



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 116/PUU-VII/2009**

Tentang

Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua

- Pemohon** : **Ramses Ohee dan Yonas Alfons Nusi**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi undang-undang (UU 21/2001) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945
- Amar Putusan** :
- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
 - Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) sepanjang frasa "berdasarkan peraturan perundang-undangan" adalah inkonstitusional kecuali frasa "berdasarkan peraturan perundang-undangan" dalam pasal *a quo* diartikan "berdasarkan Peraturan Daerah Khusus";
 - Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa "berdasarkan peraturan perundang-undangan" tidak diartikan "berdasarkan Peraturan Daerah Khusus";
 - Menyatakan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua periode 2009-2014 sebanyak 56 (lima puluh enam) anggota sah menurut hukum, ditambah 11 (sebelas) anggota yang diangkat berdasarkan Peraturan Daerah Khusus sebagaimana amar putusan ini dan berlaku hanya sekali (*einmalig*) untuk periode 2009-2014;
 - Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
 - Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Tanggal Putusan : Senin, 1 Februari 2010.
Ikhtisar Putusan :

Para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia dan/atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama yang mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, terutama hak konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945.

Menyangkut kewenangan Mahkamah oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para Pemohon.

Menyangkut kedudukan hukum para Pemohon bahwa para Pemohon mendalilkan telah dirugikan secara spesifik dan aktual akibat diberlakukannya Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001, sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*". Berdasarkan ketentuan Pasal 51 UU MK dan syarat kerugian yang dihubungkan dengan dalil kerugian para Pemohon, Mahkamah berpendapat:

- selaku perorangan warga negara Indonesia para Pemohon mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, terutama hak konstitusional yang termuat dalam Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2);
- sejak diberlakukannya UU 21/2001, khususnya Pasal 6 ayat (2), hak para Pemohon untuk ikut berpartisipasi di bidang politik untuk menjadi anggota DPRP dengan cara diangkat tidak pernah terwujud;
- sejak berlakunya UU 21/2001, pelaksanaan pengisian keanggotaan DPRP baik yang seharusnya dipilih maupun yang seharusnya diangkat oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) keduanya dilakukan melalui pemilihan umum; dan
- kerugian hak konstitusional yang dialami oleh para Pemohon bersifat spesifik (khusus) dan aktual, memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, dan kerugian konstitusional para Pemohon tidak akan atau tidak lagi terjadi apabila permohonan para Pemohon dikabulkan.

Oleh karenanya, para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 terhadap UUD 1945.

Bahwa isu hukum utama para Pemohon adalah mengenai konstitusionalitas Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 sepanjang frasa, "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Dalil para Pemohon didasari alasan-alasan sebagai berikut:

- a. hak para Pemohon untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif dan ikut berpartisipasi dalam perencanaan, serta pengawasan dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pembangunan di tanah Papua menjadi terhalang, karena sejak berlakunya UU 21/2001, khususnya Pasal 6 ayat (2) sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" keanggotaan DPRP melalui sistem pengangkatan oleh Komisi Pemilihan Umum dilakukan oleh partai politik, sehingga para Pemohon tidak dapat diangkat sebagai anggota DPRP;
- b. ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 telah memuat norma hukum yang tidak jelas, bias dan menimbulkan multi penafsiran;
- c. dengan berlakunya frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" yang termuat dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 dapat menimbulkan konflik di antara masyarakat Papua yang akan menggoyahkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahwa Provinsi Papua merupakan bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki keragaman suku dan bahasa daerah, namun dari fakta hukum dalam persidangan, orang asli Papua merasakan bahwa berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, meningkatkan kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di Provinsi Papua, yang berakibat pada terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam pendidikan,

kesehatan, ekonomi, kebudayaan, dan sosial politik.

Bahwa pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pendelegasian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan tersebut berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi masyarakat Papua untuk ikut serta merumuskan kebijakan daerah dan menentukan strategi pembangunan. Sehubungan dengan hal tersebut, Penjelasan Umum UU 21/2001 secara tegas mendorong orang asli Papua untuk terlibat baik dalam pemikiran maupun tindakan bagi kepentingan Provinsi Papua dengan harapan akan terjadi perubahan kualitas orang asli Papua dalam menguasai dan mengelola sumber daya alam, sosial, politik, ekonomi dan budaya. Penjelasan Umum UU 21/2001 tersebut dengan tegas menunjukkan adanya kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*) yakni pengistimewaan untuk sementara waktu yang bertujuan memberikan peluang kepada masyarakat asli Papua untuk memiliki wakil di DPRD melalui pengangkatan.

Bahwa UU 21/2001 sebagai pengejawantahan dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, di dalamnya memuat pasal-pasal tertentu yang mengatur kekhususan dimaksud. Salah satunya adalah pembentukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat dari pemerintahan daerah Papua yang bersifat khusus dan berbeda dengan daerah provinsi lainnya. Kekhususan tersebut, antara lain, adanya sebagian anggota DPRD yang diangkat.

Bahwa pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, pengisian anggota DPRD baik yang seharusnya dipilih maupun yang seharusnya diangkat, ternyata semuanya dilakukan dengan cara pemilihan umum oleh KPU, sehingga hak masyarakat asli Papua untuk mengisi keanggotaan DPRD dengan cara diangkat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (4) UU 21/2001 belum pernah terwujud. Apabila mengacu pada Pasal 23 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pengisian keanggotaan DPRD yang dilakukan oleh KPU melalui pemilihan umum seharusnya hanya sebanyak 45 kursi, sedangkan $\frac{1}{4}$ (seperempat) dari 45 kursi yaitu sebanyak 11 kursi, berdasarkan Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) UU 21/2001 seharusnya dilakukan dengan cara diangkat. Dengan demikian, pengisian 56 kursi DPRD Provinsi Papua oleh KPU yang seluruhnya melalui pemilihan umum merupakan tindakan yang melampaui kewenangan dan bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) UU 21/2001.

Bahwa Pengisian keanggotaan DPRD melalui pengangkatan merupakan pengisian berdasarkan sistem komunal/kolegial, sedangkan keanggotaan DPRD yang dipilih merupakan pengisian keanggotaan DPRD berdasarkan hasil pemilihan umum. Tata cara pemilihan anggota DPRD yang akan dipilih melalui pemilihan umum dan masa jabatannya sudah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang merupakan pengejawantahan dari Pasal 22E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Adapun tata cara pengisian anggota DPRD yang diangkat belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, mengacu pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan, "*Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*", maka ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*", menurut Mahkamah harus diartikan sebagai Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dengan pertimbangan bahwa ketentuan pengisian keanggotaan DPRD dengan cara diangkat memerlukan peraturan daerah khusus sebagai pelaksanaan pasal tertentu dari UU 21/2001, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 huruf i UU 21/2001 yang menyatakan, "*Peraturan Daerah Khusus, yang selanjutnya disebut Perdasus, adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang ini.*"

Bahwa menurut Mahkamah keanggotaan DPRP yang telah diisi sejumlah 56 kursi/orang harus tetap dianggap sah, namun demi integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan guna memberi manfaat, perlakuan yang adil, kesetaraan, dan kesempatan kepada masyarakat asli Papua, yang didasarkan pada nilai-nilai dasar etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, demokrasi serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara maka jumlah 11 kursi untuk keanggotaan DPRP dengan cara diangkat harus tetap diberikan sebagai pelaksanaan Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 khusus untuk periode 2009-2014. Oleh karena itu, Gubernur Provinsi Papua bersama Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua perlu segera membuat Peraturan Daerah Khusus tentang tata cara pengisian anggota DPRP yang di dalamnya memuat, antara lain, ketentuan tentang penambahan 11 anggota DPRP yang diangkat dan berlaku satu kali (*einmalig*) untuk Periode 2009-2014. Untuk periode berikutnya harus dikembalikan pada ketentuan Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) UU 21/2001, yaitu dipilih melalui pemilihan umum dan dengan cara diangkat yang tata cara pengangkatannya diatur dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).

Meskipun dalil-dalil para Pemohon beralasan hukum, Mahkamah menilai keberadaan pasal tersebut tidak dapat secara serta-merta dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena hal demikian dapat menimbulkan kekosongan hukum. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" harus dinyatakan inkonstitusional kecuali frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" dalam pasal tersebut diartikan "*berdasarkan Peraturan Daerah Khusus*". Karena jika tidak demikian dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut.

- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
- Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" adalah inkonstitusional kecuali frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" dalam pasal *a quo* diartikan "*berdasarkan Peraturan Daerah Khusus*";
- Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tidak diartikan "*berdasarkan Peraturan Daerah Khusus*";
- Menyatakan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Periode 2009-2014 sebanyak 56 (lima puluh enam) anggota sah menurut hukum, ditambah 11 (sebelas) anggota yang diangkat berdasarkan Peraturan Daerah Khusus sebagaimana amar putusan ini dan berlaku hanya sekali (*einmalig*) untuk periode 2009-2014;
- Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya; dan
- Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.