



PUTUSAN
Nomor 41/PUU-XVII/2019

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Krisman Dedi Awi Janui Fonataba, S.Sos.**
Alamat : Jalan Argapura Laut RT/RW 002/003, Kelurahan Argapura, Distrik Jayapura Selatan, Kota Jayapura, Provinsi Papua.
2. Nama : **Darius Nawipa**
Alamat : Jalan Pipa Argapura RT/RW 003/007, Kelurahan Argapura, Distrik Jayapura Selatan, Kota Jayapura, Provinsi Papua.

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 05/LBH-K/II/2019 bertanggal 12 Februari 2019 dan Surat Kuasa Khusus Nomor 67/LBH-K/IX/2019 bertanggal 9 September 2019 memberi kuasa kepada Habel Rumbiak, S.H., SpN dan Ivan Robert Kairupan, S.H., Advokat dan Konsultan Hukum dari Lembaga Bantuan Hukum Kamasan, beralamat di Jalan Perumnas I Nomor 4 Kelurahan Waena, Distrik Heram, Kota Jayapura, Provinsi Papua, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai-----**Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Mendengar dan membaca keterangan ahli Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan ahli Mahkamah;
 Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
 Membaca kesimpulan Pemohon.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 25 Mei 2019 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 29 Mei 2019 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 82/PAN.MK/2019 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 26 Agustus 2019 dengan Nomor 41/PUU-XVII/2019, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 23 September 2019 dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 23 September 2019, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. TENTANG KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan, “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;
2. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Selanjutnya ayat (2) menyatakan, “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar”;
3. Bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK) dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), yang menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945”;

4. Bahwa oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian terhadap Undang-Undang, dalam hal ini, pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili permasalahan konstitusionalitas yang diajukan dalam permohonan ini;

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. Perorangan warga negara Indonesia;
 - b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. Badan hukum publik atau privat; atau
 - d. Lembaga negara;
2. Bahwa penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, “Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun”;
3. Bahwa pasal dalam UUD 1945 yang dijadikan batu uji dan merupakan hak konstitusional Pemohon yakni:
 - (a) Pasal 28C ayat (2), yang menyatakan, “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”.

- (b) Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.
- (c) Pasal 28E ayat (3) yang menyatakan, “Setiap warga negara berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.”
4. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 serta Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 yang telah menentukan 5 (lima) syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, sebagai berikut:
- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut, dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal-verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi;
5. Bahwa Pemohon adalah warga negara Indonesia, yang bersama-sama dengan rekan-rekan Pemohon lainnya dengan mengacu kepada:
- a. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945;
 - b. Pasal 28E ayat (3) UUD 1945;
 - c. Pasal 28 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 bersepakat untuk mendirikan Partai Lokal di Kota Jayapura Provinsi Papua, yang kemudian didirikan dengan Akta Notaris Nomor 38, tanggal 29 Oktober 2014, yang selanjutnya disahkan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, tanggal 17 November 2014 dengan nama Partai Papua Bersatu, dengan komposisi pengurus antara lain:
- Ketua Umum : Krisman Dedi Awi Janui Fonataba (Pemohon 1)

Sekretaris Jenderal : Beatrich Izabeth Kogoya

yang kemudian berdasarkan Keputusan Rapat Pimpinan Partai Yang Kedua tanggal 12-13 Juli 2018 digantikan oleh Darius Napiwa (Pemohon 2);

6. Bahwa dalam kapasitasnya sebagai pengurus partai melakukan kegiatan-kegiatan internal partai dalam rangka memperkuat struktur kelembagaan di seluruh tanah Papua (di Provinsi Papua dan Papua Barat) dan kegiatan-kegiatan eksternal dengan melaporkan keberadaan Partai Papua Bersatu kepada Pemerintah Daerah dan Penyelenggara Pemilihan Umum di Provinsi Papua dan di Provinsi Papua Barat;
7. Bahwa kegiatan-kegiatan internal Partai Papua Bersatu dimaksud antara lain sebagai berikut:
 - a. Rapat Kerja Partai Papua Bersatu tanggal 12 Desember 2014 di Kota Jayapura;
 - b. Pelantikan Kordinator 5 (lima) wilayah adat tanggal 4 Februari 2015 di Kota Jayapura;
 - c. Kongres Luar Biasa Partai Papua Bersatu tanggal 26-28 Maret 2015 di Kota Jayapura, yang mendapatkan surat tanggapan dari Presiden Republik Indonesia;
 - d. Deklarasi dan Pelantikan DPW-Papua Barat pada tanggal 11 Agustus 2015 di Manokwari;
 - e. Rapat Pimpinan Pertama, tanggal 29-30 Mei 2015 di Kabupaten Serui;
 - f. Rapat Pimpinan Kedua, tanggal 12-13 Juli 2018 di Kota Jayapura;
8. Bahwa sedangkan kegiatan-kegiatan yang sifatnya eksternal adalah sebagai berikut:
 - a. Menyerahkan dokumen Partai Papua Bersatu ke Kementerian Hukum dan HAM RI di Jakarta pada tanggal 10 Februari 2017;
 - b. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua pada tanggal 16 Oktober 2017;
 - c. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kota Jayapura pada tanggal 16 Oktober 2017;
 - d. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jayapura pada tanggal 16 Oktober 2017;

- e. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sarmi pada tanggal 17 Oktober 2017;
- f. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Yahukimo pada tanggal 16 Oktober 2017;
- g. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Puncak Jaya pada tanggal 16 Oktober 2017;
- h. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Dogiyai pada tanggal 17 Oktober 2017;
- i. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Intan Jaya pada tanggal 7 Oktober 2017;
- j. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Waropen pada tanggal 17 Oktober 2017;
- k. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Biak Numfor pada tanggal 16 Oktober 2017;
- l. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tolikara pada tanggal 16 Oktober 2017;
- m. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kepulauan Yapen pada tanggal 21 Desember 2017;
- n. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deiyai pada tanggal 16 Oktober 2017;
- o. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Keerom pada tanggal 17 Oktober 2017;

- p. Menyerahkan dokumen dan mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pegunungan Bintang pada tanggal 15 Oktober 2017;
9. Bahwa dalam rangka ikut serta dalam pemilihan umum legislatif tahun 2019, Pemohon sebagai Pengurus Partai kemudian mendaftarkan Partai Papua Bersatu ke Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua pada tanggal 4 Oktober 2018, dengan ikut diverifikasi sebagai peserta pemilihan umum legislatif Tahun 2019;
 10. Bahwa pada tanggal 24 Agustus 2018 Pemohon sebagai Pengurus Partai mendatangi Gubernur Provinsi Papua, dan memohon agar Gubernur Provinsi Papua ikut memperjuangkan Partai Papua Bersatu untuk ikut serta pada pemilihan umum legislatif tahun 2019;
 11. Bahwa akan tetapi dalam perkembangannya, semua aktifitas Pemohon selaku Pengurus Partai Papua Bersatu, mengalami benturan dengan Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM, karena adanya ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008;
 12. Bahwa Pemohon sebagai warga negara Indonesia mempunyai hak konstitusional untuk ikut berpartisipasi, mempunyai kebebasan untuk membentuk partai yang sifatnya lokal atau Partai Politik Lokal di Provinsi Papua, yang dijamin oleh Pasal 28 UUD 1945, namun ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Otonomi Khusus ini merugikan Pemohon;
 13. Bahwa menurut Pemohon, frase "Partai Politik" pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 bersifat multi tafsir, sehingga telah menghalangi dan melanggar hak konstitusional Pemohon untuk mendirikan suatu Partai Politik Lokal di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat serta ikut serta dalam pesta demokrasi lokal di Indonesia;
 - Ketidakpastian hukum dari ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 inilah yang menyebabkan:

- a. KPU Provinsi Papua dan KPU Provinsi Papua Barat serta KPU RI tidak menindaklanjuti dokumen-dokumen Partai Papua Bersatu yang telah didaftarkan/diajukan secara berjenjang;
 - b. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia membatalkan Partai Papua Bersatu sebagai badan Hukum;
14. Bahwa seandainya frase “Partai Politik” pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 dimaknai sebagai Partai Politik Lokal maka, kerugian Pemohon saat ini dapat dihilangkan;
- Sehingga Partai Papua Bersatu yang telah dirikan oleh Pemohon, dapat ikut serta dalam pesta demokrasi di Indonesia, khususnya di Provinsi Papua, dalam konteks pemilihan lokal, baik dalam pemilihan kepala daerah maupun dalam pemilihan legislatif;
 - Selain itu ketentuan Partai Politik Lokal yang dimaksudkan oleh Pemohon, tidak akan bertentangan dengan UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, sebaliknya akan saling melengkapi, karena disatu sisi akan ada pengaturan tentang Partai Politik Lokal untuk pemilihan yang sifatnya lokal dan ada ketentuan terkait dengan pemilihan yang sifatnya nasional dengan Partai Politik yang sifatnya nasional;

III. POKOK POKOK PERMOHONAN

15. Bahwa kebebasan untuk berserikat dan berkumpul, termasuk kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota partai politik (parpol) merupakan salah satu hak asasi manusia (HAM) yang harus diakui dan dilindungi oleh negara. Deklarasi Universal HAM (*Universal Declaration of Human Rights*) tanggal 10 Desember 1948 (disebut DUHAM) dalam pasal 20 menyatakan:
- (1) *Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association;*
 - (2) *No one may be compelled to belong to an association;*
- Hal ini kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 22 ayat (1) *International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR)* Tahun 1966 yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005;
16. Bahwa konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia selalu memuat tentang kebebasan berserikat dan berkumpul, yaitu:

- a. Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 asli (18 Agustus 1945-27 Desember 1949 dan 5 Juli 1959-19 Oktober 1999);
 - b. Pasal 20 Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950);
 - c. Pasal 20 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959);
 - d. Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945 (hasil amandemen) 19 Oktober 1999-sekarang;
17. Bahwa Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM 1999) juga menegaskan hal yang sama pada pasal 24 ayat (1) menyatakan “setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.” dan bahkan pada ayat (2)-nya dengan tegas menyatakan “setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan Partai Politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”;
18. Bahwa berkaitan dengan ketentuan-ketentuan tersebut, Pemohon telah mendirikan suatu Partai Politik Lokal, yakni Partai Papua Bersatu, dan telah mengembangkan kepengurusannya di 29 Kabupaten dan Kota di Provinsi Papua dan kemudian membentuk kepengurusan wilayah Partai Papua Bersatu di Provinsi Papua Barat;
- Pembentukan kepengurusan dan penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu dilakukan di Provinsi Papua Barat karena berdasarkan UU Nomor 35 Tahun 2008 Otonomi Khusus Papua yang didasarkan pada UU Nomor 21 Tahun 2001, juga diberlakukan di Provinsi Papua Barat;
19. Bahwa Pemohon pun dalam kedudukan sebagai Pengurus Partai kemudian mendaftarkan diri ke Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua pada bulan Oktober 2017 untuk mengikuti verifikasi faktual dan administratif agar dapat ikut serta sebagai peserta pemilihan umum, pada pemilihan umum legislatif tahun 2019;
20. Bahwa kesemua upaya yang telah dilakukan oleh Pemohon tersebut tidak ditindaklanjuti oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua, dengan alasan belum adanya ketentuan hukum yang secara tegas mengatur keberadaan

Partai Politik Lokal di Provinsi Papua. Lebih tragis lagi, Keputusan pengesahan Partai Papua Bersatu sebagai badan hukum dibatalkan/dicabut secara sepihak oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;

21. Bahwa kedua lembaga pemerintah ini berpendapat, ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 hanya menyebutkan tentang Partai Politik dan bukan Partai Politik Lokal, sehingga tidak ada dasar hukum bagi keberadaan Partai Politik Lokal, Partai Papua Bersatu di Provinsi Papua;

- Ketentuan pada Pasal 28 ayat 1 UU Otsus Papua inilah yang menjadi pokok persoalan, terhambat dan terhalangnya Partai Papua Bersatu, yang didirikan Pemohon, untuk ikut serta dalam pemilihan umum legislatif Tahun 2019 maupun untuk aktifitas politik lainnya;

22. Bahwa kembali pada Bab I Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen menyatakan, "Negara Indonesia adalah negara hukum", dan Sebaliknya merujuk kembali pada teks UUD 1945 sebelum amandemen khususnya penjelasan UUD 1945 menyebutkan "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*)", keduanya menunjukkan cita hukum yang dianut Indonesia;

23. Bahwa secara filosofis, konsepsi negara hukum Indonesia berbeda antara pemahaman *rechtsstaat* dan *rule of law*, karena keduanya didasarkan pada falsafah individualistis liberal, sedangkan falsafah negara Indonesia adalah Pancasila yang menjadi kunci pembeda negara hukum di Indonesia;

- Pancasila sebagai kunci pembeda, karena Pancasila sebagai ideologi terbuka, membuka ruang untuk membentuk kesepakatan masyarakat, bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar dari ke-5 sila dari Pancasila tersebut;

- Kesepakatan-kesepakatan dimaksud antara lain, kesepakatan tentang hukum sebagai landasan pemerintahan/penyelenggaraan negara dan kesepakatan tentang bentuk-bentuk institusi serta prosedur-prosedur ketatanegaraan.

24. Bahwa selanjutnya menurut Muhammad Tahir Azhary, dalam analisisnya sebelum amandemen UUD 1945, berpendapat bahwa unsur-unsur pokok Negara Hukum Republik Indonesia, adalah: (1) Pancasila; (2) MPR; (3) Sistem Konstitusi; (4) Persamaan dan (5) Peradilan bebas.

- Sedangkan menurut Jimly Assiddiqie, prinsip negara hukum Indonesia mencakup 12 hal, yaitu:

- 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- 2) Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- 3) Asas legalitas (*due process of law*);
- 4) Pembatasan Kekuasaan;
- 5) Organ-organ eksekutif independen;
- 6) Peradilan bebas dan tidak memihak;
- 7) Peradilan tata usaha negara;
- 8) Peradilan tata negara (*constitutional court*);
- 9) Perlindungan hak asasi manusia;
- 10) Bersifat demokratis;
- 11) Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*);
- 12) Transparansi dan kontrol sosial;

25. Bahwa dengan demikian, Pemohon yang telah mendirikan Partai Politik Lokal, Partai Papua Bersatu di Provinsi Papua, telah sesuai dan sejalan dengan bangunan negara hukum Indonesia, yang memiliki Pancasila (5 Sila) sebagai *filosofische grondslag* (dasar-dasar filosofis) dan UUD NRI 1945 sebagai Konstitusi, yang melindungi hak asasi manusia, dan sebagai wujud dari negara hukum Indonesia yang demokratis, untuk mencapai empat tujuan bernegara yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) meningkatkan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian, dan keadilan sosial;

26. Bahwa pendirian Partai Politik Lokal, Partai Papua Bersatu, yang dilakukan Pemohon, merupakan pengejawantahan dari hak asasi warga negara yang dilindungi konstitusi (UUD 1945), yaitu kebebasan berkumpul, berserikat dan mengeluarkan pendapat, karenanya wajib diberi ruang oleh peraturan perundang-undangan dibawahnya, termasuk UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 serta sesuai dengan dasar-dasar filosofis negara (Pancasila) serta sejalan pula dengan tujuan bernegara yakni meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa;

27. Bahwa pada awalnya, pada rancangan undang-undang otonomi khusus Papua, yang dimaksud pada Pasal 28 adalah berkenaan dengan Partai Politik Lokal di Papua, dengan tujuan untuk memproteksi penduduk lokal di Papua agar selalu terwakili (keterwakilannya) pada lembaga legislatif di daerah Provinsi Papua dan Papua Barat;

- Draf usulan rancangan undang-undang otonomi khusus Papua mulai dari draf 8-14, secara konsisten mengusulkan adanya Partai Lokal agar adanya keterwakilan orang asli Papua secara konsisten dalam DPRD Kabupaten maupun DPRD Provinsi;
- Draf tersebut diterima oleh DPR RI Tahun 2001 sebagai hak usulan inisiatif dari masyarakat Papua tetap menggunakan frase Partai Politik Lokal dalam Pasal 25 RUU Otonomi Khusus Papua tersebut;

28. Bahwa karena Provinsi Papua pada akhirnya diberlakukan otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua tersebut, maka tentu Partai Politik dimaksud adalah Partai Politik Lokal, selain karena basis dukungannya atau mengandalkan dukungannya hanya semata-mata di wilayah provinsi Papua (penduduk di Papua), utamanya adalah landasan hukumnya bersifat khusus, sesuai dengan prinsip hukum "*lex specialis derogat legi generalis*".

29. Bahwa adanya sikap dualisme dan sikap diskriminatif dari pembentuk undang-undang terhadap penduduk di Provinsi Papua dan penduduk di Provinsi Aceh yang secara formil keduanya diberlakukan otonomi khusus sesuai dengan perintah TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999, namun secara materil berbeda dalam pengaturan tentang hak untuk membentuk Partai Politik;

- a) Untuk penduduk di Provinsi Aceh, Pembentuk undang-undang secara rinci, tegas dan pasti mengatur tentang Partai Politik Lokal yang tergolong aplikatif, bahkan dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan Partai Politik di Provinsi Aceh;
- b) Untuk penduduk di Provinsi Papua, pembentuk undang-undang hanya menyebutkan secara umum tentang penduduk Papua yang dapat membentuk Partai Politik (tanpa tambahan kata "lokal"), yang bersifat multi tafsir karena dapat ditafsirkan gramatikal sebagai Partai Politik secara umum (nasional) sesuai dengan UU Partai Politik dan dapat pula

ditafsirkan secara historis sosiologis sebagai Partai Politik Lokal sesuai UU Otonomi Khusus Papua, ketentuan tersebut tidak aplikatif dan tidak dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah tentang pembentukan partai politik di Provinsi Papua;

- Pada Tahun 2006, DPR Provinsi Papua dan Majelis Rakyat Papua mengajukan perdasus tentang Partai Politik Lokal ke Kementerian Dalam Negeri, namun tidak ditindaklanjuti hingga saat ini;

30. Bahwa tindakan pembentuk undang-undang yang diskriminatif tersebut, tidak sesuai dengan ketentuan pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”;

- Menurut Pemohon pada akhirnya, konsep tentang Partai Politik Lokal atau Partai Lokal ini, akan dipraktekkan di seluruh wilayah Indonesia, sebagai perkembangan dan kemajuan demokrasi Indonesia yang berlandaskan Pancasila, sebagai konsekuensi logis dari ke-Bhinekaannya Bangsa Indonesia;

31. Bahwa itulah sebabnya Majelis Rakyat Papua, dalam kajiannya tentang evaluasi pelaksanaan UU Otonomi Khusus di Papua Tahun 2013, mendapati bahwa ketentuan-ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) tidak dapat dilaksanakan di Provinsi Papua karena ketentuan dimaksud tertuju pada Partai Politik Lokal, namun di sisi lain ketentuan dimaksud ditafsirkan sebagai Partai Politik nasional;

32. Bahwa secara tekstual ketentuan ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua sebagaimana diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 pasti ditafsirkan atau dimaknai sebagai Partai Politik, namun secara kontekstual dapat dimaknai sebagai Partai Politik Lokal;

33. Bahwa secara kontekstual, yang dimaksudkan oleh frase “Partai Politik” pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) adalah Partai Politik Lokal, sebagaimana ternyata dari latar belakang atau sejarah pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2001 yang telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008;

34. Bahwa karenanya, dengan seluruh uraian di atas, Pemohon berpendapat, ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU

Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008, bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), 28D ayat (1), dan 28E ayat (3) UUD 1945;

Berdasarkan hal-hal yang telah uraikan di atas, Pemohon dengan ini mohon agar Mahkamah Konstitusi RI berkenan memeriksa dan memutuskan permohonan ini sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan frase “Partai Politik” pada Pasal 28 ayat (1) dan 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) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4884) adalah konstitusional secara bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang dimaknai sebagai “Partai Politik Lokal”;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Atau:

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-77 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Akta Pendirian Perkumpulan Terbatas “Partai Papua Bersatu” tanggal 29 Oktober 2014 Nomor 38 pada, dibuat Notaris Puspo Adi Cahyono, SH., M.Kn.;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Keputusan menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-00711.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan Partai Papua Bersatu, tanggal 17 November 20014;

3. Bukti P-3 : Fotokopi Berita Acara Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua Nomor: 30/BA/19/Prov/X/2017 pada hari Jumat tanggal 13 Oktober 2017;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Berita Acara Penyerahan Dokumen Dewan Pimpinan Wilayah Partai Papua Bersatu Provinsi Papua Barat, tanggal 16 Oktober 2017;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Berita Acara Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua Nomor: 30/BA/19/Prov/X/2017 pada hari Jumat tanggal 13 Oktober 2017;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Surat Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia Nomor: B-1825/Kemensetneg/D-3/KK.01.000/03/2015
Hal: Penyampaian Udangan Kepada Presiden Untuk Membuka Kongres Luar Biasa Partai Papua Bersatu Tanggal 26 Maret 2015 di Kabupaten tanggal 26 Maret 2015;
7. Bukti P -7 : Fotokopi Anggaran Dasar Dan Anggaran Rumah Tangga Partai Papua Bersatu "SE-KAPUR, PINANG DAN SIRI" ditetapkan pada tanggal 17 November 2014;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 061/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Yahukimo ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 061/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Yahukimo ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 062/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Yalimo ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 062/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Yalimo;

12. Bukti P-12 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 047/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Jayawijaya ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 047/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Jayawijaya ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 059/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Supiori ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 059/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Supiori ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 039/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Dogiyai ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
17. Bukti P-17 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 039/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Dogiyai ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
18. Bukti P-18 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 057/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Puncak ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 057/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Puncak ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
20. Bukti P-20 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 044/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah

- Partai Papua Bersatu Kabupaten Boven Digoel ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
21. Bukti P-21 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 044/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Boven Digoel ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
22. Bukti P-22 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 053/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Mappi ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
23. Bukti P-23 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 053/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Mappi ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
24. Bukti P-24 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 054/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Merauke ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
25. Bukti P-25 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 054/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Merauke ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
26. Bukti P-26 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 052/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Mamberamo Tengah ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
27. Bukti P-27 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 052/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Mamberamo Tengah ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
28. Bukti P-28 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 058/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Puncak Jaya ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;

29. Bukti P-29 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 058/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Puncak Jaya ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
30. Bukti P-30 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 036/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Pegunungan Bintang ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
31. Bukti P-31 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 036/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Pegunungan Bintang ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
32. Bukti P-32 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 035/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Deiyai ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
33. Bukti P-33 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 035/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Deiyai ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
34. Bukti P-34 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 060/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Tolikara ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
35. Bukti P-35 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 061/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Tolikara ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
36. Bukti P-36 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 055/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Mimika ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
37. Bukti P-37 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 055/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan

- Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Mimika ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
38. Bukti P-38 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 046/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Jayapura ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
39. Bukti P-39 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 046/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Jayapura ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
40. Bukti P-40 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 063/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kota Jayapura ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
41. Bukti P-41 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 063/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kota Jayapura ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
42. Bukti P-42 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 045/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Intan Jaya ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
43. Bukti P-43 : Fotokopi Lampiran Surat Keputusan Nomor: 045/A-SK/DPP-PPB/PAPUA/X/2018 tentang Dewan Pimpinan Daerah Partai Papua Bersatu Kabupaten Intan Jaya ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2018;
44. Bukti P-44 : Fotokopi Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Papua Bersatu Nomor: 032/A-SK/PEND/DPP-PPB/PROV.PAPUA/VII/2018 tentang: Pemberhentian Sdri. Beatrich Izebeth Kogoya dari jabatan (Sekjen DPP PPB) dan Penetapan Sdr. EV.Darius W. Nawipa, S.Sos, M.Th menjabat sebagai (Sekretaris Jendral Partai Papua Bersatu) ditetapkan tanggal 13 Juli 2018;
45. Bukti P-45 : Fotokopi Bukti Tanda Terima Komisi Pemilihan Umum

- Kabupaten Waropen dari Partai Papua Bersatu, tanggal 17 Oktober 2017;
46. Bukti P-45A : Fotokopi Berita Acara Nomor: 09/PP.08.1-8A/02/KPU-Kab/X/2017 tentang Serah Terima Salinan Dokumen Dari Partai Papua Bersatu Kepada KPU Kabupaten Waropen. Pada hari Selasa tanggal 17 oktober 2017, bertempat di kantor KPU Kabupaten Waropen pukul 22.30 WIT dari sdr. Salmon Koyari, jabatan anggota Partai Papua Bersatu menyerahkan beberapa salinan dokumen kepada sdr. Batuel Ramandei, jabatan Ketua KPU Waropen;
47. Bukti P-46 : Fotokopi Berita Acara Penyerahan Dokumen Partai Papua Bersatu Provinsi Papua kepada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM. yang menyerahkan: Sdr. Kris D.J. Fonataba, S.Sos, jabatan Pendiri dan Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Partai Papua Bersatu Provinsi Papua dan Papua Barat. Yang menerima dan diverifikasi oleh: sdr. Tehna Bana Sitepu, jabatan Direktur Tata Negara Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia pada tanggal 10 Februari 2015;
48. Bukti P-47 : Fotokopi check list penerimaan salinan bukti keanggotaan partai politik Partai Papua Bersatu (PPB), Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Deiyai. Daftar Nama Anggota Parpol: 322 orang KTA: 354 orang KTP-EI/Surat Keterangan: 355 orang, petugas pendaftaran KPU Kab. Deiyai: sdr. Christian T, penghubung PPB: Sdr. Ferdinan Doo, Sekretaris Partai Papua Bersatu di Waghete, tanggal 16 Oktober 2017, pukul 09:00 WIT;
- Bukti P-47A : Fotokopi tanda bukti penerimaan dokumen pendaftaran Partai Lokal Papua Peserta Pemilu Tahun 2019 nama Partai Politik: Partai Papua Bersatu, hari dan tanggal: Selasa, 17 Oktober 2017 waktu: 14:00 WIT tempat penerimaan: Waghete, dengan rincian: 1. Berita Acara

Nomor: 30/D.A/901 Propinsi/X/2017, yang menyerahkan: Sdr. Ferdinan Doo, jabatan Sekretaris Partai PPB. yang menerima: Sdri. Ice Giyai, S.Sos. jabatan Divisi Hukum KPU Kab. Deiyai.;

49. Bukti P-48 : Fotokopi Berita Acara Nomor: 82 BA/X/2017 tentang: penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Jayapura. pada hari Senin, tanggal 16 Oktober 2017, pukul 12.36 WIT, di kantor KPU kab. Jayapura sebagai berikut:
1. Anggaran Dasar (1 rangkap)
 2. Anggaran Rumah Tangga (1 rangkap)
 3. Akta Pendirian (1 rangkap)
 4. SK. Kemenkumham Republik Indonesia (1 rangkap)
- yang menyerahkan: Sdr. Yusmus M., Partai Papua Bersatu. yang menerima: Sdr. Jauhdi L.R., staf KPU Kab. Jayapura;
50. Bukti P-49 : Fotokopi tanda terima dokumen pada hari Senin, tanggal 16 Oktober 2017, jam 12.55 WIT, di kantor KPU kab. Jayapura. sebagai berikut:
1. Anggaran Dasar (1 rangkap)
 2. Anggaran Rumah Tangga (1 rangkap)
 3. Akta Pendirian (1 rangkap)
 4. SK. Kemenkumham Republik Indonesia (1 rangkap)
- yang menyerahkan: Sdr. Yusmus M., Partai Papua Bersatu. yang menerima: Sdr. Jauhdi L.R., staf KPU Kab. Jayapura;
51. Bukti P-50 : Fotokopi Berita Acara Nomor: 03/BA/KPU-SRMI-030.434181/X/2017 tentang: penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu kepada KOMisi Pemilihan Umum Kabupaten Sarmi. Pada hari Selasa, tanggal 17 Oktober 2017, pukul 09.30 WIT di kantor KPU Kab. Sarmi Sebagai Berikut:
- Gambaran umum Partai Papua Bersatu, dokumen dasar hukum pendirian Partai Papua Bersatu, dokumen

konsolidasi pembentukan DPD Partai Papua Bersatu Kab. Sarmi Provinsi Papua.

Yang menyerahkan: sdr. Ronius Buiney, Ketua DPD Partai Papua Bersatu.

Yang menerima: sdr. Iman H. Keliwar, Ketua KPU Kab. Sarmi;

52. Bukti P-50A : Fotokopi tanda terima penyerahan dokumen pada hari Selasa, tanggal 17 Oktober 2017, di kantor KPU Kab. Sarmi sebagai berikut:
Gambaran umum Partai Papua Bersatu, dokumen dasar hukum pendirian Partai Papua Bersatu, Dokumen konsolidasi pembentukan DPD Partai Papua Bersatu Kab. Sarmi Provinsi Papua;
53. Bukti P-51 : Fotokopi Berita Acara Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Puncak Jaya Nomor: 38/PL.01.1-BA/9107/KPU-KAB/X/2017 tanggal 16 Oktober 2017;
54. Bukti P-52 : Fotokopi Tanda Terima dokumen persyaratan Partai Politik Peserta Pemilu 2019, pada hari Minggu tanggal 15 Oktober 2017;
55. Bukti P-53 : Fotokopi Berita Acara Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Tolikara Nomor: 31/BA/KPU-KAB.TLK/X/2017 tentang: penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu pada hari Selasa tanggal 17 Oktober 2017;
56. Bukti P-54 : Fotokopi tanda terima perihal verifikasi dan pendaftaran Peserta Pemilihan Umum Tahun 2019, pada tanggal 21 Desember 2017, di kantor KPU Kab. Kepulauan Yapen;
57. Bukti P-55 : Fotokopi Tanda Terima penyerahan dokumen DPW Partai Papua Bersatu Provinsi Papua Barat kepada KPU Prov. Papua Barat pada tanggal 7 November 2018 di Manokwari Prov. Papua Barat;
58. Bukti P-56 : Fotokopi Berita Acara Nomor: 13/HK.05-BA/9111/KPU-KAB/X/2017 tentang penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Keerom, pada hari Selasa tanggal 17 Oktober 2017,

- pukul 11.00 WIT di kantor KPU Kab. Keerom;
59. Bukti P-57 : Fotokopi Berita Acara Nomor: 16/PDI-PP/KPU-DOGIYAI/X/2017 tentang penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Dogiyai, pada hari Selasa tanggal 13 Oktober 2017 di kantor KPU Kab. Dogiyai;
60. Bukti P-58 : Fotokopi Berita Acara Nomor: 05/PK.01/9113/KPU-Kab/X/2017 tentang penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu kepada Komisi Pemilihan Umum kab. Yahukimo pada hari Senin, tanggal 16 Oktober 2017, pukul 9:00 WIT di kantor KPU Kab. Yahukimo;
61. Bukti P-59 : Fotokopi Pokok-Pokok Pikiran Yang Melatarbelakangi Penyusunan Ranangan Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Dalam Bentuk Wilayah Pemerintahan Sendiri, oleh Tim Bentukan Gubernur Provinsi Papua, Jayapura, 2001;
62. Bukti P-60 : Fotokopi penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu kepada KPU Kab. Biak Numfor pada tanggal 16 Oktober 2017, di kantor KPU Kab. Biak Numfor;
63. Bukti P-61 : Fotokopi Berita Acara Nomor: 98/BA/KPU IJ/X/2017 tentang penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu kepada KPU Kab. Intan Jaya, pada hari Selasa, tanggal 07 Oktober 2017, di kantor KPU Kab. Intan Jaya;
64. Bukti P-62 : Fotokopi Hasil Rapat, Pernyataan Sikap dan Rekomendasi Rapat Pimpinan Pusat ke II dan Seminar Partai Lokal "Partai Papua Bersatu" se Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2018. "Salam Kesatuan Republik Indonesia", pada tanggal 13 Juli 2018, di Gedung Dewan Kesenian Papua, Kota Jayapura Provinsi Papua;
65. Bukti P-63 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 078/A-SK/DPP-PPB/PROV.PAPUA/VIII/2018 tentang Penetapan Calon Legislatif Partai Papua Bersatu Kabupaten/Kota Provinsi Papua ditetapkan di Jayapura, pada tanggal 7 Juni 2018;
66. Bukti P-64 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 079/A-SK/DPP-

- PPB/PROV.PAPUA/VIII/2018 tentang Penetapan Calon Legislatif Partai Papua Bersatu DPR Provinsi Papua. ditetapkan di Jayapura, pada tanggal 7 Juni 2018;
67. Bukti P-65 : Fotokopi Surat Keputusan Nomor: 080/B-SK/DPP-PPB/PROV.PAPUA/VIII/2018 tentang Penetapan Calon Legislatif Partai Papua Bersatu Kabupaten/Kota Provinsi Papua Barat ditetapkan di Jayapura tanggal 7 Juni 2018;
68. Bukti P-66 : Fotokopi Rancangan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor Tahun 2016 tentang Partai Politik Lokal di Papua ditetapkan di Jayapura oleh: Lukas Enembe, SIP, MH., Gubernur Provinsi Papua;
69. Bukti P-67 : Fotokopi Surat Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 188.3/8250/OTDA kepada Gubernur Provinsi Papua tanggal 24 Oktober 2016 tentang Penjelasan Terhadap Rancangan Perdasi Dan Perdusus Provinsi Papua;
70. Bukti P-68 : Fotokopi Buku dengan judul: Otonomi Khusus Papua "Dinamika Formulasi Kebijakan yang Semu", Penulis: Frans Pekey; Penerbit: PT. Kompas Media Nusantara, Thn 2018;
71. Bukti P-69 : Fotokopi Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor:...Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri;
72. Bukti P-70 : Soft copy Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Pemilihan Umum;
73. Bukti P-71 : Soft copy Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
74. Bukti P-72 : Soft copy Undang-Undang Dasar 1945;
75. Bukti P-73 : Soft copy Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dan Perubahannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Otonomi Khusus Papua;
76. Bukti P-74 : Soft copy Keputusan Komisi pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 883/PL.01.4-Kpt/06/KPUIV/2019;

77. Bukti P-75 : Fotokopi Berita Online www.Jubi.co.id Tanggal 05 November 2019 “Keterwakilan OAP di DPRD se-Papua semakin merosot, bagaimana lima tahun lagi?”;
78. Bukti P-76 : Fotokopi Data Anggota DPRD terpilih periode 2019-2024;
79. Bukti P-77 : Fotokopi Berita Online www.timesindonesia.co.id tanggal 19 November 2019 “RDPU Pansus Papua, Senator Fachrul Razi: Saatnya Ada Parpol Lokal Papua”.

Selain itu, para Pemohon juga mengajukan 2 (dua) orang ahli yang didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 16 Oktober 2019 dan 17 Desember 2019 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut.

1. Prof. Dr. Melkias Hetharia, S.H., M.A., M. Hum.

Keterangan ahli ini diajukan dalam rangka memberikan pendapat terhadap masalah pengujian pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terhadap UUD 1945.

Mengingat ahli saat ini dihadirkan dalam posisi sebagai ilmuwan yang mendalami kajian filsafat hukum dan Hak Asasi Manusia, maka keterangan ahli ini akan dititikberatkan pada teori hukum, nilai-nilai filosofis dan asas-asas hukum dalam rangka pengujian pasal-pasal tersebut. Dari perspektif filsafat maka masalah tersebut ditinjau dari sudut pandang asal-mula sejarah, keberadaan, dan tujuan dibuatnya Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) tersebut.

1. Teori Hukum Kodrat (*Lex Naturalis*) Thomas Aquino (1225-1274) menjelaskan HAM sebagai pemberian Tuhan dan bersumber dari Tuhan. Pandangan Thomistik mengenai hukum kodrat mempostulatkan bahwa hukum kodrat itu merupakan bagian dari Hukum Abadi Tuhan (*Lex Aeterna*) yang sempurna yang dapat diketahui manusia melalui rasionya. Sebagian isi hukum kodrat yang terdahulu adalah ide bahwa posisi masing-masing orang dalam kehidupan ditentukan oleh Tuhan, tetapi semua orang – apapun statusnya – tunduk pada otoritas Tuhan. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa bukan hanya kekuasaan raja yang dibatasi oleh aturan-aturan ilahi, tetapi juga bahwa semua manusia dianugerahi identitas individu yang unik, yang terpisah dari negara. Malahan aspek hukum kodrat terakhir ini dapat dipandang sebagai mengandung benih ide hak kodrati yang menyatakan bahwa setiap orang adalah individu yang otonom (Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia*, Grafiti, Jakarta, 1994, hlm. 36-37). Hukum kodrat tersebut merupakan dasar

keberlakuan hukum positif (*Lex Humana*). Isi daripada hukum kodrat berupa prinsip-prinsip atau asas-asas hukum moral yang seharusnya diformulasikan ke dalam hukum positif menjadi kaidah yang mengikat (Lihat Meuwissen dalam B. Arief Sidharta (Penerj.), *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 69-70, 80-81). Berdasarkan pemikiran tersebut terlihat bahwa letak Hak Asasi Manusia (HAM) dalam kerangka hukum kodrat berada pada hukum moral, dan bukan pada Konstitusi. HAM merupakan pemberian Tuhan, bukan merupakan pemberian masyarakat, atau negara, sehingga HAM termasuk hak politik itu merupakan hak kodrati yang suci (ingat *vox populi vox Dei*) [Lihat Definisi HAM dalam Pasal 1 poin 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia]. Dengan demikian Tuhanlah yang menyuruh manusia berpolitik sehingga manusia menciptakan lembaga dan proses politik karena Tuhan sendiri berpolitik. Karena itu politik harus dilandaskan pada etika dan moral.

2. Teori "Social Contract" John Locke, (1632-1704), berpendapat bahwa manusia dalam keadaan alamiah (*status naturalis, state of nature*) itu hidup rukun dan tenteram sesuai dengan hukum akal budi (*law of reason*) yang mengajarkan bahwa seluruh manusia yang menginginkan dirinya berada dalam keadaan setara dan bebas, tidak ada manusia yang akan mengganggu dirinya, kesehatannya, kemerdekaannya maupun kepemilikannya, sehingga manusia tidak boleh mengganggu hidup, kesehatan, kebebasan dan milik dari sesamanya. (John Locke, dalam F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1978, hlm. 144).

Dengan kebebasannya tidak mustahil bahwa pada suatu ketika individu dengan hak-hak dan kekuasaannya yang sederajat itu akan menimbulkan benturan-benturan sehingga menjadi anarki atau kacau. Sebab itu, manusia membentuk organisasi yang disebut negara dengan suatu perjanjian atau *Pactum* bersama melalui dua fase *Pactum*. Fase pertama disebut *Pactum Unionis* yang antar individu mengadakan perjanjian untuk membentuk suatu

masyarakat politik atau negara dengan konstruksi sebagai berikut: “manusia ditakdirkan oleh alamnya dalam keadaan bebas, sederajat dan merdeka, seorangpun tidak dapat dikeluarkan dari keadaan ini dan digunakan untuk kekuatan politik dari orang lain tanpa persetujuannya, yang berdasarkan persetujuan dengan orang lain untuk bergabung dan bersatu ke dalam suatu komunitas untuk tujuan kehidupan mereka yang nyaman, aman dan damai, antara lain di dalam kebahagiaan yang terjamin dalam hal kepemilikan mereka dan keamanan yang lebih besar terhadap hal-hal yang bertentangan dengan ini.” (John Locke, dalam F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1978, hlm. 146).

Fase kedua disebut *Pactum Subjectionis*, yaitu perjanjian antar individu untuk membentuk negara tersebut menimbulkan kewajiban kepada mereka untuk mentaati negara yang terbentuk itu. Akan tetapi negara yang terbentuk itu tidak dapat mengambil hak-hak yang melekat pada individu (*inalienable rights*) seperti hak hidup, kebebasan, dan hak milik (*life, liberty and estate*), karena hak-hak ini merupakan hak kodrati yang dimiliki manusia sejak ia hidup dalam keadaan alamiah (*status naturalis, state of nature*). Dengan perkataan lain, hak-hak ini mendahului adanya perjanjian masyarakat yang dibuat sebab hak-hak tersebut tidak bergantung pada perjanjian atau *Pactum* yang dibuat. Dengan demikian, menurut Locke, fungsi utama perjanjian masyarakat adalah untuk menjamin dan melindungi hak-hak kodrati atau hak asasi manusia tersebut. Teori perjanjian masyarakat John Locke ini menghasilkan konstruksi Negara Konstitusional di mana negara dalam menjalankan kekuasaannya dibatasi oleh hak asasi manusia.

Dalam teori ini terlihat bahwa hukum merupakan kehendak bersama, suatu hasil konsensus dari segenap anggota masyarakat. Teori ini mengimplikasikan pula bahwa hak dan kewajiban semua orang sama dan setara termasuk orang Papua dengan hak-hak politiknya.

3. Konsep negara hukum, awalnya dikenal di negara-negara Eropa Kontinental dengan istilah *rechtsstaat* artinya negara berdasarkan atas hukum yang upayanya untuk membatasi dan mengatur kekuasaan untuk melindungi HAM. Negara Hukum lahir sebagai reaksi terhadap sistem pemerintahan absolut (*absolutisme*) yang tidak menghargai eksistensi HAM. Kemudian paham ini lahir dan berkembang di negara-negara Anglo Saxon khususnya di Inggris

dengan sebutan *The Rule of Law* atau negara yang kekuasaannya dibatasi oleh hukum (Dalam Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu?*, Alumni, Bandung, 1968; Juga dalam Azhary, *Negara Hukum Indonesia*. UI Press. Jakarta, 1995, hlm. 47). Walaupun mempunyai latar belakang sistem hukum yang berbeda, namun pada dasarnya kedua konsep tersebut berkenan dengan pembatasan kekuasaan negara agar tidak absolut, sekaligus memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak kebebasan politik dan sipil warga negara dan hak-hak dasar manusia (Philipus M. Hadjon dalam Bagir Manan (ed.), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH., Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 77).

A.V. Dicey mengemukakan bahwa unsur utama suatu pemerintahan yang kekuasaannya di bawah hukum negara yaitu (Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1983, hlm. 161. lihat juga Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 93 dan 134; Lihat juga Azhary, *Op.Cit.*, hlm. 40-41; bandingkan dengan Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 58):

1. Supremasi dari hukum, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
2. Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang.
3. Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Negara hukum Indonesia bukan *machstaat*, namun negara Indonesia dibentuk untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila. Pancasila mengandung nilai-nilai lokal namun berdampak universal dan lestari yang melindungi HAM. Negara Hukum Indonesia adalah negara yang melindungi HAM dalam Konstitusinya. HAM dalam konstitusi Indonesia tidak dapat dipandang dari sisi individu-liberalis, namun dari sisi Pancasila dimana ada keseimbangan antara individu dan kolektif. Partai politik lokal berdasar pada sila ke-4 Pancasila dimana demokrasi lokal dilindungi dan dijunjung tinggi untuk turut memecahkan masalah-masalah masyarakat dan memperjuangkan kepentingan masyarakat asli.

Kajian teoritis di atas secara akademis dapat mendukung penjelasan masalah yang saat ini sedang diajukan oleh Pemohon dalam uji-materi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua). Berikut ini Ahli menyampaikan beberapa pokok pikiran yang mendorong penyusunan RUU Otsus Papua sebagai berikut:

1. Bahwa awal reformasi tahun 1998 tuntutan masyarakat Papua yang hendak merdeka dan memisahkan diri dari NKRI untuk memperbaiki kesejahteraan sendiri semakin menguat, yang disalurkan lewat Forum Rekonsiliasi Masyarakat Irian Jaya (FORERI), yang kemudian oleh Tim 100 pimpinan Tom Beanal menyampaikan aspirasi tersebut kepada Presiden Habibie, disusul dengan Gerakan Aspirasi Merdeka (GERASEM) tahun 1999. Menyikapi situasi sosial politik itu, maka Pemerintah memberikan status otonomi khusus bagi Provinsi Papua melalui kebijakan politis MPR dalam Tap IV/MPR/1998 dan Tap IV/MPR/1999, termasuk Provinsi Aceh.
2. Bahwa ketentuan umum pasal 1 UU Otsus Papua menyebutkan pengertian Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua;
3. Bahwa UU Otsus Papua dibentuk dengan seperangkat nilai-nilai dasar yang merupakan suasana kebatinan yang melatarbelakangi penyusunan RUU Otsus Papua yang berfungsi sebagai pedoman dasar bagi pelaksanaan berbagai aspek otonomi khusus yaitu (1) perlindungan terhadap hak-hak dasar penduduk asli Papua; (2) demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi; (3) penghargaan terhadap etika dan moral; (4) penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia; (5) supremasi hukum; (6) penghargaan terhadap pluralisme; (7) persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga negara (Lihat Timentukan Gubernur Papua, *Pokok-pokok Pikiran yang melatarbelakangi penyusunan Rancangan Undang-undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jayapura, 2001, hlm. 5-11).
4. Bahwa asas desentralisasi asimetris yang berlaku bagi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua adalah UU Republik Indonesia yang hanya berlaku di Provinsi Papua dan Papua Barat dan secara khusus bagi Orang Asli Papua. Dengan demikian UU ini tidak dimaksudkan

untuk berlaku di seluruh wilayah Indonesia, sehingga dikenal adanya prinsip perbedaan dalam UU ini, dimana Provinsi Papua dan Papua Barat boleh berdeda dengan provinsi lainnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengingat Pasal 18B ayat 1 dan ayat (2) UUD 1945.

5. Selain itu UU Otsus ini didasarkan juga pada asas afirmasi yang hendak memberikan perlindungan dan keberpihakan pada orang asli papua. Dengan demikian seluruh pasal dalam UU Otsus Papua itu dijiwai oleh kedua asas utama tersebut termasuk pasal 28 tentang Partai Politik, yang semula tercantum dalam pasal 25 Rancangan UU Otsus draf ke 9 sampai draft ke 14 (akhir).
6. Bahwa asas *lex specialis derogat lex generalis* berlaku bagi UU Otsus Papua juga. Itu artinya bahwa Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) dalam UU Otsus mengatur partai politik yang bersifat khusus. Jadi Partai Politik Nasional tidak perlu diatur dalam UU Otonomi Khusus itu.
7. Tujuan UU Otsus Papua adalah untuk meningkatkan taraf hidup, harkat dan martabat orang asli Papua agar sejajar dengan penduduk Papua lainnya di tanah Papua.
8. Sejarah Singkat Pembentukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Mulai dari kebijakan negara yang termuat dalam amanat Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 dan Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 telah memberikan status otonomi khusus bagi Provinsi Aceh dan Provinsi Irian Jaya/Papua yang perlu diatur dalam Undang-Undang. Rancangan UU Otsus Papua yang disusun selama kurang lebih sebulan oleh Tim Bentuk Gubernur Papua di mana ahli juga merupakan salah satu dari anggota tim tersebut, selesai dalam suasana tekanan sosial politik yang hebat.

Bulan Februari 2001 diadakan sosialisasi ke masyarakat untuk mendengar keinginan mereka dan tanggal 4 Maret 2001 sampai 4 April 2001 dilakukan pembahasan di Hotel Sentani Indah Jayapura menghasilkan 3 dokumen: 1. Pokok-pokok pikiran pembentukan RUU Otsus Papua, 2. Rancangan UU Otsus Papua, dan 3. Rekomendasi kepada Pemerintah Pusat yang salah satu butirnya menyebut tentang pembebasan Tapol dan Napol yang disangka dan atau dipidana berdasar UU Subversi Nomor 11 Tahun 1963.

Dalam Draft 9 tanggal 23 Maret 2001 sampai draft 14 tanggal 4 April 2001 RUU Otsus dibahas mengenai perlunya partai politik lokal, dan disahkan oleh DPRD Provinsi Papua yang kemudian diterima oleh DPR RI dan disahkan sebagai hak usul inisiatif Dewan yang di dalam rancangan tersebut masih diterima adanya Partai Politik Lokal Pasal 25. Titel dalam Bab VII RUU Otsus berbunyi "PARTAI POLITIK LOKAL DAN NASIONAL, pada Pasal 25 bunyinya:

- (1) Penduduk Provinsi Papua berhak membentuk Partai Politik Lokal;
- (2) Partai Politik Lokal dan Partai Politik Nasional memiliki hak dan kewajiban yang sama, dan memperoleh perlakuan yang sama dari Pemerintah Provinsi;
- (3) Tata cara pembentukan Partai Politik Lokal ditetapkan dalam Peraturan Dasar (dibaca: Peraturan Daerah Khusus/Perdasus);
- (4) Tata cara keikutsertaan Partai Politik Lokal dan Nasional dalam Pemilu di Provinsi Papua ditetapkan dalam Peraturan Dasar.

Pasal-pasal dalam Rancangan UU tersebut mencerminkan keinginan, kebutuhan, dan kepentingan Orang Asli Papua, termasuk Pasal 25, yang sekarang menjadi Pasal 28 UU Otsus tentang Partai Politik.

9. Penduduk Papua, khususnya orang asli Papua sendiri ingin membentuk Partai Politik Lokal untuk menyalurkan aspirasinya secara demokratis dalam NKRI sehingga dirumuskan dalam Rancangan UU Otsus Pasal 25 itu. Namun Rancangan UU yang merupakan usul inisiatif DPR itu ditetapkan menjadi UU oleh Pemerintah, telah berubah seperti yang tertera dalam Pasal 28 di mana Partai Politik Lokal menjadi Partai politik. Masalahnya, Apa urgensinya Partai Politik Nasional diatur dalam UU Otonomi Khusus Papua yang berdasarkan asas desentralisasi asimetris dan *affirmative action* itu? Ini sesuatu hal yang tidak logis.
10. Roh yang melandasi UU 21 Tahun 2001 adalah Rancangan UU Otsus itu sendiri. Apabila UU 21 Tahun 2001 menyangkali keberadaan partai politik lokal tersebut maka kepentingan orang asli Papua dengan segala hak dan kewajibannya akan sulit terakomodir atau tersalurkan dalam lembaga legislatif daerah yang menentukan arah kebijakan pembangunan di daerah tersebut.
11. Adapun salah satu tujuan dari dibuatnya partai politik lokal seperti pada Pasal 25 dalam Rancangan UU Otsus tersebut adalah hendak menciptakan perdamaian di Tanah Papua, dengan dasar pikiran bahwa Pemerintah perlu

memberi ruang atau wadah bagi saudara-saudara orang Papua termasuk yang ada di hutan, gunung dan lembah yang mempunyai pemikiran yang berbeda agar tidak lagi memperjuangkan pemikiran tersebut lewat perjuangan senjata, tetapi mereka yang lalu dapat “turun gunung” dan bergabung dengan masyarakat kembali, dan orang asli Papua pada umumnya untuk dapat membentuk partai politik itu yang harus berdasar pada Pancasila dan UUD 1945. Sehingga mereka dapat menyalurkan aspirasi dan memperjuangkan kepentingan masyarakat lokal atau hak-hak orang asli Papua secara demokratis sesuai dengan Konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian aspirasi tersebut tidak mandek dan menjurus kepada tindakan-tindakan inkonstitusional. Berbeda dengan partai politik nasional yang memang menyuarakan kepentingan nasional sesuai dengan platform partai yang cenderung mengabaikan kepentingan lokal.

12. Keberadaan Partai Politik di Papua seperti yang disebut dalam Pasal 28 UU ayat (1) dan ayat (2) Otsus tersebut tidak dapat dilaksanakan sejak diundangkan karena bukan merupakan “living law” yang mencerminkan kepentingan penduduk asli Papua. Pasal tersebut di atas adalah aturan mati yang tidak mungkin dijalankan karena maksud dari pasal tersebut semula hanyalah mengatur partai politik lokal yang berkedudukan dan bergiat di wilayah provinsi.
13. Berdasarkan evaluasi menyeluruh Otonomi Khusus tahun 2013, Pemerintahan Provinsi Papua mengajukan Rancangan Otsus “Plus” yang didukung Pemerintah Pusat kembali memasukan dan mempertahankan Bab Partai Politik lokal atau daerah (yang semula terdapat dalam Rancangan UU Otsus tahun 2001). Pada rancangan tersebut dalam diskusi dengan Kemendagri di awal Tahun 2014, tetap mempertahankan Partai Lokal. Rancangan UU Revisi Otsus “Plus” tersebut telah memperoleh Surpres untuk dibahas di DPR-RI namun tidak sempat dibahas karena sesaat kemudian telah terjadi pergantian kepemimpinan nasional tahun 2014.
14. Bahwa kepentingan Penduduk Papua mendorong dibentuknya Raperdasus Partai Politik Lokal tahun 2017 yang kemudian tidak diproses lebih lanjut oleh Kementerian Dalam Negeri untuk diberikan nomor registrasi dengan surat Kementerian Dalam Negeri Nomor 188.3/8250/OTDA tanggal 24 Oktober 2017 argumennya bahwa belum ada landasan hukumnya dalam UU Otsus Papua.

Padahal RUU Otsus Papua yang disusun sebagai perwujudan kepentingan masyarakat Papua secara jelas mengatur partai politik lokal tersebut. Dengan demikian terdapat diskriminasi perlakuan pemerintah yang berbeda ketika membentuk UU bagi Aceh dan Papua.

15. Perbandingan dengan Aceh, UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua yang berlaku tanggal 21 November 2001 dalam Pasal 28 disebut adanya Partai Politik yang merupakan hasil pembahasan dari Pasal 25 Rancangan UU Otsus Papua Bab VII Partai Politik Lokal dan Nasional, yang kemudian membawa pemahaman yang berbeda antara masyarakat dan Pemerintahan Papua dengan Pemerintah Pusat. Partai Politik Lokal yang konsep asalnya merupakan konsep asli dari Masyarakat Papua kemudian dipelajari oleh Pemerintahan Aceh yang merevisi UU Nomor 18 Tahun 2001 menjadi UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pada Pasal 75 sampai Pasal 95 di dalamnya menyebut tentang partai politik lokal. Partai Politik Lokal Aceh telah mengikuti Pemilu 3 kali dan ini membuat masyarakat Papua merasa kehilangan hak politiknya dalam mengikuti Pemilu yang seharusnya diakomodir pemaknaannya dalam Pasal 28 UU Nomor 21 Tahun 2001, yang jauh telah digagas sebelum UU Pemerintahan Aceh Tahun 2006 tersebut.
16. Bahwa penafsiran frasa “Partai Politik” pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Otsus tersebut hendaknya tidak berdasar semata pada tafsir gramatikal, tetapi perlu juga berdasar tafsir sistematis menyeluruh yang didasarkan pada nilai-nilai dan asas-asas UU Otsus, tafsir historis, sosiologis, dan teleologis, sehingga keadilan dapat ditegakan.

Berdasarkan paparan di atas, ahli sampai pada kesimpulan bahwa: frasa “partai politik” dalam rumusan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Otonomi Khusus Papua tidak sejalan dengan nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan asas-asas yang melandasi seluruh pasal dalam UU Otsus, juga tidak sesuai dengan keinginan, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat Papua, serta tidak sesuai lagi dengan perkembangan, kebutuhan masyarakat, dan kenyataan sosialogis yang ada dan berkembang di Indonesia khususnya di Tanah Papua sebelum dan sesudah perumusan Pasal 28 tersebut.

Berdasarkan kesimpulan itu, ahli berpendapat bahwa rumusan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua khususnya frasa “partai politik” harus dimaknai sebagai “partai

politik lokal” sehingga pasal tersebut sesuai dengan nilai-nilai, prinsip, asas, dan tujuan, serta sejalan dengan status Provinsi yang diberi Otonomi Khusus yang mengatur hal-hal khusus di Tanah Papua. Dengan demikian hak-hak politik penduduk Papua dalam membentuk partai politik lokal telah dirugikan dan dilanggar oleh ketidakjelasan frasa “partai politik” dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Otsus Papua yang dirumuskan oleh Pemerintah dan DPR-RI. Dan oleh sebab itu maka Pasal 28 tersebut bertentangan dengan HAM politik yang dijamin dan dilindungi dalam UUD 1945, khususnya Pasal 28C ayat (1) bahwa *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*; dan Pasal 28E ayat (3) tentang *Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat*.

Selain menyampaikan keterangan di atas, ahli menambahkan keterangan dalam persidangan antara lain sebagai berikut:

- a. Bahwa desentralisasi asimetris sudah diakui dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945;
- b. *Pactum subjectionis* tidak serta merta semuanya diserahkan kepada pemerintah, akan tetapi masih terdapat hak dan kebebasan masyarakat sehingga hal ini menunjukkan ada pembatasan terhadap kekuasaan negara, yaitu terdapat hak-hak yang tidak diserahkan kepada negara;
- c. Bahwa di dalam suatu daerah yang heterogen seperti Papua perlu ada partai lokal untuk mengakomodir semua keinginan masyarakat Papua;
- d. Bahwa ada hak, keinginan, kepentingan masyarakat Papua yang tidak terkakomodir oleh partai-partai yang ada. Itulah yang melatarbelakangi gejolak karena memang tidak ada ruang bagi masyarakat Papua untuk menyampaikan aspirasinya, sehingga menggunakan cara-cara inkonstitusional;
- e. MRP sebagai lembaga representasi kultural masyarakat Papua tidak memiliki hak legislasi sehingga hanya menjadi stempel bagi pengesahan di DPRD baik Perdasi maupun Perdasus. Sementara itu, jumlah orang Papua yang duduk di lembaga legislatif sangat minim dan lembaga legislatif merupakan perpanjangan tangan partai. Bahkan agar suara rakyat Papua didengar atau untuk menyuarakan kepentingan orang Papua di DPRD Papua Barat dibentuk fraksi otonomi khusus yang jelas tidak ada aturannya.

2. Prof. Dr. H. Djohermansyah Djohan, M.A.

Sebagai ahli politik lokal dan otonomi daerah yang dalam dua dekade terakhir ini banyak terlibat meneliti dan mengkaji isu-isu “hot” demokrasi lokal, bahkan pernah menanganinya langsung ketika menjadi Dirjen Otonomi Daerah (2010-2014) dan Deputi Politik Sekretaris Wakil Presiden RI (2005-2010). Saya sangat prihatin dengan tidak kunjung selesainya persoalan partai politik lokal di Tanah Papua, seperti tidak diakui dan tidak diperbolehkannya Partai Papua Bersatu mengikuti kontestasi pemilu dan pilkada. Padahal pemerintahan daerah Provinsi Papua menyandang status otonomi khusus sesuai UU Nomor 21/2001 yang menurut konstitusi (Pasal 18B ayat (1) UUD 1945) diakui dan dihormati oleh negara.

Padahal lagi, daerah yang diberi predikat otonomi khusus (*special autonomy*) dengan UU memiliki model desentralisasi asimetrik yang *transfer of power and authority*-nya oleh pemerintah pusat *extra ordinary* baik dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya, fiskal dan administrasi.

Berlarut-larutnya penyelesaian persoalan partai politik lokal di Papua tentu tidak elok, bisa kian menebalkan ketidakpercayaan orang Papua kepada pemerintahan/negara. Lebih jauh lagi bisa berpotensi mengobarkan semangat untuk memisahkan diri dari NKRI. Mengapa? Karena “Jakarta” kerap kali dicap tidak konsisten dalam menjalankan UU Otonomi Khusus. Misalnya, pemekaran daerah dibolehkan tetapi dimoratorium. Bendera daerah dibolehkan tetapi di torpedo dengan PP No.77/2007. Pilkada digariskan lewat DPRP/DPRD, tetapi kemudian dibikin secara langsung dengan menerbitkan UU No. 35/2008. MRP dibentuk di Provinsi Papua, tetapi belakangan MRP juga dibentuk di provinsi pemekaran. Dan *last but not least* penduduk papua (baca: *local people*) dapat membentuk partai politik (baca: *local political party*), tetapi hingga kini sudah 18 tahun lamanya tetap di “ping-pong” ke kanan dan ke kiri, kabur dan mengambang yang bisa membuat orang frustrasi.

Apabila didalami isu partai politik yang dibentuk oleh penduduk tersebut, maka persoalannya terkait erat dengan tujuan pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua, yang tidak lain adalah untuk resolusi konflik. Sebagai konsesi agar perlawanan/pemberontakan bisa dihentikan, kepada daerah yang bergejolak itu oleh pemerintah pusat diberikan wewenang yang banyak, desentralisasi fiskal yang besar, kelembagaan pemda yang sesuai dengan kearifan lokalnya, sistem

pilkada yang berbeda dengan di daerah lain, dan begitu pula dengan pembentukan partai politiknya yang membuka ruang guna mengakomodasi identitas lokal serta transformasi kelompok separatis dari perlawanan fisik bersenjata di hutan-hutan ke perjuangan demokrasi yang memuliakan manusia di panggung-panggung pilkada, pemilu legislatif, kantor-kantor DPRD dan pemda. Di Aceh boleh dibilang “workable”, konflik selesai. GAM menjelma menjadi Partai Aceh. Di Papua yang padahal lebih dulu mengusulkan partai politik lokal masih pekerjaan rumah bagi negara. Konflik belum berakhir, bahkan belakangan kian menjadi.

Kehadiran partai politik lokal sebetulnya tidak hanya untuk menyelesaikan konflik dengan kelompok separatis, tetapi juga besar manfaatnya buat pengembangan demokrasi lokal, dan sekaligus bisa menguatkan demokrasi nasional sesuai teori Tip O’Neill (1994) yang mengatakan “*all politics is local*”. Politik itu bermula dari lokal, tidak ada bangunan politik nasional yang kuat bila bangunan politik lokalnya lemah.

Dalam konteks pengembangan demokrasi lokal itu sendiri, keberadaan partai politik di tanah papua akan bermanfaat untuk menyuburkan dan menyehatkan kehidupan demokrasi berbasis budaya lokal. Kelompok dari berbagai suku yang banyak sekali di papua bisa bersatu mendirikan partai politik lokal, di samping yang bertransformasi dari kelompok separatis. Partai politik nasional mendapat kompetitor yang tangguh dari partai politik lokal, tidak hanya dari sesama partai politik nasional. Perlindungan terhadap Orang Asli Papua (OAP) untuk dapat menjamin keterwakilannya duduk di lembaga legislatif lebih kuat. Dan tentunya juga adanya *over-representative* OAP yang duduk di kursi DPRP provinsi melalui jalur pengangkatan kelompok adat sesuai putusan MK bisa dikoreksi. Tidak ada lagi jalur pengangkatan, semua wakil rakyat di DPRP duduk melalui jalur pemilihan.

Berdasarkan semua penjelasan saya di atas, dapat kiranya disimpulkan, sebagai berikut, *pertama*, dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional pembentukan partai politik lokal di tanah papua, maka konflik pusat-daerah yang berbau separatis akan berangsur pupus. *Kedua*, dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional pembentukan partai politik lokal di tanah Papua, maka akan menyuburkan dan menyehatkan demokrasi lokal yang memberi ruang lebih lapang bagi OAP. *Ketiga*, dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional

pembentukan partai politik lokal di tanah Papua, maka akan lebih menguatkan demokrasi nasional.

Akhirnya, ahli sampai pada pendapat bahwa sebaiknya frasa partai politik lokal pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan UU No. 35/2008, diputuskan MK konstitusional bersyarat sepanjang dimaknai sebagai partai politik lokal, karena lebih banyak manfaat daripada mudharatnya dalam meningkatkan kualitas demokrasi di negeri ini.

Selain menyampaikan keterangan di atas, ahli menambahkan keterangan dalam persidangan antara lain sebagai berikut:

- Pada tahun 2014, DPR sudah membahas pengaturan partai politik lokal atau partai politik daerah akan tetapi gagal diselesaikan karena sudah selesai masa jabatan DPR Periode 2009-2014 dan tidak boleh ada *carry over* DPR tersebut ke DPR yang baru;
- Dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional pembentukan partai politik lokal di tanah Papua, maka konflik pusat-daerah yang berbau separatistis akan berangsur pupus;
- Dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional pembentukan partai politik lokal di tanah Papua, maka akan menyuburkan dan menyehatkan demokrasi lokal yang memberi ruang lebih lapang bagi orang asli Papua;
- Dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional pembentukan partai politik lokal di tanah Papua, maka akan lebih menguatkan demokrasi nasional yang akan berpengaruh pula pada kewibawaan di panggung politik internasional;
- Dimungkinkan adanya kewenangan tambahan yang dimiliki daerah, misalnya pembentukan partai politik lokal sebagai *asymmetric decentralization*, akan tetapi harus dinyatakan di dalam undang-undang, sebagaimana Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
- Dalam praktiknya tidak ada bukti yang menunjukkan keberadaan partai politik lokal membangkitkan separatism karena diikat oleh system negara kesatuan;
- Revisi Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dirasakan perlu karena adanya persoalan di lapangan. Oleh karena itu sejak tahun 2011 sudah dimulai prosesnya, akan tetapi tidak mudah menyelesaikannya. Dengan demikian tidak ada niatan untuk menghambat atau menghalangi;

- Pengaturan partai politik lokal muncul di MoU Helsinki dan dalam praktiknya dijalankan dengan cukup baik;
- Partai politik lokal dianggap sebagai wadah yang lebih familiar dan lebih genuine dibanding dengan menggunakan wadah partai politik nasional;
- Sebagai perbandingan di Quebec, Kanada boleh membentuk partai politik lokal yang sampai sekarang berjalan cukup baik. Sebaliknya di Catalonia, Spanyol walaupun ada partai-partai sendiri tetapi karena berbagai macam ketidakadilan yang muncul di pemerintah pusat sehingga menimbulkan juga keinginan untuk melawan, sehingga persoalannya tidak selesai dengan pembentukan partai politik lokal;
- Aturan-aturan soal rekrutmen partai politik yang dibentuk penduduk Papua berdasarkan pertimbangan Majelis Rakyat Papua (MRP) tetapi kemudian dikunci dengan peraturan perundang-undangan, seharusnya di dalam Perdasus karena menyangkut kebijakan-kebijakan yang diatur sendiri oleh daerah. Lagi pula Perdasus-nya sudah dibikin.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 Januari 2020 yang pada pokoknya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), yang menyatakan bahwa “*Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. perorangan Warga Negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. lembaga negara”.*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa “yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”.

Oleh karena itu, menurut UU MK, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “Penjelasan Pasal 51 ayat (1)” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang *a quo*.

Mengenai batasan kerugian konstitusional, MK telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007*) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Jika kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang *a quo*, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon. Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) yang dikemukakan para Pemohon *a quo*, DPR RI memberikan pandangan sebagai berikut:

- Bahwa para Pemohon mendalilkan memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional berdasarkan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang dianggap dirugikan dengan keberlakuan ketentuan pasal-pasal UU *a quo*. Terhadap dalil kedudukan hukum para Pemohon tersebut DPR RI berpandangan bahwa ketentuan pasal-pasal UU *a quo* justru telah memberikan wadah bagi para Pemohon untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif, dan memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- Bahwa ketentuan pasal-pasal UU *a quo* tidak melarang setiap orang khususnya rakyat Papua untuk berserikat dan membentuk partai politik, sehingga tidak tepat jika para Pemohon mendalilkan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dikarenakan adanya rumusan pasal-pasal UU *a quo*.
- Bahwa DPR RI berpandangan bahwa dengan tidak adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dirugikan dari berlakunya pasal *a quo* bagi para Pemohon berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, maka dapat disimpulkan bahwa tidak terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya pasal *a quo* yang dimohonkan pengujian.
- Bahwa karena tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian *a quo* tidak akan berdampak

apapun pada para Pemohon. Dengan demikian menjadi tidak relevan lagi bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan pokok perkara.

Bahwa terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon, DPR RI memberikan pandangan senada dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

*...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan point d'interest, point d'action dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan zonder belang geen rechtsingang. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam Reglement op de Rechtsvordering (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa **"tiada gugatan tanpa hubungan hukum"** (**no action without legal connection**).*

Syarat adanya kedudukan hukum juga telah digariskan dalam syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007 huruf d yang menentukan *adanya hubungan sebab-akibat (causal verband) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;*

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon secara keseluruhan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Bahwa para Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak menguraikan secara konkrit mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dianggap dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, utamanya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan

konstitusionalnya yang dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan perkara Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

2. Pengujian Materiil atas UU No. 21 Tahun 2001

a. Pandangan Umum

- 1) Bahwa undang-undang ini dibuat karena sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang;
- 2) Bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus;
- 3) Bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- 4) Bahwa Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

b. Pandangan Terhadap Pokok Permohonan

- 1) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan “*bahwa adanya sikap dualisme dan sikap diskriminatif dari pembentuk undang-undang terhadap penduduk di Provinsi Papua dan penduduk di Provinsi Aceh yang secara formil keduanya diberlakukan otonomi khusus sesuai dengan perintah TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999, namun secara materil berbeda dalam pengaturan tentang hak untuk membentuk partai politik*” (*vide* perbaikan permohonan pemohon hlm. 11 poin 32).

Bahwa terhadap dalil para Pemohon tersebut DPR RI berpandangan:

- Bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* sama sekali tidak mereduksi dan tidak melanggar hak para Pemohon untuk berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat karena dengan adanya ketentuan pasal *a quo* tersebut justru memberikan kesempatan kepada penduduk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk dapat berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat dengan cara membentuk suatu partai politik. Pengaturan pasal-pasal UU *a quo* telah selaras dengan ketentuan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
- Bahwa para Pemohon tidak dapat menyamakan begitu saja pengaturan kekhususan antara kekhususan provinsi satu dengan kekhususan provinsi lainnya karena tiap provinsi memiliki karakteristik dan latar belakang historis politik yang berbeda.
- Bahwa setiap peraturan perundang-undangan memiliki landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang berbeda-beda. Mengutip pendapat Prof. Sudiman Kartohadiprodjo bahwa, “Menyamakan sesuatu yang tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan yang sama.” (Pers dan Kaum Perempuan di Indonesia: Bagir Manan: hlm. 8). Demikian juga yang dinyatakan oleh Laica Marzuki bahwa ketidakadilan (*ungenrechtigkeit*) bukan hanya membedakan dua hal yang sama, tetapi juga menyamakan dua hal yang berbeda (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PUU-X/2012: hlm.84).
- Bahwa ketentuan-ketentuan dalam UU *a quo* merupakan *legal policy* pembentuk undang-undang berupa kekhususan yang diberikan kepada Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sesuai dengan

latar belakang historis politik di daerah-daerah tersebut. Terlebih dalam ketentuan Pasal 28 ayat (3) UU *a quo* telah memberikan prioritas kepada masyarakat asli Papua dalam rekrutmen partai politik yang dibentuk oleh masyarakat Papua.

- Bahwa pembentuk undang-undang merumuskan *legal policy* untuk mengatur mengenai tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sesuai dengan peraturan perundang-undangan di luar UU *a quo* sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 ayat (2) UU *a quo*. Jika sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal-hal khusus tersebut, bukan berarti ketentuan pasal-pasal UU *a quo* inkonstitusional dan melanggar hak konstitusional para Pemohon untuk membentuk partai politik dan ikut serta dalam pemilihan umum.
 - Bahwa frasa “partai politik” dalam ketentuan pasal *a quo* justru telah memberikan keleluasaan kepada penduduk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dalam membentuk partai politik. Apabila ketentuan pasal *a quo* hanya mengatur perihal partai politik lokal justru akan membatasi ruang gerak penduduk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk berserikat dan berkumpul dengan membentuk partai politik. Dengan adanya frasa “partai politik” dalam UU *a quo*, pembentuk undang-undang membuka kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat asli Papua untuk ikut serta dalam demokrasi dan pembangunan sehingga dapat ikut serta menyuarakan kepentingan daerahnya.
 - Bahwa jika para Pemohon menghendaki perubahan rumusan mengenai frasa “partai politik” dalam ketentuan pasal-pasal UU *a quo*, maka para Pemohon dapat mengajukan *legislative review* UU *a quo* kepada pembentuk undang-undang.
- 2) Bahwa terkait dengan dalil para Pemohon mengenai adanya diskriminasi dalam ketentuan pasal-pasal UU *a quo* (*vide* perbaikan permohonan pemohon hlm. 11 poin 32) DPR RI berpandangan sebagaimana pandangan Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 070/PUU-II/2004, bertanggal 12 April 2005,

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-III/2005, bertanggal 29 Maret 2006, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-V/2007, bertanggal 22 Februari 2008, yang menyatakan batasan diskriminasi, yaitu:

- a. Bahwa diskriminasi dapat dikatakan terjadi jika terdapat 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. Bahwa diskriminasi baru dapat dikatakan ada jika terdapat perlakuan yang berbeda tanpa adanya alasan yang masuk akal (*reasonable ground*) guna membuat perbedaan itu. Justru jika terhadap hal-hal yang sebenarnya berbeda diperlakukan secara seragam akan menimbulkan ketidakadilan;
 - c. Bahwa diskriminasi adalah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama. Sebaliknya bukan diskriminasi jika memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda.
- 3) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa pada intinya pengesahan Partai Papua Bersatu sebagai badan hukum dibatalkan/dicabut dikarenakan keberlakuan ketentuan pasal-pasal UU *a quo* (*vide* perbaikan pemohon hlm. 8 poin 21-23), DPR RI berpandangan bahwa hal tersebut tidak menunjukkan bahwa pasal-pasal UU *a quo* inkonstitusional terhadap UUD NRI Tahun 1945. Selain itu permasalahan yang diutarakan oleh para Pemohon merupakan permasalahan dalam penerapan ketentuan pasal-pasal UU *a quo* (kasus konkrit) yang bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus permasalahan tersebut.
- 4) Bahwa terhadap pembentukan norma pasal UU *a quo* yang merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang, DPR RI

mengutip pertimbangan putusan angka [3.17] dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan:

“Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable.”

Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan:

“Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.

Oleh karena itu, pasal *a quo* selain merupakan norma yang telah umum berlaku, juga merupakan pasal yang tergolong sebagai kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*).

- 5) Bahwa para Pemohon dalam perkara *a quo* juga memohonkan kepada Majelis Hakim Konstitusi untuk berkenan memberikan putusan dalam konstitusional bersyarat (*conditionally constitution*). Terhadap petitum ‘konstitusional bersyarat (*conditionally constitution*)’ yang diajukan oleh Pemohon, DPR RI berpendapat sesuai dengan pendirian Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 halaman 57 yang menyatakan bahwa, *“Mahkamah bukanlah pembentuk undang-undang yang dapat menambah ketentuan undang-undang dengan cara menambahkan rumusan kata-kata pada undang-undang yang diuji. Namun demikian, Mahkamah dapat menghilangkan kata-kata yang terdapat dalam sebuah ketentuan undang-undang supaya norma yang materinya terdapat dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang*

tidak bertentangan lagi dengan UUD 1945. Sedangkan terhadap materi yang sama sekali baru yang harus ditambahkan dalam undang-undang merupakan tugas pembentuk undang-undang untuk merumuskannya.”

Demikian juga mengutip pendapat I Dewa Gede Palguna bahwa, *“Mahkamah Konstitusi adalah sebagai negative legislator. Artinya, Mahkamah Konstitusi hanya bisa memutus sebuah norma dalam undang-undang bertentangan dengan konstitusi, tanpa boleh memasukkan norma baru ke dalam undang-undang itu. Itu hakikat Mahkamah Konstitusi.”* (Conditionally Constitutional Pintu Masuk Penambahan Norma: www.hukumonline.com).

Dengan demikian Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*, pada dasarnya tidak dapat mengabulkan petitum konstitusional bersyarat yang diajukan oleh Pemohon.

- 6) Bahwa terhadap dalil-dalil para Pemohon *a quo*, DPR RI berpandangan bahwa frasa “partai politik” dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU *a quo* tidak bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
- c. Risalah Pembahasan UU No. 21 Tahun 2001

Bahwa selain pandangan secara konstitusional, teoritis, dan yuridis, sebagaimana telah diuraikan di atas, dipandang perlu untuk melihat latar belakang perumusan dan pembahasan pasal-pasal *a quo* dalam UU No. 21 Tahun 2001 sebagai berikut:

- a. Prof. Dr. Ryaas Rasyid, selaku pakar Otonomi Daerah dalam Rapat Dengar Pendapat Umum kedua pada tanggal 28 Juli 2001, berpendapat bahwa:

“Kemudian mengenai Partai Politik Lokal, nah ini juga ada plus minusnya. Saya tidak ingin bertanya kepada kawan-kawab dari Irian ini, sebab Partai Politik Lokal itu akan membatasi proses kaderisasi mereka, lalu mereka akan terikat hanya pada isu-isu lokal, karier Politiknya juga tidak bisa berkembang, karena tidak mungkin masuk ke DPR misalnya saja, atau menjadi wakil ke MPR, itu sulit sekali. Karena presentasinya tentu akan terbatas sekali, dan saya pikir perlu dipikirkan kembali sejauh mana sih kita punya keperluan atas Politik Lokal, apakah saudara perlu punya nama? Kalau soal program kan

itu bisa dimainkan oleh partai-partai setempat dengan program setempat begitu, jadi itu juga merupakan satu yang sangat penting, oleh karena saya khawatir Partai Politik Lokal itu tidak banyak memberikan kontribusi bagi pengembangan Sumber Daya Manusia Irian, seandainya Partai Politik dunia Bapak masih di situ bahkan, bukan bikin Partai Lokal begitu, seandainya ada ya, soalnya ini Irian tidak bisa melihat dirinya ke dalam dia harus melihat keluar, Bapak sudah bilang bahwa disitu beberapa pasal itu mau berunding dengan luar negeri, kerja sama luar negeri, perdagangan, ekonomi dan segala macam.”

- b. Bapak Drs. Anthonius Rahail, dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, dalam Rapat Kerja Panitia Khusus keenam pada tanggal 10 Oktober 2001 berpendapat bahwa:

“Saudara Menteri dan jajarannya yang kami hormati, Wakil Pemerintah, Pimpinan dan rekan-rekan Pansus yang kami hormati. Berbicara mengenai DIM ini seperti tadi disampaikan oleh teman-teman. Maka rumusan awal adalah partai lokal dan di dalam pembahasan cukup mendalam dengan kejernihan semua rekan-rekan di Pansus pada akhirnya menemukan rumusan seperti ini. Dan ini menjadi komitmen kita bersama pada saat itu dalam pembahasan ini disampaikan kepada Pemerintah, berkenaan dengan adanya revisi Undang-Undang Nomor 23 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1999 agar masalah partai politik di daerah otonomi khusus ini agar mendapat perhatian.

Dengan demikian kami tidak menyebutkan partai politik lokal di dalam RUU ini. Tetapi sepanjang kebutuhan masyarakat seperti tadi disampaikan oleh teman-teman, kami mengharapkan sekali tanggapan positif dari Pemerintah agar di dalam revisi undang-undang politik di depan sudah ada pemikiran mengenai partai politik lokal.”

- c. Ibu Marthina Mehue Wally, S.E., dari Fraksi Partai Golkar, dalam Rapat Kerja Panitia Khusus keenam pada tanggal 10 Oktober 2001 yang berpendapat bahwa:

“Dan hal lain yang ingin saya sampaikan di sini awalnya kita meminta partai lokal tetap di sini dengan jelas dijelaskan bahwa penduduk Provinsi Papua berhak membentuk partai politik bukan partai lokal. Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ini kan berbicara kesempatan pembangunan bangsa kita bukan bangsa orang lain dan seterusnya ke bawah. Saya tidak perlu menjelaskan karena tadi Pak Alex sudah menjelaskan mengapa demikian. Mereka memanfaatkan keluguan dan kelabilan masyarakat banyak orang memanfaatkan sebaik mungkin.

Sedangkan Partai Demokrasi Kasih Bangsa di Jayapura memang pemilihnya orang awam Irian tetapi yang duduk di sana bukan orang Irian, itu persoalan. Mengapa? Karena mereka memanfaatkan keluguan orang Irian sebaik mungkin. Oleh sebab itu kami meminta dalam rancangan ini bahwa penduduk Provinsi kami berhak membentuk partai nasional di daerah. Itu bukan partai lokal itu partai nasional, itu persoalan pertama. Mengapa persoalan ini timbul teman-teman sudah menjelaskan dengan sejelas-jelasnya. Oleh sebab itu kami minta kalau bisa ini ditanggapi serius, beri tempat yang layak bagi mereka untuk ikut berkiprah di dunia politik, terima kasih.”

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

5. Menyatakan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 7 Oktober 2019 yang kemudian ditambahkan dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 Desember 2019 yang pada pokoknya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Pemohon

1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 24 ayat (1) menyatakan, "Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai." Dan ayat (2) dengan tegas menyatakan, "Setiap warga negara atau kelompok masyarakat, berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat, atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara, sejalan dengan tuntutan perlindungan penegakan dan pemajuan hak asasi manusia dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."
2. Bahwa Pemohon telah mendirikan partai politik lokal, yakni Partai Papua Bersatu dan telah mengembangkan kepengurusannya di 29 kabupaten dan kota di Provinsi Papua. Kemudian, membentuk kepengurusan wilayah Partai Papua Bersatu di Provinsi Papua Barat. Pembentukan kepengurusan dan penyerahan dokumen Partai Papua Bersatu dilakukan di Provinsi Papua Barat karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008, Otonomi Khusus Papua yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 juga diberlakukan di Provinsi Papua Barat.
3. Bahwa Pemohon sebagai pengurus partai, kemudian mendaftarkan diri ke Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua pada bulan Oktober 2017 untuk mengikuti verifikasi faktual dan administratif agar dapat ikut serta sebagai peserta pemilihan umum pada Pemilihan Umum Legislatif 2019. Semua upaya yang telah dilakukan oleh Pemohon tersebut tidak di tindaklanjuti oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Papua dengan alasan tidak adanya

ketentuan hukum yang secara tegas mengatur keberadaan partai politik lokal di Provinsi Papua. Dan keputusan pengesahan Partai Papua Bersatu sebagai badan hukum, dibatalkan/dicabut secara sepihak oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

4. Bahwa KPU Provinsi Papua dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berpendapat ketentuan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 hanya menyebutkan tentang Partai Politik dan bukan partai politik lokal, sehingga tidak ada dasar hukum bagi keberadaan partai politik lokal (Partai Papua Bersatu) di Provinsi Papua. Ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 inilah yang menjadi pokok persoalan. Untuk ikut serta dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2019 maupun untuk aktivitas politik lainnya.
5. Bahwa pendirian partai politik lokal (Partai Papua Bersatu) yang dilakukan Pemohon merupakan pengejawantahan dari hak asasi warga negara yang dilindungi konstitusi (Undang-Undang Dasar Tahun 1945), yaitu kebebasan berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat. Karenanya wajib diberi ruang oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya, termasuk Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008, serta sesuai dengan dasar-dasar filosofis negara, Pancasila, serta sejalan pula dengan tujuan bernegara, yakni meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
6. Bahwa karena Provinsi Papua pada akhirnya diberlakukan otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua tersebut, maka tentu partai politik dimaksud adalah partai politik lokal. Selain karena basis dukungannya atau mengandalkan dukungannya hanya semata-mata di Wilayah Provinsi Papua (Penduduk di Papua). Utamanya adalah landasan hukum bersifat khusus sesuai dengan prinsip hukum *lex specialis derogat legi generali*.

II. Kedudukan Hukum atau Legal Standing Pemohon

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai, apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak? Sebagaimana yang diatur dalam

Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

III. Penjelasan Pemerintah terhadap Materi yang dimohonkan oleh Pemohon

1. Bahwa cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, sebagaimana diatur dalam undang-undang *a quo* yang merupakan pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Bahwa otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas, berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula kewenangan untuk memperdayakan potensi sosial, budaya, dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua. Melestarikan budaya, serta lingkungan alam Papua yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua. Lambang daerah dalam bentuk bendera daerah, dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

3. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 menyatakan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Jika melihat dari Pasal 1 angka 1 undang-undang tersebut di atas, maka frasa partai politik adalah suatu organisasi yang bersifat nasional, bukan bersifat lokal. Sehingga, makna pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang menyatakan bahwa ayat (1), "Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik." Ayat (2), "Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Dapat diartikan, bukan partai politik lokal seperti Partai Papua Bersatu yang didirikan oleh Pemohon, tapi partai politik nasional yang telah terdaftar di Komisi Pemilihan Umum Pusat dan telah mendapat pengesahan sebagai badan hukum dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
5. Bahwa Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang *a quo* merupakan bentuk dukungan pemerintah pusat bagi masyarakat Papua untuk memanfaatkan perangkat demokrasi yang tersedia dalam negara modern seperti partai politik, pemilihan umum, dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat agar berbagai aspirasi yang dimiliki dapat disalurkan secara baik dan memiliki legalitas yang kuat, dan efektif demi tercapainya kehidupan berdemokrasi secara dewasa dan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Pasal 28 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang menyatakan bahwa ayat (3), "Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua." Ayat (4), "Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen

politik partainya masing-masing.” Bahwa partai politik nasional yang akan membuka cabang di Provinsi Papua, harusnya memprioritaskan masyarakat asli Papua sebagai anggotanya dan meminta pertimbangan dari MRP sebagai bentuk perwujudan otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua.

7. Masyarakat Papua tanpa membentuk partai politik lokal tetap dapat melaksanakan hak-haknya untuk menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik yang telah diberikan oleh pemerintah pusat melalui partai politik nasional dan adanya prioritas masyarakat asli Papua dalam rekrutmen anggota partai politik nasional, merupakan tujuan agar aspirasi yang disampaikan benar-benar berasal dari masyarakat Papua, sehingga dapat mewujudkan seluruh keinginan masyarakat Papua dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.
8. Undang-undang *a quo* menegaskan bahwa keberhasilan pelaksanaan undang-undang *a quo* sangat tergantung sejauh mana tata pemerintahan yang baik (*good governance*) berjalan dengan efektif dan efisien dalam kerangka melayani kepentingan publik yang lebih adil, demokratis, dan akuntabilitas. Salah satunya diwujudkan dengan dukungan Pemerintah pusat melalui ruang politik yang diberikan kepada masyarakat Papua untuk menyampaikan aspirasinya dan berkiprah di wilayahnya sebagai pelaku, sekaligus sasaran pembangunan.
9. Undang-undang *a quo* adalah sebuah aturan atau kebijakan yang diberikan oleh Pemerintah pusat dalam upaya meningkatkan pembangunan dalam berbagai aspek dengan empat prioritas utama, yaitu ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Secara filosofis, undang-undang *a quo* dibuat sebagai langkah untuk menyejajarkan Papua dengan wilayah lainnya di Indonesia juga sebagai langkah proteksi bagi hak-hak dasar masyarakat Papua. Tujuannya adalah kemakmuran dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat Papua.
10. Bahwa terhadap anggapan Pemohon yang menyatakan bahwa adanya sikap dualisme dan sikap diskriminatif dari pembentuk undang-undang terhadap penduduk di Provinsi Papua dan penduduk di Provinsi Aceh yang secara formil, keduanya diberlakukan otonomi khusus sesuai dengan perintah TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999. Namun secara materil,

berbeda dalam pengaturan tentang hak untuk membentuk partai politik. Pemerintah berpendapat:

- a. Bahwa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dan sebagai pengejawantahan amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut telah lahir di antaranya undang-undang *a quo*, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Namun demikian, pengaturan, baik di dalam undang-undang *a quo* maupun Undang-Undang Pemerintahan Aceh, tidaklah berarti harus sama persis. Justru adanya perbedaan materi muatan antara Undang-Undang Otsus Papua dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh, maka telah menunjukkan bahwa negara telah mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa. Sehingga, dengan tidak diaturnya mengenai partai politik lokal di Undang-Undang Otsus Papua tidak berarti telah terjadi diskriminasi terhadap masyarakat papua.
- b. Bahwa hal tersebut sejalan dengan Pasal 28I Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Dengan demikian, maka pasal yang diuji tidak bersifat diskriminatif karena tidak mengandung pengaturan yang sifatnya membedakan orang berdasarkan agama, ras, suku, bahasa, jenis kelamin, keyakinan politik, atau status sosial tertentu lainnya. Sifat demikian tidak terdapat dalam ketentuan undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*.
- c. Bahwa walaupun partai politik lokal belum/tidak diatur dalam Undang-Undang Otsus Papua, tidak juga dapat diartikan bahwa Pemohon kehilangan hak konstitusionalnya untuk ikut serta dalam pemilihan umum, sebagaimana telah dijamin oleh Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas,

rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Atau dengan kata lain, Pemohon walaupun belum ada pengaturan mengenai partai politik lokal pada Undang-Undang Otsus Papua, namun Pemohon tetap dapat menggunakan hak memilih dan hak untuk dipilihnya dalam pemilihan umum.

11. Bahwa Pemerintah menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman tentang ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap agar Pemohon nantinya dapat ikut serta memberikan masukan dan tanggapan terhadap penyempurnaan undang-undang *a quo* di masa mendatang dalam bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Harapan Pemerintah pula bahwa dialog antarmasyarakat dan Pemerintah tetap terus terjaga dengan satu tujuan bersama untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara demi masa depan Indonesia yang lebih baik dan mengembangkan dirinya dalam pemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dalam Pembukaan UUD 1945.

IV. Petitum

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian materiil frasa partai politik pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua untuk memberikan putusan sebagai berikut.

1. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan.
2. Menyatakan frasa partai politik pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) 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 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Namun, apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Keterangan Tambahan:

1. Bahwa terhadap beberapa konfirmasi Majelis hakim atas Keterangan Pemerintah yang dibacakan pada persidangan tersebut, setelah kami telaah dan koordinasikan lebih lanjut bersama komponen terkait, mengandung muatan strategis dalam penyelenggaraan Ketatanegaraan khususnya tata kehidupan pemerintahan di Provinsi Papua dan Papua Barat (terutama dalam hal stabilitas keamanan, ketentraman dan kedaulatan NKRI). Sehingga terhadap keterangan tambahan ini tidak memungkinkan untuk kami bacakan pada agenda Persidangan terbuka di Mahkamah Konstitusi, untuk itu dalam rangka menjaga wibawa Pemerintah dengan hormat kami mohon kepada Majelis hakim untuk mempertimbangkan Keterangan Tambahan ini dengan seksama tanpa mencantumkan substansi dan materi dalam pertimbangan putusan, karena apabila disampaikan maka hal ini akan diketahui oleh pihak-pihak yang saat ini tengah memperjuangkan kemerdekaan bagi Papua, sehingga akan membuka peluang sentimen negatif pada Negara dan memunculkan strategi lain dalam mencapai tujuan-tujuan mereka untuk memisahkan diri dari NKRI.

Selain hal-hal tersebut di atas, sebagaimana kita ketahui bersama bahwa secara riil kondisi di Papua dalam beberapa waktu terakhir dapat dikatakan masih belum dalam kondisi yang kondusif terutama terkait stabilitas keamanan, baik yang berasal dari faktor intern dan ekstern.

2. Untuk selanjutnya kami akan menanggapi beberapa pertanyaan Majelis Hakim sebagai berikut:
 - a. Prof. Dr. Saldi Isra, SH., MPA
 - Penjelasan frasa "*partai politik*" yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua, serta perdebatan dalam proses perumusan ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2).

Tanggapan Pemerintah:

Bahwa dengan memperhatikan Penjelasan Pasal 28 (terkait Partai Politik) dalam ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan “cukup jelas”, hal ini berarti bahwa frasa “partai politik” yang dimaksudkan adalah partai politik yang berskala Nasional, dan apabila memperhatikan penjelasan ayat (3) yang menyatakan “*Rekrutmen politik dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua tidak dimaksudkan untuk mengurangi sifat terbuka partai politik bagi setiap warga negara Republik Indonesia*” semakin mengukuhkan bahwa yang dimaksud partai politik adalah partai politik dalam skala nasional.

Permintaan terhadap diskusi pembahasan adanya kebijakan partai politik, akan kami sampaikan dalam bentuk uraian beberapa pendapat ahli yang ikut serta dalam pembahasan pembentukan Undang-Undang *a quo*, sebagai berikut:

1) Prof. Dr. Ryaas Rasyid (Pakar Otonomi Daerah)

Pandangan saya pemilu lokal ini cita-cita saya dulu, dulu saya mengatakan bahwa pemilu tidak harus sama di tingkat daerah dengan nasional tapi ditolak oleh DPR yang lama. Diperjelas apakah pemilu di Irian mengikuti jadwal pemilu nasional atau punya jadwal sendiri. Apalagi disini ada kewenangan keikutsertaan partai politik lokal berarti harus ada undang-undang lagi yang mengatur eksistensi partai politik lokal yang menyempal undang-undang partai yang ada sekarang yang mengharuskan sekian provinsi dari seluruh Indonesia bisa pemilu dan seterusnya. Jadi ini sebaiknya diperjelas ketentuan mengenai partai politik lokal, apakah diatur lebih lanjut atau revisi undang-undang mengenai partai politik kita dan juga mengenai jadwal pemilu di daerah Provinsi Irian. (Risalah Sidang, hal. 198)

Partai politik lokal ada plus minusnya, karena Partai Politik Lokal akan membatasi proses kaderisasi orang Irian, akan terikat hanya pada isu-isu lokal saja, karier politiknya tidak berkembang karena tidak mungkin masuk ke DPR atau menjadi wakil di MPR. Perlu dipikirkan kembali sejauhmana keperluan adanya politik lokal, partai politik lokal tidak terlalu banyak memberikan kontribusi bagi pengembangan sumber daya manusia Irian. Perjuangan untuk

kepentingan lokal sudah ada Dewan Adat, sudah ada LSM-LSM, dan susah juga mendudukannya dalam konteks nasional, jadi perlu dipikirkan kembali karena menyangkut kaderisasi partai dan juga persiapan pemimpin-pemimpin Irian di masa depan. (Risalah Sidang, hal. 251)

2) Drs. Ruben Gobay (Fraksi Partai Golkar)

Mengenai kemungkinan adanya partai politik lokal di Provinsi Papua nanti, secara hati nurani menganggap bahwa partai politik lokal itu bagus saja diadakan walaupun dalam Rancangan Undang-Undang ini dan dalam Undang-Undang tidak mengenalnya, tetapi kedepannya mengapa tidak membangun suatu partai politik lokal disamping partai politik nasional. Pertanyaan saya, menurut kajian Prof. Ryaas sepanjang melakukan *comprehensive study* dengan bacaan-bacaan maupun pengalamannya di lain-lain negara, apakah ada plus minus dari adanya partai lokal di suatu daerah katakanlah seperti Provinsi Irian Jaya. (Risalah Sidang, hal. 224)

3) Muhammad Musa'ad (Anggota Tim Asistensi)

Disamping partai-partai politik yang telah ada, memberikan peluang untuk untuk dibentuknya partai politik lokal, ini sesuatu yang baru. Tetapi kalau kita mengkaji Undang-Undang tentang partai politik dan kemudian mencoba memprediksi ke depan dengan menggunakan sistem distrik, maka kami yakin bahwa sebenarnya pembentukan partai politik bukan merupakan sesuatu yang luar biasa. Pada sistem distrik setiap orang bisa mencalonkan diri menjadi anggota Dewan untuk dipilih masyarakat. (Risalah Sidang, hal. 273)

Persoalan yang kemudian muncul apakah dengan pembentukan partai politik lokal, kemudian kita tidak mengakui partai politik lokal nasional, jawabannya adalah tidak. Partai politik lokal adalah merupakan salah satu wujud dari partisipasi politik dan mempunyai kedudukan yang sama dengan partai politik nasional di lingkup provinsi Papua. Partai politik lokal bisa saja melakukan afiliasi dengan partai politik nasional yang platformnya sama, sehingga aspirasi lokal ini ketika diangkat pada tingkat nasional itu bisa terakomodir di partai-partai tertentu yang dianggap mempunyai

platform yang sama, maka dalam konteks ini sebenarnya tidak ada persoalan, tidak ada perbedaan antara partai nasional dan partai politik lokal. (Risalah Sidang, hal. 332)

4) Drs. Ferry Mursyidan Baldan (Wakil Ketua Rapat)

Dalam Rancangan Undang-Undang ini diperlukan pendalaman argumen terkait urgensi partai politik lokal dengan kewenangan-kewenangannya dalam kaitan dan hubungannya dengan partai politik secara nasional dan peraturan dasarnya. (Risalah Sidang, hal. 296)

5) Marthina Mehue Wally, SE (Fraksi Partai Golkar)

Dan hal ini ingin saya sampaikan disini awalnya kita meminta partai lokal tetap disini dengan jelas dijelaskan bahwa penduduk provinsi Papua berhak membentuk partai politik bukan partai lokal. Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ini kan berbicara kesempatan pembangunan bangsa kita bukan bangsa orang lain dan seterusnya ke bawah. (Risalah Sidang, hal. 704)

6) Drs. Anthonius Rahail (Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia)

Dengan demikian kami tidak menyebutkan partai politik lokal di dalam Rancangan Undang-Undang ini. Tetapi sepanjang kebutuhan masyarakat seperti tadi disampaikan oleh rekan-rekan, kami mengharapkan sekali tanggapan positif dari Pemerintah agar di dalam revisi undang-undang politik di depan sudah ada pemikiran mengenai partai politik lokal. Ini juga berkenaan dengan HAM dan demokrasi yang sekarang menjadi tren di dunia, tidak ada salahnya kalau kita merespon lebih awal. (Risalah Sidang, hal. 705)

- Penjelasan mengenai perbandingan status istimewa antara Provinsi Aceh dengan Provinsi Papua dan Papua Barat, terutama dalam hal pembentukan partai politik lokal yang dibentuk oleh penduduk di provinsi tersebut.

Tanggapan Pemerintah:

Sebagaimana prinsip hukum yang menyatakan "*terhadap hal yang sama tidak dapat diterapkan sesuatu yang berbeda, dan terhadap hal yang berbeda tidak dapat diterapkan sesuatu yang sama*", berdasarkan hal tersebut memang secara umum status Provinsi Aceh dengan Provinsi

Papua dan Provinsi Papua Barat adalah sama-sama bersifat khusus, namun perlu dipahami bersama bahwa dinamika hukum dan aspek kehidupan masyarakat yang ada pada Provinsi tersebut berbeda, perbedaan-perbedaan inilah yang mengakibatkan kebijakan yang ada di provinsi tersebut tidak sama. Yang tentu sudah kita ketahui bersama kondisi empiris yang terjadi di Provinsi Aceh dan Provinsi Papua serta Provinsi Papua Barat.

- Pemikiran Pemerintah terhadap eksistensi partai politik lokal di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat untuk masa yang akan datang.

Tanggapan Pemerintah:

Bahwa meskipun dalam pembahasan-pembahasan pembentukan undang-undang terkait otonomi khusus Papua sebelumnya dimungkinkan adanya potensi untuk dibentuk partai politik lokal, namun dengan mempertimbangkan dinamika hukum dan kondisi kehidupan di Papua saat ini, Pemerintah berpendapat untuk saat ini belum dimungkinkan untuk adanya pembentukan partai politik lokal.

Secara umum, partai politik daerah/lokal adalah partai politik yang berbasis atau mengandalkan dukungannya semata-mata pada suatu wilayah atau daerah saja dari suatu Negara. Tujuan partai politik ini berbeda-beda, namun secara umum dikategorikan dalam 3 (tiga) macam (Lawrence Sullivan, 2003) sebagai berikut:

- 1) Hak minoritas, partai politik daerah/lokal bertujuan melindungi dan memajukan hak ekonomi, sosial, budaya, bahasa dan pendidikan kelompok minoritas tertentu.

Misal: partai politik daerah di Finlandia, Belgia, Bulgaria, dll.

- 2) Memperoleh otonomi, parpol daerah menginginkan otonomi atau peningkatan otonomi untuk daerahnya.

Misal: partai politik daerah di Spanyol, India, Srilanka, dll.

- 3) Mencapai kemerdekaan, partai politik daerah yang secara eksplisit memperjuangkan kemerdekaan wilayah mereka dan pembentukan Negara baru, partai politik daerah yang bertujuan kemerdekaan bagi wilayahnya merupakan partai lokal separatis, yang beberapa Negara asalkan diperjuangkan secara damai, demokratis dan konstitusional tidak dilarang, walaupun ada juga yang melarangnya.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka apabila kita memperhatikan fakta empiris yang terjadi saat ini, dapat kami sampaikan bahwa tanpa adanya partai politik lokal pun pemerintah sudah sangat intensif dan bersungguh-sungguh dalam memajukan perekonomian dan menjaga adat istiadat serta pembangunan di segala aspek kehidupan di Papua.

Tanpa adanya partai politik lokal, pemerintah telah mengakui dan mengukuhkan otonomi khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, guna menghormati kekhususannya serta menampung berbagai aspirasi keinginan dan kehendak mayoritas masyarakatnya. Namun apabila untuk alasan pada angka 3, yang berorientasi pada suatu pencapaian kemerdekaan, dengan tegas kami sampaikan pemerintah menolak keberadaan partai politik lokal, apabila kita perhatikan dengan seksama, di Papua ada upaya dari pihak-pihak tertentu yang menginginkan dan memperjuangkan kemerdekaan Papua dengan berbagai aksi baik di dalam/di luar negeri dan gerakan separatis. Termasuk yang saat ini sedang dilakukan yaitu adanya pengujian undang-undang *a quo* di Mahkamah Konstitusi.

b. Dr. I Dewa Gede Palguna, SH., M.H.

- Penjelasan terhadap eksistensi partai politik nasional di Papua dan Papua Barat.

Tanggapan Pemerintah:

Bahwa partai politik nasional di Papua memiliki kedudukan yang sama dengan partai politik pada daerah lain di Indonesia, yang memiliki visi misi dalam menciptakan suatu kehidupan yang lebih baik bagi seluruh rakyat Indonesia dengan menampung berbagai aspirasi masyarakat secara luas, partai politik nasional yang akan masuk ke Papua harus melalui pertimbangan MRP untuk sinkronisasi dengan dinamika adat dan aspek kehidupan Papua, partai politik nasional yang akan tumbuh dan berkembang di Papua akan difilter oleh lembaga khusus yang identik dengan Provinsi Papua yaitu MRP. Di mana terdapat persyaratan ketat yang harus diakomodir oleh partai politik nasional yaitu antara lain “adanya prioritas bagi masyarakat Papua asli untuk duduk dalam posisi strategis kepartaian” dengan harapan dapat menampung aspirasi murni

masyarakat Papua dan berjuang secara serius bagi seluruh masyarakat Papua.

Selain hal tersebut di atas, keberadaan partai politik di Papua juga bertujuan untuk memberikan peluang besar bagi masyarakat Papua untuk dapat duduk di kursi DPR, karena partainya bersifat nasional yang meliputi seluruh Indonesia, lain halnya dengan partai politik lokal yang lingkungannya hanya wilayah lokal Papua, maka hanya dapat berkiprah dalam tingkat lokal saja tanpa memperhatikan dinamika kehidupan sosial, apalagi manakala disinyalir keberadaan partai politik lokal tersebut hanya untuk tujuan tertentu yang bersifat merongrong keutuhan NKRI.

c. Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, SH., M. Hum.

- Penjelasan terhadap alasan munculnya Pasal 28 Undang-Undang *a quo*.

Tanggapan Pemerintah:

Keberadaan Pasal 28 dalam Undang-Undang *a quo* bertujuan untuk mendorong masyarakat Papua turut berpartisipasi dalam kehidupan berdemokrasi secara nasional tidak hanya bersifat kedaerahan, agar masyarakat Papua setara dalam menyampaikan aspirasinya dengan masyarakat lainnya di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga partai politik yang dimaksud dalam Undang-Undang *a quo* adalah partai politik nasional yang membuka cabang di Provinsi Papua, dalam proses rekrutmen anggotanya harus diprioritaskan orang asli Papua atas dasar gagasan dan persetujuan MRP, karena MRP sebagai lembaga pemberdayaan masyarakat Papua dan tentu lebih mengetahui aspirasi masyarakat asli Papua. Partai politik nasional harus dapat memfasilitasi masyarakat asli Papua dalam menyalurkan aspirasinya, agar hak-hak mereka dapat tersampaikan dan terlaksana dengan baik, sehingga masyarakat Papua dapat berkarya dan sebagai subjek dalam pembangunan Papua ataupun nasional.

- Komparasi antara frasa “Warga Negara Indonesia” dengan “Penduduk Provinsi Papua” dalam hal pembentukan Partai Politik.

Tanggapan Pemerintah:

Bahwa yang dimaksud dengan frasa “Warga Negara Indonesia” dalam Undang-Undang *a quo* adalah orang yang diakui oleh Undang-Undang sebagai warga negara Indonesia dan terdaftar sebagai penduduk, dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan berada di seluruh wilayah Indonesia termasuk masyarakat Papua, sedangkan Masyarakat Papua adalah WNI yang telah memiliki kehidupan baik secara politik, sosial, ekonomi, dan menetap di Provinsi Papua. Adanya perbedaan dalam Undang-Undang *a quo* bukan berarti adanya diskriminasi bagi masyarakat Papua atau perbedaan hak sebagai WNI dibandingkan provinsi lainnya di Indonesia, perbedaan hanya untuk keberlakuan hukum Undang-Undang *a quo* yang memang khusus diperuntukkan bagi masyarakat Papua.

- Korelasi partai politik nasional terhadap eksistensi MRP, dimana pembentukannya memerlukan pertimbangan MRP.

Tanggapan Pemerintah:

Majelis Rakyat Papua merupakan hal yang sangat mendasar untuk terciptanya perubahan di Papua. Perubahan dimaksud adalah perubahan paradigma dalam melaksanakan pembangunan di Papua dengan memprioritaskan pemberdayaan terhadap orang asli Papua. Majelis Rakyat Papua adalah representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak asli orang Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

Melihat dari keberadaan MRP di Papua tersebut, partai politik nasional memang sudah seharusnya meminta pertimbangan MRP, karena MRP dapat memberikan gambaran terkait kondisi budaya dan sosial dari masyarakat Papua, apa yang menjadi keinginan masyarakat Papua, sehingga aspirasi yang akan didapat merupakan aspirasi yang riil dari masyarakat Papua. Bukankah salah satu tujuan partai politik di Indonesia adalah untuk membebaskan setiap rakyat Indonesia dari berbagai macam masalah di pemerintahan, termasuk dalam sektor ekonomi, sosial, budaya dan lain-lainnya, maka untuk mewujudkan

tujuan tersebut partai politik nasional tidak bisa mengabaikan keberadaan MRP.

[2.5] Menimbang bahwa Mahkamah telah menghadirkan 3 (tiga) orang ahli yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah pada persidangan tanggal 30 Januari 2020, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Fachry Ali

Kisah kemunculan parlok di Aceh harus kita kaitkan dengan Perjanjian Helsinki antara Pemerintah Republik Indonesia (selanjutnya disebut Jakarta) dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 15 Agustus 2005. Secara konseptual, perjanjian ini, dalam konteks politik, bersifat *decisive*. Ini terutama karena menjelang tsunami Desember 2004, yang berarti sebelum Perjanjian Helsinki, posisi militer GAM sedang melemah. Di sini, Olle Törnquist, seorang ahli politik Indonesia asal Swedia, yang meneliti politik Aceh pasca Perjanjian Helsinki mengatakan: *“In short, GAM’s relative military weakness may well have contributed to the democratic transition ...”* (Ringkasnya, kelemahan relatif militer GAM bisa jadi telah memberikan menyumbangkan transisi demokrasi). [Olle Törnquist, “Introduction and General Conclusions Social Democratic Peace: To be Continued”, dalam Olle Törnquist, Stanley Adi Prasetyo and Teresa Birks, (eds.), *Aceh: The Role Democracy for Peace and Reconstruction* (Jakarta-Yogyakarta: PCD Press Indonesia and ISAI, 2009), hlm. 12. Saya berterimakasih kepada Murizal Hamzah yang telah mempekenalkan karya ini].

Penegasan ini penting diajukan di sini untuk melihat kualitas parlok di Aceh pasca Perjanjian Helsinki. Dan lebih utama lagi karena Törnquist berusaha membandingkan sifat perdamaian Pemerintah Sri Lanka dengan pemberontak Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) dengan Perjanjian Helsinki. Sebagaimana diketahui, pemberontakan suku Tamil di Sri Lanka yang dimulai pada 1983 berakhir dengan perundingan mulai pada 2001 hingga 2003. Akan tetapi, dengan beberapa argumen mendasar tentang sifat politik Sri Lanka yang meniru model demokrasi Inggris, Törnquist menyimpulkan dalam perspektif tertentu: *“Typically therefore, the coalition that comes to power seeks to depoliticise Tamil nationalism without making extensive concessions that may provoke opposition”* (Karenanya secara sangat khusus koalisi yang kemudian berkuasa berusaha mendepolitisasikan nasionalisme Tamil tanpa memberikan konsensi-konsensi

ekstensif yang bisa memunculkan perlawanan atau pertentangan). Inilah yang menimbulkan konsekuensi politik tertentu dalam perjanjian perdamaian Sri Lanka itu:

Meanwhile the narrowly defined peace negotiations in terms of both actors and issues have added to the political problems. The process has been limited to the warring parties without any parallel process among others stakeholders. Thus the marginalised political opposition that has often undermined the peace process. Moreover, the absence of civil society actors has equally marginalised their recurring focus on social, economic and civil rights. Similarly, the preoccupation with geographic arrangements for power sharing between GOSL and the LTTE in the administration of development has postponed the questions of devolution of power, Human Rights and especially political representation.

Sementara negosiasi perdamaian yang didefinisikan dengan sempit baik dalam hal para pelaku dan issue-issue telah menambah masalah politik. Proses itu terbatas hanya kepada pihak-pihak yang berperang tanpa ada proses yang sepadan di antara para pemangku kepentingan. Karenanya, kaum oposisi politik yang terpinggirkan kerap merusak proses perdamaian. Lebih lanjut, absennya aktor-aktor *civil society* juga sama-sama telah meminggirkan fokus tentang masalah sosial, ekonomi dan hak-hak sipil. Hal yang sama, keterpakuan pada pengaturan wilayah untuk pembagian kekuasaan antara Pemerintah Sri Lanka dengan LTTE dalam pengelolaan pembangunan telah menunda penyelesaian masalah-masalah sekitar pemisahan kekuasaan, Hak-hak Asasi Manusia (HAM), khususnya perwakilan politik [Olle Törnquist, *Ibid*, hlm. 10].

Dengan kesimpulan ini Törnquist melihat perdamaian Aceh pada 15 Agustus 2005 itu lebih berkualitas dibandingkan dengan Perjanjian Sri Lanka. Ini bukan saja karena perjanjian tersebut tak berakibat depolitisasi aktor-aktor utama yang sebelumnya berseteru, melainkan juga pada saat yang sama memberikan warna demokratisasi secara lebih mencolok bagi masyarakat Aceh. Dalam arti kata lain, dengan mengikuti logika paragraf dikutip di atas, Perjanjian Perdamaian Aceh yang ditandatangani di Helsinki tersebut jauh lebih akomodatif dalam konteks politik demokrasi. Sebab, selain memperhatikan kepentingan-kepentingan rakyat (*stakeholders*) yang tidak ikut berperang (tetapi turut

menderita), perjanjian tersebut memberi ruang lebih lapang bagi proses rekonstruksi yang menguntungkan semua pihak - di samping suasana demokrasi yang lebih partisipatif.

Pada hemat saya, pandangan konseptual ini sangat penting diperhatikan, terutama untuk memahami mengapa proses perdamaian yang dikawal Wakil Presiden Jusuf Kalla (2004-09) di masa Kepresiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-09) tersebut menghadirkan kestabilan politik masyarakat Aceh -sejak Agustus 2005 hingga dewasa ini.

Operasionalisasi konseptual proses perdamaian berkualitas demokrasi itu adalah akomodasi luas bagi pendirian parlok. Dalam lukisan Murizal Hamzah, akomodasi kehadiran parlok tersebut dimulai dari gagasan-gagasan yang tertampung dan terumuskan dalam butir-butir Perjanjian Helsinki 15 Agustus 2005. Kendatipun Perjanjian tersebut "*was only able to outline issues such as economy, reintegration, governance and other areas that laid in more detail in LoGA*" (hanya mampu membuat garis besar masalah-masalah ekonomi, penyatuan kembali, tatanan pemerintahan dan hal-hal rincian lebih lanjut dibeberkan dalam Undang-undang Pemerintahan Aceh) [Murizal Hamzah, "Local Political Parties in Aceh: Engines of Democratisation in Indonesia", dalam Olle Törnquist, Stanley Adi Prasetyo and Teresa Birks, (eds.), *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, hlm. 324], namun hasil yang *decive*-nya tak bisa dipungkiri. Mengapa? Karena:

One of the articles in the Helsinki MoU provides the mandate for the drafting of new legislation on the government of Aceh. Article 1. 1. 1. of of the MoU states that new legislation on governing of Aceh and should be made law and implemented as swiftly as possible, by 31 March 2006 at the latest. Article 1.2 on Political Participation states that the Indonesian government will facilitate the formation of local political parties based in Aceh in accordance with national requirements.

Salah satu ayat dalam MoU Helsinki memberikan amanah penyusunan undang-undang baru pemerintahan Aceh. ... Ayat 1. 1. 1. MoU itu menyatakan perlunya proses legislasi baru pemerintahan Aceh dan harus disusun undang-undang dan dilaksanakan secepat mungkin, paling akhir pada 31 Maret 2006. Ayat 1.2 tentang Partisipasi Politik menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik

lokal di Aceh sesuai dengan kebutuhan nasional. [Murizal Hamzah, *Ibid*, hlm. 320]

Dalam arti kata lain, melalui paragraf Murizal Hamzah di atas, dapat diketahui bahwa tanpa Perjanjian Helsinki, tidak akan ditemukan basis legal bagi pendirian parlok di Aceh. Maka, lepas dari berbagai kekurangan yang tercantum di dalamnya, yang mendorong protes beberapa kalangan di Aceh, sepanjang menyangkut pemerintahan Aceh, terutama pendirian parlok, UU Pemerintahan Aceh yang diajukan pemerintah dan kemudian disahkan DPR pada 11 Juli 2006 “sepenuhnya” mengambil dari apa yang telah dirumuskan Perjanjian Helsinki. Seperti akan ditinjau dengan ringkas di bawah, Perjanjian Helsinki, dengan demikian, adalah tonggak baru sejarah politik Indonesia.

Apa yang perlu dilihat terlebih dahulu adalah kelahiran Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 2007 tentang Partai-partai Lokal di Aceh yang diluncurkan pada 16 Maret 2007. PP ini memberikan definisi tentang parlok Aceh sebagaimana tercantum di dalam Ayat 1-nya:

Local political parties are political organisations formed by a groups of Indonesian citizens residing in Aceh voluntarily, on the basis of equal consent, and with the aim of fighting, in the interests of their members, the community, nation and state through elections for membership of the Aceh House of Representatives (DPRA) and the District/Municipal House of Representatives (DPRK), as well as in the elections of governor/deputy governor, district/sub-district heads, or mayors/deputy mayors.

Parlok adalah organisasi-organisasi politik yang dibentuk oleh kelompok-kelompok warga negara Indonesia di Aceh secara sukarela, atas dasar persetujuan bersama, dengan tujuan memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota Dewan Perwakilan Aceh (DPRA) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK), juga pemilihan gubernur/wakil gubernur, pimpinan daerah tingkat dua dan kecamatan, atau wali kota/wakil wali kota [Murizal Hamzah, *Ibid*, hlm. 326-327].

Di sini, secara teoretis, tentu bisa dicandra tentang pasang surut jumlah dan peranan parlok di Aceh. Dalam arti kata lain, bukan saja dalam jumlah, peranan parlok juga bisa tidak berjalan dengan konsisten -seperti yang diidealisasikan oleh rumusan di atas. Secara konseptual, kita bahkan bisa mengatakan bahwa

rumusan tentang parlok tersebut dipengaruhi oleh pandangan “pasar”. Artinya adalah bahwa parlok harus bertarung di alam bebas dalam menjajakan “ideologi” dan programnya dan akan hilang secara alamiah jika tak ada “pembeli”-nya. Namun demikian, dengan definisi ini, dua hal dapat kita dapatkan sebagai pelajaran. Pertama, gagasan demokrasi berusaha diterapkan di situ. Ini kita temukan pada rumusan yang menyatakan bahwa setiap kalangan warga negara Indonesia di Aceh berhak mendirikan sebuah parlok tanpa terhalangi oleh apa pun dan pihak manapun. Kedua, dan ini tampak lebih penting, dengan definisi tersebut, kalangan yang sebelumnya berpartisipasi di dalam GAM mempunyai hak yang sama dalam mendirikan parlok. Dengan demikian, akomodasi gagasan pendirian dan rumusan parlok -yang berasal dari Perjanjian Helsinki dan diakomodasi ke dalam UU Pemerintahan Aceh- pada esensinya adalah usaha integrasi kalangan-kalangan yang sebelumnya berseberangan dengan negara kesatuan Indonesia. Dalam konteks politik Aceh, lukisan Gyda Marâs Sindre tentang transformasi politik GAM sangat perlu disimak dalam hal ini [Lihat Gyda Marâs Sindre, “From Political Exclusion to Inclusion: The Political Transformation of GAM”, dalam Olle Törnquist, Stanley Adi Prasetyo and Teresa Birks, (eds.), *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, hlm. 231-270]. Akan tetapi, dalam konteks yang lebih luas, Perjanjian Helsinki yang mengakomodasikan pendirian parlok merupakan, dalam frasa saya, pengukuhan kewarganegaraan mantan GAM oleh kekuatan *kolektif* bangsa Indonesia.

Mengapa *kolektif*? Karena menurut kesaksian Ferry Mursidan Baldan, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) periode 1999-2004 dan mantan Ketua Panitia Khusus (Pansus) DPR RI RUU Otonomi Khusus Aceh, proses tersebut bukan saja melibatkan partisipasi berbagai kalangan strategis Aceh dan Jakarta. Melainkan:

[m]endapat dukungan dari Provinsi lain ... dengan mengundang beberapa Gubernur di antaranya Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Gubernur Kalimantan Timur, Gubernur Provinsi Riau, Gubernur DKI Jakarta dalam rapat Pansus untuk didengarkan pandangannya terhadap pembahasan RUU Otonomi Khusus bagi Provinsi Aceh [Ferry Mursidan Baldan, “Keterangan Saksi Permohonan Perkara Nomor 75/PUU-V/2017”, November 2017, hlm. 3].

Dengan demikian, kelahiran parlok di Aceh bukan hanya merupakan kesepakatan Jakarta dan Aceh, melainkan melibatkan aktor-aktor di luar Aceh dan Jakarta. Dalam arti kata lain, menggunakan frasa Ferry Mursidan Baldan dalam kesaksian di atas, kelahiran parlok Aceh adalah refleksi solidaritas nasional yang muncul akibat derita bencana tsunami yang menimpa Aceh. Hasilnya adalah integrasi nasional dengan mengakomodasikan kembali kewarganegaraan mantan aktivis GAM.

Dan ini bersifat fundamental. Mengapa? Karena ini, mengutip Charles Tilly, menempatkan warga sejajar dengan negara seperti dirumuskannya dengan *enforceable rights and obligations* (mengukuhkan hak-hak dan kewajiban). Ini dikatakannya dalam konteks bahwa pada esensinya kewarganegaraan adalah perjanjian antara agensi (negara) dengan warga. Karena itu, pemikir Hannah Arent menyatakan bahwa kewarganegaraan adalah *the right to have rights* (hak untuk memperoleh hak-hak) [Dikutip Gerry van Klinken, *Post Colonial Citizenship in Provincial Indonesia* (Singapore: Palgrave, 2019), hlm. 12].

Maka, dilihat dalam konteks yang lebih luas, baik Perjanjian Helsinki maupun UU Pemerintahan Aceh Tahun 2006 dan PP Tahun 2007 adalah model “paripurna” integrasi nasional dalam bidang politik. Mengapa “paripurna”? Jawabannya sederhana. Yaitu bahwa akomodasi politik Jakarta terhadap gagasan parlok di Aceh telah menimbulkan ketenangan politik di daerah yang sebelumnya laten dengan pergolakan.

Sebagaimana telah dijanjikan di atas, Perjanjian Helsinki yang menelorkan UU Pemerintahan Aceh 2006 adalah “tonggak baru sejarah politik Indonesia”. Bagaimana pernyataan ini harus dijelaskan?

Dalam studi yang kami lakukan, kami menemukan langkah struktural tak berpreseden di dalam proses perdamaian Aceh yang melahirkan Perjanjian Helsinki antara Jakarta dan GAM. Yaitu apa yang kami sebut “perontokan struktur hubungan hierarkis” antara Jakarta (sebagai pusat) dan daerah (sebagai konstituen politiknya) [Lihat Fachry Ali, Suharso Monoarfa dan Bahtiar Effendy, *Kalla dan Perdamaian Aceh* (Jakarta: Lspeu Indonesia, 2007). Jakarta, sepanjang pasca Revolusi Nasional 1945-49, telah tampil sebagai pusat kekuasaan atas daerah. Dan “pamor” Jakarta sebagai pusat kekuasaan semakin diperkuat sepanjang masa Orde Baru (1968-98). Untuk yang terakhir ini terutama terjadi karena faktor struktural. Ambruknya perekonomian dan absennya pembentukan

modal (*capital formation*) sepanjang akhir 1950-an dan awal 1960-an di bawah kepemimpinan Presiden Sukarno (1959-1968), telah menyebabkan pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Suharto melaksanakan pembangunan bercorak *capitalist state-led economy* (ekonomi kapitalis di bawah kepemimpinan negara).

Secara teoretis, keberhasilan penerapan corak atau model ini mensyaratkan adanya *capital formation*, yaitu usaha penambahan daya terhadap modal yang tersedia guna meningkatkan hasil (*output*) yang lebih besar [Christopher Pass, Bryan Lowes and Leslie Davies, *Collins Reference Dictionary Economics* (London and Glasgow: Collins, 1988), hlm. 57]. Ini diperlukan sebagai *big push* (dorongan besar) untuk memerangi secara langsung keterbelakangan, terutama, pada waktu itu, infrastruktur. Dalam asumsinya, hanya dengan cara ini lingkaran setan (*vicious circle*) kemiskinan dan keterbelakangan bisa diatasi dengan lebih cepat [Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, "The Political Economy of Development: The Case of Indonesia under the New Order Government, 1966-1978", disertasi University of California Press, 1981]. Karena modal pada tingkat domestik tak tersedia secara memadai untuk tujuan itu, maka negara mengambil alih kepemimpinan dengan, melalui negosiasi, mendatangkan bantuan modal asing, baik dalam bentuk investasi langsung maupun pinjaman antar negara. Selama dua puluh tahun pertama tindakan yang juga disebut *open door policy* (kebijakan pintu terbuka) ini berhasil dilaksanakan dengan fantastis yang mendorong Richard Robison mengesankan negara Orde Baru sebagai *the wealth creator* (pencipta kekayaan) [Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital* (Sydney: Allen & Unwin, 1985)]. Ini bukan saja dibuktikan dengan meningkatnya pendapatan per kepala penduduk Indonesia dalam dua dekade pembangunan ekonomi, [Jan Paul Dirkse, Frans Husken and Mario Rutten, *Development and Social Welfare: Indonesia's Experiences under the New Order* (Leiden: KITSSSSLV, 1993)] melainkan juga Indonesia digolongkan Bank Dunia sebagai bagian dari *the Asian miracle* (keajaiban Asia) atau *the Asian Tigers* (Macan-macanan Asia) [John Naisbitt, *Megatrends Asia: The Eight Asian Megatrends that are Changing the World* (London: Nicholas Breakley Publishing, 1995)].

Akan tetapi, justru karena itu, kedudukan Jakarta sebagai pusat negara menjadi sangat kuat dibandingkan daerah. Sebagai akibatnya, hubungan Jakarta-daerah menjadi sangat hierarkis. Dan ini, dalam penafsiran kami, mempunyai implikasi psikologis. Yaitu bahwa bukan saja struktur dialogis pusat-daerah tak

tercipta, melainkan Jakarta secara angung atau tidak menjadi “pusat kebenaran”. Maka, sebagai konsekuensi logisnya, wilayah-wilayah atau daerah-daerah yang berusaha mendekati Jakarta identik dengan “mendekati kebenaran”. Sebaliknya, wilayah-wilayah atau daerah-daerah yang memprotes atau menjauh dari Jakarta, secara psikologis sudah dianggap “jauh dari kebenaran” dan dengan itu “bersalah”. Struktur hubungan hierarkis, tak dialogis dan persepsi psikologis bahwa Jakarta adalah “pusat kebenaran” ini kian ditopang oleh keberhasilan pembangunan ekonomi selama tiga dekade pemerintahan Orde Baru.

Inilah yang menjelaskan mengapa tiap daerah yang bergolak (sebagai ekspresi protes) terhadap Jakarta tidak ditanggapi dengan dialog. Sebaliknya, aksi-aksi militer atau polisionil dilaksanakan atas daerah tersebut. Aksi militer atau polisionil ini secara langsung mengungkapkan hanya Jakarta “yang benar” dan daerah yang bergolak “bersalah”. Hubungan hierarkis dan persepsi psikologis yang diproyeksikan atasnya inilah yang terjadi terhadap Aceh di masa Orde Baru. Tindakan keras dalam bentuk Daerah Operasi Militer (DOM) yang berlangsung 1989-1998 di Aceh menyiratkan struktur hierarkis dan non-dialogis ini: bahwa Jakarta “benar” dan Aceh “salah” -dan karena itu, yang terakhir ini harus dihukum.

Dalam proses Perjanjian Helsinki yang menelorkan UU Pemerintahan Aceh di atas mana parlok berdiri, struktur hierarkis hubungan Jakarta-daerah mengalami perombakan. Jakarta, di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla menanggalkan klaim sebagai “pusat kebenaran” dengan lebih mendahulukan sifat dan semangat dialog dengan Aceh yang diwakili GAM. Bagaimanapun juga, jalan dialog ini mengungkapkan bahwa kebenaran -dalam hubungan Jakarta-daerah- tak bisa dimonopoli secara sepihak.

Dan jalan dialog ini pada kenyataannya berhasil. Pendirian parlok sebagai hasil dari jalan dialog itu bukan saja mengintegrasikan GAM kembali kepangkuan Indonesia, melainkan juga mendorong partisipasi rakyat yang lebih sejati di dalam dunia politik sementara kedamaian bisa diciptakan.

Maka, dalam “Perspektif Aceh” ini, bukan saja demokrasi bisa diciptakan di tingkat lokal, yaitu di Aceh. Melainkan juga, struktur hierarkis hubungan Jakarta-daerah bisa dirombak. Dan, sebagai substitusinya, model dialog yang cerdas antar golongan anak bangsa ditemukan. Bahkan, jika percakapan teoretis hendak dilanjutkan, “preseden Aceh” ini bisa memberikan corak baru eksistensi negara apa yang disebut dengan *the translocality of the state*. Frasa yang diciptakan

Sharma dan Gupta ini berkisah tentang transformasi antropologis negara dalam menyikapi globalisasi [Aradhana Sharma and Akhil Gupta, (eds.), *The Anthropology of the State: A Reader* (USA, Britain and Australia: Blackwell Publishing, 2006), hlm. 6]. Akan tetapi, saya ingin mengartikan *translocality* di atas sebagai negara yang tegak di atas daerah-daerah yang saling melengkapi dan memahami.

Saya ingin memberikan makna kehadiran parlok di Aceh ini sebagai refleksi *presidential leadership* (kepemimpinan presiden) di masa itu. Frasa yang berasal dari intelektual Amerika Serikat Joseph S Nye, Jr ini [Joseph S Nye Jr, *Presidential Leadership and the Creation of the American Era* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2013)] sedikit tepat dikenakan dalam konteks ini karena aktor utama Perjanjian Helsinki yang melahirkan parlok di Aceh adalah duet Presiden dan Wakil Presiden Indonesia 2004-2009: Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla. Dan perdirian dan artikulasi parlok di Aceh pasca Helsinki ini telah memperlihatkan bagaimana negara dengan sukarela mengubah corak kinerjanya dan, terutama wataknya: dari kecongkakan dan non-dialogis kepada keramahan dan dialogis. Dengan berbagai penyesuaian di sana-sini, corak dan kinerja dan watak baru negara ini, secara teoretis, bisa menjadi model untuk diterapkan ke seluruh Indonesia -jika kedamaian sejati dalam hubungan Jakarta dan konstituennya harus diciptakan.

Selain keterangan di atas, ahli menyampaikan keterangan tambahan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Bahwa persamaan-persamaan atau perbedaan-perbedaan antara Papua dan Aceh secara teoritis dapat didekatkan, misalnya penamaan Papua tidak lagi Irian dalam konteks antropologi politik disebut rewarganisasi. Demikian juga dengan Kongres Rakyat Papua Papua yang disebut Pemohon dalam konteks Aceh yakni Mou Helsinki;
- Bahwa dalam konteks sejarah, Papua tidak dipengaruhi kebudayaan hindia sehingga kecelakaan sejarah (*historical accident*) tersebut tidak menimbulkan pengaruh terhadap kesadaran politik kita sebagai sebuah bangsa;
- Bahwa manajemen kenegaraan yang tidak dialogis dan bersifat hierarkis di masa lalu akan menimbulkan persoalan-persoalan di masa kini dan masa depan, sehingga muncul GAM dan Papua merdeka. Oleh karena itu harus ada

restrukturisasi manajemen kekuasaan pada tingkat nasional yang hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah;

- Bahwa partai lokal di Aceh sangat bermanfaat karena mengintegrasikan kelompok-kelompok yang sebelumnya berseberangan dan menjaga kepercayaan dari mereka;
- Bahwa partai lokal melahirkan pemimpin-pemimpin dari warga negara Indonesia yang berada di Papua.

2. Drs. Bambang Purwoko, MA

A. Pengantar

Perdebatan tentang perlu tidaknya keberadaan partai politik lokal di Papua menjadi salah satu isu krusial yang senantiasa mencuat ketika membahas UU 21/2001 sebagai dasar pijak pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua [Dalam tulisan ini yang dimaksud Papua adalah wilayah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat ataupun Provinsi lain di Tanah Papua jika nantinya Pemerintah mengizinkan pembentukannya]. Isu lain yang juga selalu muncul dan belum pernah tuntas dibahas adalah pengaturan kewenangan, pengaturan pemilihan kepala daerah, dan pengaturan keuangan [Lihat naskah hasil kajian awal Tim Asistensi Pemerintah Provinsi Papua, Kriteria dan Tata Cara Perubahan UU Nomor 21 Tahun 2001, Tim Pengkaji, 2013. Pendalaman terhadap hal ini yang penulis lakukan dalam wawancara dengan ketua dan peneliti Pusat Kajian Demokrasi Universitas Cenderawasih, Jayapura, 11 Desember 2019]. Pembahasan tentang semua masalah ini, baik yang dilakukan para akademisi maupun praktisi birokrasi, seringkali berakhir dengan munculnya rasa frustrasi karena dua alasan pada dua ujung titik ekstrem: ketidakseriusan Pemerintah Pusat dalam menyiapkan kebijakan otsus, dan banyaknya persoalan yang dihadapi daerah dalam implementasi dan instrumentasi kebijakan otsus.

Pemangkasan dan pembatasan terhadap beberapa kewenangan khusus dalam UU 21 Tahun 2001 dianggap sebagai ketidakseriusan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi asimetris terhadap Papua. Seolah ada ketakutan bahwa, daerah yang kuat akan menyebabkan Pusat menjadi lemah. Pada titik ini penulis hendak menekankan bahwa, memperkuat politik dan pemerintahan di daerah justru harus dilakukan untuk membangun negara yang kuat. Oleh karena itu pelaksanaan desentralisasi asimetris berupa pemberian kewenangan khusus kepada daerahdaerah tertentu termasuk Papua harus

diperkuat dengan instrumentasi kebijakan yang jelas dan lugas, misalnya dengan mempertegas pengaturan dalam Undang-Undang. Dalam konteks Papua, penegasan pasal-pasal dalam UU 21 Tahun 2001, bahkan penyempurnaan terhadap keseluruhan UU tersebut menjadi kebutuhan mendesak yang harus segera dilaksanakan.

B. Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi adalah bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan yang mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan kontrol (Kaho, 2012; Dardias, 2012). Desentralisasi asimetris dipahami sebagai upaya dan desain kebijakan yang memberikan perlakuan berbeda pada satu atau sejumlah satuan administratif-kewilayahan (Congleton, 2006; Simeon, 1995).

Penelitian Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM (2010) menunjukkan ada dua alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia. Pertama adalah untuk mengatasi konflik dan tuntutan separatisme sebagaimana pernah terjadi di Aceh dan sampai kini masih terjadi di Papua dan Papua Barat. Model ini antara lain ditempuh dalam bentuk pemberian dana otsus, pengakuan terhadap identitas lokal (institusi politik DPRA dan DPRP), pengakuan simbol lokal, pembentukan partai politik lokal di Aceh, kebijakan afirmasi untuk menjadi pemimpin lokal, dan pengaturan sumber daya. Alasan kedua adanya desentralisasi asimetris adalah karena kekhususan sebagai ibukota negara (DKI), karena alasan sejarah dan budaya (DIY), kekhususan sebagai daerah perbatasan, dan kekhususan wilayah pengembangan ekonomi.

Secara umum, ada beberapa alasan mendasar diterapkannya desentralisasi asimetris, diantaranya adalah untuk peningkatan daya saing (Li, 2018; Li & Chan, 2017; Yu, Zhou, & Zhu, 2016), rekognisi kekhususan suatu wilayah (Rodriquez-Garcia, 2010), percepatan pembangunan, penguatan pelayanan publik dan mengatasi ketimpangan wilayah (Edwards dan Yilmaz, 2016), serta sebagai manajemen atau transformasi konflik (Laforest, 2005; Milne, 2005; Smith, 2005; Watts, 1999; Zuber, 2011).

Dalam konteks Papua, desentralisasi asimetris bisa dipahami sebagai upaya terstruktur untuk rekognisi kekhususan suatu wilayah maupun manajemen dan transformasi konflik. Hasil tiset tim peneliti Gugus Tugas Papua UGM menunjukkan bahwa jumlah konflik yang terjadi di provinsi Papua dan Papua Barat sejak tahun

2010 sampai dengan 2019 terdapat tidak kurang dari 185 kasus yang mengakibatkan 382 orang meninggal dunia dan sekitar 2788 orang mengalami luka-luka.

Konflik yang terjadi di Papua bisa dijelaskan dalam 3 perspektif. *Pertama*, dalam perspektif developmentalis, konflik terjadi akibat belum optimalnya pembangunan Papua. Terdapat dugaan kuat, pembangunan *ala* modernisasi yang dijalankan selama ini cenderung memarginalkan Orang Asli Papua (OAP) (Barter dan Cote, 2016; Anggarini, Maksum dan Halidin, 2019). *Kedua*, perspektif ideologis. Hal ini terkait dengan ketidakberesan proses integrasi menyusul Pepera 1969 yang diperparah berbagai kasus pelanggaran HAM (Webster, 2002; Rutherford, 2012; Rutherford, 2013; Kirksey, 2012). Diyakini bahwa hal ini hanya bisa diselesaikan dengan meluruskan sejarah dengan cara minimal dialog yang tulus serta mengadili dan menghukum para pelaku pelanggaran HAM. *Ketiga*, adalah perspektif ekonomipolitik, yaitu konflik sebagai akibat dari pertarungan kepentingan para elit, baik elit politik, ekonomi, maupun militer (Supriatma, 2013; Kirkey, 2012; Leith, 2003).

C. Partai Politik Lokal

Berdasarkan pengalaman riset dan pendampingan lapangan di banyak lembaga pemerintahan maupun kemasyarakatan sejak tahun 2000-an di Papua, dapat dikatakan bahwa, Papua memiliki permasalahan yang sangat pelik dan khusus, hampir di semua bidang kehidupan. Oleh karena itu diperlukan solusi khusus yaitu desentralisasi asimetris untuk akselerasi pembangunan, yang pelaksanaannya memerlukan pengawalan khusus pula. Asimetrisme ini diberikan tidak hanya dalam kerangka rekognisi semata, namun juga untuk proteksi, afirmasi dan akselerasi bagi kehidupan OAP, baik bidang sosial budaya, perekonomian, maupun politik dan pemerintahan.

Penegasan tentang adanya partai politik lokal dan penataan ulang desain pemilu/pemilukada yang kontekstual sesuai kondisi Papua adalah salah satu bentuk desentralisasi asimetris di bidang politik. Penciptaan ruang dan kesempatan bagi pembentukan partai politik lokal di Papua juga bisa dipahami sebagai salah satu langkah proteksi OAP terhadap hak politik kewarganegaraan.

Penegasan ini bisa dilakukan dengan memaknai kembali frasa “partai politik” dan penjelasan ikutannya sebagaimana tercantum dalam pasal-pasal di dalam UU 21 Tahun 2001, atau bahkan sekalian melakukan penyempurnaan terhadap UU

tersebut. Langkah ini bisa dilakukan Pemerintah sebagai bentuk penciptaan struktur politik yang memungkinkan berlangsungnya partisipasi politik warga negara. Namun demikian penciptaan struktur dan ruang partisipasi politik ini hendaknya diikuti dengan instrumentasi kebijakan khusus yang memberikan proteksi dan afirmasi bagi OAP untuk bisa tampil sebagai representasi politik (dan pemerintahan) di daerahnya sendiri.

Proteksi dan afirmasi politik bagi OAP menjadi sangat penting karena tanpa hal itu, OAP benar-benar akan termarginalkan dari kehidupan politik. Data hasil pemilu tahun 2019 menunjukkan bahwa di cukup banyak daerah kabupaten / kota di Papua, jumlah OAP yang bisa terpilih menjadi anggota DPRD jauh lebih sedikit dibanding dengan non OAP. Secara lebih jelas bisa dilihat pada tabel di bawah ini:

Dominasi Anggota DPRD Non OAP di beberapa Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat, Periode 2019-2024.

NO	NAMA DAERAH	OAP	Non OAP	TOTAL
1	Kabupaten Fakfak	8	12	20
2	Kabupaten Raja Ampat	9	11	20
3	Kabupaten Sorong	3	17	20
4	Kabupaten Teluk Wondama	11	14	25
5	Kota Sorong	6	24	30
6	Kabupaten Boven Digoel	4	16	20
7	Kabupaten Jayapura	7	18	25
8	Kabupaten Merauke	3	27	30
9	Kabupaten Mimika	17	18	35
10	Kota Jayapura	13	27	40

Sumber: Data diolah dari rekapitulasi jumlah kursi anggota DPRD kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat, 2019.

Data di atas menunjukkan bahwa di daerah-daerah “urban” atau kota-kota pantai di wilayah provinsi Papua dan Papua Barat, politisi OAP mengalami kesulitan bersaing dalam kontestasi politik lokal untuk menduduki kursi lembaga legislatif. Hal ini tidak semata-mata disebabkan oleh komposisi jumlah pemilih dilihat dari kategori kesukuan, tetapi juga karena dari sisi administrasi dan kualifikasi administrasi, calon-calon anggota DPRD dari OAP tidak bersaing dengan saudara-saudara non OAP. Fenomena politik yang terjadi di wilayah perkotaan pantai ini sangat mungkin juga akan masuk bergeser ke wilayah pedalaman, baik karena

perubahan demografi sebagai dampak membaiknya perekonomian, maupun karena tidak adanya kebijakan proteksi terhadap hak-hak politik OAP.

Temuan lapangan dari para peneliti GTP UGM terkait proses rekrutmen calon anggota DPRD melalui partai politik nasional diwakili oleh suara beberapa politisi yang gagal terpilih. Dengan bahasa yang berbeda mereka mengatakan hal yang sama bahwa, “... *kita hidup dalam sistem yang aneh, mengapa untuk menjadi wakil rakyat di daerah sendiri kami harus diatur oleh Jakarta..?*” Bahkan secara lebih eksplisit keluhan serupa juga disuarakan oleh beberapa politisi yang mempunyai pengalaman mengikuti kontestasi pemilukada: “... *bagaimana mungkin, untuk bisa menjadi pemimpin di daerah kita harus membayar ke Jakarta?*” [Pernyataan semacam itu banyak ditemui dalam proses wawancara selama proses penelitian GTP UGM ke beberapa wilayah kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat selama periode bulan Agustus sampai dengan Desember 2019. Juga mencuat dalam acara Papua Strategic Policy Forum di Universitas Gadjah Mada, 30 September 2019].

Lontaran pendapat seperti di atas pada umumnya merujuk pada dominannya peran pengurus pusat (DPP) partai politik nasional yang sangat sentralistis dalam proses kandidasi internal partai. Kerinduan munculnya partai lokal di daerah, antara lain juga dipicu oleh kehendak untuk memutus dominasi atau peran sentral DPP yang menghilangkan kesempatan calon-calon berkualitas dari daerah karena mereka tidak memiliki akses ke Pengurus Pusat.

Dengan sekelumit pemikiran di atas, adanya peluang bagi pembentukan partai politik lokal yang dibarengi dengan perubahan desain pemilu memiliki urgensi untuk dilaksanakan karena beberapa alasan, dua diantaranya adalah.

Pertama, pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat OAP untuk menjadi anggota legislatif selain melalui DPRP dan DPRD yang selama ini hanya bisa ditempuh melalui jalur partai nasional. Meskipun ada kuota perwakilan adat di DPRP, namun proses rekrutmennya masih dianggap bermasalah karena belum jelasnya kriteria yang ditetapkan. Pembentukan partai lokal khusus OAP bisa dimaknai sebagai dibukanya ruang dan akses OAP untuk menjalankan hak konstitusional sebagai warga negara, terutama dalam kerangka otsus Papua.

Kedua, terbukanya ruang bagi adanya partai lokal di Papua adalah bentuk penciptaan kelembagaan politik yang adaptif dan akomodatif terhadap konteks lokal Papua yang memiliki kekhusuan karakter, baik secara sosial budaya maupun

politik. Pembentukan kelembagaan yang adaptif adalah salah satu ciri pelaksanaan desentralisasi asimetris, baik dalam rangka rekognisi, proteksi dan afirmasi, maupun dalam rangka transformasi konflik.

D. Penutup

Sebagai penutup bisa disimpulkan bahwa, upaya menjawab kompleksitas permasalahan Papua, baik di bidang politik dan pemerintahan, maupun bidang-bidang lain memerlukan desain khusus berupa reinstrumentasi kebijakan otsus yang meliputi dua aspek yang saling berkaitan yaitu penegasan ulang kebijakan desentralisasi asimetris serta pembentukan kelembagaan politik yang adaptif dan akomodatif. Keduanya juga bisa dimaknai sebagai proses transformasi konflik.

Pembentukan partai politik lokal melalui penegasan pasal-pasal dalam UU Otsus ataupun penyempurnaan terhadapnya adalah bagian dari upaya reinstrumentasi kebijakan otsus tersebut. Untuk hasil yang lebih optimal, desain kebijakan ini perlu pengawalan melalui pembuatan kebijakan yang lebih spesifik menjawab kebutuhan masyarakat Papua, dan yang memiliki orientasi lebih tegas yaitu rekognisi, proteksi, afirmasi, dan akselerasi.

Selain keterangan di atas, ahli menyampaikan keterangan tambahan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Bahwa pengalaman interaksi, sangat sedikit para politisi di Papua yang bekerja karena basis ideologi;
- Bahwa agar tetap berada dalam NKRI dengan memberikan aksentuasi politik dan aktualisasi politik melalui partai lokal;
- Bahwa agar partai politik tetap dalam bingkai NKRI harus diikuti dengan syarat-syarat, termasuk syarat berasaskan asas-asas yang dipakai ideology nagara;
- Bahwa pengaturan partai lokal hendaknya diikuti juga dengan pengaturan persyaratan yang berhak membentuk adalah Orang Asli Papua (OAP) atau walaupun tidak maka ada kuota yang memastikan partai lokal tetap akan didominasi oleh OAP. Inilah salah satu bentuk afirmasi desentralisasi asimetris;
- Bahwa partai lokal dibentuk dalam kerangka desentralisasi asimetris yaitu kebijakan yang memberikan ruang politik, ekonomi, pemerintahan yang berbeda pada suatu wilayah administratif tertentu dalam suatu negara;
- Bahwa jika partai lokal dibentuk di Papua maka berbasis wilayah administratif bukan wilayah adat karena menempatkan partai lokal pada basis wilayah adat justru akan meningkatkan segregasi sosial di antara warga Papua sendiri;

- Bahwa partai politik adalah salah satu alternatif solusi. Bagi Papua memberikan kesempatan kepada orang asil Papua untuk lebih dewasa dalam berpolitik. Dengan demikian fungsi partai lokal menjadi institusi transformasi konflik;

3. Dr. Andriana Elisabeth, M.Soc.Sc.

I. Pengantar

Desentralisasi asimetris (DA) dilaksanakan di banyak negara, termasuk di negara-negara OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*). Selama ini pelaksanaan DA dilakukan dalam tiga kategori utama: politik, administrasi dan manajemen, dan fiskal. Penerapan ini disesuaikan dengan kapasitas daerah (*subnational governments*), baik secara struktur maupun fiskal atau pendapatan (*revenue*), penghasilan (*income*) dan pengeluaran (*expenditure*). Partai politik (parpol) lokal Papua berhubungan dengan kewenangan politik dan hak konstitusional orang asli Papua (OAP). Stigma Papua sebagai daerah konflik, bahkan termasuk salah satu *intra-state conflict* di dunia, maka pembentukan parpol lokal Papua bukan hanya menjadi bagian dari implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 mengenai Otonomi Khusus bagi Papua, Pasal 28 ayat 1, namun juga diproyeksikan sebagai resolusi damai bagi Papua.

DA di Indonesia diatur berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, dimana “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang”, seperti di Daerah Otonomi Khusus di Aceh, Papua, Papua Barat, DKI Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. UU Otsus Papua, Pasal 28 ayat 1 UU No 21/2001 menentukan bahwa penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik. Ketentuan ini dimaknai sebagai peluang untuk membentuk partai politik lokal. Kemudian pada ayat (3) dan ayat (4), orang asli Papua (OAP) diprioritaskan dengan meminta pertimbangan kepada Majelis Rakyat Papua (MRP). (Lihat Tempo.co, “Partai Politik Lokal”, 2005). Meskipun parpol lokal merupakan sebuah kewajaran dalam konteks DA di Papua, implementasi masih problematik.

Pelaksanaan DA kerap menuai perdebatan karena adanya perbedaan konteks politik, keamanan, sosial ekonomi, dan tujuan dilaksanakannya desentralisasi. Pada umumnya, sesuai dengan kategori pelaksanaannya, DA dimaksudkan untuk memangkas rentang kendali yang terlalu jauh dari Pusat, mendekatkan akses pelayanan publik (pendidikan dan kesehatan), dan untuk mengurangi kesenjangan pendapatan antardaerah. Kondisi Papua dan Papua Barat di satu sisi berkembang

sangat dinamis, namun juga terdapat perbedaan tingkat kesehatan berdasarkan usia penduduk, kebutuhan pelayanan publik relatif terbatas. Sejak 2001, perbaikan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat Papua/Papua Barat belum meningkat secara signifikan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua dan Papua Barat masih terendah di Indonesia.

Dalam hal perbedaan etnik dan ras antara Papua Melanesia dengan yang lain di Indonesia serta masalah politik dan ideologi, DA di Papua/Papua Barat dimaksudkan juga sebagai bagian dari upaya menangani fakta adanya pembelahan secara internal Papua maupun antara Papua dengan non-Papua. Hal ini merupakan tantangan bagi negara/pemerintah dalam merawat kesatuan dan keseimbangan pembangunan negara di seluruh Papua. Kondisi berbasis pada pro dan kontra sejarah, namun juga karena banyaknya permasalahan politik keamanan, sosial ekonomi dan sosial budaya yang belum sepenuhnya terintegrasi. Papua sebagai elemen penting dalam keindonesiaan masih dalam perdebatan antara “utopia dan realita”.

Tulisan ini menganalisis persoalan DA di Papua dan Papua Barat dihubungkan dengan pembentukan partai politik yang diamanatkan di dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 Otsus Papua dan UU Nomor 35 Tahun 2008. Sejak UU Otsus Papua 2001 sampai sekarang, harus diakui adanya capaian dan kemajuan pembangunan politik, ekonomi dan infrastruktur, misalnya posisi kepala daerah di Papua dan Papua Barat ada ditangan OAP. Indeks IPM Papua dan Papua Barat masih terendah di Indonesia, menurut Laporan UNDP (2013-2014) perbaikan sumber daya manusia (SDM) Papua dan Papua Barat melalui perbaikan kesehatan dan pendidikan memerlukan waktu sekitar 25-30 tahun. Namun dalam lima tahun terakhir, terdapat perbaikan, misalnya di Papua Barat naik 0,78 dari level 62.21 menjadi 62.99. Selain itu, Pemerintah fokus pada pembangunan infrastruktur secara nasional, termasuk di Pulau Papua, khususnya infrastruktur konektivitas (jalan, jembatan, pelabuhan udara/laut). Perbaikan kondisi infrastruktur fisik mampu mendorong peningkatan mobilitas orang dan transportasi antarkampung, distrik, dan kabupaten.

Proses pembangunan di Papua/Papua Barat terkendala dengan akar masalah yang selama ini belum berhasil ditangani: (1) masalah diskriminasi dan marjinalisasi terhadap orang Papua, (2) tidak optimalnya pembangunan karena perbedaan paradigma, (3) kekerasan negara dan pelanggaran HAM berat masa lalu

(sampai saat ini), (4) pro-kontra sejarah integrasi Papua. (Lihat Papua Road Map, LIPI 2009). Upaya penyelesaian masalah terkendala karena kecurigaan/*distrust* antara Jakarta dan Papua, perbedaan pemahaman dan cara pandang terkait faktor penyebab kegagalan pembangunan politik dan ekonomi di Papua dan Papua Barat. Kemudian juga karena konflik kepentingan antara pelaku utama (negera/pemerintah, masyarakat sipil, dan pelaku ekonomi/bisnis dan investor) terutama di sektor sumber daya alam (SDA) di seluruh Pulau Papua. Kepentingan bisnis dan investasi di Papua berhadapan dengan klaim masyarakat adat atas tanah adat mereka dan kerusakan lingkungan hidup karena masalah dalam pengelolaan dan pemanfaatan SDA.

II. Dinamika Papua Hari Ini

Tidak optimalnya implementasi UU Otsus Papua/Papua Barat berhubungan dengan belum dibentuknya partai lokal, padahal Otsus merupakan bagian dari upaya meredam konflik vertikal, dimana sebagian elemen dalam masyarakat masih menuntut kemerdekaan dari Indonesia. Meskipun kata “merdeka” sendiri perlu dikaji secara lebih mendalam, apakah hal ini terkait keinginan untuk mendapatkan kebebasan (*freedom*), bebas dari ketidakadilan dan diskriminasi (*liberty*), ataukah upaya pembebasan diri (*liberation*) menuju kemerdekaan sebagai negara berdaulat secara politik dan terpisah dari Indonesia (*independence*).

Pembentukan partai politik lokal Papua dalam kerangka DA menjadi salah satu tuntutan Papua terutama ketika membandingkan parpol lokal Aceh. Namun bila DA dan parpol lokal Papua dikaitkan dengan upaya menyelesaikan konflik vertikal selama ini, maka perlu memperhatikan hal-hal berikut ini.

Pertama, perspektif Pemerintah Pusat mengenai parpol lokal Papua. Perbedaan perlakuan terhadap persoalan identitas lokal Papua dapat memengaruhi proses pembentukan parpol lokal, misalnya bukan hanya sebagai simbol kebebasan berekspresi (termasuk simbol-simbol daerah) sebagaimana di Aceh, namun parpol lokal Papua dapat diasumsikan sebagai kanal politik untuk mencapai agenda tertentu. Padahal parpol lokal Papua merupakan wadah formal bagi OAP berpolitik secara formal dan terbuka. Dengan demikian, kelompok TPN/OPM pun dimungkinkan untuk mengubah strateginya ke dalam partai lokal. Hal ini dapat menjadi solusi politik, namun diperlukan komunikasi yang baik dengan elemen-elemen di Papua untuk mengurangi kesalahpahaman atau resistensi dan

kecurigaan bahwa pembentukan parpol lokal merupakan perangkat untuk mengendalikan gerakan kelompok separatis bersenjata.

Kedua, membentuk parpol lokal tanpa sistem Noken. Kalau Papua memiliki parpol lokal namun sistem Noken tetap diberlakukan, maka tidak akan meningkatkan kontestasi politik secara tidak fair, karena proses itu tidak mudah untuk diawasi, terutama juga dalam konteks pemungutan suara dalam pilkada, yakni praktik jual beli suara. Hal ini rentan dimanipulasi, sehingga praktik korupsi makin sulit diatasi. Selain itu, wacana penghapusan sistem pilkada langsung merupakan langkah mundur bagi demokrasi Papua.

Ketiga, regulasi yang mengatur cara berkompetisi dalam demokrasi lokal yang fair, terutama untuk mengakomodasi kelompok-kelompok TPN/OPM. Regulasi mencakup cara perekrutan pemimpin lokal, komposisi partai lokal, keanggotaan/representasi, mekanisme parpol lokal, serta pendanaan partai lokal. Regulasi mengatur secara jelas persiapan dan hal-hal secara teknis dan simbolis. Mengacu pada peran partai politik, secara umum, terdapat lima peran secara teknis terkait nominasi kandidat, memengaruhi kebijakan, menyatukan pemerintahan, menciptakan keseimbangan, dan memberi informasi pada kandidat. Pada tingkat lokal, parpol tidak memiliki peran teknis seperti parpol nasional.

Keempat, pengawas pembentukan dan pelaksanaan parpol lokal Papua karena berbeda dengan Aceh di bawah MoU Helsinki, Papua/Papua Barat tidak ada "pengawas internasional" yang secara regular mengawasi jalannya pemerintahan daerah. Pengawasan dapat dilaksanakan apabila dibuat batas kewenangan secara tegas antara pusat dan daerah. Sebaliknya, pusat dan daerah perlu membangun koordinasi yang sinergis, sehingga bila terjadi ketidaksesuaian dalam proses pembentukan parpol lokal dapat lebih mudah menetapkan solusi dan cara penyelesaiannya.

Kelima, parpol lokal Papua adalah sekaligus identitas, baik berbasis etnis/adat dan agama. Selain Papua/Papua Barat dibagi dalam 7 wilayah adat, secara ekologi, masyarakat Papua terbagi berdasarkan kondisi alam, yaitu pegunungan, pesisir, rawa dan kota. Dalam kontestasi identitas terkait dikotomi "gunung vs pantai" berpotensi menimbulkan konflik internal di antara OAP.

Keenam, parpol lokal Papua merupakan realisasi hak konstitusional dalam hal partisipasi politik sekaligus upaya untuk mendapatkan legitimasi politik secara

internal dan untuk menumbuhkan rasa memiliki (*ownership*) di kalangan orang Papua.

Ketujuh, pembentukan parpol lokal akan menghadapi persoalan hukum dan sosial budaya di Papua karena terdapat perbedaan interpretasi antara hukum adat dan hukum nasional, dimana aturan adat cenderung lebih mendominasi keputusan politik daripada hukum nasional yang berlaku.

Kedelapan, kondisi SDM Papua dalam konteks persaingan politik antara OAP dengan pendatang (dari segi jumlah penduduk dan tingkat IPM Papua/Papua Barat). Saat ini, misalnya anggota DPRD (Papua dan Papua Barat) cenderung dikuasai oleh pendatang. Apabila parpol lokal dibentuk di Papua/Papua Barat, bagaimana peluang bagi pendatang untuk menjadi anggota karena sebagai warga Papua, mereka juga memiliki hak konstitusional untuk berpartisipasi secara perorangan.

Kesembilan, persaingan dan konflik politik cenderung didominasi oleh kepentingan para elit lokal. Apabila parpol lokal Papua berhasil dibentuk, bagaimana membatasi konflik kepentingan di antara mereka karena kalau tidak, ini berpotensi mengganggu proses dan keberadaan parpol lokal, apalagi bila juga terlibat praktik korupsi. Kondisi ini dapat menjadi faktor kegagalan bagi perbaikan demokrasi lokal Papua.

III. Pelaksanaan DA dan Parpol Lokal di Negara Lain

Merujuk studi OECD mengenai pelaksanaan DA di Kolombia (2019), terdapat beberapa alternatif kebijakan utama yang dapat dijadikan pembelajaran untuk pelaksanaan DA di Indonesia, khususnya di Papua dan Papua Barat:

1. Meningkatkan kewenangan terkait pengeluaran dan pendapatan daerah dengan memperbaiki sistem transfer dan pajak untuk mendukung finansial secara mendasar dan mendapatkan lebih banyak sumber-sumber pendapatan daerah.
2. Meningkatkan kapasitas pemda dengan menambah tenaga profesional yang berkualitas di kota madya (dan kabupaten) dan kantor-kantor, khususnya guru, dokter dan perawat yang sangat penting dalam mendukung kapasitas lokal.
3. Melanjutkan upaya meningkatkan kemampuan dan ketrampilan pelayan publik dan pejabat publik di daerah.
4. Kerja sama antarkota madya/kabupaten dan promosi pemda yang berhasil mencapai kompetensi secara memadai dan/atau mencapai skala ekonomi

secara tepat. Sebagai insentif, diberikan dana hibah untuk dimanfaatkan kemudian.

5. Membuat skema percobaan “free municipality” dengan memberikan otonomi terkait pengeluaran dan pendapatan berdasarkan tenggang waktu tertentu.
6. Rejim pajak secara khusus.
7. Meluncurkan program khusus yang berbeda dengan yang ada.
8. Menetapkan sertifikasi berbasis daerah untuk memastikan hak-hak mendapatkan insentif, kemudian membuat indikator baru untuk menghasilkan informasi yang bermanfaat. Selain juga membuat sistem evaluasi atas kinerja pemda oleh kementerian untuk menciptakan “service-specific performance indicators”.
9. Menyesuaikan metode untuk membuat klasifikasi pemda, sehingga dapat digunakan untuk mencapai target dari ukuran kebijakan yang berbeda yang menjadi pertimbangan tertentu daerah.
10. Memodifikasi kriteria untuk menetapkan alokasi tugas pada setiap tingkatan pemerintahan dengan maksud memastikan koordinasi dan memberi ruang bagi *important externalities*.
11. Terus membantu wilayah masyarakat lokal untuk menentukan diri sendiri melalui dukungan pembangunan kapasitas. Membangun indikator yang menggambarkan wilayah masyarakat lokal agar dapat memenuhi target kebijakan bantuan.
12. Meminimalisir resiko akibat kesenjangan karena perbedaan kebijakan melalui efek *spillover* secara positif sebagai dampak dari pengaturan yang berbeda-beda antarpemda.
13. Memperkuat implementasi *Constrator Plan* dan meluaskan dampak evaluasi.
14. Menjamin sensus penduduk dapat dilakukan secara regular untuk merawat dan meningkatkan kualitas indikator wilayah.
15. Menggunakan analisis yang ada untuk mengantisipasi secara lebih baik dan mengira outcomes yang diinginkan dari perubahan desentralisasi dan penugasan yang berbeda-beda. Rancangan analisa masa depan harus dilakukan dan direalisasikan dengan didukung oleh agen-agen pakar, universitas dan institusi riset.

Kebijakan mengenai pelaksanaan DA di Kolombia dalam kewenangan fiskal. Namun dalam konteks penyelesaian konflik vertika (Jakarta vs Papua),

pelaksanaan DA tidak dapat dilepaskan dari bagian upaya penyelesaian akar masalah. Selain itu, aspek politik keamanan dan sosial ekonomi berlangsung sangat dinamis sejak diberlakukannya UU Otsus mulai 2001. Secara khusus, DA juga terkait dengan fakta bahwa investasi besar di sektor SDA tidak selalu harmonis dalam konteks hukum adat terkait tanah adat di Papua. Selain persiapan secara teknis (rekrutment, penetapan representasi, aturan internal partai, ketersediaan SDM lokal, wewenang partai lokal) khususnya dalam pilkada, sistem dan struktur adat berpotensi memengaruhi pembentukan parpol lokal karena heterogenitas masyarakat Papua, dimana setiap suku dalam wilayah adat memiliki kedudukan setara.

Dengan kata lain, parpol lokal Papua sebagai lembaga formal tetap berpotensi menjadi ajang perebutan kekuasaan yang dapat menimbulkan persaingan tidak fair atau saling menjatuhkan, termasuk praktik politik uang. Kalau persiapannya dilakukan secara rinci dan mendalam, parpol lokal justru berpotensi menimbulkan masalah baru di internal Papua. Hal ini ditambah dengan adanya distrust akibat konflik berkepanjangan antara Papua dan Jakarta, maka “setiap” kesalahan dalam pembentukan parpol lokal dapat menjadi kegagalan Pemerintah Pusat.

Pelaksanaan parpol lokal di India memiliki kemiripan dengan Indonesia dalam hal keragaman etnis dan luas wilayah secara geografi. Namun secara teknis terdapat perbedaan dengan Indonesia, misalnya dalam pemilihan anggota Parlemen Nasional (Lok Sabha) tahun 2014, para calon yang akan mengisi 543 kursi parlemen nasional mencapai jumlah 8,251 orang dari 36 partai yang bersaing di 29 negara bagian dan 7 wilayah federal. (Lihat Ramlan Surbakti, Opini, Kompas 3 Mei 2017). Dengan jumlah penduduk sekitar 900 juta orang, Pemerintah India telah menjalankan sistem pemilu secara elektrik atau *e-voting*, sementara pada pemilu 2019, Indonesia masih menggunakan cara manual dalam pemungutan suara.

Pembentukan parpol lokal Aceh dapat menjadi rujukan untuk Papua, seperti dalam hal pemberian amnesti kepada anggota GAM disertai pemulihan hak-hak politik, ekonomi dan sosial mereka. Mekanisme dilakukan di bawah kesepakatan hasil perundingan Helsinki. Reformasi demokrasi nasional dalam konteks lokal Aceh cenderung lebih mudah dibandingkan Papua karena dalam konteks resolusi konflik, Pemerintah Indonesia belum pernah melakukan dialog untuk mencapai kesepakatan bagaimana parpol lokal Papua akan dibentuk dan sejauhmana

kesiapan Pemerintah dalam memberikan amnesti kepada anggota TPN/OPM dan juga memulihkan hak-hak mereka sebagaimana di Aceh.

IV. Penutup

Berdasarkan kondisi di atas, perlu ditetapkan langkah strategis sebelum pembentukan parpol lokal Papua, yaitu kajian dan evaluasi mengenai sistem Noken. Untuk menjamin bahwa proses demokrasi lokal Papua dapat terakomodasi, namun secara bersamaan sistem Noken perlu dihapuskan karena prinsip kolektif dalam konteks persaingan politik formal sangat bertentangan. Sebagaimana di Aceh, ruang persaingan politik Papua melalui parpol lokal akan secara alamiah menyeleksi siapa pemimpin politik lokal yang kompeten dan mampu memperbaiki pembangunan politik Papua.

Selanjutnya, membuka ruang dialog untuk mendiskusikan parpol lokal Papua di tujuh wilayah adat dalam rangka mendapatkan legitimasi dan membuka ruang partisipasi seluas-luasnya di Papua dan Papua Barat. Pembentukan parpol Papua melalui dialog sektoral, sehingga membuka ruang partisipasi secara luas dan tanpa kekerasan. Dalam hal ini, kajian pembentukan parpol lokal sebaiknya menjadi bagian dari evaluasi/revisi UU Otsus. Kemudian, hasil kajian dan evaluasi disampaikan secara transparan kepada publik nasional dan juga Papua/Papua Barat.

Apabila dialog sektoral terkait parpol lokal akan dilakukan di seluruh Papua, perlu melibatkan elemen-elemen berikut ini: pemda, MRP/PB, DPRD Papua/PB, tokoh agama, tokoh adat, tokoh perempuan, akademisi, kelompok migran, asosiasi pemuda, asosiasi bisnis, dan media. Dialog perlu dipersiapkan untuk mengantisipasi potensi kegagalan dan mekanisme memulai kembali lagi dialog bila terjadi kebuntuan. Sebagai bagian dari *social engineering* di Papua dan dalam perspektif perdamaian dan konflik, Pemerintah Pusat memiliki peran penting dalam untuk membuka ruang dan memulai dialog bagi Papua.

Selain keterangan di atas, ahli menyampaikan keterangan tambahan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Bahwa tidak ada konflik yang persis sama karakteristiknya. Dalam konteks desentralisasi asimetris kalau diterapkan di Papua melalui Undang-Undang Otonomi Khusus dalam implementasinya juga pasti akan ada persoalan-persoalan, tidak semuanya dapat menjawab persoalan yang ada di Papua;

- Bahwa kalau pembentukan partai lokal di Papua dimungkinkan maka harus dilihat persiapan untuk pembentukannya. Harus ada lembaga yang mengawasi dan yang paling penting dari semua itu adalah adanya dialog karena dialog adalah sebuah model demokrasi lokal Papua yang dapat diadopsi dengan mengundang semua pihak untuk berpartisipasi.

[2.6] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan kesimpulan tertulis yang pada pokoknya tetap dengan pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* 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, selanjutnya disebut UU 21/2001) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

[3.5.1] Pemohon adalah warga negara Indonesia yang mendirikan partai lokal dengan nama Partai Papua Bersatu. Dalam kapasitasnya sebagai pengurus partai, Pemohon melakukan kegiatan-kegiatan internal partai dalam memperkuat struktur kelembagaan di seluruh tanah Papua dan kegiatan-kegiatan eksternal dengan melaporkan keberadaan partai kepada Pemerintah Daerah dan penyelenggara pemilihan umum di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Selain itu, dalam rangka ikut serta dalam pemilihan umum legislatif tahun 2019, Pemohon mendaftarkan partainya ke Komisi Pemilihan Umum Papua dan telah pula diverifikasi. Namun demikian dalam perkembangannya semua hal tersebut mengalami benturan dengan penyelenggaraan pemilihan umum dan pemerintah pusat karena adanya ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001;

[3.5.2] Pemohon menguraikan mengalami kerugian konstitusional sebagaimana tertera dalam Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang disebabkan oleh frasa “partai politik” dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001 dengan alasan bahwa frasa “partai politik” dalam Pasal *a quo* bersifat multitafsir, sehingga telah menghalangi dan melanggar hak konstitusional Pemohon untuk mendirikan partai politik lokal di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat serta ikut serta dalam pesta demokrasi lokal di Indonesia. Selain itu, menurut Pemohon frasa dimaksud telah menyebabkan ketidakpastian yang menyebabkan penyelenggara Pemilu tidak menindaklanjuti dokumen-dokumen Partai Papua Bersatu yang telah didaftarkan/diajukan secara berjenjang. Oleh karena itu menurut Pemohon apabila frasa dimaksud dimaknai partai politik lokal

maka Pemohon dapat ikut dalam pemilihan lokal baik pemilihan kepala daerah maupun pemilihan legislatif;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian Pemohon di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon telah menguraikan secara jelas dalam menerangkan kualifikasinya sebagai warga negara Indonesia yang mendirikan partai politik. Dalam kualifikasi yang demikian, Pemohon juga telah menerangkan secara spesifik hak konstitusionalnya yang menurut anggapannya dirugikan dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian, yaitu hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif dan hak untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Dengan demikian, telah tampak adanya hubungan kausal antara anggapan Pemohon tentang kerugian hak konstitusional dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, sehingga jika permohonan dikabulkan, kerugian demikian tidak lagi terjadi. Oleh karena itu, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil Pemohon perihal inkonstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon;

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah menguji Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001 yang menurut Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 dengan argumentasi yang pada pokoknya sebagai berikut (dalil atau argumentasi Pemohon selengkapnya telah termuat pada bagian Duduk Perkara):

1. Bahwa menurut Pemohon pendirian Partai Papua Bersatu di Provinsi Papua telah sesuai dan sejalan dengan bangunan negara hukum Indonesia yang memiliki Pancasila sebagai *filosofische grondslag* dan UUD 1945 sebagai konstitusi. Dengan demikian pendirian partai politik lokal yang dilakukan Pemohon merupakan pengejawantahan dari hak asasi manusia yang

- dilindungi UUD 1945, yaitu kebebasan berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat, oleh karenanya wajib diberi ruang oleh UU 21/2001;
2. Bahwa menurut Pemohon Rancangan Undang-Undang 21/2001, partai politik yang dimaksud pada Pasal 28 adalah berkenaan dengan partai politik lokal di Papua dengan tujuan untuk memproteksi penduduk lokal di Papua agar selalu terwakili pada lembaga legislatif di daerah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat karena Papua diberlakukan otonomi khusus;
 3. Bahwa menurut Pemohon terdapat dualisme dan diskriminasi oleh pembentuk undang-undang terhadap penduduk di Provinsi Papua dengan penduduk di Provinsi Aceh yang secara formil diberlakukan otonomi khusus, namun secara materiil berbeda dalam pengaturan tentang hak untuk membentuk partai politik, oleh karenanya tindakan pembentuk undang-undang tersebut tidak sesuai dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
 4. Bahwa berdasarkan dalil-dalil permohonan Pemohon di atas dan berdasarkan sejarah atau latar belakang pembentukan UU 21/2001 secara kontekstual yang dimaksud frasa “partai politik” pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001 adalah partai politik lokal.

[3.9] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-77 dan 2 (dua) orang ahli bernama **Prof. Dr. Melkias Hetharia, S.H., M.A., M. Hum.** dan **Prof. Dr. H. Djohermansyah Djohan, M.A.**, yang masing-masing telah didengar keterangannya dalam persidangan dan telah dibaca keterangan tertulisnya (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara). Pemohon juga telah menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 6 Februari 2020;

[3.10] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 27 Januari 2020 (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara).

[3.11] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangan lisan dalam persidangan pada tanggal 7 Oktober 2019 dan keterangan tertulis tambahan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 Desember 2019 (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara);

[3.12] Menimbang bahwa Mahkamah telah menghadirkan 3 (tiga) ahli bernama **Fachry Ali, Drs. Bambang Purwoko, MA** dan **Dr. Andriana Elisabeth, MSoc.Sc.** yang masing-masing telah didengar keterangannya dalam persidangan dan telah dibaca keterangan tertulisnya (sebagaimana selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara);

[3.13] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan saksama permohonan Pemohon, bukti surat/tulisan dan keterangan para ahli yang diajukan Pemohon, dan kesimpulan Pemohon; keterangan DPR; keterangan Presiden; keterangan para ahli yang dihadirkan Mahkamah, selanjutnya Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon yang berkenaan dengan frasa “partai politik” pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001, sebagai berikut:

[3.13.1] Bahwa otonomi khusus Provinsi Papua (termasuk Provinsi Papua Barat sebagaimana diatur dalam 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) diberikan berdasarkan UU 21/2001. Pemberian status otonomi khusus bagi Papua merupakan pelaksanaan amanat dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, yang menyatakan mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang [vide Bab IV huruf G angka 2]. Selain itu, dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, antara lain menekankan tentang pentingnya segera merealisasikan otonomi khusus melalui penetapan suatu undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memerhatikan aspirasi masyarakat selambat-lambatnya 1 Mei 2010. Di samping kedua Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di atas, otonomi khusus Provinsi Papua termasuk Provinsi Papua Barat yang diberikan berdasarkan UU 21/2001 juga merupakan amanat pelaksanaan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau

bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Dengan demikian pemberian otonomi khusus bagi Papua merupakan bagian dari pengakuan negara terhadap bentuk kekhususan suatu daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum UU 21/2001 antara lain sebagai berikut:

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan...

[3.13.2] Bahwa suatu daerah ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan daerah tersebut terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak dapat disamakan dengan daerah lainnya. Dengan kata lain, terdapat latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata sehingga diperlukan kekhususan dari daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam penentuan jenis dan ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikan kekhususan kepada suatu daerah adalah bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan nyata diberikannya kekhususan bagi daerah yang bersangkutan [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VII/2010 bertanggal 2 Maret 2011]. Dalam konteks Papua yakni antara lain dengan mengingat bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia [vide Konsiderans "Menimbang" huruf h UU 21/2001].

[3.13.3] Bahwa berdasarkan latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata Papua maka pembentuk Undang-Undang melalui UU 21/2001 memberikan kekhususan kepada Papua seperti dalam bidang pemerintahan dan politik yang mencakup antara lain:

1. Adanya Majelis Rakyat Papua (MRP), yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan umat beragama [Pasal 5 ayat (2) UU 21/2001];
2. Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) merupakan nomenklatur yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia, yaitu DPRD provinsi. Demikian pula terdapat perbedaan perekrutan anggota DPRP, yakni sebagian anggotanya diangkat, sedangkan sebagian lainnya dipilih melalui pemilihan umum [Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001];
3. Adanya Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) di samping Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi), dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang ini;
4. Perbedaan nomenklatur, yakni adanya distrik yang pada dasarnya adalah kecamatan di provinsi lain [Pasal 3 ayat (2) UU 21/2001];
5. Calon gubernur dan calon wakil gubernur harus orang asli Papua [Pasal 12 huruf a UU 21/2001].

Dengan demikian berdasarkan kekhususan tersebut tidak terdapat materi muatan yang mengatur mengenai pembentukan partai politik lokal di Papua sebagaimana di Provinsi Aceh sebagai salah satu kekhususan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU 11/2006);

[3.13.4] Bahwa jika Pasal 28 UU 21/2001 dibaca secara keseluruhan, sebenarnya kekhususan mengenai partai politik di Papua berkenaan dengan rekrutmen yang memrioritaskan orang asli Papua [vide Pasal 28 ayat (3) UU 21/2001] dan wajib meminta pertimbangan kepada Majelis Rakyat Papua [vide Pasal 28 ayat (4) UU 21/2001]. Berbeda dengan Aceh, meskipun diberi kekhususan pembentukan partai politik lokal, akan tetapi dalam hal mekanisme seleksi dan rekrutmen partai politik dilakukan secara mandiri oleh partai politik. Jadi, meskipun kedua daerah tersebut diberikan kekhususan namun jenis dan ruang lingkup kekhususan tidak harus selalu sama. Perbedaan tersebut didasarkan pada latar belakang dan kebutuhan nyata dari masing-masing daerah yang diberi status otonomi khusus oleh pembentuk undang-undang. Dengan

demikian Pasal *a quo* tidak dapat dikatakan bersifat diskriminatif karena memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda.

Selain itu, dengan kekhususan dalam hal rekrutmen politik oleh partai politik nasional yang memprioritaskan masyarakat asli Papua dan mewajibkan meminta pertimbangan kepada Majelis Rakyat Papua sesuai dengan semangat otonomi khusus Papua yang menekankan peran penting bagi orang-orang asli Papua dan menempatkan orang asli Papua sebagai subjek utama, sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan Umum UU 21/2001. Lagi pula, melalui partai politik nasional keterlibatan orang asli Papua di tingkat politik nasional lebih terjamin karena kaderisasi tidak terbatas di tingkat lokal dan karir politik memungkinkan sampai di tingkat nasional, sehingga aspirasi atau kepentingan terkait dengan Papua lebih mudah tersalurkan. Dengan demikian meskipun tidak diberikan kekhususan untuk membentuk partai politik lokal namun dengan adanya ketentuan untuk memprioritaskan orang asli Papua dan kewajiban untuk meminta pertimbangan Majelis Rakyat Papua dalam rekrutmen politik oleh partai politik nasional lebih memberikan jaminan pengembangan sumber daya manusia di bidang politik bagi orang asli Papua pada khususnya dan penduduk Papua pada umumnya. Berdasarkan hal tersebut keberadaan Pasal *a quo* sama sekali tidak menghalangi hak Pemohon untuk berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat, akan tetapi justru memberikan kekhususan kepada orang asli Papua pada khususnya dan penduduk Papua pada umumnya untuk menyuarakan kepentingan dan aspirasi, baik di tingkat daerah maupun di tingkat nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui partai politik nasional.

[3.13.5] Bahwa untuk lebih memahami latar belakang pengaturan partai politik dalam UU 21/2001 tidak dapat dilepaskan dari proses pembahasannya yang berawal dari Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (RUU Otsus Papua) yang diinisiasi oleh DPR. Dalam RUU tersebut, salah satu aspek materi yang dibahas yakni aspek representasi politik, yakni bahwa penduduk Papua adalah sama seperti semua penduduk Indonesia yang telah dewasa, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dapat membentuk partai politik. Bab VII tentang Partai Politik, Pasal 24 RUU Otsus Papua menyatakan sebagai berikut [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua, hlm. 60]:

- (1) Penduduk Provinsi Papua **berhak** membentuk Partai Politik;
- (2) Tata cara pembentukan Partai Politik dan keikutsertaan dalam Pemilihan Umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- (3) Rekrutmen politik yang dilakukan oleh Partai Politik di Provinsi Papua harus memprioritaskan masyarakat asli Papua;
- (4) Partai Politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen partainya masing-masing;

Terhadap rancangan di atas, dalam Rapat Dengar Pendapat Umum ke-2 dengan Pakar pada 28 Juli 2001, Ryaas Rasyid mengemukakan agar ketentuan dalam rancangan Pasal 24 ayat (1) RUU Otsus Papua perihal “penduduk Provinsi Papua berhak membentuk partai politik” diperjelas, apakah diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah atau melalui revisi undang-undang mengenai partai politik [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua, hlm. 198]. Selengkapnya pendapat tersebut sebagai berikut:

... Pandangan saya pemilu lokal ini cita-cita saya dulu, dulu kan saya mengatakan bahwa pemilu tidak harus sama di tingkat daerah dengan nasional tapi ditolak oleh DPR yang lama. Nah, sekarang saya senang kalau diperjelas apakah pemilu di Irian mengikuti jadwal pemilu nasional atau punya jadwal sendiri. Apalagi di sini ada kewenangan keikutsertaan partai politik lokal berarti harus ada undang-undang lagi yang mengatur eksistensi partai politik lokal yang menyempal undang-undang partai yang ada sekarang yang mengharuskan sekian provinsi dari seluruh Indonesia bisa pemilu dan seterusnya. Jadi ini sebaiknya diperjelas ketentuan mengenai partai politik lokal, apakah diatur lebih lanjut dalam peraturan dasar atau peraturan pemerintah lebih lanjut atau revisi undang-undang mengenai partai politik kita dan juga mengenai jadwal pemilu di daerah provinsi Irian.

Terhadap pendapat pakar di atas, Paturungi Parawansa dari F-PG menanyakan plus minus partai politik lokal, sebagai berikut [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua, hlm. 224]:

... juga mengenai kemungkinan adanya Partai Politik lokal di Provinsi Papua nanti, saya kira juga secara hati nurani menganggap bahwa partai politik lokal itu bagus saja diadakan walaupun di dalam RUU kita itu dalam undang-undang itu tidak mengenalnya tetapi saya kira ke depan ini, mengapa tidak kita membangun suatu partai politik lokal di samping ada partai politik nasional yang menjadi pertanyaan saya itu menurut kajian Prof. Ryaas sepanjang melakukan *comprehensive study* dengan bacaan-bacaan maupun pengalamannya di lain-lain negara, apakah ada plus minus dari adanya partai lokal di suatu daerah katakanlah seperti Provinsi Irian Jaya.

Terhadap pertanyaan di atas, Ryaas Rasyid menyampaikan penjelasan sebagai berikut. [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua, hlm. 251-252]

... Kemudian mengenai Partai Politik Lokal, nah ini juga apa plus minusnya. Saya tidak ingin bertanya kepada kawan-kawan dari Irian ini, sebab Partai Politik Lokal itu akan membatasi proses kaderisasi mereka, lalu mereka akan terikat hanya pada isu-isu lokal, karier Politiknya juga tidak bisa berkembang, karena tidak mungkin masuk ke DPR misalnya saja, atau menjadi wakil ke MPR, itu sulit sekali. Karena persentasinya tentu akan terbatas sekali, dan

saya pikir perlu dipikirkan kembali sejauh mana sih kita punya keperluan atas Politik Lokal, apakah saudara perlu punya nama? kalau soal program, kan itu bisa dimainkan oleh Partai-partai setempat dengan Program setempat begitu, jadi itu juga merupakan satu yang sangat penting, oleh karena saya khawatir Partai Politik Lokal itu tidak terlalu banyak memberikan kontribusi bagi pengembangan Sumber Daya Manusia Irian, seandainya Partai Politik dunia Bapak masih di situ bahkan, bukan bikin Partai Lokal begitu, seandainya ada ya, soalnya ini Irian tidak bisa melihat dirinya ke dalam dia haresh melihat keluar, Bapak sudah bilang bahwa di situ beberapa pasal itu mau berunding dengan luar negeri, kerja sama Luar negeri, perdagangan, ekonomi dan segala macam.

Mengapa itu direspon dengan Partai Politik Lokal, saya kira itu sesuatu yang tidak konsisten. Toh perjuangan untuk kepentingan lokal sudah ada Dewan Adat, sudah ada LSM-LSM, dan susah juga mendudukkannya dalam konteks nasional, apa perlunya begitu? Jadi saya kira ini bisa dipikirkan kembali karena menyangkut kaderisasi Partai dan juga persiapan Pemimpin-pemimpin Irian di masa depan, dan kalau dia cuma kader Partai Lokal tidak mungkin dia dibayar untuk menjadi Menteri di Jakarta, bisa saja begitu, seluruh bisnis, seluruh kader ini hanya berkutat pada isu-isu lokal. Bagaimana dia bisa menjadi Duta Besar misalnya saja, kan ini kita masih mengharapkan begitu, dan terus terang saya masih konsen dengan itu, saya punya satu teori, orang Irian dengan orang Aceh itu mengapa kadang-kadang mau berontak, kadang-kadang tidak puas, itu sebenarnya mereka tidak menikmati Indonesia, dan mereka tidak menikmati Indonesia seperti halnya lain-lain, sebagaimana orang Dayak, dia tidak merasa menjadi bagian Indonesia yang besar itu, berapa banyak orang Irian yang menjadi Pejabat di Jakarta, Depdagri tidak pernah ada, sampai hari ini selama sejarah, jadi staf ahli juga tidak, jadi dia itu mungkin satu dua orang, satu pun juga tidak ada sekarang malah, yang diatur seluruh Depdagri, Departemen Perdagangan, Departemen mana ada nggak orang Irian menjadi Pejabat di Sulawesi, di Sumatera Utara, tidak ada kan, orang Aceh juga sama, sehingga dia gampang sekali di provokasi atau tiba-tiba dia minta Indonesia kok saya belum menjadi bagian yang tidak menikmati begitu, paling ini dari orang Makassar, orang Batak, orang Padang kan menikmati semua, dimana-mana ada kan, jadi Indonesia itu menjadi penting sekali buat mereka, nah ini perlu kita pikirkan, kaderisasi Bapak itu, supaya lebar kemana-mana begitu dan ktemulah dengan pemikiran yang hanya Irian untuk Irian begitu, dan malah ini menjadi satu beban jangka panjang kalau menurut saya.

Pembahasan mengenai partai politik di Papua mengemuka kembali dalam Rapat Dengar Pendapat Umum ke-3 dengan Tim Asistensi Pemda Provinsi Irian Jaya pada 3 September 2001. Muhammad Musa'ad (Anggota Tim Asistensi) menyampaikan pembentukan partai politik merupakan salah satu kekhususan [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua, hlm. 273]. Selengkapnya sebagai berikut:

... ada satu hal yang perlu saya sampaikan bahwa di samping partai-partai politik yang telah ada, kita juga memberikan peluang untuk dibentuknya partai politik lokal, ini sesuatu yang baru. Tetapi kalau kita mengkaji Undang-Undang

tentang Parpol dan kemudian kita mencoba untuk memprediksi ke depan dengan menggunakan sistem distrik maka kami yakin bahwa sebenarnya pembentukan parpol bukan merupakan sesuatu yang luar biasa. Ketiga kita menggunakan sistem distrik misalnya, maka setiap orang bisa mencalonkan diri menjadi anggota Dewan untuk dipilih oleh masyarakat. Apa lagi ada sekelompok orang yang membentuk parpol. Ini adalah sesuatu yang memang berbeda dengan undang-undang yang telah ada. Tetapi saya mengajak kita sekalian untuk mencoba menyampaikan tali sejak awal menangkap suasana kebatinan, dan ini adalah kekhususan-kekhususan yang coba kita ke depankan. Kalau kemudian kita tidak bisa menampilkan kekhususan, maka saya yakini bersama bahwa kita tidak bisa menyelesaikan problem yang ada di rakyat Papua.

Sebelum rapat dengan Tim Asistensi berakhir, Ferry Mursyidan Baldan dari F-PG menyampaikan ada beberapa hal yang perlu didalami lagi dengan pendampingan Tim Asistensi, di antaranya sebagai berikut [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua, hlm. 296]:

... itu juga kita perlu memerlukan satu argumen pendalaman kemudian urgensi partai politik lokal dengan kewenangan-kewenangannya dalam kaitan dan hubungannya dengan Partai Politik secara nasional...

Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Tim Asistensi Pemda Provinsi Irian Jaya berlanjut keesokan harinya pada 4 September 2001. Dalam RDPU ini, kembali Muhammad Musa'ad (Anggota Tim Asistensi) menyampaikan bahwa pembentukan partai politik di Papua tidak berarti tidak mengakui partai politik nasional [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua, hlm. 332]. Selengkapnya sebagai berikut:

Persoalan yang kemudian muncul, apakah dengan pembentukan partai politik lokal, kemudian kita tidak mengakui partai politik nasional, jawabannya adalah tidak. Partai politik lokal adalah merupakan salah satu wujud dari partisipasi politik dan mempunyai kedudukan yang sama dengan partai politik nasional di lingkup provinsi Papua. Partai politik lokal bisa saja melakukan afiliasi dengan partai politik nasional yang platform-nya sama, sehingga aspirasi lokal ini ketika diangkat pada tingkat nasional itu bisa terakomodir di partai-partai tertentu yang dianggap mempunyai platform yang sama. Oleh karena itu maka dalam konteks ini sebenarnya tidak ada persoalan, tidak ada perbedaan antara partai nasional dan partai produk lokal.

Pembahasan RUU Otsus Papua selanjutnya dibawa dalam Rapat Kerja Panitia Khusus (Pansus). Dalam Rapat Kerja Pansus dengan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah pada 10 Oktober 2001, pembentukan partai politik di Papua ikut disinggung. Dalam Rapat Kerja tersebut, Marthina Meheu Wally dari F-PG meminta hak diberikan kepada penduduk adalah membentuk partai nasional di daerah, bukan partai lokal [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua,

hlm. 704]. Berikut ini selengkapnya:

Dan hal lain yang ingin saya sampaikan di sini awalnya kita meminta partai lokal tetap di sini dengan jelas dijelaskan bahwa penduduk Provinsi Papua berhak membentuk partai politik bukan partai lokal. Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ini kan berbicara kesempatan pembangunan bangsa kita bukan bangsa orang lain dan seterusnya ke bawah. Saya tidak perlu menjelaskan karena tadi Pak Alex sudah menjelaskan mengapa demikian dan kondisi nil di daerah memang demikian. Mereka memanfaatkan keluguan dan kelabilan masyarakat banyak orang memanfaatkan sebaik mungkin.

Sedangkan Partai Demokrasi Kasih Bangsa di Jayapura memang pemilihnya orang awam Irian tetapi yang duduk di sana bukan orang Irian, itu persoalan. Mengapa? Karena mereka memanfaatkan keluguan orang Irian sebaik mungkin. Oleh sebab itu kami meminta dalam rancangan ini bahwa penduduk Provinsi kami berhak membentuk partai nasional di daerah. Itu bukan partai lokal itu partai nasional, itu persoalan pertama. Mengapa persoalan ini timbul teman-teman sudah menjelaskan dengan sejelas-jelasnya. Oleh sebab itu kami minta kalau bisa ini ditanggapi serius, beri tempat yang layak bagi mereka untuk ikut berkkiprah di dunia politik, terima kasih.

Sementara itu, Anthonius Rahail dari F-KKI memberi catatan dengan tidak disebutkannya partai lokal dalam RUU Otsus sebagai berikut [vide Risalah Proses Pembahasan RUU Otsus Papua, hlm. 705):

Dengan demikian kami tidak menyebutkan partai politik lokal di dalam RUU ini. Tetapi sepanjang kebutuhan masyarakat seperti tadi disampaikan oleh teman-teman, kami mengharapkan sekali tanggapan positif dari Pemerintah agar di dalam revisi undang-undang politik di depan sudah ada pemikiran mengenai partai politik lokal. Ini juga berkenaan dengan HAM dan demokrasi yang sekarang menjadi tren daripada dunia, tidak ada salahnya kalau lebih awal kita merespon ini. Sehingga ke depan kita tetap berada dalam suasana yang kompetitif ketika kita berbicara pengembangan HAM dan demokrasi yang memang melekat di dalam kehidupan partai politik sebagaimana tadi disampaikan oleh teman-teman.

Berdasarkan risalah pembahasan RUU Otsus Papua tersebut di atas, istilah “partai politik lokal” sebagai pemaknaan dari frasa “partai politik” dalam RUU *a quo* memang benar pernah muncul tetapi pendapat tersebut dikemukakan oleh salah seorang anggota Tim Asistensi RUU Otsus Papua. Apabila ditelusuri lebih jauh, yang bersangkutan konsisten menyebut istilah “partai politik lokal” selama proses pembahasan. Namun demikian, apabila dibaca secara saksama pendapat yang dikemukakan sejumlah anggota DPR yang tergabung dalam Pansus RUU Otsus Papua, frasa “partai politik” dimaksud bukanlah partai politik dalam pengertian “partai politik lokal”. Misalnya pendapat Marthina Meheu Wally dari F-PG secara eksplisit menyatakan “meminta dalam rancangan RUU Otsus Papua agar memberi hak kepada penduduk provinsi Papua membentuk partai politik nasional di

daerah". Dengan demikian, yang dimaksudkan Marthina Meheu Wally bukanlah pembentukan partai politik lokal. Begitu pula Anthonius Rahail dari F-KKI secara tegas menyatakan dalam RUU Otsus Papua partainya tidak menyebut frasa "partai politik" sebagai partai politik lokal. Oleh karena itu, Anthonius Rahail menambahkan pula, agar gagasan "partai politik" dalam RUU Otsus Papua dimaksud ditampung dalam revisi undang-undang partai politik.

Akhirnya, setelah melewati serangkaian tahapan, hasil pembahasan Pansus RUU Otsus Papua dilaporkan kepada rapat paripurna dalam rangka pengambilan keputusan atas RUU Otsus Papua pada 22 Oktober 2001. Pimpinan Pansus RUU Otsus Papua melaporkan hasil pembahasan RUU Otsus Papua, pendapat akhir fraksi-fraksi, dan sambutan Pemerintah terhadap pengambilan keputusan atas RUU Otsus Papua, disetujui RUU Otsus Papua menjadi Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Terkait pengaturan partai politik di Provinsi Papua diatur dalam Bab VII Partai Politik Pasal 28 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Penduduk Provinsi Papua **dapat** membentuk partai politik;
- (2) Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- (3) Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua;
- (4) Partai Politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen partainya masing-masing

Berdasarkan hasil pembahasan tersebut, terdapat pergeseran substantif pola perumusan norma dari "Penduduk Provinsi Papua **berhak** membentuk partai politik" menjadi "Penduduk Provinsi Papua **dapat** membentuk partai politik". Secara normatif, perubahan kata "berhak" menjadi kata "dapat" mengakibatkan pola perumusan norma dimaksud bergeser dari sesuatu yang dekat dengan sifat imperatif menjadi bersifat fakultatif. Perubahan pola perumusan norma tersebut tetap mempertahankan konstruksi norma Pasal 28 ayat (2) yang menyatakan "tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Dalam batas penalaran yang wajar, frasa "sesuai dengan peraturan perundang-undangan" sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 28 ayat (2) *a quo* tidaklah menggambarkan dan menunjukkan karakter sebagai sebuah partai politik lokal. Dengan demikian, pengaturan partai politik di Papua sebagaimana termaktub dalam Pasal 28 UU 21/2001 bukanlah dimaksudkan sebagai partai politik lokal. Sebab, pengaturan partai politik dalam UU 21/2001 tidak secara tegas dikatakan dan sekaligus dimaknai sebagai partai politik lokal. Bahkan, bilamana hendak dibandingkan dengan UU 11/2006,

keberadaan partai politik lokal disebut secara eksplisit dalam Ketentuan Pasal 1 angka 14 UU 11/2006. Tidak hanya penyebutan tersebut, UU 11/2006 pun menguraikan secara terperinci ihwal partai politik lokal dalam satu bab khusus, yaitu Bab XI Pasal 75 sampai dengan Pasal 95 UU 11/2006, yang mengatur mulai dari Pembentukan; Asas, Tujuan, dan Fungsi; Hak dan Kewajiban; Larangan; Keanggotaan dan Kedaulatan Anggota; Keuangan; Sanksi; Persyaratan Mengikuti Pemilu Anggota DPRA/DPRK, Pemilu Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota; dan Pengawasan terhadap partai politik lokal. Artinya, jikalau pembentuk undang-undang bermaksud frasa “partai politik” dalam UU 21/2001 sebagai partai politik lokal, maka pengaturannya akan dilakukan secara terperinci berkenaan dengan segala sesuatu yang terkait dengan partai politik lokal. Selain itu, sebagaimana diuraikan pada Sub-paragraf **[3.13.3]** di atas, partai politik lokal memang tidak termasuk sebagai bentuk kekhususan yang diberikan UU 21/2001 dalam penyelenggaraan otonomi khusus di Papua.

[3.14] Menimbang bahwa berdasarkan uraian di atas, Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa frasa “partai politik” dalam Pasal 28 UU 21/2001 adalah partai politik lokal. Namun, dalam posisi sebagai salah satu daerah yang diberi status otonomi khusus, dalam hal apabila terdapat kesempatan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang partai politik pada masa mendatang, pembentuk undang-undang dapat saja memberikan pengaturan khusus pengelolaan partai politik di Papua yang memungkinkan warga negara yang merupakan penduduk Papua memiliki kesempatan lebih besar untuk terlibat mengelola partai politik nasional yang berada di Papua. Bahkan, sebagai bagian dari demokratisasi partai politik, pengaturan khusus dimaksud dapat menjadi model percontohan desentralisasi pengelolaan partai politik nasional di daerah. Dalam batas penalaran yang wajar, kesempatan lebih luas untuk terlibat mengelola partai politik akan memberikan ruang lebih luas kepada warga negara penduduk Papua untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang merupakan hasil kontestasi politik yang melibatkan partai politik. Namun demikian, jika pembentukan partai politik lokal akan dijadikan sebagai bagian dari kekhususan Papua, pembentuk undang-undang dapat melakukan dengan cara merevisi UU 21/2001 sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata Papua serta tetap dimaksudkan sebagai bagian dari menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[3.15] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berpendapat frasa “Partai Politik” pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001 adalah konstitusional secara bersyarat sepanjang dimaknai sebagai “Partai Politik Lokal” sebagaimana dikehendaki oleh Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Pokok Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Suhartoyo, Daniel Yusmic P. Foekh, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh satu**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu**

dua puluh dan Rapat Permusyawaratan Hakim pada hari **Kamis**, tanggal **lima belas**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu dua puluh**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu dua puluh**, selesai diucapkan **pukul 10.54 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman, selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Suhartoyo, Daniel Yusmic P. Foekh, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Syukri Asy'ari sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh Pemohon/kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

**Anwar Usman
ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

Aswanto

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Manahan M.P. Sitompul

ttd.

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Syukri Asy'ari



Panitera
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.