Media Hukum Indonesia (MHI)
Published by Yayasan Daarul Huda Krueng Mane
https://ojs.daarulhuda.or.id/index.php/MHI/index

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

Konflik Norma Hak Atas Kebebasan Ekspresi dan Diskriminasi Sosial pada Institusi Terhadap Praktik Tato

Normative Conflict Between the Right to Freedom of Expression and Institutional Social Discrimination Against Tattoo Practices

Rizxki Sugiarto[1*], Slamet Suhartono [2]
[1,2] Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Indonesia
Email: [1]email@gmail.com

Abstract: *Tattoo practices in Indonesia face restrictions imposed across various institutions, ranging from explicit institutional regulations within the Indonesian Armed Forces and National Police to inconsistent civil service recruitment announcements and internal policies in educational and private institutions, without a coherent legal foundation at the level of statutory regulation. This research aims to examine the legal legitimacy of such restrictive policies based on four cumulative principles in international human rights law, namely legality, legitimate aim, necessity, and proportionality, while also formulating an ideal direction for institutional policy through a comparative law approach. This research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and comparative law approaches, examining tattoo policies in the United States, United Kingdom, Canada, and Australia. The findings indicate that current tattoo restriction policies generally fail to meet human rights legitimacy standards and constitute discriminatory practices, with the Armed Forces and Police holding a comparatively stronger legal basis than civil service, educational, and private institutions, which fail to satisfy all four principles simultaneously.*

Abstrak. Praktik tato di Indonesia menghadapi pembatasan yang tersebar di berbagai institusi, mulai dari TNI dan Polri melalui peraturan kelembagaan yang eksplisit, instansi sipil pemerintahan melalui surat pengumuman penerimaan yang tidak seragam, hingga institusi pendidikan dan swasta melalui kebijakan internal, tanpa pijakan hukum yang konsisten di tingkat peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan menguji legitimasi hukum kebijakan pembatasan tersebut berdasarkan empat prinsip kumulatif dalam hukum hak asasi manusia internasional, yaitu legalitas, tujuan yang sah, keharusan, dan proporsionalitas, sekaligus merumuskan arah kebijakan institusional yang ideal melalui pendekatan perbandingan hukum. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan hukum terhadap kebijakan tato di Amerika Serikat, Inggris, Kanada, dan Australia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pembatasan tato yang berlaku saat ini secara umum tidak memenuhi standar legitimasi hak asasi manusia dan bersifat diskriminatif, dengan TNI dan Polri memiliki landasan yang relatif lebih kuat dibanding instansi sipil, pendidikan, dan swasta yang gagal pada keempat prinsip sekaligus.

Article History
Received: 25 October 2026
Revised: 30 October 2026
Published: 11 November 2026

Keywords: *freedom of expression; discrimination; tattoo policy; proportionality; ius constituendum*

Kata Kunci: *kebebasan berekspresi; diskriminasi; kebijakan tato; proporsionalitas; ius constituendum*

https://doi.org/10.5281/zenodo.24132715

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

PENDAHULUAN

Praktik tato merupakan salah satu bentuk ekspresi diri yang terus berkembang dalam kehidupan masyarakat kontemporer. Tato yang pada awalnya dikenal sebagai bagian dari tradisi dan ritual budaya di berbagai komunitas adat kini berkembang menjadi *body art* yang merepresentasikan identitas personal dan nilai individual yang lebih luas. Sebagian individu memaknai tato sebagai simbol

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

kebebasan, keberanian, maupun ekspresi spiritual yang bersifat personal, terlepas dari konteks adat maupun budaya tertentu. Perkembangan makna ini tidak selalu diimbangi dengan penerimaan yang setara dari lingkungan institusional tempat individu tersebut beraktivitas. Dunia kerja, pendidikan, dan berbagai institusi negara cenderung mengaitkan tato dengan standar penampilan tertentu yang dianggap mencerminkan profesionalitas dan kedisiplinan. Individu bertato akibatnya kerap menghadapi penilaian negatif yang tidak berkaitan dengan kompetensi maupun kapasitas yang sesungguhnya dimiliki.

Hambatan institusional terhadap pemilik tato di Indonesia dapat ditemukan secara konkret pada berbagai jenjang dan jenis lembaga. Peraturan Panglima Nomor 161 Tahun 2011 tentang Petunjuk Administrasi Pembinaan Personel PNS TNI secara eksplisit mensyaratkan calon personel untuk tidak bertato dan tidak memiliki bekas tato. Ketentuan serupa berlaku pada penerimaan anggota Polri melalui Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 2 Tahun 2016 Pasal 28 Ayat 7 poin 7 yang melarang anggota untuk membuat atau memelihara tato di badan, dengan ancaman tindakan pendisiplinan bagi yang melanggar. Larangan tato pada kementerian dan lembaga sipil tidak diatur secara seragam dalam satu peraturan perundang-undangan, namun tercantum dalam pengumuman penerimaan masing-masing instansi, sebagaimana terlihat pada Surat Pengumuman Kementerian Perhubungan Nomor PG 11 Tahun 2024 dan Surat Kementerian Hukum dan HAM Nomor SEK.KP.02.01-633 Tahun 2023. Pola serupa juga ditemukan dalam dunia kerja yang membatasi keberadaan tato sebagai bagian dari upaya menjaga citra formal, khususnya pada sektor pelayanan publik dan perbankan. Sebaran hambatan ini menunjukkan bahwa persoalan tato bukan fenomena yang terisolasi pada satu jenis institusi, melainkan pola yang berulang di berbagai ranah kehidupan profesional dan sosial.

Ketidakkonsistenan pengaturan antar institusi menghadirkan persoalan hukum yang lebih mendasar dibanding sekadar perbedaan kebijakan teknis. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang secara khusus mengatur kedisiplinan PNS justru tidak memuat ketentuan apapun mengenai tato, sehingga larangan yang diterapkan berbagai instansi sipil bersifat kebijakan internal tanpa pijakan hukum yang seragam pada tingkat peraturan perundang-undangan. Kondisi ini memperlihatkan adanya kekosongan hukum yang berpotensi menimbulkan perlakuan berbeda terhadap individu dengan karakteristik yang identik, tergantung pada institusi mana yang mereka tuju. Surat pengumuman dan kebijakan internal yang menjadi sumber larangan pada banyak institusi tidak memiliki kedudukan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga dapat diubah sewaktu-waktu tanpa proses pembentukan hukum yang transparan dan partisipatif. Karakter kebijakan yang administratif dan tidak selalu berbasis pada peraturan perundang-undangan ini menimbulkan persoalan mengenai legitimasi dan batas kewenangan institusi dalam membatasi hak individu. Kondisi tersebut menempatkan isu tato bukan sekadar persoalan sosial mengenai penerimaan publik, melainkan persoalan hukum yang menyentuh keabsahan kewenangan institusional itu sendiri.

Kebebasan berekspresi menempati kedudukan sebagai hak konstitusional yang dijamin secara berlapis dalam instrumen hukum internasional maupun nasional. *Universal Declaration of Human Rights* melalui Pasal 19 menjamin hak setiap orang untuk berpendapat dan mengekspresikan diri, sementara *International Covenant on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 menegaskan posisi tersebut melalui Pasal 19 secara lebih rinci. Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan jaminan setara dalam konteks hukum nasional, diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Ruang lingkup kebebasan berekspresi tidak terbatas pada penyampaian pendapat secara lisan atau tulisan, melainkan mencakup pula ekspresi non-verbal melalui simbol, tindakan, dan representasi visual sebagaimana ditegaskan dalam *General Comment* Nomor 34 Komite Hak Asasi Manusia PBB. Kebebasan berekspresi sebagaimana hak asasi manusia lainnya tidak

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

bersifat absolut, dan dapat dibatasi sepanjang pembatasan tersebut memenuhi empat prinsip kumulatif, yaitu legalitas, tujuan yang sah, keharusan, dan proporsionalitas. Kerangka inilah yang menjadi standar pengujian terhadap keabsahan setiap pembatasan hak, termasuk pembatasan yang diterapkan institusi terhadap praktik tato.

Asas non-diskriminasi menempati posisi yang saling melengkapi dengan kebebasan berekspresi dalam menilai keabsahan kebijakan institusional. Prinsip ini, yang dijamin antara lain melalui Pasal 26 ICCPR dan Pasal 28I ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menekankan bahwa setiap individu berhak mendapatkan perlakuan setara tanpa pembedaan yang tidak memiliki dasar rasional dan objektif. Doktrin hak asasi manusia membedakan diskriminasi langsung, yang terjadi ketika seseorang diperlakukan secara eksplisit lebih buruk berdasarkan karakteristik tertentu, dengan diskriminasi tidak langsung, yang muncul ketika kebijakan yang tampak netral secara formal justru berdampak merugikan kelompok tertentu secara sistematis. Pembedaan ini menjadi relevan dalam konteks tato karena larangan yang berlaku dapat bersifat eksplisit sebagaimana pada TNI dan Polri, maupun implisit melalui standar penampilan umum yang diterapkan institusi sipil dan swasta. Relasi antara hak individu dan kewenangan institusi dalam perspektif ini ditempatkan sebagai dua kepentingan yang harus diseimbangkan, bukan kewenangan institusi yang berlaku mutlak tanpa batas. Setiap kebijakan yang membedakan perlakuan terhadap individu harus dapat diuji berdasarkan apakah pembedaan tersebut memiliki dasar yang rasional, objektif, dan proporsional terhadap tujuan yang hendak dicapai.

Kajian akademik mengenai tato sebagai isu hukum di Indonesia masih terbatas dibanding perhatian yang telah diberikan pada tema-tema kebebasan berekspresi konvensional seperti kebebasan beragama maupun kebebasan berpendapat di ruang digital. Literatur yang tersedia cenderung membahas tato dari perspektif sosiologis atau budaya, tanpa menempatkannya secara spesifik dalam kerangka pengujian hukum hak asasi manusia yang sistematis. Kekosongan ini menjadi signifikan mengingat hambatan institusional terhadap pemilik tato di Indonesia bersifat nyata dan tersebar luas, namun belum pernah diuji secara komprehensif menggunakan standar legalitas, tujuan yang sah, keharusan, dan proporsionalitas yang berlaku dalam hukum hak asasi manusia internasional. Kajian yang berhenti pada tahap mengidentifikasi persoalan tanpa merumuskan arah penyelesaian juga berisiko menghasilkan kritik yang tidak memberikan kontribusi konkret bagi pembentukan kebijakan ke depan. Pendekatan perbandingan hukum dengan negara-negara yang telah mengalami pergeseran kebijakan dari larangan absolut menuju pengaturan yang lebih proporsional turut membuka ruang bagi perumusan model kebijakan yang lebih ideal bagi konteks Indonesia. Kebutuhan inilah yang mendasari pentingnya kajian yang tidak hanya bersifat evaluatif terhadap kebijakan yang berlaku, tetapi juga preskriptif terhadap kebijakan yang seharusnya diterapkan.

Ketegangan antara kebebasan berekspresi sebagai hak konstitusional dan kewenangan institusi dalam membatasi penampilan anggotanya, sebagaimana telah diuraikan di atas, menghadirkan dua persoalan hukum yang saling berkaitan. Persoalan pertama berkaitan dengan keabsahan kebijakan pembatasan tato yang berlaku saat ini, yang perlu diuji kesesuaiannya dengan prinsip legalitas, tujuan yang sah, keharusan, proporsionalitas, dan asas non-diskriminasi yang berlaku dalam hukum hak asasi manusia. Persoalan kedua berkaitan dengan arah kebijakan yang seharusnya diterapkan ke depan, mengingat kekosongan dan ketidakkonsistenan yang telah diuraikan memerlukan penyelesaian yang tidak cukup hanya bersifat kritik terhadap kebijakan yang ada. Kedua persoalan ini saling melengkapi, karena pengujian terhadap legitimasi kebijakan yang berlaku menjadi dasar argumentasi bagi perumusan model kebijakan yang lebih proporsional dan inklusif bagi seluruh pemangku kepentingan. Kajian ini diharapkan memberikan kontribusi baik secara teoritis bagi pengembangan diskursus hukum

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

mengenai tato sebagai bentuk ekspresi diri, maupun secara praktis bagi institusi yang hendak merumuskan kebijakan internal yang lebih berimbang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif yang berfokus pada pengkajian norma, asas, dan doktrin hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maupun instrumen hukum internasional, dengan bahan hukum sebagai sumber utama analisis dan bukan data empiris. Pendekatan yang digunakan terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*) yang diterapkan khusus dalam merumuskan arah kebijakan ideal. Pendekatan perundang-undangan menelaah ketentuan hukum positif yang relevan dengan kebebasan berekspresi dan pembatasannya, sementara pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji prinsip pembatasan hak dan asas non-diskriminasi secara lebih mendalam. Pendekatan perbandingan hukum diterapkan terhadap kebijakan tato pada institusi militer dan sipil di Amerika Serikat, Inggris, Kanada, dan Australia untuk mengidentifikasi pola regulasi yang telah terbukti mampu menyeimbangkan kepentingan institusi dengan perlindungan hak individu. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *International Covenant on Civil and Political Rights* yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005, dan *Universal Declaration of Human Rights* sebagaimana diadopsi melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Bahan hukum sekunder mencakup buku literatur hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta doktrin para ahli yang berkaitan dengan teori hak asasi manusia, konflik norma, dan pembatasan hak.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan nasional dan instrumen hukum internasional, mengkaji literatur sekunder, serta menelusuri regulasi institusional negara-negara pembanding melalui sumber daring yang kredibel termasuk situs resmi instansi terkait. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan normatif melalui tiga tahap yang saling berkaitan. Tahap pertama berupa inventarisasi dan klasifikasi bahan hukum berdasarkan relevansinya dengan isu kebebasan berekspresi, pembatasan hak, dan non-diskriminasi. Tahap kedua berupa analisis dan penafsiran bahan hukum melalui metode interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menilai legitimasi kebijakan pembatasan tato yang berlaku saat ini. Tahap ketiga berupa konstruksi argumentasi hukum yang mengaitkan hasil pengujian legitimasi dengan temuan perbandingan hukum, guna merumuskan preskripsi mengenai kebijakan institusional yang ideal bagi praktik tato di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Praktik Tato dalam Lingkup Perlindungan Kebebasan Berekspresi

Kebebasan berekspresi sebagaimana dijamin UDHR, ICCPR, dan konstitusi Indonesia tidak terbatas pada penyampaian pendapat secara lisan atau tulisan, melainkan mencakup pula bentuk ekspresi non-verbal yang diwujudkan melalui simbol, tindakan, dan representasi visual. Pertanyaan yang muncul dalam konteks tato adalah apakah modifikasi tubuh dapat dikategorikan sebagai bentuk ekspresi yang mendapat perlindungan hukum yang sama. Doktrin *expressive conduct* dalam hukum hak asasi manusia menjawab pertanyaan tersebut melalui dua syarat kumulatif: pelaku harus memiliki maksud menyampaikan pesan tertentu melalui tindakannya, dan pesan tersebut harus dapat dipahami oleh orang lain yang mengamatinya. Tato sebagai modifikasi tubuh yang dilakukan secara sadar dan disengaja memenuhi kedua syarat ini, karena individu yang memilih untuk bertato umumnya

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

melakukannya sebagai pernyataan identitas, nilai, atau pengalaman personal yang ingin dikomunikasikan kepada lingkungannya. Pengabaian terhadap doktrin ini berarti memperlakukan tindakan tubuh sebagai sesuatu yang secara otomatis berada di luar jangkauan perlindungan kebebasan berekspresi, padahal instrumen hukum internasional tidak membuat pembatasan semacam itu.

Konsep *bodily autonomy* memperkuat posisi tato dalam kerangka perlindungan ini dengan menempatkan hak individu atas tubuhnya sebagai bagian inti dari otonomi pribadi, mencakup hak untuk menentukan bagaimana tubuh itu dimodifikasi, ditampilkan, dan dimaknai. Seorang individu yang memahatkan simbol, gambar, atau teks pada kulitnya menjadikan tubuhnya sebagai medium komunikasi yang memuat pesan tentang siapa dirinya dan apa yang ia yakini, suatu dimensi yang secara prinsip tidak berbeda dari penulis yang menuangkan gagasannya dalam teks. *General Comment* Nomor 34 yang diterbitkan Komite Hak Asasi Manusia PBB sebagai penafsiran resmi atas Pasal 19 ICCPR menegaskan bahwa perlindungan kebebasan berekspresi mencakup semua bentuk ekspresi termasuk ekspresi non-verbal melalui gambar dan objek seni, tanpa membatasi medium yang digunakan untuk menyampaikan makna. Penafsiran luas semacam ini mencerminkan pemahaman bahwa manusia berkomunikasi tidak hanya melalui kata-kata, melainkan melalui simbol, tindakan, dan berbagai bentuk representasi lainnya yang berkembang seiring waktu.

Praktik tato di Indonesia memiliki dua dimensi yang sama-sama relevan dalam kerangka perlindungan ini, yaitu tato kultural yang merupakan bagian dari tradisi suku-suku adat seperti Dayak, Mentawai, dan komunitas di Papua, serta tato kontemporer yang berkembang sebagai bentuk ekspresi personal modern di luar konteks adat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan memberikan pijakan normatif tersendiri bagi dimensi kultural, namun pemisahan keduanya dalam konteks hukum berpotensi menciptakan hierarki perlindungan yang tidak sejalan dengan prinsip universalitas hak asasi manusia, mengingat keduanya merupakan bentuk komunikasi makna yang dilakukan secara sadar. Berdasarkan uraian di atas, tato memenuhi kriteria *expressive conduct* karena mengandung maksud komunikatif yang dapat dipahami secara sosial, berdimensi *bodily autonomy* sebagai hak individu atas tubuhnya, dan mendapat pengakuan dalam penafsiran resmi Komite HAM PBB. Kedudukan ini menempatkan setiap pembatasan terhadap tato oleh institusi dalam posisi yang harus diuji menggunakan standar yang sama dengan pembatasan terhadap hak asasi manusia pada umumnya, yaitu empat prinsip kumulatif legalitas, tujuan yang sah, keharusan, dan proporsionalitas.

Legitimasi Hukum Pembatasan Praktik Tato oleh Institusi

Pengujian terhadap legitimasi pembatasan tato oleh institusi menggunakan empat prinsip kumulatif yang bersumber dari Pasal 19 ayat (3) ICCPR, *Siracusa Principles* tahun 1984, dan *General Comment* Nomor 34, yaitu legalitas, tujuan yang sah, keharusan, dan proporsionalitas. Sifat kumulatif prinsip ini berarti kegagalan memenuhi satu prinsip saja sudah cukup untuk menyatakan pembatasan tidak sah, tanpa perlu menunggu pengujian prinsip berikutnya. Pengujian pada prinsip legalitas menunjukkan bahwa Peraturan Panglima Nomor 161 Tahun 2011 dan Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 2 Tahun 2016 memiliki dasar hukum formal yang dapat diidentifikasi, namun rumusan "tidak ada bekas tato" dan "memelihara tato di badan" tidak memenuhi syarat *precision* dan *foreseeability* karena bersifat retroaktif dan tidak mendefinisikan batas yang jelas mengenai jenis, ukuran, maupun lokasi tato yang dimaksud. Persoalan legalitas yang lebih kritis ditemukan pada instansi sipil pemerintahan, mengingat Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil sama sekali tidak memuat ketentuan mengenai tato, sehingga larangan yang dicantumkan dalam surat pengumuman penerimaan CPNS tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan manapun dan dapat diubah sewaktu-waktu tanpa proses hukum yang transparan.

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

Pengujian pada prinsip *legitimate aim* menempatkan TNI dan Polri pada posisi yang relatif lebih kuat dibanding institusi lain, mengingat alasan operasional yang berkaitan dengan identifikasi personel dan keseragaman penugasan dapat dikaitkan dengan kategori *national security* dan *public order* sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat (3) ICCPR. Alasan "citra profesional" yang menjadi sandaran utama instansi sipil pemerintahan justru menjadi titik paling problematik, karena frasa tersebut tidak tercakup dalam salah satu dari lima kategori tujuan yang diakui dalam daftar tertutup ICCPR, dan *General Comment* Nomor 34 secara tegas menyatakan bahwa konsep *morals* tidak boleh didasarkan pada tradisi satu kelompok tanpa landasan universal. Stigma sosial terhadap tato di Indonesia yang sebagian besar bersumber dari asosiasi historis dengan kelompok kriminal pada era Orde Baru pun tidak dapat dijadikan justifikasi yang sah, karena stigma lahir dari proses pelabelan sosial yang diskriminatif, bukan dari prinsip etis yang dapat dipertanggungjawabkan secara normatif.

Pengujian pada prinsip *necessity* menempatkan beban pembuktian pada institusi yang memberlakukan larangan, sebagaimana ditegaskan *Siracusa Principles* prinsip 12, namun tidak satu pun kebijakan pembatasan tato di Indonesia menyertakan kajian formal yang menjelaskan mengapa larangan absolut dipilih dibanding alternatif yang lebih ringan. Praktik angkatan bersenjata di Amerika Serikat dan Inggris yang telah beralih dari larangan total ke pengaturan berbasis lokasi dan visibilitas tato membuktikan bahwa tujuan operasional dapat dicapai tanpa larangan absolut, sehingga ketersediaan alternatif yang lebih ringan ini menggugurkan klaim *necessity* atas larangan total. Pengujian pada prinsip proporsionalitas menunjukkan persoalan yang lebih mendasar lagi, yaitu absennya keterkaitan fungsional antara kepemilikan tato dan kompetensi profesional, ditambah dampak permanen berupa pengecualian dari akses jabatan publik serta sifat retroaktif yang menghukum keputusan masa lalu yang sah secara hukum pada saat dilakukan. Pengujian terhadap keempat prinsip secara keseluruhan menghasilkan kesimpulan bahwa pembatasan tato oleh instansi sipil, pendidikan, dan swasta gagal memenuhi seluruh prinsip secara bersamaan, sementara TNI dan Polri memiliki landasan yang relatif lebih kuat pada legalitas dan *legitimate aim* namun tetap bermasalah pada *necessity* dan proporsionalitas karena rumusannya yang absolut tanpa pengecualian.

Kesesuaian Kebijakan dengan Asas Non-Diskriminasi

Pengujian terhadap empat prinsip legitimasi pembatasan membuka persoalan yang lebih spesifik dan mandiri, yaitu apakah kebijakan yang tidak dapat dibenarkan tersebut sekaligus bersifat diskriminatif terhadap individu bertato. Frasa "atau status lainnya" dalam Pasal 26 ICCPR bersifat terbuka dan tidak membatasi perlindungan hanya pada karakteristik yang secara eksplisit disebutkan, sementara *General Comment* Nomor 18 menegaskan bahwa pembedaan perlakuan hanya dapat dibenarkan apabila kriterianya rasional, objektif, dan dikaitkan dengan tujuan yang sah menurut ICCPR. Tato sebagai karakteristik personal yang melekat pada tubuh, tidak berkaitan dengan kompetensi seseorang, dan merupakan ekspresi identitas yang dilindungi kebebasan berekspresi, memenuhi kriteria untuk dikategorikan sebagai "status lainnya" dalam pengertian tersebut. Diskriminasi langsung dapat diidentifikasi dengan relatif mudah pada kebijakan TNI dan Polri yang secara eksplisit melarang tato dalam instrumen kebijakannya, karena instrumen tersebut secara terang memperlakukan individu bertato lebih buruk dibanding individu tidak bertato dalam situasi rekrutmen yang identik, tanpa keterkaitan fungsional dengan kapasitas menjalankan jabatan.

Diskriminasi tidak langsung muncul pada kebijakan yang tampak netral secara formal namun secara sistematis menyingkirkan individu bertato, sebagaimana terlihat pada standar penampilan umum dalam tata tertib institusi sipil dan pendidikan yang tidak menyebut tato secara eksplisit namun diterapkan untuk menolak individu atas dasar "ketidaksesuaian dengan standar penampilan profesional." *General Comment* Nomor 20 Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB menegaskan

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

bahwa baik diskriminasi langsung maupun tidak langsung sama-sama dapat dikategorikan sebagai diskriminasi dalam hukum hak asasi manusia internasional. Lapisan analisis yang paling signifikan secara normatif terletak pada diskriminasi berlapis yang menimpa anggota komunitas adat yang tato merupakan bagian dari identitas budaya mereka, mengingat larangan tato bagi mereka tidak hanya mendiskriminasi sebagai individu bertato, tetapi sekaligus mendiskriminasi berdasarkan identitas etnis yang dilindungi Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketidakkonsistenan pengaturan antar institusi turut menghadirkan dimensi diskriminasi tersendiri, karena individu dengan tato yang identik diperlakukan berbeda tergantung pada institusi mana yang mereka tuju, tanpa dasar pembedaan yang dapat dibenarkan secara rasional.

Implikasi hukum dari kategorisasi kebijakan pembatasan tato sebagai tindakan diskriminatif bersifat berlapis. Berdasarkan prinsip *lex superior*, kebijakan yang bertentangan dengan norma hak asasi manusia yang lebih tinggi kehilangan kekuatan mengikatnya secara hukum, sehingga peraturan kelembagaan yang berbenturan dengan prinsip non-diskriminasi konstitusional harus ditafsirkan secara restriktif atau direvisi. Negara turut memiliki kewajiban positif untuk merevisi atau mencabut kebijakan yang terbukti diskriminatif, sebagaimana ditegaskan Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sementara konsep *horizontal effect* memperluas kewajiban serupa kepada institusi swasta dan pendidikan dalam hubungan privat mereka dengan individu. Kebijakan pembatasan tato yang tidak proporsional, tidak konsisten, dan tidak dapat dibenarkan dengan tujuan yang sah secara normatif dengan demikian merupakan bentuk diskriminasi yang bertentangan dengan komitmen konstitusional terhadap kesetaraan dan perlindungan martabat manusia. Kerangka hukum yang ada sesungguhnya telah menyediakan instrumen yang cukup untuk menilai dan mengoreksi kebijakan-kebijakan tersebut, namun belum dimanfaatkan secara konsisten dalam praktik kelembagaan di Indonesia.

Kebijakan Institusional yang Ideal: Perspektif Ius Constituendum

Pengujian normatif yang telah dilakukan menghasilkan temuan bahwa kebijakan pembatasan tato yang berlaku di Indonesia tidak memenuhi standar legitimasi hukum hak asasi manusia internasional, sehingga membuka pertanyaan lanjutan mengenai bentuk kebijakan yang seharusnya ada sebagai pengganti. Perbandingan hukum digunakan dalam konteks ini bukan sebagai upaya transplantasi hukum asing secara langsung, melainkan sebagai metode untuk mengidentifikasi pola regulasi yang telah terbukti mampu menyeimbangkan kepentingan institusi dengan perlindungan hak individu di yurisdiksi lain. Angkatan Darat Amerika Serikat melalui pembaruan *Army Regulation 670-1* pada Juni 2022 melakukan pergeseran dari larangan absolut ke pengaturan berbasis lokasi dan konten, mengizinkan tato pada tangan, belakang telinga, dan belakang leher, sementara larangan dipertahankan hanya untuk wajah dan konten yang bersifat ekstremis atau ofensif. Angkatan Darat Britania Raya melalui *Army General Administrative Instruction* menetapkan pendekatan serupa dengan standar penilaian konten yang menyatakan tato tidak boleh *garish, obscene*, atau berpotensi menyinggung publik, disertai proses penilaian individual untuk kasus yang berada di zona abu-abu.

Canadian Armed Forces melalui *Defence Administrative Orders and Directives 5516-0* melangkah lebih jauh dengan memasukkan dimensi perlindungan identitas kultural secara eksplisit, menyatakan bahwa tato yang merupakan bagian dari praktik budaya atau spiritual *Indigenous peoples* tidak dapat dijadikan dasar penolakan maupun tindakan disipliner. Australia melalui *ADF Dress Manual* menempuh jalur serupa dengan mencantumkan pertimbangan khusus bagi tato yang berkaitan dengan warisan budaya *Aboriginal and Torres Strait Islander peoples*. Jepang menghadirkan titik pembanding kritis karena sejumlah institusi publiknya masih mempertahankan pembatasan ketat akibat asosiasi historis antara tato dan organisasi kriminal, namun Mahkamah Agung Jepang dalam putusan

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

tahun 2020 menyatakan bahwa pemecatan semata-mata atas dasar kepemilikan tato tanpa bukti dampak terhadap pelaksanaan tugas melampaui batas kewenangan majikan. Tren regulasi dari keempat negara pembanding menunjukkan konvergensi menuju tiga variabel pengaturan yang konsisten, yaitu visibilitas saat bertugas, konteks institusi, dan konten tato, sementara pengalaman Jepang membuktikan bahwa kebijakan berbasis stigma historis pun pada akhirnya berhadapan dengan koreksi yudisial.

Tiga variabel yang konsisten muncul dari studi komparatif tersebut merupakan konkretisasi operasional dari prinsip proporsionalitas yang telah diuji sebelumnya. Variabel visibilitas merespons syarat *necessity* karena tato yang tidak terlihat dalam konteks penugasan formal tidak dapat menimbulkan dampak apapun terhadap tujuan institusi, variabel konteks merespons syarat *legitimate aim* karena institusi yang berbeda memiliki tujuan yang berbeda pula, dan variabel konten merespons syarat *legality* karena apa yang dilarang harus dirumuskan secara *precise* dan *foreseeable*. Larangan absolut, terlepas dari institusi mana yang menerapkannya, secara struktural tidak akan pernah lolos uji proporsionalitas karena memperlakukan semua tato sebagai identik padahal tato berbeda secara drastis dalam hal visibilitas, konteks pembuatan, dan relevansi fungsionalnya. Kerangka proporsionalitas yang diterapkan secara benar tetap mengakui dua kategori larangan yang dapat dipertahankan, yaitu tato yang terlihat dalam konteks penugasan formal pada institusi dengan *legitimate aim* yang terbukti, dan tato berkonten ofensif atau ekstremis yang dapat dikaitkan dengan gangguan terhadap ketertiban umum, sementara di luar dua kategori tersebut pembatasan kehilangan pijakan normatifnya.

Penerjemahan kerangka ini ke kebijakan konkret memerlukan pembedaan antar kategori institusi mengingat karakter hukum dan tujuan kelembagaan yang berbeda secara signifikan. Bagi TNI dan Polri, model ideal berupa revisi terhadap Peraturan Panglima Nomor 161 Tahun 2011 dan Peraturan Kepala Kepolisian Nomor 2 Tahun 2016 dengan mengadopsi struktur pengaturan berbasis lokasi tubuh, ukuran, dan visibilitas saat berseragam, menggantikan frasa retroaktif "tidak ada bekas tato" dan "memelihara tato di badan" dengan ketentuan yang berlaku prospektif. Bagi instansi sipil pemerintahan, kebijakan ideal berupa penghapusan larangan tato sebagai syarat rekrutmen CPNS secara umum mengingat tidak terdapat keterkaitan fungsional dengan kapasitas kerja pada mayoritas jabatan, dengan pengecualian sempit hanya bagi jabatan yang terbukti memiliki kontak tatap muka intensif dengan publik dalam konteks yang relevan secara fungsional. Model *Treasury Board of Canada Secretariat* yang tidak menetapkan larangan tato apapun bagi pegawai sipil federal dapat dijadikan rujukan bahwa penilaian berbasis kompetensi sepenuhnya mungkin diterapkan tanpa mengorbankan fungsi pelayanan publik.

Institusi pendidikan memerlukan pembedaan berdasarkan usia dan status hukum peserta didik, di mana mahasiswa dan peserta didik dewasa yang cakap bertindak seharusnya tidak dibatasi ekspresi tubuhnya tanpa justifikasi yang setara dengan standar tujuan yang sah dan keharusan, sementara pendidikan menengah masih memiliki ruang argumentasi terbatas terkait kedisiplinan usia anak namun tidak dapat dijadikan dasar larangan permanen. Institusi swasta menempati posisi hukum yang berbeda karena beroperasi dalam ranah privat, sehingga konsep *horizontal effect* menjadi relevan untuk dioperasionalkan melalui kode etik internal yang proporsional, dengan pembatasan ketat hanya dipertahankan pada sektor yang memiliki alasan bisnis kuat seperti perhotelan kelas atas atau penerbangan, sementara sektor teknis dan administratif yang tidak melibatkan kontak langsung dengan klien seharusnya tidak mempertahankan larangan serupa. Penyelesaian terhadap kekosongan klausul pengecualian kultural memerlukan perumusan yang berlaku lintas seluruh kategori institusi, mengingat tato yang merupakan bagian dari praktik budaya komunitas adat seperti Dayak, Mentawai, dan Papua memiliki basis perlindungan konstitusional tersendiri melalui Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan, mengikuti pendekatan yang telah diterapkan Kanada dan Australia.

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 51-61

Seluruh rekomendasi kebijakan tersebut hanya akan memiliki daya ikat yang nyata apabila dituangkan ke dalam instrumen hukum yang memenuhi syarat kualitas hukum, bukan sekadar kebijakan administratif yang dapat berubah sewaktu-waktu tanpa proses yang transparan. Bagi TNI dan Polri, instrumen yang tepat adalah revisi langsung terhadap peraturan kelembagaan yang sudah ada, sementara bagi instansi sipil pemerintahan instrumen yang ideal adalah satu Peraturan Menteri yang berlaku seragam lintas kementerian atau dimasukkan sebagai bagian dari revisi Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021, sehingga larangan tato tidak lagi bergantung pada kebijakan internal yang berbeda-beda antar instansi. Bagi institusi pendidikan dan swasta yang beroperasi dalam ranah privat, instrumen yang sesuai berupa pedoman non-mengikat dari kementerian terkait yang berfungsi sebagai rujukan dalam penyusunan kode etik internal, tanpa menghilangkan kewenangan institusi untuk mengatur lingkungannya sendiri namun tetap memberikan kerangka acuan yang konsisten dengan prinsip proporsionalitas.

Kebijakan ideal mengenai praktik tato di Indonesia pada akhirnya bukan soal menghapuskan kewenangan institusi untuk mengatur lingkungannya, melainkan memindahkan kewenangan tersebut ke dalam kerangka yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Studi komparatif menunjukkan bahwa larangan absolut bukan satu-satunya pilihan yang tersedia, prinsip proporsionalitas menyediakan kerangka normatif untuk membedakan pembatasan yang sah dari yang tidak, dan rekomendasi per kategori institusi menerjemahkan kerangka tersebut ke dalam bentuk yang dapat diterapkan dengan instrumen hukum yang memadai. Keseluruhan unsur ini secara bersamaan membentuk jawaban atas pertanyaan mengenai bagaimana seharusnya kebijakan institusional mengenai tato diatur di Indonesia. Kajian ini menegaskan bahwa persoalan tato bukan semata isu penampilan, melainkan persoalan hukum yang menyentuh keseimbangan antara kewenangan institusi dan perlindungan hak individu yang dijamin konstitusi.

SIMPULAN

Pengujian terhadap kebijakan pembatasan praktik tato yang berlaku di berbagai institusi di Indonesia menunjukkan bahwa pembatasan tersebut secara umum tidak memenuhi standar legitimasi hukum hak asasi manusia internasional, karena gagal pada satu atau lebih dari empat prinsip kumulatif legalitas, tujuan yang sah, keharusan, dan proporsionalitas, sekaligus bersifat diskriminatif baik secara langsung, tidak langsung, maupun berlapis terhadap individu bertato dan komunitas adat yang tato merupakan bagian dari identitas budaya mereka, dengan TNI dan Polri menempati posisi yang relatif lebih kuat pada legalitas dan tujuan yang sah namun tetap bermasalah pada keharusan dan proporsionalitas karena rumusannya yang absolut tanpa pengecualian, sementara instansi sipil, pendidikan, dan swasta gagal memenuhi keempat prinsip sekaligus akibat ketiadaan dasar hukum yang memadai dan keterkaitan fungsional antara kepemilikan tato dengan kompetensi kerja. Temuan ini menghasilkan rumusan kebijakan ideal yang seharusnya diterapkan ke depan, yaitu pergeseran dari model larangan absolut menuju pengaturan berbasis visibilitas, konteks institusi, dan konten tato sebagaimana telah diterapkan negara-negara pembanding, disertai klausul pengecualian eksplisit bagi tato kultural yang berlaku lintas seluruh kategori institusi, dan dituangkan dalam instrumen hukum yang memenuhi syarat *accessible*, *foreseeable*, dan *precise* baik melalui revisi peraturan kelembagaan bagi TNI dan Polri, regulasi terpadu bagi instansi sipil, maupun pedoman acuan bagi institusi pendidikan dan swasta, sehingga kewenangan institusi dalam mengatur lingkungannya tetap diakui namun ditempatkan dalam kerangka yang proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

REFERENSI

Agustina, D. P., & Listyani, R. H. (2025). Tubuh sebagai arena negosiasi: Perempuan bertato dan strategi bertahan di dunia kerja Surabaya. *Paradigma, 14*(3), 141–150.

Amili, H. (2025). Analisis hukum terhadap diskriminasi gender dalam ketentuan perundang-undangan Indonesia. *Jurnal Kolaboratif Sains, 8*(7), 4427–4442.

Antaguna, N. G., & Dewi, A. A. S. L. (2023). Pembatasan kebebasan berpendapat dan berekspresi di sosial media berdasarkan peraturan perundang-undangan Nomor 19 Tahun 2016 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). *Kertha Wicaksana, 17*(2), 138–146.

Atli, A., Akkaya, M., & Şad, S. N. (2022). Tattooing: A popular way of self-expression among university students. *Current Psychology, 41*(12), 8965–8974.

Awaludin, A., Randiana, P., Lambouw, G. A. P., Suhendi, A., Wiradirja, I. R., & Haspada, D. (2025). Realitas dan idealitas dalam penegakan hukum di era kegundahan politik. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, 3*(4), 4212–4220.

Carvajal, A. L. P., Bondoc, B., & Sanchez, R. D. (n.d.). *From stigma to self-expression: Uncovering the motivations and symbolic meanings of tattoos in modern society*.

Fiboda, E., Kusuma, E. E., Hardana, F., & Hosnah, A. U. (2024). Perlindungan hak asasi tenaga kerja dalam hukum positif Indonesia. *Jurnal Rectum: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana, 6*(2), 247–254.

Haidarrani, A., Hairani, J., Marthalia, S. N., Mubarokah, W., Fidiyani, R., & Sastroatmodjo, S. (2024). Diskriminasi dalam penegakan hukum terhadap kelompok minoritas agama: Studi kasus pembatasan ruang publik di Indonesia. *Bookchapter Hukum dan Politik dalam Berbagai Perspektif, 3*, 156–196.

Hermansyah, U., & Faznur, R. S. (2025). Akhir era Orde Baru dan awal Reformasi di Indonesia. *Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains dan Sosial Humaniora, 2*(2).

Mendrofa, O. O. (2024). Pembatasan kebebasan beragama berdasarkan teori keadilan dan hak asasi manusia. *Milthree Law Journal, 1*(1), 30–61.

Ortega-Ruíz, L. G. (2025). Regulated human skin: Tattoos as expressions of art, culture, and public law. *Santander Art and Culture Law Review, 11*(2), 169–184.

Pasaribu, M. G. K. (2025). Pembatasan kebebasan hak asasi manusia dalam freedom of speech. *Honeste Vivere, 35*(1), 1–11.

Pertiwi, B., Manalu, S. R., & Rakhmad, W. N. (2024). Memahami pengalaman prasangka dan diskriminasi sosial yang dialami oleh pemilik tato. *Interaksi Online, 12*(4), 439–454.

Pertiwi, P. I., Windasari, A., & Widyatno, P. R. (2025). Pelanggaran prinsip non-diskriminasi: Studi kasus perlakuan Amerika Serikat terhadap pengungsi kulit putih Afrika. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan, 11*(12.D), 311–318.

Pratama, I. P. A., Artana, I. M., & Prathama, A. A. G. A. I. (2023). Protection of tattoo artworks in the perspective of intellectual property rights. In *International Conference on "Changing of Law: Business Law, Local Wisdom and Tourism Industry" (ICCLB 2023)* (pp. 756–762). Atlantis Press.

Rambe, R. F. A. K., & Sihombing, M. A. A. (2024). Implikasi perlindungan hak asasi manusia dalam hukum pidana. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum, 11*(1), 24–31.

Razqi, A., & Widodo, H. (2023). Pembatasan kebebasan berekspresi dan berpendapat menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang pengesahan International Covenant on Civil and Political Right. *Novum: Jurnal Hukum, 10*(2), 61–70.

Sanchez, R. (2019). “Human bodies are words”: Towards a theory of non-verbal voice. *CEA Critic, 73*(3), 33–47.

Sulubara, S. M., Basri, T. S., & Iskandar, I. (2024). Analisis konstitusional terhadap perlindungan hak asasi manusia dalam sistem hukum Indonesia. *Jurnal Kabar Masyarakat, 2*(4), 198–211.

Syafitri, M., & Santos, A. J. (2025). Tantangan dan solusi penerapan prinsip rule of law dalam sistem hukum Indonesia. *Karimah Tauhid, 4*(4).

Triana, I. D. S., Irza, M. Y., & Awaludin, A. (2025). Reformasi KUHAP dalam membangun sistem peradilan pidana yang berkeadilan dan perlindungan hak asasi manusia. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum, 3*(6), 8293–8304.

Warman, A. T., Aulia, A. R., Tamba, J. A., Damanik, N. F., Manurung, T. D. T., & Nababan, R. (2025). Peran sila kedua Pancasila dalam menjamin hak atas kesetaraan di hadapan hukum. *Realisasi: Ilmu Pendidikan, Seni Rupa dan Desain, 2*(2), 135–141.

Wasnik, A. (2022). Tattoo artist and tattoo bearer's rights under the law. *International Journal of Law Management & Humanities, 5*(2), 77.

Widyaardana, F. (2026). Problematika pembatasan kebebasan berpendapat di Indonesia sesuai instrumen hak asasi manusia internasional: Perspektif pemidanaan. *Jurnal Locus Penelitian dan Pengabdian, 5*(1), 63–80.

Yasser, M., & Desiandri, Y. S. (2023). Konsep hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia. *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum, 4*(3), 164–172.