

**Keadilan bagi Kelompok Rentan dan Koalisi Masyarakat Sipil:
*Studi Kasus Advokasi Akses pada Keadilan di Indonesia (MAJu, 2016-2021)***

Zainal Abidin Bagir, Samsul Maarif dan Budi Asy'ari

Daftar Isi

Abstrak.....	3
Keadilan bagi Kelompok Rentan dan Koalisi Masyarakat Sipil:.....	4
I. Akses pada keadilan: norma, praktik dan advokasi.....	6
<i>Cakupan: dimensi-dimensi akses pada keadilan</i>	7
<i>Masalah: kesenjangan keadilan</i>	10
II. Agenda, strategi, dan pendekatan advokasi akses pada keadilan	11
<i>Pendefinisian kelompok rentan</i>	12
<i>Ketersediaan data dan Kesenjangan Keadilan</i>	15
<i>Kolaborasi masyarakat - negara sebagai ranah advokasi</i>	18
III. Masyarakat sipil dan lingkungan advokasi	20
<i>1998-2021: ruang sivilik in the making</i>	20
<i>Koalisi masyarakat sipil dan literasi lintas isu</i>	23
<i>Dampak pada advokasi: pengalaman mitra MAJu</i>	25
IV. Penutup: beberapa kesimpulan dan arah ke depan	28
(1) <i>Akses pada keadilan</i>	28
(2) <i>Koalisi masyarakat sipil untuk perubahan</i>	29
Daftar Pustaka	33

Abstrak

Keadilan bagi Kelompok Rentan dan Koalisi Masyarakat Sipil: Studi Kasus Advokasi Akses pada Keadilan di Indonesia (MAJu, 2016-2021)

Abstrak: Akses pada keadilan, khususnya bagi kelompok rentan, adalah suatu pendekatan dalam program pembangunan yang makin populer dalam setidaknya dua dasawarsa terakhir ini. Meskipun awalnya ditandai oleh penekanan pada reformasi hukum, termasuk penguatan lembaga-lembaga yudisial, kesadaran yang belakangan menguat adalah bahwa hukum dan lembaga peradilan yang baik tidak akan berarti banyak jika ia tidak dapat diakses, khususnya oleh kelompok rentan. Pada titik ini, peran organisasi masyarakat sipil menjadi lebih sentral. Sejalan dengan itu, dalam perkembangannya, akses pada keadilan dipahami secara lebih luas sebagai mencakup bukan hanya akses pada lembaga-lembaga peradilan formal, tapi juga upaya pencapaian keadilan melalui birokrasi dan administrasi kependudukan, maupun yang sifatnya informal. Pelibatan masyarakat sipil dalam advokasinya pun tidak terbatas pada organisasi bantuan hukum, tapi juga kelompok-kelompok masyarakat sipil yang lebih luas, termasuk yang terfokus pada advokasi komunitas-komunitas rentan tertentu.

Tulisan ini didasarkan pada studi atas advokasi akses pada keadilan di Indonesia yang dijalankan oleh program *eMpowering Acces to Justice* atau MAJu (2016-2021). Aktivitas dan sebagian pencapaian advokasi tersebut diletakkan dalam bingkai yang lebih luas mengenai advokasi masyarakat sipil di Indonesia. Analisis atas program itu menunjukkan bahwa MAJu merupakan kasus menarik yang tidak hanya mendukung beberapa temuan dalam literatur global mengenai akses pada keadilan, namun juga menunjukkan beberapa karakteristik program akses pada keadilan yang lebih kaya, dan bagaimana problematika akses pada keadilan diatasi dalam praktek mitra-mitra MAJu yang terlibat, dengan ragam kreatifitasnya. Dalam konteks advokasi yang lebih luas di Indonesia, tulisan ini menunjukkan bagaimana koalisi antar masyarakat sipil dan kolaborasi masyarakat sipil dengan aparat negara terkait dapat dibangun secara efektif, namun juga tantangan-tantangannya.

Keadilan bagi Kelompok Rentan dan Koalisi Masyarakat Sipil: Studi Kasus Advokasi Akses pada Keadilan di Indonesia (MAJu, 2016-2021)

Demokratisasi Indonesia telah berjalan lebih dari dua dasawarsa, dan melewati beberapa fase. Di antara tuntutan yang memicu demokratisasi adalah harapan akan adanya keadilan bagi seluruh warga negara, sebagai jawaban bagi persoalan-persoalan yang selama puluhan tahun dialami warga, khususnya terkait distribusi kesejahteraan, kesenjangan sosial, dan penumpukan kekayaan di tangan segelintir elit, yang dibarengi dengan pelanggaran hak-hak asasi manusia.

Ada banyak hal yang dapat didiskusikan terkait isu ini. Paper ini akan terfokus pada salah satu isu sentral, yaitu akses pada keadilan (AK). Isu ini dapat dipahami dalam dimensi praktisnya, yang berfokus pada upaya memastikan seluruh warga mendapatkan akses pada lembaga-lembaga peradilan, sebagai jalan menuju pada keadilan. Dalam pengertian ini perhatian utama diarahkan pada mekanisme penyelesaian masalah warga sesuai hukum yang berlaku—dalam pandangan sektoral, maka wilayah kerjanya adalah pada “sektor hukum dan keadilan”. Namun isu ini dapat pula dipahami secara lebih luas dalam konteks upaya pemenuhan hak-hak warga negara sebagai bagian dari politik keadilan, yang mencakup rekognisi, redistribusi, dan representasi. Dengan kata lain, ini adalah isu lintas-sektoral dimana sektor hukum terkait langsung dengan sektor kesejahteraan, budaya, agama, politik, dan sektor-sektor lain yang lebih spesifik.

Lebih jauh, penelitian ini berupaya untuk memahami advokasi organisasi masyarakat sipil sebagai bagian dari upaya demokratisasi dan pemenuhan keadilan bagi warga negara, khususnya di kalangan kelompok rentan. Dua pertanyaan utama yang ingin dijawab dalam penelitian ini: (1) bagaimana hubungan antar berbagai ranah dan isu dalam program akses pada keadilan di Indonesia pada saat ini, dan (2) sejauh mana konteks sosial-politik dalam tahap demokrasi Indonesia saat ini mempengaruhi advokasi masyarakat sipil secara lebih luas.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini terutama merefleksikan advokasi akses pada keadilan di Indonesia yang dijalankan oleh program *eMpowering Acces to Justice* atau MAJu (2016-2021). Sebelum MAJu, telah ada beberapa program besar terkait akses pada keadilan di Indonesia. Di antaranya adalah

- (i) Program akses pada keadilan yang cukup awal di Indonesia adalah yang dijalankan oleh Yayasan Tifa, sejak tahun 2002 hingga 2020, yang di antaranya, melalui dukungannya pada Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, berkontribusi pada pembentukan UU No. 16/2011 tentang Bantuan Hukum.¹
- (ii) *East Asia and the Pacific Justice for the Poor Initiative* (EAP-J4P), yang didukung AusAid (2008-2013). Di antara fokus utamanya adalah pemberdayaan legal bagi perempuan (dengan program khusus terkait perempuan kepala keluarga), penguatan lembaga-lembaga bantuan hukum di beberapa wilayah, otonomi daerah dalam bidang hukum, yang mencakup keadilan formal dan informal (adat),

¹ Di antara keluarannya (yang sejauh ini dapat dilacak) adalah *Akses Buruh Migran terhadap Keadilan di Negara Asal: Studi Kasus Indonesia* (2013) (https://issuu.com/tifafoundation/docs/akses_buruh_migran_terhadap_keadila, tersedia versi bahasa Inggris juga) dan *Access to Justice and Indonesia's Freedom of Information Act*. (2013) https://issuu.com/tifafoundation/docs/2013_dec_tifa_kip_semarang_-.

khususnya di wilayah Aceh. Di antara tujuan khususnya adalah membantu pemerintah Indonesia merumuskan Strategi Nasional untuk Akses pada Keadilan (SNAK 2009).

- (iii) *The Strengthening Access to Justice (SAJI)* yang terfokus pada pembaruan kebijakan, hukum dan peraturan, penguatan kapasitas pemerintah dan penyedia jasa non-pemerintah, untuk mengimplementasikan Strategi Nasional Akses pada Keadilan di wilayah Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Tengah, Aceh and Kalimantan Tengah. Fokus sasaran utama program ini adalah kaum miskin, perempuan, dan kelompok difabel. Program ini didukung oleh pemerintah Norwegia, UNDP, dan BAPPENAS (2012-2015)²
- (iv) Selain ketiga program di atas, ada program lain yang didukung pemerintah Belanda dan IDLO, bersama Bappenas dan konsorsium masyarakat sipil Indonesia. Program ini di antaranya menghasilkan *Indeks Akses terhadap Keadilan 2019*.

MAJu adalah program pendampingan untuk akses pada keadilan bagi kelompok warga miskin, rentan dan marjinal yang dilakukan selama lima tahun, Maret 2016 hingga Maret 2021. Awalnya program ini diimplementasikan di Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Yogyakarta dan Papua, dan dalam perjalanannya, diperluas ke Sumatra Utara.

Program-program akses pada keadilan memiliki salah satu tujuan yang sama, yaitu mendorong kapasitas bantuan hukum, termasuk melalui pembentukan paralegal, dan advokasi kebijakan. Pada perencanaan awal program MAJu mencanangkan *tiga target* untuk mencapai tujuan meningkatkan akses bagi kelompok-kelompok tersebut, yaitu: perluasan bantuan hukum melalui penguatan organisasi masyarakat sipil; kebijakan berbasis bukti terkait isu hukum dan hak asasi manusia serta implementasinya; dan penciptaan iklim atau lingkungan kondusif bagi advokasi. Seperti dapat dilihat dalam pembahasan di bawah, MAJu membawa karakteristik ini juga, namun memperluasnya ke beberapa arah lain, misalnya dalam perluasan cakupan kelompok rentan dan lingkungan advokasi (*enabling environment*).

Satu catatan awal penting yang lain terkait MAJu adalah perumusan tiga ranah intervensi dengan target tujuan (*outcome*) yang ingin dicapai, berikut strategi intervensi untuk pencapaian tujuannya. Ketiga ranah tersebut adalah masyarakat sipil, negara (yang mencakup kebijakan dan aparat negara pelaksananya), dan lingkungan yang memungkinkan intervensi dan pencapaian tujuan advokasi atau sebaliknya. Seperti akan dibahas nanti, ketiga ranah tersebut berbeda dalam hal eksistensi, tetapi berkelindan dalam relasi, saling mempengaruhi, dan karena itu intervensi advokasi dirumuskan untuk menarget ketiganya secara simultan.

Masing-masing target tujuan memiliki rangkaian aktivitas intervensi sebagai strategi pencapaiannya. Aktivitas ini berkembang mengikuti kebutuhan, peluang dan tantangan di setiap ranah dan dari waktu ke waktu. Tulisan ini tidak terutama mengevaluasi program-program itu sendiri, namun mencoba menarik poin-poin pelajaran utama dari praktik advokasi dan koalisi organisasi masyarakat sipil yang terlibat, maupun kolaborasi dengan

² [The Strengthening Access to Justice \(SAJI\) | UNDP in Indonesia](https://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/operations/projects/democratic_governance/saji-project.html),

https://www.id.undp.org/content/indonesia/en/home/operations/projects/democratic_governance/saji-project.html.

institusi-institusi negara. Pengalaman implementasi MAJu selama lima tahun terakhir ini dan refleksi para aktifis menjadi dasar untuk refleksi lebih jauh.

Dalam tulisan ini, aktivitas dan sebagian pencapaian advokasi tersebut diletakkan dalam bingkai teoretis akses pada keadilan, maupun, lebih jauh lagi, advokasi masyarakat sipil di Indonesia secara lebih luas. Analisis atas program itu menunjukkan bahwa MAJu merupakan kasus menarik yang tidak hanya mendukung beberapa temuan dalam literatur global mengenai akses pada keadilan, namun juga menunjukkan beberapa karakteristik program akses pada keadilan yang kaya, dan bagaimana problematika akses pada keadilan diatasi dalam praktek mitra-mitra MAJu yang terlibat, dengan ragam kreatifitasnya. Di luar itu, pengalaman MAJu juga berbicara cukup banyak mengenai koalisi masyarakat sipil dan kolaborasinya dengan negara.

Tulisan ini diawali dengan pembahasan mengenai ide akses pada keadilan, dengan melihat sejumlah literatur teoretis maupun kajian-kajian empiris dalam konteks Indonesia, maupun negara-negara lain (Bagian I), untuk mengidentifikasi cakupan dan isu-isu utama bagi advokasi akses pada keadilan yang dibahas di bagian selanjutnya. Bagian II membahas agenda, strategi dan pendekatan advokasi akses pada keadilan dengan melihat beberapa isu utama, termasuk pengalaman spesifik MAJu, khususnya terkait pendefinisian kelompok rentan, ketersediaan data untuk kebijakan berbasis bukti dan kolaborasi masyarakat dengan negara, yang digarisbawahi dalam tulisan ini. Bagian III melihat posisi organisasi masyarakat sipil dalam advokasi akses pada keadilan serta lingkungan atau iklim advokasi di Indonesia saat ini yang ditandai dengan menyusutnya ruang sivik. Bagian terakhir tulisan ini menarik kesimpulan-kesimpulan dan prospek pengembangan lebih jauh terkait dengan dua pertanyaan utama dalam penelitian ini, khususnya tentang bagaimana koalisi antar masyarakat sipil dapat dibangun secara efektif.

I. Akses pada keadilan: norma, praktik dan advokasi

Titik berangkat wacana mengenai “akses pada keadilan” (AK) adalah adanya kesenjangan keadilan. Yaitu kesenjangan antara ideal “keadilan untuk semua” dengan kenyataan masih ada banyak orang, atau kelompok-kelompok orang, yang tidak mendapat keadilan. Sebelum mencoba memahami situasi kesenjangan keadilan ini dalam beberapa dimensinya, penting untuk lebih dahulu memahami apa yang dimaksud sebagai akses pada keadilan dan, sebagai konsep yang digunakan dalam advokasi, apa karakteristik utamanya dan hubungannya dengan advokasi yang menggunakan konsep-konsep berbeda atau, secara umum, dunia advokasi yang lebih luas.

AK adalah istilah yang mulai kerap digunakan dalam wacana program kerjasama pembangunan sejak sekitar dua dasawarsa terakhir ini (Van de Meene dan van Rooij 2008). Dengan perumusan *Sustainable Development Goals* (SDG) (2015), ia menjadi konsep yang lebih kuat dan dipakai secara meluas. AK bergerak lebih jauh dari program reformasi hukum yang lebih populer sebelumnya; ia mencakup penguatan lembaga-lembaga yudisial, dengan penekanannya pada kesadaran bahwa hukum yang baik tidak akan berarti banyak jika ia tidak dapat diakses, khususnya oleh kelompok rentan (lebih spesifik, kaum miskin atau yang termarjinalkan karena alasan-alasan berbeda).

Program AK dapat dilihat pula dari arah berbeda, yaitu sebagai bagian dari perjuangan untuk melawan kemiskinan. Khususnya dengan perumusan SDG, AK terutama melihat persoalan dari sisi permintaan (*demand*), yaitu pencari keadilan: untuk memberdayakan kaum miskin dan memastikan bahwa mereka memiliki akses pada lembaga-lembaga, formal dan informal, yang memfasilitasi mereka untuk mendapatkan keadilan. Hak atau keadilan hanya berarti jika orang mengetahui hak itu dan memiliki sarana untuk mengaksesnya. Dari sinilah penekanan pada kelompok akar rumput dianggap sebagai hal yang sentral dalam pembangunan secara umum. Di antara bentuk advokasinya adalah peningkatan kesadaran akan hak dan pengetahuan tentang mekanisme yang ada untuk mencapainya, juga, sebagai tujuan antara, mengakses lembaga-lembaga bantuan hukum, paralegal, atau organisasi masyarakat lain, yang jaraknya jauh lebih dekat dengan komunitas ketimbang lembaga-lembaga hukum formal dan informal, yang mampu membantu mereka (International Development Law Organization 2013).

Dalam artian ini, Agenda 16 SDG, yang mempromosikan masyarakat yang damai dan inklusif serta membuka akses pada keadilan bagi semua orang, menjadi aspek sentral bagi pencapaian agenda-agenda lainnya. Dengan demikian AK dapat dilihat lebih sebagai perspektif untuk memecahkan masalah yang beragam, dalam sektor yang berbeda-beda. Ia dapat bersinggungan dengan isu pemilikan lahan, kehutanan, atau agraria; ia dapat terkait dengan upaya pengembangan ekonomi untuk pemenuhan kesejahteraan; isu kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan beragama atau berkeyakinan; ia dapat juga terkait dengan hal-hal yang mungkin sangat dasar, seperti kepemilikan identitas legal dan dokumentasi administrasi kependudukan pada umumnya. Semua persoalan ini menjadi isu akses pada keadilan ketika orang berupaya menyelesaikan permasalahannya melalui jalur-jalur formal maupun informal.

Advokasi akses pada keadilan, dengan demikian, mau tidak mau bersifat lintas isu dan sektor dan akan bertemu pada upaya-upaya advokasi lain yang berbasis pada suatu isu atau sektor spesifik, atau komunitas tertentu (perempuan, minoritas seksual, minoritas agama, masyarakat adat, dan sebagainya). Sebagaimana akan dibahas di bawah nanti sifat lintas-isu/sektor ini menjadi kunci utama bukan hanya pada upaya organisasi bantuan hukum (OBH) yang merupakan bagian penting dari AK, tapi juga organisasi masyarakat sipil (OMS) pada umumnya yang, mau tidak mau, pada titik tertentu memasuki ranah hukum atau birokrasi dalam upaya perjuangan hak kelompok atau komunitas yang didampinginya.

Cakupan: dimensi-dimensi akses pada keadilan

Sebagian penelitian maupun program yang dilabeli dengan “akses pada keadilan” memahami istilah itu terbatas, sebagai akses pada lembaga-lembaga peradilan formal, khususnya pengadilan. Dengan demikian, selain reformasi hukum, isu utamanya adalah bagaimana menyediakan bantuan hukum dan mengurangi biaya untuk memanfaatkan mekanisme pengadilan. Namun dalam kajian yang lebih belakangan, atas pertimbangan bahwa sifatnya yang amat lintas-sektoral, melampaui sektor hukum, akses pada keadilan dipahami secara lebih luas, dalam konteks yang lebih luas pula, untuk mengentaskan kelompok miskin yang kerap termiskinkan secara struktural.

Dalam sebuah kajian USIP, akses pada keadilan dipahami secara lebih luas sebagai tidak terbatas pada memperbaiki akses individu pada pengadilan atau memastikan perwakilan legal (oleh OBH), tapi didefinisikan sebagai “kemampuan warga untuk mencari dan memperoleh pemulihan (*remedy*) melalui lembaga-lembaga formal dan informal, sejalan

dengan standar hak-hak asasi manusia” (USIP 2009). Dalam pemahaman ini, tidak ada akses pada keadilan ketika warga takut kepada sistem, melihatnya sebagai sistem yang asing; ketika mereka dianggap tidak memenuhi syarat (karena ketidaklengkapan dokumen administratif, misalnya) untuk mengaksesnya; ketika sistem keadilan terlalu mahal; individu tak memiliki pendamping hukum; atau mereka tak memiliki informasi atau pengetahuan mengenai hak-hak mereka. Akses pada keadilan mencakup “perlindungan legal-normatif, kesadaran hukum, bantuan dan nasehat hukum, proses pengadilan, penegakan hukum, dan pengawasan oleh masyarakat sipil.”

Lebih luas lagi, Laporan Komisi Pemberdayaan Hukum bagi Kaum Miskin (The Commission on Legal Empowerment of the Poor/CLEP), *Making the Law Work for Everyone* (Volume I dan II, 2008) menggambarkan sifat multidimensi akses keadilan. Tujuan perbaikan akses keadilan adalah menyediakan lingkungan kelembagaan perlindungan dan insentif bagi kelompok miskin sehingga mereka dapat merealisasikan kapasitas dirinya secara penuh dan memperoleh keuntungan maksimum dari aset yang terbatas (CELP, 2008b). Meskipun target pemberdayaan itu disebut sebagai kelompok miskin, dalam kenyatannya persoalan-persoalan yang muncul nyaris identik dengan kelompok rentan pada umumnya (yang akan dibahas belakangan). Dalam pemahaman yang cukup luas ini, akses pada keadilan dalam pengertian sempit yang dibahas sebelumnya hanya merupakan satu dari setidaknya tiga aspek utama.

Pertama, sebagai syarat mutlak untuk berbicara akses, adalah *identitas legal*. Persoalan ini tampaknya sepele, tapi khususnya di negara-negara berkembang/pasca-kolonial, yang sebelumnya tak memiliki pencatatan yang baik, ketiadaan identitas legal ini berarti bahwa seakan-akan di mata negara, warga itu tidak ada. Di Indonesia, identitas legal yang sentral adalah kartu tanda penduduk (KTP), tapi juga, sebelum dan sesudahnya, dapat terkait dengan surat pencatatan kelahiran, pernikahan, dan perceraian. Tanpa identitas ini, jangankan kemampuan untuk mengakses mekanisme peradilan untuk menyelesaikan masalahnya atau menghindarkan dirinya dari kesulitan, bahkan sebagian besar hak dasar, fasilitas dan kemudahan sebagai warga negara tak dapat diperoleh.

Ada banyak penyebab ketiadaan identitas legal. Persoalannya mungkin karena peraturan yang *njlimet* untuk pengurusannya, biaya yang mesti dikeluarkan, atau karena kelemahan inheren dalam sistem pencatatan untuk mengakui warga atau kelompok warga tertentu. Demikian mendasarnya persoalan ini, sehingga bukan saja mereka tidak memenuhi syarat untuk mengakses sistem keadilan yang disediakan negara, mereka bahkan tak dapat juga tersentuh oleh program-program pengentasan kemiskinan, atau keberadaan mereka malah sama sekali tidak tertangkap oleh radar program-program tersebut. Karena itulah pengumpulan data dan pengelolaannya menjadi prasyarat utama program-program akses pada keadilan untuk kaum rentan, termasuk dalam pengalaman MAJu.

Dalam pengalaman mitra MAJu, akses transgender pada bantuan sosial, BPJS, atau vaksin di masa pandemi Covid-19 tak dapat diperoleh, karena mereka tak memiliki KTP. Alasannya tidak selalu karena adanya stigma terhadap identitas mereka, namun mereka adalah kelompok masyarakat yang berada pada lapisan sosial bawah yang secara umum tak memiliki pengetahuan tentang akses tersebut dan tak memiliki kelengkapan dokumen administratif sebagai warga.

Contoh lain adalah pengalaman perempuan kepala keluarga. Menurut sebuah data dari Biro Pusat Statistik (BPS) pada 2010, ada 65 juta rumah tangga di Indonesia, dan 10 juta di

antaranya dikepalai oleh perempuan/ibu. Amat banyak dari para perempuan kepala rumah tangga itu yang tidak dapat mengakses bantuan pemerintah (bantuan beras, bantuan tunai, dan sebagainya) karena mereka tidak memiliki dokumen pendukung (KTP atau Kartu Keluarga) yang menunjukkan bahwa mereka adalah kepala keluarga. Penyebabnya adalah tidak sedikit di antara mereka (50%) yang melakukan pernikahan atau perceraian (86%) yang tidak tercatat secara resmi. Bagi warga Muslim, yang merupakan mayoritas, ini berarti bahwa mereka perlu mendapatkan pengakuan status mereka dari Kantor Urusan Agama. Untuk itu, organisasi masyarakat sipil yang dibentuk pada tahun 2000an, Program Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), sebagai bagian dari pekerjaan mereka dalam EAP-J4P, memprioritaskan membantu mereka mendapatkan dokumen resmi yang mengakui status mereka, dan juga akte kelahiran bagi anak-anak mereka. Program semacam ini merupakan salah satu bagian akses pada keadilan yang amat sentral, bahkan merupakan prasyarat bagi pemenuhan hak-hak dasar lain.

Ketiadaan identitas legal mungkin pula disebabkan oleh hukum dan politik yang secara sengaja atau tidak mengeksklusi kelompok-kelompok tertentu. Ini misalnya tampak dalam kasus pencatatan pernikahan yang tidak bisa dilakukan bagi anggota Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Tasikmalaya (yang menjadi salah satu wilayah kerja MAJu). Demikian pula kasus dihambatnya KTP untuk pemeluk Ahmadiyah di Manis Lor, atau beberapa warga yang terusir dari tempat tinggalnya (seperti kelompok Ahmadiyah di Wisma Transito, Mataram), atau kelompok-kelompok warga yang tidak berafiliasi dengan salah satu dari agama-agama yang dilayani oleh pemerintah.

Kedua, aspek *accessibility* itu sendiri. Aspek inilah yang kerap ditekankan dalam program-program akses pada keadilan. Persoalan-persoalan utamanya di sini adalah meningkatkan kualitas lembaga-lembaga yang merepresentasikan keadilan (khususnya pengadilan); mengurangi biaya untuk akses; meningkatkan kesadaran hukum pada warga, khususnya mereka yang termasuk kelompok rentan, agar mau memanfaatkan mekanisme-mekanisme itu; dan menyediakan lembaga-lembaga bantuan hukum, termasuk tenaga paralegal, dan memastikan pemerintah mendukungnya baik dalam hal pendanaan maupun memastikan ada lingkungan yang memfasilitasinya (*enabling environment*). Semua aspek ini termasuk pula dalam wilayah kerja MAJu.

Dimensi lain yang tak kalah penting di sini adalah pengakuan pada mekanisme keadilan informal. Secara umum, mungkin sistem formal tetap merupakan hal yang ideal dalam suatu negara hukum (CELP 2008b, 3). Meskipun demikian, pengakuan terhadap mekanisme-mekanisme lain penting dipertimbangkan, karena beberapa alasan. Salah satu alasannya adalah bahwa tidak seragamnya kualitas sistem formal, baik dalam hal kemampuan penanganannya maupun akses warga terhadapnya, di semua daerah di Indonesia. Selain itu, dalam komunitas tertentu, mekanisme penyelesaian perselisihan tradisional/kultural masih efektif dan diakui warga. Hal ini diakui misalnya dalam UU tentang Penanganan Konflik Sosial (No. 7/2012).

Sistem nonformal itu bisa berupa penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution*, ADR), ataupun menggunakan mekanisme tradisional yang tersedia, meskipun dengan beberapa catatan. Dalam kasus masyarakat adat di mana adat masih aktif, kesepakatan aturan-aturan adat dapat lebih efektif, karena ia berada persis di tengah masyarakat, meskipun masih mungkin juga bahkan dalam komunitas yang relatif kecil itu, aturan adat dapat juga justru menghambat akses. Mengingat efektifnya forum-forum adat

itu—sekali lagi, ini tak dapat digeneralisir, meskipun masih berlaku dalam sebagian masyarakat adat—suatu program akses keadilan dapat pula mengupayakan perbaikan/pemberdayaan mekanisme-mekanisme informal/adat atau mengupayakan rekognisinya oleh negara. Ini memiliki implikasi bahwa para pekerja bantuan hukum sebaiknya tidak hanya terfokus pada pemberian layanan legal/pengadilan semata-mata, namun juga mesti melihat hubungannya dengan mekanisme ADR maupun prasyarat administratif di pihak pencari keadilan. Ini mengantarkan kita pada poin berikutnya.

Ketiga, akses pada keadilan dipahami tidak semata-mata sebagai akses pada sistem hukum formal ataupun informal, tapi juga akses pada layanan publik, termasuk layanan hukum. Masalah terkait akses pada keadilan pada sektor ini tidak lebih kecil. Banyak dari persoalan tak terpenuhinya hak dan juga penyelesaian sengketa ada di ranah birokrasi. Termasuk di sini adalah aparat penegak hukum, yang berkewajiban menegakkan ketertiban masyarakat, namun juga aparatus negara lain yang bertanggung jawab untuk menyediakan layanan kesehatan, pendidikan, transportasi, bantuan sosial, dan sebagainya. Persoalan-persoalan dengan institusi tersebut tak selalu merupakan persoalan yang dapat diselesaikan melalui jalur pengadilan formal, tapi lebih merupakan kelemahan birokratis dalam menjalankan tugasnya—atau kelemahan peraturannya dalam menjamin kesetaraan akses bagi semua warga.

Masalah: kesenjangan keadilan

Dari pembahasan tentang berbagai dimensi akses pada keadilan di atas, kita dapat kembali pada titik berangkat paper ini, yaitu kesenjangan keadilan, yang secara ringkas mendefinisikan persoalan yang ingin diselesaikan. Sebagai catatan awal, beberapa penelitian telah menunjukkan bahwa sebagian besar warga negara Indonesia tidak menggunakan sistem peradilan ketika berhadapan dengan isu hukum (IJRS 2020; WJP 2019; Hiil 2014). Alasannya bermacam-macam. Selain tidak selalu dipercaya, sistem peradilan dianggap terlalu mahal khususnya oleh kelompok miskin dan rentan, rumit dan beberapa alasan lain. Ini adalah sebagian dari persoalan yang ingin diselesaikan oleh program akses pada keadilan, namun kesenjangan keadilan sebetulnya mencakup persoalan yang lebih luas.

Pembahasan di atas telah menunjukkan dimana titik-titik kesenjangan yang muncul dalam ketiga dimensi keadilan di atas. *Pertama*, kesenjangan atau kegagalan akses pada keadilan disebabkan oleh tidak terpenuhinya prasyarat untuk mengakses keadilan (khususnya ketiadaan identitas legal, atau dokumentasi administratif lainnya, termasuk ketiadaan dokumen bukti kepemilikan rumah, tanah, atau tempat usaha). Kelompok warga ini menjadi amat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan atau eksploitasi.

Kedua, korban kekerasan, kejahatan atau maladministrasi yang tidak dapat diselesaikan oleh sistem yang ada—atau bahkan dilecehkan dan dieksploitasi oleh sistem, baik sistem formal adjudikatif maupun birokratis. Di luar kedua hal itu, sebagaimana dicatat oleh Satuan Tugas Keadilan (2019), kesenjangan dapat tercipta karena, *ketiga*, tidak memungkinkannya dan tidak amannya lingkungan tempat warga hidup, sehingga mereka tidak dapat menggunakan akses pada keadilan yang tersedia untuk menyelesaikan masalah-masalah mereka (Satuan Tugas Keadilan 2019, 34ff.). Masalah terakhir ini tidak langsung atau inheren ada dalam isu akses pada keadilan, namun dapat membuat semua upaya perbaikannya tidak bermakna.

Laporan Penelitian Akses Terhadap Keadilan di Indonesia Tahun 2019, yang dilakukan Indonesia Judicial Research Society, Indonesian Legal Roundtable, dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia menyebutkan bahwa ada 60% masyarakat Indonesia yang mengalami masalah hukum. Dari jumlah itu, 40% di antaranya tidak melakukan upaya apa pun untuk menyelesaikan permasalahan hukumnya. Alasannya adalah mekanisme penyelesaian yang tersedia dipandang justru akan membuat permasalahan semakin rumit (42%). Sebagian besar (62%) cenderung menggunakan mekanisme informal yang dimediasi oleh tokoh masyarakat, baik pemimpin agama atau adat, atau aparat pemerintah setempat, yang dianggap sebagai tokoh; sedangkan yang menggunakan mekanisme formal seperti kejaksaan, kepolisian serta pengadilan hanya sebesar 32%.

Kesenjangan tampak dari perbedaan antara prosentase yang mengalami masalah dan (tidak) melakukan upaya menyelesaikannya, juga yang memilih penyelesaian secara informal. Tingginya prosentase penyelesaian secara informal bukan merupakan fenomena yang secara inheren buruk; di banyak negara lain, ada tren serupa, dan kini program-program akses pada keadilan pun menasar perbaikan mekanisme penyelesaian masalah secara informal. Meskipun demikian, celah yang memungkinkan terjadinya ketidakadilan dalam sektor ini cukup mengkhawatirkan, khususnya dalam konteks adanya asimetri relasi kuasa, sebagaimana dibahas di atas. Dari beberapa penelitian, tampak bahwa “penyelesaian” terkadang melibatkan pemaksaan, dan tak selalu memberikan keadilan.

Secara umum, kesenjangan keadilan memang kerap kali merupakan cermin ketidakadilan struktural, yang mungkin ada dalam masyarakat suatu negara, tapi juga dalam komunitas-komunitas yang lebih kecil. Kesenjangan membebani terutama kelompok-kelompok rentan. Beberapa studi global maupun studi-studi nasional yang lebih terbatas menunjukkan adanya kelompok-kelompok rentan yang merupakan korban terbesar kesenjangan keadilan itu. Ini termasuk perempuan, anak-anak, orang miskin, penyandang disabilitas atau minoritas etnis atau agama. Pendefinisian kelompok rentan merupakan persoalan tersendiri, baik dalam penelitian maupun dalam kebijakan, sebagaimana akan dibahas nanti.

Di luar itu semua, perlu dicatat pula adanya masalah kesenjangan lain, bukan dengan (sistem) negara, tetapi dengan warga lain, atau organisasi masyarakat sipil (pemberi bantuan hukum), yang tidak serta merta punya perspektif yang cukup untuk mendampingi atau memberikan layanan bagi kelompok rentan tertentu. Ada beberapa cerita bagaimana suatu kelompok rentan atau kelompok pendamping justru secara sengaja atau tidak mestigma kelompok rentan lain.

II. Agenda, strategi, dan pendekatan advokasi akses pada keadilan

Dalam beberapa program akses pada keadilan, yang dibahas singkat di awal tulisan ini, tampak ada konsistensi perumusan agenda, namun juga penekanan yang berbeda-beda, dan wilayah kerja yang berbeda. Secara umum, ada beberapa program yang mirip, misalnya penguatan lembaga-lembaga bantuan hukum dan penguatan kapasitas lembaga masyarakat maupun negara. Dalam hal sasaran program pun, ada kesamaan dalam hal fokus pada kaum miskin dan perempuan, namun juga spesifikasi tertentu. EAP-J4P secara khusus mentarget perempuan kepala keluarga, dan cukup menonjol dalam upaya pemberdayaan sarana

keadilan informal melalui institusi adat, seperti yang dilakukan di Aceh. SAJI menambahkan target kelompok *diffable*.

MAJu, di sisi lain, memperluas cakupan kelompok rentan dan menaruh perhatian pada pengembangan lingkungan advokasi (*enabling environment*), sementara intervensi pada lembaga pemerintah dilakukan melalui aktifitas terkait penyediaan database, di antaranya untuk mengidentifikasi kelompok yang mengalami kesenjangan keadilan. Penyediaan data merupakan salah satu isu sentral dalam akses pada keadilan. Yang menarik, aktifitas itu sebetulnya juga sekaligus potensial menjadi instrumen kolaborasi lembaga negara dengan masyarakat sipil. Tantangannya adalah pada keberlanjutan kolaborasi itu.

Pendefinisian kelompok rentan

Sejak awal, akses pada keadilan terfokus pada kelompok rentan, sebagai kelompok yang tak memiliki akses, bukan hanya karena pengetahuan mereka yang terbatas pada sistem hukum, tapi juga karena mereka tak memiliki kuasa, kesempatan, atau kapasitas untuk memanfaatkan sistem peradilan demi memperbaiki kehidupan mereka (van de Meene dan van Rooij 2008). The Commission for Legal Empowerment of the Poor (CLEP) mendefinisikan pekerjaan mereka sebagai memerangi kemiskinan dengan mengidentifikasi dan menyediakan alat-alat legal dan institutional pada kaum miskin, agar mereka mampu mengambil manfaat dari hukum yang berlaku (CLEP 2006: 1; cf. van den Meene dan van Rooij 2008, 7).

Ada banyak cara mendefinisikan kelompok rentan. Salah satunya yang dilakukan oleh CLEP, lembaga yang didukung UNDP. Di antara sumber masalah utama dalam kelompok rentan ini adalah bahwa mereka tak memiliki perlindungan dan pengakuan legal yang efektif bagi aset dan transaksi ekonomi mereka (ini di antara alasan mengapa sektor informal dan isu kepemilikan lahan menjadi isu utama dalam akses pada keadilan) (CLEP 2005: 3).

Sebagaimana disampaikan dalam van den Meene dan van Roi (2008), banyak penelitian mengenai sistem hukum dan implementasi di negara berkembang yang menunjukkan bahwa pembaruan hukum, bahkan yang sejak awal diniatkan untuk memecahkan persoalan kaum miskin, tidak selalu membawa hasil yang diharapkan karena adanya hubungan kuasa yang asimetris, yang merugikan mereka. Bahkan, sebuah riset di India (Baxi 2008) menunjukkan betapa politik reformasi yudisial yang diarahkan pada perbaikan akses pada keadilan kerap justru merugikan kaum miskin, karena ia memberikan kekuasaan yang lebih besar pada negara—sehingga memperparah asimetri hubungan kuasa itu. Baxi mempersoalkan pembaruan yudisial yang tidak melihat lebih dalam pada substansi hukum yang justru meminggirkan kelompok miskin.

Secara lebih umum, dari beberapa kajian CLEP, tampak bahwa, dari hubungan kuasa yang asimetris itu, kerentanan terbentuk karena eksklusi/diskriminasi oleh sistem yang ada, baik itu dikarenakan identitas (misalnya masyarakat adat atau terpencil) atau posisi sosial mereka (misalnya perempuan). Mereka adalah kelompok yang membutuhkan pemberdayaan agar mendapat akses pada keadilan, tetapi, di sisi lain, sistem keadilan yang tersedia justru mengeklusi mereka.

Lingkaran kerentanan inilah yang mesti diputus—jika tidak, ia akan diwariskan dan menciptakan siklus kerentanan yang makin kuat dan luas. Siklus itu dimulai dari pernikahan yang tak tercatat secara formal (atau bahkan ilegal), diikuti perceraian yang dilakukan secara tak formal atau ilegal, dan lalu ketiadaan akte kelahiran bagi anak-anak yang lahir

dari keluarga sedemikian, dan pada gilirannya menyumbang pada eksklusi. Kemiskinan, atau kerentanan pada umumnya, pun diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Siklus kerentanan seperti itu terjadi pada banyak komunitas atau kelompok masyarakat, termasuk di kalangan minoritas agama seperti Ahmadiyah dan kelompok penghayat, yang juga mengalami kesulitan memperoleh identitas legal. Karena itu, identitas legal menjadi lebih penting, karena dapat menyumbang pada marjinalisasi kelompok yang, karena posisi sosialnya, sudah rentan.

Dua penyebab utama kerentanan di atas, yaitu yang terkait dengan ketiadaan *identitas legal* atau karena *posisi sosial* mereka, dapat saling berkelindan, seperti diilustrasikan oleh perkembangan di Indonesia sendiri dalam pendefinisian kelompok rentan. Secara umum, kesenjangan keadilan memang kerap kali merupakan cermin ketidakadilan struktural, dan membebani terutama kelompok-kelompok rentan. Beberapa studi global maupun studi-studi nasional yang lebih terbatas menunjukkan adanya kelompok-kelompok rentan yang merupakan korban terbesar kesenjangan keadilan itu. Siapakah mereka? Pendefinisian kelompok rentan merupakan persoalan tersendiri, baik dalam penelitian maupun dalam kebijakan, sebagaimana dibahas di bawah.

Dalam hal ini, menarik untuk mencatat bahwa belakangan ini pemahaman mengenai akses keadilan oleh pemerintah Indonesia pun telah berkembang ke arah memberikan perhatian lebih besar pada kelompok rentan, sebagaimana tampak dalam pergeseran *Strategi Nasional Akses pada Keadilan (SNAK) 2006* dan *SNAK 2016-2019*. *SNAK 2006* mendefinisikan akses keadilan secara sangat umum sebagai:

“keadaan dan proses di mana negara menjamin terpenuhinya hak-hak dasar berdasarkan UUD 1945 dan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia, dan menjamin akses bagi setiap warga negara agar dapat memiliki kemampuan untuk mengetahui, memahami, menyadari dan menggunakan hak-hak dasar tersebut melalui lembaga-lembaga formal maupun nonformal.”

Dalam periode berikutnya, tampak bahwa persoalan utamanya bukan hanya akses, tapi kesenjangan akses. *SNAK 2016-2019* mengajukan visi yang lebih spesifik mengarah pada kelompok rentan:

“Pemenuhan dan perlindungan hak-hak dasar pada kelompok miskin dan terpinggirkan berdasarkan UUD 1945 dan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia, melalui akses terhadap pelayanan hak-hak dasar, peradilan dan mekanisme penyelesaian sengketa nonformal, bantuan hukum dan penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam” (*SNAK 2016-2019*, ii)

MAJu, yang dimulai pada tahun 2016, mendefinisikan kelompok rentan, atau yang di *SNAK 2016-2019* disebut sebagai “kelompok miskin dan terpinggirkan berdasarkan UUD 1945 dan prinsip-prinsip universal hak asasi manusia” secara lebih luas, sekaligus spesifik. Awalnya MAJu mengidentifikasi empat kelompok sasaran yang masuk dalam kategori miskin dan marjinal, lalu memperluasnya dengan satu kelompok tambahan:

- (i) kelompok minoritas etnis dan agama yang mengalami kesulitan mengakses dokumen identitas legal, yang menyebabkan kebebasan berekspresi mereka terlanggar, kesulitan dalam memmanifestasikan agama/keyakinannya, bahkan mengalami kekerasan berbasis agama;

- (ii) kelompok warga dengan orientasi seksual dan identitas jender yang berbeda yang karenanya terdiskriminasi oleh pemerintah pusat dan daerah;
- (iii) kelompok masyarakat yang tinggal di sekitar hutan, khususnya di Papua, yang mengalami kesulitan dalam penguasaan tanah atau sumber daya alam;
- (iv) kelompok perempuan yang mengalami diskriminasi dan menjadi korban kekerasan akibat regulasi yang ada, atau budaya setempat yang patriarkis;
- (v) pendampingan kepada kelompok difabilitas dan Orang yang Hidup dengan HIV/AIDS (OHIDHA).

Yang cukup relevan dan penting disebut di sini adalah diterbitkannya Peraturan Mendagri No. 96/2019 tentang Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan. Ada beberapa kelompok rentan yang disebut dalam Permen ini, di antaranya penduduk yang berada di wilayah terpencil atau kawasan hutan. Dalam laporan berjudul *Menyambung Rantai Inklusi: Memahami Kerentanan dalam Sistem Administrasi Kependudukan di Indonesia*, ada usulan untuk memperluas cakupan kelompok rentan itu hingga mencakup:

masyarakat adat pemeluk agama lokal dan penghayat kepercayaan, kelompok masyarakat miskin, anak yang lahir dari perkawinan tidak resmi antara WNI dengan WNA, para pencari suaka atau pengungsi, anak lahir dari perkawinan campur, perempuan istri kedua, perempuan kepala keluarga, anak-anak dari perkawinan poligami, anak yang dikawinkan, pasangan perkawinan campur, kelompok adat terpencil, kelompok dengan masalah domisili, orang dengan disabilitas, kelompok minoritas dengan identitas agama, seksual, dan etnis tertentu (Puskapa dan Kompak 2020, xiv).

Dalam praktiknya, termasuk praktik birokrasi, pendefinisian “kelompok rentan” ini bisa menjadi lebih luas. Salah satu cerita mitra MAJu yang menarik, terkait pemberian KTP pada transpuan pada tahun 2021, adalah bahwa kebijakan birokrasi sesungguhnya dapat cukup fleksibel dalam hal afirmasi pada kelompok rentan, khususnya sejauh menyangkut identitas legal. Meskipun transpuan, atau minoritas gender/seksual pada umumnya, tidak tercakup dalam definisi resmi kerentanan, namun ia bisa memperoleh tindakan afirmatif sebagai kelompok rentan. Hal yang sama terkait kelompok agama/kepercayaan minoritas. Hingga kini masih ada kelompok-kelompok agama yang mengalami kesulitan identitas legal, dan sebagai kelompok rentan, seharusnya dapat memperoleh tindakan afirmatif yang sama. Sebagai salah satu ikutan dari Putusan MK 97/2016 terkait KK/KTP penghayat kepercayaan, telah makin banyak kelompok penghayat yang mendapatkan identitas legal, namun masih ada kelompok-kelompok “agama lainnya” (yaitu mereka yang tidak menganut satu dari enam agama yang dapat dicatatkan: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, Konghucu yang kini tidak tertampung di kolom agama maupun kepercayaan).

Kasus transpuan menunjukkan berkelindannya dua penyebab kerentanan yang dibahas di atas. Contoh baik yang lain untuk ini adalah kelompok perempuan kepala keluarga yang disinggung di atas (yang diadvokasi oleh PEKKA). Secara umum, terkait kebijakan pemerintah maupun posisinya dalam masyarakat, dapat dikatakan bahwa perempuan masih cenderung dirugikan. Secara khusus perempuan kepala keluarga banyak yang terlalu miskin untuk dapat mengakses pengadilan agama, yang berperan mengakui status mereka secara formal, sebagai perempuan kepala keluarga.

Secara umum, kesenjangan keadilan memang kerap kali merupakan cermin ketidakadilan struktural, dan membebani terutama kelompok-kelompok rentan. Beberapa studi global maupun studi-studi nasional yang lebih terbatas menunjukkan adanya kelompok-kelompok rentan yang merupakan korban terbesar kesenjangan keadilan itu. Ini termasuk perempuan, anak-anak, orang miskin, penyandang disabilitas, minoritas agama, etnis atau adat.

Ketersediaan data dan Kesenjangan Keadilan

Salah satu persoalan dalam memahami *magnitude* kesenjangan keadilan adalah keterbatasan data mengenainya. Untuk memenuhi tugasnya sebagai pemangku tanggung-jawab (*duty bearer*) untuk menghargai, melindungi, dan memenuhi hak setiap warga, negara memerlukan ketersediaan dan pengelolaan data yang baik, sebagai dasar dari pembuatan mekanisme pembuatan kebijakan yang tepat sasaran, dan mampu menjangkau kelompok rentan. Namun baru dalam beberapa tahun terakhir ini upaya-upaya global (untuk mencatat kesenjangan keadilan global) maupun pada tingkat nasional mulai dikembangkan.

Sebetulnya telah ada upaya-upaya pengumpulan data ini yang lebih terfokus pada kelompok-kelompok masyarakat tertentu, misalnya perempuan di pedesaan atau wilayah terpencil Indonesia, sebagaimana dilakukan program akses pada keadilan EAP-J4P, 2008-2013 (Sumner, Zurstrassen dan Lister 2011). Meskipun riset tersebut mengandalkan pada *pilot project* atau studi kasus yang sifatnya terbatas, namun data-data yang dikumpulkannya memberikan gambaran mengenai cakupan masalah akses keadilan di Indonesia. Tanpa studi semacam itu, kita bahkan sulit membayangkan seberapa serius masalah ini. Di Indonesia baru-baru ini, telah dimulai pembuatan *Indeks Akses terhadap Keadilan* (2019), yang sebagian temuannya telah disampaikan sebelumnya. Namun persoalan ini lebih luas dari ketersediaan data terkait jumlah atau demografi masyarakat yang membutuhkan akses pada keadilan.

Dalam program MAJu pun, persoalan data dan pengelolaannya terkait akses pada keadilan mendapat perhatian khusus. Dalam pengalaman MAJu, perlu dicatat bahwa persoalannya tidak selalu terkait kekurangan data, tapi juga pengelolaannya. Ada banyak data, tapi tersebar di berbagai lembaga, dan tidak terkelola secara terpadu. Di antara akibatnya, ragam kebijakan yang didasarkan pada data sering tumpang tindih, atau bahkan kebijakan yang ada justru tidak dapat menjangkau mereka yang rentan dan marjinal.

Selain itu penting pula dicatat bahwa ketersediaan data tidak selalu menentukan atau mempengaruhi proses pengambilan kebijakan. Realitas politik menunjukkan bahwa pengambil kebijakan dipengaruhi oleh banyak faktor, selain ketersediaan bukti (data), termasuk faktor-faktor pertimbangan pragmatis jangka pendek. Pada momen tertentu, pengambil kebijakan mungkin lebih menjaga dukungan kroninya, lebih mementingkan untuk merespon sentimen publik, menjaga citra, atau menghindari resiko yang mengancam posisinya. Ketersediaan data semata, oleh karena itu, tidak selalu berdampak pada kebijakan (Head 2010, 80). Meskipun demikian, dalam konteks advokasi, data penting dilihat sebagai materi negosiasi yang merupakan bagian dari kepentingan pengambil kebijakan (berbasis bukti), selain “sumber daya” pendampingan oleh OMS.

Kebijakan berbasis bukti mutlak memerlukan mekanisme dan instrumen penyediaan data yang dapat dipercaya dan terverifikasi. Untuk tujuan tersebut, intervensi MAJu dalam rangka pengembangan pengelolaan *database* terpadu terkait isu hukum dan HAM menjadi

sentral dalam konteks advokasi. Melalui proses dan dinamika advokasi yang panjang, MAJu berkolaborasi dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM (Balitbang KumHAM), KemenkumHAM. Kolaborasi ini berhasil mengembangkan dan menginstitutionalisasi Sistem Penelitian Hukum dan HAM (SIPKUMHAM, <https://sipkumhamai.balitbangham.go.id/>), yang sudah dioperasikan sejak Mei 2020. Database ini mencakup isu pelayanan publik, hukum dan HAM. Sebagaimana tertulis di dalam laman tersebut, penyediaan data diharapkan akan bermanfaat untuk tiga keperluan, yaitu kebijakan yang berbasis data/bukti, penelitian, dan untuk menyampaikan informasi tentang permasalahan hukum dan HAM kepada publik. Informasi yang disediakan mencakup (i) peristiwa (waktu dan lokasi); (ii) pelaku dan korban; (iii) hak-hak terdampak yang ditimbulkan, baik berupa kerugian maupun pelanggaran HAM; (iv) penanganan permasalahan hukum dan HAM; serta (v) penyelesaian masalah hukum dan HAM.³ Pernyataan tertulis di laman tersebut tentu saja bukan segalanya. Ia dapat berhenti sebatas pernyataan, dan jika tidak diperbarui dan dirawat, data yang ada tidak akan mampu memenuhi pembuatannya. Meskipun demikian, dalam konteks advokasi MAJu, ia penting dilihat sebagai capaian sementara untuk dioptimalkan agar dapat memenuhi keperluan pembuatan kebijakan berbasis bukti, sekaligus sebagai instrumen kolaborasi dengan pihak-pihak lain.

Pembuatan SIPKUMHAM merupakan kebutuhan (*need*) untuk tujuan utama program MAJu yang terkait kebijakan berbasis bukti. Seperti disinggung sebelumnya, ketersediaan data tidak secara otomatis mempengaruhi kebijakan. Hingga laporan akhir MAJu, belum ada kebijakan baru (berbasis bukti) yang dapat disebut sebagai benar-benar merupakan hasil dari pemanfaatan database terpadu tersebut.

Apa yang kurang dari proses pembuatan SIPKUMHAM itu? Brian W. Head (2010, 81) mencatat empat faktor penting yang memungkinkan pengambilan kebijakan berbasis bukti. *Pertama*, adanya basis informasi, seperti database terpadu, yang menyediakan data yang terpercaya. Kualitas data yang terpercaya, selain mahal ongkosnya, tentu selalu jadi bahan perdebatan, dan karena itu butuh faktor lainnya untuk pemanfaatannya secara efektif. *Kedua*, adanya tim profesional dengan keahlian dan ketrampilan dalam analisis data dan evaluasi kebijakan. *Ketiga*, adanya insentif politik dan kelembagaan bagi penggunaan data untuk kebijakan berbasis bukti. Iklim dan kultur lembaga, suka atau tidak, seringkali menyulitkan perubahan kebijakan, terutama untuk pengambilan kebijakan berbasis bukti. *Keempat*, adanya kesaling-percaya-an antara pangambil kebijakan, profesional, peneliti, termasuk aktivis. Dengan kata lain, jika memang ditargetkan, kebijakan berbasis bukti, dimana database terpadu adalah salah satu kuncinya, adalah bagian dari jalan panjang advokasi yang mungkin saja tidak pernah selesai dan selalu dinamis—dinamika ini adalah jantung relasi negara dan warga.

Dengan kata lain, SIPKUMHAM (dan proses kolaborasi untuk mencapainya) adalah syarat perlu tapi belum cukup, dan karenanya mensyaratkan upaya lebih lanjut. Dalam konteks itu, institutionalisasi SIPKUMHAM yang mencakup pengembangan kapasitas pegawai hingga daerah untuk pemanfaatannya dapat dipandang sebagai *milestone* (capaian sementara yang penting) menuju produksi kebijakan berbasis bukti.

SIPKUMHAM, sejak perumusan dan pembuatannya, merupakan instrumen untuk peningkatan kesadaran aparat negara terkait hak warga yang terlanggar, seperti khususnya

³ <https://sipkumhamai.balitbangham.go.id/public/info>

kelompok dampingan MAJu. Institusionalisasi SIPKUMHAM sebagai instrumen resmi di KemenkumHAM menjangkau lembaga lain di Kementerian tersebut, hingga level daerah. Sebagai instrumen resmi yang wajib digunakan, para pegawai dituntut untuk mengembangkan kapasitas yang relevan untuk menggunakannya. Kolaborasi pemerintah dengan OMS mitra MAJu dalam pengembangan kapasitas pun dilakukan. Mereka dibekali perspektif, pengetahuan dan keterampilan dalam hal input, pengelolaan dan analisis data, dan produksi hasil dalam bentuk laporan, yang wajib dilakukan secara rutin, paling sedikit satu kali hingga dua kali dalam setahun. Hal tersebut dilakukan oleh mereka yang di pusat maupun di 34 daerah. Rasa kepemilikan pada database yang terinsitusionalisasi bertransformasi menjadi “kewajiban” untuk peningkatan kapasitas yang melaluinya kesadaran tentang hak warga, khususnya yang terlanggar, dan komitmen pada tugas pokoknya untuk memberikan layanan publik di bidang hukum dan HAM dapat terbangun. Sampai pada poin ini, kebijakan berbasis bukti tentu masih merupakan tantangan, tapi SIPKUMHAM sudah layak dilihat sebagai “capaian antara” dalam proses perubahan, menuju intervensi untuk capaian berikutnya, termasuk intervensi faktor-faktor yang disebutkan di atas.

Secara paralel, pengembangan kapasitas untuk pengembangan dan pemanfaatan database terpadu juga dilakukan kepada OMS mitra MAJu. Database terpadu belum terbangun, atau SIPKUMHAM yang dibahas sebelumnya belum digunakan oleh OMS mitra MAJu, tetapi ide dan gagasan terkait pentingnya database terpadu juga dikembangkan di kalangan OMS. Terkait data, pengelolaan dan pemanfaatannya, beberapa mitra MAJu mengeluarkan laporan tahunan. Luaran tersebut juga patut dilihat sebagai *milestone* menuju kebijakan berbasis bukti. Laporan tahunan oleh OMS, selain sebagai basis aksi advokasi, adalah hasil analisis data yang berkontribusi pada kritik atas kebijakan atau layanan publik yang diskriminatif, dan karena itu menuntut kebijakan berbasis bukti. Singkatnya, ia dapat dilihat sebagai bentuk keterlibatan OMS yang perannya diakui makin signifikan dalam proses pembentukan atau perubahan kebijakan (Mably 2006, 2). *Milestone* itu amat penting, karena tanpa itu, SIPKUMHAM sendiri lebih potensial diabaikan oleh pengambil kebijakan. Ia penting, tetapi juga umumnya dianggap lebih sebagai “bukti pendukung”, dan bukan sebagai data utama (untuk kebijakan berbasis bukti) (Masefield, 2020).

Gasasan tentang database terpadu adalah tentang kolaborasi. Database terpadu adalah produk kolaborasi, sekaligus memfasilitasi kolaborasi pengambil kebijakan, pelaksana program, profesional dan praktisi, termasuk aktivis OMS dalam mendokumentasi, analisis, pengelolaan dan pemanfaatan data. Dalam artian itu, database terpadu menjadi krusial dan akan efektif dalam proses pengambilan kebijakan berbasis bukti. Kesadaran, pengetahuan dan kapasitas dalam pengelolaan database terpadu penting untuk terus ditingkatkan dan dikembangkan kepada aparat pemerintah dan OMS, dan pihak terkait lainnya. Kolaborasi para pihak terkait menentukan produksi kebijakan berbasis bukti. Jika SIPKUMHAM saat ini hanya digunakan oleh KemenkumHAM, akan lebih efektif jika ia dapat diakses dan digunakan oleh OMS. SIPKUMHAM dikembangkan bersama, dianalisis bersama, dan dikelola bersama untuk kebijakan berbasis bukti. Hal itu tidak sederhana karena ia juga menyangkut kesaling-percayaan, tetapi memang demikianlah yang diperlukan untuk membangun kebijakan berbasis bukti, untuk merespons kesenjangan keadilan.

Kolaborasi masyarakat – negara sebagai ranah advokasi

Reformasi birokrasi pemerintah yang dilakukan sejak Reformasi pada dasarnya telah menunjukkan indikator positif, sebagaimana diharapkan dari keberadaan Kementerian Hukum dan HAM (KemenkumHAM) dengan struktur kementeriannya hingga daerah, dan adanya lembaga independen seperti Komisi Nasional HAM. Harapannya adalah lembaga-lembaga itu dapat melindungi hak warga dan memberi pelayanan hukum bagi semua warga negara. Namun, faktanya adalah banyak warga yang haknya masih terus terlanggar, atau belum terjangkau oleh pelayanan hukum. Berkaitan dengan itu, eksistensi lembaga negara tersebut kerap dilihat sebagai hambatan namun, secara realistis, sesungguhnya ia penting ditransformasikan menjadi instrumen advokasi, atau tujuan antara (*intermediate outcome*) dalam istilah advokasi, untuk pemenuhan hak warga. Syaratnya adalah kolaborasi.

Proses kolaborasi untuk pembuatan SIPKUMHAM, yang dibahas di atas, adalah kasus menarik yang menunjukkan upaya kolaborasi itu. Intervensi advokasi MAJu berupaya memenuhi salah satu target tujuan program terkait pemenuhan kebutuhan akan data dan pengelolaannya untuk kebijakan berbasis bukti. Untuk tujuan itu, kolaborasi dengan lembaga negara menjadi mutlak. Intervensi advokasi untuk kebijakan berbasis bukti di ranah ini nyatanya memang menghasilkan capaian-capaian signifikan yang tidak hanya berkontribusi langsung pada tujuan di ranah ini, tetapi juga di ranah-ranah advokasi lainnya. Kebijakan berbasis bukti (negara) menjadi salah satu target advokasi, dan pada saat yang sama masyarakat sipil mesti berkolaborasi dengan negara. Dengan demikian, aktifitas itu sebetulnya sekaligus menjadi instrumen kolaborasi lembaga negara dengan masyarakat sipil.

Pemerintah dan masyarakat sipil adalah dua sektor yang berbeda, mulai dari karakter kerja hingga kepentingan. Dalam kasus pengembangan SIPKUMHAM, dengan menekankan pentingnya database terpadu, program MAJu berhasil menyambungkan kepentingan lintas sektor. Di awal, MAJu menawarkan pengembangan database untuk dua isu: hukum dan HAM yang merupakan kepentingan utama bagi masyarakat sipil dalam advokasi untuk kelompok sasaran. Pihak Balitbang KumHAM menerimanya, tetapi menambahkan “pelayanan publik” sebagai segmen atau isu ketiga. Segmen tersebut adalah untuk mengukur performa pegawai, yang melaluinya mereka dapat melakukan penilaian baik (atau buruk) terhadap pegawainya. Mungkin tidak penting bagi masyarakat sipil, tetapi MAJu menyambutnya, menyesuaikan usul tersebut dengan konsep awal, dan membuat ketiga segmen tersebut saling berkaitan (secara konseptual): Analisis (data) hukum dan (data) HAM diharapkan menghasilkan kebijakan yang menuntut “pelayanan publik”, segmen ketiga.

Dampak yang diharapkan, selain konsep database dapat semakin komprehensif untuk instrumen advokasi, adalah kolaborasi yang dapat berjalan dengan dilandasi oleh rasa kepemilikan dan tanggung-jawab untuk menyukseskan pengembangan dan pemanfaatannya. SIPKUMHAM dikelola secara resmi Balitbang KumHAM, tetapi pemanfaatannya adalah untuk menjangkau publik. Sebagaimana dikonsepsikan, siapapun yang berkepentingan, khususnya seperti OMS mitra MAJu atau yang kerjanya berkaitan hukum, dapat memanfaatkannya, baik dalam bentuk input data maupun ambil data untuk dianalisis, diproduksi dalam laporan atau untuk kampanye publik. Seperti ditegaskan sebelumnya, database terpadu seperti SIPKUMHAM sejatinya adalah kolaborasi lintas sektor, termasuk khususnya antara masyarakat sipil dan negara.

Advokasi untuk kolaborasi lintas sektor (negara-masyarakat) di atas berkelindan erat dengan penguatan masyarakat sipil melalui akreditasi OBH dan institusionalisasi paralegal yang di antaranya berasal dari komunitas. Melaluinya, OBH dan kerja paralegal diakui, MAJu bersama mitra-mitranya bekerja sama dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), yang secara struktural juga di bawah KemenkumHAM untuk memfasilitasi akreditasi OBH. Hasilnya adalah adanya administrasi layanan akreditasi berbasis IT, yang memudahkan prosedur akreditasi. Kolaborasi dengan KemenkumHAM bahkan menghasilkan PermenkumHAM No. 3 tahun 2021 tentang Paralegal, suatu produk aturan yang meligitimasi kerja advokasi pada penguatan masyarakat sipil. Selain legitimasi, sumber daya finansial dari negara pun dimungkinkan untuk diakses oleh individu dan lembaga bantuan hukum, khususnya untuk kelompok rentan. Namun penting dicatat bahwa, menurut catatan LBH Jakarta, terdapat potensi pelemahan atau penghambatan kerja-kerja paralegal dalam beberapa pasal dari PermenkumHAM tersebut. Di antaranya adalah Bab IV yang mengatur pangajuan rekognisi paralegal kepada BPHN yang mensyaratkan pengalaman, standarisasi kompetensi paralegal (pasal 5) dengan pengetahuan hukum dasar (ayat 1, huruf a), pangajuan pengakuan kompetensi kepada BPHN dengan syarat yang potensial menyulitkan (ayat 3), dan seterusnya. Catatan tersebut sesungguhnya menegaskan bahwa setiap capaian advokasi, khususnya terkait kebijakan, tidak pernah dapat dipahami sebagai final. Capaian advokasi senantiasa adalah *milestone*, atau capaian sementara menuju capaian berikutnya.

Dampak positif dari advokasi kolaborasi lintas sektor oleh MAJu juga tampak pada keterlibatan paralegal dalam program “Desa Inklusi” oleh Kementerian Desa. Paralegal, khususnya yang berasal dari komunitas, didorong untuk terlibat dalam program Kemendes tersebut sebagai penggerak masyarakat. Dengan kolaborasi tersebut, paralegal menjadi warga negara aktif (*active citizen*). Mereka tidak hanya mampu menuntut haknya, tapi juga aktif mengembangkan literasi hukum kepada anggota komunitasnya, kelompok rentan, untuk terlibat aktif sebagai warga negara yang setara. Kasus ini serupa dengan layanan e-KTP kepada transpuan oleh Dukcapil seperti disinggung sebelumnya, dan juga pembentukan Pos Bantuan Hukum berbasis desa yang disponsori oleh Pemerintah Desa di Tasikmalaya, Jawa Barat. Kolaborasi lintas sektor tentu tidak harus dipahami sebagai syarat mutlak untuk segala situasi dan kondisi advokasi, tapi dalam beberapa konteks tertentu, ranah tersebut disyaratkan utamanya sebagai strategi. Lembaga pemerintah sebagai pelaksana kebijakan penting dilihat sebagai instrumen advokasi. Ia adalah tujuan antara, dan tujuan utamanya adalah tentu saja pemenuhan hak, atau akses pada keadilan, bagi kelompok rentan.

Akhirnya, ada dua hal yang dapat dikatakan terkait kolaborasi lintas sektor. *Pertama*, bahwa hasil advokasi kolaborasi bisa jadi memang tidak sepenuhnya sejalan dengan aspirasi awal. Sampai tingkat tertentu penting diakui bahwa ini merupakan resiko kerjasama dua pihak yang masing-masing memiliki kepentingan yang tak selalu konvergen. *Kedua*, dalam konteks advokasi, bagian dari aturan seperti PermenkumHAM di atas yang memfasilitasi advokasi penting dioptimalkan, dan bagian yang menghambat penting untuk dikritisi dan dijadikan target perubahan pada advokasi selanjutnya, sebagaimana direkomendasikan oleh LBH Jakarta (LBH Jakarta, 20 April 2021).

III. Masyarakat sipil dan lingkungan advokasi

Persoalan kesenjangan keadilan yang telah dibahas sebelumnya mengisyaratkan perlunya melibatkan sektor-sektor yang lebih luas, melampaui negara. Dalam perkembangan awalnya, akses pada keadilan menekankan pada pengembangan bantuan hukum yang terbangun dari kalangan masyarakat sipil, dan negara yang berkewajiban memberi layanan hukum pada gilirannya dapat secara efektif menjalankan tanggung-jawabnya. UU No. 18 Tahun 2003 pada dasarnya telah mengamanatkan pengembangan bantuan hukum. Pasal 22 Ayat (1) misalnya menegaskan, “Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu.” Namun selain karena tidak terkoordinir dengan baik, secara umum jumlah pemberi bantuan hukum terlalu kecil dibanding pencari keadilan. Selain itu, cakupan luas akses pada keadilan, yang tak hanya mencakup peradilan formal tapi juga sistem keadilan informal, dan juga birokrasi pemerintahan, mengundang keterlibatan pihak-pihak yang lebih luas. Pada konteks itu, gagasan MAJu yang menekankan peran masyarakat sipil untuk memperluas akses pada keadilan penting diperhatikan.

Posisi dan peran organisasi masyarakat sipil (OMS) adalah sentral dalam akses pada keadilan secara khusus, dan dalam proses demokratisasi secara umum. OMS adalah pilar demokratisasi yang dapat menentukan lemah atau kuatnya demokrasi. Masyarakat sipil dapat menuntut transparansi, akuntabilitas dan pertanggung-jawaban (aparatur) negara, dan sekaligus melakukan penguatan, peningkatan partisipasi dan perluasan representasi warga. Masyarakat sipil memiliki peran penting untuk terus mereformulasi relasi negara-warga (Ottaway and Carothers 2000).

1998-2021: ruang sipil in the making

Arena untuk program MAJu adalah konteks sosial-politik Indonesia pada saat ini, khususnya terkait dengan fenomena yang disebut banyak sarjana sebagai merosotnya demokrasi” (*decline of democracy*) (Aspinall dan Mietzner 2019) yang kerap dikaitkan dengan menyempitnya ruang sipil namun lebih luas dari itu, pluralisme yang non-demokratis/illiberal (Diprose, McRae dan Hadiz 2019), yang non-demokratis, bahkan pluralisme represif (Fealy 2020). Seberapa akurat penggambaran itu mungkin masih dapat diperdebatkan, namun beberapa poin utamanya sulit ditolak. Meskipun demikian, penggambaran itu adalah tentang arena pada tingkat nasional; dinamika di lapangan, terkait dengan dinamika masyarakat di daerah-daerah tertentu, peraturan atau level birokrasi yang lebih lokal, sebagaimana diungkapkan dari pengalaman para aktifis, bisa berbeda, tidak sejalan dengan kecenderungan global tersebut. Ada kasus yang menunjukkan lingkungan lebih restriktif, namun juga ada yang lebih terbuka.

Dinamika pada level nasional dapat dipahami dengan menariknya ke konteks utama, pasca 1998. Upaya demokratisasi mengalami masa yang penuh vitalitas pada 1998 dan beberapa tahun setelahnya. Di tahun-tahun pertama Reformasi, hukum berubah secara drastis (misalnya amandemen konstitusi yang cukup menyeluruh, termasuk ditambahkannya pasal-pasal HAM yang cukup komprehensif), dan dibentuknya beberapa lembaga yang krusial, seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Pemberantasan Korupsi, yang mendapat dukungan masyarakat yang meluas, sebagaimana terbukti dalam partisipasi publik menyangkut keduanya. Posisi Komnas HAM diperkuat, dan Komnas Perempuan didirikan. Setelah masa penuh vitalitas ini, sepuluh tahun masa pemerintahan Susilo

Bambang Yudhoyono disebut sebagai masa yang stagnan. Situasi mungkin tidak memburuk di banyak sektor, tapi kemajuan yang diharapkan, dan diproyeksikan cukup jauh dari tren di lima tahun pertama setelah Reformasi, tidak terjadi. Seperti diungkapkan sebuah buku yang menggambarkan masa satu dasawarsa ini, ada stabilitas, tapi juga kemandekan (Aspinall, Mietzner dan Tomsa 2015).

Setelah SBY, tujuh tahun masa pemerintahan Joko Widodo awalnya ditandai dengan optimisme yang kuat terkait perkembangan demokrasi dan HAM. Ada beberapa perubahan yang cukup signifikan, khususnya di sektor infrastruktur, namun juga kekecewaan karena harapan yang tak terpenuhi. Dalam bidang HAM, misalnya, tak ada kemajuan berarti, bahkan dinilai ada kemunduran signifikan. Insitusi yang menggambarkan semangat Reformasi, KPK, menjadi lemah dan kerap terlibat dalam kontroversi. Beberapa indeks internasional, seperti Indeks Demokrasi Freedom House, mengisyaratkan hal ini. Pada 1999 – 2005, demokrasi Indonesia dinilai mulai membaik, menjadi “bebas sebagian” (*partly free*), dan pada 2006-2013 menjadi “bebas”, namun mulai 2014 hingga kini, statusnya turun lagi menjadi “bebas sebagian”. Selain itu, banyak riset yang menyepakati adanya kemerosotan demokrasi dan menyempitnya ruang sipil, sebagaimana disampaikan dalam *Konferensi Akses Pada Keadilan dan Kewargaan: Dinamika Advokasi Kelompok Rentan* (23-25 Agustus 2021) oleh beberapa pengamat.

Merosotnya demokrasi dan menyempitnya ruang sipil ini tidak hanya terkait dengan kebijakan pemerintah, namun juga tekanan masyarakat yang menguat, yang mengisyaratkan polarisasi yang makin tajam pula. Peristiwa di sekitar Pilgub DKI merefleksikan kecenderungan ini dalam beberapa dimensinya. Pertama, kelompok masyarakat yang makin kuat yang mengkampanyekan kewargaan yang lebih eksklusif atas dasar agama. Respon pemerintah sejak 2007 sekaligus menunjukkan bukan hanya keinginan membatasi kelompok masyarakat dengan ide eksklusif/superioritas kelompok tertentu, tapi juga upaya restriksi yang lebih luas. Sementara pada tahun 2014 Mahkamah Konstitusi mencabut keharusan registrasi ormas, Perppu tentang organisasi kemasyarakatan yang diterbitkan pada 2017 seperti membalikkan kecenderungan ini (Mahkamah Konstitusi 2014). Sementara dengan UU tentang Pers (No. 40/1999) yang dibuat setahun setelah Reformasi kebebasan berekspresi meningkat dengan dihilangkannya kewajiban Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) sebagai alat kontrol, namun pada tahun 2008, UU tentang informasi dan transaksi elektronik (ITE) diterbitkan, yang belakangan dipandang sebagai mempersempit atau meregulasi ekspresi di media elektronik secara berlebihan.

Organisasi-organisasi masyarakat sipil, termasuk organisasi bantuan hukum, yang beragam memiliki pengalaman yang berbeda-beda pula. YLBHI, misalnya, mengungkapkan betapa penyempitan ruang sipil dan merosotnya demokrasi berpengaruh langsung pada kerja-kerja advokasi mereka.⁴ Ada beberapa tren yang tampak dalam pengalaman YLBHI. (1) “pembajakan” konsep HAM, seperti dalam surat edaran Kapolri tentang ujaran kebencian, yang sejatinya diharapkan sebagai instrumen pelindung korban, namun dalam implementasinya justru menjadi alat kriminalisasi berlebihan. (2) Pembatasan demonstrasi, sebagai bagian dari kebebasan berekspresi dan partisipasi publik, yang meningkat dan berlebihan. (3) Penghalangan pekerjaan bantuan hukum, yang sesungguhnya merupakan salah satu inti advokasi akses pada keadilan, sebagaimana tampak dalam kriminalisasi

⁴ Diungkapkan dalam presentasi Asfinawati dalam Konferensi Akses pada Keadilan dan Kewargaan (23-24 Agustus 2021)

pengacara Lembaga Bantuan Hukum di beberapa kota. (4) Pelanggaran kebebasan berpendapat dalam kampus.

Meskipun demikian, sebagaimana diungkapkan dalam Konferensi yang sama, pengaruh penyempitan ruang sivik ini tampak tidak seragam. Ada advokasi-advokasi tertentu yang menghadapi masalah lebih dari yang lain. Ada beberapa faktor yang mungkin mempengaruhinya. Ruang advokasi bagi isu atau sektor-sektor tertentu, seperti agraria, kelompok yang mendapat stigma komunisme, atau minoritas seksual, tampak lebih sempit dibanding isu-isu lain. Di luar faktor eksternal ini, ada pula faktor-faktor internal dalam diri masyarakat sipil yang juga dapat menjadi hambatan.

Terlepas dari kenyataan itu, mesti diakui, dalam isu atau sektor lain, ada juga beberapa kemajuan yang dicapai, termasuk oleh mitra MAJu dalam periode program ini. Dari refleksi para mitra MAJu, tampak adanya kebutuhan untuk berjejaring, berkoalisi (dalam internal OMS dan OBH) secara lintas isu/sektor, dan berkolaborasi (termasuk dengan pemerintah dan lembaga-lembaga negara, dengan parlemen/partai politik, atau unsur-unsur masyarakat lain), untuk mengembangkan advokasi lebih jauh.

Secara umum dapat dikatakan bahwa ruang sivik adalah ruang untuk advokasi, sebagai salah satu bentuk partisipasi masyarakat sipil. Iklim advokasi menentukan jalannya program advokasi. Iklim yang positif akan menentukan efektifitas advokasi, dan sebaliknya. Secara umum, iklim yang memungkinkan, menyulitkan atau bahkan tidak memungkinkan advokasi dapat dilihat pada situasi ruang publik. Ruang publik, dalam konteks demokrasi, adalah hak masyarakat sipil dan warga negara untuk dapat mengorganisir diri, berpartisipasi dan bebas berkomunikasi tanpa diskriminasi, ancaman atau intimidasi, dalam rangka mempengaruhi iklim demokrasi, baik secara struktural maupun kultural.⁵ Sistem demokrasi mensyaratkan ruang publik, tetapi karena demokrasi adalah sistem, proses dan sekaligus tujuan, ruang publik senantiasa dalam situasi relatif. Ia tidak selalu stabil, termasuk di negara yang mengklaim diri paling demokratis. Di negara demokratis yang menjamin ruang publik seluas-luasnya, selalu saja terdapat warganya yang rentan, yang marjinal dan ruang advokasinya agar mendapat perlakuan setara selalu tertutup. Ruang publik oleh karena itu senantiasa *in the making* (tidak final, selalu berevolusi atau berproses).

Ruang publik yang statusnya *in the making* melekat padanya berbagai kepentingan, dan karena itu meniscayakan kontestasi. Demokrasi liberal yang deliberatif bahkan mengidealkan bukan hanya kontestasi, tetapi konflik di ruang publik. Lebih jauh, demokrasi radikal menuntut penerimaan situasi agonistik, dimana warga mau tidak mau dituntut menerima “kesepakatan”, sekalipun itu mungkin merugikan. Demokrasi agonistik, yang tampaknya lebih tepat menggambarkan situasi Indonesia ketimbang ideal *well-ordered society* yang dibayangkan demokrasi liberal ala John Rawls, mengakui bahwa konsensus tak selalu bisa dibuat, atau bahkan aspirasi berlebihan terhadap konsensus justru akan melemahkan pluralisme (Mouffe 2013). Dalam gambaran ini, ruang publik akan terus menjadi arena kontestasi.

Dalam konteks relasi advokasi dan ruang sivik, tren penyempitan ruang sivik dengan sendirinya membatasi ruang advokasi. Ini lebih tampak lagi pada kasus-kasus khusus yang menyangkut advokasi oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil tertentu yang dianggap

⁵ <https://monitor.civicus.org/whatscivicspace/>

amat kritis pada pemerintah. Polarisasi masyarakat, yang dukungannya bagi agenda-agenda advokasi amat diperlukan, juga dapat membuat situasi lebih sulit. Di sisi lain, semakin ruang sivik menyempit, advokasi semakin diperlukan. Ini adalah realitas yang mungkin tampak paradoksal: bahwa (konsekuensi) demokratisasi sekaligus pada momen-momen tertentu membatasi atau melawan proses demokrasi itu sendiri. Tidak ada jalan lain, dalam situasi ini, advokasi menjadi makin penting dilakukan, dikembangkan, dan dirumuskan secara sistematis dan strategis.

Dalam konteks ini, ruang bagi kelompok rentan sendiri perlu dilihat juga (dalam konteks MAJu, mereka mencakup kelompok warga minoritas etnis dan agama, kelompok dengan orientasi seksual dan identitas jender berbeda, komunitas adat di sekitar hutan Papua, perempuan korban kekerasan, kelompok difabilitas dan OHIDHA). Ruang bagi kelompok ini secara umum selalu lebih sempit, baik itu untuk membangun organisasi sendiri, mempertahankan haknya, atau menyuarakan pandangannya. Ruang sivik mereka tidak sepenuhnya terbuka, dan ketika ada peluang, seringkali itu bersyarat – misalnya dari segi ideologi mesti sejalan dengan kelompok mayoritas; KTP dapat diberikan pada kelompok waria, namun tetap dengan menyebut jenis kelamin sesuai kelahiran; dan sebagainya.

MAJu merespon situasi ini dengan melakukan pemberdayaan legal bagi komunitas. Metode ini dilakukan dengan cara mempertemukan para korban dan penyintas suatu kelompok dengan korban dan penyintas dari kelompok rentan lain sehingga mereka bisa menemukan pola kekerasan dan diskriminasi yang mereka alami. Dengan demikian, masing-masing komunitas korban juga memahami isu-isu berbeda yang dialami masing-masing kelompok. Pemberdayaan komunitas itu mendorong korban menjadi penyintas lalu menjadi pembela (*human rights defender*) bagi kelompok warga, melampaui kelompoknya sendiri. Proses menjadi warga negara aktif ini memperkuat peran sivik yang bisa mereka mainkan, sekaligus mengatasi stigma.

Koalisi masyarakat sipil dan literasi lintas isu

Satu dari tiga fokus program MAJu adalah penguatan kapasitas dan jaringan OMS untuk tujuan akses pada keadilan bagi kelompok rentan. Sebagai salah satu pilar demokratisasi, peran organisasi masyarakat sipil (OMS) adalah sentral dalam akses pada keadilan secara khusus, dan dalam proses demokratisasi secara umum.

Masyarakat sipil adalah warga yang memiliki kapasitas pengetahuan dan keterampilan untuk berpartisipasi dalam demokrasi, menuntut bahkan membela hak-hak kewargaannya sendiri dan warga negara lainnya. Eksistensi masyarakat sipil dapat dilihat dalam ragam kelompok, organisasi, dan perserikatan yang arena kerjanya adalah di antara negara dan pasar. Dalam konteks program MAJu, masyarakat sipil adalah ranah pertama dan utama untuk (peningkatan) akses pada keadilan bagi kelompok rentan. Di saat aparat negara lalai melaksanakan tugas dan tanggung-jawabnya dalam melindungi dan memenuhi hak warga negara, khususnya kelompok rentan karena kebijakannya atau maladministrasi, masyarakat sipil adalah alternatifnya—tidak untuk mengganti peran aparat negara, tetapi membantu kelompok rentan untuk mengakses pada keadilan, misalnya dengan memberi pendampingan kepada kelompok rentan dan mempengaruhi kebijakan dan implementasinya.

Belakangan, masyarakat sipil semakin menyadari pentingnya koalisi untuk kerja kolaborasi. Ide koalisi dipandang makin krusial karena keterbelahan justru terjadi dalam gerakan. Inisiasi-inisiasi koalisi sesungguhnya telah dilakukan, khususnya untuk isu-isu tertentu seperti gerakan perempuan, lingkungan dan agraria, kebebasan beragama, dan seterusnya. Yang dibutuhkan lebih lanjut tetapi menantang adalah koalisi OMS lintas isu.

MAJu secara programatik juga telah menginisiasi koalisi lintas isu. MAJu awalnya merekrut 12 organisasi masyarakat sipil sebagai mitra utamanya yang secara umum terbagi dalam dua kategori: organisasi bantuan hukum dan organisasi masyarakat sipil dengan area kerja di luar isu hukum. Dalam perkembangannya, mitra utama MAJu terus berkembang hingga 28 OMS. Puluhan lainnya adalah jaringan-jaringannya yang tersebar lintas daerah. Kedua kategori besar tersebut sering dipersepsi berbeda, bahkan secara ketat. Pembedaannya sering dimaklumi karena fokus isu dan pendekatan advokasinya. Pendekatan hak atau legal (litigasi) dibedakan dari pendekatan non-litigasi seperti inklusi, resolusi konflik, dialog, dan seterusnya. MAJu memberi pelajaran bahwa identifikasi isu dan advokasi kelompok rentan sasaran MAJu mensyaratkan literasi lintas isu dan kolaborasi lintas OMS dengan ragam pendekatannya. Untuk efektifitas advokasi, mitra MAJu mengawali dengan penguatan kapasitas pengetahuan dan keterampilan advokasi yang mencakup kapasitas riset dan perspektif (HAM, gender, keadilan sosial, dan seterusnya), pengelolaan data berbasis IT, analisis dan pelaporan data, pengelolaan lembaga, hingga kemampuan memberi pelatihan dan membangun jaringan, khususnya kolaborasi lintas OMS. Rangkaian penguatan kapasitas dan refleksi dilakukan terus menerus mengikuti tuntutan advokasi akses pada keadilan bagi kelompok rentan sasaran MAJu, menuju lembaga yang mandiri, kemampuan menjalankan program advokasi yang berkelanjutan melalui pengembangan jaringan dan kolaborasi.

Dalam advokasi, khususnya untuk isu-isu kompleks seperti yang MAJu kelola, jejaring lintas OMS bukan hanya kunci, tetapi bahkan syarat. Terkait itu, jejaring lintas OMS meniscayakan pembelajaran bersama terkait lintas isu. Pada konteks itu, masing-masing OMS sebagaimana direfleksikan oleh para pendamping mitra MAJu menyadari bahwa isu-isu advokasi saling berkaitan satu sama lain. Tanpa literasi lintas isu, ketegangan bahkan dapat dialami oleh kalangan mitra sendiri. Seorang perwakilan OMS mitra MAJu misalnya pernah mengeluhkan, “Dulu, di antara lembaga bantuan hukum sendiri tidak *friendly* kok pada identitas gender berbeda (kelompok dampingan MAJu)”. Nada serupa disampaikan perwakilan mitra lainnya, “Dulu, warga dampingan ikut menyesatkan kelompok dampingan lainnya loh”. Ketegangan, atau minimal keengganan berkolaborasi antara OMS juga dapat terjadi hanya karena beda pilihan pendekatan advokasi. Jejaring lintas OMS yang dibangun MAJu dapat mengatasi diskoneksi semacam di atas, dan memfasilitasi berbagi pengetahuan dan sumber daya, salah satu elemen utama dari kekuatan masyarakat sipil yang diidealkan. *Milestone* tersebut pun menegaskan pentingnya pengembangan jejaring secara terus menerus.

Bagian dari penguatan kapasitas dan pengembangan jejaring adalah rekrutmen, pelatihan dan pengorganisasian paralegal berbasis komunitas. Sebagaimana didefinisikan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. 3/2021 tentang Paralegal dan Pemberian Bantuan Hukum, pasal 1, “Paralegal adalah setiap orang yang berasal dari komunitas, masyarakat, atau Pemberi Bantuan Hukum yang telah mengikuti pelatihan Paralegal, tidak berprofesi sebagai advokat, dan tidak secara mandiri mendampingi

Penerima Bantuan Hukum di pengadilan.” Selain paralegal yang dimiliki oleh beberapa mitra MAJu, terdapat lebih 600 paralegal, yang di antaranya berbasis komunitas. Paralegal berbasis komunitas tentu penting karena mereka sudah bersentuhan langsung, atau bahkan menjadi bagian dari isu hukum dan HAM yang dialami komunitasnya. Di antara bentuk pengorganisasian paralegal yang sistematis dan efektif adalah pembentukan Pos Bantuan Hukum (Posbankum) di tingkat desa dan/atau di komunitas seperti yang dilakukan DPC. Peradi di Tasikmalaya dan LBH Surabaya di Jawa Timur. Posbankum di Tasikmalaya berbasis desa, atau berdasarkan SK kepala desa, sehingga pemerintah desa ikut bertanggung-jawab untuk keberlanjutannya. Bentuk lainnya, program MAJu disinergikan program desa damai oleh Kementerian Desa dimana paralegal dengan fungsi dan perannya adalah komponen penting desa damai.

Dalam konteks advokasi, pengorganisasian paralegal semacam di atas dapat disebut “institusionalisasi” capaian, yang menanamkan rasa kepemilikan bagi pihak otoritas (pemdes) dan sekaligus menjadi instrumen untuk keberlanjutan program advokasi. Pemerintah desa dalam kasus tersebut juga tentu penting dilihat dalam konteks “jejaring” (advokasi). Institusionalisasi serupa dilakukan untuk OBH melalui akreditasi. Selain untuk status legal untuk efektifitas pelaksanaan fungsi, akreditasi memberi peluang akses finansial untuk keberlanjutan advokasi akses pada keadilan bagi kelompok rentan. Masalah finansial adalah di antara masalah krusial yang sering dihadapi lembaga bantuan hukum bagi kelompok miskin, rentan dan marjinal. Untuk upaya akreditasi OBH, MAJu tentu dituntut untuk berkolaborasi dengan lembaga negara pemberi akreditasi. Pada poin ini, tampak keterhubungan antara tujuan advokasi di ranah (aparatus) negara, yang dijelaskan di bagian sebelumnya.

Dengan strategi intervensi pada masyarakat sipil, jumlah warga yang mendapatkan pelayanan bantuan hukum bagi kelompok rentan sasaran MAJu sangat signifikan, sekalipun masih jauh lebih sedikit dibanding dengan yang masih membutuhkan. Sebagai *milestone*, Posbankum dan pengorganisasian paralegal, OBH yang terakreditasi, dan jejaring OMS telah menjadi tujuan perantara advokasi yang efektif. Tantangan dan dinamikanya tentu saja selalu dan akan terus ada, tetapi poinnya adalah *milestone* tersebut bisa dan perlu terus dikuatkan dan dikembangkan, karena ia bahkan telah menjadikan kelompok rentan sebagai warga negara aktif (*active citizenship*). Ia telah memberi pelajaran penting tentang strategi dan mekanisme kerja dalam penguatan demokratisasi.

Dampak pada advokasi: pengalaman mitra MAJu

Sejauh mana kecenderungan tersebut mempengaruhi advokasi? Sejauh pengalaman MAJu, iklim advokasi saat ini dapat dikatakan bersifat ambigu. Ada penyempitan ruang di wilayah atau sektor atau isu tertentu, tapi juga kerja-kerja advokasi masih terus mendapatkan ruangnya. Berdasarkan pembelajaran dari program MAJu,⁶ ada tiga dimensi yang mempengaruhi iklim advokasi di ruang publik.

Pertama, dimensi struktural. Dimensi ini adalah negara itu sendiri yang mencakup kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang subyeknya adalah pembuat kebijakan dan UU, aparat hukum dan pemerintah, pelaksana kebijakan dan peraturan. Untuk kebijakan dan peraturan perundang-undangan, diidentifikasi dua kategori umum: kebijakan positif (inklusif dan progresif) dan kebijakan negatif (diskriminatif dan represif). Kebijakan positif

⁶ Berdasarkan rangkaian FGD dan beberapa pertemuan dengan mitra-mitra MAJu pada bulan Juli 2021

adalah yang menjamin ruang publik bagi masyarakat sipil dan warga seperti yang ditunjukkan di bagian sebelumnya, beberapa lainnya seperti Putusan MK 97/2016 terkait penghayat kepercayaan dan beberapa turunan aturannya, Putusan MK terkait hutan adat, Putusan MK terkait registrasi organisasi masyarakat yang sukarela, dan lain-lainnya. Kebijakan negatif adalah potensial melanggar hak warga, mereduksi atau menyempitkan ruang publik seperti UU Ormas, ITE, UU Cipta Kerja, dan lainnya. Kedua kategori kebijakan tersebut penting menjadi perhatian dan target advokasi. Kebijakan positif adalah untuk dipastikan implementasinya, karena antara kebijakan dan implementasinya selalu ada celah yang dapat menjadi ruang kontestasi yang lain; selain itu, pelaksana kebijakan juga memiliki ragam masalah, mulai dari kapasitas hingga integritas sumber daya manusianya. Di sini, negara sebagai ranah advokasi yang dibahas sebelumnya menemukan signifikansinya.

Advokasi terkait kebijakan negatif adalah untuk perubahan. Mitra MAJu merumuskan dan menjalankan rangkaian strategi intervensi untuk perubahan kebijakan UU Ormas yang mensyaratkan minimal Surat Keterangan Terdaftar (SKT) bagi organisasi masyarakat. Serupa dengan UU ITE, UU Ormas bertentangan dengan Putusan MK No. 82/PUU-XI/2013, aturan di atasnya, melanggar hak warga, dan karena itu menyempitkan ruang sivil. Kewajiban SKT tersebut, yang jumlah kasusnya mencapai lebih dari 700 dalam kurun waktu 2014-2018, telah membawa banyak dampak bagi NGO, seperti stigma negatif, pembatasan akses sumber daya, pelarangan aktivitas, pembubaran organisasi, dan bahkan kriminalisasi. Untuk merespon kebijakan negatif tersebut, mitra MAJu membangun koalisi lintas OMS, pusat dan daerah, dan lintas sektor yang melibatkan lembaga kuasi negara seperti Komnas HAM dan Ombudsman, termasuk pihak legislator (DPR RI). Di antara hasilnya adalah luaran-luaran dokumen normatif (dari Komnas HAM dan Ombudsman) dan laporan-laporan hasil pemantauan impelentasi kebijakan, pemberitaan media, dan lain-lainnya. Upaya-upaya itu tidak serta merta mengubah kebijakan negatif tersebut, tetapi cukup mempengaruhi iklim ruang publik. UU Ormas, sebagaimana UU ITE, disuarakan untuk direvisi. Ia dimasukkan dalam Prolegnas 2019-2024.

Dimensi kedua adalah kultural. Dimensi ini merujuk pada situasi-situasi dimana kelompok rentan menghadapi eksklusi sosial, hingga persekusi oleh sesama warga, yang sering dibiarkan oleh aparat hukum. Intimidasi kelompok massa atas nama mayoritas dan moralitas subyektif terhadap kelompok rentan sasaran MAJu seperti minoritas agama dan identitas gender berbeda sering melampaui kekuatan negara. Perwakilan mitra MAJu berbagi cerita tentang paralegalnya yang vokal menuntut hak komunitasnya, justru dikriminalisasi karena tekanan kelompok massa. Warga dampingan dengan identitas gender berbeda dan OHIDHA kesulitan mendapatkan layanan haknya oleh aparat negara karena stigma negatif dari mayoritas. Merespon fenomena kultural tersebut, mitra MAJu di antaranya melakukan advokasi pendekatan kultural, atau inklusi sosial yang memfasilitasi ruang interaksi kultural dan sosial bagi korban, aktor pendukung, *excluder*, aparat terkait, yang melaluinya stigma negatif ditransformasi menjadi kepedulian, pertemanan dan persahabatan dibangun, hingga akhirnya hak korban terlayani dan terpenuhi. Kasus pemberian e-KTP kepada puluhan transpuan di Jakarta dan akte nikah kepada warga Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Tasikmalaya mengilustrasikan signifikansi advokasi kultural

tersebut.⁷ Dimensi kultural ini dengan demikian juga menuntut kolaborasi lintas sektor yang menjangkau pihak kampus, swasta, media dan lain-lainnya yang relevan, sebagaimana dilakukan di ranah pertama. Kolaborasi setidaknya menambah kekuatan yang berkontribusi pada upaya penciptaan iklim positif bagi advokasi.

Keterkaitan dua dimensi tersebut penting selalu menjadi perhatian dalam advokasi, baik untuk tujuan mengidentifikasi kompleksitas isu advokasi, maupun untuk menemukan strategi advokasi yang kreatif, yang “senyap”, tidak selalu diramaikan dengan kampanye publik yang luas, tetapi memunculkan perubahan. Seorang perwakilan mitra MAJu menceritakan bahwa capaian advokasi dimana transpunan kelompok warga dampingan berhasil memperoleh e-KTP bagaikan “durian runtuh”, suatu ekspresi untuk menggambarkan peristiwa keberhasilan yang cukup signifikan, yang tidak terprediksi sebelumnya. Terkait itu, di antara pilihan strategi advokasi yang diceritakan adalah seperti “makan bubur panas”. Sedikit demi sedikit dari pinggir, namun pelan tapi pasti menuju ke tengah. Raih yang bisa didapat, betapapun ia sepele, lalu jadikan ia sebagai modal penguatan untuk meraih yang lain, yang bisa didapat. Upaya semacam ini yang tak selalu tampak (*visible*) sesungguhnya merupakan ekspresi dari kewarganegaraan yang aktif (*active citizenship*).

Dimensi ketiga terkait dengan kemampuan adaptasi dengan lingkungan yang berubah, yang sifatnya lebih spontan. Situasi pandemi sejak Maret 2020 adalah ilustrasi terkait ruang publik yang tiba-tiba menyempit (dengan regulasi yang secara amat signifikan merestriksi pertemuan dan komunikasi), beberapa kelompok warga yang tiba-tiba menjadi rentan atau kerentanannya menguat, pembela HAM yang tiba-tiba dikriminalisasi, dan sebagainya. Lingkungan yang telah diupayakan perbaikannya dapat memburuk tiba-tiba. Sumber pemicunya kadang tidak diprediksi, atau terpaksa diterima dan dipahami. Sebagai refleksi *post-factum*, setiap kerja advokasi karenanya penting senantiasa mengantisipasi situasi atau iklim yang spontan, baik yang mengarah pada menjadi buruk atau semakin buruk, maupun yang mengarah menjadi baik atau lebih baik.

Contoh untuk ini adalah advokasi MAJu bagi Orang Hidup Dengan HIV/AIDS (OHIDHA) melalui pengawasan dan pelaporan berbasis data. Pada tahap sebelumnya, advokasi itu telah membuahkan hasil dimana lembaga layanan publik telah berjalan, tetapi tiba-tiba harus tertantang ketika Covid-19 mewabah. Rumah sakit (atau Puskesmas) yang terfokus pada penanganan Covid-19 membatasi atau bahkan menutup layanan untuk OHIDHA. Mitra MAJu segera menyikapi situasi tersebut dengan bekerja sama dengan Kementerian Kesehatan. Dengan segala dinamikanya yang melibatkan negosiasi dengan berbagai pihak terkait, mitra MAJu akhirnya berhasil mengadvokasi untuk ketersediaan layanan bagi OHIDHA.

Dalam contoh terakhir ini, hasil advokasi di ranah pertama (jaringan masyarakat sivil) dan ranah kedua (pemerintah) berkontribusi untuk mentransformasi iklim dari tertutup menjadi terbuka. Ini sekaligus menegaskan pernyataan di bagian awal tulisan ini tentang tiga ranah advokasi yang saling berjaln berkelindan dan saling mempengaruhi.

⁷ Pembahasan cukup mendalam terkait advokasi JAI di Tasikmalaya dapat dilihat dalam serangkaian publikasi yang diterbitkan oleh The Asia Foundation (2021).

IV. Penutup: beberapa kesimpulan dan arah ke depan

Bagian penutup ini meringkaskan temuan dan rekomendasi untuk dua isu utama dalam tulisan ini, yaitu terkait program akses pada keadilan, dan, lebih luas, advokasi masyarakat sipil di Indonesia. Keduanya tentu terkait erat, tetapi dapat dibedakan. Akses pada keadilan merespon persoalan-persoalan yang ada paralelnya dalam program serupa dalam setidaknya dua dasawarsa terakhir ini di Indonesia maupun di negara-negara lain, sementara isu kedua diharapkan menjadi titik berangkat untuk upaya perluasan pelajaran yang ditarik dari studi kasus program MAJU bagi pemajuan gerakan masyarakat sipil di Indonesia yang lebih luas.

(1) Akses pada keadilan

Sebagai program pendampingan, MAJU merumuskan tiga ranah intervensi dimana isu akses pada keadilan khususnya bagi kelompok warga sasaran MAJU mencuat dan digulati, yaitu masyarakat sipil, negara (kebijakan dan aparat negara pelaksananya), dan lingkungan/iklim advokasi. Ketiga ranah tersebut berkelindan dalam relasi, saling mempengaruhi, dan karenanya intervensi advokasi dirumuskan untuk menarget ketiganya secara simultan. Target tujuan (*outcome*) yang ingin dicapai, berikut strategi intervensi untuk pencapaian tujuannya didefinisikan untuk masing-masing ranah itu, untuk menyumbang pada tujuan utama program secara keseluruhan. Penting dicatat bahwa meskipun program sejak awal berjalan dengan suatu *theory of change* dan perencanaan yang menyeluruh, tidak semua yang disimpulkan di sini adalah hasil perencanaan sejak awal. Ini bukan berarti kelemahan dalam perencanaan, tapi lebih mencerminkan kemampuan adaptasi dan kreatifitas merespon situasi. Dalam perjalanan lima tahun program (2016-2021), beragam pengembangan dan adaptasi dilakukan untuk merespon kondisi internal mitra MAJU, situasi eksternal, dan juga lingkungan yang berubah, termasuk peristiwa pandemi yang tiba-tiba menjadi faktor penting sejak Maret 2020.

Pertimbangan strategis yang tampak dalam pelaksanaan program adalah bahwa bahwa saat ranah pertama diintervensi, capaiannya berkontribusi pada pengembangan intervensi dan pencapaian ranah kedua dan ketiga, begitupun sebaliknya, dan seterusnya. Demikian halnya ketika salah satu ranah mendapatkan tantangan saat diintervensi, tantangan tersebut sedikit besarnya, atau bahkan signifikan mempengaruhi ranah lainnya.

Berkaitan dengan ketiga ranah yang saling berkelindan di atas, target tujuan advokasi dan strategi intervensi untuk pencapaiannya juga dirumuskan dan diimplementasikan secara simultan dan berkelindan. Masing-masing tujuan adalah target advokasi, tetapi sekaligus tujuan antara (*intermediate outcome*) untuk tujuan advokasi lainnya, dan karena itu setiap intervensi untuk satu tujuan senantiasa ada dalam kerangka untuk mencapai tujuan yang ditarget, sekaligus diarahkan berkontribusi pada pencapaian tujuan lainnya dan mengantisipasi tantangan yang senantiasa potensial dihadapi dalam rangkaian intervensi untuk tujuan-tujuan advokasi lainnya. Strategi rumusan advokasi yang sistematis ini berdasarkan analisis *theory of change*, sekalipun menunjukkan kerumitan advokasi, bermanfaat untuk mengidentifikasi beberapa pembelajaran penting. Di antaranya adalah terkait 1) kompleksitas isu dan masalah advokasi yang dinamis termasuk yang sebelumnya tidak terpikirkan; 2) potensi pengembangan advokasi yang dapat diakselerasi; 3) “celah” advokasi yang dapat dimanfaatkan ketika berhadapan dengan tantangan dan bahkan

kebuntuan advokasi, termasuk 4) alternatif-alternatif pendekatan advokasi yang potensial digunakan ketika potensi dan celah advokasi teridentifikasi.

Kompleksitas advokasi akses pada keadilan itu, khususnya dalam konteks demokrasi yang agonistik, menghendaki pertimbangan-pertimbangan strategis bukan hanya terkait dengan bagaimana menjalin kolaborasi sekaligus mengintervensi negara, tapi juga memperhatikan konteks lokal, yang amat beragam, melampaui pembaruan hukum atau birokrasi. Seperti disarankan Bakker dan Timmer (2014), gerak maju lebih jauh membutuhkan jenis data yang lain, yaitu apa yang mereka sebut sebagai etnografi pencari keadilan.

Di luar itu, ada beberapa pembelajaran lain yang memperkuat beberapa temuan dari program-program akses pada keadilan yang lain, atau bahkan memperkuat dan membawanya lebih jauh. Di antaranya, sebagaimana diungkapkan van de Meene dan van Rooij (2008) adalah kesadaran bahwa akses pada keadilan bukan semata-mata bergerak di sektor hukum, tapi merupakan wilayah lintas sektor yang sensitif terhadap keterbatasan-keterbatasan politik. Dengan demikian sensitifitas pada struktur kuasa yang asimetris menjadi amat penting (van de Meene dan van Rooij 2008, 15). Ini tampak dalam amat banyak pekerjaan mitra MAJu, termasuk dalam pendefinisian “kelompok rentan” sebagai penerima manfaat sejak awal.

Dalam situasi ini, baik negara maupun masyarakat sipil (OBH dan OMS) mesti memainkan peran bersama-sama. Khususnya, karena penekanan pada sisi permintaan (*demand*), dinamika akar rumput, yang tak selalu dengan mudah tercandra oleh negara menjadi wilayah dimana organisasi masyarakat sipil dapat memberikan kontribusi yang besar. Sementara van de Meene dan van Rooij (yang melihat beberapa program akses pada keadilan dan pemberdayaan legal pada periode awal) lebih menekankan pentingnya melibatkan negara, refleksi atas pekerjaan mitra MAJu bergerak lebih jauh dengan menunjukkan pentingnya kolaborasi lintas ranah antara masyarakat sipil dan negara. Kolaborasi ini dapat terfokus pada aktifitas tertentu (pembangunan *database*, dalam kasus MAJu), yang dinilai bukan saja dari terbanggunya *database* itu, tapi juga prosesnya yang menciptakan ruang-ruang pertemuan yang bermanfaat untuk pencapaian tujuan-tujuan lain.

(2) Koalisi masyarakat sipil untuk perubahan

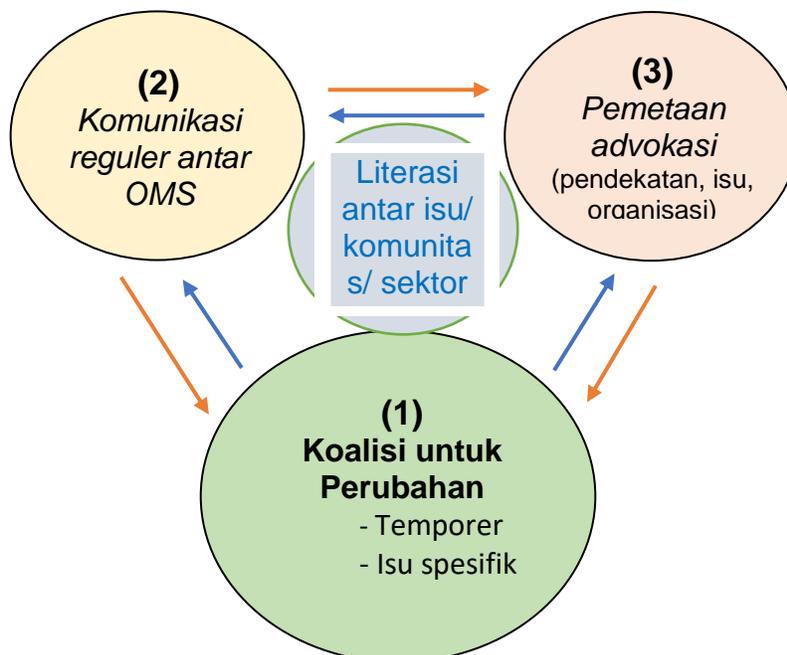
Pembelajaran terakhir tentang kolaborasi masyarakat-negara mengisyaratkan adanya poin-poin lebih spesifik mengenai advokasi masyarakat sipil. Salah satu isu utama yang muncul dari pengalaman mitra MAJu maupun Diskusi Ahli (25 Agustus 2021) adalah fakta bahwa, dalam situasi ruang sivik yang menyusut, masyarakat sipil Indonesia masih memiliki vitalitas dan resiliensi yang tinggi. Menghadapi berbagai macam keterbatasan, advokasi masih terus berjalan dan menghasilkan pencapaian-pencapaian penting.

Namun, di sisi lain, fragmentasi dalam tubuh masyarakat sipil, yang sebagiannya dipengaruhi oleh polarisasi dalam masyarakat maupun respon terhadap kebijakan negara, juga diakui. Di titik ini, analisis perlu ditarik lebih jauh pada adanya dua pemaknaan masyarakat sipil. Masyarakat sipil dapat dipahami secara normatif sebagai merujuk pada kelompok masyarakat yang memperjuangkan nilai-nilai tertentu (misalnya demokrasi, kesetaraan, non-diskriminasi, keadilan sosial, dan penikmatan/pemenuhan HAM pada umumnya). Namun dapat juga dipahami secara lebih luas, dan lebih secara struktural,

sebagai entitas non-negara, yang berperan mengontrol, dalam beberapa hal dapat bersaing atau bekerjasama dengan pemerintah, untuk mencapai tujuan partisipasi publik yang luas, dan pada gilirannya memperjuangkan nilai-nilai di atas. Dalam artian kedua ini, masyarakat sipil mau tidak mau memiliki karakter amat beragam, bahkan mengandung kontradiksi-kontradiksi di dalam dirinya sendiri; ia tidak dapat dan tidak perlu dibayangkan sebagai entitas homogen, namun di antara kelompok-kelompok masyarakat sipil pun dapat bersaing atau bertentangan—dalam banyak hal, seperti taktik atau pendekatan advokasi, perspektif, bahkan dalam visi mereka. Pluralitas ini sesungguhnya justru menjadi modal penting dan berjalan paralel dengan pluralisme dalam masyarakat yang mesti selalu dipertahankan. Titik-tengkar di antara kelompok-kelompok masyarakat sipil tidak harus menjadi liabilitas tapi justru kapital yang memungkinkan kualitas partisipasi publik yang luas sebagai prasyarat utama demokrasi—apalagi dalam pemahaman demokrasi agonistik yang dirujuk di atas.

Ketegangan di antara kedua makna masyarakat sipil dapat diatasi dengan *literasi antar-isu* dalam masyarakat sipil. Literasi ini menjadi prasyarat dari saran utama yang muncul dari Diskusi Ahli, yaitu membentuk koalisi untuk perubahan (*coalition for change*). Koalisi yang dimaksudkan dapat berupa *koalisi lintas isu* (misalnya isu agraria, lingkungan, kebebasan, identitas legal, anti-korupsi, pendidikan, kesehatan, dan seterusnya), *lintas komunitas yang diadvokasi* (masyarakat adat, kaum miskin kota, buruh, kelompok disabilitas, perempuan, LGBT, dan sebagainya), maupun *koalisi lintas sektor* (masyarakat sipil, pers, akademisi, parlemen, maupun birokrasi pemerintah pusat dan daerah).

Kesimpulan besar tersebut di atas diungkapkan melalui diagram di bawah dalam tiga poin utama yang mewakili tiga aktifitas terkait koalisi untuk perubahan. Ketiga aktifitas tersebut saling berjaln berkelindan; masing-masing aktifitas dapat langsung saling mempengaruhi aktifitas lainnya. (2) dan (3) menyumbang pada literasi antar isu/komunitas/ sektor, yang pada gilirannya akan membantu pembentukan koalisi, namun demikian pula sebaliknya – proses kolaborasi dalam koalisi-koalisi juga membantu literasi.



(1) Kolaborasi dan koalisi untuk perubahan: Ini adalah adanya upaya kolaborasi dalam beberapa bentuknya, sejalan dengan beberapa jenis koalisi yang diilustrasikan di atas. Dalam kenyataannya, jika dirunut selama dua puluh tahun terakhir, telah banyak kolaborasi dalam masyarakat sipil yang dilahirkan, terlepas dari perbedaan ataupun fragmentasi di antara kelompok-kelompok organisasi masyarakat sipil. Pada saat ini pun ada beberapa bentuk kolaborasi dan koalisi yang masih aktif dan berkembang. Sebagian dari kolaborasi yang mempertemukan beragam OMS atau program advokasi yang berbeda tersebut disatukan oleh kesamaan komunitas (misalnya masyarakat adat, perempuan), atau pandangan lebih luas, misalnya mengenai salah satu tujuan akhir advokasi terkait dengan pemenuhan hak warga yang termanifestasi dalam banyak isu. Beberapa contoh mengenai koalisi diungkapkan dalam Expert Meeting. Banyak dari koalisi itu terfokus pada isu tertentu (RKUHP, KBB, korupsi), dan bersifat temporer. Sifat temporer ini tidak perlu disesali, karena memang kolaborasi yang efektif adalah yang terfokus pada isu tertentu yang dianggap penting pada masa tertentu, dan karenanya bersifat temporer. Meskipun bersifat terbatas dan temporer, kolaborasi awal tersebut dapat pula berkembang ketika menghadapi konteks tertentu (misalnya: ketika menghadapi tantangan pandemi).

Kolaborasi-kolaborasi tersebut, meskipun telah terbukti berjalan, mungkin mengalami beberapa hambatan terkait dengan perbedaan pendekatan penyelesaian masalah atau perspektif di kalangan OMS, atau di kalangan komunitas. Namun hal ini tidak mesti menjadi masalah, karena kolaborasi dibentuk berdasarkan alasan pragmatis, dan *tidak* mensyaratkan adanya kesamaan dalam hal-hal tersebut, kecuali tujuan utama yang disepakati. Perbedaan-perbedaan yang muncul dalam tubuh OMS sendiri (dalam pendekatan advokasi, misalnya), atau dalam komunitas (misalnya waria menganggap Ahmadiyah sesat; atau minoritas agama tertentu menganggap LGBT sebagai tidak bermoral) justru dapat diselesaikan dalam konteks kolaborasi yang membuka ruang lebih luas untuk pertemuan dan komunikasi.

Selain kolaborasi internal di kalangan masyarakat sipil atau antar komunitas, yang diperlukan juga adalah kolaborasi lintas sektor antara OMS, akademisi, pers, parlemen, dan pemerintah. Dalam hal ini pun, telah ada beberapa contoh menarik yang dapat menjadi ilustrasi, kalau bukan model.

(2) Komunikasi antar kelompok masyarakat sipil: Untuk mengatasi keterbatasan koalisi dalam hal isu spesifik yang diangkat maupun sifatnya yang temporer, diperlukan adanya kanal-kanal komunikasi yang rutin antar kelompok-kelompok masyarakat sipil yang lebih luas. Komunikasi ini memungkinkan upaya untuk *scaling-up* dari pencapaian-pencapaian tertentu, setidaknya secara horisontal (untuk mendapatkan dukungan lebih luas bagi agenda-agenda tertentu). Aktifitas ini dapat dibayangkan sebagai upaya sederhana untuk saling belajar dan saling mengenal, melalui beragam media/forum, yang tujuan akhirnya adalah *literasi lintas-isu/sektor/komunitas*. Komunikasi reguler ini nantinya dapat pula menjadi ajang pembentukan narasi/kontra-narasi dalam isu-isu spesifik, yang mungkin tidak dikuasai oleh semua kelompok masyarakat sipil, ketika dibutuhkan. Manfaat tambahan yang dapat diperoleh dari komunikasi ini adalah pembentukan koalisi-koalisi lain, ketika ada tantangan baru yang mengemuka.

(3) Pemetaan masyarakat sipil: Di luar komunikasi rutin, dirasakan perlu pula adanya (pembaharuan) peta masyarakat sipil, baik terkait dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil tertentu dan ruang geraknya, maupun pemetaan koalisi-koalisi yang telah/sedang berjalan. Pemetaan ini dapat bersifat lebih teoretis dengan menggambarkan lanskap luas isu-isu advokasi maupun pendekatan-pendekatannya. Dalam beberapa penelitian terdahulu, telah ada peta-peta semacam itu, yang perlu terus diperbaharui dan dilengkapi.

Dalam bentuk praktisnya, beberapa saran pengembangan koalisi advokasi itu tidak perlu dilembagakan atau di-program-kan. Melihat beberapa upaya serupa di masa sebelumnya, yang lebih diperlukan adalah terbukanya saluran komunikasi secara terus menerus dan reguler, karena salah satu isu utamanya adalah literasi.

*** **

Daftar Pustaka

- Aspinall, Edward; Mietzner, Marcus; dan Tomsa, Dirk. eds. 2015. *The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*. Singapura: ISEAS.
- Aspinall, Edward and Marcus Mietzner. 2019. "Southeast Asia's Troubling Elections: Nondemocratic Pluralism in Indonesia," *Journal of Democracy*, Vol. 30 No. 4, hal. 104-118.
- Bakker, Laurens dan Jaap Timmer. 2014. "Justice in Indonesia: The Social Life of a Momentous Concept". *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 15:4, 293-301,
- Baxi, Pratiksha. 2008. "Access to Justice and Rule-of (Good) Law: The Cunning of Judicial Reform in India." *Indian Journal of Human Development* 2:2, 279-301
- Commission on Legal Empowerment of the Poor. 2008a. *Making the law work for everyone. Vol. I Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*. New York: Commission on Legal Empowerment of the Poor and United Nations Development Programme.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor. 2008b. *Making the law work for everyone. Vol. II Working Group Reports*. New York: Commission on Legal Empowerment of the Poor and United Nations Development Programme.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor (2005), *Concept Paper*, <http://legalempowerment.undp.org/>.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor (2006), *Agreed Principles and Conceptual Framework*, <http://legalempowerment.undp.org/>.
- Diprose, Rachel, Dave McRae dan Vedi Hadiz, "Two Decades of Reformasi in Indonesia: Its Illiberal Turn," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 49 (2019), No. 5, hal. 1-22.
- Fealy, Greg. 2020. "Jokowi's repressive pluralism," <https://www.eastasiaforum.org/2020/09/27/jokowis-repressive-pluralism/> (27 September 2020).
- Head, B.W., 2010. Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and society*, 29(2), pp.77-94.
- Hiil (2014). *Justice Needs in Indonesia 2014: Problems, Processes and Fairness*. <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2018/09/Justice-needs-in-Indonesia.pdf>. Diakses pada 7 September 2021.
- IJRS (2020). *Survei Kebutuhan Hukum di Indonesia Tahun 2019: Wilayah Provinsi Lampung dan Sulawesi Selatan*. <https://ijrs.or.id/wp-content/uploads/2020/12/Buku-Survei-Kebutuhan-Hukum-IJRS.pdf>. Diakses 9 September 2021
- International Development Law Organization. 2013. *Accessing Justice: Models, Strategies And Best Practices on Women's Empowerment*. 2013. (Publikasi International Development Law Organization/IDLO). Tersedia di <https://www.idlo.int/publications/accessing-justice-models-strategies-and-best-practices-womens-empowerment>
- Konsorsium Masyarakat Sipil untuk Indeks Akses terhadap Keadilan. 2019. *Indeks Akses terhadap Keadilan di Indonesia 2019*.
- LBH Jakarta, "Perubahan PermenkumHAM Paralegal: Intervensi Negara terhadap Paralegal yang Mengancam Pemberian Bantuan Hukum," 20 April 2021, <https://bantuanhukum.or.id/perubahan-permenkumham-paralegal-intervensi->

[negara-terhadap-paralegal-yang-mengancam-pemberian-bantuan-hukum/](#)
(diakses 21 September 2021)

- Mably, P., 2006. Evidence based advocacy: NGO research capacities and policy influence in the field of international trade. *IDRC working paper on globalization, growth and poverty; no. 4*.
- Mahkamah Konstitusi, "Ormas Bebas Didirikan Tanpa Surat Keterangan Terdaftar," 23 Desember 2014, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10470> (diakses 8 April 2021)
- Masefield, S.C., Megaw, A., Barlow, M., White, P.C., Altink, H. and Grugel, J., 2020. Repurposing NGO data for better research outcomes: a scoping review of the use and secondary analysis of NGO data in health policy and systems research. *Health research policy and systems, 18*(1), pp.1-22.
- Mouffe, Chantal. 2013. *Agonistics: Thinking The World Politically*. (London and New York: Verso Books)
- Ottaway, M., 2000. *Funding virtue: Civil society aid and democracy promotion*. Carnegie Endowment.
- Puskapa dan Kompak. 2020. *Menyambung Rantai Inklusi: Memahami Kerentanan dalam Sistem Administrasi Kependudukan di Indonesia*,
- Satuan Tugas Keadilan, Keadilan bagi Semua - Laporan Satuan Tugas Keadilan. (New York: Center on International Cooperation, 2019), tersedia di <https://www.justice.sdg16.plus/>
- Sepúlveda Carmona, M. and Donald, K., 2015. Beyond legal empowerment: improving access to justice from the human rights perspective. *The International Journal of Human Rights, 19*(3), pp.242-259.
- Sumner, Cate; Zurstrassen, Matthew; and Lister, Leisha. 2011. "Increasing Access to Justice for Women, the Poor, and Those Living in Remote Areas: An Indonesian Case Study", *Justice for the Poor 6:2* (Maret 2011)
- van de Meene, Ineke, dan van Rooij, Benjamin. 2018. *Access to Justice and Legal Empowerment: Making the Poor Central in Legal Development Co-operation*. Leiden: Leiden University Press.
- World Justice Project (WJP) (2019). Global Insight on Access to Justice: Finding from theWorld Justice Project General Population Poll in 101 Countries. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>.
Diakses 9 September 2021
- Laporan Penelitian Akses Terhadap Keadilan di Indonesia Tahun 2019*,