



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 88/PUU-XIV/2016

Tentang

Hak Perempuan dalam UU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Pemohon	:	Prof. Dr. Saparinah Sadli, dkk.
Jenis Perkara	:	Pengujian Undang-Undang 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU 13/2012) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
Pokok Perkara	:	Pengujian Konstitusionalitas Pasal 18 ayat (1) UU 13/2012 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18B ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.
Amar Putusan	:	<ol style="list-style-type: none">1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.2. Menyatakan frasa “yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak” dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.3. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
Tanggal Putusan	:	Kamis, 31 Agustus 2017
Ikhtisar Putusan	:	

Bahwa para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang merupakan warga Yogyakarta dari berbagai profesi.

Mengenai kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan para Pemohon mengenai Pengujian UU 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Bahwa terkait kedudukan hukum para Pemohon, Mahkamah menyatakan Pemohon 1 s.d 6, dan Pemohon 11 dan 12 memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Mengenai pokok permohonan, Mahkamah pada pokoknya menyatakan bahwa perihal diskriminasi, UUD 1945 telah menyatakan secara tegas dalam Pasal 28I ayat (2), *“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”*. Sementara itu, dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan, *“Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau*

pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya". Dengan demikian secara legal maupun konstitusional, diskriminasi dilarang dipraktikkan di Indonesia.

Lebih jauh, menurut Mahkamah, sebagai bagian dari masyarakat internasional, Indonesia juga telah meratifikasi berbagai instrumen hukum internasional yang melarang diskriminasi, salah satu di antaranya adalah *Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Pasal 2 ayat (1) ICCPR menyatakan, "Setiap Negara Pihak dalam Kovenan ini sepakat untuk menghormati dan menjamin setiap individu dalam wilayahnya dan yang tunduk pada yurisdiksinya hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini, tanpa pembedaan dalam bentuk apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, hak milik, kelahiran atau status lainnya" (*Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, nasional or social origin, property, birth or other status*). Bahkan, dalam hubungannya dengan perempuan, ICCPR secara khusus memandang perlu memberi penegasan mengenai persamaan antara laki-laki dan perempuan dalam penikmatan atas hak-hak yang dijamin dalam ICCPR. Pasal 3 ICCPR menyatakan, "Negara-negara Pihak dalam Kovenan ini sepakat untuk menjamin persamaan hak antara laki-laki dan perempuan bagi penikmatan hak-hak sipil dan politik yang dinyatakan dalam Kovenan ini" (*The State Parties to the present Covenant undertake to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the present Covenant*).

Secara lebih spesifik, berkenaan dengan larangan diskriminasi terhadap perempuan, Indonesia juga telah menjadi negara pihak (*state party*) dengan meratifikasi *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention On The Elimination Of All Forms of Discrimination Against Women*). Pasal 1 CEDAW menegaskan pengertian diskriminasi terhadap perempuan dengan rumusan, "Untuk tujuan Konvensi ini, istilah 'diskriminasi terhadap perempuan' diartikan sebagai setiap pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang berakibat atau bertujuan mengurangi atau meniadakan pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan oleh perempuan hak asasi dan kebebasan manusia dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau bidang lainnya, terlepas dari status perkawinan mereka, dengan berlandaskan persamaan antara laki-laki dan perempuan" (*For the purposes of the present Convention, the term "discrimination against women" shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on the basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field*). Selanjutnya, negara-negara pihak (*state parties*) dalam CEDAW di samping menyepakati untuk mengambil langkah-langkah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 CEDAW (dan karenanya menjadi kewajiban untuk menaatinya), juga sepakat untuk mengambil segala langkah atau upaya yang diperlukan di segala bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya, termasuk langkah-langkah melalui legislasi, guna memastikan perkembangan dan kemajuan penuh perempuan dengan tujuan untuk menjamin perempuan dalam pelaksanaan dan penikmatan hak asasi dan kebebasan mendasar manusia di atas landasan persamaan dengan laki-laki. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 3 CEDAW yang menyatakan, "Negara-negara Pihak akan mengambil segala upaya yang tepat di segala

bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi dan budaya, termasuk legislasi, guna menjamin perkembangan dan pemajuan perempuan, dengan tujuan menjamin mereka akan pelaksanaan dan penikmatan hak asasi dan kebebasan mendasar di atas landasan persamaan dengan laki-laki” (*State Parties shall take in all fields, in particular in the political, social, economic and cultural fields, all appropriate measures, including legislation, to ensure the full development and advancement of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men*).

Sebagai negara pihak (*state party*) maka sudah tentu terdapat kewajiban yang didasarkan pada hukum internasional (*international legal obligation*) bagi Indonesia untuk menaati ketentuan dalam hukum internasional dimaksud, khususnya dalam hal ini pentaatan terhadap larangan diskriminasi. Oleh karena itu, Mahkamah telah berkali-kali menegaskan pendiriannya bahwa diskriminasi adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan sekaligus bertentangan pula dengan hukum internasional (vide lebih jauh, antara lain, pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 028-029/PUU-IV/2006). Meskipun demikian, Mahkamah juga mengakui dan telah berkali-kali pula menegaskan bahwa dimungkinkan untuk dilakukan pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia dan karenanya pembatasan demikian adalah konstitusional sepanjang memenuhi maksud dan persyaratan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada 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*”. Dengan demikian, menurut UUD 1945, agar suatu pembatasan terhadap hak dan kebebasan asasi manusia dapat dikatakan konstitusional maka pembatasan itu harus memenuhi persyaratan:

- a. pembatasan itu harus dilakukan dengan Undang-Undang;
- b. pembatasan yang harus dilakukan dengan Undang-Undang itu adalah dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain;
- c. pembatasan yang harus dilakukan dengan Undang-Undang itu juga dengan maksud untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Sementara itu, dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY secara *a contrario* terkandung pengertian bahwa pihak-pihak yang statusnya tidak memenuhi kualifikasi dalam norma *a quo* tidak dimungkinkan untuk menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur di DIY, yang di dalamnya termasuk perempuan sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon. Dengan kata lain, Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY telah membatasi hak politik pihak-pihak tersebut untuk menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY, khususnya dalam hal ini perempuan. Namun, untuk sampai pada kesimpulan apakah pembatasan demikian merupakan bentuk diskriminasi, hal itu akan bergantung pada jawaban atas pertanyaan apakah pembatasan demikian konstitusional apabila dinilai berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Atas pertanyaan tersebut Mahkamah berpendapat bahwa Mahkamah tidak menemukan argumentasi yang dapat diterima secara konstitusional untuk membenarkan pembatasan demikian, sebab:

- a. pembatasan terhadap pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY, termasuk perempuan, sebagai calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY tersebut tidak ada sangkut-pautnya dengan maksud atau tujuan untuk menjamin hak dan kebebasan orang lain. Dengan kata lain, tidak ada seorang pun yang hak atau kebebasannya terganggu atau

- terlanggar jika pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY tersebut menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY;
- b. pembatasan terhadap pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY, termasuk perempuan, sebagai calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur DIY tersebut juga bukan didasari oleh maksud untuk memenuhi tuntutan yang adil yang didasarkan atas pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, maupun ketertiban umum dalam masyarakat demokratis. Sebaliknya, justru untuk memenuhi tuntutan yang adil dalam masyarakat Indonesia yang demokratis pembatasan demikian tidak boleh terjadi. Dengan kata lain, dalam masyarakat Indonesia yang demokratis, tidak ada gagasan moral, nilai-nilai agama, keamanan, ataupun ketertiban umum yang terganggu atau terlanggar jika pihak-pihak yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY, termasuk perempuan, menjadi calon Gubernur atau calon Wakil Gubernur di DIY sebagaimana secara empirik juga terbukti di mana pembatasan demikian tidak terdapat dalam pengisian jabatan kepala daerah di daerah-daerah lain, baik untuk jabatan kepala daerah di tingkat provinsi maupun kepala daerah di tingkat kabupaten/kota, juga untuk jabatan-jabatan publik pada umumnya. Lebih-lebih jika mempertimbangkan DIY sebagai daerah istimewa yang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernurnya digantungkan pada persyaratan siapa yang bertakhta sebagai Sultan berdasarkan hukum yang berlaku di internal Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan siapa yang bertakhta sebagai Adipati berdasarkan hukum yang berlaku di internal keraton Kadipaten Pakualaman, sebagaimana telah dipertimbangkan dalam pertimbangan pada angka 1 sampai dengan angka 10 di atas.

Berdasarkan uraian pertimbangan di atas maka dalil para Pemohon bahwa Pasal 18 ayat (1) huruf m UU KDIY bersifat diskriminatif adalah beralasan menurut hukum.

Dengan demikian, Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan frasa **“yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak”** dalam Pasal 18 ayat (1) huruf m Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5339) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.