



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 75/PUU-XIV/2016**

**Tentang**

**Pengusul Pasangan Calon Kepala Daerah**

- Pemohon** : Yan Anton Yoteni
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- Pokok Perkara** : Pasal 39 huruf a UU 8/2015 serta Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 10/2016 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.
- Amar Putusan** : Dalam Provisi:
- Menolak permohonan Provisi Pemohon.
- Dalam Pokok Perkara:
- Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Rabu, 20 September 2017.
- Ikhtisar Putusan** :

Pemohon mendalilkan selaku perseorangan warga negara Indonesia merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 39 huruf a UU 8/2015 serta Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 10/2016, dengan alasan-alasan yang pada pokoknya bahwa baik Pasal 39 huruf a UU 8/2015 dan Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 10/2016, mengandung diskriminasi dan tidak diperlakukan secara adil dan sama di depan hukum dalam kedudukannya antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang berasal dari Partai Politik hasil pemilihan umum dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang dipilih oleh masyarakat adat orang asli Papua dan ditetapkan melalui mekanisme pengangkatan dalam hal pengusulan pasangan calon (Gubernur dan Wakil Gubernur).

Terkait dengan kewenangan, Mahkamah berwenang menguji Pasal 39 huruf a UU 8/2015 serta Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 10/2016 terhadap Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

Terhadap kedudukan hukum Pemohon, menurut Mahkamah, Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 39 huruf a UU 8/2015 serta Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 10/2016 terhadap Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

#### **Dalam provisi**

Bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah akan mempertimbangkan terlebih dahulu permohonan provisi Pemohon agar Mahkamah menjatuhkan putusan sela sebelum menjatuhkan putusan akhir, sebagai berikut:

Pada dasarnya dalam hukum acara Mahkamah putusan sela hanya dapat diberikan terhadap permohonan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 63 UU MK. Meskipun Mahkamah pernah menjatuhkan putusan sela dalam permohonan pengujian Undang-Undang namun hal itu diberikan dengan pertimbangan yang sangat khusus, yaitu dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VIII/2009 bertanggal 25 November 2009.

Adapun terkait dengan permohonan putusan sela Pemohon, menurut penilaian Mahkamah, tidak terdapat hal yang sangat khusus dan mendesak atau sangat genting yang berakibat langsung terhadap Pemohon apabila Pasal 39 huruf a UU 8/2015 serta Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 10/2016 tetap berlaku seperti yang terjadi pada para Pemohon dalam putusan Mahkamah Nomor 133/PUU-VIII/2009 bertanggal 25 November 2009.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, permohonan provisi Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

#### **Dalam Pokok Permohonan**

Bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan. Dalam hubungan ini, oleh karena permohonan Pemohon telah jelas maka dengan berdasar pada Pasal 54 UU MK, Mahkamah tidak memandang perlu untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK tersebut;

Bahwa pokok permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 39 huruf a UU 8/2015 serta Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 10/2016. Menurut Pemohon pasal-pasal *a quo* diskriminatif dan tidak memperlakukan secara adil dan sama di depan hukum kedudukan antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang berasal dari partai politik hasil pemilihan umum dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang dipilih oleh masyarakat adat orang asli Papua dan ditetapkan melalui mekanisme pengangkatan dalam hal pengusulan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur. Dengan hanya mencantumkan frasa "partai politik atau gabungan partai politik" dalam pasal-pasal *a quo* tanpa mencantumkan frasa "*fraksi otonomi khusus atau sebutan lain terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua/Papua Barat yang dipilih melalui mekanisme pengangkatan*" jelas merupakan tindakan diskriminatif dan menegasikan hak-hak dan peran politik Pemohon yang keberadaannya mewakili masyarakat hukum adat dan orang asli Papua yang dijamin oleh UUD 1945;

Bahwa terhadap permasalahan hukum yang diajukan oleh Pemohon, Mahkamah telah mempertimbangkan mengenai eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009, bertanggal 1 Februari 2010, paragraf [3.16.3] sampai dengan paragraf [3.16.8], yang menyatakan:

**[3.16.3]** *"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. Salah satu peran serta masyarakat asli Papua dalam merumuskan kebijakan daerah dan menentukan strategi pembangunan terutama dalam bidang sosial politik adalah menjadi anggota DPRD. 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”.

**[3.16.4]** 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.

**[3.16.5]** Bahwa keanggotaan DPRD yang diangkat dengan kuota ditentukan oleh Pasal 6 ayat (4) UU 21/2001 yang menyatakan bahwa jumlah anggota DPRD adalah  $1\frac{1}{4}$  (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua, adalah bentuk perlakuan khusus yang tidak bertentangan dengan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan **perlakuan khusus** untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”, merupakan kebijakan afirmatif. Perlakuan khusus seperti itu diterapkan juga untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yaitu diberikannya hak bagi masyarakat Aceh untuk mendirikan partai politik lokal;

**[3.16.6]** Bahwa akan tetapi 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, 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;

**[3.16.7]** 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. Ada pun tata cara pengisian anggota DPRD yang diangkat

belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dengan 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 Nomor 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." Selain Pasal 1 huruf i UU 21/2001, Penjelasan Umum UU 21/2001 alinea sembilan juga memberi penjelasan bahwa penjabaran dan pelaksanaan UU 21/2001 diatur dengan Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Ada pun bunyi selengkapannya Penjelasan Umum UU 21/2001 alinea sembilan adalah sebagai berikut, "Penjabaran dan pelaksanaan Undang-Undang ini di Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan secara proporsional sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Papua, yang diatur dalam Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah Khusus dan/atau Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua yang tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada termasuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini";

**[3.16.8]** Menimbang bahwa sesuai dengan pertimbangan hukum yang diuraikan di atas, menurut Mahkamah keanggotaan DPRD yang telah diisi sejumlah 56 (lima puluh enam) 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 (sebelas) kursi untuk keanggotaan DPRD dengan cara diangkat harus tetap diberikan sebagai pelaksanaan Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 khusus untuk periode 2009-2014;

Berdasarkan pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah di atas telah terang bahwa yang ditegaskan dalam putusan tersebut adalah pengisian jabatan anggota DPRD Provinsi Papua yang bukan hanya diselenggarakan melalui pemilihan tetapi juga melalui pengangkatan. Itulah salah satu wujud konkrit dari kekhususan Papua yang diberikan oleh UU 21/2001. Pertanyaannya kemudian, apakah kekhususan itu juga berlaku dalam pengisian jabatan kepala daerah, *in casu* pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur? Atau secara spesifik dalam konteks permohonan *a quo*, apakah kekhususan tersebut juga mencakup pemberian hak kepada anggota DPRD yang pengisiannya dilakukan melalui proses pengangkatan untuk mengajukan calon gubernur dan calon wakil gubernur?

Terhadap persoalan tersebut, UU 21/2001 tidak mengaturnya kecuali bahwa gubernur dan wakil gubernur Papua harus orang asli Papua (vide Pasal 12 UU 21/2001). Oleh karena itu apabila ada kehendak baru untuk memberikan hak mengajukan pasangan calon gubernur dan wakil gubernur kepada anggota DPRD yang keanggotaannya melalui proses pengangkatan, maka maksud demikian seharusnya dilakukan melalui proses *legislative review* terhadap UU 21/2001 dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip kekhususan daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 18B UUD 1945. Dalam hal ini,

substansi (muatan) kekhususan atau keistimewaan terhadap suatu daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, Mahkamah tidaklah berwenang menambahkan substansi kekhususan atau keistimewaan terhadap daerah yang diberikan status khusus atau status istimewa termasuk dalam hal ini menambah substansi kekhususan terhadap Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Bahwa permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian konstitusionalitas norma undang-undang yang mengatur tentang pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota (UU 10/2016) yang oleh Pemohon dikaitkan dengan keberadaan UU 21/2001 yang mengatur tentang kekhususan Provinsi Papua, dalam hal ini khususnya yang berkaitan dengan pencalonan gubernur dan wakil gubernur. Sementara itu, sebagaimana telah dipertimbangkan di atas, perihal pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur tidak dinyatakan sebagai bagian dari kekhususan Provinsi Papua, khususnya dalam hal ini apakah anggota DPRP yang keanggotaannya melalui pengangkatan berhak mengusulkan calon gubernur dan calon wakil gubernur sebagaimana halnya anggota DPRP yang keanggotaannya dilakukan melalui pemilihan (anggota partai politik). Dengan kata lain, permohonan *a quo* digantungkan kepada sesuatu yang belum pasti. Atas dasar itu kemudian Pemohon serta merta melompat pada kesimpulan bahwa frasa "*partai politik atau gabungan partai politik*" dalam Pasal 39 huruf a UU 8/2015 serta Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU 10/2016 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "*Partai politik atau gabungan partai politik dan fraksi otonomi khusus atau sebutan lain di DPR Papua/Papua Barat*".

Masalahnya akan menjadi berbeda apabila, misalnya, dalam UU 21/2001 dinyatakan bahwa kekhususan Provinsi Papua juga mencakup hak anggota DPRP Provinsi Papua yang keanggotaannya melalui pengangkatan untuk mengusulkan calon gubernur dan wakil gubernur dan ternyata hal demikian tidak terakomodasi dalam undang-undang yang mengatur tentang pemilihan gubernur dan wakil gubernur (*in casu* UU 10/2016).

Bahwa oleh karena UU 21/2001 berdasarkan 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 sebagaimana telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Pengesahan 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 Otsus Papua) dan menurut Pasal 1 huruf a UU Otsus Papua otonomi khusus Provinsi Papua juga berlaku untuk Provinsi Papua Barat maka pertimbangan dalam putusan *a quo* juga berlaku untuk DPRP di Provinsi Papua Barat.

Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum sehingga Mahkamah menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.