# KETERANGAN TERTULIS

**KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN**

**(KOMNAS PEREMPUAN)**

Sebagai

## Sahabat Pengadilan *(Amicus Curiae)*

Permohonan Pengujian Materiil Pasal 8 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 348) Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Republik Indonesia 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).*

NOMOR PERKARA: 24 P/HUM/2023

Diajukan oleh:

PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI (PERLUDEM) DKK

Terhadap

KOMISI PEMILIHAN UMUM (KPU) REPUBLIK INDONESIA

NATIONAL COMMISSION ON VIOLENCE AGAINST WOMEN
KOMNAS PEREMPUAN
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Jl. Latuharhari No. 4B, Jakarta 10310 Tel. +62 21 390 3963 Fax. +62 21 390 3922

mail@komnasperempuan.go.id http://www.komnasperempuan.go.id

## RINGKASAN

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan adalah lembaga independen yang berperan sebagai lembaga nasional hak asasi manusia (LNHAM) dengan mandat khusus mengupayakan penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan serta pemantauan kondisi HAM perempuan untuk pemajuan, pemenuhan dan perlindungan hak-hak perempuan di Indonesia. Salah satu pertimbangan pembentukannya adalah Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita Tahun 1979 *(Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)*.

Komnas Perempuan menyatakan memiliki kepentingan pada perkara **PERKARA: 24 P/HUM/2023, dengan alasan: (1)** Berpotensi mempengaruhi pencapaian tujuan Komnas Perempuan untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi perempuan di Indonesia. (2) Permohonan uji materiil **yang sedang berjalan ini merupakan kepentingan umum**, di mana putusan Majelis Hakim akan berdampak luas terhadap hak sipil dan politik perempuan dan dapat menjadi preseden baik bagi keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga publik. Komnas Perempuan menggunakan mekanisme sahabat pengadilan (*amicus curiae*) mengingat PERMA 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, tidak memungkinkan pihak-pihak diluar pemohon dan termohon terlibat dalam pemeriksaan perkara. *Amicus Curiae* ini juga sekaligus mengingatkan pentingnya pembaharuan terhadap hukum acara uji materiil di Mahkamah Agung

Hasil kajian dan pemantauan Komnas Perempuan menunjukkan bahwa 30% keterwakilan perempuan belum terpenuhi. Jumlah perempuan yang berhasil duduk di DPR RI hasil pemilu 2004 adalah 65 perempuan (11,82%), Pemilu 2009 berjumlah 100 perempuan (17,86%), Pemilu 2014 menjadi 97 perempuan (17,32%) dan Pemilu 2019 berjumlah 120 perempuan (20,87%). Pengaduan dan pemantauan Komnas Perempuan masih terdapat penolakan dan hambatan-hambatan sosial, budaya dan politik baik di tingkatan partai politik, negara maupun masyarakat terhadap kepemimpinan perempuan. Seperti: **Intimidasi, pencurian suara, penyerangan seksual**, **pemecatan terhadap calon legislator perempuan terpilih, dan penolakan karena jenis kelamin perempuan**. Berdasarkan situasi tersebut menunjukkan perempuan Indonesia masih memiliki hambatan keterpilihan yang berbeda dibandingkan laki-laki. Karenanya, tindakan khusus sementara *(affirmative action)* adalah sebagian kecil cara untuk mengatasi hambatan dimaksud. Keterwakilan perempuan di DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan institusi pengambilan keputusan lainnya berdampak untuk percepatan pemenuhan keadilan dan kesetaraan gender, termasuk untuk memperkuat upaya-upaya penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

Komnas Perempuan berpendapat bahwa Pasal 8 PKPU 10/2023 jo Keputusan KPU No. 352/2023 bertentangan dengan Prinsip Non-Diskriminasi, Prinsip Kesetaraan dan Keadilan Gender dan Kewajiban Negara, sebagaimana dijamin dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW dan UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pemilu. Sebagai berikut:

1. Peraturan KPU No. 10 Tahun 2023 untuk menggantikan PKPU No. 20 Tahun 2018 adalah perubahan yang tidak perlu dan merupakan bentuk tidak efisien dan efektif dalam tata kelola bernegara. PKPU 10/2023 mendapat keberatan dari masyarakat sipil, Ketua DPR RI, Wakil Ketua MPR RI dan Komnas Perempuan menunjukkan PKPU 10/2023 tidak mendapatkan keberterimaan dari pemangku kepentingan khususnya kelompok perempuan yang menjadi sasaran keberlakuan PKPU 10/2023.
2. Simulasi keterwakilan perempuan menunjukkan bahwa dalam hal partai politik mengajukan bakal calon sebanyak 4, 7, 8, 11 di daerah pemilihan, maka pembulatan ke bawah mengakibatkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30 % (tiga puluh persen) tidak terpenuhi. Simulasi terhadap keterwakilan perempuan di DPR RI dengan pembulatan ke bawah berpotensi mengakibatkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30 % (tiga puluh persen) tidak terpenuhi.
3. Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 jo Keputusan 352/2023 memenuhi unsur-unsur diskriminatif, yaitu ideologi, aksi, akibat dan dampak yang berbeda terhadap laki-laki dan perempuan. Kebijakan pembulatan ke bawah menjadi kebijakan diskriminatif karena menghalangi perempuan untuk terpilih sebagai anggota legislatif dan mengakibatkan seorang perempuan terhalangi, terhambat ataupun tidak dapat menikmati hak-hak asasinya, khususnya hak untuk dipilih.
4. Tidak mengadopsi kesetaraan dan keadilan substantif yang dimandatkan oleh UU Nomor 7 Tahun 1984, dimana prinsip Kesetaraan dan Keadilan Substantif mendasarkan pada **hasil akhir dari sebuah proses, yaitu keadilan (keadilan substantif). Tindakan khusus sementara *(affirmative action)*** ditujukan untuk mempercepat proses penghapusan diskriminasi sehingga situasi menjadi sama, dan bukanlah diskriminasi terhadap warga negara laki-laki. Melainkan melainkan **tindakan korektif dan kompensasi atas diskriminasi yang dialami perempuan.**
5. Indonesia telah membentuk peraturan keterwakilan perempuan sebagai bagian dari hak untuk dipilih dengan menggunakan pendekatan tindakan khusus sementara, yaitu melalui UU HAM, CEDAW, UU Parpol dan UU Pemilu yang menyebutkan secara eksplisit ”30% keterwakilan perempuan”. Maka, untuk selanjutnya berbagai ketentuan teknis mekanisme keterwakilan perempuan tidak boleh bertentangan atau mereduksi kewajiban negara untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. PKPU 10/ 2023 bertentangan dengan kewajiban negara yang dimandatkan CEDAW dan menjadi langkah mundur dalam pemenuhan hak-hak perempuan khususnya dalam bidang politik yang akan di review oleh Komite CEDAW dalam sidang-sidang PBB. Hal ini akan berdampak menurunkan citra Indonesia di dunia internasional terkait langkah-langkah untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan.

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas, maka Komnas Perempuan merekomendasikan Majelis Hakim yang memeriksa Perkara NOMOR PERKARA: 24 P/HUM/2023 agar mengabulkan permohonan Para pemohon untuk seluruhnya.

# DAFTAR ISI

1. PERNYATAAN KEPENTINGAN KOMNAS PEREMPUAN ..... 5
1.1 Kepentingan Atas Substansi Permohonan Uji Materi ..... 5
1.2 Kepentingan Atas Hukum Acara Permohonan Uji Materi di Mahkamah Agung (MA) yang Transparan dan Akuntabel ..... 7
2. AMICUS CURIAE DALAM PERADILAN INDONESIA ..... 13
3. KEPEMIMPINAN PEREMPUAN DAN PENGHAPUSAN DISKRIMIASI TERHADAP PEREMPUAN ..... 16
*3.1* Prinsip Non Diskriminasi dalam Tata Kelola Negara dan Bangsa Indonesia 16
*3.2* Pendekatan Kesetaraan dan Keadilan Substantif ..... 21
3.3 Kewajiban Negara untuk Penghapusan Diskriminasi ..... 24
3.4 Situasi Keterwakilan Perempuan di Lembaga Pengambil Keputusan Publik 26
4. PENDAPAT KOMNAS PEREMPUAN TERHADAP PEMBENTUKAN PKPU 10/2023 ..... 30
5. PENDAPAT KOMNAS PEREMPUAN TERHADAP PERMOHONAN UJI MATERIIL ..... 32
*5.1* Simulasi terhadap Pelaksanaan Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 ..... 32
*5.2* Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 Bertentangan dengan Prinsip Non Diskriminasi dan Pendekatan Kesetaraan dan Keadilan Substantif ..... 36
*5.3* Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 Mereduksi Kewajiban Negara Untuk Percepatan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan ..... 38
6. PENUTUP ..... 39

# 1. PERNYATAAN KEPENTINGAN KOMNAS PEREMPUAN

1.1 Kepentingan Atas Substansi Permohonan Uji Materi

1.1.1 Bahwa Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan atau disingkat sebagai Komnas Perempuan adalah lembaga independen yang berperan sebagai lembaga nasional hak asasi manusia (LNHAM) dengan mandat khusus mengupayakan penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan serta pemantauan kondisi HAM perempuan untuk pemajuan, pemenuhan dan perlindungan hak-hak perempuan di Indonesia.

1.1.2 Bahwa Komnas Perempuan dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 pada 9 Oktober 1998 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 dengan tujuan [1]:

a. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi perempuan di Indonesia;

b. meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak-hak asasi perempuan.

1.1.3 Bahwa Perpres Nomor 65 Tahun 2005 menetapkan tugas dan kewenangan Komnas Perempuan meliputi:

a. Menyebarluaskan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia dan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan, serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan;

b. Melaksanakan kajian dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai instrumen internasional yang relevan bagi pemenuhan dan perlindungan hak-hak asasi perempuan;

[1] Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 pada 9 Oktober 1998 menyebutkan tujuan Komnas Perempuan: (a) penyebarluasan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan yang berlangsung di Indonesia; (b) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di Indonesia;(c) peningkatan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak asasi manusia perempuan.

c. Melaksanakan pemantauan, termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan, serta penyebarluasan hasil pemantauan kepada publik dan pengambilan langkah-langkah yang mendorong pertanggungjawaban dan penanganan;

d. Memberi saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif, serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan, serta perlindungan HAM penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan;

e. Mengembangkan kerja sama regional dan internasional serta pelaporan internasional guna meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia, serta perlindungan, penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan.

1.1.4 Bahwa pembentukan Komnas Perempuan didasarkan di antaranya pada pertimbangan:

a. bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menjamin semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan;

b. bahwa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita Tahun 1979 *(Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)*, dan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia *(Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment)*, dan Deklarasi PBB 1993 tentang Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan, segala

bentuk kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu bentuk pelanggaran atas hak-hak asasi manusia;

Pertimbangan pembentukan Komnas Perempuan telah menjadi landasan kerja Komnas Perempuan selama 25 tahun dalam pencapaian tujuan sebagaimana disebut di angka 1.2

1.1.5 **Bahwa Pemohon mengajukan obyek permohonan uji materiil** Pasal 8 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota ("PKPU 10/2023) terhadap Termohon yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan batu uji Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dan Undang-Undang Republik Indonesia 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)* (CEDAW) yang berkaitan langsung dengan landasan kerja Komnas Perempuan.

1.1.6 Bahwa berdasarkan point 1.1.4 dan 1.1.5, Komnas Perempuan memiliki kepentingan atas permohonan *a quo* yang berpotensi mempengaruhi pencapaian tujuan Komnas Perempuan untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi perempuan di Indonesia.

1.2 Kepentingan Atas Hukum Acara Permohonan Uji Materi di Mahkamah Agung (MA) yang Transparan dan Akuntabel

1.2.1 Bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan konstitusional untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 24A ayat (1) Undang Undang Dasar Tahun 1945 **(UUD 1945**), yaitu: "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji

peraturan perundang- undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang- undang";

1.2.2 Bahwa kewenangan konstitusional untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang selanjutnya diatur pada:

a. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman **(UU Kekuasaan Kehakiman**), pada Pasal 20 ayat (2) huruf (b) yang menyatakan: "Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang" ;
b. Pasal 31 UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung juncto Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung **(UU Mahkamah Agung)** yang menyatakan sebagai berikut:
    a. Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang- undang;
    b. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
    c. Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada Tingkat Kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung;
    d. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat ";

1.2.3 Bahwa kemudian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum **(UU Pemilu)** pada Pasal 76 menyebutkan mekanisme uji materiil peraturan KPU sebagai berikut:

(1) Dalam hal Peraturan KPU diduga bertentangan dengan Undang-Undang ini, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.
(2) Bawaslu dan/atau pihak yang dirugikan atas berlakunya Peraturan KPU berhak menjadi pemohon untuk mengajukan pengujian kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(3) Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan kepada Mahkamah Agung paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Peraturan KPU diundangkan.
(4) Mahkamah Agung memutus penyelesaian pengujian Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan diterima oleh Mahkamah Agung.
(5) Pengujian Peraturan KPU oleh Mahkamah Agung dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 76 Ayat (5) merujuk pada Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

1.2.4 Bahwa Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil mengatur hukum acara pemeriksaan uji materiil yang pada intinya permohonan yang diajukan melalui Mahkamah Agung (MA), Panitera MA setelah memeriksa kelengkapan berkas, mengirim salinan permohonan tersebut kepada Termohon. Termohon wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera MA dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya salinan permohonan tersebut. Selanjutnya Ketua Kamar Bidang Tata Usaha Negara menetapkan Majelis Hakim Agung yang akan memeriksa dan memutus permohonan dengan menerapkan ketentuan hukum yang berlaku bagi perkara permohonan dengan waktu yang sesingkat-singkatnya, sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat dan berbiaya ringan.

1.2.5 Komnas Perempuan berpandangan bahwa hukum acara sebagaimana diatur dalam PERMA 1 Tahun 2011 perlu diperbaiki dengan pertimbangan terdapat kelemahan-kelemahan di dalamnya yaitu:[2]

a. Hak uji materiil (HUM) yang digolongkan ke dalam bentuk permohonan tidak berarti perkara ini merupakan gugatan *voluntair* seperti dalam hukum acara perdata yang berdasarkan kepada kepentingan individu melalui pemohon dan termohon. Namun, dalam konsep ketatanegaraan, uji materiil adalah perwujudan *check and balance* di antara kekuasaan Negara, dan mekanisme untuk menjamin hak-hak warga negara sebagaimana yang dimandatkan Konstitusi dan peraturan perundang-undangan, sehingga pemeriksaan uji materiil haruslah mendasarkan kepada **kepentingan publik;**
b. Kepentingan publik dalam pemeriksaan perkara HUM telah **diamanatkan oleh Konstitusi RI,** yakni bahwa **seluruh**

[2] Komnas Perempuan (2013), *Menguatkan Mekanisme Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan melalui Peradilan Terbuka Judicial Review di Mahkamah Agung*, Komnas Perempuan: Jakarta,2013

**warga negara berhak berpartisipasi secara substantif dalam pembuatan dan atau perubahan perundang-undangan. Kepentingan publik juga karena mereka merupakan pihak terdampak/terkena** akibat dari perubahan/tidak diubahnya norma yang diujikan. Karena itu, ketika terdapat peraturan perundang-undangan yang diajukan keberatan kepada MA, maka seluruh warga negara, termasuk **warga negara perempuan juga memiliki hak untuk mengetahui proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan, serta didengar kepentingannya baik sebagai saksi, ahli maupun pihak yang berkepentingan langsung/tidak langsung**.

1.2.6 Ketentuan dalam angka 1.2.5. tidak dapat dipenuhi dengan menggunakan mekanisme sebagaimana diatur dalam Perma 1 Tahun 2011 yang terbatas hanya memeriksa berkas Permohonan dan jawaban Termohon, **tidak memiliki kerangka waktu yang jelas untuk pemeriksaan dan pengambilan keputusan dan tidak adanya pengawasan serta partisipasi <u>bermakna dari</u> publik.**

1.2.7 Komnas Perempuan berpandangan bahwa mekanisme HUM demikian telah bertentangan dengan:

***Pertama**,* UU Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa semua sidang pemeriksaan pengadilan adalah terbuka untuk umum, kecuali Undang-Undang menentukan lain, putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan tidak dipenuhinya ketentuan terbuka untuk umum mengakibatkan putusan batal demi hukum.

***Kedua,*** pemeriksaan HUM harus terbuka untuk memenuhi asas *audi alteram et partem* atau pihak-pihak yang berperkara harus diberi kesempatan untuk memberikan keterangan dan menyampaikan pendapatnya secara setara. Pihak termohon yaitu pembuat peraturan perundang-undangan di bawah UU. Oleh karenanya, mereka serta pihak

terkait yang akan terkena dampak putusan perlu dilibatkan. Dalam praktek saat ini, *asas audi alteram et partem* digunakan secara terbatas yaitu melalui keterangan tertulis. Padahal asas ini memiliki maksud lebih jauh dari sekadar didengarnya keterangan para pihak.

***Ketiga,*** mandat keterbukaan informasi, pemeriksaan berdasarkan berkas dalam HUM berbanding terbalik dengan SK Ketua MA Nomor: 144/KMA/SKNIII/2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan.

***Keempat,*** melaksanakan mandat Kode Etik/Perilaku Hakim. *Bangalore Principles of Judicial Conduct*, yang telah diadopsi oleh PBB melalui Dewan Ekonomi dan Sosial dengan Resolusi 2006/23 memberikan pegangan bagi perilaku hakim mulai dari nilai, prinsip hingga aplikasinya. Di antaranya adalah nilai independensi, imparsial dan integritas. Ketiga prinsip nilai ini harus ditegakkan hakim pada pribadi juga institusi di antaranya melalui peradilan yang terbuka. Karena melalui peradilan terbuka, perilaku hakim dapat dilihat, diamati dan mempengaruhi kepercayaan publik terhadap independensi pengadilan.

1.2.8 Kelemahan mekanisme pada telah berkontribusi terhadap putusan-putusan HUM yang merugikan kepentingan warga negara termasuk perempuan, di antaranya:

a. Uji Materiil Peraturan Daerah (Perda) Tangerang Nomor Perda No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran, di mana ketentuan Perda telah berdampak terhadap perempuan yang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan, ruang publik atau tempat-tempat lain di Tangerang, di mana mereka akan dianggap sebagai pelacur dan secara sosiologis pelacur merujuk kepada perempuan. Penangkapan dan penahanan perempuan hanya didasarkan pada prasangka yang bertentangan dengan prinsip-prinsip KUHAP. Putusan HUM yang diputus pada 1

Maret 2007, namun baru dapat dibaca secara utuh putusannya pada Desember 2012. [3]

b. Uji Materiil SKB Uji Materi Nomor 17 P/HUM/2021 atas Surat Keputusan Bersama Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Agama No.02/KB/2021, No.025-199 Tahun 2021, No.219 Tahun 2021 tentang Pengaturan Busana di Lingkungan Pendidikan. Putusan pembatalan SKB menunjukkan MA telah gagal melihat keseluruhan konteks penerbitan SKB Tiga Menteri yakni untuk memulihkan keadaan akibat menguatnya intoleransi, dominannya keyakinan agama tertentu dan memudarnya kohesi sosial dalam masyarakat dan penggunaan hukum untuk melakukan perubahan sosial yang menegaskan hak anak perempuan, perempuan untuk melaksanakan hak kebebasan beragama/berkeyakinan, kebebasan berpendapat dan berekspresi termasuk berpakaian, hak atas pendidikan dan hak tumbuh kembang anak.[4]

Dengan demikian, jika tidak terjadi perubahan, mekanisme uji materiil di Mahkamah Agung (MA) yang tidak mendengar para pihak yang berkepentingan, termasuk warga perempuan yang memiliki pengalaman khas dan kepentingan berbeda dibandingkan laki-laki atas keberadaan dan penerapan norma hukum, maka putusan uji materiil berpotensi melanggengkan kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan.

[3] Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (2014). *Hasil Eksaminasi Publik Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 16 P/HUM/2006 Dan No. 26 P/HUM/2007 Tentang Permohonan Judicial Review atas Perda Kota Tangerang dan Kabupaten Bantul tentang Pelarangan Pelacuran*, Komnas Perempuan, Jakarta, 2014

[4] Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (2021), *Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Agung No 17 P/HUM/2021 Terkait Permohonan Uji Materi Surat Keputusan Bersama 02l/KB/l2O2l Nomor 025-199 TAHUN 2021 dan Nomor 219 TAHUN 2021 dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agama tentang Penggunaan Pakaian Seragam dst*, Komnas Perempuan, Jakarta, 2021

1.2.9 Menanggapi adanya permohonan Uji Materiil a quo, **Komnas Perempuan sebagai Lembaga Nasional HAM memiliki kepentingan** terhadap obyek uji materiil dan mekanisme pengujiannya. Mengingat **perkara Nomor NOMOR PERKARA: 24 P/HUM/2023 yang sedang berjalan ini merupakan kepentingan umum**, di mana putusan Majelis Hakim akan berdampak luas terhadap hak sipil dan politik perempuan dan dapat menjadi preseden buruk bagi keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga publik, yang akan mempengaruhi pencapaian kesetaraan gender dan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan **sebagaimana diamanatkan dalam RPJMN dan SDGs. Di sisi lain, tergerusnya hak sipil dan politik perempuan akan berdampak pada pelaksanaan demokrasi yang substantif.** Oleh karena itu, sesuai kerangka kerja dan mandatnya, Komnas Perempuan berkepentingan menyampaikan Keterangan Tertulis atau *Amicus Curiae* kepada Majelis Hakim yang memeriksa permohonan ini.

## 2. *AMICUS CURIAE* DALAM PERADILAN INDONESIA

*2.1* *Amicus Curiae* adalah istilah hukum, yang secara harfiah berasal dari bahasa Latin yang berarti *"friend of the court,"* atau "sahabat pengadilan". Jika pengaju lebih dari satu orang/organisasi maka disebut **"*Amici Curiae*"** dan pengajunya disebut dengan ***amici(s).*** *Amici curiae* biasanya diajukan untuk kasus-kasus yang dalam proses banding dan isu-isu kepentingan umum seperti masalah sosial atau kebebasan sipil yang sedang diperdebatkan, yang putusan hakim akan memiliki dampak luas terhadap hak-hak masyarakat.[5] Karena itu dalam *Amicus Curaie* ini, pihak yang merasa berkepentingan terhadap suatu perkara memberikan pendapatnya kepada pengadilan.

*2.2* Asal usul *amicus curiae* ini sendiri berasal dari Hukum Romawi. Sejak abad ke-9, praktek ini mulai lazim di negeri-negeri dengan sistem *Common Law*, khususnya di pengadilan tingkat banding atau pada kasus-kasus besar dan penting. Selanjutnya pada abad ke-17 dan 18, partisipasi dalam *amicus curiae*

[5] Seperti halnya atas hak Sipil, Hukuman Mati, perlindungan lingkungan, kesetaraan gender, Adopsi bayi, dan *Affirmative Action*, Amici curiae juga membantu pengadilan untuk kasus-kasus khusus sempit, seperti kompetensi juri; atau prosedur yang benar untuk menyelesaikan akta atau kemauan; atau bukti bahwa kasus ini kolusi atau fiktif

secara luas tercatat dalam *All England Report*. Dari laporan ini diketahui beberapa gambaran berkaitan dengan amicus curiae :

a. fungsi utama *amicus curiae* adalah untuk mengklarifikasi isu-isu faktual, menjelaskan isu-isu hukum dan mewakili kelompok-kelompok tertentu;
b. *amicus curiae*, berkaitan dengan fakta-fakta dan isu-isu hukum, tidak harus dibuat oleh seorang pengacara (*lawyer*);
c. *amicus curiae*, tidak berhubungan dengan penggugat atau tergugat, namun memiliki kepentingan dalam suatu kasus;
d. izin untuk berpartisipasi sebagai *amicus curiae*

*2.3* Sejak awal abad 20, di Amerika Serikat, *amicus curia*e memainkan peranan penting dalam kasus-kasus hak sipil, bahkan lebih dari 90 persen kasus-kasus yang masuk ke MA, para *amici(s)* telah berpartisipasi dalam proses persidangannya. Gagasan yang sama kemudian dipakai dalam acara hukum internasional, terutama dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan hak-hak manusia. Belakangan, pelembagaan peran “Sahabat Pengadilan” pun telah diatur oleh negara-negara dengan sistem *Civil Law*;

*2.4* Walau praktik *amicus curiae* lazim dipakai di negara dengan sistem hukum *common law*, bukan berarti praktek ini tidak ada atau tidak diterapkan di Indonesia. Jika kita merujuk pada semangat *amicus curiae* yakni untuk membantu hakim agar adil dan bijaksana dalam memutus perkara, maka hal ini telah diakui dan dipraktikkan dalam sistem hukum kita. Kewajiban hakim untuk “*menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”,* telah ditetapkan oleh UU Kekuasaan Kehakiman yang berlaku untuk seluruh hakim di seluruh lingkup peradilan maupun tingkat pengadilan. Ketentuan tersebut mewajibkan Hakim untuk membuka seluas-luasnya informasi dan pendapat dari berbagai kalangan, baik yang menjadi para pihak yang berperkara, maupun melalui masukan dari pihak di luar para pihak yang berperkara, seperti menggunakan hasil penelitian, mengundang ahli atau berdiskusi dengan pihak yang dinilai memahami masalah-masalah yang sedang diperiksa. Keterbukaan pikiran dan luasnya informasi yang didapat oleh Hakim, akan membantu hakim sendiri untuk menghasilkan putusan yang adil dengan pertimbangan yang arif dan bijaksana;

*2.5* Di Indonesia, *Amicus Curiae* mulai digunakan termasuk dalam kasus-kasus berdimensi kekerasan berbasis gender atau berdampak kepada hak asasi perempuan. Komnas Perempuan telah memberikan pandangan tertulisnya yakni:

a. *Amicus Curiae* dalam perkara Nomor 265/Pid.Sus/2017/PN.MTR di Pengadilan Negeri Mataram dengan Terdakwa Sdri. Baiq Nuril, korban pelecehan seksual yang menjadi tersangka Pasal 27 ayat (1) UU ITE. Di tingkat pertama pada 19 Juli 2017, Hakim memutus bebas Terdakwa Baiq Nuril;

b. *Amicus Curiae* dalam perkara No. 830/Pid.Sus/2017/PN.Lbp Pengadilan Negeri Lubuk Pakam, yang menyidangkan tindak pidana persetubuhan dengan anak pasal 81 ayat (1) jo. Pasal 76D UU No. 35 tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dengan Terdakwa Abdi Suranta Ginting alias Nampur alias Bosek;.

c. *Amicus Curiae* dalam perkara No. 48/Pid.B/2018/PN.KBR, No. 49/Pid.B/2018/PN.KBR, dan No. 50/Pid.B/2018/PN.KBR Pengadilan Negeri Koto Baru, yang menyidangkan tindak pidana pengrusakan barang secara bersama-sama pasal 187 ayat (1) KUHP dengan Terdakwa Hendra Pgl. Kacak, Ayu Dasril Pgl. Dayu, dan Yuzarwedi Pgl Edi Cotok. Ketiganya bersama warga masyarakat Gunung Talang, Kabupaten Solok, Sumatera Barat menolak rencana pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTPB/Geothermal) PT Hitay Daya Energi di lokasi tempat mereka tinggal dan bertani;

d. *Amicus Curiae* dalam perkara permohonan Praperadilan No. 07/pid.praper/2021/PN. Jkt.Tim di Pengadilan Negeri Jakarta Timur antara Diana Reviera Purba korban kekerasan dalam rumah tangga melawan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia atas penghentian penyidikan kasusnya;

*e.* *Amicus Curiae* dalam Perkara Gugatan *Class Action* (Perbuatan Melawan Hukum) di Pengadilan Negeri Serang, Perkara Nomor 178/Pdt.G/2020/PN Srg antara Forum Solidaritas Warga Villa Permata Hijau (FSWVPH) melawan Agung Permadi, Bupati Kabupaten Serang, Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Serang, dan Kepala Dinas Penanaman

Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Serang tentang hak perempuan atas Kesehatan, hak atas lingkungan yang sehat dan hak partisipasi dalam proses pembangunan;

*f.* *Amicus Curiae* pada perkara No.34/P/HUM/2021 mengenai Permohonan Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Gubernur DKI Jakarta No.16 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penyambungan dan Pemakaian Air Minum (Lembar Daerah Nomor 63004 Tahun 2020) yang berdampak pada perempuan miskin;

*g.* *Amicus Curiae* pada perkara Nomor 34/ER-PSG/III/34 P/HUM/2022) mengenai Permohonan Uji Materiil Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Lingkungan Perguruan Tinggi Terhadap UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi

*2.6* Oleh karena itu, Komnas Perempuan menggunakan mekanisme *amicus curiae* ini sebagai salah satu cara agar Majelis Hakim menemukenali kekerasan berbasis gender, prinsip-prinsip hak asasi perempuan dan dampak-dampak sebuah peraturan perundang-undangan dan/atau putusan pengadilan terhadap perempuan. Dalam perkara *a quo* adalah hak sipil dan politik warga negara perempuan.

## 3. KEPEMIMPINAN PEREMPUAN DAN PENGHAPUSAN DISKRIMIASI TERHADAP PEREMPUAN

### *3.1* Prinsip Non Diskriminasi dalam Tata Kelola Negara dan Bangsa Indonesia

*3.1.1* Bahwa prinsip non diskriminasi di dalam tata kelola Negara dan bangsa Indonesia merupakan salah satu prinsip utama. Hal ini antara lain dapat dibaca pada bagian mukadimah atau pembukaan UUD 1945, yang menyebutkan kehadiran Pemerintah Negara Indonesia adalah untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

Indonesia…..". Prinsip non diskriminasi ini juga dapat ditemukan dalam batang tubuh, terutama pada jaminan:

a. Hak atas persamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan pada Pasal 27 Ayat (1) yang menjamin: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tiada kecualinya";
b. Hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan pada Pasal 28D Ayat (3) yang menjamin: "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan";
c. Hak atas kemudahan dan perlakuan khusus pada Pasal 28H Ayat (2) yang menjamin: "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan." Dalam konteks norma ini, perempuan dikonstruksikan sebagai pihak yang berhak untuk menerima "perlakuan khusus" agar mencapai persamaan dan keadilan dalam bidang politik, khususnya meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga publik;
d. Hak bebas atas perlakuan diskriminatif pada Pasal 28I Ayat (2) yang menjamin: "Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu." Perempuan sebagai manusia yang mempunyai harkat dan martabat kemanusiaan, maka eksistensi kemanusian mereka juga harus dijunjung tinggi, diakui dan dihormati, dilindungi dan dipenuhi oleh negara

*3.1.2* Bahwa pengertian diskriminasi dapat ditemukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, di antaranya :

a. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (**UU HAM)** memberikan pengertian diskriminasi pada Pasal 1 sebagai:

"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"

b. UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Pada Pasal 1 Konvensi, diskriminasi terhadap perempuan dimaknai sebagai:

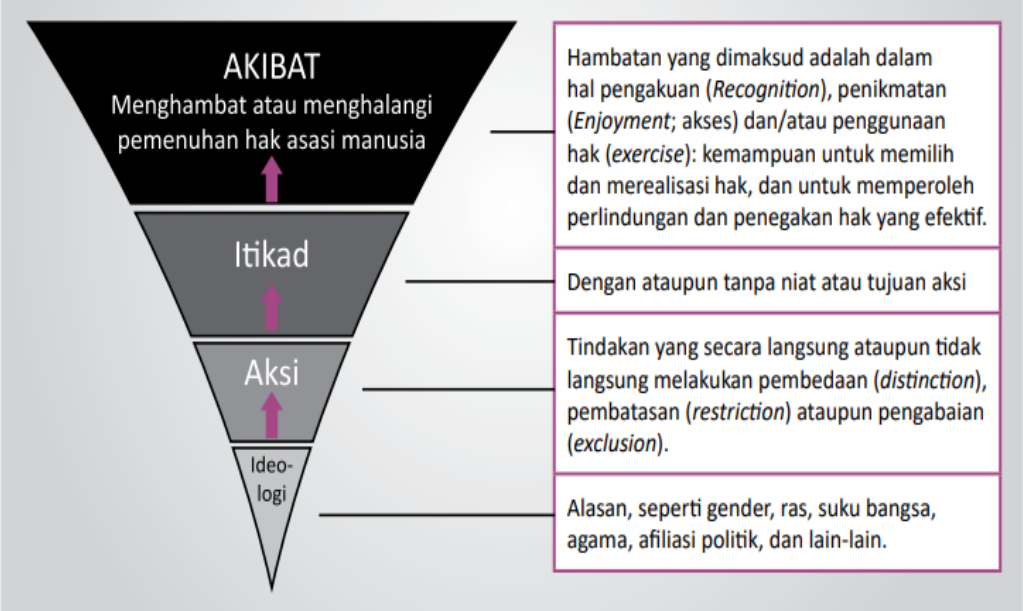
"Setiap pembedaan, pengabaian, atau pembatasan yang dilakukan atas dasar jenis kelamin antara laki-laki dan perempuan, yang menyebabkan, mempengaruhi atau bertujuan mengurangi ataupun meniadakan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apa pun lainnya oleh kaum perempuan terlepas dari status perkawinan mereka, atas 15 dasar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan."

c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnik, pada Pasal 1 mendefinisikan diskriminasi sebagai:

"Diskriminasi ras dan etnis adalah segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

*3.1.3* Bahwa terhadap definisi diskriminasi di atas, Komnas Perempuan merumuskan bahwa konsep diskriminasi dapat dibagi menjadi empat unsur, yaitu: (1) ideologi yang mendasari, (2) aksi, (3) itikad, dan (4) akibat dari sikap/tindakan yang membeda-bedakan itu (Komnas Perempuan:2016,hlm 16-19), yang dapat digambarkan dalam diagram berikut ini:[6]

[6] Penggambaran konsep ini disadur dari PLD, CEDAW. 2004. Restoring Rights to Women, New Delhi. hal 27-30




Konsep tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. **Ideologi.** Diskriminasi terjadi ketika seseorang dibeda-bedakan dalam kesempatannya untuk menikmati hak asasinya dengan alasan-alasan yang dibentuk sedemikian rupa dan membangun kondisi seolah pembedaan tersebut diperbolehkan atau dianggap wajar karena identitas yang dimiliki orang tersebut. Alasan yang dimaksud antara lain: ras, etnis, agama, afiliasi politik, kasta, status perkawinan, usia, dan juga gender. Gender adalah sebuah konstruksi sosial yang membeda-bedakan antara laki-laki dan perempuan. Dalam konstruksi ini, pembedaan peran dan kapasitas perempuan berdampak pada akses atas kesempatan yang sama untuk dapat menikmati hak-haknya yang utuh sebagai manusia, atas dasar kesetaraan dengan laki-laki. Alasan pembedaan ini dapat berdiri sendiri, namun kerap kali justru berkait kelindan menyebabkan seseorang memiliki kerentanan yang berlipat ganda karena identitas seseorang juga tidak pernah tunggal.

b. **Aksi**. Diskriminasi terjadi ketika sebuah tindakan yang membeda-bedakan itu menyebabkan seseorang tidak dapat menikmati hak-hak asasinya secara utuh. Biasanya dikenal ada tiga model aksi, yaitu: pembedaan *(distinction)*, pembatasan *(restriction),* dan pengabaian *(exclusion).*

c. **Itikad**. Sesungguhnya, ada tidaknya niat tidak penting untuk menentukan terjadi tidaknya diskriminasi. Artinya, diskriminasi bisa saja terjadi meskipun tidak ada niat sejak awal untuk membeda-bedakan hak seseorang. Namun, sebuah tindakan disebut diskriminasi ketika tindakan dan hasil dari tindakan tersebut menghalangi seseorang dapat menikmati haknya secara utuh.

d. **Akibat**. Untuk dapat memastikan apakah sebuah tindakan, dengan ataupun tanpa niat, membeda-bedakan seseorang adalah diskriminasi maka perlu diperiksa dulu akibat yang ditimbulkan dari tindakan itu. Diskriminasi terjadi ketika tindakan tersebut menyebabkan seseorang terhalangi, terhambat ataupun tidak dapat menikmati sama sekali hak-hak asasinya. Termasuk di dalamnya adalah hak atas pengakuan, hak untuk menikmati dan menggunakan hak asasinya itu dan memperoleh perlindungan dan pemulihan hak bila terjadi pelanggaran.

*3.1.4* Bahwa konsep di atas digunakan untuk mengkaji kebijakan dalam tiga tahapan, yaitu proses perumusan kebijakan, muatan atau isi kebijakan dan dampak pelaksanaan atau implementasi kebijakan. Pada tahapan proses perumusan, prinsip non diskriminasi adalah kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan. Prinsip non diskriminasi pada segi muatan adalah pengakuan atas hak yang sama, kesempatan yang sama, manfaat yang sama dan perlakuan khusus, bila dibutuhkan. Sedangkan prinsip non diskriminasi pada dampak pelaksanaan adalah manfaat yang sama dan implikasi pada penikmatan hak asasi, apakah berbeda terhadap laki-laki dan perempuan. (Komnas Perempuan, hlm 21-22)

*3.1.5* Bahwa konsep non diskriminasi sebagaimana disebutkan di atas digunakan dalam menguji kebijakan-kebijakan negara, termasuk dalam pengujian Pasal 8 PKPU 10/2023 ini.

## *3.2* Pendekatan Kesetaraan dan Keadilan Substantif

*3.2.1* Indonesia telah meratifikasi *Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Ratifikasi CEDAW menegaskan bahwa ketentuan anti diskriminasi terhadap perempuan memperkuat nilai-nilai dalam Pancasila dan UUD 1945;

*3.2.2* Sebagai negara pihak termasuk Indonesia memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak perempuan yang dijamin dalam CEDAW serta memastikan pemenuhan prinsip-prinsip CEDAW yaitu Non Diskriminasi, Keadilan Substantif dan Kewajiban Negara. Termasuk di dalam pembentukan peraturan peraturan di wilayah yurisdiksi negara pihak. Untuk hak politik perempuan dijamin pada Pasal 7 Konvensi, yaitu:

> Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan kehidupan kemasyarakatan negaranya, khususnya menjamin bagi perempuan atas dasar persamaan dengan laki-laki, hak:
> (a) Untuk memilih dalam semua pemilihan dan agenda publik dan berkemampuan untuk dipilih dalam pemilihan;
> (b) Untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkat;
> (c) Untuk berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan nonpemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara

*3.2.3* Prinsip Kesetaraan Substantif merupakan pendekatan yang digunakan CEDAW untuk mendasarkan pada **hasil akhir dari sebuah proses, yaitu keadilan (keadilan substantif).** Dalam mencapai tujuan akhir maka prosesnya tidak harus sama antara laki-laki dan perempuan mengingat situasi antara laki-laki dan perempuan berbeda akibat adanya diskriminasi terhadap perempuan yang berlangsung sejak lama. Kesetaraan substantif sebagai bagian dari pelaksanaan non diskriminasi, hadir dalam tiga tingkat yaitu: (1) Kesetaraan atas akses; (2) Kesetaraan untuk berpartisipasi; (3) Kesetaraan dalam manfaat (Komnas Perempuan, hlm 25).

*3.2.4* Untuk menyamakan situasi yang berbeda antara laki-laki dan perempuan maka perlu ada **tindakan khusus sementara *(affirmative action)*** yang ditujukan untuk mempercepat proses penghapusan diskriminasi sehingga situasi menjadi sama. Hal ini ditegaskan pada Pasal 4 CEDAW yaitu:

> "Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh negara-negara peserta yang ditujukan untuk mempercepat persamaan "*de facto*" antara laki-laki dan perempuan, tidak dianggap diskriminasi seperti ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemelilharaan norma-norma yang tak sama atau terpisah, maka peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai"

Karenanya tindakan khusus sementara bukanlah tindakan diskriminatif melainkan **tindakan korektif dan kompensasi atas diskriminasi yang dialami perempuan.**

*3.2.5* Bahwa salah satu kebijakan tindakan khusus adalah **model kuota** dalam pemilihan anggota perwakilan rakyat atau dalam komposisi kelembagaan penentu kebijakan. Tanpa kuota, dikuatirkan kelompok-kelompok masyarakat yang tidak diuntungkan dalam struktur dan sistem yang ada tidak memiliki kesempatan yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan bersama. Kuota bagi perempuan, didasarkan pada pemahaman bahwa di banyak masyarakat, perempuan masih dianggap tidak memiliki kapasitas menjadi pemimpin, bahkan perempuan dinilai tidak pantas menjadi pemimpin karena larangan tafsir keagamaan dan atau tradisi.

*3.2.6* Kesepakatan internasional untuk melaksanakan CEDAW adalah *Beijing Platform for Action* (BPfA) pada 1995 yang memuat dokumen strategis pemberdayaan dan kemajuan perempuan, penegakan hak asasi manusia dan pembangunan yang mendorong perempuan untuk mengorganisir diri, bertindak dan mencari alternatif-alternatif. Salah satu isu yang diangkat adalah **perempuan dan kekuasaan serta pengambilan keputusan. Dalam BPfA disadari bahwa terdapat** kesenjangan antara *de jure* dan *de facto*, atau hak yang bertentangan dengan realitas partisipasi perempuan dalam politik dan kehidupan

publik secara umum. Dinyatakan dari sejumlah penelitian menunjukkan bahwa **jika partisipasi perempuan mencapai 30 hingga 35 persen** (umumnya disebut sebagai "massa kritis"), terdapat dampak nyata pada pola berpolitik dan isi keputusan, dan kehidupan politik direvitalisasi (GR 23. A/52/38, para 16). Karenanya kemudian kuota minimal 30 persen menjadi standar keterwakilan perempuan di lembaga pengambilan keputusan seperti di DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten / Kota dan lembaga-lembaga pengambilan keputusan lainnya. BPfA juga dilaksanakan melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional **dan meningkatnya Indeks Pembangunan Gender** yang mengharuskan seluruh kebijakan dan program pembangunan nasional dirancang dengan perspektif gender. **Di sisi lain, sebagai negara pihak, pemerintah RI juga berkewajiban mencapai tujuan 5 dan 8 dari Pembangunan Berkelanjutan (SDGS)**.

***3.2.7*** **CEDAW Pasal 7 mengamanatkan bahwa Negara Pihak berkewajiban untuk melaksanakan langkah-tindak yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan publik; menjamin perempuan atas dasar kesetaraan dengan laki-laki untuk antara lain berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya".**

*3.2.8* Rekomendasi Umum CEDAW No. 23 tentang Kehidupan Politik dan Publik (A/52/3) mempertegas bahwa menghambat laju politik perempuan merupakan hambatan bagi partisipasi perempuan, dalam pengembangan penuh potensi perempuan dalam melayani negara dan kemanusiaan. Rekomendasi umum ini merekomendasikan negara pihak dalam melaksanakan ketentuan Pasal 7 huruf b CEDAW untuk:

> *46. Under article 7, paragraph (b), such measures include those designed to ensure:*
>
> *(a) Equality of representation of women in the formulation of government policy;*
>
> *(b) Women's enjoyment in practice of the equal right to hold public office;*
>
> *(c) Recruiting processes directed at women that are open and subject to appeal.*

## 3.3 Kewajiban Negara untuk Penghapusan Diskriminasi

3.3.1 Komnas Perempuan mengidentifikasikan lima konsep penting dalam memahami konsep tanggung jawab Negara dalam memastikan penikmatan hak untuk bebas dari diskriminasi (Komnas Perempuan, hlm 27-33), yaitu:

a. Kewajiban menyediakan perangkat dan kewajiban mendapat hasil nyata, dimana Negara memiliki kewajiban untuk menciptakan perangkat, dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki, untuk mewujudkan kesetaraan substantif.

b. Tanggung jawab atas penghormatan, pemenuhan dan perlindungan, hak untuk bebas dari diskriminasi dan menikmati dengan utuh kesetaraan yang substantif. Tanggung jawab atas penghormatan mensyaratkan Negara untuk menahan diri dari menyusun hukum, kebijakan, aturan, program, prosedur administrasi dan struktur institusi yang secara langsung maupun tidak langsung menyangkal hak kelompok tertentu, khususnya perempuan, untuk dapat dengan setara menikmati hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.

c. Tindakan Khusus Sementara, tindakan khusus sementara adalah sarana atau cara yang dapat dan harus digunakan untuk mengatasi ketimpangan dalam masyarakat dalam hal pengakuan, penikmatan dan penerapan hak asasi manusia.

d. Uji cermat tuntas *(due diligence*). Elemen uji tuntas merupakan alat yang sangat penting dalam memastikan akuntabilitas Negara dalam pelaksanaan tanggung jawabnya Negara atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak.

e. Harmonisasi Hukum Nasional yaitu pengujian dan perubahan hukum dan kebijakan di seluruh tingkatan tata kelola Negara, yaitu dari desa hingga pusat, agar sesuai atau konsisten dengan jaminan hak manusia sebagai hak warga Negara

3.3.2 Bahwa kewajiban negara untuk hak perempuan untuk dipilih ditegaskan melalui UU HAM .Secara khusus UU HAM mengatur satu bagian yaitu Bagian Kesembilan Hak Wanita yang menegaskan bahwa “Hak wanita

dalam Undang-undang ini adalah hak asasi manusia (Pasal 45). Lebih lanjut hak perempuan Pasal 46 dalam UU HAM menjamin keterwakilan perempuan yaitu: **"Sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan".**

3.3.3 Bahwa melalui perjuangan yang panjang, kelompok perempuan mampu memastikan keterlibatan perempuan dengan adanya perlakuan khusus (*affirmative action*) bagi perempuan melalui quota 30% keterwakilan perempuan. Yakni kebijakan Tindakan khusus sementara (*affirmative action*) terdapat dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (UU Parpol) dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 12/2003). UU Parpol mengintroduksi perlunya keadilan gender dalam kepengurusan partai, dan UU Pemilu No. 12/2003 untuk pertama kalinya menerapkan kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam susunan daftar calon anggota legislatif dan sistem *zipper* atau selang-seling yang tertuang di dalam pasal 214, a,b,c,d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD. Dengan sistem *zipper* adalah kelanjutan dari quota ini untuk memastikan bahwa dari setiap tiga kandidat terpilih terdapat 1 perempuan;

3.3.4 Bahwa jaminan kuota 30% keterwakilan perempuan tetap dijamin dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Pasal 245 mengatur: "Daftar calon memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan". Ketentuan ini tidak mengalami perubahan dari UU Pemilu sebelumnya karena DPR dan Pemerintah telah bersepakat tidak melakukan pembaharuan terhadap UU Pemilu. Sehingga Penyelanggaran Pemilu Tahun 2019 dan Pemilu Tahun 2024 mengacu pada UU yang sama yaitu UU No.7 Tahun 2017.

3.3.5 Bahwa berdasarkan uraian3.3.2, 3,3,3 dan 3.3.4 negara telah membentuk peraturan keterwakilan perempuan sebagai bagian dari hak untuk dipilih dengan menggunakan pendekatan Tindakan khusus sementara. Maka, untuk selanjutnya **berbagai ketentuan teknis mekanisme keterwakilan perempuan tidak boleh bertentangan atau mereduksi kewajiban negara untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan**.

3.4 Situasi Keterwakilan Perempuan di Lembaga Pengambil Keputusan Publik

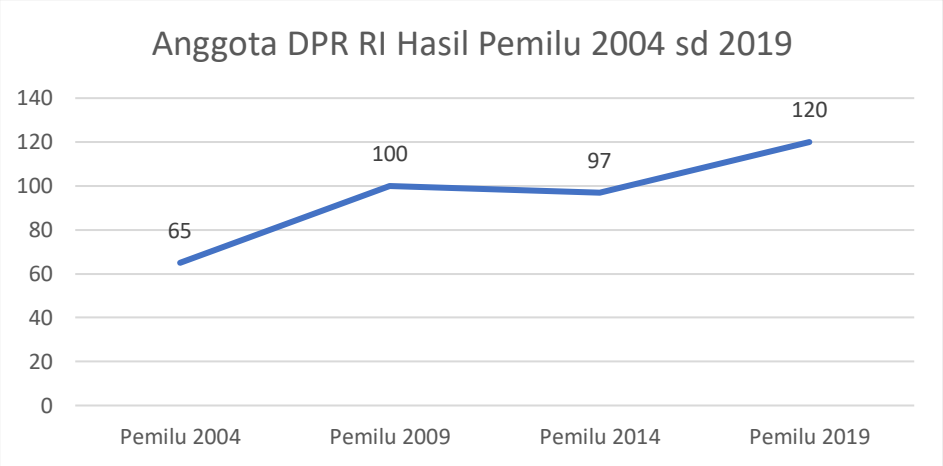
3.4.1 Komnas Perempuan mencatat pengerdilan tindakan afirmasi melalui sistem kuota 30% perwakilan perempuan telah mengalami pengerdilan sejak Pemilu 2009. Mahkamah Konstitusi **(MK)** melalu putusan perkara No. 22/PUU-VI/2008 dan 24/PUUVI/2008 tentang uji materiil pasal 55 ayat (2) dan pasal 214 huruf a, b, c, d dan e UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD, yang dinilai pemohon merugikan hak konstitusional warga negara laki-laki. Hakim Konstitusi memutuskan bahwa pasal 55 ayat (2) tidak bertentangan dengan konstitusi dan dinyatakan masih mengikat. Pasal 55 ayat (2) adalah pasal yang berkaitan dengan tindakan khusus sementara (*affirmative action)* yang kondusif untuk mewujudkan kesetaraan gender termasuk hak perempuan di bidang politik. Namun, Hakim Konstitusi memutuskan bahwa pasal 214 huruf a, b, c, d dan e, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan pertimbangan bahwa dengan sistem proposional terbuka ”menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif” karena seharusnya rakyat dapat bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, yaitu **calon mereka yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak**. Putusan ini menyebabkan sistem *zipper* tidak berlaku, dan calon perempuan harus mendapatkan suara terbanyak untuk terpilih.

3.4.2 Bahwa perubahan sistem *zipper* menjadi suara terbanyak ini tidak sepenuhnya bulat diputuskan oleh MK. Hakim Konstitusi Maria Farida

Indrati memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion).* Pasal 214 huruf a,b,c,d, dan e, adalah tidak bertentangan dengan konstitusi karena menjadi satu kesatuan dengan pasal 52(2) dan 53 dalam mewujudkan tindakan afirmasi bagi keterwakilan perempuan. Hakim Maria Farida Indrati berpendapat:

*"… yang merupakan desain "dari hulu ke hilir", dalam arti mengkombinasikan antara proteksi dalam mekanisme internal partai pencalonan dan penempatan dalam daftar calon), dan mekanisme eksternal partai berupa dukungan konstituen yang diraih calon anggota dewan (DPR dan DPRD) melalui perjuangan di daerah pemilihan yang bersangkutan; penetapan calon terpilih seperti diatur dalam Pasal 214 undang-undang a quo merupakan juga tindakan afirmatif dalam rangka memberikan peluang keterpilihan lebih besar bagi calon perempuan…Oleh karena itu, penetapan penggantian dengan "suara terbanyak" akan menimbulkan inkonsistensi terhadap tindakan afirmatif tersebut"*

3.4.3 Bahwa dengan kebijakan afirmasi tersebut, jumlah keterwakilan perempuan belum mencapai angka 30%, seperti terlihat dalam grafik berikut:




Sumber: Kata Data

Hasil Pemilu 2004 jumlah perempuan yang berhasil duduk di parlemen adalah 65 orang (11,82%). Meningkat 7% pada Pemilu 2009 dimana perempuan berhasil memperoleh 100 kursi atau sekitar 17,86%. Sedikit menurun pada Pemilu 2014 menjadi 97 perempuan (17,32%) (BPS:2015) dan naik Kembali pada Pemilu 2019 dengan 120 perempuan (20,87%).

3.4.4 Bahwa secara konstitusional tampak tidak ada hambatan bagi perempuan untuk menjadi pemimpin, namun berdasarkan pengaduan dan pemantauan Komnas Perempuan masih terdapat penolakan dan hambatan-hambatan sosial, budaya dan politik baik di tingkatan partai politik, negara maupun masyarakat terhadap kepemimpinan perempuan. Seperti di antaranya :

a. **Intimidasi terhadap caleg perempuan di berbagai wilayah di Indonesia pada Pemilu 2014**. Sebagai contoh, beberapa caleg perempuan dari partai lokal di Aceh yaitu PNA mendapat teror dan ancaman, agar caleg perempuan tersebut tak mendaftar sebagai caleg PNA. Di Nusa Tenggara Timur (NTT) seorang caleg PKS (Partai Keadilan Sejahtera), menerima intimidasi pada malam hari yaitu rumahnya dikepung oleh orang-orang yang tidak dikenal dengan menggunakan sepeda motor dan mengelilingi rumahnya di saat suaminya sedang tidak di rumah. Seorang caleg DPRD Provinsi dari Nasdem (Nasional Demokrat), mendapatkan teror dan intimidasi yang dialaminya selama kampanye menjelang Pemilu. Setiap keluar rumah untuk melakukan sosialisasi dan kampanye di dapil (daerah pilihan), mobilnya seringkali dibuntuti oleh orang-orang yang tidak kenal. (Catahu 2014);

b. **Pencurian Suara Caleg Perempuan di Papua.** Sophia Maipauw, caleg DPD RI dapil Papua Barat mengadukan kehilangan suara secara signifikan di wilayah Kabupaten Maybrat dan Kabupaten Sorong Selatan. Suaranya diduga diberikan kepada caleg laki-laki yang se-dapil dengan Sophia. (Catahu 2014) Hal ini tidak hanya menimpa Sophia, tapi dialami oleh caleg perempuan di delapan kabupaten yaitu Intan Jaya, Boven Digul, Mimika, Nabire, Paniai, Maybrat, Sorong Selatan, dan Dogiay. Mereka mengadukan ada beberapa Caleg Perempuan Papua mendapat perolehan suara yang tinggi. Meski belum mencukupi satu kursi, tetapi mereka tidak rela dengan sikap partai yang memberikan suara tersebut kepada laki-laki atau perempuan non Papua agar bisa mendapatkan kursi dari daerah pemilihannya. Akibatnya di kedelapan Kabupaten tersebut

tidak ada caleg perempuan Papua yang manjadi anggota legislatif. (Catahu 2015:50);

c. **Penyerangan Seksual terhadap Calon Kepala Daerah Perempuan pada Pilkada 2020**: Afifah Alia Calon Wakil Walikota Depok, Fatmawati Rusdi sebagai Calon Wakil Walikota Makassar dan Rahayu Saraswati Calon Wakil Walikota Tangerang Selatan tercatat mengalami pelecehan seksual verbal dari lawannya atau dari pendukung lawan politiknya. Pelecehan seksual secara verbal yang dialami oleh calon wakil kepala daerah pada Pilkada 2020, adalah bentuk kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan dengan menjadikan tubuh perempuan sebagai komoditas politik. Agenda politik pemilihan kepala daerah juga kerap digunakan sebagai ruang objektivikasi perempuan untuk memenangkan kekuasaan politik (Catahu 2021:107-108);
d. **Pemecatan terhadap Caleg Perempuan Terpilih.** Misriani Ilyas, Calon Legislatif Terpilih DPRD Sulawesi Selatan dipecat partai politik pengusungnya sehari sebelum pelantikan. Padahal berdasarkan perhitungan suara, ia meraih suara tertinggi, kemudian ia digantikan caleg laki-laki yang mendapat perolehan suara di bawahnya. (Catahu 2021:107-108);
e. Penolakan terhadap Camat Perempuan Anisah (50 tahun) di Plimbang Bireun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Bireun yang mendesak Bupati untuk mencopot Anisah dari posisinya. Alasan yang disampaikan adalah ketentuan syariah melarang perempuan menjadi pemimpin. (Catahu 2010, hlm 37). Hal serupa terjadi pada seorang perempuan di Serang, yang terpilih secara musyawarah dan mufakat sebagai Ketua RT. Namun hasil pemilihan tersebut ditolak oleh Ketua RT yang sedang menjabat dengan alasan **karena ia perempuan.** Ketua RT dipandang harus laki-laki selaku pemimpin keluarga. Juga anggapan bahwa perempuan akan menghambat dan tidak mampu menangani masalah-masalah warga. (Catahu 2021, hlm 108)

3.4.5 Bahwa berdasarkan situasi kepemimpinan perempuan pada 3.4.4 menunjukkan perempuan memiliki hambatan keterpilihan yang berbeda dibandingkan laki-laki, yaitu karena ideologi berdasarkan tafsir keagamaan, atau adat budaya, serangan terhadap tubuh dan seksualitas perempuan, intimidasi dan teror untuk memaksa perempuan tidak mencalonkan diri. Hambatan-hambatan tersebut haruslah di atasi, dan tindakan khusus sementara *(affirmative action)* adalah Upaya khusus yang membantu perempuan teratasi hambatan-hambatannya. Keterwakilan perempuan di DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan institusi pengambilan keputusan lainnya berdampak untuk percepatan pemenuhan keadilan dan kesetaraan gender, termasuk untuk memperkuat upaya-upaya penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

## 4. PENDAPAT KOMNAS PEREMPUAN TERHADAP PEMBENTUKAN PKPU 10/2023

4.1 Bahwa KPU telah membentuk Peraturan KPU No. 10 tahun 2023 untuk menggantikan PKPU No. 20 tahun 2018. Terkait dengan keterwakilan perempuan, terdapat perubahan sebagai berikut:

| Pasal 6 Ayat (2) Peraturan KPU No 20 / 2018 | Pasal 8 ayat (2) PKPU 10/2023 |
|---|---|
| "dalam hal penghitungan 30% jumlah bakal calon perempuan di setiap dapil menghasilkan angka pecahan, dilakukan pembulatan keatas" | "*Dalam hal penghitungan 30% (tiga puluh persen) jumlah Bakal Calon perempuan di setiap Dapil menghasilkan angka pecahan maka apabila dua tempat desimal di belakang koma bernilai:*<br>*a. kurang dari 50 (lima puluh), hasil penghitungan dilakukan pembulatan ke bawah; atau*<br>*b. 50 (lima puluh) atau lebih, hasil penghitungan dilakukan pembulatan ke atas.*"; |

Padahal UU No 7 Tahun 2017 tidak mengalami perubahan, sehingga penyelenggaraan Pemilu 2024 akan menggunakan ketentuan-ketentuan yang kurang lebih sama dengan Pemilu 2019.

Pertimbangan KPU dalam bagian menimbang menyatakan perubahan PKPU 2018 didasarkan pada "hasil evaluasi tata cara pencalonan anggota

DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota", namun tidak boleh mereduksi ketentuan yang dijamin dan diatur dalam undang-undang rujukannya. Sesuai kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan, KPU dalam menerbitkan peraturan teknis penyelenggaraan pemilu harus berpedoman dan tunduk pada UU Pemilu. Perubahan yang tidak perlu merupakan bentuk tidak efisien dan efektif dalam tata kelola bernegara;

4.2 Bahwa terhadap PKPU 10/2023, terdapat keberatan yang muncul ke publik di antaranya :

a. keberatan masyarakat sipil melalui Koalisi Masyarakat Peduli Keterwakilan Perempuan yang menilai bahwa PKPU 10/2023, "secara matematis itu melanggar Pasal 245 Undang-Undang Pemilu" (Diprotes Soal Keterwakilan Perempuan, KPU Segera Konsultasikan Revisi PKPU Nomor 10 Tahun 2023 - Nasional Tempo.co)
b. **keberatan terhadap PKPU 10/2023 disampaikan Ketua DPR RI** Puan Maharani yang meminta "PKPU Keterwakilan Perempuan Dikaji Ulang". Puan Maharani berharap aturan yang ada harus mendukung peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen. Puan Minta PKPU Keterwakilan Perempuan Dikaji Ulang | Padek.co (jawapos.com).
c. Juga dari Wakil Ketua MPR RI, Lestari Moerdijat dalam keterangan tertulisnya yang menyampaikan: "Aturan KPU itu tidak sejalan dengan semangat para perempuan yang hingga saat ini berupaya untuk meningkatkan keterwakilannya di parlemen," Menurut Lestari, ketentuan Pasal 8 ayat (2) PKPU Nomor 10/2023, berpotensi membuat keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif (caleg) di bawah 30%. PKPU No. 10 tahun 2023 Cermin Rendahnya Dukungan Afirmasi Perempuan di Parlemen (mpr.go.id)

Keberatan-keberatan yang disampaikan tersebut menunjukkan PKPU 10/2023 **tidak mendapatkan keberterimaan dari pemangku kepentingan khususnya kelompok perempuan** yang menjadi sasaran keberlakuan PKPU 10/2023. Sehingga patut dipertanyakan apakah proses pembentukan

PKPU 10/2023 telah mengakomodir para pemangku kepentingan keterwakilan perempuan;

4.3 Bahwa terhadap pembentukan PKPU 10/2023 Komnas Perempuan tidak dilibatkan ataupun diundang dalam uji publik untuk memberikan saran dan masukan terhadap pembentukan peraturan KPU. Padahal Komnas Perempuan sebagai Lembaga nasional HAM dengan mandat CEDAW, dapat memberikan saran dan pertimbangan kepada legislatif, eksekutif, yudikatif dan organisasi masyarakat, untuk memastikan peraturan atau kebijakan yang dihasilkan mendukung upaya penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Sehingga kami berpandangan pembentukan PKPU 10/2023 tidak memenuhi partisipasi yang penuh dan bermakna;

4.4 Bahwa untuk merespon keberatan terhadap PKPU 10/2023, pada 10 Mei 2023 dalam konferensi pers secara terbuka antara KPU RI, Bawaslu RI dan DKPP RI sepakat melakukan revisi terhadap PKPU Nomor 10/2023, khususnya Pasal 8 ayat (2) soal penghitungan syarat keterwakilan perempuan (https://news.detik.com/berita/d-6712823/kpu-akan-revisi-pkpu-102023-terkait-keterwakilan-perempuan-di-dpr. Pernyataan ini menunjukkan KPU, Bawaslu dan DKPP menyadari telah adanya pelanggaran norma dari Pasal 8 ayat (2) PKPU 10/2023 yang bertentangan dengan norma Konstitusi, UU HAM, UU CEDAW dan UU Pemilu. Namun komitmen ini berubah seusai rapat dengar pendapat dengan Komisi 2 DPR RI yang menunjukkan KPU tidak independen dan mandiri dalam menentukan peraturan-peraturan yang dibentuknya.

## 5. PENDAPAT KOMNAS PEREMPUAN TERHADAP PERMOHONAN UJI MATERIIL

*5.1* Simulasi terhadap Pelaksanaan Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023

*5.1.1* Bahwa ketentuan Pasal 8 ayat (2) PKPU 10/2023 yang mengatur dalam hal penghitungan 30% (tiga puluh persen) jumlah Bakal Calon perempuan di setiap daerah pemilihan menghasilkan angka pecahan

maka apabila dua tempat desimal di belakang koma bernilai: a. kurang dari 50 (lima puluh), hasil penghitungan dilakukan pembulatan ke bawah; atau b. 50 (lima puluh) atau lebih, hasil penghitungan dilakukan pembulatan ke atas, ditindaklanjuti dengan Keputusan KPU No. 352 Tahun 2023 tentang Pedoman Teknis Pengajuan Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ("Keputusan 352/2023);

*5.1.2* Bahwa pada Lampiran IV Keputusan 352/2023 diberikan simulasi penghitungan keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon sebagaimana berikut:

| No. | Jumlah Bakal Caleg | Penghitungan 30% | Pembulatan |
|---|---|---|---|
| 1 | 1 | 0,30 | 0 |
| 2 | 2 | 0,60 | 1 |
| 3 | 3 | 0,90 | 1 |
| 4 | 4 | 1,20 | 1 |
| 5 | 5 | 1,50 | 2 |
| 6 | 6 | 1,80 | 2 |
| 7 | 7 | 2,10 | 2 |
| 8 | 8 | 2,40 | 2 |
| 9 | 9 | 2,70 | 3 |
| 10 | 10 | 3,00 | 3 |

*5.1.3* Bahwa penggunaan rumus pembulatan ke bawah akan berdampak pada keterwakilan perempuan kurang dari 30% pada sejumlah daerah pemilihan (dapil), yaitu pada dapil dengan jumlah caleg 4, 7, 8, dan 11 seperti simulasi berikut ini:

| No. | Jumlah Bakal Caleg | Penghitungan 30% | Pembulatan | Persentase Setelah Pembulatan | Keterangan |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 | 0,30 | 0 | 0% | |
| 2 | 2 | 0,60 | 1 | 50% | |
| 3 | 3 | 0,90 | 1 | 33% | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | 4 | 1,20 | 1 | 25% | Kurang dari 30% |
| 5 | 5 | 1,50 | 2 | 40% | |
| 6 | 6 | 1,80 | 2 | 33% | |
| 7 | 7 | 2,10 | 2 | 29% | Kurang dari 30% |
| 8 | 8 | 2,40 | 2 | 25% | Kurang dari 30% |
| 9 | 9 | 2,70 | 3 | 30% | |
| 10 | 10 | 3,00 | 3 | 33% | |
| 11 | 11 | 3,30 | 3 | 27% | Kurang dari 30% |
| 12 | 12 | 3,60 | 4 | 33% | |

Tabel simulasi keterwakilan perempuan tersebut di atas menunjukkan dalam hal partai politik mengajukan bakal calon sebanyak 4, 7, 8, 11, maka pembulatan ke bawah **mengakibatkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30 % (tiga puluh persen) tidak terpenuhi;**

*5.1.4* Bahwa ketentuan peraturan KPU di atas disimulasikan dengan kursi DPR RI, dengan penerapan angka pecahan pembulatan ke bawah akan berdampak pada pencalonan perempuan di 38 (tiga puluh delapan) daerah pemilihan seperti di bawah ini:

| No | **Simulasi Pembulatan Ke Bawah** | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Daerah Pemilihan** | **Jumlah Kursi Per-Dapil** | **30%** | **Perempuan** | **Persentase** |
| 1 | Aceh 1 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 2 | Sumbar 1 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 3 | Riau 1 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 4 | Jambi | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 5 | Sumsel 1 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 6 | Bengkulu | 4 | 1,2 | 1 | 25,0% |
| 7 | Kep Riau | 4 | 1,2 | 1 | 25,0% |
| 8 | DKI Jakarta 2 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 9 | DKI Jakarta 3 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 10 | Jawa Barat 1 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 11 | Jawa Barat 9 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 12 | Jawa Barat 10 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 13 | Jawa Tengah 1 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 14 | Jawa Tengah 2 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 15 | Jawa Tengah 4 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 16 | Jawa Tengah 5 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 17 | Jawa Tengah 6 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 18 | Jawa Tengah 7 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 19 | Jawa Tengah 8 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 20 | Jawa Tengah 9 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 21 | Jawa Tengah 10 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 22 | Jawa Timur 2 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 23 | Jawa Timur 3 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 24 | Jawa Timur 4 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 25 | Jawa Timur 5 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 26 | Jawa Timur 7 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 27 | Jawa Timur 11 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 28 | DI Yogyakarta | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 29 | Nusa Tenggara Barat 2 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 30 | Nusa Tenggara Timur 2 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 31 | Kalimantan Barat 1 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 32 | Kalimantan Barat 2 | 4 | 1,2 | 1 | 25,0% |
| 33 | Kalimantan Timur | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 34 | Sulawesi Tengah | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 35 | Sulawesi Selatan 1 | 8 | 2,4 | 2 | 25,0% |
| 36 | Sulawesi Selatan 3 | 7 | 2,1 | 2 | 28,6% |
| 37 | Sulawesi Barat | 4 | 1,2 | 1 | 25,0% |
| 38 | Maluku | 4 | 1,2 | 1 | 25,0% |

Tabel simulasi keterwakilan perempuan di DPR RI menunjukkan pembulatan ke bawah **mengakibatkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30 % (tiga puluh persen) tidak terpenuhi;**

*5.2* Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 Bertentangan dengan Prinsip Non Diskriminasi dan Pendekatan Kesetaraan dan Keadilan Substantif

*5.2.1* Bahwa prinsip non diskriminasi telah menjadi prinsip utama dalam tata kelola berbangsa dan bernegara di Indonesia yang telah menjadi hak konstitusional warga negara, termasuk warga negara perempuan. Pengertian diskriminasi dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan khususnya UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (**UU HAM) dan** UU Nomor 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Berdasarkan definisi diskriminasi tersebut, dalam konsep diskriminasi terdapat empat unsur, yaitu: (1) ideologi yang mendasari, (2) aksi, (3) itikad, dan (4) akibat dari sikap/tindakan yang membeda-bedakan itu (Komnas Perempuan:2016,hlm 16-19);

*5.2.2* Bahwa Pasal 8 Ayat 2 PKPU 10 Tahun 2023 dan Lampiran IV Keputusan 352/2023 yang memberikan simulasi perhitungan pembulatan ke bawah sebagaimana diuraikan pada angka 6.1 berakibat tidak terpenuhinya keterwakilan perempuan di daerah pemilihan dimana partai politik mengajukan bakal calon sebanyak 4, 7, 8, 11. Pembulatan ke bawah juga akan mengakibatkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30 % (tiga puluh persen) di DPR RI tidak terpenuhi;

*5.2.3* Bahwa berdasarkan unsur diskriminasi, Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 jo Keputusan 352/2023 memenuhi unsur-unsur diskriminatif, yaitu:

a. **Ideologi.** Pembentukan Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 jo Keputusan 352/2023 tidak dapat dilepaskan dari ideologi peran gender yang diadopsi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu pendekatan formal yang bersifat netral gender. Hal ini menyebabkan pengalaman perempuan atas posisi subordinat di dalam masyarakat dan hambatan-hambatan sosial, budaya dan tafsir keagamaan terhadap kepemimpinan perempuan di bidang politik tidak diakui dan dikenali. Karenanya, perhitungan matematis

Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 jo Keputusan 352/2023 mengabaikan pengalaman diskriminasi perempuan;

b. **Aksi**. Diskriminasi terjadi ketika sebuah tindakan yang membeda-bedakan itu menyebabkan seseorang tidak dapat menikmati hak-hak asasinya secara utuh. Biasanya dikenal ada tiga model aksi, yaitu: pembedaan *(distinction)*, pembatasan *(restriction),* dan pengabaian *(exclusion).*

c. **Itikad.** Kita dapat mengasumsikan bahwa bisa saja KPU tidak ada niat sejak awal untuk membeda-bedakan hak seseorang. Bisa saja karena tidak dimilikinya perspektif gender, keterbatasan pengetahuan terkait kebijakan afirmasi atau tidak mendengar/meminta pertimbangan pada pemangku kepentingan perempuan. Namun, **kebijakan pembulatan ke bawah menjadi kebijakan diskriminatif** karena menghalangi perempuan untuk terpilih sebagai anggota legislatif.

d. **Akibat.** Bahwa berdasarkan simulasi sebagaimana diuraikan pada angka 6.1 Pasal 8 PKPU 10/2023 jo Keputusan KPU 352/2023 mengakibatkan seorang perempuan tidak dapat menikmati haknya, khususnya hak sipil dan politiknya secara utuh. Ini berarti kebijakan pembulatan ke bawah bersifat diskriminatif karena **berakibat** seorang perempuan terhalangi, terhambat ataupun tidak dapat menikmati sama sekali hak-hak asasinya.

*5.2.4* Bahwa Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 jo Keputusan 352/2023 tidak mengadopsi persamaan keadilan substantif yang dimandatkan oleh UU Nomor 7 tahun 1984. Dimana sebagai negara pihak, Indonesia memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak perempuan yang dijamin dalam CEDAW serta memastikan pemenuhan prinsip-prinsip CEDAW yaitu Non Diskriminasi, Keadilan Substantif dan Kewajiban Negara.

*5.2.5* Bahwa prinsip Kesetaraan dan Keadilan Substantif mendasarkan pada **hasil akhir dari sebuah proses, yaitu keadilan (keadilan substantif). Tindakan khusus sementara *(affirmative action)*** ditujukan untuk

mempercepat proses penghapusan diskriminasi sehingga situasi menjadi sama, dan bukanlah diskriminasi terhadap warga negara laki-laki. Melainkan melainkan **tindakan korektif dan kompensasi atas diskriminasi yang dialami perempuan.** Rentang angka 30-35% adalah kesepakatan internasional yang berdasarkan penelitian dan pengalaman negara lain akan berkontribusi pada peningkatan status perempuan, dan dihasilkannya keputusan publik yang memenuhi kebutuhan strategis kelompok perempuan dan rentan lainnya.

***5.2.6*** Bahwa simulasi Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 jo Keputusan 352/2023 menunjukkan tidak dipenuhinya kuota minimal 30% keterwakilan perempuan. Padahal rekomendasi umum CEDAW No 23 menyatakan menghambat laju politik perempuan merupakan hambatan bagi partisipasi perempuan dalam pengembangan penuh potensi perempuan dalam melayani negara dan kemanusiaan. **Di sisi lain, Pasal 7 CEDAW mengamanatkan Negara Pihak melaksanakan langkah-langah yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan publik.**

*5.2.7* Bahwa dengan terdapatnya unsur diskriminasi dan tidak dipenuhinya pendekatan subtantif, maka dengan sendirinya PKPU 10/2023 bertentangan dengan prinsip non diskriminasi khususnya yang dijamin dalam UU HAM dan CEDAW

*5.3* Pasal 8 Ayat (2) PKPU 10/2023 Mereduksi Kewajiban Negara Untuk Percepatan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan

*5.3.1* Bahwa Pemerintah Indonesia telah membentuk peraturan keterwakilan perempuan sebagai bagian dari hak untuk dipilih dengan menggunakan pendekatan Tindakan khusus sementara. Yaitu melalui UU HAM, CEDAW, UU Parpol dan UU Pemilu yang menyebutkan secara eksplisit ‘30% keterwakilan perempuan”. Maka, untuk selanjutnya **berbagai ketentuan teknis mekanisme keterwakilan perempuan tidak boleh bertentangan atau mereduksi kewajiban negara untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan**.

*5.3.2* Bahwa Bangsa Indonesia, khususnya Gerakan perempuan telah mengalami reduksi hak keterwakilan perempuan melalui Putusan MK yang mendasarkan pada sistem suara terbanyak bukan pada sistem *zipper*, yang juga berkontribusi pada belum terpenuhinya kuota 30% perempuan di Parlemen.

*5.3.3* Bahwa UU Pemilu, pada Pasal 245 mengatur:“ Daftar calon memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan”. Namun simulasi PKPU 10/2023 jo Keputusan 352/2023 menunjukkan perhitungan pembulatan ke bawah menyebabkan jumlah 30% tidak akan tercapai. Ini berarti KPU mereduksi keterwakilan perempuan melalui aturan-aturan teknisnya.

*5.3.4* Komnas Perempuan berpendapat bahwa PKPU 10/ 2023 bertentangan dengan kewajiban negara yang dimandatkan CEDAW dan menjadi langkah mundur dalam pemenuhan hak-hak perempuan khususnya dalam bidang politik yang akan dikaji oleh Komite CEDAW dalam sidang-sidang PBB. Hal ini akan berdampak menurunkan citra Indonesia di dunia internasional terkait langkah-langkah untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan.

## 6. PENUTUP

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas, maka Komnas Perempuan merekomendasikan Majelis Hakim yang memeriksa Perkara NOMOR PERKARA: 24 P/HUM/2023 agar:

1. Mengabulkan permohonan Para pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 8 ayat (2) Peraturan KPU No. 10 Tahun 2023 bertentangan dengan UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskiriminasi Terhadap Wanita *(Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)* dan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, oleh karenanya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “**Dalam hal penghitungan 30 persen jumlah bakal calon perempuan di setiap daerah pemilihan menghasilkan angka pecahan, dilakukan pembulatan ke atas”**

3. Memerintahkan amar putusan Majelis Hakim Mahkamah Agung Republik Indonesia untuk dimuat dalam Berita Negara.

Atau apabila Majelis Hakim berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya *(ex aequo et bono)* yang mendorong pada upaya-upaya penghapusan kekerasan seksual di lingkungan pendidikan.

Atas perhatian Majelis Hakim kami ucapkan terima kasih.

Hormat Kami,

Jakarta, 05 Juli 2023

**Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan**

# DAFTAR PUSTAKA


Biro Pusat Statistik, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Menurut Jenis Kelamin, 1955-2014, Publikasi Statistik Indonesia, Jakarta, 2015.

Komnas Perempuan, *Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional Untuk Pemenuhan Hak Konstitusional dan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan:* Komnas Perempuan: Jakarta, 2016

Komnas Perempuan, *Kegentingan Kekerasan Seksual: Lemahnya Upaya Penanganan Negara Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2013, Catatan Tahunan Tentang Kekerasan Terhadap Perempuan:* Jakarta, 7 Maret, 2014

Komnas Perempuan, *Kekerasan Terhadap Perempuan: Negara Segera Putus Impunitas Pelaku, Catatan Tahunan Tentang Kekerasan Terhadap Perempuan:* Jakarta, 6 Maret 2015

Komnas Perempuan, *Perempuan Dalam Himpitan Pandemi: Lonjakan Kekersan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, Dan Keterbatasan Penanganan Di Tengah Covid-19 Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2020:* Jakarta, 5 Maret 2021

Komnas Perempuan, *Tak Hanya di Rumah: Pengalaman Perempuan akan Kekerasan di Pusaran Relasi Kekuasaan yang Timpang Catatan KtP Tahun 2009, Catatan Tahunan Tentang Kekerasan Terhadap Perempuan,* Jakarta, 7 Maret 2010 CEDAW

General Recommendation No. 23: *Political and Public Life Adopted at the Sixteenth Session of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, in 1997* (Contained in Document A/52/38

Peraturan Perundang-undangan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnik

UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita *(Convention on The Elimination of All Forms of Discrimanation Against Women)* (CEDAW)

Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Perpres Nomor 65 tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

Keputusan KPU No. 352 Tahun 2023 tentang Pedoman Teknis Pengajuan Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Media Massa

Tempo.co, Diprotes Soal Keterwakilan Perempuan, KPU Segera Konsultasikan Revisi PKPU Nomor 10 Tahun 2023 - Nasional Tempo.co diakses pada 27 Juni 2023

Jawa Pos, Puan Minta PKPU Keterwakilan Perempuan Dikaji Ulang | Padek.co (jawapos.com). diakses pada 27 Juni 2023

MPR.go.id, PKPU No. 10 tahun 2023 Cermin Rendahnya Dukungan Afirmasi Perempuan di Parlemen (mpr.go.id) diakses pada 27 Juni 2023
Detiknews.https://news.detik.com/berita/d-6712823/kpu-akan-revisi-pkpu-102023-terkait-keterwakilan-perempuan-di-dpr diakses pada 27 Juni 2023