, banyak dari mereka tak mendapatkan KTP dan seringkali kesulitan dalam mendapatkan pelayanan publik dan tidak bisa mendapatkan pekerjaan karena aksesnya terbatas. Para Camat atau Lurah juga tak berani memberikan KTP karena takut melawan hukum.[53] Oleh karena itu, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terus melakukan sejumlah program sosialisasi terkait dengan pelayanan dokumen kependudukan. Laporan Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri menyebutkan telah: (i) melakukan evaluasi terhadap PBM No. 43/2009 tentang Pelayanan kepada Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa dan implementasinya; (ii) melakukan berbagai program sosialisasi terkait dengan kebijakan dan peraturan UU No. 17/2013; dan (iii) rapat koordinasi nasional tentang Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).[54]

---

51 Rimanews.com, http://nasional.rimanews.com/keamanan/read/20151104/242978/79-Aliran-Kepercayaan-dalam-Pengawasan-Tim-Pakem-DIY, diakses 24 januari 2016.

52 http://nasional.tempo.co/read/news/2014/11/06/078620132/menteri-tjahjo-ingin-aliran-kepercayaan-masuk-ktp

53 http://nasional.tempo.co/read/news/2014/11/08/078620497/tjahjo-segera-pastikan-aliran-kepercayaan-di-ktp

54 http://kesbangpol.kemendagri.go.id/files_arsip/Laporan_Triwulan_I_2014.pdf

Di tingkat daerah, program sosialisasi ini juga dilakukan di sejumlah daerah, misalnya di Cilacap, Dewan Pengurus Daerah BKOK menyelenggarakan pelatihan bagi pemuka penghayat tentang UU No. 23 tahun 2006 dan teknis pelaksanaan pencatatan bagi penghayat yang meliputi kelahiran, perkawinan dan kematian, termasuk juga pencatatan akta perkawinan dan tata cara pelaksanaan perkawinan bagi penghayat.[55] Dalam sosialiasi ini, juga dinyatakan bahwa UU No. 23 tahun 2006 menjamin hak seorang atau kelompok penganut penghayat kepercayaan terhadap Tuhan YME untuk mendapatkan hak-hak administrasi kependudukan. Bupati Cilacap, dalam salah satu program sosialisasi, menyatakan hak tersebut antara lain pencantuman kepercayaan dalam KTP, akte kelahiran, perkawinan dan dokumen kematian. Penghayat kepercayaan berhak mendapatkan perlindungan dan pelayanan administrasi kependudukan, tanpa diskriminasi.[56] Sejumlah daerah juga telah menyatakan agar penganut dan penghayat aliran kepercayaan dapat mencatatkan perkawinannya di daerah masing-masing sesuai dengan PP No. 37 tahun 2007. Pemerintah Provinsi Jawa Tengah telah meminta kabupaten/kota untuk memberikan pelayanan perkawinan para penganut dan penghayat aliran kepercayaan di wilayahnya masing-masing. Sebagaimana dinyatakan oleh Kepala Bidang Ketahanan Seni dan Budaya, Agama, dan Kemasyarakatan Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat Provinsi Jawa Tengah, Siti Fatimah Murniati, bahwa keberadaan para penganut aliran kepercayaan dilindungi UU sehingga mereka harus mendapatkan pelayanan yang sama dengan penganut agama lain.[57]

Dalam hal pelayanan publik, meski masih banyak terjadi diskriminasi dan kekurangan dalam pelayanan publik hingga saat ini, Komnas HAM menangkap pengakuan bahwa terjadi perubahan yang sudah dirasakan. Ahmad Sobirin, Ketua Bidang Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) menyatakan, pada kisaran tahun 2013-2014 pelayanan di daerah sudah membaik, dari standar layanan hingga hak-hak mendasar layanan masyarakat. Sejumlah daerah yang dianggap baik dalam pelayanan publik dan berupaya menghapuskan diskriminasi adalah Surakarta dan Wonosobo. Subagyo, Ketua Cabang Aliran Kepercayaan Pangestu Surakarta, dalam laporan yang dilakukan oleh Wahid Institute menegaskan bahwa layanan administrasi kependudukan bagi masayarakat Surakarta sudah baik. Hal yang sama disampaikan oleh Alex Taufiq, Ketua Masyarakat Peduli Pelayanan Publik Surakarta (MP3S), yang bersama-sama beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di sana terus menerus mengawasi proses layanan publik yang diberikan oleh Pemda Surakarta.[58] Di Wonosobo, berdasar keterangan Sartono, salah satu penghayat yang terdata pada HPK (Himpunan Penghayat Kepercayaan) Wonosobo, mengakui diskriminasi berkurang. Salah satu diskriminasi yang terjadi sebelumnya adalah kebijakan agar kelompok Penghayat dan Aliran kepercayaan mengidentifikasi dirinya ke dalam salah satu dari 6 agama. Sekarang ini, jika ada yang menolak identifikasi ke dalam salah satu dari enam agama, misalnya Paguyuban Hidup Betul, di KTP yang mereka miliki cukup diberi tanda strip tanpa ada penyebutan agama apapun.[59]

Selain soal pelayanan kartu kependudukan, sejumlah Pemda juga berupaya untuk memastikan pemenuhan hak-hak kelompok agama minoritas dalam aspek lainnya. Pemerintah Jawa Tengah misalnya, berupaya menyelesaikan masalah penolakan pemakaman jenazah

55 http://pariwisata.cilacapkab.go.id/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=107

56 Humascilacap.info, "Warga Penghayat Terima Sosialisasi Administrasi Kependudukan", 30 April 2015. Diakses dari http://humascilacap.info/new/news/detail/warga_penghayat_terima_sosialisasi_administrasi_kependudukan

57 Tempo.co.id, "Jateng: Layani Pernikahan Penganut Kepercayaan", 1 Oktober 2012. Diakses dari http://nasional.tempo.co/read/news/2012/10/01/058432906/jateng-layani-pernikahan-penganut-kepercayaan

58 Irfan Kurniawan,, " Memerangi Diskriminasi Atas Minoritas", the Wahid Institute, Kabar Kampoeng, Vol 3 Edisi 1 Januari 2015. Diakses dari http://www.wahidinstitute.org/wi-id/images/upload/dokumen/kabarkampoengjanuari2015.pdf

59 Irfan Kurniawan,, " Memerangi Diskriminasi Atas Minoritas", the Wahid Institute, Kabar Kampoeng, Vol 3 Edisi 1 Januari 2015. Diakses dari http://www.wahidinstitute.org/wi-id/images/upload/dokumen/kabarkampoengjanuari2015.pdf

kelompok penghayat yang terjadi di Desa Siandong, Kecamatan Larangan, Kabupaten Brebes. Pemda Jawa Tengah menghimbau agar ada upaya setiap kecamatan di Kabupaten Brebes mempersiapkan Tempat Pemakaman Umum bagi penghayat kepercayaan.[60] Terkait hak atas pendidikan, upaya untuk menghapuskan diskriminasi dan akses terhadap pendidikan agama yang dianut masih tergantung dari kebijakan sekolah kepala masing-masing. Terdapat fakta bahwa sejumlah kepala sekolah dan guru sekarang sudah mulai memahami permasalahan sehingga tidak melakukan diskriminasi.[61] Direktur Kepercayaan kepada Tuhan YME dan Tradisi dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), Sri Hartini, mengakui para siswa dari kalangan penghayat Kepercayaan belum mendapatkan layanan pendidikan yang memadai. Penyediaan layanan pendidikan bagi para siswa tersebut, menurutnya masih tergantung dari inisiatif sekolah tempat mereka belajar. Sejak 2007, telah terjalin kerja sama antara sekolah, perguruan tinggi dan Pemda dengan organisasi penghayat Kepercayaan kepada Tuhan YME. Namun kerja sama tersebut sifatnya hanya sporadis dan terjadi di beberapa sekolah. [62] Ada sejumlah kabupaten/kota yang telah menyediakan layanan pendidikan bagi para siswa dari kalangan penghayat, yakni di Kotamadya Jakarta Timur, Kabupaten Tangerang, Kabupaten Bandung, Bekasi, Depok, Kuningan, dan Ciamis, Temanggung, Semarang, Boyolali, dan Gresik. Di Cilacap, ada satu sekolah yang telah memiliki kurikulum pendidikan Kepercayaan kepada Tuhan YME.[63]

Sementara itu Dialog antara Pemerintah dan Penganut Agama Minoritas terus berlangsung. Berbagai mekanisme dialog antara penganut agama-agama minoritas dan pemerintah di tingkat nasional dan daerah telah terjadi. Di Jawa Tengah, sejumlah pertemuan terjadi antara Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia (MLKI) dengan Gubernur Jawa Tengah. Dalam pertemuan ini MLKI meminta Gubernur untuk memfasilitasi permasalahan pendidikan anak penghayat di Jawa Tengah.[64] Demikian pula dengan permasalahan adanya penolakan pemakaman jenazah penganut aliran kepercayaan karena mayoritas di sebuah dusun dianut kelompok agama tertentu, terjadi dialog dan upaya penyelesaian dari Pemerintah Provinsi.[65] Begitu juga dengan Bantuan fasilitas dan Pembangunan tempat berkumpul. Beberapa kelompok minoritas agama mulai mendapat bantuan fasilitas dan pembangunan untuk membangun tempat berkumpul untuk tempat berkomunikasi atau ruang saresehan, meski ada yang mengakui ini bukan tempat ibadah.[66] Di sejumlah daerah, bantuan kepada penganut agama minoritas semakin bertambah sejalan dengan perkembangan jaminan hak-hak sipil mereka dalam peraturan perundang-undangan.

60 http://www.jatengprov.go.id/id/berita-utama/pendidikan-anak-penghayat-wajib-difasilitasi

61 Wawancara Engkus Ruswana, dalam Madinaonline.id, "Tokoh Penghayat Kepercayaan: "Sudah Mati pun Kami Masih Didiskriminasi", http://www.madinaonline.id/sosok/wawancara/tokoh-penghayat-kepercayaan-sudah-mati-pun-kami-masih-didiskriminasi/

62 http://www.sinarharapan.co/news/read/150911548/-b-ada-layanan-pendidikan-kepercayaan-di-sejumlah-daerah-b-

63 http://www.sinarharapan.co/news/read/150911548/-b-ada-layanan-pendidikan-kepercayaan-di-sejumlah-daerah-b-

64 Jatengprov.go.id, "Pendidikan Anak Penghayat Wajib Difasilitasi", 13 Januari 2015. Diakses dari http://www.jatengprov.go.id/id/berita-utama/pendidikan-anak-penghayat-wajib-difasilitasi

65 http://nasional.tempo.co/read/news/2012/10/01/058432906/jateng-layani-pernikahan-penganut-kepercayaan

66 Wawancara Engkus Ruswana, dalam Madinaonline.id, "Tokoh Penghayat Kepercayaan: "Sudah Mati pun Kami Masih Didiskriminasi", http://www.madinaonline.id/sosok/wawancara/tokoh-penghayat-kepercayaan-sudah-mati-pun-kami-masih-didiskriminasi/

Penikmatan hak dan pelanggaran hak yang dialami

Untuk melihat bagaimana upaya Negara dalam memenuhi penikmatan hak minoritas agama dan keyakinan dan temuan-temuan terhadap pelanggaran dan pengabaian haknya dapat dilihat dari empat aspek berikut ini:

Perlindungan atas Eksistensi Minoritas Keagamaan. ketiadaan pengakuan terhadap agama-agama minoritas dari Negara menyebabkan para penganutnya mengalami eksklusi sosial dari stigmatisasi dari masyarakat. Terlihat dari masih banyaknya pihak Pemerintah dan anggota DPR/DPRD yang menganggap kelompok penghayat dan masyarakat adat sebagai golongan masyarakat yang masih terbelakang dan sebagai golongan masyarakat yang belum ber-Tuhan secara benar, bahkan dianggap sesat atau mempunyai keyakinan yang menyimpang.[67] Berbagai kelompok masyarakat juga masih menganggap anggota kelompok agama minoritas perlu diajak untuk menganut agama-agama yang 'resmi'. Pemaksaan untuk menganut agama yang 'diakui' terus berlangsung dalam berbagai bentuk melalui berbagai sarana. Hingga kini, masih terjadi penggolongan agama-agama minoritas tertentu sebagai bagian dari agama-agama yang diakui, misalnya yang dialami penganut Kaharingan. Para pemeluk agama Kaharingan di Kalimantan Tengah menghadapi diskriminasi, padahal sejak tahun 1980 agama Kaharingan sudah berada di bawah naungan Agama Hindu yang diakui negara.

> *"Di Semarang Jawa Tengah, Sanggar pengikut Penghayat Kepercayaan Ngesti Kasampurnaan dirobohkan karena adanya penolakan, yang salah satunya dari Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB). Selama prosesi pembongkaran, sejumlah petugas keamanan dari kepolisian dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) melakukan penjagaan dengan dalih untuk menghindari kejadian yang tidak diinginkan. Pembongkaran ini juga terkait dengan alasan bahwa Ngesti Kasampurnaan belum punya Surat Keterangan Terdaftar (SKT) di Kepala Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol)"*

Diskriminasi yang dihadapi bukan hanya dalam hal melakukan ibadahnya tapi juga berdampak pada akses pekerjaan dan kebutuhan dasar lainnya. Susanto Kurniawan, seorang penganut Hindu Kaharingan, menyatakan mereka masih sulit bersaing meski memiliki pendidikan yang sama dan sering kalah sebelum berkompetisi, misalnya dalam perekrutan pegawai negeri sipil, dimana para penganut Hindu Kaharingan selalu disisihkan. Akibat praktik diskriminasi ini, banyak dari mereka yang memilih salah satu agama misalnya Islam atau Kristen, sehingga dalam jangka panjang keberadaan aliran kepercayaan dan agama asli Indonesia terancam kepunahan. Selain itu, terdapat fakta bahwa pengikut kepercayaan semakin berkurang karena pada sekitar 1965 penganut kepercayaan ini menjadi sasaran pembunuhan karena dianggap komunis akibat tidak memilih salah satu agama, serta tergerus akibat adanya konversi ke agama lain.[68] Di Kabupaten Mamasa, Sulawesi Barat, komunitas lokal Mappurondo bebas melaksanakan ritual agamanya, namun secara administrasi kependudukan, di kolom agama mereka masih tertulis Hindu.[69] Demikian pula dengan adanya desakan untuk memeluk agama yang 'diakui' dengan dalih sebagai syarat untuk anak-anak penganut agama Marapu untuk melanjutkan ke pendidikan yang lebih tinggi. Upaya pemerintah untuk menghindarkan pemaksaan dalam mencantumkan identitas agama yang 'diakui' melalui praktik pengosongan kolom agama di KTP justru menjadikan

67 FGD, Pemenuhan Hak Kelompok Minoritas, Komnas HAM, 2 November 2015

68 pernyataan Bekri perwakilan Kesatuan Pelajar MahasiswaPenghayat Mappurondo, Pitu Ulunna Salu. Diakses dari http://seputarsulawesi.com/berita-di-mamasa-ktp-penghayat-mappurondo-tertulis-hindu.html

69 Baseline Survei

penganut agama minoritas semakin terstigmatisasi. Mereka seringkali mendapatkan tuduhan sebagai orang yang 'tidak beragama', penganut 'klenik', 'sesat', tuduhan sebagai 'PKI', dan stigma-stigma lainnya. Di Pati Jawa Tengah, penghayat kepercayaan masih diidentikkan dengan hal-hal yang berbau klenik.[70] Di Cilacap, Jawa Tengah, pengosongan kolom agama di KTP membuat mereka dituduh atheis yang identik dengan PKI dan terpaksa memilih agama tertentu di KTP mereka.[71] Pengosongan kolom agama di KTP juga menjadi basis stigmatisasi sosial karena dengan mudah dianggap tidak beragama.[72]

Kelompok minoritas agama juga mengalami berbagai bentuk kekerasan yang dilakukan oleh berbagai kalangan/kelompok mayoritas, termasuk dari keluarga. Baseline Survey yang dilakukan oleh KRC-Kemitraan di 7 lokasi Survey,[73] menunjukkan dalam kurun waktu 3 bulan, dari responden yang disurvey, mengalami kekerasan fisik kekerasan psikologis dan mengalami intimidasi. Para pelaku kekerasan adalah dari anggota keluarga, tetangga atau teman, aparat desa dan tokoh agama atau masyarakat. Mereka mengalami kekerasan secara berlapis sejak dari lingkaran terdekat seperti anggota keluarga, tetangga/teman,hingga aparat desa dan tokoh agama/masyarakat.[74]

> *"Pada tanggal 10 November 2015, Sanggar Sapta Darma di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah, dibakar sekelompok massa. Tempat ibadah penganut Penghayat Kepercayaan di Dukuh Blando, Desa Plawangan, Kecamatan Kragan, dibakar saat sedang dalam proses pembangunan candi yang diberi nama Candi Busono. Sebelum dibakar, pengelola Sanggar Sapta Darma mengaku diintimidasi pelaku. Mereka ditekan oleh sekelompok orang yang mengatasnamakan Forum Umat Islam Desa Plawangan supaya menghentikan renovasi pembangunan sanggar. Aparat pemerintah tidak mampu memberikan perlindungan, bahkan kepala desa dan camat meminta agar renovasi sanggar dihentikan. Padahal, pembangunan telah mendapat izin Kepala Kesbangpol Kabupaten Rembang"*

Survey ini juga menujukkan, dari sekian banyak tindakan kekerasan yang dialami tidak serta merta membuat para korban melapor kepada pihak yang berwajib. Hanya 12 dari 108 responden atau sekitar yang mengaku pernah melapor. Dari 12 kasus yang pernah dilaporkan, hanya 3 yang ditangani dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum. Sejumlah alasan utama mereka tidak melapor karena menganggap percuma, telah diselesaikan secara damai, dan karena takut diancam. Temuan ini sekaligus memunculkan dugaan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat marginal terhadap aparat penegak hukum khususnya dan masyarakat pada umumnya cukup rendah. Beberapa responden dari Minoritas Agama menyatakan harus hati-hati terhadap lingkungannya. Survey ini mengkonfirmasi atas sejumlah kasus kekerasan yang terungkap di publik, yang menunjukkan rendahnya perlindungan terhadap kelompok minoritas. Di Semarang Jawa Tengah, Sanggar pengikut Penghayat Kepercayaan Ngesti Kasampurnaan dirobohkan karena adanya penolakan, yang salah satunya dari Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB).

---

70 http://www.koranmuria.com/2015/11/19/22664/anak-penghayat-kepecayaan-di-pati-sulit-akses-pendidikan-keagamaan.html

71 http://purwokertokita.com/peristiwa/dituduh-pki-ini-yang-dialami-penghayat-kepercayaan-di-cilacap.html

72 Trisno Sutanto, dkk.

73 Ketujuh lokasi tersebut adalah: (i) Deli Serdang Sumatera Utara (Parmalim); (ii) Indramayu Jawa Barat (Dayak Losarang); (iii) Kudus Jawa Tengah (Kepercayaan Lokal); (iv) Kotawaringin Timur Kalimantan Tengah (Kaharingan); (v) Jember Jawa Timur (Syiah); (vi) Lombok Barat Nusa Tenggara Barat (Ahmadiyah); (vii) Sumba Barat Nusa Tenggara Timut (Marapu).

74 Baseline Survey,

Selama prosesi pembongkaran, sejumlah petugas keamanan dari kepolisian dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) melakukan penjagaan dengan dalih untuk menghindari kejadian yang tidak diinginkan. Pembongkaran ini juga terkait dengan alasan bahwa Ngesti Kasampurnaan belum punya Surat Keterangan Terdaftar (SKT) di Kepala Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol).[75]

Para penghayat juga mengalami intimidasi dan kekerasan, khususnya ketika akan memanifestasikan keyakinannya. Pada tanggal 10 November 2015, Sanggar Sapta Darma di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah, dibakar sekelompok massa. Tempat ibadah penganut Penghayat Kepercayaan di Dukuh Blando, Desa Plawangan, Kecamatan Kragan, dibakar saat sedang dalam proses pembangunan candi yang diberi nama Candi Busono. Sebelum dibakar, pengelola Sanggar Sapta Darma mengaku diintimidasi pelaku. Mereka ditekan oleh sekelompok orang yang mengatasnamakan Forum Umat Islam Desa Plawangan supaya menghentikan renovasi pembangunan sanggar. Aparat pemerintah tidak mampu memberikan perlindungan, dimana sebelum pembakaran terjadi, bahkan kepala desa dan camat meminta agar renovasi sanggar dihentikan. Padahal, pembangunan dilakukan karena telah mendapat izin Kepala Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Rembang.[76] Penganut agama minoritas dan pihak-pihak yang hendak melindungi juga terus menerus mengalami intimidasi. Di Purwakarta, Jawa Barat, Bupati Purwakarta Dedi Mulyadi yang dikenal sebagai pemimpin yang melindungi kelompok-kelompok minoritas di wilayahnya dilaporkan oleh Dakwah Manhajus Solihin Purwakarta bersama Dewan Pimpinan Daerah FPI Jawa Barat ke Kepolisian Daerah Jawa Barat, dengan tuduhan telah melakukan penistaan agama Islam. Selain itu, Dedi juga mengalami 'sweeping' ketika hendak menerima penghargaan kebudayaan dari Federasi Teater Indonesia yang mengakibatkan Dedi gagal menghadiri acara tersebut. Anggota FPI melakukan 'sweeping' untuk mencari Bupati Purwakarta, dan pihak kepolisian terkesan membiarkan 'sweeping' tersebut serta tidak melakukan investigasi lebih lanjut.[77]

Pemajuan dan perlindungan atas Identitas, Pendidikan dan Budaya. Pengakuan terhadap agama/keyakinan minoritas yang masih 'terbatas' berimplikasi pada jaminan hak-hak termasuk pengakuan dan perlindungan atas identitas para penganutnya. Hal ini mengakibatkan manifestasi keagamaan dalam kehidupan sehar-hari mereka terganggu. Baseline Survey yang dilakukan oleh KRC-Kemitraan, terkait dengan penggunaan atribut keyakinan dan menjalankan ritual sebagai bagian dari hak untuk menjalankan kebebasan beragama menunjukkan, 21 persen responden menyatakan kurang atau tidak bebas menggunakan atribut keagamaan dan 23 persen menyatakan kurang atau tidak bebas menjalankan ritual keagamaan. Fakta ini menunjukkan masih adanya masalah dengan manifestasi keyakinan agama-agama minoritas di ruang publik. Stigmatisasi bahwa agama-agama minoritas adalah keyakinan yang sesat mempengaruhi manifestasi mereka dalam menjalankan keyakinannya. Stigmatisasi dari masyarakat ini seringkali berujung pada upaya pemerintah untuk kemudian melarang agama atau keyakinan tertentu. Keterangan dari salah satu warga Dayak Desa Long Anai, Kecamatan Loa Kulu, Kutai Kertanagara, menyatakan selama ini mereka terus mendapatkan doktrin tentang keyakinan mereka yang dianggap "kafir", dan menyebabkan tradisi-tradisi masyarakat adat yang dulu selalu dilakukan saat ini sudah tidak lagi dilaksanakan. Di komunitas Dayak Losarang Indramayu, Bupati mengeluarkan keputusan pelarangan kegiatan ritual Dayak Losarang karena adanya fatwa sesat bagi kelompok ini dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) cabang Indramayu dan ditindaklanjuti oleh BAKORPAKEM Kabupaten Indramayu, yang kemudian mendesak Bupati untuk mengeluarkan keputusan pelarangan tersebut.[78]

---

75 Elsaonline.com. "Sanggar Dirobohkan, Pengikutnya "Diamankan", diakses dari http://elsaonline.com/?p=3831

76 http://pemilu.tempo.co/read/news/2015/11/10/058717673/Tempat-Ibadah-Penghayat-Kepercayaan-di-Rembang-Dibakar-Massa

77 http://www.tribunnews.com/nasional/2015/12/28/fpi-sweeping-mobil-masuk-tim-cari-bupati-purwakarta-dedi-mulyadi

78 Baseline Survey,

Perlindungan atas identitas yang ditandai dengan pencantuman agama mereka dalam dokumen-dokumen kependudukan masih bermasalah. Laporan Baseline Survey yang dilakukan oleh KRC-Kemitraan menunjukkan, meski akses terhadap hak kewarganegaan/identitas berupa KTP cukup tinggi (92 persen), secara umum mereka masih harus mencatatkan tanda agama/keyakinan mereka dengan agama-agama 'resmi' yang diakui.[79] Sebelumnya, studi yang dilakukan oleh Madia, BKOK, dan HRWG pada tahun 2011 menemukan fakta telah terjadi diskriminasi terhadap kelompok penghayat secara massif dan sistematis terkait dengan identitas di KTP yang terjadi di hampir seluruh wilayah penghayat bermukim. Diskriminasi ini terjadi terhadap kelompok penghayat yang seharusnya sudah memiliki KTP, dan menjadi akar masalah praktik diskriminasi dalam pelayanan administrasi lainnya misalnya pemakaman, perkawinan, pendidikan maupun bantuan sosial. Namun demikian, studi ini juga menyimpulkan bahwa pasca penerbitan UU No. 23 tahun 2006 dan PP No. 37 tahun 2007, pelayanan mengenai KTP sangat beragam dan tergantung aparat di daerah masing-masing. Berbagai kasus menujukkan pola-pola penolakan pemberian KTP terkait dengan keyakinan mereka yang beragam, misalnya terdapat aparat pemerintah yang memperbolehkan menuliskan "Kepercayaan" dalam kolom agama mereka dan bukan memaksa penghayat harus mengikuti kebijakan yang diskriminatif. Hal ini misalnya dialami oleh Dewi Kanti di Jawa Barat yang akhirnya dapat menuliskan "kepercayaan". Demikian pula di Rosa Mulya Aji, penganut aliran kepercayaan Maneges di Kabupaten Tegal, Jawa Tengah, dapat mencantumkan identitas kepercayaan di kolom agama dalam kartu tanda penduduk elektronik. Rosa Mulya Aji menyatakan pada saat membuat KTP, ia sengaja meminta petugas untuk mencantumkan aliran kepercayaan dalam kolom agama di KTP-nya karena dalam formulir memang ada kolom aliran kepercayaan. Petugas perekam KTP sangat terbuka dengan aliran kepercayaan sehingga saat hendak mencantumkan identitas kepercayaan, mereka juga tak dipersulit karena terdapat faktor lain, yakni relasi antara penganut kepercayaan Maneges dan aparat setempat sementara ini baik-baik saja. Namun, sebagaimana di wilayah lain, banyak sekali penganut aliran kepercayaan di Jawa Tengah yang tak bisa mencantumkan identitas penghayat kepercayaan di dalam kolom agama KTP.[80]

> *"Perkawinan yang dijalankan sesuai dengan tata adat yang mereka yakini, tidak diakui negara sehingga mereka tidak mendapat akte kawin dan berdampak pada kehidupan mereka. Pengalaman Ikah dari Kuningan, yang menikah sejak 1992 dan tidak diakui sampai sekarang, menyebabkan Surat Keputusan pengangkatan sebagai PNS tidak diberikan karena dia diharuskan memilih salah satu agama yang diakui negara agar bisa menjadi PNS."*

Studi yang dilakukan oleh eLSA Semarang terhadap identitas agama warga penghayat di dua wilayah, di Brebes (Sapta Darma) dan Kudus (Sedulur Sikep) juga menunjukkan bahwa permasalahan KTP menjadi efek berantai dari penikmatan hak-hak lainnya. Studi ini menunjukan ada masalah administratif yang khas dan ada di penganut penghayat kepercayaan, yakni identitas agama di KTP. Terdapat permasalahan dalam layanan administrasi kependudukan yang cukup serius ada pada kelompok Sedulur Sikep. Hal ini dimulai dari saat pernikahan tidak dicatatkan, berimbas pada tidak adanya "pengakuan" negara, yang berdampak pada lanjutan pada Kartu Keluarga dan KTP.[81] Adanya UU No. 23 tahun 2006 dan PP No.37 tahun 2007 tampak belum tersosialisasi dengan memadai di semua kalangan pemerintahan, khususnya yang mempunyai otoritas untuk menerbitkan surat-surat kependudukan. Banyak Aparat Pemerintah di Kelurahan atau desa masih memaknai bahwa kolom agama di KTP harus diisi dengan agama, dan yang

79 pernyataan Bekri perwakilan Kesatuan Pelajar MahasiswaPenghayat Mappurondo, Pitu Ulunna Salu.http://seputarsulawesi.com/berita-di-mamasa-ktp-penghayat-mappurondo-tertulis-hindu.html

80 http://nasional.tempo.co/read/news/2013/12/26/058540244/penganut-maneges-cantumkan-kepercayaan-di-ktp

81 http://elsaonline.com/?p=4233

diakui. Demikian pula dengan surat-surat yang lainnya yang mensyaratkan adanya pengisian kolom agama, aparat juga masih memaksa untuk diisi dengan agama dan jika tidak diisi surat-surat tidak akan diproses.[82]

Sebagaimana disebutkan sebelumnya masalah hak-hak sipil lainnya adalah pencatatan perkawinan, khususnya bagi para penghayat yang menikah sebelum tahun 2007. Ketika menikah, penganut kepercayaan atau agama lokal harus mendapat pengesahan dari pemuka agama atau kepercayaan yang sudah terdaftar dalam organisasi.[83] PP No. 37 tahun 2007 masih menyulitkan pelayanan perkawinan bagi penghayat, misalnya terkait dengan pencatatan organisasi dan pemuka penghayat, termasuk pengakuan bagi organisasi gabungan (HPK dan BKOK) untuk mengajukan nama–nama pemuka penghayat. Baseline Survey yang dilakukan oleh KRC-Kemitraan menunjukkan, hanya 40 persen responden dari penganut agama-agama minoritas yang memiliki akta nikah. Sebagian besar mereka tidak melakukan pencatatan sipil terhadap pernikahan dan hal ini berakibat pada berbagai tindakan diskriminasi lainnya.[84]

Sebagai contoh, hambatan terkait dengan masalah perkawinan dialami Rusman, dari Cigugur Kuningan, yang sudah menikah selama 30 tahun dan selama itu Kantor Catatan Sipil Kuningan menolak memberinya akte kawin. Setelah UU No. 23 tahun 2006 dan PP No.37 tahun 2007 terbit, Rusman mengalami penolakan kembali dengan alasan dia sebagai bagian dari komunitas adat, tidak terdaftar di dalam organisasi penghayat yang diakui negara. Abdul Rochzali dari Tegal mempunyai pengalaman serupa, ketika mengurus pemutihan ditolak karena perkawinannya dahulu berdasarkan agama Islam.[85] Perkawinan yang dijalankan sesuai dengan tata adat yang mereka yakini, tidak diakui negara sehingga mereka tidak mendapat akte kawin dan berdampak pada kehidupan mereka. Pengalaman Ikah dari Kuningan, yang menikah sejak 1992 dan tidak diakui sampai sekarang, menyebabkan Surat Keputusan pengangkatan sebagai PNS tidak diberikan karena dia diharuskan memilih salah satu agama yang diakui negara agar bisa menjadi PNS. Kasus lainnya menimpa Nana Gumilang, yang menikah sejak 1999 dan dikaruniai tiga anak, sangat membutuhkan akte perkawinan agar ia bisa memperoleh tunjangan keluarga dari perusahaan swasta tempat dia bekerja. Anak-anak pasangan penghayat juga menjadi korban tindakan diskriminatif, karena memikul beban psikologis menyakitkan yang sering dituduh sebagai "anak haram" dan dituduh sebagai anak hasil pasangan "kumpul kebo" karena status perkawinan orang tua mereka tidak jelas.[86]

Terkait dengan Akta kelahiran pengurusannya membutuhkan dokumen-dokumen lain seperti Surat Nikah, Kartu Keluarga dan lain-lain. Baseline Survey yang dilakukan oleh KRC-Kemitraan, menunjukkan hanya 37 persen anak-anak yang lahir dari komunitas agama/keyakinan minoritas mendapatkan akta kelahiran karena orang tua mereka menikah berdasarkan pada keyakinan yang tidak diakui negara sehingga tidak mendapatkan surat nikah dan kartu keluarga. Kemudian dalam bidang pendidikan, secara umum anggota kelompok minoritas keagamaan masih mendapatkan diskriminasi, di antaranya anak didik masih diwajibkan mengikuti pelajaran agama yang bukan merupakan keyakinan mereka. KPAI menyebutkan, terjadi pelanggaran karena dalam praktiknya Negara belum mampu mengakomodir sepenuhnya, bahkan terhadap agama yang sudah diakui, baik sekolah negeri maupun swasta belum mampu menghadirkan pelajaran agama bagi minoritas di daerah-daerah tertentu. Selain itu juga terjadi pelarangan terhadap pemakaian atribut agama di sekolah.[87] Di Pati, Jawa Tengah, para penghayat kepercayaan mengeluhkan

82 http://regional.kompas.com/read/2014/11/14/08042291/Beginilah.Diskriminasi.yang.Dialami.Penghayat.Sunda.Wiwitan.
83 FGD, Pemenuhan Hak Kelompok Minoritas, Komnas HAM, 2 November 2015.
84 Baseline survey,
85 Trisno S. Susanto, dkk, ...
86 Trisno S. Susanto, dkk, ...
87 FGD, Pemenuhan Hak Kelompok Minoritas, Komnas HAM, 2 November 2015

sulitnya mengakses pendidikan agama bagi anak-anak mereka terutama di lembaga pendidikan, karena kurikulum yang diajarkan merupakan materi agama (yang diakui). Di sekolah, para siswa siswi yang datang dari keluarga penganut ajaran kepercayaan terpaksa harus beragama lain saat berada di lingkungan sekolah. Salah seorang siswi sekolah menengah atas di Bekasi, Jawa Barat yang menganut Kapribaden terpaksa memilih agama Islam untuk mata pelajaran agama. Siswi ini mengaku tak menghadapi kendala apapun karena dia mengikuti pelajaran (agama Islam) di sekolah, tapi di rumah tetap kapribaden.[88] Terdapat pula kasus dimana anak dari salah satu anggota Himpunan Penghayat Kepercayaan yang tidak mau mengerjakan soal-soal agama karena tidak sesuai dengan keyakinannya.[89]

Akses terhadap pendidikan anak-anak mengalami permasalahan karena ketiadaan pengakuan atas agama atau keyakinan yang dianut orang tua mereka. Ketiadaan Akta Kelahiran ini menyebabkan tingkat pendidikan anak-anak dari minoritas agama/keyakinan yang rendah. Terdapat fakta bahwa akses terhadap pendidikan yang lebih tinggi terhambat karena adanya prasyarat di sekolah-sekolah negeri maupun swasta agar setiap anak memilih agama resmi yang diakui oleh negara. Di Sumba Barat dan Sumba Barat Daya, anak-anak penganut agama Marapu memilih tidak melanjutkan sekolah karena adanya arahan dari guru-guru untuk memilih salah satu agama. Kalaupun akan melanjutkan sekolah, mereka terpaksa memilih salah satu agama yang diakui oleh negara.[90] Pengalaman yang sama dialami oleh seorang penganut Parmalim, Mulo Sitorus, yang mengatakan masalah tak diakuinya agama-agama asli Indonesia ini menyebabkan anak-anak Parmalim sulit mendaftarkan diri ke Perguruan Tinggi. Sekarang ini pendaftaran dilakukan secara online lewat internet dan permasalahannya dalam formulir pendaftaran online hanya dicantumkan kolom 6 agama.[91]

> *"Di Pati, Jawa Tengah, para penghayat kepercayaan mengeluhkan sulitnya mengakses pendidikan agama bagi anak-anak mereka terutama di lembaga pendidikan, karena kurikulum yang diajarkan merupakan materi agama (yang diakui). Di sekolah, para siswa siswi yang datang dari keluarga penganut ajaran kepercayaan terpaksa harus beragama lain saat berada di lingkungan sekolah"*

Pemajuan dan perlindungan atas persamaan dan non diskriminasi. Banyak regulasi yang mendorong penghapusan segala bentuk diskriminasi dalam layanan publik, namun dalam praktiknya diskriminasi terus berlangsung. Sektor layanan publik, seperti bidang administrasi, kependudukan, bidang perkawinan, pemakaman, pelayanan pendidikan dan kesehatan adalah sektor-sektor yang banyak terjadi diskriminasi.[92] Diskriminasi terhadap para penghayat bahkan dianggap berlangsung secara sistematis dari lahir hingga meninggal. Setelah meninggal misalnya, jenazah mereka seringkali ditolak masyarakat untuk dikuburkan di pemakaman umum.[93] Berbagai kasus menunjukkan penganut agama minoritas masih kesulitan dan mengalami diskriminasi dalam mengakses sejumlah hak, misalnya hak atas pendidikan dan pekerjaan karena mereka dianggap tidak beragama. Terdapat kasus dimana pelamar dari penghayat tidak

88 Bbc.com, "Hak-Hak Sipil yang Terabaikan", 5 April 2011. Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/laporan_khusus/2011/04/110405_agamadua.shtml

89 http://www.koranmuria.com/2015/11/19/22664/anak-penghayat-kepecayaan-di-pati-sulit-akses-pendidikan-keagamaan.html

90 Survey

91 Bbc.com, "Hak-Hak Sipil yang Terabaikan", 5 April 2011. Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/laporan_khusus/2011/04/110405_agamadua.shtml

92 Policy Brief, "Layanan Adminduk Bagi Kelompok Minoritas", Wahid Institute, 1 Desember 2014,

93 Seminar 'Pesan Ibu Nusantara bagi Arah Kebangsaan Indonesia: Akui dan Penuhi Hak-hak Konstitusional Pemeluk Agama Leluhur dan Penghayat Kepercayaan' lihat http://www.beritasatu.com/politik/88959-diskriminasi-bagi-penghayat-kepercayaan-masih-terus-terjadi.html

diperbolehkan karena formulir disediakan hanya untuk para penganut agama dan tidak untuk penghayat. Di kepolisian dan militer, sampai sekarang belum 'boleh' penghayat masuk menjadi anggota. Di banyak kasus, begitu diketahui seseorang itu penghayat dan bukan penganut agama, mereka kemudian tidak diterima menjadi polisi atau tentara sehingga sekarang kebanyakan anak penghayat yang mendaftar ke tentara atau polisi mengaku beragama (yang resmi). Dalam KTP, mereka kebanyakan mencantumkan agama Islam.[94]

Diskriminasi masih terjadi dalam askes untuk mendapatkan pekerjaan yang layak dan kesempatan ekonomi. Sejumlah kasus menunjukkan diskriminasi masih terjadi, misalnya yang dialami salah seorang warga yang bekerja di Dinas Perikanan dan Kelautan salah satu kabupaten/kota di Jawa Tengah tertunda pelantikannya karena menganut kepercayaan penghayat.[95] Seorang penganut Sunda Wiwitan yang hendak mendaftar PNS secara online akhirnya mengurungkan niatnya karena karena dalam formulir itu hanya tercantum agama yang diakui negara.[96] Di Cilacap Jawa Tengah, banyak dari generasi muda dari kelompok penghayat yang ragu-ragu untuk menjadi PNS. sebagian besar para kaum muda di Cilacap masih banyak yang ber-KTP-kan agama karena kurang percaya diri, sehingga bagi yang ingin meneruskan studi ataupun bekerja di instansi tetap berKTP kan agama yang diakui. Prasangka tentang efek negatif dari identitas penghayat yang berpengaruh terhadap kehidupan sosial, ekonomi dan lainnya, masih membayangi. Mereka yang bekerja di instansi seakan tidak akan berhasil apabila identitas penghayat mereka terungkap. Permasalahan lainnya terkait dengan akses dan kesempatan kerja adalah mengenai sumpah jabatan. Seorang penghayat menuturkan saat petugas yang menyumpah tidak mengetahui harus bagaimana cara menyumpah mereka dan kemudian dia langsung bersumpah dengan caranya sendiri setelah diberikan penjelasan. Penganut penghayat ini tetap bisa menjadi pegawai negeri sipil dan tidak ada hambatan apapun dan secara administrasi hal ini tidak pernah dipermasalahkan.[97]

Pemajuan dan perlindungan atas partisipasi dalam kehidupan publik. Secara umum kelompok-kelompok agama minoritas mempunyai akses terhadap informasi-informasi yang terkait dengan kebijakan publik, namun masih terbatas atau minim keterlibatan mereka dalam proses pengambilan keputusan yang terkait dengan kehidupan mereka. Padahal salah satu hal yang dapat menjadi indikator yang mempengaruhi kebijakan adalah frekuensi pertemuan dengan antara aparat dengan masyarakat. Minimnya partisipasi berdampak pada banyaknya peraturan yang dibentuk dan mengatur tentang agama-agama minoritas, tidak mencerminkan perlindungan kepada mereka.

---

94 Wawancara Engkus Ruswana, dalam Madinaonline.id, "Tokoh Penghayat Kepercayaan: "Sudah Mati pun Kami Masih Didiskriminasi", http://www.madinaonline.id/sosok/wawancara/tokoh-penghayat-kepercayaan-sudah-mati-pun-kami-masih-didiskriminasi/
FGD, Pemenuhan Hak Kelompok Minoritas, Komnas HAM, 2 November 2015

95 Jateng.go.id, "Pendidikan Anak Penghayat Wajib Difasilitasi" Diakses dari http://www.jatengprov.go.id/id/berita-utama/pendidikan-anak-penghayat-wajib-difasilitasi

96 Kompas.com, "Beginilah Diskriminasi yang Dialami Penghayat Sunda Wiwitan", diakses dari http://regional.kompas.com/read/2014/11/14/08042291/Beginilah.Diskriminasi.yang.Dialami.Penghayat.Sunda.Wiwitan.

97 http://elsaonline.com/?p=3355

BAGIAN EMPAT

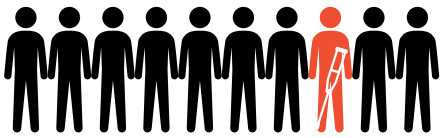
KELOMPOK MINORITAS PENYANDANG DISABILITAS DAN ORIENTASI SEKSUAL DAN IDENTITAS JENDER

Kelompok Penyandang Disabilitas dan Orientasi Seksual serta Identitas Jender adalah kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok minoritas. Di dalam Laporan ini mereka dianggap sebagai bagian dari kelompok minoritas karena posisinya yang tidak dominan, rentan dan kerap menjadi sasaran diskriminasi dan persekusi. Laporan ini mengelaborasi lebih dalam terkait upaya-upaya yang dilakukan oleh negara dalam rangka penghomatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusianya. Sebagai pengantar, perlu untuk disampaikan terkait interkoneksi di antara keduanya dimana seorang penyandang disabilitas yang memiliki orientasi seksual atau identitas jender khusus (lesbian, gay, bisexual, transjender or intersexual) perlu untuk diperhatikan sebagai suatu kelompok minoritas mengingat diskriminasi berganda yang mereka alami. Dalam Deklarasi PBB tentang minoritas disebutkan bahwa diskriminasi berganda dapat pula dialami oleh seseorang pada situasi-situasi lain yang saling tumpang tindih terkait identitas etnis, agama, dan bahasa.

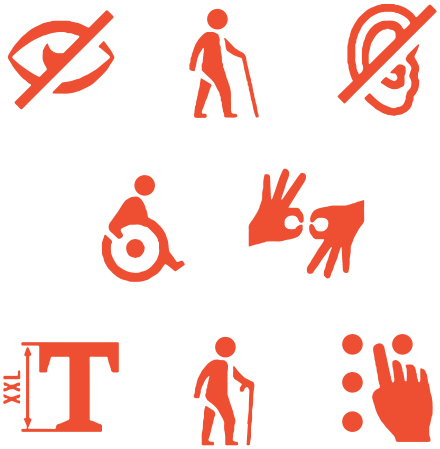
Selain terkait interkoneksi diatas, perlu pula untuk mengedepankan suatu kebijakan tindakan/aksi afirmatif (affirmative action) yang dikenakan kepada kelompok minoritas yang mengalami marjinalisasi dan pelanggaran HAM, termasuk pemberian remedi. Selain itu representasi yang lebih proporsional diperlukan agar partisipasi dan asipirasi mereka diperhitungkan dalam setiap proses pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan yang berdampak bagi kehidupan mereka. Mengacu pada sejumlah kasus yang dialami kelompok minoritas penyandang disabilitas dan orientasi seksual dan identitas jender, tidak bisa dipungkiri bahwa salah satu akar persoalannya adalah peraturan atau kebijakan yang tidak berpihak kepada kepada kedua kelompok minoritas dimaksud. Sebagai ilustrasi, pada kelompok minoritas orientasi seksual dan identitas jender, ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, bagi transjender UU dimaksud menjadi persoalan, karena perbedaan antara pernyataan jender dengan penampilan mereka dapat menyulitkan dalam hal memperoleh layanan jasa, melakukan perjalanan, mengurus izin usaha dan lain sebagainya. Atas dasar ketentuan ini, penikmatan atas layanan jasa tidak dapat dirasakan oleh mereka, seperti dalam layanan pembuatan kartu tanda penduduk (KTP).

Tidak berbeda halnya pada kelompok minoritas penyandang disabilitas, bahwa pasal 27 ayat 1 (h) Kovenan Hak-Hak Penyandang Disabilitas (CRPD) sudah menyebutkan pentingnya tindakan afirmatif terutama pada sektor tenaga kerja. Dalam ketentuan tersebut secara jelas disebutkan bahwa tindakan afirmatif pada sektor pekerjaan berlandaskan pada azas kesetaraan dengan orang lain (non-disabilitas) agar penyandang disabilitas dapat sejajar dengan non-disabilitas. Berangkat dari dua contoh di atas, seyogyanya perlu disusun peraturan dan kebijakan yang mengetengahkan tindakan afirmatif yang efektif bagi seluruh kelompok minoritas.

HAK-HAK
PENYANDANG DISABILITAS



Hak-hak bagi para penyandang disabilitas secara terperinci telah dinyatakan dalam Konvensi Internasional Hak Penyandang Disabilitas (2006), yang di dalamnya memuat prinsip-prinsip sebagai berikut: [4]



1.a. **Penghormatan pada martabat yang melekat, otonomi individu; termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan, dan kemerdekaan individu;**

1.b. **Non-diskriminasi;**

1.c. **Partisipasi penuh dan efektif dan keikutsertaan dalam masyarakat;**

1.d. **Penghormatan pada perbedaan dan penerimaan penyandang disabilitas sebagai bagian dari keragaman manusia dan kemanusiaan;**

1.e. **Kesetaraan kesempatan;**

1.f. **Aksesibilitas;**

1.g. **Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan;**

1.h. **Penghormatan atas kapasitas yang terus berkembang dari penyandang disabilitas anak dan penghormatan pada hak penyandang disabilitas anak untuk mempertahankan identitas mereka.**





4 UNHCHR, *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities Adopted by the United Nations General Assembly on 13 December 2006*

KELOMPOK MINORITAS PENYANDANG DISABILITAS

Konsep Umum, Pengertian dan Cakupan Hak Kelompok Disabilitas

Tulisan ini hendak meninjau sejauh mana Negara telah memajukan, melindungi dan menjamin penikmatan HAM dan kebebasan fundamental secara penuh dan setara bagi penyandang disabilitas, dan untuk meningkatkan penghormatan atas martabat yang melekat pada mereka. Siapa yang disebut sebagai 'Penyandang Disabilitas' dalam hal ini termasuk mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama, ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, keterbatasan tersebut dapat menghalangi partisipasi mereka secara penuh dan efektif dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan. Hak-hak bagi para penyandang disabilitas secara terperinci telah dinyatakan dalam Konvensi Internasional Hak Penyandang Disabilitas (ICRPD, 2006), yang di dalamnya memuat prinsip-prinsip sebagai berikut:[98]

a. Penghormatan pada martabat yang melekat, otonomi individu; termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan, dan kemerdekaan individu;
b. Non-diskriminasi;
c. Partisipasi penuh dan efektif dan keikutsertaan dalam masyarakat;
d. Penghormatan pada perbedaan dan penerimaan penyandang disabilitas sebagai bagian dari keragaman manusia dan kemanusiaan;
e. Kesetaraan kesempatan;
f. Aksesibilitas;
g. Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan;
h. Penghormatan atas kapasitas yang terus berkembang dari penyandang disabilitas anak dan penghormatan pada hak penyandang disabilitas anak untuk mempertahankan identitas mereka.

Di dalam Konvensi dinyatakan bahwa Negara Pihak harus menjamin dan memajukan realisasi penuh dari semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental bagi semua penyandang disabilitas tanpa diskriminasi dalam segala bentuk apapun yang didasari oleh disabilitas. Untuk itu, Negara-Negara Pihak yang terikat pada Konvensi memiliki kewajiban untuk:

a. Mengadopsi semua peraturan perundang-undangan, administratif dan kebijakan lainnya yang terkait untuk implementasi hak-hak yang diakui dalam Konvensi ini;
b. Meninjau kembali semua kebijakan terkait, termasuk peraturan perundang- undangan, untuk mengubah atau mencabut ketentuan hukum, peraturan, kebiasaan, dan praktik-praktik yang berlaku yang mengandung unsur diskriminasi terhadap para penyandang

98 UNHCHR, *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities Adopted by the United Nations General Assembly on 13 December 2006*

disabilitas;

c. Mempertimbangkan perlindungan dan pemajuan HAM penyandang disabilitas dalam semua kebijakan dan program;
d. Menahan diri dari keterlibatan dalam tindakan atau praktik apapun yang bertentangan dengan Konvensi ini dan menjamin bahwa otoritas dan lembaga publik bertindak sesuai dengan Konvensi ini;
e. Mengambil semua kebijakan yang sesuai untuk menghilangkan diskriminasi yang didasari oleh disabilitas yang dilakukan oleh setiap orang, organisasi atau lembaga swasta;
f. Melaksanakan atau memajukan penelitan dan pengembangan barang, jasa, peralatan, dan fasilitas yang didesain secara universal, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 2 dalam Konvensi ini, yang memerlukan penyesuaian seminimal mungkin dan biaya terkecil guna memenuhi kebutuhan khusus penyandang disabilitas, untuk memajukan ketersediaan dan kegunaannya, dan untuk memajukan desain universal dalam pengembangan standar-standar dan pedoman-pedoman;
g. Melaksanakan atau memajukan penelitan dan pengembangan, dan untuk memajukan ketersediaan dan penggunaan teknologi baru, termasuk tekonologi informasi dan komunikasi, alat bantu mobilitas, peralatan dan teknologi bantu, yang cocok untuk penyandang disabilitas, dengan memberikan prioritas kepada teknologi dengan biaya yang terjangkau;
h. Menyediakan informasi yang dapat diakses para penyandang disabilitas mengenai alat bantu mobilitas, peralatan dan teknologi bantu bagi penyandang disabilitas, termasuk teknologi baru serta bentuk-bentuk bantuan, layanan dan fasilitas pendukung lainnya;
i. Memajukan pelatihan bagi para profesional dan personil yang bekerja dengan penyandang disabilitas tentang hak asasi manusia sebagaimana diakui di dalam Konvensi ini sehingga mereka lebih dapat memberikan bantuan dan pelayanan yang dijamin oleh hak-hak tersebut.

> *"Siapa yang disebut sebagai 'Penyandang Disabilitas' dalam hal ini termasuk mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama, ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, keterbatasan tersebut dapat menghalangi partisipasi mereka secara penuh dan efektif dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan. Hak-hak bagi para penyandang disabilitas secara terperinci telah dinyatakan dalam Konvensi Internasional Hak Penyandang Disabilitas (ICRPD, 2006)"*

Terkait dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, juga dinyatakan bahwa setiap Negara Pihak harus mengambil tindakan sejauh dimungkinkan sumber daya yang ada dan, bilamana perlu, di dalam kerangka kerja sama internasional. Hal ini dimaksudkan agar dapat mencapai perwujudan penuh hak-hak ini secara progresif. Selain itu, dalam pengembangan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan kebijakan untuk implementasi Konvensi ini, dan dalam proses pengambilan keputusan lainnya menyangkut masalah-masalah yang terkait dengan penyandang disabilitas, Negara-Negara Pihak harus berkonsultasi secara erat dan aktif melibatkan para penyandang disabilitas, termasuk penyandang disabilitas anak, melalui organisasi-organisasi yang mewakili mereka. Secara khusus, dinyatakan bahwa Negara-Negara Pihak mengakui bahwa penyandang disabilitas perempuan dan anak adalah rentan terhadap diskriminasi ganda, dan dalam kaitan ini harus mengambil kebijakan-kebijakan untuk menjamin penikmatan penuh dan setara. Juga Negara-Negara Pihak harus mengambil semua kebijakan yang sesuai untuk menjamin pengembangan, pemajuan, dan pemberdayaan perempuan secara penuh, dengan bertujuan untuk memberikan jaminan kepada mereka atas pelaksanaan dan

penikmatan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental sebagaimana ditetapkan dalam Konvensi ini.

Jaminan hak melalui peraturan perundangan-undangan

Identifikasi regulasi dan peraturan perundang-undangan dalam tulisan ini dibagi dalam tiga fase. Keterlibatan para ahli dan pemerhati disabilitas berkontribusi dalam pembedaan fase mengingat sudah banyak di antara mereka yang membahas isu penyandang disabilitas termasuk dari aspek regulasi. Pembedaan fase pada dasarnya tidak ditentukan oleh kapan dibentuknya regulasi, namun terdapat 'evolusi' paradigma dalam regulasi atau peraturan perundang-undangan terkait penyandang disabilitas. Terdapat tiga cakupan yang menjadi bahan pertimbangan bagi pembedaan fase-fase tersebut, pertama, regulasi mencakup berbagai peraturan mulai dari tingkat undang-undang sampai dengan peraturan-peraturan lain dibawahnya. Kedua, Fase identifikasi yang memposisikan UU No. 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat sebagai peraturan 'center' – utama, yang kemudian dibagi dalam tiga fase, yaitu pra-UU No. 4 tahun 1997, saat diberlakukan UU No. 4 tahun 1997, dan masa peralihan penyusunan UU baru pengganti UU No. 4 tahun 1997. Ketiga, ratifikasi Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas (ICRPD) merupakan tonggak harapan bagi kehidupan penyandang disabilitas yang dimulai dari aspek regulasi. Berikut penjelasan setiap fase dimaksud.

Pra-UU No. 4 tahun 1997. Peraturan negara yang disusun sebelum dikeluarkannya UU No. 4 tahun 1997 teridentifikasi telah ada sejak era Orde Lama hingga berkuasanya Pemerintahan Orde Baru. Pada periode ini, peraturan yang ada belum secara khusus (lex specialis) mengatur tentang penyandang disabilitas. Peraturan-peraturan yang ada tersebar dan mengatur secara sektoral/bidang terkait penyandang disabilitas, seperti pendidikan, kesehatan, lalu lintas, bangunan gedung/aksesibilitas, dan ketenagakerjaan. Pada periode ini juga istilah yang muncul dan dikenalkan tentang penyandang disabilitas tidak hanya satu. Beberapa di antaranya 'orang cacat' dan 'ketunaaan' yang merujuk pada ragam disabilitas (tuna netra, tuna daksa, dan tuna wicara). Istilah 'penyandang cacat' dalam regulasi muncul di akhir periode. Tidak banyak studi (hukum) yang mengupas latar belakang dan analisa regulasi-regulasi tersebut. Namun demikian, menurut para ahli dan pemerhati disabilitas, penggunaan beberapa istilah di dalam regulasi tersebut menggambarkan bagaimana paradigma yang digunakan para penyusun kebijakan tentang penyandang disabilitas yang secara umum bermakna negatif, yakni orang yang ternoda, tidak berkemampuan (tuna), dan tidak normal.

> *"Banyak ahli mengkritisi UU No 4 tahun 1997 ini, terutama terkait paradigma yang digunakan yang bersifat charity dan medis. Paradigma ini sangat kental teresapi dalam UU ini dan hal ini bukan tampak sebab. Anggota DPR yang dimana saat itu masih memiliki suara utusan golongan TNI/Polri berpengaruh pada upaya mempercepat pengesahan dengan paradigma charity dan medis. Suara mereka sangat lantang memberikan dukungan agar Undang- Undang ini segera disahkan mengingat kepentingan untuk mengakomodir kebutuhan para veteran TNI/Polri yang diantaranya mengalami disabilitas akibat tugas"*

Berikut daftar peraturan dimaksud:



NO.	PERATURAN	ISTILAH (YANG DIGUNAKAN)
1.	Undang-undang nomor 33 Tahun 1947 Tentang Ganti Rugi Buruh yang kecelakaan	**Orang cacat**
2.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 Tentang Dasar-Dasar Pendidikan atau Pengajaran di Sekolah untuk Seluruh Indonesia	**Orang dengan kekurangan jasmani dan rohani**
3.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial	**Tuna**
4.	Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1980 tentang Usaha Kesejahteraan Sosial Bagi Penderita Cacat	**Penderita Cacat**
5.	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu lintas angkutan jalan	**Penderita cacat**
6.	Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Biasa	**Orang dengan keabnormalan**
7.	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan	**Penyandang Cacat**
8.	Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan	**Penyandang Cacat**

Fase pemberlakuan UU No. 4 tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat. Fase dimana UU No. 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat diberlakukan merupakan fase di mana dunia disabilitas di Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan. Untuk kali pertama Indonesia memiliki undang-undang khusus (Lex Specialis) yang mengatur tentang penyandang cacat. Keberadaan undang-undang khusus ini dianggap sebagai bentuk pengakuan akan pentingnya pengaturan tentang penyandang disabilitas yang khusus dan utuh. Pada proses penyusunannya, undang-undang ini diinisiasi pada masa Orde Baru, dan disahkan setahun setelah masa reformasi (1998). Banyak ahli mengkritisi undang-undang ini, terutama terkait paradigma yang digunakan yang bersifat charity dan medis. Paradigma ini sangat kental teresapi dalam UU ini dan hal ini bukan tampak sebab. Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dimana saat itu masih memiliki suara utusan golongan TNI/Polri berpengaruh pada upaya mempercepat pengesahan dengan paradigma charity dan medis. Suara mereka sangat lantang memberikan dukungan agar Undang- Undang ini segera disahkan mengingat kepentingan untuk mengakomodir kebutuhan para veteran TNI/Polri yang diantaranya mengalami disabilitas akibat tugas.[99]

Setia Adi Purnama, pemerhati penyandang disabilitas, secara khusus mengkritisi istilah penyandang cacat yang digunakan dalam UU No. 4 tahun 1997 yang semakin mengentalkan makna negatif disabilitas, yakni orang yang dianggap memiliki rintangan dan hambatan karena kondisi fisiknya.[100] Kritiknya didasarkan pada pasal 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 yang berbunyi bahwa, *"Penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/ atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kehidupan secara selayaknya ...."* Dengan istilah ini, disabilitas dimaknai oleh para pembuat undang-undang merujuk pada ketidakmampuan kondisi fisik. Hal yang cukup menarik pada fase diberlakukannya UU No. 4 Tahun 1997, adalah munculnya beberapa peraturan nasional lain yang sangat signifikan mendukung pemenuhan hak disabilitas. Peraturan dimaksud adalah UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 28 Tahun 2001 Tentang Bangunan Gedung, dan UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

> *"Ratifikasi ICRPD melalui UU No. 19 tahun 2011 diyakini sebagai UU yang menggunakan paradigma berbasis hak (right-based) dan sosial model. UU ini menitikberatkan bahwa penyandang disabilitas dimaknai sebagai bagian dari keragaman manusia. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah terminologi "penyandang disabilitas" tidak lagi menggunakan pendekatan charity dan medis, melainkan melihat disabilitas sebagai hasil interaksi antara orang yang mengalami impairment dengan sikap dan lingkungan yang tidak mendukung, yang menghambat partisipasi mereka atas dasar kesetaraan dengan yang lainnya."*

Selanjutnya UU 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Undang-undang ini menjadi sangat signifikan terkait penyandang disabilitas karena memperjelas keberadaan penyandang disabilitas sebagai bagian dari kelompok rentan bersamaan dengan kelompok-kelompok lain. Bunyi pasal 5 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia menyatakan secara tegas bahwa setiap orang yang masuk dalam ketegori kelompok rentan, maka ia memperoleh perlakuan dan perlindungan khusus. Dalam penjelasan atas undang-undang tersebut, mereka yang dikategorisasikan sebagai kelompok rentan adalah orang lanjut usia, anak-anak, wanita hamil, fakir miskin, dan penyandang disabilitas. Isi pasal di atas secara lugas menyatakan

99 Slamet Tohari, "Pentignya Perubahan Undang-Undang Penyandang Disabilitas" Diambil dari makalah seminar sehari yang diselenggarakan oleh UNESCO pada 30 November 2015.

100 Setia Adi Purwanta, *"Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya"*, diterbitkan oleh Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakrta, 2012, hal. 257.

pengakuan atas penyandang disabilitas sebagai sebuah kelompok yang wajib dilindungi dan diperlakukan secara khusus tidak terkecuali dalam berbagai program dan kebijakan.

Salah satu peraturan yang penting lainnya adalah UU No. 28 Tahun 2001 tentang Bangunan Gedung mengatur tentang secara spesifik aksesibilitas (bagi penyandang disabilitas), di mana negara memiliki kewajiban untuk menyediakan akses bagi penyandang disabilitas. Bunyi pasal 31 UU Nomor 28 tahun 2001 tentang Bangunan Gedung menyebutkan bahwa, *"semua gedung yang penggunaannya untuk kepentingan umum diharuskan menyediakan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas, dan aksesibilitas dimaksud mencakup fasilitas yang ada pada gedung tersebut termasuk lingkungannya"*. Selain itu UU No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan sangat signifikan pada periode ini mengingat keberadaannya menentukan pengaturan tentang pemenuhan hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas. UU ini memuat kriteria atau apa yang dimaksud dengan 'cacat' yang di kemudian hari berimplikasi pada penikmatan hak penyandang disabilitas di sektor lain. Kriteria dimaksud sebagaimana termuat dalam Pasal 1 UU Nomor 36 tentang Kesehatan menyebutkan definisi kesehatan, yakni: *"Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis."* Bunyi pasal 1 ini berimplikasi tidak saja pada penentuan 'sehat' dan 'tidak sehat', melainkan juga tentang 'sehat' dan 'cacat'. Hal ini dikarenakan realitas pemahaman yang berkembang kemudian adalah bahwa mereka yang dianggap 'tidak sehat' adalah mereka yang 'cacat', yang memiliki perbedaan fisik dan mental.

Fase pasca pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas (ICRPD) ke UU No. 19 tahun 2011. Tahun 2007, tepatnya tanggal 30 Maret merupakan tonggak penting bagi penyandang disabilitas di Indonesia di mana Pemerintah mendatangani Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Selanjutnya pada 18 Oktober 2011, Indonesia mengesahkan Konvensi tersebut dan menerbitkan UU pengesahannya melalui UU No. 19 tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak-Hak Penyandang Disabilitas. Ratifikasi ICRPD yang termuat dalam UU No. 19 tahun 2011 diyakini sebagai UU yang menggunakan paradigma berbasis hak *(right-based)* dan sosial model. UU ini menitikberatkan bahwa penyandang disabilitas dimaknai sebagai bagian dari keragaman manusia. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah terminologi "penyandang disabilitas" tidak lagi menggunakan pendekatan *charity* dan medis, melainkan melihat disabilitas sebagai hasil interaksi antara orang yang mengalami *impairment* dengan sikap dan lingkungan yang tidak mendukung, yang menghambat partisipasi mereka atas dasar kesetaraan dengan yang lainnya. Selain itu, hal baru lainnya adalah untuk kali pertamanya UU ini mengategorikan penyandang disabilitas mental sebagai bagian dari ragam penyandang disabilitas.

Implikasi yang sangat signifikan atas diratifikasinya KIHPD adalah terbitnya peraturan perundang-undangan tentang kesehatan jiwa, yakni Undang-Undang No. 18 tahun 2014 dan Rancangan Undang-Undang Penyandang Disabilitas. Terkait dorongan disusunnya RUU Penyandang Disabilitas, antara lain, karena Indonesia membutuhkan undang-undang domestik yang dapat memahami konteks sistem pemerintahan di Indonesia. Selain itu, keberadaan Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat dianggap tidak lagi dapat menjawab berbagai persoalan penyandang disabilitas. RUU Penyandang Disabilitas yang saat ini masih diproses di DPR menggunakan pendekatan *rights- based* sebagaimana KIHPD. RUU ini mengandung cakupan hak-hak terkait penyandang disabilitas yang termuat dalam isi pasal per pasalnya, diantaranya hak atas pendidikan, ketenagakerjaan, kesetaraan dalam pembangunan dan dalam menikmati hasil pembangunan. Selain itu, RUU ini juga mengatur tentang jaminan aksesibilitas, rehabilitasi dan kesejahteraan sosial, serta pengembangan bakat dan kehidupan sosial secara setara.

Di tingkat daerah, terdapat perkembangan yang cukup signifikan paska pengesahan ICRPD ke UU No. 19 tahun 2011 dalam bentuk munculnya sejumlah peraturan daerah yang secara khusus mengatur tentang penyandang disabilitas. Berikut daftar peraturan daerah terkait penyandang disabilitas yang dikeluarkan oleh sejumlah Pemerintah Daerah:

1. Perda Kabupaten Bangka Barat No. 14 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan dan Pelayanan Kesejahteraan Sosial Penyandang Disabilitas;
2. Perda Kota Bandung No. 26 tahun 2009 tentang Kesetaraan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat;
3. Perda Kota Surakarta No. 2 tahun 2008 tentang Kesetaraan Disabilitas;
4. Perda Kabupaten Kotawaringin Barat No. 3 tahun 2008 tentang Penyandang Cacat;
5. Perda Provinsi Riau No. 18 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Disabilitas;
6. Perda Kabupaten Bengkayang No. 14 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat;
7. Perwal Yogyakarta No. 8 tahun 2014 tentang Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas;
8. Perda Provinsi Bangka Belitung No. 10 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan, Perlindungan dan Pelayanan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat;
9. Perda Kabupaten Sragen No. 14 tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Penyandang Disabilitas;
10. Perda Provinsi Jawa Timur No. 3 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pelayanan Bagi Penyandang Disabilitas;
11. Perda Kabupaten Bantul No. 11 tahun 2015 tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas;
12. Perda Provinsi Jawa Tengah No. 11 tahun 2014 tentang Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas;
13. Perda Provinsi Papua No. 5 tahun 2013 tentang Perlindungan terhadap Penyandang Disabilitas;
14. Perda Kota Makassar Nomor 6 tahun 2013 tentang Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

Dari identifikasi peraturan-peraturan daerah di atas, dapat teridentifikasi bahwa beberapa Perda di atas masih menggunakan paradigma lama, di antaranya dengan menggunakan istilah penyandang cacat, seperti Perda Kabupaten Kotawaringin Barat No. 3 tahun 2008 tentang Penyandang Cacat, Perda Kabupaten Bengkayang No. 14 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Cacat, Perda Provinsi Bangka Belitung No. 10 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan, Perlindungan dan Pelayanan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat. Perda-Perda dimaksud seharusnya didorong untuk direvisi. Sedangkan Peraturan-peraturan daerah lainnya hampir bisa dipastikan menggunakan rujukan ICRPD sehingga paradigma yang digunakan adalah pendekatan berdasarkan hak *(rights-based).*

Jaminan Program dan Kebijakan Pemerintah

Sampai saat ini, UU No. 4 tahun 1997 tentang Penyandang Cacat masih berlaku, dan mau tidak mau masih menjadi dasar bagi penentuan program dan kebijakan Pemerintah dalam rangka menjaga eksistensi penyandang disabilitas. Kementerian Sosial selama ini menjadi pemegang mandat untuk menyusun program dan kebijakan penyandang disabilitas sesuai dengan paradigma yang tercakup dalam Undang-Undang UU tersebut, yakni paradigma *charity* (bantuan amal) dan medis. Lebih spesifik, program dan kebijakan yang disusun menitikberatkan kepada pemberian bantuan sosial dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial. Keduanya diarahkan kepada upaya

pelayanan dan rehabilitasi sosial, yaitu proses refungsionalisasi dan pengembangan yang memungkinkan penyandang disabilitas mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Ditambahkan, sasaran utama program-program disabilitas di bawah Kementerian Sosial adalah penyandang disabilitas, keluarga dan masyarakat sebagai sasaran pendukung. Selain Kementerian Sosial, terdapat pula beberapa kementerian lain yang secara khusus mengatur tentang penyandang disabilitas. [101]

Kementerian Sosial. Secara umum arah kebijakan utama dalam peningkatan kesejahteraan sosial bagi penyandang disabilitas adalah peningkatan akses dan kualitas layanan dan rehabilitasi sosial. Untuk lebih rinci, terdapat tujuh program yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial. Berikut program dan kebijakan dimaksud adalah:

Pertama adalah Rehabilitasi Sosial Berbasis Non-Institusi. Di dalam program Rehabilitasi Sosial berbasis institusi ini disediakan: (a) Unit Pelayanan Sosial Keliling (UPSK), yakni unit pelayanan bergerak yang kegiatannya diarahkan untuk menjangkau lokasi penyandang disabilitas atau Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) lainnya sampai ke tingkat desa agar mereka dapat memperoleh pelayanan kesejahteraan sosial sedini mungkin dan permasalahan dapat diatasi secara cepat. Saat ini program UPSK sudah ada di 33 provinsi; (b) Loka Bina Karya (LBK), Program ini ditujukan agar penyandang disabilitas mendapatkan akses pelayanan dan rehabilitasi sosial dengan fokus pada bimbingan keterampilan. Penerima manfaat dari LBK ini adalah penyandang disabilitas ringan. Pengelolaan program LBIK diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota, dan saat ini terdapat 204 LBK.

Selain itu ada pula Rehabilitasi Sosial Berbasis Institusi. Saat ini terdapat dua balai besar dan 19 Unit Pelaksana Teknis (UPT) berupa panti yang merupakan pusat/lembaga pelayanan rehabilitasi yang melayani ragam disabilitas: netra, rungu wicara, tubuh dan eks penyakit kronis, mental retardasi, mental dan eks psikotik. Semuanya dikelola langsung oleh Kementerian Sosial. Selain rehabilitasi yang dikelola Kementerian sosial, terdapat juga 22 pusat/lembaga rehabilitasi yang dikelola Pemerintah Daerah, dan 321 panti yang diselenggarakan oleh masyarakat. Pelayanan rehabilitasi sosial berbasiskan panti juga dilakukan dalam bentuk *daycare* (perawatan) dan program khusus melalui pelayanan *outreach* (penjangkauan). Selain itu, di beberapa panti dijadikan rujukan bagi program Rehabilitasi Berbasis Masyarakat dan UPSK.

> *"Kementerian Sosial selama ini menjadi pemegang mandat untuk menyusun program dan kebijakan penyandang disabilitas sesuai dengan paradigma yang tercakup dalam Undang-Undang UU tersebut, yakni paradigma charity (bantuan amal) dan medis. Lebih spesifik, program dan kebijakan yang disusun menitikberatkan kepada pemberian bantuan sosial dan pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial"*

Kementerian Sosial juga memiliki Rehabilitasi Berbasis Keluarga/Masyarakat (RBM). Rehabilitasi berbasis masyarakat (RBM) merupakan sebuah strategi yang bertujuan untuk mengembangkan program disabilitas yang inklusif di tengah masyarakat. Penerapan program RBM bisa dilakukan dengan dua model, yakni model pelayanan jemput bola dan model pengembangan masyarakat. Namun demikian, keduanya fokus pada upaya peningkatan kualitas hidup penyandang disabilitas dan keluarganya yang di dalamnya mencakup pemenuhan kebutuhan dasar dan menjamin pengembangan disabilitas yang inklusif di masyarakat termasuk pada institusi pelayanan (dasar) terhadap penyandang disabilitas. Program lain yang disediakan Bantuan Sosial bagi organisasi sosial (orsos) yang bergerak di bidang Disabilitas.

[101] Beberapa program dan kebijakan diambil dari Laporan Situasi Penyandang Disabilitas di Indonesia oleh Tim Peneliti Pusat kajian Disabilitas Universitas Indonesia (diunggah dari http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_160340.pdf

PROGRAM INDONESIA BEBAS PASUNG



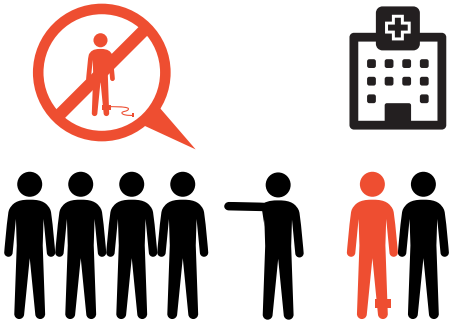
Penderita gangguan jiwa seharusnya diberikan pengobatan secara intensif di rumah sakit khusus, bukan malah diasingkan dan dipasung sebagaimana akhir-akhir ini masih banyak dilakukan oleh masyarakat.





Hingga kini masih banyak ditemukan tindakan pemasungan.Pihak Pemerintah melalui jajaran instansi kesehatan yang ada hingga pelosok desa, berupaya memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa **tindakan itu melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) dan bisa berdampak hukum bagi siapapun yang melakukannya.**

Melihat kondisi masih banyaknya yang melakukan tindakan pemasungan, Pemerintah Daerah diharapkan dapat segera melakukan tindakan penertiban dan membuat target bebas pasung dengan secepatnya atau paling tidak, sama dengan target pemerintah pusat pada 2019.



Program bantuan sosial bagi orsos penyandang disabilitas ditujukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan memperluas jangkauan pelayanan dan rehabilitasi sosial penyandang disabilitas. Bantuan sosial bagi organisasi tahun 2014 diberikan kepada 27 orsos yang terdiri atas 25 organisasi penyandang disabilitas dan 2 panti yang menangani penyandang disabilitas ganda. Bantuan terutama untuk kegiatan operasional organisasi yang bersangkutan.

Kemensos menyediakan pula Bantuan Tanggap Darurat yang ditujukan untuk penyandang disabilitas yang mengalami penelantaran, diskriminasi, eksploitasi, tindak kekerasan, korban bencana, maupun orang yang mengalami disabilitas sebagai akibat dari bencana. Bantuan yang disalurkan berbentuk alat bantu dan bantuan sosial masing-masing Rp 1.000.000,-. Jenis disabilitas yang ditangani yaitu netra, mental eks psikotik, tubuh, grahita, tunalaras, tunarungu wicara, dan penyakit kronis. Program dan kegiatan pelayanan dan rehabilitasi sosial penyandang disabilitas tersebut dilaksanakan melalui tiga sistem: (a) *Institutional-based* yang mencakup program reguler, multi layanan, dan multi target group melalui *day care* dan subsidi silang, dan program khusus yang meliputi *outreach* (penjangkauan), Unit Pelayanan Sosial Keliling (UPSK), dan bantuan ahli kepada organisasi sosial dan rehabilitasi sosial berbasis masyarakat; (b) *Non-institutional-based* yang mencakup pelayanan pendampingan dengan pendekatan *family-based* dan *community-based* yang menyelenggarakan Rehabilitasi Basis Masyarakat (RBM); (c) Pelayanan sosial lainnya mencakup Loka Bina Karya (LBK), PBK, Usaha Ekonomi Produktif/ Kelompok Usaha Bersama (UEP/KUBE).

Selanjutnya ada Jaminan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas Berat, Miskin, dan Rentan. Jaminan sosial bagi penyadang disabilitas berat merupakan program pemeliharaan taraf kesejahteraan sosial yang mempertahankan hidup penyandang disabilitas berat. Estimasi jumlah penyandang disabilitas berat adalah 163.232 orang. Sampai tahun 2014 jumlah penerima jaminan sosial penyandang disabilitas berat sebanyak sebanyak 17.000 orang. Kepada mereka diberikan bantuan sosial dalam bentuk uang tunai sebesar Rp 300.000 per orang per bulan selama setahun yang penyalurannya bekerja sama dengan PT Pos Indonesia. Kriteria penerima jaminan sosial penyandang disabilitas berat adalah mereka yang memiliki disabilitas dan tidak dapat direhabilitasi kembali; tidak dapat melakukan sendiri aktivitas sehari-hari kecuali dengan bantuan orang lain; sepanjang waktu aktivitas kehidupannya sangat bergantung pada bantuan orang lain; tidak tinggal dalam panti dan tidak mampu menghidupi diri sendiri serta berasal dari keluarga miskin. Selain program bagi penyandang disabilitas berat, saat ini juga telah diberikan layanan dan rehabilitasi sosial seperti Asistensi Sosial Orang Dengan Kecacatan Berat (ASODKB), alat bantu, dan bantuan stimulan ekonomi produktif terutama bagi penyandang disabilitas miskin dan rentan telah diberikan. Hingga Juni 2015, sebanyak 22.000 penyandang disabilitas berat telah memperoleh ASODKB.

Program bantuan makanan panti penyandang disabilitas ditujukan bagi penyandang disabilitas yang hidup dalam panti sosial baik milik pemerintah daerah dan panti sosial yang dimiliki oleh masyarakat. Bantuan diberikan untuk tambahan pemenuhan kebutuhan dasar, terutama makanan yang diberikan dalam bentuk uang tunai sebesar Rp 3.000 (tiga ribu rupiah) per orang per hari sepanjang tahun. Pada tahun 2014 disalurkan bantuan kepada 11.000 penyandang cacat yang tinggal dalam panti di 137 kabupaten/kota di Indonesia.

Kementerian Kesehatan. Terdapat empat program dan kebijakan prioritas yang dikeluarkan Kementerian Kesehatan yang telah teridentifikasi, sebagaimana dapat dikemukakan dibawah ini: Pertama adalah Deteksi Dini Kecacatan. Perlu dicatat bahwa sektor kesehatan mempunyai peranan penting dalam program pencegahan kecacatan. Pemberian Vitamin A 200.000 IU sebanyak 2 kali (masing-masing 2x24 jam) pada Ibu-ibu yang baru saja melahirkan (nifas) telah dilaksanakan di semua provinsi dengan cakupan 58 persen. Kekurangan Yodium

juga dapat ditekan lebih rendah dari 19 persen di tahun 2005 menjadi 13 persen di tahun 2007. Cakupan imunisasi polio telah mencapai 79 persen di perkotaan dan 66 persen di wilayah pedesaan. Kementerian Kesehatan juga telah melatih dokter-dokter dan petugas kesehatan untuk merespon situasi bencana dan deteksi serta tata laksana penyakit kusta (Departemen Kesehatan, 2009). Selain itu juga telah dilakukan program sosialisasi deteksi dan intervensi dini disabilitas dan tumbuh kembang anak di Kementerian Sosial melalui kader Rehabilitasi Berbasis Masyarakat (RBM) di bawah Koordinasi Kementerian Kesehatan di 16 provinsi.

Berikutnya ada Program Indonesia Bebas Pasung. Penderita gangguan jiwa seharusnya diberikan pengobatan secara intensif di rumah sakit khusus, bukan malah diasingkan dan dipasung sebagaimana akhir-akhir ini masih banyak dilakukan oleh masyarakat. Hingga kini masih banyak ditemukan tindakan pemasungan. Pihak Pemerintah melalui jajaran instansi kesehatan yang ada hingga pelosok desa, berupaya memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa tindakan itu melanggar HAM dan bisa berdampak hukum bagi siapapun yang melakukannya. Melihat kondisi masih banyaknya yang melakukan tindakan pemasungan, Pemerintah Daerah diharapkan dapat segera melakukan tindakan penertiban dan membuat target bebas pasung dengan secepatnya atau paling tidak, sama dengan target pemerintah pusat pada 2019.

Kementerian Kesehatan juga melakukan Pendataan Penyandang Disabilitas lewat Riset Kesehatan Dasar. Dalam 5 tahun terakhir ini Pembangunan Kesehatan telah diperkuat dengan tersedianya data dan informasi yang dihasilkan oleh Riset Kesehatan Dasar atau Riskesdas. Tiga Riskesdas telah dilaksanakan di Indonesia, masing–masing pada tahun 2007, 2010, dan 2013. Riskesdas 2013 berbasis komunitas, mencakup seluruh provinsi di Indonesia dan menghasilkan data serta informasi yang bermanfaat bagi para pengelola dan pelaksana pembangunan kesehatan. Dengan adanya data dan informasi hasil Riskesdas, maka perencanaan dan perumusan kebijakan kesehatan serta intervensi yang dilaksanakan akan semakin terarah, efektif dan efisien. Pertanyaan yang menjadi dasar pengembangan Riskesdas 2013 adalah: (a) Bagaimanakah pencapaian status kesehatan masyarakat di tingkat nasional,provinsi, dan kabupaten/kota; (b) Apakah telah terjadi perubahan masalah kesehatan spesifik di setiap provinsi, dan kabupaten/kota; (c) Apa dan bagaimana faktor-faktor yang melatarbelakangi status kesehatan masyarakat di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota; (d) Faktor apa yang menyebabkan terjadinya perubahan masalah kesehatan; dan (e) Bagaimana korelasi antar faktor terhadap status kesehatan. Selain disabilitas, topik-topik lain juga diteliti, antara lain terkait akses pelayanan kesehatan, farmasi dan pelayanan kesehatan tradisional, kesehatan lingkungan, penyakit menular, penyakit tidak menular, cedera, gigi dan mulut.

“Pihak Pemerintah melalui jajaran instansi kesehatan yang ada hingga pelosok desa, berupaya memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa tindakan itu melanggar HAM dan bisa berdampak hukum bagi siapapun yang melakukannya. Melihat kondisi masih banyaknya yang melakukan tindakan pemasungan, Pemerintah Daerah diharapkan dapat segera melakukan tindakan penertiban dan membuat target bebas pasung dengan secepatnya atau paling tidak, sama dengan target pemerintah pusat pada 2019.“

Terakhir, Kementerian Kesehatan juga mengembangkan Program Sosialisasi Lepra/ Kusta. Direktorat Jendral Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan (Ditjen PP dan PL) Kementerian Kesehatan telah melakukan sejumlah upaya percepatan eliminasi kusta. Diantaranya penemuan penderita secara aktif, membantu provinsi dan kabupaten dalam memberantas penyakit kusta dengan menempatkan konsultan lokal/nasional yang berdomisili di Bandung,

Surabaya, Palembang, Aceh, Samarinda, Makasar, Manado dan Jayapura dan konsultan internasional yang berdomisili di pusat serta melakukan kegiatan rehabilitasi. Kementerian Kesehatan mengklaim telah berhasil mengobati dan menyembuhkan sekitar 375.119 penderita dengan *multi-drug therapy* (MDT) sejak 1990 dan telah menurunkan 80 persen jumlah penderita kusta dari 107.271 tahun 1990 menjadi 21.026 penderita pada 2009.

Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Program Kementerian Tenaga kerja terkait penyandang disabilitas terfokus pada program kuota 1 per 100 penyandang disabilitas sebagai perwujudan dari Pasal 13 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1997, dan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Program-program lain dari Kementerian Tenaga Kerja termuat dalam berbagai peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh Kementrain Tenaga Kerja sejak tahun 1999. Berikut peraturan pelaksana dimaksud:

1. Keputusan Menteri Tenaga Kerja RI No. Kep.205/MEN/1999 tentang Pelatihan Kerja dan Penempatan Tenaga Kerja Penyandang Cacat;
2. Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara No.K.26-20/U-5-39/48 tentang Pengangkatan Penyandang Cacat menjadi Pegawai Negeri;
3. Kesepakatan Bersama antara Menteri Sosial, Menteri Tenaga Kerja dan Menteri Dalam Negeri dan DPP Apindo tentang Penempatan dan Pendayagunaan Tenaga Kerja Penyandang Cacat di Perusahaan dan Masyarakat;
4. Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No.01.KP.01.15. 2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Penyandang Cacat di Perusahaan;
5. Surat Edaran Menteri Sosial RI No.001/PR/ XII-4/SE.MS tentang Penerimaan Tenaga Kerja Penyandang Cacat di sektor Pemerintah dan Swasta.

Rencana Aksi Nasional Penyandang Disabilitas. Sampai dengan saat ini, Indonesia telah mengeluarkan tiga periode Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM). Pada periode kedua 2011-2014 secara spesifik terdapat RAN tentang penyandang disabilitas. Dengan demikian, terdapat tiga Rencana Aksi Nasional (HAM dan Penyandang Disabilitas), yakni: RAN HAM 2004-2010, RAN PD 2011-2014, dan RAN HAM (integrasi dengan RAN Penyandang Disabilitas) 2015-2019. Secara umum, pelaksanaan RAN Penyandang Disabilitas sebelum periode 2015-2019 telah membawa perubahan ke arah pencapaian peningkatan pemahaman aparat pemerintah dan masyarakat terhadap persoalan dan penanganan HAM secara umum, dan persoalan penyandang disabilitas berbasis HAM. Rencana Aksi Nasional Penyandang Disabilitas 2015-2019 merupakan rencana aksi yang terintegrasi dengan RANHAM 2015-2019. Pengintegrasian dilakukan mengingat keduanya memiliki kesamaan tujuan, yakni sebagai upaya meningkatkan penghormatan, pelindungan, pemenuhan, penegakan, dan pemajuan HAM bagi seluruh lapisan masyarakat Indonesia oleh Negara terutama Pemerintah dengan mempertimbangkan nilai-nilai agama, moral, adat istiadat, budaya, keamanan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa Indonesia. RANHAM 2015-2019 sudah disahkan melalui PP Nomor 75 tahun 2015, dan di dalamnya memuat ketentuan tentang adanya Sekretariat Bersama yang terdiri atas unsur:bidang Hukum dan HAM; bidang sosial; bidang dalam negeri; bidang perencanaan pembangunan nasional.

Penikmatan hak bagi kelompok Disabilitas dan pelanggaran HAM yang dialami

Salah satu cara sederhana mengidentifikasi seberapa jauh penikmatan penyandang disabilitas terhadap hak-haknya adalah melalui laporan program dan kebijakan yang telah dilaksanakan pada masing-masing Kementerian/ Lembaga. Namun, persoalannya tidak semua Kementerian/Lembaga memiliki laporan yang komperhensif terkait target/sasaran program. Bagian tulisan ini hendak menyajikan bentuk-bentuk penikmatan hak penyandang disabilitas

yang bahannya diperoleh dari berbagai sumber, seperti laporan program, buku, makalah, media massa, dan jurnal. Aspek penikmatan hak yang akan dibahas meliputi pendidikan, pekerjaan, kesehatan dan perlindungan sosial, aksesibilitas layanan publik, persamaan di depan hukum dan aksesibilitas dalam pemilu.

Berkaitan dengan Penikmatan Hak atas Rehabilitasi, sampai tahun 2015, program-program rehabilitasi penyandang disabilitas yang dilakukan oleh Kementerian Sosial telah berhasil menjangkau para penyandang disabilitas sebagai berikut Untuk penerima manfaat Unit Pelayanan Sosial Keliling (UPSK) adalah 6.025 orang, Untuk penerima manfaat Loka Balai Kerja (LBK) pada 2015 adalah 815 orang, Saat ini Unit Pelaksana Teknis (UPT) melayani 1640 orang, Untuk penerima manfaat, Rehabilitasi Berbasis Masyarakat (RBM) melayani 420 orang, Untuk penerima manfaat tanggap darurat berjumlah 24 orang dengan total pengeluaran Rp.52.800.000. Adapun terkait Asisten Sosial Orang Dengan Kebutuhan Khusus (ASODKB)[102], di tahun 2016 proyeksinya terdapat 22.500 penyandang disabilitas berat yang memperoleh ASODKB. [103]

Adapun untuk Penikmatan Hak atas Pendidikan, berdasarkan hasil survey statistik yang diselenggarakan Direktorat Pendidikan Sekolah Luar Biasa (PSLB) tahun 2007[104], hanya 24,7 persen atau kurang lebih 78.689 anak dengan disabilitas yang dapat mengenyam pendidikan formal dari total perkiraan 318.600 anak dengan disabilitas. Kemungkinan data ini belum akurat mengingat angka estimasi jumlah disabilitas hanya dihitung secara kasar yakni, 0,7 persen dari keseluruhan jumlah disabilitas di Indonesia. Itu artinya, kasus yang anak dengan disabilitas yang tidak bersekolah formal sebenarnya terjadi lebih banyak. Selain itu, angka survey di atas pada dasarnya tidak bisa dikatakan merata di seluruh daerah.

> *"Selama ini, dalam upaya memperoleh haknya atas pekerjaan, terdapat beberapa batu sandungan, salah satunya terkait persyaratan sehat jasmani dan rohani. Persyaratan ini tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan, dan dijadikan acuan oleh beberapa instansi dan lembaga. Peraturan dimaksud, antara lain UU Guru dan Dosen, UU Kepolisian, dan UU Peradilan Umum"*

Patut dicatat bahwa DI Yogyakarta memiliki angka partisipasi sekolah yang cukup tinggi untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah. Tercatat sampai d 2004, terdapat anak dengan disabilitas yang bersekolah adalah sebanyak 63,24 persen untuk jenjang pendidikan dasar.[105] Survey dari total 179 responden, di Kabupaten Bone dan Gowa terdapat 37,21 persen penyandang disabilitas tidak tamat sekolah, dan khusus di Kabupaten Bone 37,21 persen penyandang disabilitas bahkan tidak pernah bersekolah. Selanjutnya, di semua kabupaten/kota tersebut kurang dari 5 persen penyandang disabilitas yang mengenyam pendidikan menengah pertama. Data pendidikan terakhir yang lebih baik hanya di Kabupaten Sumba Daya Barat di mana terdapat 2,33 persen penyandang disabilitas mengenyam pendidikan universitas. Terkait penikmatan hak atas pendidikan, selain terkait akses ke pendidikan dasar dan menengah, terdapat pula kasus diskriminasi yang dialami penyandang disabilitas saat hendak masuk ke perguruan tinggi. Pada 2014, persyaratan masuk Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SNMPTN) menyebutkan larangan bagi penyandang disabilitas, seperti tuna rungu, tuna netra, tuna daksa untuk mengikuti seleksi. Meski pun larangan ini kemudian dicabut,kondisi ini masih menyisakan pekerjaan rumah bagi semua pihak untuk ke depan dapat mendiseminasikan pemahaman

102 Ibid
103 Kementerian Sosial Republik Indonesia, "Laporan Tahunan Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan Tahun 2015 di Kementerian Sosial Republik Indonesia", 2016
104 Andayani, "Kampus Inkulsif: Konsep, pendekatan, dan Kebijakan", Jurnal Difable Vol. 2 No.2, 2015
105 Ibid

bahwa penyandang disabilitas memiliki kemampuan yang sama sebagaimana mereka yang tidak disabilitas.[106]

Terkait dengan Penikmatan Hak Atas Pekerjaan, Data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2012[107] menyebutkan bahwa 74,4 persen penyandang disabilitas tidak memiliki pekerjaan. Dengan demikian, hanya 25,6 persen yang bekerja, dan mereka bekerja menyebar di berbagai sektor, seperti pertanian 39,9 persen, buruh 32,1 persen, Jasa 15,1 persen, pedagang/ wiraswasta 8,5 persen, pegawai swasta 2,1 persen, PNS/POLRI/TNI 1,3 persen, peternakan/ perikanan 1,0 persen, dan Pegawai BUMN/BUMD 0,1 persen. Menyimak angka hanya 25,6 persen penyandang disabilitas yang bekerja, maka dapat dikatakan bahwa penyandang disabilitas memiliki peluang yang kecil untuk menikmati hak atas pekerjaan. Selama ini, dalam upaya memperoleh haknya atas pekerjaan, terdapat beberapa batu sandungan, salah satunya terkait persyaratan sehat jasmani dan rohani. Persyaratan ini tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan, dan dijadikan acuan oleh beberapa instansi dan lembaga.Peraturan dimaksud, antara lain UU Guru dan Dosen, UU Kepolisian, dan UU Peradilan Umum. Kasus yang menimpa Mahendra Kuncoro, seorang tuna netra di Kabupaten Kendal, Jawa Tengah, menjadi salah satu contoh di mana syarat sehat jasmani dan rohani telah menghambat penyandang disabilitas.[108] Pada 2007, ia mengajukan diri untuk menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), dan saat akan menjalankan tes kesehatan yang bersangkutan dinyatakan gugur karena tidak dianggap sehat jasmani. Contoh lain menimpa Wuri Handayani di Surabaya, Jawa Timur, yang ditolak mendaftar menjadi sebagai pegawai negeri sipil Kota Surabaya bagian akuntasi dan Nurul Sa'idah yang ditolak menjadi Jaksa di Yogyakarta. Masih terkait kuota, surat edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) yang memberikan kuota CPNS sebanyak 325 bagi penyandang disabilitas untuk bekerja di instansi pemerintah di seluruh Indonesia masih diabaikan. Hal ini terjadi di Provinsi Sulawesi Selatan di mana kuota bagi dua orang penyandang disabilitas untuk menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) tidak digunakan Pemerintah Daerah setempat tanpa ada alasan yang jelas.[109] Persoalan lain yang patut dikemukakan terkait penikmatan hak atas pekerjaan adalah diabaikannya syarat akomodasi yang wajar *(reasonable accommodation)* dan persamaan dalam hak-hak normatif tenaga kerja penyandang disabilitas serta perlindungan dari kekerasan di tempat kerja.[110] Fasilitas di tempat bekerja yang dapat diakses oleh pekerja penyandang disabilitas adalah akomodasi yang wajar dimaksud dan ini wajib disediakan oleh perusahaan sebagaimana termuat dalam pasal 67 UU No. 13 tahun 2013.Banyak kasus menggambarkan kesulitan pekerja penyandang disabilitas untuk bekerja karena fasilitas yang tidak akses.[111]

Terkait kekerasan di tempat kerja, sampai saat ini memang belum ada data kuantitatif yang dapat mendukung ada atau tidak adanya persoalan ini. Namun, salah satu kasus yang terangkat, mengungkapkan pentingnya perhatian terhadap potensi kekerasan yang dialami penyandang disabilitas. Perlindungan penyandang disabilitas dari kekerasan belum dilaksanakan sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan, tepatnya pasal 67 UU Ketenagakerjaan yang secara jelas mengatur mengenai perlindungan bagi penyandang disabilitas oleh perusahaan dari tindakan kekerasan. Isu lain yang juga menjadi tantangan dalam penikmatan hak atas pekerjaan bagi penyandang disabilitas adalah rentannya penyandang disabilitas mengalami putus hubungan

106 Tribunnews, "Besok Kaum Disabilitas akan desak Mendikbud Minta Maaaf Soal Syarat SNMPTN 2014", 2014
107 Badan Pusat Statistik, diambil dari http://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/SUSENAS
108 Setia Adi Purwanta, *"Penyandang Disabilitas"*, Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya, Pusat Studi HAM (PUSHAM) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, September2012
109 Koran Sindo, "Kuota CPNS Sulsel –Pemprov Abaikan Penyandang disabilitas", Diambil dari http://koran-sindo.com/node/338277
110 *Hari Kurniawan, "Potret Kasus Tenaga Kerja Disabilitas di Indonesia", Jurnal Disabilitas, Vol. 2 No.2, 2015, hal.193*
111 Ibid

kerja (PHK). Kasus ini terjadi pada Mei 2011 di mana puluhan pekerja yang tuna rungu/wicara di restoran waralaba yang cukup terkenal terkena PHK tanpa pesangon.[112] Pekerja penyandang disabilitas di-PHK hanya karena perusahaan tidak mendapatkan keuntungan dari bisnis jualan ayam goreng dan hamburger.

> *"Masih terkait kuota, surat edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan RB) yang memberikan kuota CPNS sebanyak 325 bagi penyandang disabilitas untuk bekerja di instansi pemerintah di seluruh Indonesia masih diabaikan. Hal ini terjadi di Provinsi Sulawesi Selatan di mana kuota bagi dua orang penyandang disabilitas untuk menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) tidak digunakan Pemerintah Daerah setempat tanpa ada alasan yang jelas"*

Penikmatan Hak atas Kesehatan dan Perlindungan Sosial. Bagi penyandang disabilitas, hak atas kesehatan merupakan salah satu hak yang dirasakan saat ini cukup dapat dinikmati. Hampir semua pusat layanan kesehatan bisa terjangkau secara ekonomi oleh penyandang disabilitas. Keberadaan kartu jaminan kesehatan yang dikeluarkan pemerintah pusat lewat BPJS dan Kartu Indonesia Sehat (KIS). Juga di tingkat Pemerintah Daerah, seperti Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) telah membantu meringankan penyandang disabilitas yang harus memeriksakan kesehatannya. Meski demikian, masih ada beberapa penyandang disabilitas yang belum mendapatkan kartu jaminan sosial. Di provinsi DIY dari sekitar 41.219 penyandang disabilitas, baru 1.00 penyandang disabilitas yang dapat mengakses.[113]Beberapa kendala menyebabkan belum semua penyandang disabilitas memiliki jaminan sosial. Kendala dimaksud adalah, pertama kendala hukum, dan kedua kendala di lapangan.

Kendala hukum yang ada, diantaranya, tidak berpihaknya UU No. 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggaraan Jaminan Sosial dan Perpres No. 12 tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan terhadap Penyandang Disabilitas.[114] Di dalam UU No. 24 tahun 2011 perlu ditentukan lebih rinci terkait kriteria miskin di kalangan penyandang disabilitas yang disalahartikan sebagai penerima jaminan sosial. Adapun terkait Perpres No. 12 tahun 2013, persoalan yang mengemuka adalah penggunaan istilah 'kecacatan total tetap'sebagai penerima jaminan kesehatan. Mereka yang menderita 'cacat total tetap' tidak dijelaskan secara rinci di dalam aturan tersebut. Adapun kendala di lapangan yang menyebabkan penyandang disabilitas tidak bisa memperoleh jaminan sosial[115], di antaranya, terkait akses memperoleh program jaminan kesehatan yang sangat tergantung pada organisasi berbasis disabilitas (DPO). Selain itu juga program pelayanan tidak memberikan akses bagi penyandang disabilitas, belum adanya basis hukum yang kuat yang mengatur implementasi program, terutama di tingkat kabupaten/kota, serta masih adanya stigma negatif petugas terhadap penyandang disabilitas. Khusus bagi penyandang disabilitas yang dianggap berat, pihak pemerintah saat ini sudah bisa memberikan jaminan sosial di tiga kabupaten, yakni di Kabupaten Gunung Kidul untuk 302, Kabupaten Bantul 298 orang, dan Kabupaten Sleman sebanyak 234 orang. Masing-masing mereka mendapatkan 300 ribu rupiah.[116]Kriteria penyandang disabilitas berat adalah mereka yang dianggap tidak bisa melakukan aktivitas sehari-hari akibat disabilitas berat. Menurut data, jumlah penyandang disabilitas berat di Indonesia berkisar antara 5-7 juta penduduk.[117]

112 Ibid

113 Setia Adi Purwanta, "Penyandang Disabilitas", Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya, Pusat Studi HAM (PUSHAM) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, September2012

114 Irwanto, "Hak Atas Kesehatan Dan Perlindungan Sosial (Jaminan Sosial) Bagi Disabilitas di Indonesia: Kajian Kritis, diambil dari Jurnal Disabilitas, Vol.2 No.2 Tahun 2015.

115 Ibid

116 Setia Adi Purwanta, "Penyandang Disabilitas", Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya, Pusat Studi HAM (PUSHAM) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, September2012

117 Irwanto, "Hak Atas Kesehatan Dan Perlindungan Sosial (Jaminan Sosial) Bagi Disabilitas di Indonesia: Kajian

> *Kendala di lapangan yang menyebabkan penyandang disabilitas tidak bisa memperoleh jaminan sosial, di antaranya, terkait akses memperoleh program jaminan kesehatan yang sangat tergantung pada organisasi berbasis disabilitas (DPO). Selain itu juga program pelayanan tidak memberikan akses bagi penyandang disabilitas, belum adanya basis hukum yang kuat yang mengatur implementasi program, terutama di tingkat kabupaten/kota, serta masih adanya stigma negatif petugas terhadap penyandang disabilitas.*

Akses terhadap Layanan Sarana dan Prasarana Publik. Terkait akses layanan publik bagi penyandang disabilitas pada dasarnya berangkat dari prinsip kesempatan yang sama bagi semua orang untuk beraktivitas di ruang publik. Prinsip ini,membawa penekanan pada disain universal *(Universal Design)* bagi semua elemen fasilitas atau infrastruktur yang ada. Dalam rangka mewujudkan disain universal tentunya harus melibatkan regulasi dan mencakup banyak sektor.Hasil Survey Sosial Ekonomis Nasional (Susenas) tahun 2012,[118] misalnya, menyebutkan bahwa layanan publik yang dapat diakses penyandang disabilitas masih sangat minim. Kondisi tersebut tidak lain karena layanan publik itu sendiri yang tidak dirancang secara universal.

Salah satu gambaran tantangan bagi penyandang disabilitas untuk dapat mengakses fasilitas dan insfrastruktur di Jakarta adalah melalui program *Jakarta Barrier Free-Tourism* (JBFT).[119]DKI Jakarta yang sudah memiliki Peraturan Daerah khusus mengenai aksesibilitas penyandang disabilitas kenyataannya sampai saat ini masih mengalami kesulitan untuk mewujudkannya. Melalui program JBTF, terungkap kesulitan besar untuk menentukan rute perjalanan yang aksesibel. Jalur pejalan kaki atau pedestrian yang sempit dan tidak rata, juga pedagang kaki lima yang menempati jalan pejalan kaki membuat pejalan kaki dan pengguna kursi roda tidak memungkinkan menggunakan fasilitas tersebut secara aman dan nyaman.

Bangunan Gedung yang Aksesibel. Pasal 31 UU Nomor 28 tahun 2011 tentang Bangunan Gedung telah mengatur bahwa semua gedung dan penggunaannya untuk kepentingan umum diharuskan menyediakan akses bagi penyandang disabilitas. Pasal 46 UU ini juga mengatur sanksi bagi para pelanggar aturan tersebut. Salah satu provinsi yang disorot dalam kaitannya dengan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas adalah provinsi DKI Jakarta.Provinsi ini sudah memiliki Peraturan Daerah yang mengharuskan setiap gedung dapat diakses oleh penyandang disabilitas.Namun demikian, secara umum bangunan gedung yang dapat dinikmati oleh penyandang disabilitas masih sangat minim. Berbeda dengan hasil Susenas 2012 yang telah disebut sebelumnya, hasil studi Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia (HWDI), bangunan gedung yang memberikan fasilitas khusus penyandang disabilitas di DKI Jakarta hanya tiga persen.[120] Laporan pemeringkatan indeks aksesibilitas fasilitas publik bagi penyandang disabilitas di DKI Jakarta tahun 2015, menunjukkan dari 25 gedung instansi pemerintahan secara keseluruhan menunjukkan kategori kurang dan tidak aksesibel.[121] Angka tertinggi di Rumah Sakit Umum Daerah Cengkareng dengan indeks 2,93 (kurang aksesibel), dan terendah Plaza Semanggi dengan indeks 1,87 (tidak aksesibel). [122] Dari hasil studi LBH di DKI Jakarta, dapat dikemukakan bahwa

Kritis, diambil dari Jurnal Disabilitas, Vol.2 No.2 Tahun 2015.

118 Badan Pusat Statistik, diambil dari http://microdata.bps.go.id/mikrodata/index.php/catalog/SUSENAS

119 Hari Kurniawan, " Potret Aksesibilitas Infrastruktur Bagi Disabilitas (Merumuskan Kerangka Universal Design Dalam Kebijakan Infrastruktur Kota di Indonesia)", *Jurnal Disabilitas* Vol.2 No.2, hal 277

120 Rakyat merdeka, Fasilitas Umum Ibukota Masih Anaktirikan Penyandang Cacat: Cuma 3 persen Gedung Di DKI Berfasilitas Khusus", Rabu, 14 Desember 2011, diambil dari http//www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=48920

121 LBH Jakarta, "Fasilitas Pelayanan Publik DKI Jakarta Kurang Aksesibel'", Diambil dari www.bantuanhukum.or.id/web/fasilitas-pelayanan-publik

122 ibid

kemungkinan besar kota-kota lain di Indonesia memiliki kondisi yang sama bahkan lebih buruk dibanding DKI Jakarta dengan asumsi bahwa Provinsi DKI Jakarta yang telah memiliki regulasi tapi masih belum bisa mampu mewujudkan kota dengan bangunan gedung yang aksesibel bagi penyandang disabilitas.

Sarana Transportasi yang Aksesibel. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, moda transportasi umum adalah pilihan transportasi yang sangat mungkin digunakan bagi penyandang disabilitas untuk mobilitas sejauh transportasi yang tersedia bagi mereka.Kenyataan justru sebaliknya, penyandang disabilitas mengalami kesulitan untuk mengakses moda transportasi umum yang tersedia. Hasil studi laporan kelayakan sistem transportasi angkutan umum di DIY mengidentifikasi bahwa:

a. Bangunan tempat berhenti *(halte)* sulit diakses karena tidak memiliki tanda khusus untuk naik, membeli tiket, dan menunggu;
b. Di dalam bus, tidak ada akses informasi yang dapat didengar oleh penumpang;
c. Tempat masuk bus yang bisa dijangkau pengguna kursi roda dan tempat duduk prioritas bagi penyandang disabilitas masih belum banyak tersedia;
d. Pedestrian atau jalur pejalan kaki/kursi roda menuju halte bus memiliki ketinggian yang sulit dijangkau oleh pengguna kursi roda;
e. Gap atau celah yang jauh dari dalam bus ke halte (sekitar 30-40 cm) dan tidak bisa dijangkau oleh kursi roda;
f. Disain pedestrian yang minimalis menyebabkan penyandang disabilitas sulit bergerak, terlebih ketika penumpang yang masuk dan di dalam bus cukup banyak.

Terkait transportasi penerbangan, saat ini beberapa perusahaan maskapai penerbangan sudah memiliki standar operasional untuk dapat diakses oleh penumpang penyandang disabilitas. Perusahaan yang dimaksud antara lain adalah maskapai penerbangan Garuda. Meski demikian masih terdapat maskapai penerbangan yang melakukan diskriminasi terhadap penyandang disabilitas. Diantara mereka masih menganggap penyandang disabilitas sebagai orang sakit.[123] Kasus-kasus terhadap maskapai penerbangan dialami oleh Ridwan Sumantri, pengguna kursi roda pada 11 April 2011 dengan maskapai Lion Air dan Eko Ramaditya Adikara, tuna netra yang melakukan perjalanan ke Denpasar pada 24 Mei 2011 menggunakan maskapai Sriwijaya Air

Hak atas keadilan dan Persamaan di depan Hukum. Selama ini Pasal 1 angka 26 KUHAP menjadi rujukan bagi para aparat penegak hukum dalam menangani penyandang disabilitas yang berhadapan dengan hukum. Pasal ini ditafsirkan bahwa yang dikatakan saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri. Akibat tafsir ketentuan ini, penyandang disabilitas yang menjadi korban tindak pidana tidak diproses kasus hukumnya. Pada beberapa kasus, justru kesaksian penyandang disabilitas (netra) justru dipersalahkan karena dinilai tidak bisa membuktikan kesaksian. Beberapa aspek dari hak atas keadilan dan persamaan di depan hukum ini meliputi:

a. Hak untuk mendapatkan pendampingan hukum. Dalam kedua kasus di atas, para korban penyandang disabilitas membutuhkan pendampingan hukum, terlebih keduanya merupakan kelompok rentan ganda. Korban membutukan pendamping hukum yang dapat memberikan masukan terkait kepentingan dan hak-haknya selama proses pengadilan. Pendamping hukum juga dapat mengkomunikasikan jalan keluar ketika ada persoalan dengan mekanisme hukum yang cenderung kaku, prosedural, dan tidak mengerti status dan kondisi korban;

[123] Setia Adi Purwanta, "Penyandang Disabilitas", Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya, Pusat Studi HAM (PUSHAM) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, September2012

b. Hak untuk mendapatkan penerjemah yang profesional. Keberadaan penerjemah penting untuk menjembatani proses komunikasi antara penegak hukum dan korban. Harus dipastikan bahwa penerjemah memiliki kemampuan bahasa isyarat yang menjadi standar;
c. Hak untuk mendapatkan saksi ahli. Keberadaan ahli sangat penting untuk mendeteksi kondisi dan karakter sebenarnya korban. Keberadaan ahli psikologi ini dibutuhkan untuk memberikan masukan bagi aparat penegak hukum terutama dalam menginformasikan usia penyandang mental retardasi yang harusnya diperlakukan berbeda dengan usia umumnya non-disabilitas;
d. Hak untuk diperiksa oleh penyidik, jaksa, dan hakim yang paham disabilitas. Proses hukum yang aksesibel, adil dan layak bagi penyandang disabilitas membutuhkan prosedur dan mekanisme yang khusus. Salah satu hal penting yang harus diperhatikan di sini adalah kehadiran penegak hukum yang paham konteks disabilitas. Sebagai ilustrasi, jika penyidik memiliki pemahaman tentang disabilitas, proses pemberian keterangan terhadap Bunga yang notabane seorang perempuan dan bermental anak-anak dan diminta memperagakan kasus perkosaan dan pencabulan yang menimpanya sebanyak 5 kali seharusnya tidak terjadi.

> *“Selama ini Pasal 1 angka 26 KUHAP menjadi rujukan bagi para aparat penegak hukum dalam menangani penyandang disabilitas yang berhadapan dengan hukum. Pasal ini ditafsirkan bahwa yang dikatakan saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri. Akibat tafsir ketentuan ini, penyandang disabilitas yang menjadi korban tindak pidana tidak diproses kasus hukumnya.”*

Hak untuk Memilih dan Dipilih dalam Pemilihan Umum. Dalam hal Aksesibilitas dalam Pemilu, hasil survey International Foundation for Electoral System (IFES) di tiga provinsi, yakni Jawa Barat, DKI Jakarta, dan Banten menunjukan persentase partisipasi penyandang disabilitas pada pemilu legislatif dan eksekutif pada 2009 mencapai 58 persen (N:99).[124]Secara umum, angka partisipasi politik penyandang disabilitas cukup tinggi terlebih dibandingkan negara besar lainnya seperti Amerika Serikat dengan 52 persen pada 2009. Meski demikian terungkap sejumlah hambatan yang dialami penyandang disabilitas ketika ikut serta dalam pemilihan umum. Di DIY, misalnya, fakta di lapangan menunjukan di 20 Tempat Pemulihan Suara (TPS) di Kabupaten Sleman dan Kulonprogo tidak ada satupun yang menyediakan template bagi tuna netra.Selain itu, di sejumlah tempat juga ditemukan pendampingan yang diperbolehkan dalam peraturan justru dilarang oleh petugas TPS setempat.[125]

Masalah lainnya, catatan hasil Pemilu 2009 yang menjadi hambatan penyandang disabilitas adalah surat suara pemilu legislatif tidak menggunakan template huruf braille,[126] dan hal tersebut menyulitkan bagi tuna netra. Selain, itu banyak TPS sulit diakses oleh pengguna kursi roda. Waluyo, pengguna kursi roda di Desa Glagaharjo, kecamatan Cangkringan, Kabupaten Sleman, mengungkapkan akibat posisi TPS yang terlalu tinggi, dirinya terpaksa memberikan suara di luar bilik, sehingga kerahasiannya tidak terjamin. Kasus lainnya, Pardiono, tuna netra, Desa Sidorum, Kecamatan Godean, Kabupaten Sleman mengungkapkan selain tidak adanya

124 AGENDA, “Partisipasi Politik Penyandang Disabilitas di indonesia’, IFES Indonesia dan PPDI, 2015
125 Setia Adi Purwanta, “Penyandang Disabilitas”, Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya, Pusat Studi HAM (PUSHAM) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, September2012
126 Dadi Haryadi, “Diskriminatif penyandangTunanetra Siap Gugat KPU”, selasa 25 maret 2014, diambil dari http://.inilahkoran.com/read/detail/2086005/diskriminatif-penyandang-tunanetra-siap-gugat-kpu

template dan pelarangan pendampingan, petugas TPS terkesan mengarahkan pilihannya.[127]

Penikmatan untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia. Pemasungan atau pengisolasian Penyandang Disabilitas Mental marak terjadi hampir di seluruh provinsi Indonesia. Sebagaimana telah disebutkan diatas, data Kementerian Kesehatan pada 2013 menunjukkan 19 juta orang dengan gangguan jiwa. Mereka tinggal di tengah masyarakat, rumah sakit jiwa, dan beberapa institusi/lembaga yang dikelola swasta, dan kerap mengalami penyiksaan, pemaksaan pemulihan, kekerasaan fisik dan seksual.[128] Beberapa kajian dan studi, mengidentifikasi 200 kasus pemasungan, salah satunya korban pemasungan selama 15 tahun.[129] Pemasungan erat kaitannya dengan kepercayaan masyarakat bahwa orang dengan gangguan jiwa adalah kutukan penuh dengan dosa dan keturunan setan. Konsekuensinya, masyarakat melakukan pemasungan, dan jika pun dilakukan upaya pemulihan dilakukan secara tradisional. Tidak heran di tengah masyarakat tumbuh institusi-institusi pemulihan orang dengan gangguan jiwa yang tidak menggunakan upaya medis dan psikiatri. Merujuk pada CRPD, pemasungan terhadap orang dengan gangguan jiwa bertentangan dengan pasal 15 terkait Kebebasan dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia; Pasal 16: Kebebasan dari eksploitasi, kekerasan, dan pelecehan; Pasal 17: Melindungi integritas penyandang disabilitas, dan; Pasal 34: Habilitasi dan rehabilitasi.

> *"Pemasungan erat kaitannya dengan kepercayaan masyarakat bahwa orang dengan gangguan jiwa adalah kutukan penuh dengan dosa dan keturunan setan. Konsekuensinya, masyarakat melakukan pemasungan, dan jika pun dilakukan upaya pemulihan dilakukan secara tradisional. Tidak heran di tengah masyarakat tumbuh institusi-institusi pemulihan orang dengan gangguan jiwa yang tidak menggunakan upaya medis dan psikiatri."*

127 Setia Adi Purwanta, "Penyandang Disabilitas", Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya, Pusat Studi HAM (PUSHAM) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, September2012

128 _Human Rights Watch, "Living in Hell: Abuses against People with Psychosocial Disabilioties in Indonesia", USA, 2016

129 Ibid

KELOMPOK MINORITAS BERBASIS ORIENTASI SEKSUAL DAN IDENTITAS JENDER

Konsep Umum, Pengertian dan Cakupan Hak

Jaminan hak bagi kelompok minoritas orientasi seksual dan identitas jender sampai hari ini masih sangat kontroversial. Pelanggaran HAM berbasis orientasi seksual dan identitas jender kerap terjadi. Sekalipun sudah ada jaminan dalam Konstitusi dan berbagai UU yang menyatakan persamaan warga Negara di depan hukum, namun mereka yang memiliki orientasi seksual dan identitas jender di luar mayoritas akan menjadi sasaran persekusi. Tulisan ini hendak meninjau bagaimana kelompok ini mendapatkan memperoleh jaminan hak-haknya sebagaimana warga Negara lainnya. Fokus pembahasan akan ditujuka bagi kelompok LGBTI (lesbian, gay, biseksual, Transjender dan Interseksual) yang sehari-hari mengalami bukan hanya tindakan diskriminatif, namun juga berbagai kekerasan karena dianggap "menyimpang".

> *"Apapun pertentangan dalam berbagai komunitas ini, pada tahun 1990, seolah menjadi kesepakatan bersama menggunakan istilah LGBTI. Istilah ini digunakan dengan tujuan untuk menekankan pada keanekaragaman "budaya yang berdasarkan identitas seksualitas dan jender". Kadang-kadang istilah LGBTI digunakan untuk semua orang yang tidak heteroseksual, bukan hanya homoseksual, biseksual, atau transjender. Maka dari itu, seringkali huruf Q ditambahkan agar "queer" dan orang-orang yang masih mempertanyakan identitas seksual mereka juga terwakili."*

Secara umum, label "penyimpangan" terhadap identitas orientasi seksual menjadi titik awal rangkaian pelanggaran HAM terhadap kelompok minoritas jender dan orientasi seksual. Pelanggaran-pelanggaran HAM sangat mudah ditemukan dalam kehidupan sosial. Seolah menjadi kesadaran komunal baik negara maupun sipil, bahwa jaminan HAM hanya berlaku bagi orientasi seksual *mainstream*, yaitu heteroseksual, sedangkan bagi orientasi seksual non-mainstream dipandang diperbolehkan hak-haknya dikebiri atau dilanggar. Bahkan, pelanggaran terhadap kelompok LGBTI bisa berlapis-lapis. Seseorang yang diketahui gay misalnya, sudah pasti terancam karirnya dalam satu lembaga pekerjaan formal. Mereka akan mudah sekali menjadi sasaran putus hubungan kerja (PHK) secara sepihak. Selain itu, seorang waria akan rentan terusir dari lingkungan keluarganya begitu dia mulai menunjukan identitasnya baik dalam perilaku maupun penampilan. Hal ini akan terus terulang, ketika gay atau waria tersebut pindah kerja di lembaga formal atau tinggal dalam masyarakat tertentu. Dalam beberapa temuan pelanggaran HAM LGBTI di masyarakat, juga sering ditemukan tidak adanya hak kebebasan mengemukakan pendapat dan berserikat, hak atas layanan kesehatan, hak atas pendidikan, hak atas partisipasi

publik, masalah-masalah keimigrasian dan pengungsi, serta berbagai hak dasar lainnya. Mereka dianggap sebagai patologi sosial atau "pesakitan" dalam masyarakat dan dianggap berpotensi mengganggu ketertiban sosial. Selain pelanggaran terhadap hak atas pekerjaan dan bertempat tinggal, banyak terjadi pula pelanggaran HAM terkait dengan akses terhadap keadilan.

Sesungguhnya HAM adalah untuk semua orang, tanpa kecuali. Namun, baik perempuan, laki-laki dan orang-orang yang seksualitasnya tidak sesuai dengan norma-norma yang kebanyakan atau dominan masih menghadapi pemerkosaan, penyiksaan, pembunuhan, kekerasan, dan penyerangan karena orientasi seksual atau identitas jender mereka'. Hal ini menunjukan bahwa sekian banyak daftar pelanggaran HAM bisa mengenai komunitas LGBTI yang masuk melalui pintu orientasi seksual dan identitas jender.

Penyebutan LGBTI sendiri mempunyai sejarah yang panjang. Sebelum revolusi seksual pada tahun 1960-an, tidak ada kosakata non-peyoratif untuk menyebut kaum yang bukan heteroseksual. Kala itu, istilah terdekat yang dipakai sebagai identitas orientasi, adalah "jender ketiga". Betapapun kala itu menemukan bentuk penyebutan, akan tetapi tahun 1860-an pelbagai kalangan akademisi dan aktivis menolak.[130] Penolakan istilah tersebut, karena sebagian besar kalangan lebih menggunakan istilah "homoseksual". Istilah homosekual diterjemahkan secara harfiah adalah "sama jender" yang merupakan gabungan imbuhan awal Yunani, homo berarti "sama" dan asas Latin sex berarti "seks." Istilah homoseksual pertama kali diterbitkan secara tercetak dalam pamflet Jerman yang diterbitkan pada 1869 oleh novelis Karl-Maria Kertbeny, kelahiran Austria.

> *"Selain itu, di Indonesia masih banyak regulasi yang sangat berpotensi merenggut hak-hak dasar kelompok LGBTI, misalnya, UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Kedua UU tersebut tidak memberikan ruang bagi penikmatan hak-hak dasar kelompok LGBTI, dan justru mereka menjadi sasaran pemidanaan berdasarkan orientasi seksual"*

Pertentangan penggunaan istilah "jender ketiga" atau "homoseksual" seolah tidak berujung. Betapapun sama-sama mempunyai pandangan, akan tetapi pada 1950-1960, kedua istilah tersebut dianggap masih berkonotasi negatif. Kemudian, tahun 1970-an dikenal istilah "gay" untuk menyebutkan laki-laki yang mempunyai orientasi seksual kepada sesama laki-laki dan "lesbian" untuk menyebut perempuan yang orientasinya kepada sesama perempuan. Penggunaan kedua istilah ini semakin familiar di kalangan masyarakat saat terbentuk komunitas lesbian. Hal ini ditandai dengan usaha *Daughters of Bilitis* memperjuangkan isu feminisme dan hak kaum gay sebagai prioritas.[131] Betapapun istilah identitas orientasi ditemukan, permasalahan tidak berakhir. Pasalnya, kelompok biseksual dan transjender juga menuntut agar "identitas" mereka diakui dalam komunitas yang lebih besar. Tuntutan tersebut awalnya disetujui oleh komunitas lesbian maupun gay. Akan tetapi setelah euforia kerusuhan Stonewall mereda, dimulai dari akhir 1970-an dan awal 1980-an, terjadi perubahan pandangan. Beberapa kelompok gay dan lesbian menjadi kurang menerima kaum biseksual dan transjender. Kaum transjender dituduh terlalu banyak membuat stereotip, sedangkan biseksual dianggap hanyalah gay atau lesbian yang takut untuk mengakui identitas seksual mereka. Apapun pertentangan dalam berbagai komunitas ini, pada tahun 1990, seolah menjadi kesepakatan bersama menggunakan istilah LGBTI. Istilah ini

130 Ross, E. Wayne (2006). *The Social Studies Curriculum: Purposes, Problems, and Possibilities.* SUNY Press. ISBN, 0791469093. Diakses tanggal 24 Januari 2015.

131 Carpenter, Edward, 1908. *The Intermediate Sex: A Study of Some Transitional Types of Men and Women* SUNY Press. ISBN, 0791469093. Diakses tanggal 24 Januari 2015.

digunakan dengan tujuan untuk menekankan pada keanekaragaman "budaya yang berdasarkan identitas seksualitas dan jender". Kadang-kadang istilah LGBTI digunakan untuk semua orang yang tidak heteroseksual, bukan hanya homoseksual, biseksual, atau transjender. Maka dari itu, seringkali huruf Q ditambahkan agar *"queer"* dan orang-orang yang masih mempertanyakan identitas seksual mereka juga terwakili.

Di Indonesia, Negara justru seringkali menjadi pihak yang terlibat sebagai pelaku pelanggaran aktif. Hal ini sangat mudah ditemukan dalam kasus-kasus penyerangan terhadap komunitas LGBTI. Sebagai contoh, dalam penyerangan pertemuan International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender dan Intersex Association (ILGA)di Surabaya, 26-28 Maret 2010 di Surabaya berdasarkan catatan *Center for Marginalized Communities Studies* (CMARs) Surabaya, sikap polisi saat itu tidak melakukan tindakan untuk melindungi kelompok LGBTI. Mereka justru meminta komunitas ini untuk membubarkan diri dan tidak melanjutkan kegiatannya. Selain itu, di Indonesia masih banyak regulasi yang sangat berpotensi merenggut hak-hak dasar kelompok LGBTI, misalnya, UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Kedua UU tersebut tidak memberikan ruang bagi penikmatan hak-hak dasar kelompok LGBTI, dan justru mereka menjadi sasaran pemidanaan berdasarkan orientasi seksual. Secara terperinci berbagai persoalan tersebut akan di paparkan berikut ini.

Jaminan hak melalui melalui Peraturan Perundang-undangan

Sejak tahun 2000, jaminan penghormatan dan perlindungan HAM tersurat jelas dalam UUD 1945, BAB XA, Pasal 28 (huruf A-J).[132] Hal ini menunjukan, adanya usaha yang lebih serius untuk mengukuhkan HAM sebagai hak-hak konstitusional warga negara. Betapapun jaminan penegakan HAM di Indonesia mengalami kemajuan, akan tetapi masih menyisakan sejumlah permasalahan. Pasalnya, dari sekian banyak jaminan HAM di Indonesia belum ada yang secara tegas menyatakan jaminan HAM terhadap kelompok minoritas berdasarkan identitas jender dan orientasi seksual, sebagaimana yang dialami oleh kelompok LGBTI. Diskriminasi berdasarkan Orientasi seksual jauh lebih kompleks dibandingkan dengan diskriminasi dalam isu-isu lain. Menurut Dede Utomo (aktivis lembaga GayA Nusantara), kekerasan pada kelompok LGBTI biasanya terdiri dari tiga bentuk. *Pertama,* kekerasan fisik, yang wujudnya berupa penyerangan, pemaksaan, atau perkosaan. *Kedua,* kekerasan simbolik, berupa istilah-istilah yang memberi label 'menyimpang', tidak normal, sakit, atau tidak beradab dan tidak bermoral. *Ketiga,* kekerasan struktural, yang terjadi karena adanya sistem negara yang tidak memberi perlindungan bagi kelompok LGBTI. Sebagai contoh, ada pasangan homoseksual yang ditolak oleh suatu lembaga agama saat hendak mengajukan permohonan untuk menikah. Pelanggaran HAM terhadap kelompok tersebut biasanya kurang mendapat tanggapan baik dari pihak terkait maupun masyarakat umum. Masyarakat cenderung menganggap bahwa mereka 'pantas' untuk mendapatkannya.

Tidak adanya ketentuan yang secara spesifik menyebutkan perlindungan bagi LGBTI sebagai bagian dari kelompok minoritas membuat korban diskriminasi terhadap kelompok LGBTI tidak pernah berkurang. Berdasarkan data Kementerian Kesehatan tahun 2011 yang mengestimasi jumlah gay dan LSL (laki-laki berhubungan seks dengan laki-laki) sebanyak 1.149.270 orang dan waria *(male-to-female transgender)* sebanyak 35.300,[133] ini berarti ada 1.284.270 jiwa atau 0,6 persen penduduk Indonesia rentan dilanggar hak-haknya.[134] Jumlah itu

132 Lihat Undang -Undang Dasar 1945, BAB XA, Pasal 28A sampai dengan 28J, hasil amandemen ke-2, Tanggal 18 Agustus 2000.

133 www.aids-ina.org , diakses pada 23 Maret 2008.

134 Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2000 menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia adalah 205,8 juta jiwa.

akan terus bertambah jika kita memasukkan perempuan lesbian, *female-to-male transgender*, biseksual, dan interseks. Hal ini tentunya yang sejauh ada pelaporan dan mendapat penanganan dari Kementerian Kesehatan.

> *"Kekerasan pada kelompok LGBTI biasanya terdiri dari tiga bentuk. Pertama, kekerasan fisik, yang wujudnya berupa penyerangan, pemaksaan, atau perkosaan. Kedua, kekerasan simbolik, berupa istilah-istilah yang memberi label 'menyimpang', tidak normal, sakit, atau tidak beradab dan tidak bermoral. Ketiga, kekerasan struktural, yang terjadi karena adanya sistem negara yang tidak memberi perlindungan bagi kelompok LGBTI"*

Dengan latar belakang tingginya korban diskriminasi yang dialami kelompok LGBTI dan adanya "pembiaran" yang dilakukan Negara yang tidak hanya terjadi di Indonesia, maka pada tahun 2006 sejumlah Ahli Hukum Internasional berkumpul untuk membahas pentingnya perlindungan hak-hak kelompok minoritas LGBTI. Hasil dari pertemuan tersebut dirumuskan dalam Prinsip-prinsip Yogyakarta atau *The Yogyakarta Principles*.[135] Secara umum, isi dari setiap prinsip-prinsip yang dirumuskan berdasarkan standar instrumen HAM secara universal dengan berfokus lebih spesifik, yaitu hak-hak terhadap LGBTI. Hal ini, juga sebagai langkah untuk mengisi kekosongan dokumen HAM dan spirit perjuangan HAM bagi kelompok LGBTI.

Saat ini, keberadaan Prinsip-prinsip Yogyakarta, mendapat tempat penting di PBB. Terbukti, dalam rapat UNHRC *(United Nations Human Rights Council*/Dewan HAM PBB), Prinsip tersebut dijadikan sebagai acuan dalam tulisan dan laporan dari sejumlah lembaga PBB dan para Pelapor Khusus. Selain itu, juga dijadikan instrumen evaluasi bagi negara-negara pihak dalam upaya pemajuan HAM LGBTI. Prinsip Yogyakarta, mengandung 15 prinsip yang dilandaskan pada ICCPR, termasuk hak untuk hidup, pengakuan di depan hukum, keamanan diri, privasi, pengadilan yang adil, kebebasan dari penahanan sewenang-wenang, perlakuan manusiawi, dan sebagainya. Sementara, tujuh prinsip lain yang mengacu kepada ICESCR,[136]menyebutkan tentang hak untuk bekerja, keamanan sosial, standar hidup dan tempat tinggal yang layak, pendidikan, kesehatan, serta partisipasi dalam kehidupan publik dan berbudaya.

> *"Prinsip Yogyakarta, mengandung 15 prinsip yang dilandaskan pada ICCPR, termasuk hak untuk hidup, pengakuan di depan hukum, keamanan diri, privasi, pengadilan yang adil, kebebasan dari penahanan sewenang-wenang, perlakuan manusiawi, dan sebagainya. Sementara, tujuh prinsip lain yang mengacu kepada ICESCR,menyebutkan tentang hak untuk bekerja, keamanan sosial, standar hidup dan tempat tinggal yang layak, pendidikan, kesehatan, serta partisipasi dalam kehidupan publik dan berbudaya."*

Rentannya komunitas LGBTI mendapatkan pelanggaran HAM, juga diperparah oleh adanya regulasi-regulasi yang diskriminatif di tingkat nasional maupun daerah. Dalam tingkat nasional, kelompok LGBTI mempunyai potensi sasaran kriminalisasi, seperti dalam UU Pornografi. Sedangkan di tingkat daerah, pelbagai peraturan daerah secara subtansi mengebiri

Leo Suryadinata, dkk., 2003, *Penduduk Indonesia: Etnis dan Agama dalam Era Perubahan Politik*(Jakarta: LP3ES), 1.

135 Budi Larasati, Membuat Ruangan bagi Orientasi Seksual dan Identitas Jender dalam Hukum Hak Asasi Manusia Internasional: Sebuah Perkenalan pada Prinsip Yogyakarta.

136 The Yogyakarta Principles.

hak-hak dasar mereka, seperti hak atas pekerjaan, jaminan sosial, mendapatkan standar hidup yang layak, kesehatan, pendidikan, berekspresi, berpendapat, berserikat dan berkumpul, serta berperan serta dalam kehidupan berbangsa, berbudaya dan bernegara.[137] Peraturan perundang-undangan Indonesia hanya menetapkan dua jender saja, yaitu laki-laki dan perempuan. Hal ini dapat ditafsirkan dari pencantuman tegas tentang laki-laki dan perempuan dalam UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan ketentuan serupa mengenai isi kartu penduduk yang ditetapkan dalam UU No. 23 tahun 2006 tentang Undang-undang Administrasi Kependudukan. Ketentuan ini bagi orang transjender menjadi masalah, karena perbedaan antara pernyataan jender dengan penampilan mereka dapat menyulitkan dalam hal memperoleh layanan jasa, melakukan perjalanan, mengurus izin usaha dan lain sebagainya. Kadang-kadang, berkat hasil advokasi organisasi transjender atau layanan penanggulangan AIDS, pemerintah daerah bisa memberikan dispensasi, meskipun hal tersebut tidak selalu memungkinkan dan dapat berubah sewaktu-waktu.

Di tingkat daerah dapat ditemukan sejumlah Peraturan Daerah yang diskriminatif terhadap kelompok LGBTI. sebagai contoh, setidaknya terdapat lima pengecualian yang menganggap LGBTI sebagai tindakan yang melanggar Peraturan Daerah setempat yaitu:

1. Perda Provinsi Sumatera Selatan No. 13 tahun 2002 tentang Pemberantasan Maksiat. Perda ini menggolongkan perilaku homoseksual dan anal seks oleh laki-laki (tanpa menyebutkan apakah bersifat penetratif atau menerima) sebagai perbuatan tidak bermoral, sebagaimana halnya prostitusi, perzinahan, perjudian dan konsumsi minuman beralkohol.
2. Perda Kota Palembang No. 2 tahun 2004 tentang Pemberantasan Pelacuran. Perda ini serupa dengan Perda Provinsi, hanya menggunakan istilah "pelacuran" dan bukan "maksiat."
3. Perda Kabupaten Banjar, Provinsi Kalimantan Selatan No. 10 tahun 2007 tentang Ketertiban Masyarakat. Perda ini dalam definisinya tentang "pelacur" menyebutkan perbuatan homoseksual dan heteroseksual yang "tidak normal" (di samping perbuatan yang "normal"). Tidak ada penjelasan tentang apa yang merupakan perbuatan "normal" atau "tidak normal." Perda ini juga melarang pembentukan organisasi "yang mengarah kepada perbuataan asusila" yang tidak bisa diterima oleh budaya masyarakat [setempat]. Hal ini kemudian dijelaskan dengan menyebutkan contoh organisasi lesbian dan gay dan sejenisnya.
4. Perda Kota Tasikmalaya No. 12 tahun 2009 tentang Pembangunan Tata Nilai Kehidupan Kemasyarakatan Yang Berlandaskan Pada Ajaran Agama Islam dan Norma-Norma Sosial Masyarakat. Perda ini melarang perzinahan dan pelacuran, baik heteroseksual maupun homoseksual.
5. Perda Kota Padang Panjang, Sumatera Barat No. 9 tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penindakan Penyakit Sosial. Bagian definisi istilah secara tegas menyebutkan hubungan "homoseksual dan lesbian" dan selanjutnya melarang hubungan tersebut serta melarang orang yang "menawarkan diri untuk terlibat dalam hubungan homoseksual maupun lesbian, baik dengan atau tanpa menerima upah."

Selain perda-perda diskriminatif, parahnya, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak bisa memberi perlindungan terhadap LGBTI yang menjadi korban kekerasan. Salah satu potensi diskriminatif adalah perlindungan dari kejahatan seksual adalah pasal pemerkosaan. Dalam pasal 285 KUHP, penyebutan istilah korban pemerkosaan hanya mengenal heteroseksual. Pasal ini, tidak bisa menjerat perlakuan pemerkosaan yang dilakukan sesama jenis, misalnya laki-laki yang memperkosa laki-laki. Bunyi pasal 286 KUHP sebagai berikut: *"Barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa seorang wanita bersetubuh dengan dia di luar perkawinan, diancam karena melakukan perkosaan dengan pidana penjara paling lama dua belas tahun."*

137 USAID: Laporan Nasional Indonesia: Hidup Sebagai LGBTI di Indonesia Tahun 2013

Di tengah kekosongan hukum yang menjamin perlindungan dari pemerkosaan terhadap kelompok LGBTI, Negara justru melahirkan UU No. 44 tahun 2008 tentang Pornografi yang menjadikan mereka sasaran kriminalisasi. Karena, secara subtansi UU ini memberikan tafsir LGBTI adalah kelompok melakukan "penyimpangan." Hal ini dapat di lihat pada pasal 4 ayat 1 dalam penjelasannya. UU 44 tahun 2008 Pasal 4 (1) a menyatakan: *"Setiap orang dilarang memproduksi, membuat, memperbanyak, menggandakan, menyebarluaskan, menyiarkan, mengimpor, mengekspor, menawarkan, memperjualbelikan, menyewakan, atau menyediakan pornografi yang secara eksplisit memuat: persenggamaan, termasuk persenggamaan yang menyimpang."* Dalam penjelasan ayat ini dinyatakan. *"Yang dimaksud dengan "persenggamaan yang menyimpang" antara lain persenggamaan atau aktivitas seksual lainnya dengan mayat, binatang, oral seks, anal seks, lesbian, dan homoseksual"*. Sedangkan ancaman hukuman orang yang melanggar pasal ini juga tidak main-main. Ketentuannya, dapat dilihat dalam pasal 29. Dampak, penyebutan secara langsung terhadap lesbian dan homoseksual sebanding aktivitas seksual menyimpang sesuai dalam penjelasan pasal 4 (1) tersebut, menjadikan apapun aktifitas seksual LGBTI sangat rentan dikriminalisasikan. Mereka akan sangat mudah terjerat hukum, meskipun jika LGBTI melakukan aktivitas seksual berdasarkan suka sama suka, tanpa ada paksaan.

> *"Selain perda-perda diskriminatif, parahnya, KUHP tidak bisa memberi perlindungan terhadap LGBTI yang menjadi korban kekerasan. Salah satu potensi diskriminatif adalah perlindungan dari kejahatan seksual adalah pasal pemerkosaan. Dalam pasal 285 KUHP, penyebutan istilah korban pemerkosaan hanya mengenal heteroseksual. Pasal ini, tidak bisa menjerat perlakuan pemerkosaan yang dilakukan sesama jenis, misalnya laki-laki yang memperkosa laki-laki"*

Selain itu, potensi pelanggaran HAM berdasarkan identitas seksual terjadi dalam UU Administrasi Kependudukan. Kasus-kasus yang banyak terjadi, terkait pengakuan identitas administrasi kependudukan ini, sangat mudah digelincirkan dalam pemalsuan identitas. Padahal, formulasi pengakuan jender dalam KTP hanya dua yaitu laki-laki dan perempuan. Pengakuan tersebut tentu mengabsenkan fakta biologis manusia. Faktanya, di Indonesia mudah sekali ditemukan kelahiran manusia yang mempunyai dua kelamin dalam satu tubuh.

Ancaman terhadap hak LGBTI lainnya adalah label dan mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Hal ini bisa kita temukan dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi (Satpol) Pamong Praja (PP). Berdasarkan PP ini dan kesalahan penafsiran tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat justru melahirkan pelanggaran serius yang dilakukan Satpol PP terhadap hak aktualisasi diri kelompok LGBTI. Dalam beberapa kasus, petugas Satpol PP melakukan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang ketika melihat LGBTI berada di ruang publik. Parahnya, meskipun LGBTI berada di tempat pekerjaan yang tertutup, seperti salon dan panti pijat, petugas Satpol PP masih melakukan penangkapan dan penahanan. Tindakan kesewenang-wenangan penangkapan dan penahanan Satpol PP ini, menunjukan kesalahan logika pemberian kewenangan, tugas dan fungsi. Dalam pasal 6 PP No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi (Satpol) Pamong Praja (PP). Permasalahan dalam PP tersebut terkait dengan tafsir *non yustisial.* Dasar ini, seringkali menjadikan Satpol PP melakukan penangkapan dan penahanan LGBTI selama berhari-hari, tanpa ada jaminan hak atas penangkapan dan penahanan seperti yang tertuang dalam KUHP. Parahnya lagi, dasar ini dijadikan alasan Satpol PP untuk tidak memperbolehkan mereka melakukan pekerjaan-pekerjaan "halal" dengan menunjukkan identitas seksual.

Jaminan Hak melalui Program dan Kebijakan Pemerintah

Implementasi kebijakan pemajuan jaminan HAM LGBTI belum menyeluruh di segala sektor. Pasalnya, belum adanya kemauan politik nyata dari pemerintah membuat kebijakan menyeluruh dalam pemajuan HAM LGBTI. Kalaupun ada, program pemajuan HAM hanya dilakukan oleh Komnas HAM. Fakta ini seolah menyederhanakan permasalahan pemajuan HAM LGBTI. Misalnya dalam sektor pendidikan. Pendidikan seharusnya mempunyai semangat pengarusutamaan pengenalan identitas jender dan orientasi seksual. Hal ini penting dilakukan, agar peserta didik tidak fobia terhadap LGBTI, dan tetap memandang mereka sebagai manusia pada umumnya yang mempunyai hak-hak yang sama.

Nota Kesepahaman yang dibangun Komnas HAM. Komnas HAM mulai terlibat aktif dalam isu SOGI dan HIV *(Sexual Orientation and Jender Identity* (SOGI) dan *Human Immune-deficiency Virus* (HIV) pada 2004 dengan dibentuknya Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus. Selain itu, terdapat Memorandum of Understanding antara Komnas HAM dan Asia Pacific Forum dalam rangka penyelenggaraan kegiatan Workshop bagi Komisi-komisi Nasional HAM se-Asia Tenggara dan Sosialisasi *Yogyakarta Principles*. Kegiatan tersebut dilaksanakan pada bulan Mei 2009 di Yogyakarta dan membahas peran NHRI dalam pemenuhan hak LGBTI.[138] Berbagai nota kesepahaman yang dilakukan Komnas HAM dengan sejumlah lembaga di tingkat nasional maupun internasional dapat dimaknai pentingnya upaya dalam pemajuan HAM LGBTI. Selain itu, Komnas HAM dan Komnas Perempuan telah menyediakan ruang aman bagi kalangan aktivis LGBT untuk menyelenggarakan acara seperti diskusi dan festival. RANHAM tahun 2004 telah mencantumkan tentang advokasi bagi "kelompok populasi yang rentan."[139] Walaupun kelompok LGBT tidak secara tegas disebutkan, ada beberapa konsultasi yang diselenggarakan oleh Komnas HAM pada tahun 2006. Namun setelah itu, tidak ada kegiatan lagi yang menjadi program sistematis.

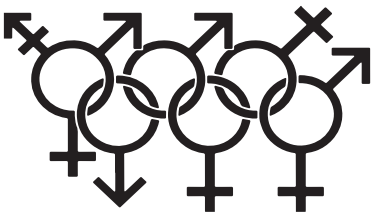
Pada tahun 2010, Komnas Perempuan menyatakan waria sebagai perempuan. Pada pertengahan tahun 2013, Komnas HAM untuk pertama kali dalam sejarahnya selama sepuluh tahun, mencantumkan hak-hak LGBT pada agenda sidang Pleno. Langkah ini sempat menimbulkan kontroversi antara para komisioner dan di media massa. Kesepakatan yang tercapai adalah bahwa kelompok LGBT harus mendapatkan perlindungan negara dari tindak kekerasan dan diskriminasi. Yang menarik, hal ini juga disetujui oleh Majelis Ulama Indonesia (lihat sub-bagian di bawah, yang terkait tentang agama). Komnas HAM dan Forum LGBTIQ Indonesia juga telah menandatangani Naskah Kesepakatan (MoU) yang mengatur dukungan Komnas HAM bagi Forum karena fokusnya pada HAM.

Strategi Penanggulangan AIDS oleh Komisi Penanggulangan Aids Nasional (KPAN). Walaupun pria gay, waria dan laki-laki yang berhubungan dengan laki-laki lainnya (GWL) pada tahun-tahun awal respon terhadap AIDS diacuhkan atau disangkal eksistensinya, namun pada tahun 2007 Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (KPA) secara resmi memberikan dukungan bagi jaringan populasi utama, termasuk GWL-INA. GWL diikutsertakan dalam Strategi AIDS Nasional 2007-2010 dan 2011-2014. Kelompok Kerja GWL yang secara resmi didirikan di dalam

138 Komnas HAM RI, 2013, Laporan ini dibuat oleh tim Komnas HAM untuk "Assesing the Capacity of National Human Rights Institution Asia to Address Human Rights Issues in relation to Men who have sex with Men, Transgender People and HIV". Laporan berjudul HAM Untuk Semua: *Laporan Komnas HAM dalam Upaya Merespon Isu SOGI dan HIV.*

139 Komnas HAM RI, 2013, Laporan ini dibuat oleh tim Komnas HAM untuk "Assesing the Capacity of National Human Rights Institution Asia to Address Human Rights Issues in relation to Men who have sex with Men, Transgender People and HIV". Laporan berjudul HAM Untuk Semua: *Laporan Komnas HAM dalam Upaya Merespon Isu SOGI dan HIV*

KPA sampai sekarang belum pernah berfungsi. Juga belum ada Strategi GWL Nasional yang spesifik yang pernah diratifikasi.[140]



KEGIATAN KOMNAS HAM
Terkait Isu SOGI dan HIV



2004

Komnas HAM mulai terlibat aktif dalam isu SOGI dan HIV dengan dibentuknya Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus.

2007

Komnas HAM mengirimkan seorang staf dari sub komisi mediasi untuk mengikuti *International Training Course "LGBT and Human Rights"* di Swedia.

Perubahan struktur pada periode 2007-2012 yaitu sub komisi dibentuk berdasar pada fungsi (pengkajian dan penelitian; pendidikan dan penyuluhan; pemantauan dan mediasi) menghilangkan Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus. Namun demikian, hal ini tidak menghilangkan kerja-kerja Komnas HAM yang berkaitan dengan isu LGBT

2009

Komnas HAM memberikan pelatihan HAM bagi Forum Seksualitas Indonesia. Pelatihan HAM bagi LGBT pertama kali dilakukan di Malang

Komnas HAM menjadi tuan rumah penyelenggara workshop NHRI's dan Yogyakarta Principles

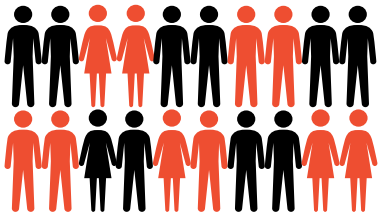
2010

Komnas HAM bekerjasama dengan Forum Komunikasi Waria Indonesia (FKWI) mengadakan pelatihan HAM

Penyelenggara Annual Meeting APF ke-15

2011

Komnas HAM juga mengirimkan dua staf dari Sub Komisi Pendidikan dan Penyuluhan untuk mengikuti "Pelatihan Seksualitas, Gender, Kesehatan serta Hak Seksual dan Reproduksi" yang diadakan oleh Forum Seksualitas Indonesia.



140 "The GWLINA: The Story of a Network: The History and Developments of the Network of Gay, Transgender and Men Who Have Sex with Men in Indonesia." (http://www.afao.org.au/library/topic/transgender/GWL-INA-final-12-june-2012.pdf, diakses 21 Januari 2015.)

Penikmatan Hak dan Berbagai Pelanggaran Hak yang Dialami

Selanjutnya, untuk melihat bentuk-bentuk pelanggaran HAM, akan dikaji bagaimana sikap Negara terhadap pemenuhan hak-hak LGBTI. Pelanggaran-pelanggran yang banyak terjadi misalnya, hak mendapatkan pendidikan, hak mendapatkan akses-akses layanan kesehatan gratis atau BPJS, dan hak mendapatkan jaminan sosial. Sedangkan kemajuan dalam bidang Ekosob adalah hak yang sama mendapatkan tempat tinggal yang layak dan pemanfaatan sumber energi yang disediakan oleh negera. Kelompok LGBTI juga menjadi sasaran kriminalisasi dua peraturan, yaitu UU Pornografi dan UU Informasi dan Transaksi Elektronik. Pasalnya, kedua pasal ini memberikan ruang yang sangat besar bagi kelompok *mainstream* menerjemahkan moral berdasarkan keyakinan mayoritas. Dalam hal ini jelas sikap Negara terkait penafsiran moral selalu merujuk pada institusi-institusi keagamaan yang sudah dipastikan menolak keberadaan LGBTI. Berikut bentuk-bentuk pelanggaran HAM LGBTI:

Pelayanan Administrasi Kependudukan. Pelanggaran pengakuan identitas jender dan orientasi seksual bagi kelompok LGBTI masih sama. Pasalnya, dalam KTP identitas jenis kelamin yang diakui hanya laki-laki dan perempuan. Padahal, secara alamiah, tidak menutup kemungkinan ada manusia yang terlahir dengan memiliki dua jenis kelamin dalam satu tubuh. Penulisan jenis kelamin tidak didasarkan pada orientasi seksual yang sejatinya berdasarkan hormon dalam tubuh yang sudah ada sejak lahir. Sampai saat ini tidak ada pembahasan yang serius tentang UU Adminduk yang menyoal identitas jender dan seksual dalam KTP. Padahal, kesalahpahaman ini menjadi gejala umum yang berimplikasi pada terjadinya praktik diskriminasi dalam pelayanan-pelayanan publik, misalnya kesehatan, pendidikan dan jaminan mendapatkan pekerjaan. Sebagai contoh kasus LGBTI di DKI Jakarta. Banyak kelompok LGBTI yang belum mempunyai KTP, dan hal ini berdampak tidak bisa menikmati layanan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Permasalahan tidak mendapatkan KTP adalah, kebanyakan kelompok LGBT trauma karena pengurusan KTP sebelumnya yang mendapatkan kerap mengalami pelecehan.

Selain itu, kosongnya kolom KTP untuk LGBTI menjadikan mereka harus menerima label *disabilitas* untuk bisa terlibat dalam program Dinas Sosial. Di DKI, saat ini, Dinas Sosial mempunyai program pemberdayaan ekonomi bagi kelompok-kelompok penyandang disabilitas. Dengan menyamakan kelompok LGBTI sebagai manusia cacat, jelas menunjukan diskriminasi berdasarkan identitas jender dan orientasi seksual. Ironisnya, LGBTI dalam persepsi Dinas Sosial disamaratakan dengan Pekerja Seks. Akibatnya, mereka sebelum mendapatkan akses layanan program pemberdayaan ekonomi, harus bersedia dibina oleh lembaga keagamaan. Fenomena di atas, menunjukan permasalahan mendasar, tidak terakomodirnya identitas jender dan orientasi seksual LGBTI dalam KTP. Hal ini, juga sangat rentan menjadikan LGBTI tidak mendapatkan hak pengakuan yang sama di depan hukum sebagaimana dinyatakan dalam Prinsip-prinsip Yogyakarta, dalam prinsip 3. Temuan lain, kelompok LGBTI yang sangat rentan menadapatkan diskriminasi berdasarkan KTP adalah LGBTI remaja. Mereka sering diproyeksikan sebagai orang yang mampu diubah orientasi seksualnya. Tidak jarang, remaja LGBTI yang mencoba membuka diri tentang orientasi seksualnya harus mendapatkan nasihat dari tokoh agama atau tokoh masyarakat. Praktik-praktik demikian sangat mudah ditemukan di daerah-daerah, dan yang paling banyak ditemukan di daerah Makasar.

> *"Di DKI, saat ini, Dinas Sosial mempunyai program pemberdayaan ekonomi bagi kelompok-kelompok penyandang disabilitas. Dengan menyamakan kelompok LGBTI sebagai manusia cacat, jelas menunjukan diskriminasi berdasarkan identitas jender dan orientasi seksual. Ironisnya, LGBTI dalam persepsi Dinas Sosial disamaratakan dengan Pekerja Seks. Akibatnya, mereka sebelum mendapatkan akses layanan program pemberdayaan ekonomi, harus bersedia dibina oleh lembaga keagamaan"*

Hak Berorganisasi. Untuk melihat pemenuhan hak berorganisasi kelompok LGBTI, tidak bisa dilepaskan sejarah berdirinya lembaga-lembaga advokasi yang didirikan kelompok LGBTI. Cikal bakal advokasi LGBT di Indonesia dimulai pada akhir tahun 1960-an dengan pendirian Himpunan Wadam Djakarta (Hiwad), yang difasilitasi oleh Gubernur DKI Jakarta pada waktu itu, Jenderal Marinir Ali Sadikin. Istilah wadam (wanita Adam) diperkenalkan sebagai pengganti kata banci atau bencong yang bersifat menghina. Istilah ini kemudian pada tahun 1978 diganti dengan waria (wanita pria) karena Majelis Ulama Indonesia menilai tidak patut nama seorang nabi (Adam) dijadikan bagian pada istilah untuk kaum laki-laki yang mengekspresikan jendernya dengan cara yang lebih menyerupai perempuan.[141] Dalam perkembangan selanjutnya, kalangan laki-laki homoseksual pada tahun 1982 mulai merintis usaha pengorganisasian dengan mendirikan Lambda Indonesia. Pendirinya mengumumkan pendirian organisasi tersebut dalam rubrik surat kepada redaksi sejumlah surat kabar terkemuka, di samping mengirimkan surat secara langsung kepada puluhan pria gay yang telah membalas surat sebelumnya yang mengajak mereka untuk merintis organisasi secara terbuka. Para pendiri organisasi gay ini dari awal berusaha juga mengajak kaum lesbian, namun organisasi ini berikut cabang-cabangnya yang terbentuk kemudian lebih didominasi oleh kaum laki-laki. Ketidakikutsertaan kaum waria juga cukup signifikan, meskipun di beberapa daerah mereka membantu menyebarluaskan berita tentang organisasi tersebut.

Pada tahun 1986 beberapa lesbian Jakarta sempat mendirikan Persatuan Lesbian Indonesia (Perlesin), karena merasa terdorong oleh perkawinan dua wanita pada tahun 1981 yang mendapatkan liputan media massa dan terinspirasi dari keikutsertaan mereka di organisasi Lambda Indonesia cabang Jakarta. Organisasi ini tidak terkenal secara luas sebagaimana halnya organisasi gay, dan hanya bertahan kurang dari satu tahun.[142] Kepimpinan nasional Lambda Indonesia juga sempat mengalami kemunduran pada tahun 1986, meskipun beberapa cabang organisasi masih melanjutkan kegiatan. Pada tahun 1985, cabang Yogyakarta membentuk dirinya sebagai organisasi mandiri setempat dengan nama Persaudaraan Gay Yogyakarta (PGY) yang juga menerbitkan majalah Jaka. Beberapa mantan aktivis cabang Lambda Indonesia di Surabaya mendirikan Kelompok Kerja Lesbian dan Gay Nusantara, disingkatkan menjadi Gaya Nusantara, dan menerbitkan majalah yang juga diberi nama 'Gaya Nusantara'.[143] Organisasi ini memiliki tujuan antara lain mendorong pendirian komunitas dan organisasi di berbagai daerah di Indonesia. Selanjutnya PGY mengganti namanya pada tahun 1988 menjadi Indonesian Gay Society, dan melanjutkan publikasi majalah Jaka-Jaka serta menyelenggarakan pertemuan dan diskusi di Yogyakarta secara berkala, yang tidak hanya menarik pria gay setempat tetapi juga peserta lain dari berbagai daerah di Jawa Tengah.

141 "Rahasia Sunyi: Gerakan Lesbian di Indonesia," Jurnal Perempuan 58 (Maret), hal 59–72

142 Evi Lina Sutrisno (eds). 2013. Mendengar Suara Lesbian Indonesia. Jakarta: Ardhanary Institute.

143 Agustinus, Nur, et al. (eds). 2006. Gay di Masyarakat. GAYa NUSANTARA edisi khusus 1. Surabaya: GAYa NUSANTARA.

Menjelang akhir tahun 1993, terdapat cukup banyak organisasi dan aktivis individu sehingga mampu menyelenggarakan Kongres Lesbian dan Gay Indonesia pertama (KLGI I) di Yogyakarta. Semakin banyak organsasi didirikan di berbagai wilayah Indonesia, yaitu: Medan, Batam, Ambon dan lain sebagainya. Diadakan dua kongres lagi, yaitu: KLGI II di Bandung (tahun 1995) dan KLGI III di Denpasar (tahun 1997). Jumlah peserta pertemuan berkembang semakin besar, terdiri dari wakil-wakil organisasi, aktivis individu dan mereka yang berperan aktif dalam berbagai kaukus organisasi kesehatan dan hak-hak yang seksual dan reproduksi. Namun hanya sedikit kaum lesbian yang berpartisipasi dan sama sekali tidak ada aktivis transjender yang hadir. Kongres 1997 merupakan yang pertama mendapatkan liputan koran daerah.

Kegairahan memperjuangkan HAM LGBTI dengan berorganisasi mengalami perubahan dramastis pasca reformasi. Pada 2001 dan 2004 diadakan konsultasi nasional dan pada awal 2007 berdiri Jaringan Gay, Waria dan Laki-Laki yang Berhubungan Seks dengan Laki-Laki Lain (GWL-INA) dengan dukungan dari mitra kerja baik nasional, bilateral maupun internasional (Anonim 2012).[144] Jaringan GWL-INA berhasil menjadi mitra kerja Komisi AIDS Nasional dalam rangka perumusan dan pelaksanaan peningkatan kapasitas yang menjangkau komunitas dan organisasi di berbagai daerah di Indonesia.

> *"Pemerintah yang seharusnya memberikan perlindungan "lebih" kepada LGBTI sesuai amanat Pasal 5 ayat 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, justru menjadi aktor kekerasan, baik secara tidak langsung melalui peraturan perundang-undangan yang diskriminatif maupun secara langsung. Kekerasan oleh negara ini kemudian menular ke masyarakat. Organisasi sosial keagamaan dan anggota masyarakat lainnya seolah mendapatkan ''lampu hijau'' untuk melakukan tindakan serupa."*

Berdasarkan perjalanan perkembangan organisasi kelompok LGBTI di atas, menunjukan kemajuan dalam pemenuhan hak berorganisasi. Kemajuan tersebut, juga bisa dilihat dalam bentuk penerimaan negara ketika kelompok LGBTI melakukan audiensi atau menyampaikan permasalahan-permasalahan. Fakta ini sudah banyak ditemukan di pelbagai kota di Indonesia, misalnya Banjarmasin, Jakarta, Palangkaraya, Palembang dan Makasar. Meskipun resprentasi negara yang bersedia menerima pengaduan mereka tertinggi adalah Satuan kerja Perangkat Daerah (SKPD). Betapapun, sampai saat ini, kelompok-kelompok LGBTI mampu menikmati hak berorganisasi, akan tetapi mereka tetap mendapatkan ancaman-ancaman kekerasan dari kelompok lain. Pasalnya, pasca reformasi, dengan berkembangnya organisasi LGBTI, organisasi-organisasi keagamaan beraliran keras juga berkembang. Ironisnya, sikap negara lebih melayani organisasi-organisasi keagamaan ini. Terbukti, pelbagai kejadian penyerangan organisasi keagamaan yang menyerang komunitas LGBTI, justru memposisikan LGBTI sebagai kelompok yang memicu keresahan masyarakat.

Jaminan perlindungan dari tindakan Kekerasan. Secara faktual, kelompok LGBTI merupakan salah satu kelompok yang rentan mendapatkan kekerasan secara verbal maupun secara fisik. Contoh kekerasan dalam bentuk verbal ialah, kelompok LGBTI ini dianggap sebagai "abnormal" atau "makhluk jadi-jadian". Parahnya, seringkali kekerasan verbal ini juga mendasarkan pada agama. Mereka dianggap sebagai mahkluk yang terlaknat. Sedangkan contoh kekerasan fisik misalnya, penyerangan terhadap komunitas, intimidasi dan pembubaran

144 "The GWLINA: The Story of a Network: The History and Developments of the Network of Gay, Transgender and Men Who Have Sex with Men in Indonesia." (http://www.afao.org.au/library/topic/transgender/GWL-INA-final-12-june-2012.pdf, diakses 21 Januari 2015.)

kegiatan-kegiatan yang diadakan LGBTI. Pemerintah yang seharusnya memberikan perlindungan "lebih" kepada LGBTI sesuai amanat Pasal 5 ayat 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, justru menjadi aktor kekerasan, baik secara tidak langsung melalui peraturan perundang-undangan yang diskriminatif maupun secara langsung. Kekerasan oleh negara ini kemudian menular ke masyarakat. Organisasi sosial keagamaan dan anggota masyarakat lainnya seolah mendapatkan ''lampu hijau'' untuk melakukan tindakan serupa. Sebagai contoh tindakan pelanggaran hak LGBTI untuk tidak mendapatkan kekerasan, peristiwa Kontes Waria di Jakarta 26 Juni 2005. Penyelenggaraan itu mendapatkan ancaman keras dari salah satu ormas keagamaan di Jakarta. Diwakili seratus orang anggotanya, mereka menuntut panitia penyelenggara menghentikan dan membubarkan acara yang dihelat di gedung Sarinah, Jalan M.H. Thamrin, Jakarta Pusat itu.[145]

Fakta serupa juga terjadi di Surabaya tahun 2010 silam. Organisasi keagamaan yang mengatasnamakan Gerakan Umat Islam Bersatu (GUIB) melakukan penyerangan pertemuan *International lesbian, gay, bisexual, transgender dan intersex association* (ILGA) di Surabaya, 26-28 Maret 2010 di Surabaya. Mereka memaksa acara tersebut dibubarkan dengan alasan mengganggu ketentraman dan ketenangan masyarakat Surabaya. Ironisnya, polisi lebih mengakomodir keinginan GUIB dengan mengabaikan perlindungan hak berorganisasi kelompok LGBTI.[146] Kedua fakta ini, jika dibiarkan akan berpotensi diduplikasi di daerah-daerah lain. Bagai kelompok masyarakat yang menolak, tidak segan-segan melakukan penyerangan atau pembubaran terhadap komunitas-komunitas LGBTI karena sikap negara yang mendiamkan tindakan pelanggaran HAM tersebut. Terlebih terdapat fatwa dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang menyatakan LGBTI "halal" darahnya. Situasi faktual, kota yang mengakomodir kekerasan yang dilakukan oleh organisasi keagamaan terhadap kelompok LGBTI adalah Makasar. Hal ini, sangat dipengaruhi oleh masuknya organisasi-organisasi keagamaan yang pro kekerasan masuk ke Makasar.

Hak untuk Aktualisasi Diri. Hak aktualisasi diri ini terkait hak-hak yang berhubungan dengan partisipasi, berekspresi dan berpendapat di publik, dan ikut serta dalam pemajuan HAM. Aktualisasi dalam berperspektif hak LGBTI penting, karena mereka mempunyai potensi yang sama dengan manusia heteroseksual. Pengakuan tersebut, ditegaskan dalam *The Yogyakarta Principles.* Banyak orang tahu tentang konsep orientasi seksual yang beragam, namun tidak banyak yang mengenal orang yang secara terbuka homoseksual atau orang yang merasa dirinya tertarik atau melakukan hubungan seks dengan orang dengan jender sejenis. Secara sepintas, orang-orang LGBTI, mendapatkan toleransi dan dapat ditemukan di banyak lingkungan pergaulan masyarakat. Yang tidak disadari adalah keadaan bahwa banyak orang seperti ini mungkin dapat "ditoleransi" tetapi belum tentu mereka diterima oleh keluarga sendiri. Yang terjadi di masyarakat menempatkan LGBTI sebagai pesakitan dan membutuhkan pengobatan. Penerimaan pada LGBTI, bukan semata-mata berdasarkan pada pemahaman kesetaraan sesama manusia, akan tetapi lebih pada rasa ingin menyembuhkan orientasi seksualnya. Terbukti, menurut laporan *Global Attitudes Project oleh Pew Research* mengenai sikap terhadap homoseksualitas menunjukan adanya penolakan terhadap homoseksualitas oleh 93 persen responden survei di dalam negeri dan hanya ada 3 persen yang bersikap menerima.[147] Salah satu faktor ketidakikutsertaan kelompok LGBTI dalam bidang kebudayaan, juga disebabkan rasa takut akan penolakan mereka. Hal ini biasanya terjadi dalam masyarakat yang mempunyai karakter keagamaan yang sangat kuat dan homogen seperti di Kota Makasar dan Aceh. Banyak kasus di Makasar dan Aceh, justru meminggirkan dan mengucilkan keberadaan mereka. Buktinya, tidak jarang kita temukan

145 Ariyanto dan Rido Triawan, *Studi kasusDiskriminasi dan Kekerasan terhadap LGBTI*, Jakarta: Arus Pelangi dan Yayasan TIFA

146 Agustinus, Nur, et al. (eds). 2006. Gay di Masyarakat. GAYa NUSANTARA edisi khusus 1. Surabaya: GAYa NUSANTARA.,

147 http://www.pewglobal.org/2013/06/04/the-global-divide-on-homosexuality/, diakses 22 Januari 2015. .

kelompok-kelompok LGBTI di kota-kota besar seperti Jakarta dan Surabaya yang asalnya dari Makasar dan Aceh. Di samping fakta penolakan LGBTI dalam bidang kebudayaan, pelanggaran hak aktualisasi diri juga terjadi di lembaga-lembaga formal.

> *"Banyak orang tahu tentang konsep orientasi seksual yang beragam, namun tidak banyak yang mengenal orang yang secara terbuka homoseksual atau orang yang merasa dirinya tertarik atau melakukan hubungan seks dengan orang dengan jender sejenis. Secara sepintas, orang-orang LGBTI, mendapatkan toleransi dan dapat ditemukan di banyak lingkungan pergaulan masyarakat. Yang tidak disadari adalah keadaan bahwa banyak orang seperti ini mungkin dapat "ditoleransi" tetapi belum tentu mereka diterima oleh keluarga sendiri. Yang terjadi di masyarakat menempatkan LGBTI sebagai pesakitan dan membutuhkan pengobatan. Penerimaan pada LGBTI, bukan semata-mata berdasarkan pada pemahaman kesetaraan sesama manusia, akan tetapi lebih pada rasa ingin menyembuhkan orientasi seksualnya"*

Hak Atas Pekerjaan Layak. Berkaitan dengan kesempatan kerja, meskipun UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan secara tegas melarang diskriminasi dalam bentuk apapun, namun dalam kenyataannya kelompok LGBTI tetap menghadapi diskriminasi. Kesulitan ini diperparah lagi karena UU tidak secara tegas menyebutkan tentang orientasi seksual dan/atau identitas jender sebagai salah satu dasar diskriminasi yang dilarang. Dalam kasus diskriminasi, rasa malu dan takut akan reaksi pihak keluarga merupakan dua alasan utama bagi kelompok LGBT untuk tidak melaporkan kasus diskriminasi yang dialaminya kepada instansi terkait, atau bahkan tidak bersedia mendokumentasikan kasusnya. Tidak ada pernyataan tegas dari perusahaan swasta atau BUMN, baik yang mendukung atau menentang dalam hal orientasi seksual dan identitas jender karyawan. Namun terlihat ada ketakutan perusahaan akan "citra negatif" yang dapat timbul karena orientasi seksual atau identitas jender seorang karyawan. Banyak pimpinan perusahaan yang kurang berwawasan atau berprasangka buruk, mengkaitkan pria gay dan waria dengan HIV sehingga merasa dibenarkan untuk melakukan diskriminasi terhadap mereka. Dalam sektor ini, waria adalah paling banyak mendapatkan diskriminasi dalam mencari pekerjaan, terutama di sektor formal. Kasus diskriminasi dalam pekerjaan yang paling banyak seperti mengajar, perbankan dan bahkan salon penata rambut (kelas menengah ke atas) yang biasanya dianggap sebagai tempat kerja yang aman bagi para waria. Hal ini juga dapat berlaku bagi pria gay yang jender *non-conforming.* Diskriminasi semacam ini menjadi lebih rumit dengan kenyataan bahwa banyak waria tidak lulus pendidikan umum atau kejuruan karena berbagai alasan. Mereka mungkin putus sekolah karena merasa tidak tahan lagi harus bersekolah sebagai anak laki-laki, atau karena mereka harus meninggalkan keluarga sehingga tidak ada sumber biaya untuk melanjutkan sekolah.

Hak Mendapatkan Pendidikan. Kesempatan menamatkan Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan menjadi salah satu penghambat LGBTI mendapatkan pendidikan. Hanya sebagian kecil yang sampai melanjutkan dan menyelesaikan pendidikan di universitas. Rendahnya kesadaran kelompok LGBTI dalam pendidikan ini tentu banyak faktor. Diantaranya, faktor latar belakang ekonomi dan penolakan identitas jender dan orientasi seksual. Dalam faktor ekonomi ini rata-rata responden LGBTI ini, karena sejak usia belum produktif kerja, sudah mencari penghidupan sendiri. Selain itu, faktor diskriminasi pembiayaan dari keluarga. Permasalahan lain juga kerena masih banyak sekolah yang menolak keberadaan mereka. Sebagian besar LGBTI yang menunjukan identitas jender dan orientasi seksualnya mengalami pengusiran dari keluarga dan masyarakat. Pengusiran ini mengakibatkan mereka tidak mampu melanjutkan pendidikan ke jenjang lebih tinggi.

Hak atas Layanan Kesehatan. Secara umum, pemenuhan hak kesehatan gratis dari pemerintah bagi kelompok LGBTI di Indonesia masih sangat rendah. Kelompok LGBTI yang mendapatkan layanan kesehatan tentunya tidak gratis. Betapapun, membayar akan tetapi praktik pelanggaran HAM bukan berarti tidak ada. Karena sejatinya, permasalahan pemenuhan hak kesehatan masih mengacu pada identitas jender pada KTP. Di rumah sakit-rumah sakit besar, bayi yang terlahir mempunyai dua kelamin, seringkali menjalani operasi perbaikan apabila orang tuanya mampu. Orang tua tidak pernah diberikan pemahaman tentang identitas jender yang muncul selain laki-laki dan perempuan. Parahnya, pihak rumah sakit melakukan konsultasi dengan tokoh atau pejabat agama, padahal mereka minim pengetahuan tentang interseks sehingga tidak banyak membantu. Hal ini tentu akan menjadi permasalahan saat bayi ini dewasa.

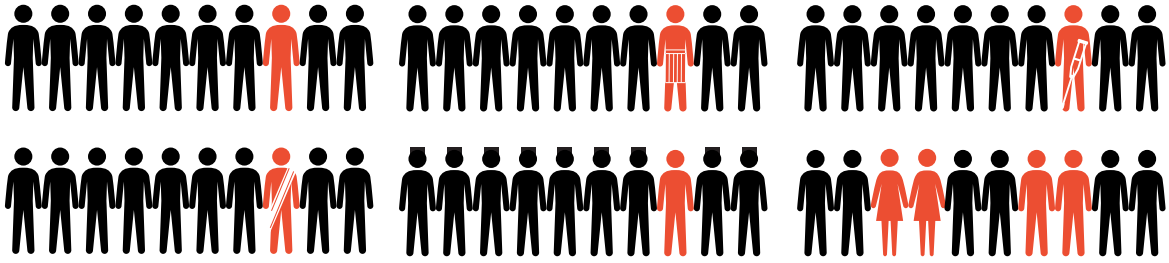
BAGIAN LIMA

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

KESIMPULAN

1. 

Pada tahun 2012, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Komnas HAM) menganggap masalah kelompok minoritas perlu mendapat perhatian lebih serius mengingat kelompok tersebut rentan mengalami berbagai pelanggaran HAM. Ketiadaan kebijakan secara struktural telah melemahkan status keberadaan mereka dan kalaupun pun ada kebijakan belum sepenuhnya mampu menjamin hak-hak mereka. Di dalam keorganisasian Komnas HAM kemudian dibentuk Pelapor khusus untuk hak-hak minoritas (selanjutnya disebut Pelapor Khusus). Mekanisme Pelapor Khusus, merupakan mekanisme yang menjadi sistem kerja internal di Komnas HAM. Di dalam mekanisme ini suatu masalah yang bersifat khusus dapat didalami secara sistematis dan menyeluruh berbagai dimensinya. Selain itu, mekanisme ini juga memungkinkan untuk dilakukannya pemetaan korban-korbannya, aktor pelaku, bentuk-bentuk pelanggaran yang dialami, akar masalah dan konteks sejarahnya hingga menemukan jalan keluar penyelesaiannya secara lebih komprehensif.

2. 

Istilah 'Minoritas' dapat diartikan sebagai: *"Sekelompok orang yang secara jumlah lebih sedikit, dibandingkan seluruh populasi suatu Negara, yang berada dalam posisi tidak dominan, yang anggota-anggota kelompok tersebut merupakan warga negara, dengan karakter etnis, agama, atau bahasa yang berbeda dari anggota masyarakat lainnya, dan menunjukkan, meskipun tidak terlihat nyata, ikatan solidaritas, yang diarahkan untuk memelihara budaya, tradisi, agama, dan bahasa mereka."* Definisi dari yang dibuat oleh Francesco Capatorti ini ini menjelaskan setidaknya tiga elemen kunci yaitu: (a) Yang dimaksud minoritas adalah minoritas ras, etnis, agama ataupun

bahasa yang anggota-anggota memiliki karakteristik khusus dan masih memiliki solidaritas untuk memelihara budaya, tradisi, agama dan bahasanya; (b) Minoritas dapat dinilai dari segi jumlah, dimana hal ini dihitung secara nasional dari sebuah negara, bukan berbasis daerah; (c) Minoritas dalam arti posisi sosial yang tidak dominan dibandingkan dengan populasi pada umumnya di dalam sebuah negara. Selain definisi dari Capatorti, minoritas juga dapat didefinisikan sebagai kelompok yang posisinya yang tidak dominan, rentan dan kerap menjadi sasaran diskriminasi dan persekusi.

3. Berdasarkan pengertian di atas, pengakuan adanya kelompok minoritas menunjukkan pengakuan atas suatu individu/kelompok yang memiliki perbedaan-perbedaan khusus baik dilihat segi budaya dan agama maupun dari segi cara membangun interaksi dan keintiman sosial. Perbedaan ini tidak boleh menghalangi seseorang atau kelompok untuk mendapatkan akses yang setara dalam mendapatkan pelayanan publik. Negara harus memiliki kapasitas untuk mengakomodasi mereka — meskipun harus ditempuh melalui cara yang berbeda/tidak seragam, untuk memastikan akses dan layanan publik tersebut dapat dinikmati oleh kelompok minoritas ini. Di Indonesia seseorang/kelompok yang memiliki perbedaan-perbedaan khusus ini, dan sampai hari ini keberadaannya masih rentan, kerap mendapatkan diskriminasi dan persekusi adalah minoritas ras, etnis, agama, LGBT dan penyandang disabilitas.

4. Dalam menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM kelompok minoritas Komnas HAM memfokuskan pada empat aspek berikut ini: kemampuan bertahan dan eksistensi, pemajuan dan perlindungan identitas kelompok minoritas, kesetaraan dan non-diskriminasi; dan partisipasi yang efektif dan bermakna. Ketiadaan pengakuan dan pengabaian aspek tersebut di atas akan mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak-hak kelompok minoritas.

5.

Pada tataran internasional, jaminan terhadap hak-hak kelompok minoritas tertuang dalam berbagai Instrumen HAM Internasional yang pokok seperti Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik serta Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, serta Konvensi Internasional spesifik lainnya. Konvensi internasional itu antara lain Konvensi Internasional Penghapusan Diskriminasi Rasial, Konvensi Hak anak dan Konvensi UNESCO tentang Perlindungan dan Pemajuan Keberagaman Ekspresi Budaya (2005).

Deklarasi yang secara spesifik terkait Kelompok Minoritas antara lain tentang deklarasi hak orang-orang yang termasuk Kelompok Minoritas Bangsa atau Suku Bangsa, Agama dan Bahasa dan Deklarasi ILO tentang Prinsip-Prinsip Dasar dan Hak-Hak di Tempat Kerja (1998). Selain itu, program-program berfokuskan kepada Kelompok Minoritas juga dilakukan oleh Kantor Komisi Tinggi HAM PBB seperti, Program Beasiswa, Program Pelatihan, dan Program Pengolaan Dana Publik untuk Kelompok Minoritas. Secara spesifik, terdapat kesepakatan internasional dalam upaya membangun prinsip-prinsip yang tertuang dalam Jogjakarta Principle untuk mendukung perlindungan dan penghormatan kelompok minoritas berbasis SOGIE (Sexual Orientation, Gender Identites and Expression). Jogjakarta Principle pada prinsipnya merupakan upaya internasional untuk memberi perhatian khusus terhadap kelompok yang memiliki perbedaan orientasi seksual, identitas dan ekspresi jender berdasarkan kovenan internasional hak sipil politik dan hak ekonomi, sosial dan budaya. Perlindungan dan penghormatan terhadap penyandang Disabilitas juga sudah dtuangkan dalam CRPD (Convention on The Rights of Persons with Disabilies) yang diadopsi oleh majelis umum PBB pada tahun 2006.

6. Dalam konteks nasional, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai regulasi dan progam yang berupaya menjamin hak-hak kelompok minoritas. Jaminan itu tertuang pada Konstitusi Republik Indonesia dan berbagai undang-undang terkait, serta peraturan daerah di beberapa wilayah. Regulasi terkait kelompok minoritas antara lain Undang-Undang No 39 tahun 1999 tentang HAM, Ratifikasi ICCPR (1966) yang diadopsi dalam UU No. 12 tahun 2005, dan ICESCR (1966) yang disahkan di dalam UU No. 11 tahun 2005. Kebijakan terkait kelompok minoritas juga teridentifikasi pada beberapa kementerian sektoral antara lain Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, dan Kementerian Dalam Negeri.

7.



Dalam sejarah bangsa, politik pembedaan selama berpuluh-puluh tahun menjadi salah satu faktor penentu terus menerusnya perlakuan diskriminasi, stigmatisasi, pemenjaraan dan kekerasan kepada kelompok-kelompok minoritas. Berbagai tindakan diskriminasi yang dilakukan oleh aparat negara tidak terlepas dari belum diakuinya eksistensi keyakinan kelompok minoritas. Berbagai tindakan kekerasan dari masyarakat dan tindakan-tindakan

lainnya juga menyebabkan terjadinya eksklusi sosial dalam berbagai bidang kehidupan. Tidak dipungkiri bahwa pengakuan dan perlindungan terhadap kelompok minoritas ras dan etnis juga memerlukan pengakuan dan perlindungan terhadap kebudayaan, bahasa, agama, dan berbagai identitas lainnya, yang merupakan hal yang mendasar dari identitas kelompok mereka. Keberadaan kelompok minoritas ras dan etnis di Indonesia mempunyai sejarah yang panjang sama panjangnya dengan umur Republik Indonesia sendiri. Bahkan berbagai kelompok minoritas tersebut ikut sebagai kelompok kultural yang membentuk negara Republik Indonesia. Partisipasi representasi dari berbagai kelompok minoritas rasial seperti Eropa, Arab dan Tionghoa dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) membuktikan adanya pengakuan negara atas keberadaan dan identitas kelompok-kelompok minoritas rasial tersebut.

8. Perubahan konstitusi UUD 1945 pada periode 1999-2002 dan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan multikulturalisme (politik integrasi), pengakuan eksistensi dan identitas, dan penghapusan diskriminasi ras dan etnis sangat berperan dalam pemajuan dan penikmatan HAM. Hasilnya sudah mulai dirasakan oleh berbagai kelompok minoritas ras dan etnis seperti kelompok Tionghoa dan Papua yang terus mengalami diskriminasi dan kekerasan di masa lalu.

9. Perubahan Pasal 32 ayat 1 UUD 1945 yang memberikan pengakuan atas keragaman entitas budaya di Indonesia merupakan salah satu faktor mendasar terbukanya pengakuan sekaligus promosi berbagai entitas kebudayaan yang sempat dikekang pada masa Orde Baru. Perubahan Pasal 32 tersebut merupakan kunci konstitusional diakuinya kembali hak-hak atas budaya, bahasa bahkan agama kelompok minoritas atas nama politik asimilasi. Berbagai ekspresi dan perayaan budaya kembali dapat dirayakan sejak tahun 2000.

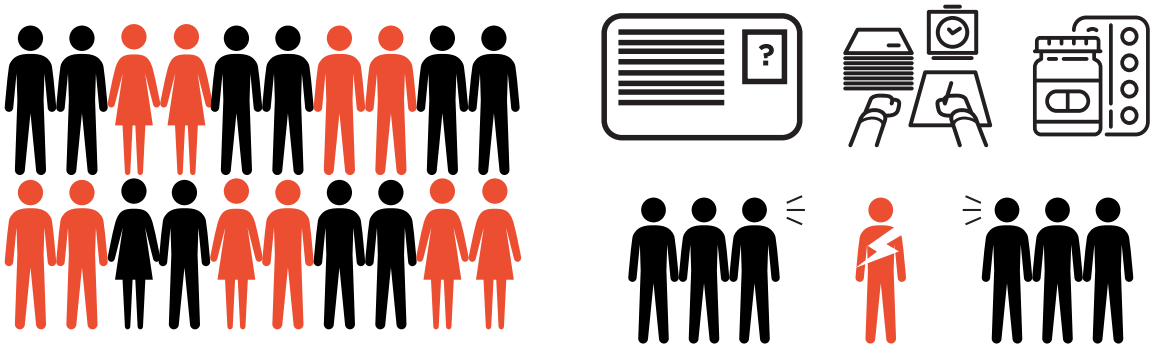
10.



Terkait penikmatan hak-hak penyandang disabilitas, ada perkembangan yang cukup signifikan yang mengisyaratkan perhatian negara terhadap penyandang disabilitas terutama kepada penyandang disabilitas berat. Program jaminan sosial berupa pemberian bantuan sebesar 300 ribu per bulan sangat dirasakan bermanfaat. Namun demikian, beberapa catatan persoalan yang dialami kelompok penyandang

disabilitas masih kerap terjadi, diantaranya di bidang ketenagakerjaan yang masih menganggap penyandang disabilitas tidak berkemampuan dan tidak sehat jasmani, bidang pendidikan dimana kebijakan sekolah inklusi yang belum terimplementasi dengan baik, bidang kesehatan terkait penyediaan obat-obatan bagi penyandang disabilitas mental, bidang rehabilitasi sosial yang tidak 'memanusiakan' penyandang disabilitas mengingat keterbatasan kapasitas, dan bidang penegakan hukum dimana penyandang disabilitas kerap menjadi korban kekerasan, seperti kejadian 'pemasungan' yang terjadi hampir terjadi di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu di bidang penyusunan kebijakan, representasi penyandang disabilitas yang lebih proporsional diperlukan agar partisipasi dan aspirasi mereka diperhitungkan dalam setiap proses pengambilan keputusan yang berdampak bagi kehidupan mereka.

11. Berbagai jaminan di atas menunjukkan adanya upaya Negara untuk menjalankan kewajiban HAM nya. Namun demikian, upaya tersebut belumlah cukup mengingat masih belum dinikmatinya hak-hak kelompok minoritas oleh sebagian besar mereka. Salah satu permasalahan dalam penyelenggaraan hak-hak minoritas di Indonesia adalah lemahnya penegakan hukum dan pembangunan yang berkeadilan. Pembangunan ekonomi Indonesia yang masih banyak didasarkan kepada penguasaan modal menjadi salah satu pemicu munculnya berbagai permasalahan sosial minoritas di Indonesia. Adanya ketidakadilan dalam penguasaan sumber daya, dengan pertumbuhan dan kesejahteraan yang tidak berimbang di antara berbagai kelompok identitas masyarakat memicu munculnya konflik horizontal di antara berbagai kelompok masyarakat tersebut. Sikap rasialisme, intoleransi dan berbagai sikap kebencian akan tumbuh subur dalam ketidakadilan pembangunan tersebut. Permasalahan semakin terdampak bagi orang yang termasuk dalam lebih dari dua kelompok minoritas, perempuan disabilitas atau tionghoa disabilitas, mereka akan mengalami diskriminasi berganda terutama pada sektor tenaga kerja. Berbagai permasalahan di atas menunjukkan promosi dan perlindungan hak kelompok minoritas belum terpenuhi secara utuh. Belum terjadinya partisipasi efektif dan bermakna dalam proses penyusunan kebijakan pembangunan juga terlihat dari masih banyaknya kebijakan pembangunan yang memicu masalah sosial.

12. 

Persoalan juga terjadi pada kelompok minoritas penyandang disabilitas dan orientasi seksual dan identitas jender. Peraturan atau kebijakan tidak berpihak kepada kelompok orientasi seksual dan identitas jender. Ketentuan dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjadi persoalan, karena perbedaan antara pernyataan jender dengan penampilan mereka dapat menyulitkan dalam hal memperoleh layanan jasa, melakukan perjalanan, mengurus izin usaha dan lain sebagainya. Atas dasar ketentuan ini, penikmatan atas layanan jasa tidak dapat dirasakan oleh mereka, seperti

dalam layanan pembuatan kartu tanda penduduk (KTP). Pada kelompok minoritas orientasi seksual dan jender, persoalan penikmatan mencakup akses mendapatkan kesehatan dan ketersediaan obat-obatan tertentu (obat HIV), intimidasi di sekolah-sekolah, dan bentuk-bentuk kegiatan rehabilitasi sosial yang selalu diarahkan pada kegiatan 'seadanya' (kursus kecantikan dan lain-lain) tanpa melihat kapasitas dan minat. Di bidang ketenagakerjaan, tidak sedikit kelompok minoritas orientasi seksual dan identitas jender yang mengalami stigma dan diskriminasi sehingga mereka tidak mempunyai kesempatan bekerja terutama di sektor formal (menjadi PNS).

13.



Terakhir, berdasarkan instrumen HAM internasional, Negara adalah pemangku kewajiban *(duty bearer)*, maka Negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM dengan unsur kewajiban untuk bertindak *(obligation to conduct)* dan kewajiban untuk berdampak *(obligation to results)*. Untuk mengukur upaya negara dalam menjalankan kewajibannya dapat ditilik dari aspek strukur, melalui regulasi, yang kemudian diimplementasikan dalam bentuk program yang berdampak pada terpenuhinya hak kelompok minoritas. Program yang dikembangkan sejatinya menggunakan pendekatan pembangunan berbasis HAM. Pendekatan ini tidak didasarkan pada skema "belas kasih" namun merupakan sebuah proses menyeluruh yang bertumpu pada pelaksanaan kewajiban Negara untuk melibatkan, menguatkan dan memberdayakan seluruh warga negara agar bisa menikmati hak-haknya

REKOMENDASI

Merujuk pada berbagai situasi yang telah disampaikan tersebut, untuk memastikan pemajuan, penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas, Negara harus melakukan segala langkah yang diperlukan baik hukum, legislasi, administrasi dan langkah-langkah lainnya dalam memajukan kesetaraan dan menghapuskan diskriminasi kepada para kelompok-kelompok minoritas, melalui upaya-upaya sebagai berikut:

Rekomendasi Umum

1.



Mengedepankan pendekatan berbasis HAM *(rights based approach)* dalam seluruh proses pembangunan program dan kebijakan yang disusun sesuai dengan upaya perlindungan dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas dan marjinal.

2.



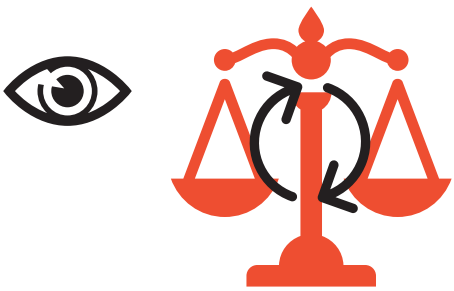
Menjadikan kelompok minoritas sebagai penyandang hak dan subjek hukum yang memiliki hak dan kesempatan yang sama sebagaimana warga Negara lainnya.

3.



Melakukan *legislative review* terhadap berbagai regulasi dan kebijakan nasional maupun daerah yang belum memberikan jaminan pengakuan atas keberadaan dan identitas, promosi dan perlindungan, kesetaraan dan non-diskriminasi serta partisipasi kelompok-kelompok minoritas di Indonesia

4.



Melakukan harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan sejalan dengan upaya perlindungan dan pemenuhan hak-hak kelompok minoritas.



Presiden Republik Indonesia

1. Melakukan tindakan-tindakan yang efektif untuk meninjau kebijakan-kebijakan Pemerintah, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan mengubah, mencabut atau menghapuskan undang-undang atau peraturan yang berdampak menciptakan atau melestarikan diskriminasi terhadap kelompok minoritas di manapun di wilayah Republik Indonesia;
2. Mendorong dan memantau pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Menengah (RPJMN) yang mengedepankan jaminan bagi pemenuhan dan perlindungan hak-hak kelompok minoritas dan marjinal sebagaimana dijanjikan dalam Nawacita;
3. Memerintahkan semua aparat dan lembaga pemerintah, baik nasional maupun daerah, tidak melibatkan diri dalam tindakan atau praktik diskriminasi ras terhadap orang, kelompok orang atau lembaga, harus bertindak sesuai dengan kewajiban ini;
4. Mengimplementasikan seluruh komitmen nasional yang tercantum dalam ICERD dan berbagai Perjanjian HAM internasional lainnya yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI dan memastikan pelaporannya secara berkala kepada PBB;
5. Melarang dan mengakhiri diskriminasi terhadap kelompok-kelompok minoritas oleh perseorangan atau organisasi dengan cara-cara yang memadai, termasuk melalui pembentukan UU apabila keadaan membutuhkan;
6. Menghapuskan kebijakan pengutamaan agama tertentu/agama resmi, terutama kebijakan tentang agama yang diakui dan tidak diakui (UU No.23 tahun 2006 dan berbagai regulasi lainnya) serta memulihkan kembali pengakuan identitas dan hak-hak kelompok minoritas khususnya haknya atas identitas agama dan budayanya sendiri;
7. Presiden Republik Indonesia melalui Kejaksaan Agung bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI untuk segera menggelar pengadilan HAM peristiwa Mei 1998 dan berbagai pelanggaran HAM masa lalu sebagai upaya memutus impunitas di Indonesia.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS

1. Memperhatikan berbagai kebutuhan khusus dan kepentingan kelompok minoritas dalam perencanaan dan pelaksanan kebijakan dan program-program nasional, dan program-program kerjasama dan bantuan internasional;
2. Melakukan evaluasi konsepsi pembangunan ekonomi dengan mengintegrasikannya dengan konsepsi hak-hak asasi manusia.

Kementerian Dalam Negeri

1. Melakukan *review* atas semua peraturan perundang-undangan yang mengatur kelompok minoritas, dan menyusun pedoman sinkronisasi peraturan perundang-undangan tersebut berbasis HAM kepada kementerian/lembaga Negara yang terkait;
2. Melakukan *review* dan evaluasi terhadap berbagai Peraturan Daerah yang tidak sejalan dengan semangat konstitusi dan jaminan HAM, terutama berkaitan dengan kelompok minoritas;
3. Melakukan *review* terhadap seluruh aturan dan kebijakan administrasi kependudukan untuk menjamin pemenuhan dan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara, terutama kelompok minoritas.

Kementerian Hukum dan HAM

1. Melakukan *review* atas semua peraturan perundang-undangan untuk memastikan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan agar sejalan dengan konstitusi dan melindungi hak-hak kelompok minoritas;
2. Melakukan sosialisasi dan asistensi teknis ke lembaga-lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah dalam rangka pelaksanaan RANHAM yang mengedepankan pentingnya jaminan hak kelompok minoritas dan marjinal;

3. Menyusun kebijakan pedoman yang holistik dan terintegrasi berbasis HAM tentang penetapan kelompok minoritas oleh Pemerintah Daerah dan melakukan asistensi dan atau pedampingan kepada Pemda-Pemda terkait penetapan kebijakan tersebut;
4. Mengingat bermunculannya kasus-kasus persekusi yang dialami kelompok minoritas maka Kementerian Hukum dan HAM perlu menghentikan segala bentuk kriminalisasi dan memberikan dukungan penyediaan bantuan hukum yang dapat diakses oleh kelompok minoritas yang tengah mengalami persoalan hukum.

Kementerian Sosial

1. Meminta Kementerian Sosial untuk menyelenggarakan pendataan terpilah dengan Biro Pusat Statistik tentang kelompok-kelompok minoritas ras, etnis, agama. Selain itu juga melakukan pendataan tentang kelompok minoritas penyandang disabilitas dan kelompok minoritas orientasi seksual dan identitas jender dengan menggunakan metode yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan;
2. Membuat kebijakan afirmatif untuk kelompok-kelompok minoritas yang memiliki kebutuhan khusus, salah satunya melalui rehabilitasi berbasis masyarakat.

Kementerian Kesehatan

1. Menangani secara serius perlindungan dan pemenuhan hak kelompok minoritas, khususnya penyandang disabilitas mental melalui program-program yang realistis untuk mereduksi pasung, diantaranya melalui penyediaan obat-obatan di pusat kesehatan masyarakat, menambah jumlah rumah sakit jiwa terutama di kabupaten/kota;
2. Memberikan akses kesehatan kepada seluruh masyarakat khususnya kepada kelompok minoritas di seluruh Indonesia.

Kementerian Kebudayaan, Pendidikan Dasar dan Menengah

1. Mendorong pendidikan sekolah yang ramah hak asasi manusia terutama untuk meningkatkan penghormatan terhadap kelompok minoritas dan menghindari terus berlangsungnya diskriminasi, stigmatisasi, kekerasan/*bullying* atas dasar apapun di sekolah;
2. Mendorong kesempatan bagi kelompok minoritas etnis agar mereka dapat mempelajari bahasa ibu mereka atau untuk berkomunikasi dengan menggunakan bahasa ibu mereka;
3. Mendorong pengetahuan sejarah, tradisi, bahasa dan kebudayaan dari kelompok minoritas dan memastikan bahwa anggotanya mempunyai kesempatan yang cukup untuk mendapatkan pengetahuan mengenai komunitasnya secara penuh/menyeluruh.

Kementerian Agama

1. Membentuk berbagai peraturan yang memastikan adanya kesetaraan pengakuan agama-agama minoritas dengan agama-agama lain yang diakui pemerintah, termasuk memberikan posisi yang semestinya kepada kelompok-kelompok penganut agama minoritas yang sejajar dengan agama-agama yang diakui. Salah satunya adalah menempatkan agama-agama minoritas tersebut pengurusannya di bawah naungan Kementerian Agama;
2. Mencabut atau merevisi segala peraturan baik nasional maupun daerah yang masih memberikan peluang diskriminasi kepada kelompok agama minoritas. Berbagai peraturan tersebut diantaranya UU PNPS 1965 dan UU Adminduk yang terkait dengan klausul agama yang diakui.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak

1. Mengingat perempuan dan anak kelompok minoritas, khususnya anak penyandang disabilitas dan anak yang memiliki orientasi seksual dan identitas jender yang berbeda,

rentan terhadap diskriminasi ganda, maka Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak perlu mengambil langkah-langkah konkrit untuk menjamin pengembangan, pemajuan, dan pemberdayaan perempuan dan anak secara penuh untuk memastikan hak-hak mereka terpenuhi;
2. Bekerja sama dengan Kepolisian Republik Indonesia dan Instansi Pemerintah lainnya untuk memastikan perlindungan bagi perempuan dan anak-anak dari kelompok minoritas dari tindakan kekerasan, pelecehan, dan bentuk-bentuk persekusi lainnya.

Kepolisian Republik Indonesia

1. Melakukan optimalisasi pelaksanaan dari berbagai regulasi serta penindakan hukum yang terhadap berbagai tindak kebencian, diskriminasi dan kekerasan terhadap kelompok minoritas di Indonesia;
2. Melakukan pencegahan kekerasan untuk berbagai konflik antar ras, etnis, dan agama, serta memastikan penegakan hukum yang memadai bagi siapa saja yang melakukan pelanggaran hukum.

DAFTAR PUSTAKA

_____, "MIFEE : Berkah atau Kutukan", Kompas, 6 Agustus 2010

"The GWL-INA: The Story of a Network: The History and Developments of the Network of Gay, Transgender and Men Who Have Sex with Men in Indonesia." (http://www.afao.org.au/library/topic/transgender/GWL-INA-final-12-june-2012.pdf, diakses 21 Januari 2015.)

A. Hoey, Brian. 2003.Nationalism in Indonesia: *Building Imagined and Intentional Communitites through Transmigration. Ethnology* Vol. 42 No. 2 Spring, p. 112

Agustinus, Nur, et al. (eds). 2006. Gay di Masyarakat. Surabaya: GAYa NUSANTARA edisi khusus 1

AIPJ Baseline Study: Indonesia's Missing Millions. Accessed by 16 January 2016. < http:// www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2015/02/AIPJ-PUSKAPA-BASELINE-STUDY-ON-LEGAL-IDENTITY-Indonesia-2013.pdf>

Alexander, Jonathan. 2004. *Bisexuality and Transgenderism: InterSEXions of The Others*. Haworth Press. Diakses tanggal 24 Januari 2015.

Andayani, *Kampus Inkulsif: Konsep, pendekatan, dan Kebijakan*, Jurnal Difable Vol. 2 No.2, 2015

Antaranews, "DKI Dorong Perusahaan Pekerjakan Penyandang Disabilitas', diambil dari http://www.antaranews.com/berita/462682/dki-dorong-perusahaan-pekerjakan-penyandang-disabilitas, Rabu 5 November 2015.

Anwar, Rosihan. 2006. *Soekarno, Tentara, PKI: Segitiga Kekuasaan sebelum Prahara Politik 1961-1965,* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Ariyanto & Rido Triawan. 2008. *Jadi kau tak merasa bersalah? Studi Kasus Diskriminasi dan Kekerasan terhadap LGBTI*. Arus Pelangi & Yayasan Tifa. Accessed by 15 January 2016 < http://www.oocities.org/arus_pelangi/statement/studsus_diskrim_lgbti.pdf>

Bbc.com, "Hak-Hak Sipil yang Terabaikan", 5 April 2011. Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/laporan_khusus/2011/04/110405_agamadua.shtml

Berita-berita Ombudsman dan laporan Ombudsman RI. www.ombudsman.go.id

Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkendkunde, Vol. 154, No. 2, Globalization, Localization And Indonesia (1998), p. 260. KITLV. Accessed by 4 January 2016. http://www.jstor.org/stable/27865430

Bourchier, David. 2007. *Pancasila versi Order Baru dan Asa Muasal Negara Organis (Integralistik)*. Yogyakarta: Pusat Studi Pancasila UGM.

Buku Penuntun Hidup Sehat. 4 January 2016. http://www.depkes.go.id/resources/download/promosi- kesehatan/buku-penuntun-hidup-sehat.pdf

Carpenter, Edward. 1908.*The Intermediate Sex: A Study of Some Transitional Types of Men and Women* SUNY Press. ISBN, 0791469093. Diakses tanggal 24 Januari 2015.

Consolidated Report of The Republic of Indonesia on The Implementation of The International Convention on The Elimination of all forms of Racial Discrimination (ICERD), Period of 25th May 1999 – 25th May 2014.

Data BPS dan Data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Indonesia per Maret 2014.

Diskriminasi Rasial (ICERD) di Indonesia", 2007

DPD asal Papua Barat, "Laporan Kegiatan di Daerah empat anggota DPD asal Papua Barat",

Effendy, Wahyu dan Prasetyadji. 2008. *"Tionghoa Dalam Cengkeraman SBKRI"*, Jakarta: Visimedia Pustaka

Elsaonline, 24 April 2015. Accessed by 8 January 2016. http://jurnal.elsaonline.com/?p=89
Elsaonline.com, "Mendesak, Kurikulum Pendidikan Penghayat Kepercayaan", 6 Oktober 2014. Diakses dari http://elsaonline.com/?p=3812
Elsaonline.com. "Sanggar Dirobohkan, Pengikutnya "Diamankan", diakses dari http://elsaonline.com/?p=3831
Errington, J. Joseph. 1998. *Shifting Languages: Interactions and Identity in Javanese Indonesia.* Cambridge University Press.
FGD, Pemenuhan Hak Kelompok Minoritas, Komnas HAM, 2 November 2015.
General comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (article 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (2009)
General Comment No.20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2) U.N. Doc. E/C.12/GC/20 (2009).A/RES/47/135, 18 Desember 1992.
Haryadi, Dadi. 2014. *Diskriminatif Penyandang Tunanetra Siap Gugat KPU*, Diakses pada 25 Maret 2014,
http://elsaonline.com/?p=4233
http://epistema.or.id/kabar/wilayah-adat-dan-hutan-adat-yang-ditetapkan-melalui-produk-hukum-daerah-masih-sedikit/
http://kesbangpol.kemendagri.go.id/files_arsip/Laporan_Triwulan_I_2014.pdf
http://nasional.tempo.co/read/news/2012/10/01/058432906/jateng-layani-pernikahan-penganut-kepercayaan
http://nasional.tempo.co/read/news/2013/12/26/058540244/penganut-maneges-cantumkan-kepercayaan-di-ktp
http://nasional.tempo.co/read/news/2014/11/06/078620132/menteri-tjahjo-ingin-aliran-kepercayaan-masuk-ktp
http://nasional.tempo.co/read/news/2014/11/08/078620497/tjahjo-segera-pastikan-aliran-kepercayaan-di-ktp
http://nasional.tempo.co/read/news/2015/12/27/058730944/jawa-tengah-marak-intoleransi-beragama
http://pariwisata.cilacapkab.go.id/?pilih=news&mod=yes&aksi=lihat&id=107
http://pemilu.tempo.co/read/news/2015/11/10/058717673/Tempat-Ibadah-Penghayat-Kepercayaan-di-Rembang-Dibakar-Massa
http://regional.kompas.com/read/2014/11/14/08042291/Beginilah.Diskriminasi.yang.Dialami.Penghayat.Sunda.Wiwitan.
http://www.bappenas.go.id/files/lampid/Lampiran_Pidato_Kenegaraan_Presiden_Republik_Indonesia_Tahun_2015.pdf
http://www.iwgia.org/culture-and-identity/identification-of-indigenous-peoples
http://www.jatengprov.go.id/id/berita-utama/pendidikan-anak-penghayat-wajib-difasilitasi
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/UNDRIPManualForNHRIs.pdf
http://www.paramadina-pusad.or.id/publikasi/laporan-kegiatan/nasib-penghayat-di-indonesia.html
http://www.satuharapan.com/read-detail/read/pemilu-2014-penghayat-budi-daya-caleg-harus-berwawasan-kebangsaan-dan-kemanusiaan
http://www.sinarharapan.co/news/read/150907128/penghayat-kepercayaan-keluhkan-diskriminasi-pendidikan
http://www.sinarharapan.co/news/read/150911548/-b-ada-layanan-pendidikan-kepercayaan-di-sejumlah-daerah-b-
http://www.tribunnews.com/nasional/2015/12/28/fpi-sweeping-mobil-masuk-tim-cari-bupati-purwakarta-dedi-mulyadi
Humascilacap.info, "Warga Penghayat Terima Sosialisasi Administrasi Kependudukan", 30 April 2015. Diakses dari http://humascilacap.info/new/news/detail/warga_penghayat_terima_sosialisasi_administrasi_kependudukan

Index Demokrasi Indonesia 2013. Tantangan Konsolidasi Demokrasi: Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Adab Demokrasi. Accessed by 15 January 2016 < http://www.idiproject.org/ index.php/en/download/finish/2/349>

Irfan Kurniawan,, " Memerangi Diskriminasi Atas Minoritas", the Wahid Institute, Kabar Kampoeng, Vol 3 Edisi 1 Januari 2015. Diakses dari http://www.wahidinstitute.org/wi-id/images/upload/dokumen/kabarkampoengjanuari2015.pdf

Irfan Kurniawan,, " Memerangi Diskriminasi Atas Minoritas", the Wahid Institute, Kabar Kampoeng, Vol 3 Edisi 1 Januari 2015. Diakses dari http://www.wahidinstitute.org/wi-id/images/upload/dokumen/kabarkampoengjanuari2015.pdf

Irwanto,2015. *Hak Atas Kesehatan Dan Perlindungan Sosial (Jaminan Sosial) Bagi Disabilitas di Indonesia: Kajian Kritis, diambil dari Jurnal Disabilitas,* Vol.2 No.2 Tahun 2015.

Izsak,Rita. *"Report of the Special Rappourteur on Minority Issues"*, Human Rights Council , 5

Jatengprov.go.id, "Pendidikan Anak Penghayat Wajib Difasilitasi", 13 Januari 2015. Diakses dari http://www.jatengprov.go.id/id/berita-utama/pendidikan-anak-penghayat-wajib-difasilitasi

Jurnal Perempuan, "Rahasia Sunyi: Gerakan Lesbian di Indonesia," Jurnal Perempuan 58 (Maret), hal 59–72

Kholiludin, Tedi. *Kebebasan Beragama, HAM dan Diskursus "Agama Resmi" di Indonesia*. Jurnal

Koalisi NGO Indonesia, "Laporan Alternatif Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk

Komentar Umum 18 (37) Komite HAM dan Komentar Umum No. 23 (1994).

Koran Sindo, "Kuota CPNS Sulsel –Pemprov Abaikan Penyandang disabilitas", Diambil dari http://koran-sindo.com/node/338277

KRC-Kemitraan, 2015. *"Laporan Baseline Survey,"* Program Peduli Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Kemitraan Partnership.

Kugelman, Dieter. *The Protection of Minorities and Indigenous Peoples Respecting Cultural Diversities. Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 11, 2007. Koninklijke Brill N.V. http://www.mpil.de/files/pdf1/ mpunyb_06_kugelmann_11.pdf

Kurniawan, Heru., "Potret Kasus Tenaga Kerja Disabilitas di Indonesia", Jurnal Disabilitas, Vol. 2 No.2, 2015, hal.193

Kusuma, Erwin dan Khairul (ed.). 2008. *Pancasila dan Islam: Perdebatan antar Parpol dalam Penyusunan Dasar Negara di Dewan Konstituante*. Baur Publishing-PSP UGM-Yayasan Tifa, Jakarta: Page x- xxv

Kymlicka, William & Baogang He. 2005. *Multiculturalism in Asia.* Oxford Press. pg. 46.

Kymlicka, William. 1995. Multiculturalism Citizenship. Oxford University Press.

Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Dalam Rangka HUT ke-70 Proklamasi Kemerdekaan Indonesia

Laporan Komnasham, 2013, H*am Untuk Semua: Laporan Komnasham, Dalam Upaya Merespon Isu SOGI dan HIV*. Jalan Latuharhari No. 4 B, Kelurahan Menteng, Jakarta Pusat.

Larasati, Budi. 2013. *Membuat Ruangan bagi Orientasi Seksual dan Identitas Jender dalam Hukum Hak Asasi Manusia Internasional: Sebuah Perkenalan pada Prinsip Yogyakarta*. USAID: Laporan Nasional Indonesia: Hidup Sebagai LGBTI di Indonesia Tahun 2013

Latif, Yudi. 2011. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Gramedia. P. 6-18

LBH Jakarta, "Fasilitas Pelayanan Publik DKI Jakarta Kurang Aksesibel'", Diambil dari www.bantuanhukum.or.id/web/fasilitas-pelayanan-publik

M, Syafi'ie, Purwanti, dan Mahrus Ali. 2014 *"Potret Disabilitas Berhadapan Dengan Hukum Negara"*, Sigab.

Madina Online "Sosok: Wawancara Tokoh Penghayat Kepercayaan, Sudah Matipun Kami Masih di Didiskriminasi", http://www.madinaonline.id/sosok/wawancara/tokoh-penghayat-kepercayaan-sudah-mati-pun-kami-masih-didiskriminasi/

Muhammad Nurjihadi, "Membangun Papua dengan Pemberdayaan : Analisis terhadap pelaksanaan PPK di Kabupaten Jayapura: ditinjau dari tesis Bartazar Kreuta", jihadnp34.blogspot, http://jihadnp34.blogspot.com/2012/06/membangun-papua-dengan-pemberdayaan.html

Mulder, Niels. 1993. *Mysiticism in Java: Ideology in Indoneisa*. Kanisius Pg. 20-25.

Mulia, Siti Musda. 2003. *Memahami Homoseksualitas (Membaca Ulang Pemahaman Islam)*, Makalah tidak diterbatkan, dan dikutip utuh oleh Ahmad Zainul Hamdi, Membongkar Yang Tersembunyi: Mencoba Menggali Suara Lain Homoseksual dalam islam, dalam Gerbang, No. 14, Vol. V 2003

NGO Coalition, "Renewed appeal to UN-CERD for suspension of MIFEE project in Papua pending remedy and respect for the rights of the indigenous Malind People", 2013

OHCHR, Consideration of reports submitted by States Parties under article 9 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, , 15 August 2007,http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.IDN.CO.3.pdf

OHCHR, *Minority Rights: International Standards and Guidelines for Implementation* (HR/PUB/10/3)

Olle Tornquist. Stagnation or Transformation in Indonesia?. Accessed by 14 January 2016. < http://folk.uio.no/ollet/files/StagnationTransformation.pdf>

Paningkat, Hendra Budi. 2007. "Tinjauan Yuridis Terhadap Instruksi Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tentang Penyeragaman Policy Pemberian Hak atas Tanah kepada Seorang WNI Non Pribumi"

Parekh, Bikhu. 2008. *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*. Palgrave Macmillan. Pp. 31-55

Peraturan Menteri No. 27/2014 tentang Pedoman Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Kerja Rencana Kerja Pembangunan Daerah tahuan 2015. 4 January 2016 http://bangda.kemendagri.go.id/ PRODUK persen 20HUKUM/Permendagri/permendagri-nomor27-2014.pdf

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 2015 Tentang Rencana Aksi Nasional Tahun 2015-2019 http://kalbar.kemenkumham.go.id/attachments/article/970/Peraturan persen 20Presiden persen 20Nomor persen 2075 persen 20tentang persen 20Rencana persen 20Aksi persen 20Nasional persen 20Hak persen 20Asasi persen 20Manusia~.pdf

Pernyataan Bekri perwakilan Kesatuan Pelajar MahasiswaPenghayat Mappurondo, Pitu Ulunna Salu.http://seputarsulawesi.com/berita-di-mamasa-ktp-penghayat-mappurondo-tertulis-hindu.html

Purwanta, Setia Adi. "Penyandang Disabilitas", Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya, Pusat Studi HAM (PUSHAM) Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, September2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 tanggal 19 April 2010, par. 3.73, h. 305 – 306.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009,19 April 2010.

Rakyat merdeka, Fasilitas Umum Ibukota Masih Anaktirikan Penyandang Cacat: Cuma 3 persen Gedung Di DKI Berfasilitas Khusus", Rabu, 14 Desember 2011, diambil dari http//www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=48920

Republika, "Kemunduran, Naskah UN tak Tersedia dalam Huruf Braile", Sabtu, 21 April 2012 diambil dari http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita-pendidikan/12/04/21/m2u239-kemunduran-naskah-un-tak-tersedia-dalam-huruf-braille

Rimanews.com, http://nasional.rimanews.com/keamanan/read/20151104/242978/79-Aliran-Kepercayaan-dalam-Pengawasan-Tim-Pakem-DIY, diakses 24 januari 2016.

Ross, E. Wayne. 2006. *The Social Studies Curriculum: Purposes, Problems, and Possibilities*. SUNY Press. ISBN, 0791469093. Diakses tanggal 24 Januari 2015.

Schefold, Reimar. *The Domestication of Culture: Nation-Building and Ethnic Diversity in Indonesia*.

Selasar.com, "Payung Hukum Penganut Kepercayaan di Indonesia", 13 November 2015. Diakses dari https://www.selasar.com/politik/payung-hukum-penganut-kepercayaan-di-indonesia

Seminar 'Pesan Ibu Nusantara bagi Arah Kebangsaan Indonesia: Akui dan Penuhi Hak-hak Konstitusional Pemeluk Agama Leluhur dan Penghayat Kepercayaan' lihat http://www.beritasatu.com/politik/88959-diskriminasi-bagi-penghayat-kepercayaan-masih-terus-terjadi.html

Sensus Penduduk Indonesia Tahun 2000 menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia adalah 205,8 juta jiwa. Leo Suryadinata, dkk., 2003, Penduduk Indonesia: Etnis dan Agama dalam Era Perubahan Politik (Jakarta: LP3ES)

Sukamto, Amos. 2003. *Ketegangan Antar Kelompok Agama Pada Masa Orde Lama Sampai Awal Orde Baru: Dari Konflik Perumusan Ideologi Negara Sampai Konflik Fisik*. Jurnal Teologi Indonesia, Vol.1/1, 2013. Pg 25-47. Accessed by 8 January 2016. < https://www.academia.edu/4113423/Ketegangan_Antar_Kelompok_Agama_Pada_Masa_Orde_Lama_Sampai_Awal_Orde_Baru_Dari_Ko nflik_Permusuhan_Ideologi_Negara_Sampai_Konflik_Fisik>

Suryadinata, Leo. 2002. *Kebijakan Negara Indonesia terhadap Etnis Tionghoa: Dari Asimilasi ke Multikulturalisme?*. Jurnal Antropologi Indonesia 73.

Suryo, Djoko. *Indonesia's Nation Building: From Diversity to Unity and from Revolution to Reformation (in Seeking Understanding with Korea's Nation Building).* Paper presented at 2003 Korea-Indonesia International Symposium on the Promotion of Education for Global Understanding: "Searching for a Cross-cultural Understanding" in Gajah Mada University, Yogyakarta, 19 February 2003.

Susanto, Trisno S. dkk. 2011. *"Menuntut: Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa"*, Madia, HPK, BKOK dan HRWG.

Sutrisno, Evi Lina. (eds). 2003. Mendengar Suara Lesbian Indonesia. Ardhanary Institute. Jakarta:

Tempo.co.id, "Jateng: Layani Pernikahan Penganut Kepercayaan", 1 Oktober 2012. Diakses dari http://nasional.tempo.co/read/news/2012/10/01/058432906/jateng-layani-pernikahan-penganut-kepercayaan

The Committee on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination, "Consideration of reports submitted by state parties under article 9 of The Convention", 15 August 2007

the Wahid Institute dan Yayasan TIFA, Policy Brief, "Layanan Adminduk Bagi Kelompok Minoritas" , 1 Desember 2014..

Tim Kajian Papua LIPI, "Otsus Plus dan Partisipasi Rakyat Papua", 12 Desember 2013

Tohari, Slamet. *"Pentingnya Perubahan Undang-Undang Penyandang Disabilitas"* Diambil dari makalah seminar sehari yang diselenggarakan oleh UNESCO pada 30 November 2015.

Tribunnews, "Besok Kaum Disabilitas akan desak Mendikbud Minta Maaaf Soal Syarat SNMPTN 2014", 2014

Uli Parulian Sihombing, dkk. Menggugat Bakor Pakem: Kajian Hukum terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan di Indonesia. ILRC, Jakarta, 2008. Pg. 25-26.

United Nation Human Rights Office of High Commissioner. Status of Ratification. 3 January 2016. http://indicators.ohchr.org

Wahyu Effendy, "MIFEE : Diskriminasi Rasial terhadap Papua", http://www.kompasiana.com/wisantara/mifee-diskriminasi-rasial-terhadappapua_5500831ea333115973510f96

Warta ILO Jakarta, Ed. Khusus : Program PIPE (Papua Indigenous People Empowerment Programme), Januari 2009

Wawancara Engkus Ruswana, dalam Madinaonline.id, "Tokoh Penghayat Kepercayaan: "SudahMati pun Kami Masih Didiskriminasi", http://www.madinaonline.id/sosok/wawancara/tokoh-penghayat-kepercayaan-sudah-mati-pun-kami-masih-didiskriminasi/

www.aids-ina.org , diakses pada 23 Maret 2008.

Zainul Hamdi, Ahmad. 2003. *Membongkar Yang Tersembunyi: Mencoba Menggali Suara Lain Homoseksual dalam islam, dalam Gerbang*, No. 14, Vol. V

Diterbitkan oleh
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
Jl. Latuharhary No. 4B, Menteng, Jakarta Pusat 10310

ISBN 978-602-74201-4-4