JURNAL LOCUS: Penelitian & Pengabdian
Volume 5 No. 11 November 2026, pp 10000-10018
E-ISSN 2829-7334
DOI: 10.58344/locus.v5i11.6466

Perlindungan Hak Asasi Manusia Terhadap Potensi Perekusi dalam Kategorisasi Ancaman Nonmiliter

Julista Mustamu* , John Alberth Latuny
Universitas Pattimura, Indonesia
Email : julista.mustamu@lecturer.unpatti.ac.id* , jhnalberthlatuny@gmail.com

Keywords:
Protection; Human Rights; Non-Military Threats.

This is an open access article under the CC BY-SA license.

Copyright © 2026 by Author. Published by Riviera Publishing

Abstract

The latest national defense policy includes a phrase regarding the dissemination of cultural expressions of minority groups of sexual orientation and gender identity as a form of nonmilitary threat with a socio-cultural dimension, without a clear operational definition of the concrete act in question. This paper makes a clear distinction between the personal identity of the group in question and the textual term, and then tests whether the phrase is in accordance with the construction of the prevailing non-military threat and the principle of legal certainty (lex certa), and at what point a policy categorization can transform into a restriction of human rights. Using normative legal research methods and a limited legal comparison of two neighboring jurisdictions in Southeast Asia, this paper operationalizes the securitization theory of the Copenhagen School and proposes a three-level framework—normative categorization, securitization, and restriction of human rights in a technical sense—to answer this question, before applying the test of anticipatory restriction of rights. It was found that the formulation in question was vague and did not meet the principle of lex certa; This categorization is not necessarily a restriction of human rights in the technical sense, but has become an initial instrument of securitization that opens up the possibility of restriction if translated into concrete policies or actions in the future. This paper recommends three main steps in policy reformulation to align the taxonomy of nonmilitary threats with the principles of the rule of law and human rights obligations, with an expected impact in the form of a reduced risk of structural discrimination against minority groups in defense sector policies going forward.

Kata Kunci:
Perlindungan; Hak Asasi Manusia; Ancaman Nonmiliter.

Abstrak

Kebijakan pertahanan negara terbaru mencantumkan sebuah frasa mengenai penyebarluasan ekspresi budaya kelompok minoritas orientasi seksual dan identitas gender sebagai salah satu bentuk ancaman nonmiliter berdimensi sosial budaya, tanpa disertai definisi operasional yang jelas mengenai perbuatan konkret yang dimaksud. Tulisan ini membedakan secara tegas antara identitas personal kelompok dimaksud dengan istilah tekstual tersebut, lalu menguji apakah frasa itu sesuai dengan konstruksi ancaman nonmiliter yang berlaku dan asas kepastian hukum (lex certa), serta pada titik mana suatu kategorisasi kebijakan dapat bertransformasi menjadi pembatasan hak asasi manusia. Dengan metode penelitian hukum normatif serta perbandingan hukum terbatas terhadap dua yurisdiksi tetangga di Asia Tenggara, tulisan ini mengoperasionalkan teori sekuritisasi Mazhab Kopenhagen dan mengusulkan kerangka tiga tingkat—kategorisasi

normatif, sekuritisasi, dan pembatasan hak asasi manusia dalam pengertian teknis—untuk menjawab pertanyaan tersebut, sebelum menerapkan uji pembatasan hak secara antisipatif. Ditemukan bahwa rumusan dimaksud bersifat kabur dan tidak memenuhi asas lex certa; kategorisasi ini belum tentu merupakan pembatasan hak asasi manusia dalam arti teknis, tetapi telah menjadi instrumen awal sekuritisasi yang membuka kemungkinan pembatasan apabila diterjemahkan ke dalam kebijakan atau tindakan konkret di kemudian hari. Tulisan ini merekomendasikan tiga langkah utama reformulasi kebijakan untuk menyelaraskan taksonomi ancaman nonmiliter dengan prinsip negara hukum dan kewajiban hak asasi manusia, dengan dampak yang diharapkan berupa berkurangnya risiko diskriminasi struktural terhadap kelompok minoritas dalam kebijakan sektor pertahanan ke depan.

PENDAHULUAN

Konsep ancaman terhadap pertahanan dan keamanan negara di Indonesia telah mengalami pergeseran paradigma yang signifikan sejak berakhirnya Perang Dingin, dari doktrin yang berorientasi dominan pada ancaman militer konvensional menuju akomodasi ancaman nonmiliter, yaitu bentuk-bentuk ancaman yang tidak menggunakan kekuatan bersenjata secara langsung namun dinilai memiliki daya rusak setara terhadap eksistensi, kedaulatan, dan keutuhan bangsa (Buzan et al., 1998). Pergeseran ini merupakan konsekuensi dari perluasan objek referen keamanan dari sekadar negara menuju keamanan manusia dan keamanan masyarakat (Buzan, 1991), dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara mendefinisikan ancaman nonmiliter sebagai usaha atau kegiatan yang membahayakan kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa tanpa menggunakan senjata, mencakup dimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi informasi, dan keselamatan umum (Pasal 1 angka 2 dan Pasal 4). Sejak reformasi doktrin pertahanan pascareformasi 1998, taksonomi ancaman nonmiliter terus meluas secara bertahap tanpa disertai penyempitan kriteria yang proporsional—dari separatisme dan terorisme pada dekade 2000-an, disusul ancaman siber pada dekade 2010-an, hingga fenomena sosial budaya yang lebih kontroversial pada dekade 2020-an—sehingga risiko tumpang tindih antara kepentingan pertahanan negara yang sah dengan pengaturan moralitas maupun ekspresi warga negara semakin besar dari periode ke periode.

Kerangka klasifikasi tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2025 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara Tahun 2025–2029, yang ditetapkan Presiden Prabowo Subianto pada 24 Oktober 2025. Konsiderans "Mengingat" Perpres tersebut merujuk pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002, sehingga kedudukannya sebagai peraturan pelaksana terikat pada batas norma undang-undang tersebut ("Perpres Pertahanan Masukkan," 2026). Lampiran Perpres pada bagian Analisis Ancaman menyatakan: "Ancaman nonmiliter berupa usaha atau kegiatan tanpa bersenjata yang membahayakan dan mengancam kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, dan keselamatan segenap bangsa," yang "berdimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya, teknologi, keselamatan umum, dan legislasi antara lain penyebaran ideologi terlarang, lunturnya nilai nasionalisme dan penyebaran paham ateisme, separatisme, terorisme, radikalisme, perang informasi, krisis ekonomi, judi daring, pinjaman daring ilegal, perdagangan ilegal (*illegal trafficking*), perompakan, pencurian kekayaan alam, peredaran dan penyalahgunaan obat terlarang, dan penyebaran budaya *Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender,*

and Queer (LGBTQ)" ("Melihat Perpres LGBTQ," 2026; "Mengapa Penyebaran Budaya," 2026; "Pemerintah Masukkan Penyebaran," 2026; "Prabowo Terbitkan Perpres," 2026). Kutipan tersebut dimuat secara identik kata demi kata oleh sejumlah media yang berbeda, sebab salinan resmi Perpres tidak dapat diakses langsung saat artikel ini disusun. Rumusan ini penting dicermati kata demi kata: yang dicantumkan bukan "orang LGBTQ" atau "identitas LGBTQ" sebagai suatu golongan warga negara, melainkan frasa mengenai penyebarluasan ekspresi budaya kelompok dimaksud, yang selanjutnya disebut sebagai "rumusan dimaksud" dalam tulisan ini. Pembedaan ini bukan sekadar persoalan redaksional, melainkan menjadi titik pusat seluruh analisis hukum tulisan ini, sebab Pemerintah sendiri menegaskan bahwa pencantuman ini tidak dimaksudkan menempatkan individu dari kelompok dimaksud sebagai ancaman negara secara personal ("Menko Yusril Tegaskan," 2026; "Pemerintah Bantah Perpres," 2026).

Penelitian mengenai isu kelompok minoritas orientasi seksual dan identitas gender di Indonesia telah berkembang cukup luas, namun umumnya belum mengaitkan secara spesifik antara rumusan tekstual kebijakan pertahanan negara terkini dengan uji hukum atas status kategorisasi tersebut sebagai pembatasan hak. Manik et al., (2021) mengkaji eksistensi kelompok LGBT di Indonesia dari perspektif HAM, agama, dan Pancasila secara deskriptif-filosofis tanpa menyasar instrumen hukum pertahanan negara tertentu, sementara (Aldines Ishak, 2025) menganalisis peran negara dalam penyelesaian konflik LGBT secara umum tanpa menerapkan teori sekuritisasi. (Ichsan, 2026) mengoperasionalkan teori sekuritisasi Mazhab Kopenhagen pada objek ruang siber, bukan pada isu identitas gender dan orientasi seksual, sementara (Langlois, 2024, 2025) serta (Radics, 2021) mengkaji dinamika hak kelompok minoritas seksual dan gender di kawasan Asia Tenggara secara regional tanpa menyasar satu instrumen kebijakan pertahanan negara secara spesifik. (Lubis, 2024) mengkaji batas-batas pembatasan hak asasi manusia di Indonesia secara umum tanpa mengaitkannya dengan kebijakan pertahanan maupun isu kelompok minoritas tertentu. Kesenjangan dari literatur terdahulu tersebut terletak pada belum adanya kajian yang secara spesifik menerapkan uji hukum sistematis—uji unsur ancaman, asas lex certa, dan uji pembatasan hak—terhadap teks Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2025, sekaligus mempertanyakan pada titik mana kategorisasi suatu fenomena sebagai ancaman, terlepas dari tindak lanjutnya, sudah dengan sendirinya merupakan pembatasan hak. Kekosongan inilah yang menjadi kemutakhiran kajian sekaligus kebaruan yang diisi tulisan ini.

Bertitik tolak dari uraian di atas, tulisan ini mengangkat pertanyaan utama: apakah rumusan dimaksud sesuai dengan konstruksi ancaman nonmiliter berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 dan asas kepastian hukum (lex certa), dan pada titik mana kategorisasi tersebut dapat bertransformasi menjadi pembatasan hak asasi manusia terhadap individu dari kelompok dimaksud? Tulisan ini berargumen bahwa rumusan dimaksud tidak memiliki definisi operasional yang jelas sehingga tidak sesuai dengan unsur "usaha atau kegiatan" maupun asas lex certa, dan bahwa kategorisasi tersebut, sekalipun belum tentu merupakan pembatasan hak asasi manusia dalam arti teknis, telah menjadi instrumen awal sekuritisasi yang membuka kemungkinan pembatasan apabila diterjemahkan ke dalam kebijakan atau tindakan konkret di kemudian hari. Dengan demikian, tujuan penelitian ini adalah menganalisis kesesuaian rumusan tersebut dengan konstruksi ancaman nonmiliter dan asas kepastian hukum, serta mengidentifikasi titik transformasi kategorisasi menjadi pembatasan hak asasi manusia.

Manfaat penelitian ini mencakup manfaat teoretis berupa pengembangan kerangka tiga tingkat dalam studi sekuritisasi dan manfaat praktis berupa rekomendasi reformulasi kebijakan bagi Kementerian Pertahanan, Komnas HAM, dan organisasi masyarakat sipil dalam menyusun strategi advokasi hukum yang presisi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menempatkan hukum sebagai norma dan bertujuan menemukan aturan hukum, prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2017). Isu hukum yang dikaji adalah kesesuaian rumusan mengenai penyebarluasan budaya kelompok minoritas orientasi seksual dan identitas gender dalam Lampiran Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2025 dengan konstruksi ancaman nonmiliter menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, asas kepastian hukum (*lex certa*), serta syarat pembatasan hak asasi manusia menurut Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang digunakan untuk menelaah hubungan hierarkis dan sistematis antara UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan ICCPR, dan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2025 sebagai peraturan pelaksana. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang digunakan untuk mengoperasionalkan konsep-konsep kunci, yaitu ancaman nonmiliter, asas kejelasan norma dalam prinsip legalitas (Fuller, 1969), dan teori sekuritisasi Mazhab Kopenhagen beserta unsur-unsurnya (Buzan et al., 1998). Ketiga, pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*) yang bersifat terbatas terhadap Brunei Darussalam dan Singapura. Kedua yurisdiksi tersebut dipilih karena berada dalam kawasan yang sama dan menghadapi tegangan serupa antara norma keagamaan atau moralitas publik dengan hak kelompok minoritas, tetapi menempuh jalan yang berbeda, yakni kriminalisasi melalui hukum pidana syariah di Brunei Darussalam dan kompromi legislatif melalui pencabutan Section 377A disertai amandemen konstitusi di Singapura.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas tiga jenis. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana disebutkan di atas, Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat, instrumen dan dokumen hukum internasional (ICCPR, General Comment No. 18, pandangan Komite HAM PBB dalam Toonen v. Australia, serta Prinsip Siracusa), dan peraturan perundang-undangan Brunei Darussalam dan Singapura yang relevan. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal ilmiah, serta laporan dan pernyataan sikap lembaga hak asasi manusia nasional maupun internasional. Adapun bahan nonhukum berupa pemberitaan media digunakan untuk merekonstruksi kronologi peristiwa dan menelusuri teks Lampiran Perpres 111/2025. Karena salinan resmi Perpres tidak dapat diakses langsung pada saat penelitian dilakukan, teks lampiran tersebut diverifikasi dengan membandingkan kutipan dari sejumlah media yang berbeda dan hanya digunakan apabila kutipan tersebut identik kata demi kata.

Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research) dan penelusuran dokumen secara daring, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan sifat preskriptif menggunakan penafsiran gramatikal dan sistematis. Analisis dilakukan secara

bertahap: (1) menguji pemenuhan unsur "usaha atau kegiatan" dalam definisi ancaman nonmiliter; (2) menguji kejelasan rumusan berdasarkan asas lex certa; (3) mengoperasionalkan unsur-unsur sekuritisasi terhadap rumusan dimaksud; (4) memilah kategorisasi normatif, sekuritisasi, dan pembatasan hak asasi manusia melalui kerangka tiga tingkat; dan (5) menerapkan uji pembatasan hak berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 secara antisipatif (ex ante), yang disistematisasi dalam matriks tujuh uji hukum. Hasil perbandingan hukum dengan Brunei Darussalam dan Singapura selanjutnya digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan rekomendasi kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan 1

Unsur "Usaha atau Kegiatan" dalam Definisi Ancaman Nonmiliter

Analisis tahap pertama adalah memastikan definisi "usaha atau kegiatan" yang menjadi unsur mutlak ancaman nonmiliter menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 3 Tahun 2002. Ketentuan ini mensyaratkan adanya tindakan terorganisasi—bukan sekadar eksistensi atau status—yang diarahkan untuk membahayakan kedaulatan, keutuhan wilayah, atau keselamatan bangsa. Taksonomi ancaman dalam Perpres 111/2025 kini bersifat tripartit: ancaman militer, ancaman nonmiliter, dan ancaman hibrida, sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara, yang mendefinisikan ancaman hibrida sebagai ancaman campuran berupa keterpaduan antara ancaman militer dan nonmiliter, melengkapi taksonomi bipartit dalam UU No. 3 Tahun 2002, dan rumusan dimaksud dicantumkan dalam kategori kedua, bersanding dengan penyebaran ideologi terlarang, separatisme, terorisme, radikalisme, judi daring, dan perdagangan ilegal.

Tahap kedua adalah membandingkan struktur rumusan dimaksud dengan bentuk-bentuk ancaman lain dalam kategori yang sama. Terorisme dan radikalisme memenuhi unsur usaha/kegiatan karena memiliki aktor teridentifikasi, jaringan operasional, dan tujuan destruktif yang jelas, serta telah dijabarkan lebih lanjut melalui undang-undang organik seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, yang merumuskan unsur perbuatan secara rinci: kekerasan atau ancaman kekerasan, menimbulkan suasana teror, dan bertujuan mempengaruhi kebijakan. Demikian pula "penyebaran ideologi terlarang" dapat dikaitkan dengan larangan konkret dalam Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 dan berbagai peraturan turunan mengenai larangan ajaran komunisme. Perdagangan ilegal dan judi daring memiliki rujukan definisi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana serta Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. Rumusan dimaksud, sebaliknya, tidak memiliki definisi operasional yang jelas dan tidak dijabarkan lebih lanjut oleh undang-undang organik mana pun: tidak ada rumusan hukum mengenai perbuatan spesifik apa yang termasuk "penyebaran"—apakah mencakup partisipasi dalam kegiatan komunitas, ekspresi identitas di ruang publik, penerbitan konten daring, penyelenggaraan acara budaya, ataukah semata keberadaan individu yang terlihat oleh publik. Kekaburan (vagueness) semacam ini berbeda secara kualitatif dari kejelasan operasional yang melekat pada kategori ancaman lain dalam kelompok yang sama, dan menimbulkan risiko bahwa dalam penerapannya oleh aparat di lapangan, cakupan rumusan dimaksud dapat ditafsirkan secara luas hingga mencakup keberadaan dan ekspresi personal individu itu sendiri—yaitu persis

pergeseran dari "aktivitas" menjadi "identitas" yang secara resmi dibantah Pemerintah, namun tidak dicegah oleh rumusan norma yang kabur.

Analisis di atas juga perlu ditempatkan dalam konteks bagaimana negara lazimnya merumuskan kategori "sosial budaya" dalam kebijakan pertahanan sebelum Perpres 111/2025. Dokumen kebijakan umum pertahanan negara periode-periode sebelumnya, sejauh dapat ditelusuri dari kajian akademik dan pemberitaan tentang revisi berkala dokumen tersebut, cenderung merumuskan ancaman dimensi sosial budaya secara generik, seperti "lunturnya nilai-nilai kebangsaan" atau "pengaruh budaya asing yang negatif", tanpa menyebut kelompok identitas tertentu secara eksplisit. Pencantuman rumusan dimaksud dalam Perpres 111/2025 karenanya menandai preseden baru: bukan sekadar kelanjutan tren perluasan taksonomi ancaman nonmiliter yang telah berlangsung sejak awal 2000-an, melainkan pergeseran dari perumusan generik menuju penyebutan eksplisit terhadap kelompok identitas tertentu. Pergeseran ini signifikan secara doktrinal sebab ancaman yang dirumuskan secara generik relatif lebih sulit disalahgunakan untuk menyasar kelompok tertentu secara langsung, sedangkan penyebutan eksplisit membuka kemungkinan penerapan yang lebih terarah dan karenanya lebih berisiko terhadap prinsip nondiskriminasi.

Doktrin Kekaburan Norma (*Vagueness Doctrine*) dan Asas Lex Certa

Persoalan kekaburan norma bukan sekadar keberatan retoris, melainkan memiliki pijakan doktrinal yang kuat dalam teori negara hukum. Fuller (1969) merumuskan bahwa salah satu prinsip legalitas (*principles of legality*) yang harus dipenuhi suatu sistem hukum adalah kejelasan (*clarity*): norma yang mengatur perilaku warga negara harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga subjek hukum dapat memahami secara wajar perbuatan apa yang termasuk dan tidak termasuk dalam cakupan norma tersebut. Asas ini dikenal dalam tradisi hukum pidana sebagai lex certa, yakni tuntutan agar rumusan norma cukup tegas dan tidak multitafsir, sebagai konsekuensi lanjutan dari asas legalitas (*nullum crimen sine lege*). Sekalipun rumusan dimaksud tidak dirumuskan dalam konteks hukum pidana, melainkan kebijakan pertahanan negara, tuntutan kejelasan norma tetap relevan sebagai bagian dari asas kepastian hukum yang menjadi pilar negara hukum Pancasila (Asshiddiqie, 2010), terutama mengingat kategorisasi sebagai "ancaman" berpotensi menjadi dasar tindakan administratif maupun turunan legislatif yang berdampak langsung pada hak warga negara.

Argumen ini sejalan dengan sikap Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) yang menilai penyamaan keberadaan suatu identitas dengan agresi terhadap negara sebagai kekeliruan kategori yang berpotensi disalahgunakan terhadap kelompok masyarakat sipil lain di masa depan (Amnesty International Indonesia, 2026; Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat [ELSAM], 2026). Kekeliruan kategori ini menjadi lebih signifikan mengingat Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 9 UU No. 3 Tahun 2002—dasar hukum utama Perpres 111/2025—justru mensyaratkan bahwa penyelenggaraan pertahanan negara dilaksanakan berlandaskan demokrasi dan hak asasi manusia (Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 9 UU No. 3 Tahun 2002), sehingga peraturan pelaksana yang menempatkan ekspresi budaya kelompok minoritas dalam kerangka ancaman berpotensi bertentangan dengan asas yang menjadi dasar pembentukannya sendiri.

Operasionalisasi Teori Sekuritisasi

Untuk menghindari penerapan teori sekuritisasi yang sekadar deklaratif, unsur-unsurnya diterapkan secara sistematis terhadap kasus rumusan dimaksud sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Operasionalisasi Unsur Sekuritisasi terhadap Rumusan Dimaksud

Unsur Sekuritisasi	**Penerapan pada Kasus**
Securitizing actor	Menteri Pertahanan (2016) dan Pemerintah melalui Peraturan Presiden 111/2025 (2025) sebagai aktor yang memiliki otoritas merumuskan kebijakan pertahanan negara.
Speech act	Pernyataan Menteri Pertahanan Ryamizard Ryacudu (2016) bahwa LGBT merupakan bagian dari proxy war, dilanjutkan pencantuman tekstual rumusan dimaksud sebagai ancaman nonmiliter dalam Perpres 111/2025.
Referent object	Kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan "keselamatan segenap bangsa" sebagaimana dirumuskan UU No. 3 Tahun 2002 dan lampiran Perpres.
Existential threat	Rumusan dimaksud dikonstruksikan setara dengan radikalisme dan terorisme sebagai ancaman terhadap ketahanan ideologi dan sosial budaya bangsa.
Audience	Publik, lembaga legislatif, dan aparatur negara/pemerintah daerah yang menjadi sasaran penerimaan narasi ancaman.
Acceptance (penerimaan audiens)	Sebagian anggota DPR RI dan organisasi kemasyarakatan menyatakan dukungan penuh; sebagian lembaga masyarakat sipil (ELSAM, Amnesty International Indonesia) dan akademisi menyatakan penolakan—penerimaan bersifat terbelah, bukan konsensus penuh.
Extraordinary measures	Pencantuman resmi dalam dokumen kebijakan pertahanan negara nasional; berpotensi berlanjut pada penyusunan rancangan undang-undang atau kebijakan turunan yang lebih represif jika penerimaan audiens semakin menguat.

Unsur securitizing actor dan speech act menunjukkan proses sekuritisasi ini telah berlangsung sejak 2016 dan kini mencapai bentuk kelembagaan yang lebih formal melalui Perpres 111/2025. Unsur referent object memperlihatkan bahwa objek yang hendak dilindungi bersifat abstrak ("keselamatan segenap bangsa"), berbeda dengan referent object pada ancaman konvensional yang umumnya lebih konkret dan terukur, seperti wilayah teritorial atau infrastruktur vital. Ketidakjelasan referent object ini turut memperkuat argumen kekaburan norma, sebab semakin abstrak objek yang dilindungi, semakin sulit menyusun kriteria objektif mengenai perbuatan apa yang benar-benar mengancamnya.

Unsur audience dan acceptance menunjukkan bahwa proses sekuritisasi ini belum mencapai titik final dalam pengertian Copenhagen School, sebab keberhasilan sekuritisasi mensyaratkan penerimaan audiens yang cukup luas dan tanpa kontestasi berarti. Fakta bahwa ELSAM, Amnesty International Indonesia, dan sejumlah akademisi hukum tata negara secara terbuka menolak kategorisasi ini menunjukkan proses sekuritisasi masih dalam tahap kontestasi (*contested securitization*), bukan sekuritisasi yang telah mapan (*sedimented securitization*). Implikasi teoretisnya penting: pada tahap kontestasi inilah intervensi akademik dan advokasi hukum memiliki peluang terbesar untuk memengaruhi arah kebijakan, sebelum narasi ancaman terlanjur mengendap menjadi common sense yang sulit digugat.

Matriks ini menunjukkan bahwa proses sekuritisasi terhadap rumusan dimaksud di Indonesia belum sepenuhnya selesai dalam pengertian Copenhagen School, sebab unsur acceptance oleh audiens masih terbelah dan extraordinary measures yang konkret (legislasi pidana khusus, misalnya) belum terbentuk. Namun demikian, pencantuman resmi dalam dokumen kebijakan pertahanan negara merupakan langkah signifikan dalam proses sekuritisasi, sebab ia mengubah status wacana dari sekadar pernyataan pejabat individual (2016) menjadi norma kebijakan yang mengikat secara administratif (2025).

Pembahasan 2

Pembatasan Hak Asasi Manusia dan Perbandingan Hukum Regional

Pertanyaan yang lebih mendasar dari sekadar menilai keabsahan kategorisasi adalah apakah tindakan mengategorikan suatu fenomena sosial budaya sebagai ancaman, terlepas dari ada tidaknya tindak lanjut konkret berupa penindakan, penangkapan, atau pembubaran, sudah dengan sendirinya merupakan bentuk pembatasan hak. Untuk menjawabnya secara terukur dan menghindari simplifikasi berlebihan—baik simplifikasi yang menyatakan kategorisasi sama sekali tidak relevan bagi HAM, maupun simplifikasi yang menyatakan Perpres otomatis melanggar HAM—artikel ini mengusulkan kerangka tiga tingkat yang memisahkan secara analitis antara kategorisasi normatif, sekuritisasi, dan pembatasan hak asasi manusia dalam pengertian teknis.

Tingkat pertama, kategorisasi normatif, terjadi ketika negara melalui instrumen kebijakan resmi menyebut suatu fenomena atau aktivitas sebagai bagian dari taksonomi ancaman, sebagaimana dilakukan Perpres 111/2025 terhadap frasa mengenai penyebarluasan budaya kelompok dimaksud. Pada tingkat ini, kategorisasi semata-mata bersifat deklaratif-administratif dan belum dengan sendirinya menghasilkan konsekuensi hukum yang mengikat bagi individu mana pun.

Tingkat kedua, sekuritisasi, terjadi ketika kategorisasi normatif tersebut dipindahkan dari ranah politik biasa (*normal politics*) ke ranah keamanan (*security realm*) melalui proses diskursif yang dijelaskan Mazhab Kopenhagen (Buzan et al., 1998), sebagaimana telah diuraikan pada matriks operasionalisasi teori sekuritisasi di atas. Pada tingkat ini, rumusan dimaksud memperoleh muatan simbolik sebagai sesuatu yang layak direspons dengan cara luar biasa (*extraordinary*), berbeda dari isu kebijakan biasa yang diselesaikan melalui mekanisme politik dan hukum reguler. Sekuritisasi pada tingkat ini dapat menimbulkan efek diskursif berupa perubahan persepsi publik dan legitimasi bagi wacana yang memusuhi kelompok dimaksud, tanpa harus disertai tindakan hukum konkret.

Tingkat ketiga, pembatasan hak asasi manusia dalam pengertian teknis, baru terjadi apabila kategorisasi dan sekuritisasi tersebut diterjemahkan ke dalam tindakan atau kebijakan konkret negara yang secara langsung membatasi pelaksanaan hak seseorang—misalnya rancangan undang-undang pidana turunan, instruksi operasional aparat penegak hukum, pembubaran paksa kegiatan, atau penolakan pelayanan publik atas dasar kategorisasi tersebut. Hanya pada tingkat inilah uji pembatasan hak Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 dapat diterapkan secara teknis-yuridis penuh, sebab uji tersebut pada dasarnya dirancang untuk menilai keabsahan suatu tindakan pembatasan yang sudah konkret, bukan sekadar wacana atau kategorisasi administratif.

Dengan kerangka tiga tingkat ini, argumentasi artikel dapat dirumuskan secara lebih presisi: kategorisasi rumusan dimaksud sebagai ancaman nonmiliter belum tentu merupakan pembatasan hak asasi manusia dalam arti teknis, tetapi dapat menjadi instrumen awal sekuritisasi yang membuka kemungkinan pembatasan apabila diterjemahkan ke dalam kebijakan atau tindakan konkret di kemudian hari. Uji Pasal 28J ayat (2) yang diuraikan berikut karenanya diterapkan secara antisipatif (ex ante) terhadap potensi tindakan turunan, bukan sebagai penilaian bahwa Perpres itu sendiri, pada tingkat kategorisasi normatif semata, telah secara definitif melanggar HAM.

"Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."

Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945

Untuk menyatukan seluruh uji hukum yang telah dibangun pada Pembahasan 1 (unsur ancaman dan lex certa) dengan uji pembatasan hak pada bagian ini, Tabel 2 berikut menyajikan matriks tunggal yang mensistematisasi ketujuh uji tersebut beserta norma pembanding, pertanyaan kunci, dan hasil analisisnya:

Tabel 2. Matriks Tujuh Uji Hukum terhadap Rumusan Dimaksud

Uji Hukum	Norma Pembanding	Pertanyaan Kunci	Hasil Analisis
Unsur ancaman	Pasal 1 angka 2 UU No. 3 Tahun 2002	Apakah rumusan dimaksud memenuhi unsur "usaha atau kegiatan" yang terorganisasi?	Tidak terpenuhi secara meyakinkan; tidak ada rumusan operasional mengenai perbuatan spesifik yang termasuk 'penyebaran', berbeda dari kategori ancaman lain dalam kelompok yang sama.
Lex certa	Asas kepastian hukum (Fuller, 1969; Asshiddiqie, 2010)	Apakah rumusan "penyebarluasan budaya" cukup jelas bagi warga negara dan aparat?	Tidak terpenuhi; rumusan kabur dan berpotensi ditafsirkan meluas hingga mencakup ekspresi dan keberadaan personal individu.
Legalitas	Pasal 28J ayat (2) UUD 1945	Apa dasar hukum pembatasannya, dan apakah berbentuk undang-undang?	Prima facie tidak terpenuhi; dasar hukum berbentuk Peraturan Presiden, bukan undang-undang, tanpa delegasi eksplisit yang merinci rumusan dimaksud.
Legitimate aim (tujuan sah)	Pasal 28J ayat (2) UUD 1945	Apa kepentingan sah yang hendak dilindungi kategorisasi ini?	Sebagian terpenuhi; tujuan menjaga ketahanan sosial budaya termasuk kepentingan yang diakui, namun perlu dibedakan dari tujuan pertahanan negara dalam arti sempit.
Necessity	Prinsip Siracusa	Apakah kategorisasi ini benar-benar diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut?	Tidak terpenuhi secara meyakinkan; tidak disertai kajian empiris yang menunjukkan bahaya langsung terhadap kedaulatan atau keutuhan wilayah.
Proportionality	Prinsip Siracusa	Apakah dampak kategorisasi seimbang dengan tujuannya?	Berisiko tidak proporsional; rumusan kabur membuka tafsir luas yang berdampak melampaui tujuan yang diklaim.
Non-discrimination	Pasal 28I ayat (2) UUD 1945; Pasal 26 ICCPR	Apakah kategorisasi berdampak diskriminatif terhadap kelompok identitas tertentu?	Berpotensi diskriminatif; tidak terdapat kategorisasi setara terhadap ekspresi budaya kelompok mayoritas dalam daftar ancaman yang sama.

Matriks ini menunjukkan bahwa dari ketujuh uji hukum yang diterapkan, rumusan dimaksud paling lemah pada uji unsur ancaman, lex certa, dan legalitas—ketiganya berkaitan dengan bentuk dan kejelasan norma—sedangkan pada uji necessity, proportionality, dan non-discrimination, kelemahan bersifat potensial dan baru dapat dinilai secara penuh apabila

kategorisasi ini diterjemahkan menjadi tindakan konkret (tingkat ketiga dalam kerangka tiga tingkat sebelumnya). Sejalan dengan kerangka tersebut, kesimpulan analisis ini bersifat preskriptif dan antisipatif (ex ante) berdasarkan kerangka normatif yang tersedia dan rumusan Perpres sebagaimana dianalisis pada bagian Latar Belakang, bukan pernyataan final atas suatu perkara konkret yang telah diputus lembaga peradilan berwenang, maupun klaim bahwa Perpres pada tingkat kategorisasi normatif semata telah secara definitif melanggar HAM.

Matriks tujuh unsur di atas juga selaras dengan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi mengenai syarat pembatasan hak berdasarkan Pasal 28J ayat (2), yang menurut penelitian terkini dapat disarikan menjadi tujuh syarat kumulatif: diatur dengan undang-undang, didasarkan pada alasan yang sangat kuat dan proporsional, ditujukan untuk menjamin pengakuan dan penghormatan hak orang lain, memenuhi tuntutan yang adil sesuai pertimbangan moral/nilai agama/keamanan/ketertiban umum, tidak bersifat diskriminatif, tidak menghalangi hak atas kesempatan yang sama di hadapan pemerintahan, dan khusus untuk hak memilih, didasarkan pada pertimbangan ketidakcakapan yang bersifat individual (Lubis, 2024). Kesesuaian antara matriks tujuh uji hukum yang dibangun artikel ini dengan tujuh syarat pembatasan hak menurut yurisprudensi Mahkamah Konstitusi tersebut memperkuat validitas kerangka analitis yang digunakan, sekaligus menegaskan bahwa rumusan dimaksud, sepanjang kelak diterjemahkan menjadi tindakan konkret, perlu diuji tidak hanya terhadap teori HAM internasional tetapi juga terhadap standar yang telah dikembangkan peradilan konstitusional Indonesia sendiri.

Kronologi Historis dan Perbandingan Hukum Regional

Penting ditegaskan bahwa hubungan antara Perpres 111/2025 dengan peristiwa persekusi yang terdokumentasi bersifat historis-genealogis, bukan sebab-akibat langsung. Peristiwa penggerebekan Atlantis Gym & Sauna, misalnya, terjadi pada 2017, delapan tahun sebelum Perpres 111/2025 ditetapkan pada 2025, sehingga secara kronologis mustahil Perpres tersebut menjadi penyebab peristiwa itu. Yang dapat dinyatakan secara valid adalah bahwa konstruksi sosial kelompok dimaksud sebagai ancaman telah memiliki preseden diskursif sejak 2016, dan Perpres 111/2025 berpotensi menginstitusionalisasikan konstruksi tersebut ke dalam norma kebijakan resmi, bukan menciptakannya dari nol. Kronologi berikut menggambarkan alur historis tersebut:

1. 2016: Menteri Pertahanan Ryamizard Ryacudu menyatakan LGBT sebagai bagian dari proxy war, memicu gelombang sikap antipati di berbagai daerah (“Menhan: LGBT Bagian,” 2016; “Menhan Nilai LGBT,” 2016; “Menteri Pertahanan: LGBT Itu,” 2016).
2. 2016: Human Rights Watch mendokumentasikan lonjakan pernyataan anti-LGBT oleh pejabat publik pascapernyataan tersebut (Human Rights Watch, 2016).
3. 2017–2020: Serangkaian penggerebekan tempat berkumpul komunitas gay (Atlantis Gym & Sauna 2017; sauna Jakarta Pusat 2017; pesta pribadi 2020), diproses melalui UU Pornografi, bukan kebijakan pertahanan negara; dalam kasus Atlantis, sepuluh orang dijatuhi pidana penjara 2–3 tahun oleh Pengadilan Negeri Jakarta Utara pada 15 Desember 2017 (“126 Orang Gay,” 2017; Human Rights Watch, 2020; “Indonesian Police Detain,” 2017).
4. 2014–kini: Penerapan sanksi cambuk terhadap jarimah liwath/musahaqah berdasarkan Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014, sebagai rezim hukum daerah yang berjalan independen

dari kebijakan pertahanan nasional (Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014; "Tiga Kasus Pelanggaran," 2021).

5. 24 Oktober 2025: Presiden Prabowo Subianto menetapkan Perpres 111/2025, mencantumkan rumusan dimaksud sebagai ancaman nonmiliter dalam dokumen kebijakan pertahanan negara resmi ("Melihat Perpres LGBTQ," 2026; "Mengapa Penyebaran Budaya," 2026; "Pemerintah Masukkan Penyebaran," 2026; "Prabowo Terbitkan Perpres," 2026).
6. 2026: Polemik hukum meluas: ELSAM, Amnesty International Indonesia, dan sejumlah akademisi menolak; sebagian anggota DPR dan organisasi kemasyarakatan mendukung; dilaporkan tengah disiapkan pula rancangan legislasi pidana terkait, antara lain oleh Majelis Ulama Indonesia (Amnesty International Indonesia, 2026; "Polemik Perpres Nomor 111," 2026).

Kronologi ini menunjukkan bahwa Perpres 111/2025 merupakan titik institusionalisasi, bukan titik awal, dari proses sekuritisasi kelompok dimaksud di Indonesia. Implikasinya bagi rekomendasi kebijakan adalah bahwa pencabutan atau revisi Perpres semata tidak akan menghapus preseden diskursif yang telah terbentuk sejak 2016, sehingga reformulasi kebijakan perlu menyasar akar persoalan yang lebih struktural, sebagaimana diuraikan pada Pembahasan 3.

Perbandingan Hukum Regional: Brunei Darussalam dan Singapura

Untuk memperkaya perspektif reformulasi kebijakan, perlu dicermati bagaimana dua negara tetangga di kawasan Asia Tenggara menangani persoalan struktural yang secara garis besar serupa—yaitu tegangan antara norma keagamaan/moralitas publik dengan hak kelompok minoritas orientasi seksual dan identitas gender—sekalipun dengan konteks hukum dan konstitusional yang berbeda dari Indonesia. Kajian regional terkini menunjukkan bahwa dekade terakhir menyaksikan perubahan signifikan dan tidak searah atas isu ini di Asia Tenggara, mulai dari legalisasi perkawinan sesama jenis di Taiwan dan Thailand hingga dekriminalisasi hubungan sesama jenis di Singapura, yang berhadapan dengan backlash politik berupa apa yang disebut sebagai 'political homophobia' di sejumlah negara lain di kawasan (Langlois, 2024, 2025), termasuk kecenderungan pejabat publik membingkai perjuangan hak kelompok minoritas seksual dan gender sebagai bentuk proxy war dari Barat—pembingkaian yang secara langsung relevan dengan pola yang diuraikan pada kronologi Indonesia di atas.

Brunei Darussalam memberlakukan Syariah Penal Code Order secara penuh pada April 2019, yang mengancam hubungan seksual sesama jenis dengan pidana mati melalui rajam (Human Dignity Trust, 2025; Human Rights Watch, 2019), sebuah pendekatan yang jauh lebih represif dibandingkan kategorisasi administratif dalam Perpres 111/2025. Kebijakan ini memicu tekanan internasional besar-besaran, termasuk seruan boikot terhadap bisnis milik Kesultanan Brunei dan kecaman dari Parlemen Eropa serta Kantor HAM PBB. Merespons tekanan tersebut, Sultan Brunei mengumumkan perluasan moratorium hukuman mati de facto yang mencakup pula ketentuan Syariah Penal Code, sehingga sekalipun norma pidana tersebut tetap berlaku secara tekstual, penerapannya ditangguhkan tanpa mencabut norma itu sendiri ("Brunei Extends Moratorium," 2019; Human Dignity Trust, 2025). Kasus Brunei menjadi ilustrasi penting mengenai risiko sekuritisasi maupun kriminalisasi identitas yang tidak proporsional: tekanan internasional dapat memaksa penangguhan penerapan, namun tanpa

pencabutan norma, ketidakpastian hukum dan preseden diskriminatif tetap melekat, dan status quo tersebut sewaktu-waktu dapat dicabut secara sepihak oleh kepala negara.

Pendekatan yang kontras ditempuh Singapura, yang pada November 2022 mencabut Pasal 377A Kitab Undang-Undang Hukum Pidana warisan kolonial—yang mengkriminalisasi hubungan seksual sesama jenis laki-laki—setelah bertahun-tahun menghadapi gugatan konstitusional di pengadilan. Bersamaan dengan pencabutan tersebut, Parlemen Singapura mengamandemen Konstitusi untuk secara eksplisit melindungi definisi perkawinan sebagai persatuan antara laki-laki dan perempuan dari kemungkinan gugatan yudisial di kemudian hari (International Bar Association, 2022; International Commission of Jurists, 2022). Pendekatan Singapura ini dapat dibaca sebagai kompromi legislatif (legislative compromise): dekriminalisasi perilaku privat dilakukan untuk menghindari ketidakpastian hukum akibat potensi putusan pengadilan yang mencabut norma secara sepihak, namun tetap mempertahankan batasan pada pengakuan hukum yang lebih luas (seperti perkawinan sejenis) melalui proteksi konstitusional yang eksplisit dan disahkan melalui proses legislatif yang transparan, bukan melalui kebijakan administratif yang kabur perumusannya.

Dari kedua studi kasus tersebut, dapat ditarik tiga pelajaran bagi konteks Indonesia. Pertama, pendekatan Brunei menunjukkan bahwa kriminalisasi atau sekuritisasi berbasis identitas yang eksplisit dan keras cenderung memicu tekanan internasional signifikan tanpa serta-merta menghapus norma yang mendasarinya, sehingga ketidakpastian hukum tetap bertahan dalam jangka panjang—sebuah risiko yang relevan diwaspadai jika rumusan dimaksud dalam Perpres 111/2025 kelak ditindaklanjuti dengan legislasi pidana yang lebih keras. Kedua, pendekatan Singapura menunjukkan bahwa kompromi legislatif yang transparan—mengatur batasan secara eksplisit melalui undang-undang, bukan kebijakan administratif yang kabur—lebih memenuhi asas kepastian hukum dan lex certa dibandingkan rumusan yang ambigu, sejalan dengan kajian yang menelusuri jejak hukum antisodomi warisan kolonial di negara-negara ASEAN dan strategi litigasi maupun legislasi untuk menghapusnya (Radics, 2021). Ketiga, kedua kasus menegaskan bahwa persoalan semacam ini pada akhirnya kembali pada forum yang tepat untuk mengaturnya: parlemen melalui proses legislasi terbuka, bukan peraturan pelaksana yang dirumuskan tanpa pembahasan publik yang memadai—sebuah pola yang menurut kajian komparatif atas kriminalisasi kelompok minoritas di negara-negara Global South juga berulang di berbagai yurisdiksi dengan warisan hukum kolonial serupa (Radics & Ciocchini, 2023; Tang & Yulius, 2023), sebuah pelajaran yang secara langsung relevan dengan temuan uji legalitas Pasal 28J pada bagian sebelumnya.

Dalam kerangka minority stress theory yang dikembangkan Meyer (2003), tekanan psikologis yang dialami kelompok minoritas seksual dan gender tidak semata berasal dari kondisi internal individu, melainkan juga dari stresor eksternal yang bersifat kronis, termasuk stigma sosial dan legitimasi institusional atas narasi ancaman, sejalan dengan kajian kriminologi kontemporer mengenai hate crime yang menunjukkan kekerasan berbasis kebencian terhadap kelompok minoritas seksual cenderung meningkat sejalan dengan menguatnya narasi publik yang mengonstruksi kelompok tersebut sebagai ancaman moral atau sosial (Herek, 2009). Kerangka ini menjelaskan mengapa kategorisasi resmi negara, sekalipun secara formal ditujukan pada aktivitas penyebaran dan bukan pada individu, tetap berpotensi menimbulkan chilling effect dan legitimasi sosial bagi tindakan pihak ketiga terhadap individu dari kelompok dimaksud, sebagaimana pola yang telah berulang sejak 2016 hingga 2020 di

atas, dan sebagaimana pola serupa dengan derajat yang jauh lebih ekstrem juga teramati pada kasus Brunei.

Pembahasan 3

Kesenjangan Perlindungan Hukum, Rekomendasi Kebijakan, dan Implikasi Penelitian

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menjabarkan prinsip persamaan dan nondiskriminasi (Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999), namun tidak memuat daftar kategori terlindungi (protected categories) secara eksplisit, sehingga penerapannya terhadap diskriminasi berbasis orientasi seksual dan identitas gender bergantung pada penafsiran kasus per kasus.

Pada tataran hukum internasional, Pasal 26 ICCPR menjamin persamaan di hadapan hukum tanpa diskriminasi atas dasar apa pun, termasuk "status lain", sebuah frasa terbuka yang menurut General Comment No. 18 Komite Hak Asasi Manusia PBB tidak dimaksudkan sebagai daftar tertutup (United Nations Human Rights Committee, 1989). Dalam pandangan (views) atas komunikasi individual Toonen v. Australia, Komite menafsirkan bahwa frasa "status lain" dalam Pasal 26 ICCPR turut mencakup orientasi seksual (United Nations Human Rights Committee, 1994), sebuah penafsiran yang sejak itu banyak dirujuk sebagai otoritas interpretatif, sekalipun tidak mengikat secara langsung terhadap Indonesia sebagai negara pihak. Dengan demikian, argumentasi yang tepat bukan menyatakan Indonesia "terikat putusan Toonen", melainkan bahwa penafsiran otoritatif atas kewajiban Pasal 26 ICCPR yang telah diratifikasi Indonesia mencakup pula nondiskriminasi berbasis orientasi seksual, sebuah kewajiban internasional yang belum sepenuhnya dijabarkan ke norma nasional yang justiciable. Kesenjangan ini diperparah oleh Kitab Undang-Undang Hukum Pidana baru (UU No. 1 Tahun 2023) yang memperluas cakupan delik kesusilaan tanpa disertai ketentuan yang melindungi kelompok dimaksud dari persekusi yang menyasar identitas pribadinya.

Diagnosis kesenjangan struktural di atas perlu ditindaklanjuti dengan rekomendasi yang konkret, bukan sekadar seruan umum untuk "reformulasi kebijakan". Artikel ini merekomendasikan tiga langkah utama, yang diuraikan berikut beserta pertimbangan pelaksanaannya:

1. Reformulasi frasa dalam Lampiran Perpres 111/2025. Rumusan yang kabur mengenai penyebarluasan budaya kelompok dimaksud perlu diganti dengan rumusan yang secara operasional jelas dan memenuhi asas lex certa, atau dihapus dari daftar ancaman nonmiliter sepanjang tidak dapat dirumuskan secara presisi sebagai "usaha atau kegiatan" yang terorganisasi. Langkah ini paling langsung menjawab persoalan yang diidentifikasi pada Pembahasan 1, dan dapat ditempuh melalui mekanisme perubahan Perpres yang relatif lebih sederhana dibandingkan perubahan undang-undang.
2. Pedoman interpretasi untuk mencegah penerapan terhadap identitas atau ekspresi personal. Kementerian Pertahanan perlu menyusun pedoman resmi yang menegaskan batas antara aktivitas penyebaran yang terorganisasi dengan keberadaan dan ekspresi personal individu, sekaligus menjadi dasar bagi surat edaran atau peraturan pelaksana yang mengikat aparat kepolisian dan TNI agar tidak menggunakan kategorisasi kebijakan pertahanan sebagai dasar tindakan represif terhadap individu. Pedoman semacam ini, mengambil model dari pedoman penerapan undang-undang antiterorisme yang telah lazim di berbagai

kementerian/lembaga, dapat menjadi solusi antara (interim measure) sebelum revisi substantif terhadap Perpres dapat direalisasikan.

3. Mekanisme pengawasan dan remediasi HAM. Diperlukan penguatan kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia untuk menerima dan memproses pengaduan diskriminasi berbasis orientasi seksual dan identitas gender secara spesifik, disertai mekanisme pemulihan yang mengikat, bukan sekadar rekomendatif, serta harmonisasi berkala antara kebijakan pertahanan negara dan kerangka hukum HAM nasional melalui kajian interdepartemen yang melibatkan Kementerian Pertahanan, Kementerian Koordinator Bidang Hukum, HAM, Imigrasi, dan Pemasyarakatan, serta Komnas HAM, dengan mempertimbangkan model kompromi legislatif transparan sebagaimana ditempuh Singapura, ketimbang pendekatan administratif yang kabur perumusannya sebagaimana saat ini berlaku.

Di luar ketiga rekomendasi utama tersebut, tersedia pula opsi hukum formal berupa pembukaan jalur uji materiil terhadap Mahkamah Agung atas lampiran Perpres 111/2025 oleh pihak yang memiliki kedudukan hukum (legal standing), untuk menguji kesesuaiannya dengan Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 9 UU No. 3 Tahun 2002. Perlu dicatat bahwa kebijakan sektor pertahanan seperti Perpres 111/2025 tidak tunduk pada mekanisme pengujian Mahkamah Konstitusi sebagaimana berlaku terhadap undang-undang berdasarkan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah UU No. 7 Tahun 2020, melainkan hanya dapat diuji melalui hak uji materiil terhadap Mahkamah Agung berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Opsi ini tidak diperlakukan sebagai rekomendasi utama sebab pelaksanaannya bergantung sepenuhnya pada inisiatif pihak yang memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan, sebuah faktor di luar kendali pembuat kebijakan itu sendiri, sehingga ketiga rekomendasi di atas—yang seluruhnya berada dalam kendali langsung pemerintah—lebih realistis untuk ditempuh dalam jangka pendek.

Implikasi Teoritis dan Praktis

Sumbangan teoretis utama penelitian ini terhadap literatur securitization studies dapat dirumuskan secara ringkas sebagai berikut: artikel ini menunjukkan bahwa sekuritisasi tidak hanya dapat beroperasi melalui pidato politik (speech act) atau tindakan keamanan luar biasa yang gamblang, sebagaimana lazim digambarkan dalam literatur klasik Mazhab Kopenhagen, tetapi juga dapat beroperasi melalui kategorisasi administratif dalam instrumen kebijakan pertahanan yang tampak teknokratis dan tidak mencolok. Namun, sebagaimana ditunjukkan kerangka tiga tingkat pada Pembahasan 2, kategorisasi administratif semacam ini belum dengan sendirinya menghasilkan pembatasan hak asasi manusia dalam pengertian teknis sebelum diterjemahkan ke dalam tindakan konkret negara. Pembedaan tiga tingkat ini—kategorisasi normatif, sekuritisasi, dan pembatasan HAM—merupakan kontribusi konseptual artikel ini yang dapat diterapkan pula pada kajian kategorisasi ancaman nonmiliter lain di luar isu yang menjadi fokus penelitian ini.

Selain kontribusi utama tersebut, penelitian ini memberi kontribusi pada dua bidang kajian lain. Pertama, pada literatur hukum tata negara, penelitian ini menawarkan matriks uji hukum tujuh unsur (unsur ancaman, lex certa, legalitas, tujuan sah, necessity, proporsionalitas, nondiskriminasi) yang mensistematisasi penilaian atas kategorisasi kebijakan yang bersinggungan dengan hak konstitusional, sebuah kerangka metodologis yang dapat direplikasi untuk menguji kategorisasi ancaman nonmiliter lain di masa mendatang. Kedua, pada kajian

perbandingan hukum, penelitian ini menempatkan kasus Indonesia dalam konteks regional yang lebih luas, menunjukkan variasi pendekatan negara-negara berpenduduk mayoritas Muslim di Asia Tenggara dalam merespons tegangan antara norma keagamaan dan hak kelompok minoritas.

Penelitian ini juga membuka agenda riset lanjutan yang lebih luas. Pertama, kajian empiris-sosiolegal mengenai bagaimana aparat di tingkat daerah (kepolisian resor, pemerintah kabupaten/kota) memaknai dan menerapkan rumusan dimaksud dalam praktik sehari-hari, mengingat kekaburan norma pada level nasional berpotensi menghasilkan variasi penafsiran yang signifikan antarwilayah. Kedua, kajian perbandingan yang lebih luas mencakup Malaysia, yang memiliki sistem hukum ganda (common law dan syariah) serupa Indonesia namun dengan pendekatan berbeda terhadap isu ini, akan memperkaya pemahaman mengenai variasi model regulasi di kawasan serumpun. Ketiga, kajian mengenai dampak kategorisasi semacam ini terhadap posisi diplomatik Indonesia, khususnya dalam konteks keanggotaan Dewan HAM PBB, merupakan bidang kajian hubungan internasional yang berkelindan erat dengan persoalan hukum domestik yang dibahas artikel ini, namun berada di luar cakupan metodologis penelitian hukum normatif yang digunakan di sini.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan menjadi rujukan bagi Kementerian Pertahanan dalam meninjau ulang rumusan lampiran Perpres 111/2025, bagi Komnas HAM dalam memperkuat basis argumentasi pengaduan diskriminasi berbasis kebijakan negara, bagi organisasi masyarakat sipil dalam menyusun strategi advokasi hukum yang presisi (menyasar kekaburan norma dan uji Pasal 28J, bukan sekadar penolakan normatif umum), serta bagi akademisi hukum tata negara dan studi keamanan dalam mengembangkan kerangka uji lex certa yang lebih sistematis untuk menilai kategorisasi ancaman nonmiliter di masa mendatang, mengingat kecenderungan structural creep yang telah diuraikan pada bagian Latar Belakang berpotensi terus berlanjut pada kebijakan pertahanan periode-periode berikutnya.

Implikasi lebih jauh dari kerangka analitis ini adalah kebutuhan akan mekanisme tinjauan berkala (periodic review mechanism) terhadap taksonomi ancaman nonmiliter setiap kali kebijakan umum pertahanan negara diperbarui setiap lima tahun. Mengingat kecenderungan structural creep yang telah diidentifikasi pada bagian Latar Belakang, tanpa mekanisme tinjauan yang melibatkan pakar hukum tata negara, HAM, dan kelompok masyarakat sipil sejak tahap penyusunan draf, risiko pencantuman kategori ancaman nonmiliter baru yang kabur dan berpotensi diskriminatif akan terus berulang pada periode-periode mendatang, tidak terbatas pada isu yang menjadi fokus artikel ini semata. Rekomendasi ketiga yang diuraikan sebelumnya—mekanisme pengawasan dan remediasi HAM, termasuk harmonisasi berkala antara kebijakan pertahanan negara dan kerangka hukum HAM nasional—karenanya sebaiknya dilembagakan sebagai mekanisme permanen, bukan respons ad hoc terhadap polemik rumusan dimaksud semata.

KESIMPULAN

Rumusan tersebut masih belum memiliki kejelasan mengenai perbuatan konkret yang dimaksud sebagai “penyebaran”. Kekaburan tersebut berpotensi menimbulkan penafsiran yang luas dan tidak memberikan kepastian hukum, sehingga belum sepenuhnya memenuhi asas lex certa. Berbeda dengan kategori ancaman nonmiliter lainnya, seperti terorisme dan radikalisme, yang telah memiliki pengaturan lebih jelas, rumusan tersebut berpotensi menyasar ekspresi

maupun keberadaan personal individu. Meskipun kategorisasi tersebut belum secara langsung merupakan bentuk pembatasan hak asasi manusia, kategorisasi tersebut dapat menjadi tahap awal sekuritisasi yang membuka kemungkinan terjadinya pembatasan hak apabila diterjemahkan ke dalam kebijakan atau tindakan konkret. Oleh karena itu, diperlukan perumusan yang lebih jelas dan operasional, pedoman interpretasi yang membatasi ruang penafsiran, serta mekanisme pengawasan dan perlindungan hak asasi manusia yang efektif. Pengaturan terhadap persoalan ini sebaiknya dilakukan melalui proses legislasi yang terbuka dan transparan agar kewenangan negara dalam menjaga ketahanan sosial budaya tetap sejalan dengan prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak konstitusional setiap warga negara.

PENDANAAN

Penulis menyatakan bahwa tidak ada dukungan finansial yang diterima untuk pelaksanaan penelitian ini dan/atau penerbitan artikel ini.

KONFLIK KEPENTINGAN

Penulis menyatakan bahwa penelitian ini dilakukan tanpa adanya hubungan komersial atau finansial yang dapat ditafsirkan sebagai potensi konflik kepentingan.

KONTRIBUSI PENULIS

Julista Mustamu: konseptualisasi penelitian, perancangan metodologi, pelaksanaan eksperimen, pengumpulan data, analisis data, penyusunan manuskrip, dan revisi manuskrip. John Alberth Latuny: supervisi penelitian, validasi hasil penelitian, pemberian masukan ilmiah, serta peninjauan dan revisi manuskrip. Seluruh penulis telah membaca dan menyetujui versi akhir manuskrip.

PERNYATAAN PENGGUNAAN KECERDASAN ARTIFISIAL GENERATIF

Penulis menyatakan bahwa kecerdasan artifisial (AI) generatif digunakan dalam penyusunan manuskrip ini untuk membantu meningkatkan kejelasan bahasa, memperbaiki tata bahasa, dan menyempurnakan struktur penulisan. AI generatif tidak digunakan untuk menghasilkan, memanipulasi, atau menganalisis data penelitian. Seluruh isi manuskrip telah ditinjau dan diverifikasi oleh penulis. Penulis bertanggung jawab sepenuhnya atas keakuratan, integritas, dan isi akhir manuskrip.

REFERENSI

Aldines Ishak, D. (2025). Peran negara dalam penyelesaian konflik LGBT di Indonesia. *Journal Evidence of Law*.

Amnesty International Indonesia. (2026, Juli). Pernyataan sikap Koalisi Kebebasan Berserikat: Perpres 111/2025, kekerasan atas kelompok LGBT, dan pembungkaman kebebasan berserikat, berkumpul, dan berekspresi di Indonesia [Pernyataan sikap].

Asshiddiqie, J. (2010). Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia. Sinar Grafika.

Brunei extends moratorium on death penalty to adultery, gay sex amid outcry. (2019, 6 Mei). Associated Press/Inquirer.

Buzan, B. (1991). People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War era (Edisi ke-2). Lynne Rienner Publishers.

Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). Security: A new framework for analysis. Lynne Rienner Publishers.

Constitution of the Republic of Singapore (Amendment No. 3) Act 2022 (Singapura).

Fuller, L. L. (1969). The morality of law (Edisi revisi). Yale University Press.

Herek, G. M. (2009). Hate crimes and stigma-related experiences among sexual minority adults in the United States: Prevalence estimates from a national probability sample. Journal of Interpersonal Violence, 24(1), 54–74. https://doi.org/10.1177/0886260508316477

Human Dignity Trust. (2025, November). Country profile: Brunei.

Human Rights Watch. (2016). "Permainan politik ini menghancurkan hidup kami": Kelompok LGBT Indonesia dalam ancaman.

Human Rights Watch. (2019, 22 Mei). Brunei's pernicious new penal code.

Human Rights Watch. (2020, 7 September). Indonesia: Usut aksi penggerebekan polisi terhadap 'pesta gay'.

Ichsan, M. D. G. (2026). Sekuritisasi ruang siber di Indonesia: Ketegangan antara keamanan negara dan keamanan individu dalam wacana kebijakan digital. Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin.

Indonesian police detain 141 men in gay club raid. (2017, 22 Mei). NBC News.

International Bar Association. (2022, September). Singapore repeals Section 377A: A bittersweet victory.

International Commission of Jurists. (2022, November). Legal analysis: Repeal of Singapore's Penal Code Section 377A and constitutional amendments said to protect the definition of marriage.

International Covenant on Civil and Political Rights, 16 Desember 1966.

Langlois, A. J. (2024). LGBT rights claiming and political participation in Southeast Asia. The Pacific Review, 38(2), 262–284. https://doi.org/10.1080/09512748.2024.2368225

Langlois, A. J. (2025). Culture wars and the family in Southeast Asia: 'Asian values', human rights and LGBT politics in the 21st century. International Journal, 80(2), 1–18. https://doi.org/10.1177/00113921251337089

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat. (2026, Juli). Perpres 111/2025, kekerasan terhadap kelompok LGBT, dan pembungkaman kebebasan berserikat, berkumpul, dan berekspresi di Indonesia.

Lewat Perpres 111/2025: Prabowo tetapkan LGBTQ jadi ancaman nonmiliter. (2026, 5 Juli). Tempo.

Lubis, A. F. (2024). Understanding the limitations of human rights in Indonesia. International Journal of Law and Society, 1(1), 1–6.

Manik, T. S., Riyanti, D., Murdiono, M., & Prasetyo, D. (2021). Eksistensi LGBT di Indonesia dalam kajian perspektif HAM, agama, dan Pancasila. Jurnal Kewarganegaraan, 18(2), 84–91. https://doi.org/10.24114/jk.v18i2.23639

Marzuki, P. M. (2017). Penelitian hukum (Edisi revisi). Kencana.

Melihat Perpres LGBTQ. (2026, 4 Juli). Kumparan.

Mengapa penyebaran budaya LGBTQ masuk daftar ancaman negara? Simak penjelasan lengkap isi Perpres 111/2025. (2026, 13 Juli). Nesiatimes.

Menhan: LGBT bagian 'proxy war'. (2016, 23 Februari). ANTARA News.

Menhan nilai LGBT bagian dari 'proxy war' yang harus diwaspadai. (2016, 23 Februari). Kompas.

Menko Yusril tegaskan Perpres 111/2025 bukan regulasi khusus LGBTQ. (2026, 9 Juli). ANTARA News.

Menteri Pertahanan: LGBT itu bagian dari proxy war. (2016, 23 Februari). Tempo.

Meyer, I. H. (2003). Prejudice, social stress, and mental health in lesbian, gay, and bisexual populations: Conceptual issues and research evidence. Psychological Bulletin, 129(5), 674–697. https://doi.org/10.1037/0033-2909.129.5.674

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (1984). Siracusa principles on the limitation and derogation provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights (UN Doc. E/CN.4/1985/4).

Pemerintah bantah Perpres 111 legalkan diskriminasi LGBT. (2026, 10 Juli). Tempo.

Pemerintah masukkan penyebaran budaya LGBTQ dalam Perpres Nomor 111 Tahun 2025. (2026, 8 Juli). RadarTV.

Penal Code (Amendment) Act 2022 (Singapura). (Mencabut Section 377A; berlaku efektif 3 Januari 2023).

Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2025 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara Tahun 2025–2029. (2025).

Perpres 111/2025 masukkan LGBTQ sebagai ancaman nonmiliter, apa artinya? (2026, 9 Juli). Suara.com.

Perpres pertahanan masukkan LGBTQ sebagai ancaman nonmiliter bertentangan dengan UU. (2026, 8 Juli). Hukumonline.

Perpres Prabowo 111/2025 ungkap soal ancaman LGBT, DPR respons. (2026, 5 Juli). CNN Indonesia.

Polemik Perpres Nomor 111 Tahun 2025: Budaya LGBTQ masuk daftar ancaman nonmiliter, pengamat soroti risiko HAM. (2026, 10 Juli). 1tulah News.

Prabowo terbitkan Perpres No. 111 Tahun 2025. (2026, 5 Juli). AFU.id.

Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat. (2014).

Radics, G. B. (2021). Challenging antisodomy laws in Singapore and the former British colonies of ASEAN. Journal of Human Rights, 20(2), 211–227. https://doi.org/10.1080/14754835.2021.1900726

Radics, G. B., & Ciocchini, P. L. (2023). Criminal legalities and minorities in the Global South: Rights and resistance in a decolonial world. Palgrave Macmillan.

Saputra, A. F., Shabrina, D., & Nugraha, R. K. (2022). Sampai kapan kami harus sembunyi? Laporan situasi minoritas gender dan ragam orientasi seksual di Indonesia. Consortium CRM.

Syariah Penal Code Order, 2013 (Brunei Darussalam). (Berlaku efektif penuh 3 April 2019).

Tang, S., & Yulius, H. (2023). Queer Southeast Asia. Routledge.

Tiga kasus pelanggaran qanun jinayat akan dieksekusi. (2021, 26 Januari). Diskominfo Kota Banda Aceh.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. (2023). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. (2002). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 3.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang. (2018).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights. (2005). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2011).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Sumber Daya Nasional untuk Pertahanan Negara. (2019). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 211.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. (2003). Sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. (1999). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. (2008).

United Nations Human Rights Committee. (1989). General comment No. 18: Non-discrimination.

United Nations Human Rights Committee. (1994). Toonen v. Australia (Communication No. 488/1992, UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992).