



PSHK

Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia



Laporan Studi: Pengembangan Strategi Advokasi Anti-Diskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia

Selasa, 30 November 2021
Disampaikan oleh Auditya Saputra
Tim Peneliti PSHK

www.pshk.or.id

Permasalahan:

Bagaimanakah kualitas pengaturan undang-undang terkait penghapusan diskriminasi terhadap kelompok rentan saat ini?

Bagaimana strategi advokasi kebijakan untuk memperkuat pengaturan tentang penghapusan diskriminasi terhadap kelompok rentan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?

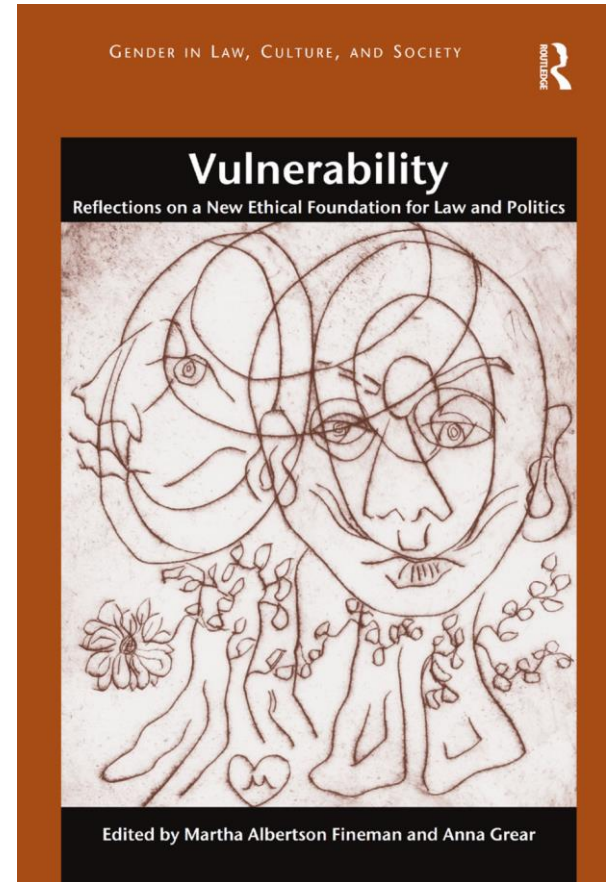
Metodologi

Penelitian kualitatif, berpendekatan yuridis-normatif.

Data primer (rangkaiian FGD dengan 17 organisasi pendamping) dan data sekunder (*Keyword Search* dalam database perundang-undangan, sejak 1947-2021). Jumlah kata kunci: 25.

Kerangka Teori

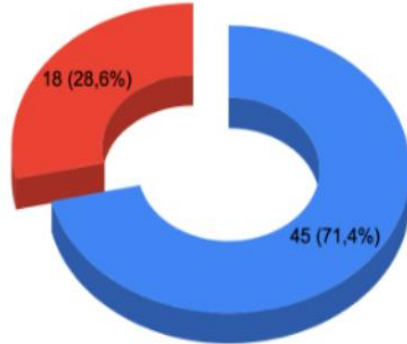
- Lawrence Friedman (1977) – Teori Legal System
Substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Adanya substansi saja tidak cukup jika tanpa dukungan implementasi yang baik dari penegak hukum dan budaya masyarakat.
- Martha Fineman (2008) – *Vulnerability Theory*
Konsep Subjek Rentan: Kerentanan bersifat dinamis, bukan pada identitasnya, namun pada faktor eksternal (relasi-relasi sosial) yang menyebabkan kerentanan itu terjadi.



Jumlah Temuan UU

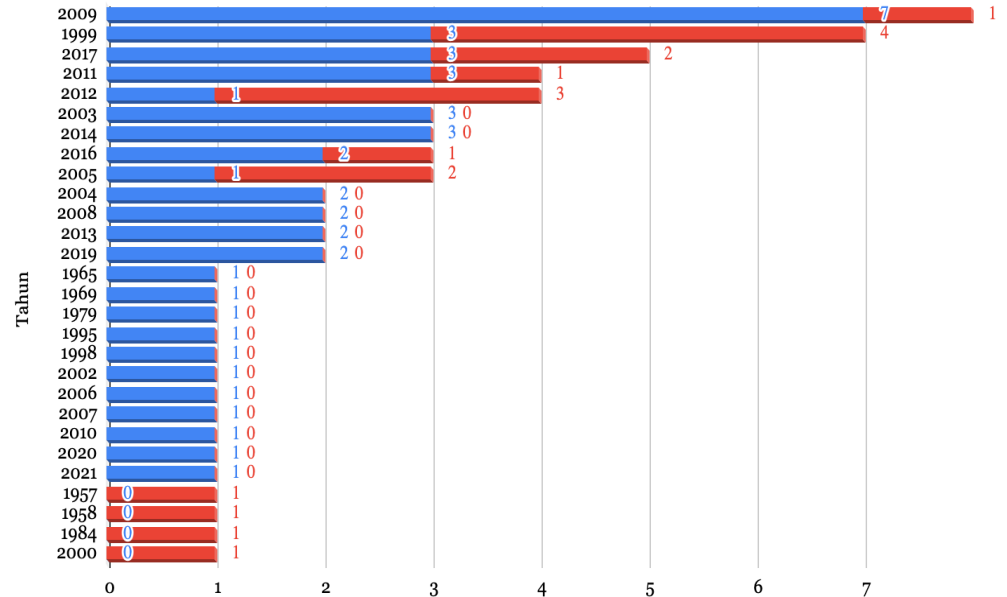
Total temuan: 63 Undang-Undang

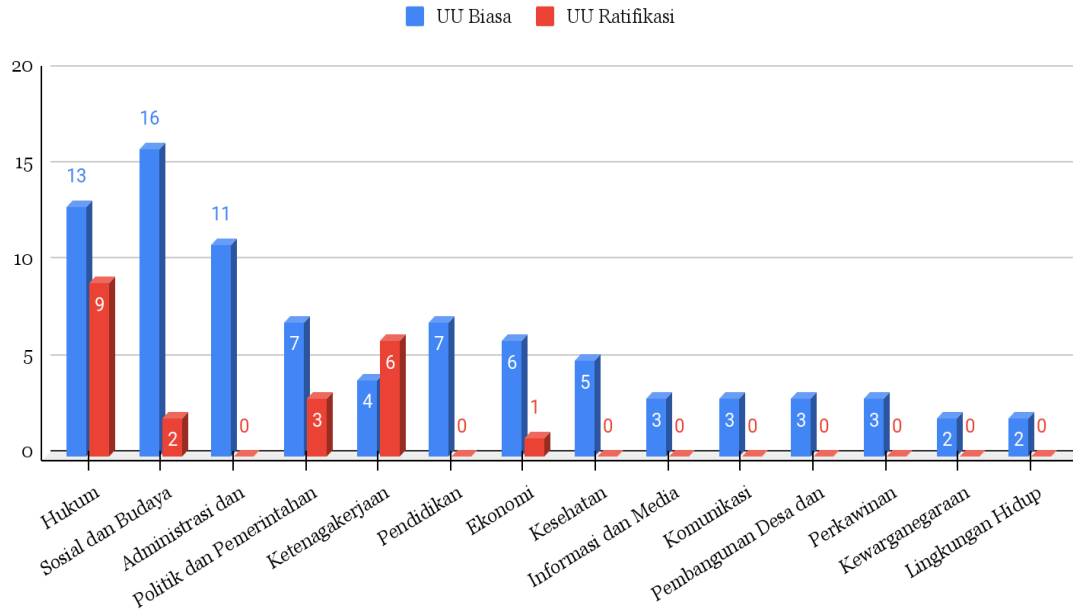
- 45 UU Biasa
- 18 UU Ratikasi (Perjanjian Internasional)



● UU Biasa ● UU Ratifikasi

UU Biasa dan UU Ratifikasi



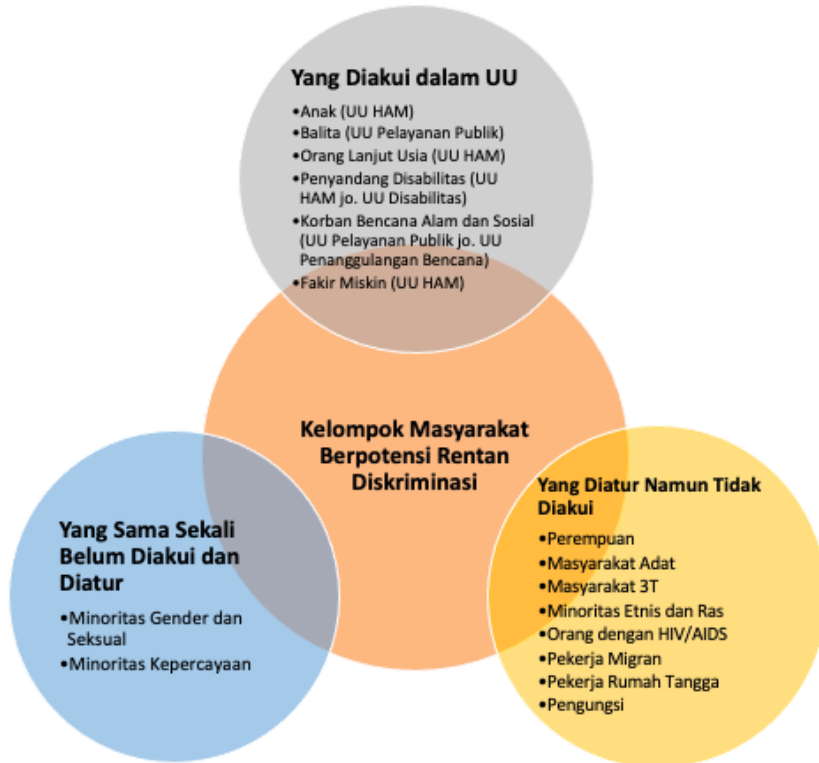


Temuan pengaturan terbanyak ada di sektor (1) hukum, disusul sektor (2) sosial budaya, lalu (3) ketenagakerjaan dan (4) administrasi & pemerintahan.

Letak Pengaturan

No	Letak Pengaturan	UU Biasa	UU Ratifikasi	Jumlah
1	Konsideran	14	9	23
2	Batang Tubuh	187	2	189
	2.1. Ketentuan Umum	8	0	8
	2.2. Asas dan/atau Prinsip	33	0	33
	2.3. Batang Tubuh di luar Ketentuan Umum dan Asas dan/atau Prinsip	146	2	148
3	Penjelasan Umum	15	22	37
4	Lampiran (Perjanjian Internasional)	0	50	50
5	Penjelasan Pasal	15	1	16
	Jumlah	231	84	315

Pemetaan Temuan Pengaturan Kelompok Rentan



UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 5 ayat (3): “Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.”

Penjelasan Pasal 5 ayat (3): “Yang dimaksud dengan “kelompok masyarakat yang rentan” antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang ‘cacat’.”

UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

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

Penjelasan Pasal: “Masyarakat tertentu merupakan kelompok rentan, antara lain penyandang ‘cacat’, lanjut usia, wanita hamil, anak-anak, *korban bencana alam, dan korban bencana sosial*. Perlakuan khusus kepada masyarakat tertentu diberikan tanpa tambahan biaya.”



Kelompok Masyarakat Tertentu

Diantaranya:

- UU Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (Pasal 16)
- UU Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (Pasal 2, Pasal 3, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8)
- UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan
- UU No 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (Pasal 2, Pasal 5, Pasal 6 ayat (1))
- UU 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (Pasal 26 ayat (1), Pasal 48 huruf e)
- UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Pasal 58 ayat (1))
- UU No 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (Konsideran huruf c, Pasal 1 angka 1)
- UU No 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Pasal 20 ayat (1) huruf d)
- Dst.

Diskriminasi

- Jika rumusan definisi kelompok rentan belum ditemukan dalam materi muatan perundang-undangan saat ini, definisi 'diskriminasi' telah diatur.
- Pemetaan pengertian mengenai istilah diskriminasi dilakukan untuk mengetahui berapa banyak Undang-Undang yang mendefinisikannya secara langsung dalam substansinya.
- Tidak semua UU mengatur asas non-diskriminasi, khususnya terhadap kelompok rentan.
- Penggunaan istilah asas dan prinsip yang beragam: non-diskriminasi, kesetaraan, persamaan, dst. Ada UU yang mengatur dua prinsip bermakna dekat sekaligus.
- Idealnya, sebuah UU memasukan asas non-diskriminasi. Tapi, asas/prinsip saja tidak cukup jika hanya dirumuskan secara abstrak tanpa tindak lanjut muatan pengaturan yang konkret.

Berbeda dengan kelompok rentan, diskriminasi telah memiliki norma yang cukup spesifik diatur di UU.

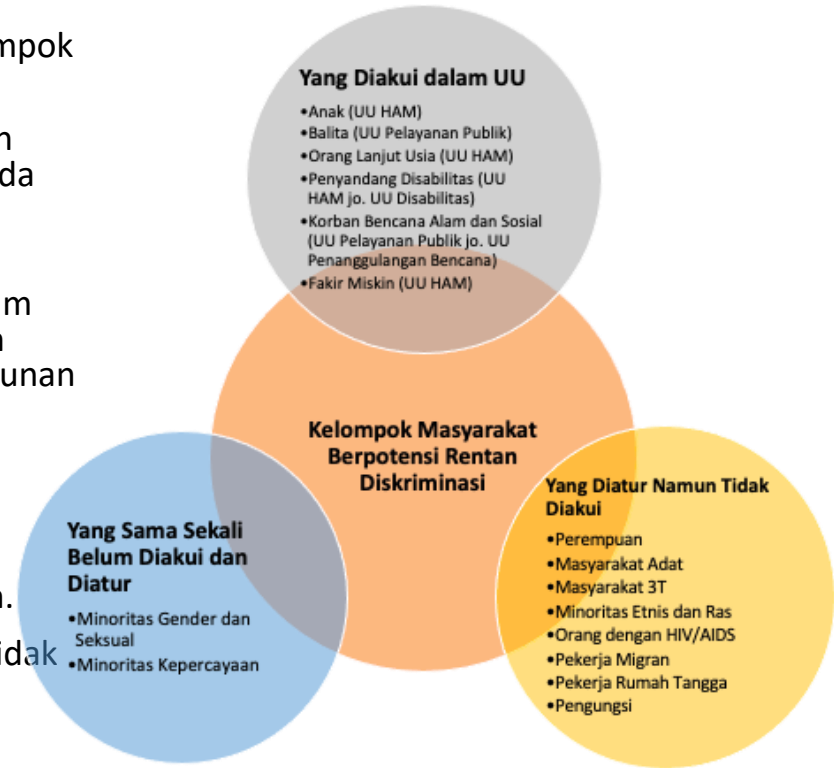
Pasal 1 angka 3 UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi:

"Diskriminasi *adalah* setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung maupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya."

Selain UU HAM, pengaturan mengenai definisi diskriminasi juga diatur khusus di UU Penghapusan Ras dan Etnis. Penjelasan asas non-diskriminasi juga ditemukan di banyak bagian penjelasan pasal undang-undang.

Permasalahan Substansi

- Kekosongan definisi dan kebutuhan mendefinisikan kelompok rentan. Dalam hukum, definisi itu penting.
- Tidak terdefinisikannya istilah 'kelompok rentan' mungkin telah diperhitungkan oleh pembentuk undang-undang. Ada pertimbangan tertentu mengingat konsep kerentanan bersifat dinamis.
- Namun, bagaimanapun, ruang lingkup subjek rentan dalam UU masih terbatas. Apalagi jika dibandingkan pengaturan negara lain. Keterbatasan ini mempengaruhi problem turunan di dimensi struktur, dan pada akhirnya pada kultur.
- Perlu memasukan definisi di bagian Ketentuan Umum dengan rumusan yang lebih inklusif.
- Perlu ada asas dan prinsip terkait kelompok rentan yang dimuat dalam tiap produk legislasi yang relevan ke depan.
- Perlu sanksi yang memperhatikan kepentingan korban. Tidak sekedar pemidanaan, tapi perlu mendorong restitusi.



Perbandingan Pengaturan Definisi di Beberapa Negara

Di Inggris Raya, definisi ‘*vulnerable adult*’ disebutkan dalam *Care Act 2014*. Irlandia memberikan definisi mengenai ‘*vulnerable person*’ dalam *Children and Vulnerable Person Act* (No. 47 of 2012) Singapura, definisi diatur dalam *Vulnerable Adults Act 2018* (No. 27 of 2018).

In this Act ... “vulnerable adult” means an individual who — is 18 years of age or older; and is, by reason of mental or physical infirmity, disability or incapacity, incapable of protecting himself or herself from abuse, neglect** or ***self-neglect; “wellbeing”, in relation to an individual, means the individual’s wellbeing so far as relating to any of the following:*

- *personal dignity;*
- *physical, mental and emotional health;*
- *control by the individual over his or her day-to-day life (including over the day-to-day care provided by another individual and the way in which it is provided);*
- *social, domestic, family and personal relationships*

Abuse can include physical, sexual, emotional, psychological abuse, including conduct that dominates and causes the Vulnerable Adult to fear for his/her safety or unreasonably deprives his/her liberty of movement/well-being. **Neglect occurs when a Vulnerable Adult does not receive essential care such as food, clothing, medical aid and other necessities of life resulting in personal injury, physical pain or injury to physical/mental health. *Self-neglect is the failure of the Vulnerable Adult to perform essential tasks of daily living, resulting in living in grossly unsanitary/hazardous conditions, suffering from malnutrition/dehydration, or suffering from an untreated illness/injury*

No	Negara	Regulasi	Bunyi Pengaturan
1	Britania Raya ¹	<i>Care Act 2014</i>	<i>‘vulnerable adult’ as a person: “who is or may be in need of community care services by reason of mental or other disability, age or illness; and who is or may be unable to take care of him or herself, or unable to protect him or herself against significant harm or exploitation”.</i>
2	Irlandia	<i>Children and Vulnerable Persons Act (No. 47 of 2012)</i> ²	<i>Art 2. In this Act . . . “vulnerable person” means a person, other than a child, who— (a) is suffering from a disorder of the mind, whether as a result of mental illness or dementia, (b) has an intellectual disability, (c) is suffering from a physical impairment, whether as a result of injury, illness or age, or (d) has a physical disability, which is of such a nature or degree— i. as to restrict the capacity of the person to guard himself or herself against harm by another person, or ii. that results in the person requiring assistance with the activities of daily living including dressing, eating, walking, washing and bathing.</i>

¹ Pengaturan kelompok rentan di Inggris diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Selain Care Act 2014, diatur pula dalam Safeguard Vulnerable Adults Act 2006. Hanya, pada produk undang-undang yang disebut terakhir, “orang dewasa rentan” tidak didefinisikan.

² <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/47/section/2/enacted/en/html>



Mencari Alternatif Definisikan Kerentanan

Kerentanan harus dilihat dalam konteks kemungkinan risiko, dan risiko selalu berkorelasi pada faktor-faktor tertentu.

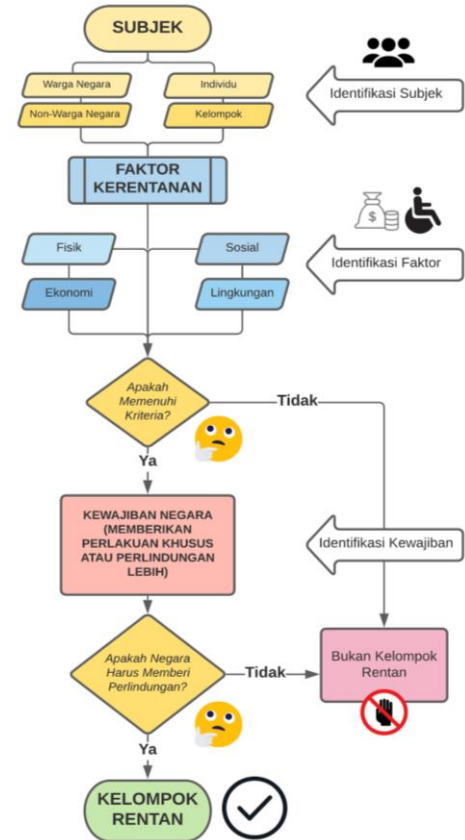
Berdasarkan temuan, beberapa faktor dapat digeneralisasi sebagai berikut:

1. Kerentanan Fisik (Misal, disabilitas, lansia, anak)
2. Kerentanan Sosial (Misalnya, minoritas ras dan etnis, minoritas agama & kepercayaan; minoritas gender & seksual, korban KDRT, korban KS, dst)
3. Kerentanan Ekonomi (fakir miskin, dst)
4. Kerentanan Lingkungan (korban bencana alam, bencana sosial, dll)

Subjek hukum rentan bisa memiliki kerentanan multi-faktor (kerentanan ganda).

Menginkluskikan Definisi Kelompok Rentan

- Definisi yang baik akan membantu penegakan hukum yang lebih baik.
- Bisa dengan (1) memperluas ruang lingkup dalam Penjelasan UU HAM, atau (2) merumuskan definisi hukum.
- Kelompok rentan adalah “Setiap subjek hukum yang memenuhi kriteria kerentanan fisik, sosial, ekonomi, atau lingkungan, yang berhak mendapatkan perlindungan khusus dari negara.”
- Pelindungan khusus merujuk pada Pasal 5 ayat (3) UU HAM.
- Dalam penjelasan pasalnya nanti, perlu disisipkan penjelasan bahwa subjek hukum yang dimaksud berupa individu atau kelompok, juga warga negara dan bukan warga negara.
- Penjelasan ini juga bisa menghindari polemik yang tercipta dari pendekatan pengakuan identitas (misal, kasus penolakan mengakui transgender)



Permasalahan Struktur

- Masih buruknya pemahaman aparat penegak hukum tentang kelompok rentan.
- Perspektif penegak hukum yang 'pukul rata' sehingga tidak sensitif dalam menangani kasus-kasus berdimensi masyarakat rentan.
- Lebih takut pada atasan ketimbang pada UU. Seorang atasan yang bias gender akan menghasilkan kebijakan institusi yang cenderung bias gender juga.
- Partisipasi kelompok rentan masih sangat minim dalam perancangan kebijakan. Jika pun dilibatkan, masukan mereka jarang ditindaklanjuti.
- Adanya keharusan sehat jasmani dan rohani sebagai kewajiban administrasi.
- Diskriminasi bagi penyandang disabilitas yang berhadapan dengan hukum (misal, sebagai saksi di pengadilan).

Kesimpulan & Rekomendasi

Meski substansi hukum cukup banyak, isu diskriminasi masih menjadi persoalan yang belum sepenuhnya tertangani.

Problem banyak muncul di dimensi struktur, yang karena minimnya penegakan hukum berimbas pada kultur diskriminatif di masyarakat.

Terdapat kebutuhan hukum agar pengaturan tentang kelompok rentan dimutakhirkan, selain tetap terus melakukan pembenahan struktural dan kultural.

Beberapa alternatif untuk dipertimbangkan:

1. **Membentuk UU Baru (tentang Antidiskriminasi terhadap Kelompok Rentan)**
 - Perlu diperhatikan konsekuensi pada serangkaian pengaturan di hukum positif yang sudah ada. Apakah UU Baru ini akan mencabut?
 - Memasukan pengaturan tentang pembentukan otoritas khusus (jika perlu).
 - Bisa mengakomodir ketentuan sanksi dengan komprehensif bagi tindak diskriminasi terhadap kelompok rentan.
2. **Mendorong Revisi UU HAM**
 - Lebih praktis karena kebutuhannya hanya menambah 'Ketentuan Umum' dan beberapa di bagian penjelasan.
 - Momentum RUU Revisi UU HAM untuk menguatkan substansi yang lebih baik.




Towards socially responsible lawmaking



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

Puri Imperium Office, Plaza Ground Floor G-9
Jalan Kuningan Madya Kav 5-6, Jakarta 12980

 (+62-21) 8370-1809

 @PSHKIndonesia

 @PSHKIndonesia

 fb.com/pshkindonesia

 LAWmotion

 PSHK Indonesia

 www.pshk.or.id