



# JURNAL KONSTITUSI

PUSAT STUDI KONSTITUSI FH UNIVERSITAS CENDERAWASIH

Volume I Nomor 1, Juni 2009

- Konstitusi, Demokrasi dan Pemilihan Umum  
Hotlan Samosir

---

- Pengaruh Suara Terbanyak terhadap Keterwakilan Perempuan  
di Badan Perwakilan Rakyat  
Josner Simanjuntak

---

- Mengkritisi Pemilu Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat  
Muhammad Abud Musa'ad

---

- Tanggungjawab Partai Politik terhadap Kualitas Calon Legislatif dalam  
Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2009  
Supriyanto Hadi

---

- Kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa  
Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah  
Yusak Elisa Reba

---

- Perlakuan Khusus (Affirmative Action) untuk Orang Asli Papua sebagai  
Bentuk Pelaksanaan Hak Konstitusi Warga Negara  
Bambang Sugiono

---

- Pengaturan Hak Masyarakat Hukum Adat di Papua dalam Pemanfaatan  
Sumber Daya Alam  
Lily Bauw dan Bambang Sugiono



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI KONSTITUSI  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS CENDERAWASIH

# **JURNAL KONSTITUSI**

## **PSK-FH UNIVERSITAS CENDERAWASIH**

**Membangun konstusionalitas Indonesia  
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume I Nomor 1  
Juni 2009**

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6  
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000  
Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999  
Jakarta 10000

**TIDAK DIPERJUALBELIKAN**

Jurnal  
**KONSTITUSI**

**SUSUNAN DEWAN REDAKSI**

**Penanggung Jawab**

Marthinus Solossa  
(Dekan Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih)

**Mitra Bestari**

Prof. Dr. M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.  
Dr. H. Suparto Wijoyo, SH., M.H.  
Dr. Husen Alting, S.H., M.H.

**Redaktur**

Yustus Pondayar

**Redaktur Pelaksana**

Dian Rahadian

**Editor**

Hotlarisda Girsang  
Tri Yanuaria

**Sekretaris**

Retno Sri Utami

**Diterbitkan oleh:**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia  
**Website:** <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili  
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

Pengantar Redaksi .....	5
<input type="checkbox"/> Konstitusi, Demokrasi, dan Pemilihan Umum Hotlan Samosir .....	9
<input type="checkbox"/> Pengaruh Suara Terbanyak terhadap Keterwakilan Perempuan di Badan Perwakilan Rakyat Josner Simanjuntak .....	21
<input type="checkbox"/> Mengkritisi Pemilu Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat Muhammad Abud Musa'ad .....	32
<input type="checkbox"/> Tanggungjawab Partai Politik terhadap Kualitas Calon Legislatif dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2009 Supriyanto Hadi .....	46
<input type="checkbox"/> Kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Yusak Elisa Reba .....	57
<input type="checkbox"/> Perlakuan Khusus ( <i>Affirmative Action</i> ) untuk Orang Asli Papua sebagai Bentuk Pelaksanaan Hak Konstitusi Warga Negara Bambang Sugiono .....	79
<input type="checkbox"/> Pengaturan Hak Masyarakat Hukum Adat di Papua dalam Pemanfaatan Sumber Daya Alam Lily Bauw, dan Bambang Sugiono .....	103
Biodata Penulis .....	135
Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi .....	137

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili  
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**



## PENGANTAR REDAKSI

Edisi Pertama, Tahun 2009, Jurnal Konstitusi yang diterbitkan sebagai hasil kerjasama antara Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih ini, sesuai dengan agenda nasional yang sedang berlangsung pada tahun 2009, penulisan jurnal pada edisi ini mengetengahkan tema sentral pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu) yang demokratis. Jika mencermati dari aspek pengaturan maupun dari aspek implementasi, penyelenggaraan Pemilu pada tahun 2009 ini akan banyak sekali menghadirkan isu hukum yang menarik dan penting untuk dikaji sebagai bentuk kontribusi pemikiran untuk memperbaiki kehidupan demokrasi di Indonesia yang lebih baik di masa mendatang. Namun, keterbatasan kuota jumlah artikel yang dapat dimuat dalam setiap edisi menjadikan tidak semua isu-isu hukum dapat dimuat.

Pada edisi kali ini, tema sentral tersebut direpresentasikan oleh lima judul artikel, yaitu: Konstitusi, Demokrasi, dan Pemilihan Umum, ditulis oleh Hotlan Samosir, Pengaruh Suara Terbanyak Terhadap Keterwakilan Perempuan di Badan Perwakilan Rakyat, ditulis oleh Josner Simanjuntak, Mengkritisi Pemilu Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, ditulis oleh Muhammad Abud Musa'ad, Tanggung Jawab Partai Politik terhadap Kualitas Calon Legislatif Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2009, ditulis oleh Supriyanto Hadi, dan Kompetensi Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, ditulis oleh Yusak Elisa Reba. Disamping kelima judul yang mengacu pada tema sentral tersebut, edisi kali ini terdapat satu artikel berjudul Perlakuan Khusus (Affirmative Action) untuk orang asli Papua sebagai Bentuk Pelaksanaan Hak Konstitusi Warga Negara, yang sebagian substansinya adalah temuan hasil penelitian oleh Bambang Sugiono, serta satu ringkasan hasil penelitian yang dilakukan oleh Lily Bauw, bersama Bambang Sugiono

yang berlokasi di sebagian wilayah Papua tentang masalah implementasi atas pengakuan konstitusi terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, berjudul Pengaturan Hak Masyarakat Hukum Adat di Papua Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Alam.

Hotlan Samosir dalam tulisanya berjudul Konstitusi, Demokrasi, dan Pemilihan Umum berkesimpulan bahwa penjabaran UUD 1945 Pasal 22 E ayat (1) kedalam UU yang belum dilakukan secara optimal, sehingga tidak relevan dengan prinsip demokrasi yang diamanahkan dalam UUD 1945. Akibatnya tujuan pemilu tidak tercapai secara maksimal, terjadi ketidakadilan dalam proses pemungutan suara. Oleh karena itu, perlu dilakukan perubahan kembali atas kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

Josner Simanjuntak dalam tulisanya berjudul Pengaruh Suara Terbanyak terhadap Keterwakilan Perempuan Di Badan Perwakilan Rakyat, menjelaskan bahwa Keputusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan bahwa penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, telah merusak penetapan kuota 30% dalam kepengurusan partai politik dan pengajuan calon legislatif. Padahal penetapan konstitusi berdasarkan suara terbanyak sangat menguntungkan dan memberi peluang keterwakilan perempuan dalam Badan Perwakilan Rakyat.

Muhammad Abud Musa'ad dalam tulisanya berjudul Mengkritisi Pemilu Provinsi Papua Dan Provinsi Papua Barat membahas bahwa pelaksanaan Pemilu pada tahun 2009 memiliki implikasi politik dan hukum di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat terhadap Otsus Dalam hal Penetapan Daerah Pemilihan dan Quota Kursi. Persoalan tersebut ada yang bersumber dari kelemahan KPU Provinsi Papua dan KPU Kabupaten/Kota se Papua beserta semua perangkatnya maupun kelemahan berbagai pihak yang terlibat langsung dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum.

Supriyanto Hadi dalam tulisanya berjudul Tanggung Jawab Partai Politik Terhadap Kualitas Calon Legislatif Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2009, menilai bahwa buruknya penilaian masyarakat terhadap kinerja anggota

dewan perwakilan rakyat baik tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia, terutama di bidang legislasi, moral, korupsi, berperilaku seperti makelar proyek dan lain sebagainya berkaitan erat dengan kualitas dari kader-kader partai politik yang direkrut menjadi calon legislatif oleh partainya masing-masing. Sebab pengkaderan yang dilakukan oleh partai politik dengan cara yang salah dalam rangka rekrutmen caleg, cenderung nantinya akan menghasilkan anggota parlemen yang bermasalah.

Yusak Elisa Reba dalam tulisannya berjudul Kompetensi Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah menyoroti implikasi hukum pergantian rezim Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) yang menjadi bagian dari rezim Pemilu, dalam kaitannya dengan penjabaran makna Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 mengenai penggunaan rumusan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara “demokratis”, sedangkan Pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden disebut dengan konsep “Pemilu” sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2) UUD Negara RI 1945.

Bambang Sugiono dalam tulisannya berjudul Perlakuan Khusus (*Afirmative Action*) untuk Orang Asli Papua Sebagai Bentuk Pelaksanaan Hak Konstitusi Warga Negara, mengetengahkan bahwa kendatipun Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menganut prinsip equal protection. Namun, dalam perspektif sosiologis, konstitusi juga mengakui perlunya suatu pengecualian yang diwujudkan dalam bentuk “affirmative action”, termuat dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Bentuk penjabarannya adalah UU No. 21 Tahun 2001 mengatur perlakuan khusus untuk orang asli Papua sebagai warga negara di bidang-bidang pemerintahan dan kemasyarakatan tertentu. Perlakuan khusus tersebut dinilai penting, karena fakta adanya perbedaan yang dihasilkan oleh sistem sosial dan kebijakan pembangunan masa lalu yang tidak tepat. Namun setelah delapan tahun pelaksanaan UU No. 21 Tahun 2001, perlakuan khusus tersebut sebagian besar tidak jelas pelaksanaan dan indikator keberhasilannya.

Oleh karena itu, implementasi perlakuan khusus pada setiap bidang memerlukan penjabaran rinci dalam bentuk instrumen hukum daerah, yang jelas aspek ruang lingkup substansi, kriteria obyek sasaran, rentang waktu pelaksanaan, metode pelaksanaan, supervisi, pengawasan dan evaluasi, dan indikator keberhasilan dan kegagalannya.

Lily Bauw bersama Bambang Sugiono dalam tulisan hasil penelitian hukum berjudul Pengaturan Hak Masyarakat Hukum Adat di Papua Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Alam, menemukan bahwa di wilayah Papua terdapat banyak masyarakat hukum adat yang masih kuat dalam menganut dan penegakan nilai-nilai budaya lokal mereka. Namun, tidak adanya sistem dokumentasi hukum yang memuat secara jelas mengenai definisi, ciri-ciri, karakteristik, struktur kelembagaan dan kekerabatan dari setiap masyarakat hukum adat yang ada di wilayah Papua, telah membawa dampak negatif berupa lemahnya akses mereka terhadap sumber daya alam, yang antara lain bersumber pada ketidakjelasan tentang : siapa yang berwenang, tata cara pengambilan keputusan internal, siapa berwenang mewakili kepentingan masyarakat hukum adat secara eksternal, bagaimana tata cara pembagian dan pemanfaatan hasil pendapatan yang diperoleh dari hasil penggunaan hak adat atas hutan untuk para anggotanya masing-masing. Oleh karena itu, disarankan Pemerintah Provinsi Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) perlu menyusun Peraturan Daerah Provinsi tentang Hak Masyarakat Adat terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam dengan substansi yang lengkap, rinci dan jelas.

Akhir kata, semoga semua artikel dalam jurnal konstitusi ini, memberikan manfaat bagi yang membacanya, terutama manfaat bagi upaya pentingnya membangun kehidupan berdemokrasi yang berkeadilan dan berkepastian berdasarkan konstitusi. Mohon maaf atas segala kesalahan dan kekurangan yang ada.

*Terima kasih dan selamat membaca.*

## KONSTITUSI, DEMOKRASI, DAN PEMILIHAN UMUM

Hotlan Samosir

### **Abstract**

*Two words of discussion-constitution and democracy have been arisen since the era of reformation. This is due to the fact that the public election is a pillar of democracy in Indonesia where it has been developing so as to give a contribution to a better progress in the election. This election which is done once in five years should be regulated well in order to support the ideas of direct, publicity, freedom, security and fairness. In this respect, the election done was ineffective in accordance to the 1945 Constitutional Laws. This is because such election was opposed to the laws No. 22 year 2007 about Conducting The Election, No. 2 year 2008 about Political Party, No. 10 year 2008 about Public Election of DPR, DPD, DPRD, and No. 42 year 2008 about the Election of a President and a Vice President. Based on these regulations, therefore, the principals of the election (direct, publicity, freedom, security and fairness) did not reach a maximal target.*

### **A. Pendahuluan**

Sejak bergulirnya era reformasi kata “konstitusi” dan “demokrasi” adalah pembicaraan yang sangat populer. Hal ini dapat dimaklumi bangsa ini sedang memasuki transisi politik, dimana demokrasi menjadi tolak ukur era reformasi, sehingga perlu dibangun atau disempurnakan. Upaya untuk membangun atau menyempurnakan demokrasi telah dilakukan melalui amandemen UUD 1945. Sebagai landasan utama dalam demokratisasi di Indonesia diatur dalam UUD 1945 pada Pasal 1

ayat (2) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Sejalan dengan upaya di atas masih banyak orang belum menyadari akan pentingnya konstitusi di dalam suatu negara. Sementara konstitusi apakah bentuknya tertulis maupun tidak tertulis merupakan hukum dasar dari pada sesuatu negara, dengan kata lain seluruh aspek kehidupan bernegara telah diatur di dalam konstitusi suatu negara. Oleh karena itu terjadinya penyimpangan konstitusi akan berdampak buruk pada jalannya ketatanegaraan.

Perkataan konstitusi berarti “pembentukan” berasal dari kata kerja “*constituer*” (Perancis) yang berarti membentuk. Konstitusi dipergunakan untuk membentuk negara, sehingga konstitusi mengandung makna permulaan dari segala bentuk peraturan mengenai suatu negara.<sup>1</sup> **C.F. Strong** mengemukakan pendapatnya mengenai konstitusi sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat) dan hubungan diantara keduanya. Konstitusi bisa berupa sebuah catatan tertulis dalam bentuk dokumen yang bisa diubah atau diamandemen menurut kebutuhan dan perkembangan zaman; atau konstitusi dapat pula berwujud sekumpulan hukum terpisah dan memiliki otoritas khusus sebagai hukum konstitusi. Dapat pula dasar-dasar konstitusi tersebut ditetapkan dalam satu atau dua UUD sedangkan selebihnya bergantung pada otoritas kekuatan adat istiadat atau kebiasaan.<sup>2</sup>

Sedangkan menurut **K.C Wheare**, istilah konstitusi secara garis besarnya dapat dibedakan kedalam dua pengertian yaitu:

1. Istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh aturan mengenai sistim ketatanegaraan.
2. Istilah Konstitusi menunjuk suatu dokumen atau beberapa dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang bersifat pokok atau dasar saja

---

<sup>1</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran dan Hukum*, (Jakarta: Media dan Ham, Konpress, 2005).

<sup>2</sup> C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung: Nuansa dengan Nusamedia, 2004), hlm. 15.

mengenai ketatanegaran suatu negara.<sup>3</sup>

Melalui pendapat para sarjana di atas dapat diambil makna bahwa berlangsungnya penyelenggaraan seluruh aktivitas dalam suatu negara harus didasari oleh ketentuan-ketentuan dasar (hukum dasar) dalam suatu negara. Hal ini dapat dipahami sebagai tujuan untuk mencapai cita-cita atau tujuan suatu negara itu. Konstitusi sebagai hukum dasar memberi arah yang jelas akan kemanakah suatu negara tersebut bergerak.

**Hans Kelsen** membuat suatu teori jenjang hukum yang membuatnya dalam bentuk piramida. *Staatsgrundnorm* (bagian atas) – *General Norm* (bagian tengah) – *Concrete Norm* (bagian bawah), piramida tersebut menggambarkan bahwa *Staatsgrundnorm* (Konstitusi) sebagai hukum dasar memberi sumber kepada hukum yang ada di bawahnya (*general norm*) dan selanjutnya (*General Norm*) menjadi sumber pada *Concrete Norm* (norma konkrit) yang mengatur secara langsung berbagai aspek kehidupan dalam penyelenggaraan negara.

Berkaitan dengan teori jenjang **Hans Kelsen** di atas, UUD 1945 sebagai norma dasar di Indonesia menjadi sumber pada UU. Dasar pengaturan berdemokrasi di Indonesia secara umum diatur di dalam UUD 1945 yaitu Pasal 1 ayat (2). Baik buruknya penerapan Demokrasi yang dipertunjukkan dalam pelaksanaan pemilihan umum, harus dikembalikan pada undang-undang yang mengaturnya. Pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis yaitu langsung, umum bebas dan rahasia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 22E bukanlah suatu asas yang baru diperkenalkan pasca amandemen UUD 1945, akan tetapi asas ini telah dikenal bahkan dianut menjadi asas sejak dilaksanakannya pemilu di Indonesia. Demokratisasi yang direalisasikan melalui pemilihan umum di Indonesia, dan telah menjadi pembicaraan hangat di tengah-tengah bangsa Indonesia semenjak bergulirnya era reformasi merupakan amanah dari UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia.

Apabila demokrasi yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia ini tidak dapat terlaksana dengan baik (buruk), maka secara otomatis menimbulkan pertanyaan bagi banyak kalangan. Jika

<sup>3</sup> Ellydar Chaidir, Hukum dan Teori Konstitusi, (Yogyakarta: Total Media, 2007), hlm. 38.

negara ini dianggap sebagai sebuah sistem, maka sub sistem manakah yang mengalami kesalahan atau kekurangan? Penulis lebih tertarik menyelidiki hal ini dari sudut aspek hukum. Dengan kata lain apabila demokrasi tidak dapat ditegakkan dan hanya menjadi sebuah simbol, perlu diselidiki faktor-faktor apakah yang menjadi penyebabnya.

Dalam proses penegakan hukum yang harus diperhatikan menurut **Soerjono Soekanto**, ada lima faktor yaitu: Undang-Undang; Penegak Hukum; Sarana atau fasilitas; Masyarakat; Kebudayaan. Apabila terbukti demokrasi yang diwujudkan dalam pemilihan umum di Indonesia belum terlaksana dengan baik faktor manakah sebagaimana disebutkan di atas yang diduga mengalami kelemahan? Menurut penulis salah satu faktor dari yang disebutkan di atas mengalami gangguan maka secara otomatis akan mempengaruhi kualitas penegakan hukum.

## **B. Pembahasan**

Perkataan Demokrasi digunakan untuk menunjuk kekuasaan "rakyat" sebagai lawan dari "golongan". Kata Demokrasi terdiri dari dua kata *demos* dalam bahasa Yunani rakyat, sedangkan *cratein* yang berarti rakyat. Jadi bila digabungkan berarti pemerintahan rakyat. Bagaimana dengan demokrasi di Indonesia? Demokrasi di Indonesia mengalami perubahan-perubahan. Pada masa orde lama demokrasi sempat mengalami perubahan makna yang sesungguhnya yaitu pada saat berlangsungnya demokrasi terpimpin.

UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan pasal ini membawa dampak yang luar biasa bagi sistem politik di Indonesia. Lahirnya sistem pemilihan langsung adalah mandat yang diberikan oleh pasal ini.

Demokrasi tidak langsung maupun dan demokrasi langsung kedua-duanya telah diterapkan di Indonesia. Akan tetapi bentuk demokrasi manakah yang lebih sesuai untuk diterapkan di Indonesia? untuk menjawab pertanyaan ini maka perlu diperhatikan berbagai aspek. Salah satu aspek yang sulit untuk dijangkau oleh pemikir atau ahli hukum adalah persoalan

globalisasi. Sebagian pendapat para sarjana mengalami *aus of date* yang berarti terjadi pengikisan sehingga ada teori yang tidak dapat bertahan lagi.

Mengenai demokrasi memiliki makna yang berbeda-beda bagi orang yang berbeda-beda dan pada waktu dan tempat yang berbeda pula.<sup>4</sup> Demokrasi tidak langsung (perwakilan) biasanya dianut pada negara yang memiliki wilayah yang sangat luas. **Robert A. Dahl** dalam demokrasi berskala besar terdapat elemen-elemen yang harus dimiliki yaitu:

1. Para pejabat yang dipilih. Kendali terhadap keputusan pemerintah mengenai kebijakan secara konstitusional berada di tangan para pejabat yang dipilih oleh warga negara. Jadi pemerintahan demokrasi skala besar yang modern merupakan perwakilan.
2. Pemilu yang bebas, adil dan berkala. Para pejabat yang dipilih ditentukan dalam pemilu yang seringkali diadakan dan dilaksanakan dengan adil dimana tindakan pemaksaan agak jarang dipakai.
3. Akses sumber-sumber informasi alternatif. Warga negara berhak menyatakan pendapat mereka sendiri tanpa adanya bahaya hukuman keras mengenai masalah persamaan politik yang didefenisikan secara luas, termasuk kritik terhadap para pejabat, pemerintah, rezim, tatanan sosial ekonomi, dan ideologi yang ada.
4. Akses sumber-sumber informasi alternatif.
5. Otonomi asosional.
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Apabila diperhatikan setiap elemen-elemen tersebut di atas maka hanya elemen pertamalah yang dapat dilaksanakan di Indonesia dengan baik pada saat itu, sedangkan elemen ke dua dan sampai elemen enam tidak dapat dilaksanakan dengan baik, hal ini disebabkan rezim orde baru yang berkuasa sejak tahun 1966–1998 menampilkan konfigurasi politik otoriter.

---

<sup>4</sup> Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm. 3.

Menurut penulis konfigurasi politik otoriter dengan demokrasi terpimpin memiliki kesamaan karena yang ditonjolkan adalah kepemimpinan yang otoriter. Kekuasaan pemerintah yang berpusat pada Presiden sedangkan lembaga perwakilan rakyat sangat lemah. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sering diintervensi dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden, sedangkan penetapan bukanlah kewenangan eksekutif melainkan kewenangan legislatif. Kehidupan pers sangat ditekan melalui pembredelan, sensor, dan pemenjaraan lawan-lawan politik. Sejarah mencatat selama demokrasi terpimpin (1959–1966) pemilu tidak pernah dilaksanakan.

Konfigurasi politik pada periode 1945–1959 cenderung demokratis dan diidentifikasi sebagai demokrasi liberal, keadaan ini berakhir pada saat Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Demokrasi liberal ini pemerintah dibatasi dengan undang-undang dan pemilu yang bebas yang diselenggarakan dalam waktu ajeg. Jika mencermati berlangsungnya demokrasi di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 pada saat ini, pada demokrasi manakah lebih tepat untuk dikategorikan?

1. Demokrasi Pancasila; (pemerintahan berdasarkan Pancasila);
2. Demokrasi liberal (pemerintahan dibatasi oleh undang-undang, kemerdekaan individu diutamakan);
3. Demokrasi terpimpin (pemerintahan ditentukan oleh pemimpin/penguasa);
4. Demokrasi sosial (kepedulian pada keadilan sosial dan *egalitarianisme* bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik);
5. Demokrasi partisipasi (menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai);
6. Demokrasi konstitusional (menekankan pada proteksi khusus bagi kelompok-elompok budaya dan menekankan kerjasama yang erat di antara elit politik);
7. Demokrasi rakyat (demokrasi ini pada ajaran pikiran komunisme atau ajaran marxisme).

Melihat dan mencermati pelaksanaan demokrasi yang saat ini sedang berlangsung di Indonesia maka penulis lebih cenderung untuk mengelompokkan demokrasi yang dilaksanakan di Indonesia adalah demokrasi Pancasila. Sebagian orang menyebut demokrasi saat ini adalah demokrasi modern. Sebutan demokrasi modern membawa pikiran kita kebelakang bahwa demokrasi yang diberlakukan pada era orde lama dan orde baru adalah demokrasi kuno (ketinggalan zaman). Mengenai demokrasi sebagaimana dikatakan pada awal tulisan ini bahwa semua demokrasi itu baik karena demokrasi itu berhubungan dengan budaya, waktu dan tempat. Asal usul demokrasi dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini.

<b>Government by</b>	<b>Good</b>	<b>Bad</b>
One	Monarchy	Tyranny
Few	Aristocracy	Oligarchy
many	polity	democracy

Melalui tabel di atas dapat di jelaskan bahwa pada awalnya sistem pemerintahan itu dipegang oleh seorang raja disebut dengan kerajaan (*monarchy*) lalu melalui pemerintahan ini timbul perlawanan oleh sekelompok orang yang disebut bangsawan. Alasan perlawanan para bangsawan karena raja bertindak sewenang-wenang antara lain dalam penerapan penarikan pajak. Raja dipaksa untuk turun lalu kepemimpinan diambil alih sekelompok orang, bentuk pemerintahan seperti ini disebut dengan Aristokrasi (*aristocracy*). Bentuk pemerintahan ini hanya ditujukan untuk sekelompok orang dan kemudian rakyat mengadakan perlawanan terhadap pemerintah karena dianggap tidak adil, rakyat merasa dirugikan lalu menuntut kepada pemerintah untuk mengubah bentuk pemerintahan menjadi demokrasi yang berpihak kepada semua orang.

Dalam kaitan pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis yaitu bebas, umum, langsung dan rahasia merupakan pilar demokrasi, ada dua tujuan pokok dilaksanakannya pemilihan umum yaitu:

1. Memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai penyalur aspirasi politik rakyat dan penyalur aspirasi keanekaragaman daerah.

2. Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pemilihan umum yang dilakukan di Indonesia dilakukan sebanyak dua kali yaitu untuk memilih DPR, DPD, DPRD dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Bentuk pemilihan ini disebut dengan demokrasi langsung. Beberapa pakar berpendapat bahwa sebenarnya pemilihan langsung akan mengalami kendala-kendala antara lain jumlah penduduk yang semakin bertambah, dan arena wilayah negara yang luas, sehingga urusan pemerintahan semakin rumit.

Penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2004 menurut penulis adalah pelaksanaan pemilihan umum yang terbaik sejak era reformasi karena dapat terselenggara dengan baik suara rakyat terwakili dengan benar di DPR dan DPD plus terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden melalui suara terbanyak.

Suksesnya Pemilihan Umum tahun 2004 di Indonesia dapat membatalkan pendapat para sarjana bahwa bagi negara yang berpenduduk besar dan memiliki wilayah yang luas sebaiknya menggunakan demokrasi perwakilan sebagai bentuk pelaksanaan demokrasi.

Banyak orang berharap bahwa sistem atau mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum yang akan datang semakin aspiratif. Hal ini dibuktikan melalui perubahan undang-undang setiap kali dilaksanakan pemilihan umum. Hal ini sangat jelas dalam salah satu butir “menimbang” pada undang-undang pemilihan umum yang terakhir, (misalnya Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 pada butir C).

Bagaimana dengan pelaksanaan pemilihan umum legislatif yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2009? Pemilihan umum pada putaran pertama ini, idealnya terlaksana dengan baik. Sebagaimana disebutkan di atas, ada upaya-upaya

penyempurnaan undang-undang. Pelaksanaan pemilihan umum pada periode ini telah merusak sendi-sendi berdemokrasi yang telah dibangun sejak era reformasi. Penulis kesulitan untuk mengelompokkan demokrasi apakah yang ditunjukkan pada pemilu pada putaran pertama ini (9 April 2009)?

Pemilihan Umum yang diikuti empat puluh empat parpol menurut penulis berhadapan dengan masalah-masalah antara lain:

1. Pada daerah yang jumlah penduduknya sedikit, maka perolehan suara akan sedikit karena pembagiannya banyak;
2. Partai politik pendatang baru memiliki sedikit peluang;
3. Partai politik besar biasanya memiliki caleg yang banyak pula;
4. Suara akan terbagi-bagi kepada caleg-caleg yang ada sehingga dikhawatirkan sangat sedikit caleg yang memperoleh suara untuk memenuhi persyaratan untuk mendapatkan satu kursi di parlemen.
5. Atas dasar poin 1 sampai dengan 4 maka akan ada upaya-upaya kecurangan yang dilakukan oleh caleg dengan cara suap.

Berdasarkan fakta-fakta di atas maka penulis memberi perhatian pada persoalan penegakan hukum. Sebagaimana telah disebutkan di awal tulisan, ada beberapa faktor penting dalam upaya penegakan hukum yaitu:

1. Hukumnya. Pendapat (**Roescoe Poud**) yang mengatakan bahwa *law is a tool of social engineering*. Dalam kaitan ini apakah hukum yang dimaksud, yakni UUD 1945 dan undang-undang yang mengatur pelaksanaan penyelenggaraan pemilu, mampu digunakan sebagai alat yang ampuh? Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pada dasarnya merupakan dasar hukum pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Bunyi pasal ini adalah bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Sebagai *Groundnorm*, maka pasal ini relevan dengan prinsip demokrasi yang saat ini sedang berlangsung di Indonesia. Dalam hal ini yang

perlu ditinjau kembali menurut penulis adalah UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Pasal 315 ketentuan peralihan memungkinkan adanya jumlah parpol peserta pemilu, sehingga ini adalah salah satu penyebab timbulnya permasalahan pemilu putaran pertama.

2. Aparaturnya. Mengenai aparaturnya, terutama dalam pelaksanaan pemilu, yang paling bertanggungjawab adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Kemampuan KPU untuk menyelenggarakan pemilihan umum harus diperhatikan mulai dari rekrutmen. Banyak anggota KPU yang belum memahami tugas pokoknya. Disamping KPU, Bawaslu yang dipercayakan untuk mengawasi jalannya pemilu mulai dari kampanye tidak tegas dalam menangani setiap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh partai politik.
3. Sarananya. Sarana yang digunakan dalam pemilu menjadi persoalan yang sulit diatasi. Banyak Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang didirikan atas swadaya masyarakat. Persoalan sarana lebih kompleks lagi bagi daerah-daerah terpencil.
4. Orangnyanya. Kesadaran individu untuk menciptakan pemilu yang jujur dan adil. Hal ini ditunjukkan pada penetapan DPT (Daftar Pemilu Tetap) yang menuai protes hampir di seluruh TPS.
5. Budaya. Budaya menjadi salah satu faktor penting dalam proses penegakan hukum terkait dengan pemilihan umum. Indonesia memiliki ciri khas budaya gotong royong, hal ini dapat dibuktikan dalam menunjang suksesnya pemilu, masyarakat dengan sukarela bekerja bersama-sama untuk mendirikan TPS.

## **C. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis adalah dokumen formal yang mengatur seluruh sendi-sendi bernegara. Proses demokratisasi yang diwujudkan dalam pelaksanaan pesta demokrasi pemilu secara jelas mengatur secara lebih rinci tentang

mekanisme pemilihan umum yang diatur dalam UUD 1945 Pasal 22 E ayat (1) yang berbunyi “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”. Namun penjabaran pasal tersebut kedalam undang-undang belum dilakukan secara optimal, sehingga tidak relevan dengan prinsip demokrasi yang diamanahkan dalam UUD 1945.

## **2. Saran**

Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 sebagai produk hukum yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum dianggap gagal, karena terbukti memiliki kelemahan, yaitu tujuan pemilu tidak tercapai secara maksimal, terjadi ketidakadilan dalam proses pemungutan suara, oleh karenanya perlu dilakukan perubahan kembali atas kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

### **Daftar Pustaka**

- CF., Strong, 2004. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung: Nuansa dengan Nusamedia.
- Ellydar, Chaidir, 2007. *Hukum dan Theory Konstitusi*, Yogyakarta: Total Media.
- Jimly, Asshidiqie, 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Serpihan Pemikiran dan Hukum*, Jakarta: Media dan Ham, Konpress.
- Robert, A. Dahl, 2001. *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mochtar, Kusumaatmadja, 2002. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni.

## **PENGARUH SUARA TERBANYAK TERHADAP KETERWAKILAN PEREMPUAN DI BADAN PERWAKILAN RAKYAT**

Josner Simanjuntak

### ***Abstract***

*Female representatives in the parliament are regulated in the juridical normative laws. The inclusion of females in political parties is legislated in the law No. 2 year 2008. Furthermore, 30% quota is distributed to female candidates in the parliament as regulated in the law No. 10 year 2008. In addition to the quota given, a decision of Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/200 that regulates voters' gender in relation to the election of candidates. This, therefore, may be a great opportunity and benefit to the representation of women in the House of Representatives. This is because the number of female voters is likely to outnumber male voters.*

### **A. Pendahuluan**

Peranan perempuan dalam politik terakomodasi melalui sistim kuota 30% bukanlah pekerjaan mudah dan singkat. Ini merupakan proses panjang perjuangan perempuan di Indonesia yang sudah dibicarakan sejak tahun 1998 setelah jatuhnya rejim orde baru. Isu dan wacana tersebut semakin berkembang di tahun 1999, ketika pemerintah dan partai-partai politik yang ada sibuk mempersiapkan pemilihan umum pertama di era reformasi. Dalam pemilu 1999 tersebut isu mengenai hak-hak perempuan di kedepankan dalam kampanye. Tentunya peristiwa tersebut menandai hal baru dalam sistem politik perempuan yaitu perempuan tidak bisa di lepaskan dalam proses politik

yang berlangsung.

Meskipun pemilu 1999 masih jauh dari harapan keterlibatan perempuan dalam politik namun tuntutan peningkatan peran perempuan pasca pemilu 1999 semakin meningkatkan kesadaran akan pentingnya peran politik perempuan semakin nyata seiring dengan semakin terkuatnya sejumlah persoalan yang menimpa perempuan, mulai dari masalah kekerasan/kesehatan reproduksi, *trafficking*, minimnya jumlah perempuan yang duduk di parlemen (DPR, DPD dan DPRD) dan lain-lain.

Pemilu 2004 juga membuktikan bagaimana keterlibatan perempuan dalam politik di Indonesia cukup berat dan penuh jalan berliku, apabila kita di hadapkan dengan pemilu tahun 2009 dimana posisi perempuan dalam penetapan calon memang telah mendapat tempat dengan di haruskannya 30% dalam legislatif harus perempuan, kemudian dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan bahwa penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Dari uraian diatas timbul pertanyaan apakah penentuan calon harus 30% perempuan dan penetapan calon terpilih dengan suara terbanyak akan menguntungkan atau memperbanyak jumlah perempuan di badan perwakilan rakyat (DPR, DPD dan DPRD) ?

## **B. Pembahasan**

### **1. Keterwakilan Perempuan Dalam Partai Politik**

Undang–Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, sebagai pengganti dari UU No. 31 tahun 2002 mengamanatkan perlunya pendidikan politik dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender. Hal demikian, ditunjuk untuk meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban setiap warga negara Indonesia, termasuk keterwakilan perempuan dalam keanggotaan dan kepengurusan partai politik.

Sehubungan dengan kesetaraan gender tersebut, pada UU No. 2 Tahun 2008 telah ditentukan secara tegas mengenai porsi keterwakilan perempuan dalam kepengurusan suatu partai politik. Prinsip kesetaraan gender, didalam UU No. 31 Tahun 2008 merupakan media hukum yang revolusioner di bidang kepartai politikan di negara ini.

Lahirnya pengaturan prinsip keterwakilan perempuan, atau bisa disebut juga sistem kuota perempuan, bersumber dari ketidakpuasan beberapa kalangan. Hal itu khususnya dari kelompok feminis, yang melihat betapa “memprihatinkan” porsi atau persentase kalangan perempuan di lingkungan parpol-parpol yang ada. Kalangan perempuan di lingkungan parpol, atau mungkin bisa diistilahkan dengan feminis parpol terdiri dari aktivis partai, pengurus, calon legislatif (caleg), dan anggota legislatif (parlemen) dari kaum perempuan.

Undang-undang No. 2 Tahun 2008, merupakan tantangan bagi setiap partai politik untuk memajukan kaum perempuan. Tampaknya, tidak akan diperkenankan suatu partai politik menyimpangi sistem kuota minimal 30% dengan alasan apapun. Karena itu, setiap partai politik hendaknya mampu melakukan pendidikan politik, mencerdaskan, dan memajukan kaum perempuan terutama konstituennya. Dengan begitu, suatu partai politik tidak tersandung dan jatuh, atau tidak mampu berkompetisi dengan parpol lainnya, hanya karena persyaratan undang-undang tersebut.

Jika kader-kader partai dari kalangan perempuan masih relatif lebih terbelakang dibanding dengan kaum pria, sementara perempuan adalah aset dalam organik partai, tugas partai adalah menjadikan kaum perempuan sebagai sumber daya elit partai. Kaum perempuan harus diproses supaya siap dalam lingkaran elit partai.

Proses yang ditempuh adalah bagaimana supaya kaum perempuan sebagai pribadi yang mandiri, percaya diri, memiliki jati diri, di samping kemampuannya dalam ketrampilan politik, dan kearifan membagi perannya sebagai elite partai dan pengurus keluarga atau rumah tangga.

Membiarkan perempuan hanya sekedar memenuhi ketentuan undang-undang (sistem kuota), sama dengan menjadikan partai sebagai kumpulan manusia tidak berkualitas. Tentu saja parpol demikian tidak akan mampu bersaing dengan parpol-parpol lain dalam kancah perpolitikan yang ada. Perempuan harus dijadikan sebagai sumber daya elite partai, yang berperan sama dan berdiri

sama dengan sumber daya dari kaum elite pria.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah suatu kesempatan luas bagi kaum perempuan untuk berkiprah dalam pentas perpolitikan. Kiprahnya tidak hanya di tingkat nasional atau propinsi. Tetapi juga di wilayah kabupaten/kota, bahkan juga di wilayah pedesaan. Jika kita memahami UU No. 2 Tahun 2008 ini, maka undang-undang ini telah memberikan kesempatan, yang mewajibkan setiap partai merekrut SDM nya dari kalangan perempuan.

Namun disini, telah ditentukan kuota perempuan, lalu kaum perempuan telah merasa puas dengan kesempatan luas tersebut, sementara kualitas SDM yang melekat pada dirinya sendiri adalah rendah. Kaum perempuan hendaknya menyadari, sistem kuota pada sejatinya adalah suatu media pencerdasan kaum perempuan. Sistem keterwakilan perempuan menjadi proses pembelajaran dalam kerangka partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi, mengerti hak dan kewajiban sebagai warga negara suatu bangsa.

Menyadari hal demikian dengan berbagai sarana dan kesempatan yang ada. Tetapi, pembenahan kaum perempuan supaya siap berpolitik terkait dengan berbagai faktor: sosial politik, nilai-nilai sosiokultural, kondisi ekonomi, dan pola edukasi yang ada. Faktor-faktor terkait, tentu harus dikondisikan dan diarahkan kepada kesiapan kaum perempuan, supaya terproses ke arah yang memiliki SDM yang tidak jauh berbeda dengan kaum pria.

Dalam teori, partai politik adalah organisasi ideologi politik. Partai dibentuk atas dasar cita-cita bersama, perjuangan demi kepentingan anggota, dan memperjuangkan bangsa dan negara. Begitu ideal sekali. Atau jika disimak UU No. 2 tahun 2008, parpol di definisikan sebagai “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” (Pasal 1 angka 1).

Prinsip kesetaraan gender, khususnya mengatur tentang peran perempuan dalam parpol, dapat dilihat pada: Pasal 2 ayat (5), Pasal 20, dan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

## **2. Perempuan Di Parlemen**

Pada era reformasi dan demokratisasi, pemberlakuan otonomi daerah merupakan momentum penting bagi perempuan, terutama di daerah, untuk berpartisipasi aktif dalam menentukan bulat lonjongnya demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang selama ini lebih banyak ditentukan oleh orang lain, sementara perempuan hanya menerima akibat yang tidak menguntungkan. Membangun *civil society* berarti memperjuangkan ruang publik, tempat semua warga negara dapat mengembangkan kepribadian, potensi, dan memberi peluang bagi pemenuhan kebutuhan. Sebagai bagian mutlak dari warga bangsa yang jumlahnya lebih dari setengah jumlah penduduk Indonesia dan 57% dari jumlah pemilih, dalam rangka membangun *civil society* yang berkesetaraan dan berkeadilan gender, perempuan merupakan komponen kunci dalam membangun demokrasi. Berdasarkan realitas jumlah pemilih perempuan lebih besar, memungkinkan dan menguntungkan bahkan akan mempengaruhi keterwakilan perempuan dalam Badan Perwakilan Rakyat (DPR, DPD, dan DPRD). Pada dasarnya karakteristik sosial dan pengelompokan sosial seperti jenis kelamin (laki-laki- perempuan), mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam pengelompokan sosial baik secara formal maupun informal dan sekaligus merupakan sesuatu yang vital dalam memahami perilaku politik seseorang dalam menentukan pilihan. Berbagai penelitian mutakhir menunjukkan adanya preferensi politik berdasarkan perbedaan gender menemukan bukti bahwa kesadaran gender sangat kuat dalam kalangan pemilih wanita, hasil survey menunjukkan bahwa pemilih wanita lebih suka memilih kandidat sesama wanita. Dari kecenderungan perilaku pemilih yang demikian dikaitkan dengan jumlah pemilih wanita di Indonesia yang paling besar memberikan peluang dan kesempatan yang lebih besar terhadap keterwakilan perempuan dalam Badan Perwakilan Rakyat (DPR,

DPD, dan DPRD).

Memperhatikan kondisi objektif perempuan yang tertinggal karena nilai-nilai budaya patriarki dan perlakuan diskriminatif, pemberdayaan perempuan dalam politik dimulai dengan kegiatan-kegiatan penyadaran (*awareness rising*), terutama mengubah cara pandang dan pola pikir (*mind set*) kita “laki-laki dan perempuan” tentang prinsip-prinsip demokrasi yang menjamin kesetaraan, hak asasi manusia, supermasi hukum, dan keadilan. Sebagai dampak dari pengondisian secara turun-temurun yang “menempatkan” laki-laki dalam “kotak” publik dan perempuan dalam “kotak” domestik, dunia politik selalu digambarkan dengan karakternya yang maskulin: keras (*togh*), kompetitif, tegas seolah-olah “kotor” dan menakutkan, dimonopoli laki-laki. Sebaliknya, nilai-nilai dalam masyarakat yang mempola perempuan dalam perannya sebagai istri, ibu dan pengurus rumah tangga, dengan karakter feminisme; lemah lembut, emosional, penurut, mengalah, dan sebagainya, meyakinkan seolah-olah tugas domestik merupakan satu-satunya tempat yang “cocok” dan mulai bagi perempuan. Akibatnya, tidak banyak perempuan mau memasuki dunia politik, khususnya pada posisi pimpinan, penentu kebijakan, dan pengambilan keputusan yang memerlukan ketegasan dan rasionalitas, sehingga semua kepentingan, aspirasi, dan kebutuhannya yang memang berbeda dengan laki-laki tidak terangkat, tidak diakui, tidak dihargai, dan terpenuhi. Oleh karena itu, penting sekali memberi gambaran “politik” yang benar dan tidak menakutkan.

Inti dari politik adalah kekuasaan (*power*) dan pengambilan keputusan (*decision making*), yang lingkupnya dimulai dari keluarga sampai ke jenjang/lembaga politik tertinggi dan meliputi segala bidang kehidupan. Oleh karena itu, pengertian politik perlu “dijinakkan” meliputi masalah-masalah pokok dalam kehidupan sehari-hari yang pada hakekatnya selalu perempuan juga yang pada akhirnya menuai dampak dari kebijakan-kebijakan publik yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga politik (eksekutif dan legislatif) yang didominasi oleh laki-laki.

Kekuasaan tidak dimasudkan untuk “menjatuhkan” atau “menurunkan” atau merebut kekuasaan dari tangan laki-laki,

melainkan dimaksudkan agar bisa menjadi mitra. Memang Tuhan menciptakan laki-laki dan perempuan secara berbeda. Dengan perbedaan ini keduanya bisa saling mengisi dan bekerja sama membangun kekuatan sinergi. Kemitraan yang demikian baru memungkinkan apabila keduanya sudah berada dalam kedudukan yang sama- sederajat, sehingga kebersamaan/ kemitraan perempuan dan laki-laki bisa saling menguntungkan “*win-win strategy*”! sama-sama menang, bukan menang-menangan.

Ketimpangan gender dalam lembaga- lembaga politik yang kita alami sekarang tidak mungkin terkejar tanpa ada suatu tindakan khusus atau *affirmative action*, yang dimaksudkan untuk mempercepat tercapainya kesetaraan. Adalah suatu tindakan yang tidak adil apabila saat kita berlomba harus sudah dimulai dengan “start” yang tidak sama! Jadi, kalau sekarang kita menerapkan sistem kuota bagi keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga politik, bukan berarti itu suatu perlakuan istimewa, atau suatu “hadiah”, melainkan suatu tindakan koreksi dan kompensasi dari perlakuan diskriminatif yang dialami perempuan selama berabad-abad! Sudah menjadi kewajiban negara untuk melaksanakan tindakan khusus sementara (*Temporary Special Measure*), seperti komitmen internasional yang sudah mengikat Indonesia dengan meratifikasi CEDAW pada Tahun 1948 menjadi Undang-Undang. Tidak ada alasan lagi untuk mengenal, *it's a matter of time*.

Bila dicermati kancah perpolitikan perempuan di Indonesia dari segi keterwakilan perempuan baik di tataran eksekutif, yudikatif, maupun legislatif sebagai badan yang memegang peran kunci menetapkan kebijakan publik, pengambilan keputusan, dan menyusun berbagai piranti hukum, perempuan masih jauh tertinggal bila dibandingkan dengan laki-laki. Di lembaga legislatif misalnya jumlah perempuan pada Tahun 1999 menurun menjadi 9% dibandingkan dengan Tahun 1997 sebanyak 13% dari jumlah anggota legislatif yang ada. Bahkan untuk tahun 2004 jumlah perempuan di legislatif hanya mencapai 11,8%.

**Tabel 1**  
**Tingkat Representatif Perempuan dalam Lembaga Legislatif**

<b>Masa Kerja</b>	<b>Perempuan</b>	<b>Laki-laki</b>
1950-1955 (DPR Sementara)	9 (3,8%)	236 (96,2%)
Konstituante; 1956-1959	25 (5,1%)	488 (94,9%)
1971-1977	36 (7,8%)	460 (92,2%)
1977-1982	29 (6,3%)	460 (93,7%)
1982-1987	39 (8,5%)	460 (91,5%)
1987-1992	65 (13%)	500 (87%)
1992-1997	62 (12,5%)	500 (87,5%)
1997-1999	54 (10,8%)	500 (91%)
2004-2009	65 (11,82%)	550 (100%)

*Sumber: Data primer yang diolah*

Berdasarkan hasil tabel di atas, jelas bahwa perempuan masih ditempatkan pada golongan masyarakat kelas dua di kancah perpolitikan Indonesia. Partisipasi politik perempuan mencerminkan masih kentalnya ideologi patriarki di mana keikutsertaan perempuan di partai politik/duduk di parlemen, merupakan bagian dari dominasi kekuasaan/jabatan suami atau laki-laki. Dengan posisi yang demikian perempuan tampil kurang percaya diri dengan posisi yang terberi dan bukan atas dasar kemampuannya.

Diakui memang mudah mengubah kebijakan politik maskulin yang sudah mapan selama ini. Sebagai contoh, penyusunan daftar caleg oleh suatu parpol masih memakai mekanisme lama. Nomor-nomor kecil yang dianggap nomor sakti biasanya telah diisi oleh para petinggi partai yang nota bene adalah laki-laki. Selain itu, posisi perempuan kebanyakan di luar struktur partai, atau mungkin segelintir masuk dalam struktur, tetapi hampir tidak ada yang menduduki posisi kunci. Tambahan lagi, dalam sistem rekrutmen caleg atau dalam kepanitiaan lain yang strategis, perempuan jarang dilibatkan. Kondisi demikian menuju kepada peminggiran perempuan dalam partai politik.

Upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk memenuhi jumlah

kandidat perempuan minimal 30% dan tercapainya jumlah keterwakilan perempuan yang signifikan di lembaga legislatif yaitu: Pertama, meningkatkan pemahaman dan kesadaran politik kaum perempuan sehingga semakin bertambah minat mereka untuk terjun di politik. Kedua, meyakinkan parpol bahwa peran serta perempuan dalam pengambilan kebijakan politik sangat penting sehingga perlu meningkatkan rekrutmen calon perempuan dan selanjutnya menempatkan mereka dalam daftar calon tetap (DCT) parpol. Ketiga, menyakinkan masyarakat, termasuk medias massa, agar mendukung keterwakilan perempuan pada lembaga legislatif Perjuangan memenuhi kuota ini memang bukan perkara mudah, terutama jika menyadari bahwa budaya patriarki sudah demikian merasuk dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Itulah kendala utama yang menghadang gerak kaum perempuan dalam seluruh bidang kehidupan, tak terkecuali bidang politik.

Agaknya perlu dipikirkan secara lebih matang bahwa sesungguhnya yang dibutuhkan bukan sekedar memenuhi kuota tersebut, melainkan bagaimana mempersiapkan landasan kerja yang dapat memfasilitasi perempuan untuk masuk arena politik, sehingga yang di persiapkan adalah kualitas, bukan kuantitas. Dengan begitu, di masa depan tidak lagi ditemukan wakil-wakil perempuan di parlemen yang hanya menjadi hiasan belaka. Sebab, yang dibutuhkan bukan hanya perempuan dalam arti fisik jasmani, melainkan perempuan yang memiliki komitmen ada upaya-upaya pemberdayaan perempuan, perempuan yang dapat mengartikulasikan kepentingan strategis perempuan menuju terciptanya kesetaraan dan keadilan gender dalam seluruh aspek kehidupan, baik dalam rung lingkup keluarga, masyarakat, dan negara.

Jika kita melihat hasil pemilu legislatif Tahun 2004, keterwakilan perempuan dalam parlemen memang masih jauh dari bayangan. Dari data prestasi terpilih dan memperoleh kursi partai politik menggambarkan wakil perempuan dalam legislatif (parlemen) yang belum sesuai dengan yang diharapkan. Untuk itu menjadi penting bagi perempuan untuk bersikap dan mawasdiri. Jargon perempuan pilih partai peduli perempuan menjadi hal

yang sudah semestinya diperhatikan. Apalagi jumlah pemilih perempuan lebih besar dari laki-laki, hal ini menjadi modal dasar untuk menjamin keterwakilan perempuan di badan perwakilan rakyat, kemudian di tambah dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dengan penetapan suara terbanyak sangat menguntungkan posisi perempuan yang menjadi jumlah pemilih terbanyak.

### **C. Penutup**

#### **1. Kesimpulan**

Penetapan kuota 30% dalam kepengurusan partai politik dan pengajuan calon legislatif serta penetapan konstitusi berdasarkan suara terbanyak sangat menguntungkan dan memberi peluang keterwakilan perempuan dalam Badan Perwakilan Rakyat.

#### **2. Saran**

Menjamin keterwakilan perempuan dalam Badan Keterwakilan Rakyat perlu ditetapkan dan dipastikan kuota tertentu.

### Daftar Pustaka

- Astrid, Anugrah, 2008. *UU Parpol 2008 (UU No. 2 Tahun 2008) dan Keterwakilan Perempuan Dalam Parpol*, Jakarta: Penerbit Pancuran Alam.
- Kamala, Bhasin, & Night, Said Khan, 1995. *Persoalan Pokok Mengenai Feminisme dan Relevansinya*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama.
- Romany, Sihite, 2007. *Perempuan, Kesetaraan dan Keadilan, Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, Jakarta: Penerbit Rajawali Pers.
- Sarwono, Kusumaatmadja (Editor), 2007. *Politik dan Perempuan*, Jakarta: Penerbit Koekoesan, Depok.
- Siti, Musdah Mulia & Anik, Farida, 2005. *Perempuan dan Politik*, Jakarta, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Suliswatyowati, Irianti, 2003. *Perempuan Di Antara Berbagai Pilihan Hukum*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- , (Editor), 2006. *Perempuan dan Hukum Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- T.O., Ihromik, dkk, 2000. *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan*, Bandung: Alumni.
- , (Editor), 1995. *Kajian Wanita dalam Pembangunan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

## MENINGKRIKISI PEMILU PROVINSI PAPUA DAN PROVINSI PAPUA BARAT

Muhammad Abud Musa'ad

### **Abstract**

*The public election in 2004 left some problems which have needed to be reviewed and solved well in order to refine systems and methods applied in future election. The problems are: 1) The Commission of Public Election (KPU) in its regulations has established and divided regional election in Papua into two parts, namely a regional election of Papua and a regional election of Irian Jaya Barat. Such division may well affect the progress of the special autonomy for Papua; 2) the quota of legislative seats established for candidates in the national house of representative was imbalance.*

*Papua province had 10 seats whereas Irian Jaya Barat had 3 seats. This establishment is against not only the law of special autonomy but also the law no. 12 year 2003 about Public election; 3) a regulation set up by the commission on the regional house of representative was limited only for 44 candidates in Irian Jaya Barat. The law of Public Election has set the provision of 35 legislative seats while the law of special autonomy has established 9 seats provided to 9 legislative seats. Such number given is opposed to the regional regulation. According to the law of special autonomy in chapter 6 verse 4, it says that "the number of members in the regional house of representative is one and a quarter ( $1 \frac{1}{4}$ ) out of the total number of members in Papua Province house of the representative. This rule is absolutely opposite to the special autonomy laws; 4) the verification of electoral political parties was not conducted in the regional election of Irian Jaya Barat. This is because the commission of public election of Irian Jaya Barat has just been*

*established since the stage of setting the election results down. Moreover, individual electoral participants who live either in Papua province or in Irian Jaya Barat Province can propose themselves to be a candidate in the legislative and have voters from both regional election areas.*

## **A. Pendahuluan**

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Seiring dengan tuntutan perubahan dinamika sosial politik kemasyarakatan, pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Merujuk pada hakikat dan tujuan pemilu tersebut, maka Pemilu dapat dipandang sebagai unsur penting dalam proses politik berbangsa dan bernegara. Pernyataan ini didasarkan pada beberapa alasan pembenaran, yaitu: (1) pemilu merupakan proses pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada penyelenggara negara (legislatif dan eksekutif) di Pusat/Daerah melalui suatu prosedur dan mekanisme menurut peraturan perundang-undangan; (2) pemilu merupakan proses pemindahan perbedaan aspirasi dan kepentingan dari ranah masyarakat ke dalam ranah kelembagaan negara, untuk kemudian diproses secara beradab dan dilegitimasi untuk kepentingan bersama; (3) pemilu merupakan proses perubahan politik secara teratur (periodik) baik dalam konteks sirkulasi elit politik (penguasa) maupun arah dan pola kebijakan publik; (4) pemilu merupakan proses rekayasa ulang (*reengineering*) suatu sistem politik, guna mewujudkan suatu tatanan politik yang lebih baik dan mapan, yang diikuti dengan perubahan perilaku politik dalam bentuk kesepakatan bersama.

Berdasarkan sejumlah alasan yang memposisikan pemilu sebagai salah satu unsur penting dalam proses berbangsa dan bernegara, maka seharusnya semua pihak memberi dorongan agar penyelenggaraan pemilu dari masa ke masa menunjukkan peningkatan kualitas dan partisipasi masyarakat serta diselenggarakan secara beradab dengan mengedepankan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Melalui penyelenggaraan pemilu yang beradab berdasarkan asas “Luber” dan “Jurdil”, maka diharapkan akan menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, legitimasi, dan partisipasi.

Dalam rangka mewujudkan berbagai harapan dalam penyelenggaraan pemilu, maka diperlukan suatu lembaga penyelenggara yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang prima. Untuk maksud tersebut, maka berdasarkan amanah UUD 1945<sup>1</sup>, dibentuklah Komisi Pemilihan Umum (KPU, KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota), yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, yang diberi amanah sebagai penyelenggara pemilu, yang dibentuk berdasarkan Undang-undang.

Sebagai penyelenggara, berdasarkan undang-undang pemilu, KPU mempunyai visi “menjadi penyelenggara yang mandiri, non partisan, tidak memihak, transparan dan profesional, berdasarkan asas-asas pemilihan umum demokratis, dengan melibatkan partisipasi rakyat seluas-luasnya, sehingga hasilnya dipercaya masyarakat. Visi ini kemudian dijabarkan dalam 4 (empat) misi KPU, yaitu: (1) menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD dan pejabat-pejabat publik lainnya yang ditentukan undang-undang; (2) meningkatkan pemahaman tentang hak dan kewajiban politik rakyat dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif, dan beradab; (3) melayani dan memberlakukan setiap peserta pemilihan umum secara adil dan setara, serta menegakan peraturan pemilihan umum secara

---

1

UUD 1945, pasal 22 E, ayat (5) Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (4) melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap penyelenggaraan pemilihan umum untuk meningkatkan kualitas pemilihan umum berikutnya.

## **B. Pembahasan**

### **1. Sistem Pemilu**

Secara konseptual sistem pemilihan umum diklasifikasikan atas dua model: (1) sistem organis; sistem ini menganggap bahwa rakyat suatu negara sebagai individu-individu yang bergabung dalam beberapa persekutuan (organisasi) dengan latar belakang tertentu. Persekutuan itulah yang menjadi pengendali hak politik untuk menunjuk wakilnya di lembaga perwakilan sesuai dengan jumlah yang diamanatkan oleh konstitusi/peraturan perundang-undangan. Untuk mendapatkan wakil dapat dilakukan dengan pemilihan atau penunjukan, yang penting bahwa unsur persekutuan tersebut mengirimkan wakilnya. Sistem mempermudah penentuan wakil untuk duduk di lembaga perwakilan, tetapi kedudukan lembaga perwakilan agak lemah terutama dalam memutuskan keputusan-keputusan yang terkait dengan hak-hak rakyat, harus pula meminta persetujuan rakyat melalui referendum; (2) sistem mekanis, dalam sistem ini rakyat dianggap sebagai individu-individu yang berdiri sendiri. Rakyat inilah yang memenuhi syarat sebagai pengendali hak pilih, dimana setiap orang mempunyai satu hak suara. Sistem ini diklasifikasikan dalam dua bentuk, yakni (a) sistem distrik; wilayah dibagi atas beberapa distrik yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di lembaga perwakilan. Wakil yang dipilih hanya satu orang dari masing-masing distrik, sistem ini biasa disebut sistem mayoritas (*single member constituency*); (b) sistem proporsional atau disebut juga sistem perwakilan berimbang (*multi member constituency*). Dalam sistem ini kursi yang ada di lembaga perwakilan dibagi-bagikan kepada unsur peserta pemilihan sesuai imbang suara/kuota yang ada. Wakil yang duduk di lembaga perwakilan berdasarkan keputusan unsur masing-masing.

Dalam konteks pemilihan umum tahun 2004, sistem

yang digunakan adalah sistem mekanik dengan perpaduan antara sistem distrik dan proporsional. Anutan sistem distrik diaktualisasikan dalam bentuk pembagian daerah pemilihan, sedangkan anutan sistem proporsional diaktualisasikan dalam bentuk pembagian kursi kepada peserta pemilihan umum sesuai imbangan suara yang diperoleh. Sistem proporsional yang dianut dalam pemilihan umum 2004 dikategorikan sebagai sistem proporsional dengan varian daftar calon terbuka.

Penggabungan anutan sistem pemilihan umum sebagaimana tersebut telah melahirkan sejumlah persoalan, yakni: (1) pembagian daerah pemilihan berdasarkan jumlah kursi yang tersedia dilakukan tanpa memperhatikan kondisi faktual Daerah; (2) sistem proporsional dengan varian daftar calon terbuka, yang melahirkan proses penetapan calon terpilih berdasarkan pertimbangan “bilangan pembagi pemilih (BPP)” dan berdasarkan perolehan suara terbanyak.

## **2. Pelaksanaan Pendaftaran Pemilih**

Proses pendaftaran pemilih untuk pemilihan umum secara konseptual mengandung manfaat ganda. Selain berfungsi sebagai sarana pendaftaran pemilih sekaligus juga sebagai sarana pendataan penduduk berkelanjutan. Ini berarti bahwa data yang diperoleh melalui pendaftaran pemilih juga dimanfaatkan bagi kepentingan pemilihan umum berikutnya dan kepentingan pembangunan dari masa ke masa setelah melalui tahapan pemutahiran.

Pendaftaran Pemilih secara konseptual sarat makna, akan tetapi dalam implementasinya ternyata menimbulkan banyak masalah. Gugatan terhadap jumlah penduduk yang dianggap tidak sesuai dengan kenyataan, tidak terdaftarnya penduduk yang telah memenuhi syarat untuk memilih, dan/ atau terdaftarnya penduduk yang tidak memenuhi syarat atau identitas yang tidak jelas, bahkan di beberapa kabupaten/kota juga ditemukan perbedaan jumlah penduduk antara versi BPS dan Pemda Kabupaten/Kota yang cukup signifikan. Kesemuanya ini merupakan masalah-masalah yang mencuat dalam proses pemilu. Hal ini dapat terjadi diantaranya disebabkan oleh tingkat

profesionalisme instansi teknis yang diberi tanggungjawab yang dinilai masih belum memadai.

### **3. Unsur Penyelenggara**

Penyelenggara pemilihan umum adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU bersifat nasional, tetap, dan mandiri, yang diberi amanah dibentuk berdasarkan undang-undang. Sebagai penyelenggara pemilihan umum, KPU mempunyai visi “ menjadi penyelenggara pemilihan umum yang mandiri, non partisan, tidak memihak, transparan dan profesional, berdasarkan asas-asas pemilihan umum demokratis, dengan melibatkan partisipasi rakyat seluas-luasnya, sehingga hasilnya dipercaya masyarakat.

Proses rekrutmen anggota KPU di Provinsi Papua dilakukan melalui dua tahap, yakni: (1) seleksi tahap pertama yang dilakukan oleh tim seleksi yang dibentuk oleh Gubernur. Dari hasil seleksi ini maka terpilih 10 (sepuluh) orang calon; (2) seleksi tahap kedua (*fit and proper test*) yang dilakukan oleh KPU Pusat. Berdasarkan hasil seleksi tahap kedua maka terpilih 5 orang anggota KPU Provinsi, yang kemudian dilantik oleh KPU Pusat. Proses rekrutmen anggota KPU di tingkat provinsi secara umum berjalan lancar tanpa ada masalah yang mendasar.

Kondisi proses rekrutmen anggota KPU di tingkat provinsi berbeda dengan proses rekrutmen anggota KPU di tingkat kabupaten/kota se Papua. Meskipun secara prosedural mekanisme rekrutmennya sama dengan proses di tingkat provinsi, yakni untuk kepentingan seleksi Bupati/Walikota se Papua membentuk tim seleksi yang bertugas melakukan seleksi tahap pertama bagi calon anggota KPU Kabupaten/Kota masing-masing, akan tetapi dalam kenyataannya muncul beberapa masalah, antara lain: (1) seleksi tahap pertama yang seharusnya dilakukan oleh tim seleksi yang dibentuk oleh Bupati/Walikota di beberapa daerah tidak dilakukan sebagaimana mestinya. Salah satu penyebabnya adalah terbatasnya pendaftar, sebagai akibat dari kurangnya sosialisasi dan keterbatasan waktu dalam proses rekrutmen; (2) di beberapa kabupaten calon yang diajukan untuk mengikuti seleksi tahap kedua (*fit and proper test*) yang dilakukan oleh KPU Provinsi jumlahnya kurang dari 10 (sepuluh)

orang, hal ini tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku yakni minimal 10 (sepuluh) orang; (3) tingkat pendidikan anggota KPU Kabupaten/Kota pada umumnya setingkat SMA, kondisi ini tentunya akan berpengaruh terhadap kemampuan calon anggota KPU dimaksud dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai penyelenggara pemilu.

Di sisi lain, eksistensi KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang memiliki sifat nasional, tetap, dan mandiri sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU No. 22 Tahun 2007, dalam penjabarannya lebih lanjut melalui Keputusan Presiden maupun Keputusan KPU, ternyata menimbulkan beberapa masalah: (1) sentralisasi kewenangan; (2) samarnya hubungan antara KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; (3) samarnya hubungan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Daerah; (4) terhambatnya fungsi koordinasi, pembinaan, dan pengawasan; (5) terhambatnya penyelesaian masalah; (6) rendahnya respon Pemerintahan Daerah; (7) kurangnya harmonisasi hubungan antara anggota dengan ketua/sesama anggota maupun dengan pihak sekretariat; (8) terbatasnya sumberdaya (manusia/keuangan); (9) rendahnya upah/honor petugas (KPPS, PPS, dan PPK).

Dalam rangka mengawasi tahapan pemilihan umum maka dibentuk Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), Panitia Pengawas Pemilu Provinsi (Panwaslu Provinsi), Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota (Panwaslu Kabupaten/Kota), dan Panwaslu Kecamatan/distrik. Anggota Panwaslu masing-masing provinsi dan kabupaten/kota berjumlah 3 (tiga) orang, yang direkrut dari unsur masyarakat. Hal ini berbeda dengan pemilu 2004 yang terdiri atas unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Konfigurasi ini tentunya akan berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas Panwaslu. Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan panwaslu Kecamatan/distrik bertugas: (1) mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilihan umum; (2) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan; (3) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam pelaksanaan pemilihan umum; (4) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang

berwenang.

Dalam konteks Papua, pelaksanaan tugas dan wewenang yang diemban Panwaslu Provinsi dan Kabupaten/Kota cenderung kurang dilandasi oleh komunikasi yang baik dengan KPU Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Panwaslu seakan menjadi satu kekuatan diluar penyelenggara pemilihan umum, padahal Panwaslu dibentuk untuk membantu KPU dalam mengawasi tahapan pemilihan umum ketidak harmonisan hubungan KPU dengan Panwaslu tentunya berimplikasi dan menguntungkan pihak-pihak yang melakukan pelanggaran.

#### **4. Pendaftaran Dan Verifikasi Calon**

Pada tahapan pendaftaran dan verifikasi calon, tercatat ada sejumlah persoalan yang mencuat, antara lain: (1) proses rekrutmen dan penetapan nomor urut calon yang dilakukan oleh partai politik peserta pemilu umumnya tidak secara demokratis dan transparan. Hal ini telah menimbulkan reaksi dari pihak-pihak yang merasa dirugikan; (2) adanya kepengurusan partai politik yang ganda; (3) melakukan segala upaya untuk merubah daftar calon dan nomor urut calon yang telah disampaikan; (4) persyaratan calon diserahkan kepada KPU Provinsi atau Kabupaten/Kota tanpa melalui proses seleksi internal; (5) partai politik mengajukan dan mendorong calon yang nyata-nyata tidak memenuhi syarat dan kemudian meminta pertanggungjawaban KPU Provinsi atau kabupaten/kota.

#### **5. Pengadaan Dan Distribusi Logistik**

Pengadaan logistik dalam pemilihan umum seluruhnya dilakukan oleh KPU, kecuali untuk beberapa jenis formulir, khususnya bagi pemilihan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Terpusatnya pengadaan logistik tersebut tentunya akan berpengaruh terhadap pendistribusiannya, apalagi untuk daerah-daerah yang jauh dan menghadapi kesulitan transportasi.

Hal ini terbukti ketika diatribusi beberapa jenis barang untuk keperluan pemilihan umum di Provinsi Papua mengalami hambatan. Khusus dalam hal distribusi surat suara kurang

memperhatikan aspek-aspek tertentu sebagai akibat kondisi daerah. Upaya pendistribusian logistik tidak hanya dilakukan oleh KPU Provinsi saja, tetapi untuk mendistribusikan logistik sebagaimana dimaksud dari Jayapura ke berbagai ibukota Kabupaten/Kota, telah melibatkan pihak KPU Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah.

## **6. Kampanye**

Sebagai bagian dari tahapan penyelenggaraan pemilihan umum kampanye yang diselenggarakan relatif berjalan dengan lancar, aman, dan tertib. Meskipun demikian ada beberapa persoalan yang muncul, antara lain: (1) ada diantara KPU kabupaten/Kota yang tidak konsisten melaksanakan jadwal yang telah disepakati bersama; (2) adanya ketidak konsistenan peserta kampanye dalam memanfaatkan haknya untuk bertkampanye sesuai bentuk dan jadwal yang telah ditetapkan; (3) tidak terpantau dengan baik pelaksanaan kampanye melalui media; (4) kurangnya tanggungjawab peserta kampanye untuk mentaati ketentuan waktu tenang, termasuk membersihkan alat peraga kampanye masing-masing.

## **7. Pemungutan Dan Perhitungan Suara**

Tahapan pemilihan umum yang sangat krusial adalah pemungutan dan perhitungan suara. Pada tahapan pemungutan suara dan perhitungan suara tercatat adanya sejumlah persoalan, antara lain: (1) adanya pemilih yang merasa sudah terdaftar dan memiliki kartu pemilih, tetapi nama yang bersangkutan tidak tercatat dalam daftar pemilih tetap di TPS; (2) kurang terkontrolnya distribusi surat suara; (3) kekurangan surat suara di sejumlah TPS; (4) perhitungan suara yang dilakukan sebelum batas akhir waktu yang telah ditentukan; (5) perhitungan suara dilakukan bukan di TPS; (6) perhitungan suara dilakukan pada malam hari; (7) adanya hambatan bagi saksi untuk mengakses hasil perhitungan suara; (8) KPPS tidak mencatat dengan benar semua variabel dan item yang ada dalam formulir;

Dalam hal rekapitulasi hasil perhitungan suara juga telah memunculkan beberapa persoalan, antara lain: (1) ditemukan

adanya perbedaan angka disetiap tahapan rekapitulasi (PPS-PPK-KPU Kabupaten/Kota-KPU Provinsi); (2) petugas hanya berkonsentrasi pada hasil perolehan suara tanpa memperhatikan administrasi surat suara; (3) adanya rekapitulasi yang tidak berdasarkan bedrita acara yang sah; (4) ketidak pahaman petugas dalam melakukan rekapitulasi.

### **8. Implikasi Pemilu di Provinsi Papua Dan Provinsi Papua Barat terhadap Otonomi Khusus**

Pemilu merupakan suatu agenda yang sarat makna, oleh karena itu maka sewajarnya jika semua komponen bangsa Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kepedulian serta komitmen dan tekad yang bulat dengan segala daya dan upaya untuk mensukseskan Pemilu 2004 tersebut. Tekad dan komitmen sebagaimana tersebut telah terbukti, dengan keberhasilan penyelenggaraan Pemilu 2004, dalam hal memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam konteks Papua keberhasilan penyelenggaraan Pemilu 2004, ternyata meninggalkan sejumlah masalah yang perlu dicermati dan dicarikan solusi terbaik guna perbaikan di masa datang. Keberhasilan Pemilu 2004 ternyata meninggalkan sejumlah implikasi terhadap pelaksanaan kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) Papua. Beberapa persoalan yang mengemuka dalam proses pelaksanaan Pemilu 2004, dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam ketetapannya mengenai daerah pemilihan, membagi daerah pemilihan di Papua menjadi dua, yakni daerah pemilihan Papua dan daerah pemilihan Irian Jaya Barat. Pembagian daerah pemilihan ini tentunya berimplikasi terhadap pelaksanaan Otsus Papua. Hal ini disebabkan karena berdasarkan Undang-undang Otsus Papua wilayah Provinsi Papua meliputi seluruh wilayah yang sebelumnya bernama Irian Jaya. Ini berarti berarti bahwa penetapan KPU tersebut nyata-nyata bertentangan dengan Undang-undang Otsus Papua.



No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum<sup>2</sup>. Jika KPU konsisten dan konsekuen dalam melaksanakan ketentuan sebagaimana tertuang dalam Undang-undang tersebut, maka jumlah kursi untuk anggota DPR daerah pemilihan Provinsi Papua adalah 13 kursi bukan 10 kursi (Pemilu 1999 jumlah kursi untuk anggota DPR daerah pemilihan Irian Jaya adalah 13 kursi). Sebagai konsekwensi dari pengakuan KPU atas keberadaan Irian Jaya Barat sebagai salah satu provinsi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah pemilihan dalam pemilu 2004, maka jatah kursi untuk anggota DPR daerah pemilihan Provinsi Irian Jaya Barat adalah 3 kursi.

- 3) Penetapan jumlah kursi untuk DPR Papua (DPRP) sebanyak 56 kursi (45 kursi berdasarkan Undang-undang Pemilu dan 11 kursi berdasarkan Undang-undang Otsus Papua), telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berbeda dengan penetapan 44 kursi bagi DPRD Provinsi Irian Jaya Barat (35 kursi berdasarkan Undang-undang Pemilu dan 9 kursi berdasarkan Undang-undang Otsus Papua). Penetapan kuota kursi ini nyata-nyata bertentangan dengan Undang-undang Otsus Papua, karena berdasarkan ketentuan pasal 6 ayat (4) Undang-undang Otsus Papua, disebutkan: "Jumlah anggota DPRP adalah 1¼ (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan". Pasal ini menunjukkan bahwa jumlah 1¼ (satu seperempat) kali hanya diberlakukan pada DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) bukan DPRD Irian Jaya Barat. Ini berarti penabahan kuota kursi (9 kursi) bagi DPRD Provinsi Iria Jaya barat nyata-nyata tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang Otsus Papua.
- 4) Pada tahapan verifikasi peserta Pemilu bagi partai politik untuk pemilihan anggota DPR RI, DPR Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan peserta perseorangan untuk anggota

---

<sup>2</sup> Dalam penjelasan pasal 48, ayat 1 huruf b Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, disebutkan bahwa "Jumlah kursi untuk anggota DPR pada setiap provinsi dialokasikan tidak kurang dari jumlah kursi provinsi sesuai Pemilu 1999".

DPD, juga ditemukan adanya masalah. Pada daerah pemilihan Irian Jaya Barat verifikasi terhadap peserta pemilu partai politik tidak dilakukan, karena KPU provinsi Irian Jaya Barat baru terbentuk ketikan sampai pada tahapan penetapan hasil pemilu. Khusus untuk peserta pemilu perseorangan yang mensyaratkan adanya dukungan dari penduduk pemilih, calon yang berdomisili di daerah pemilihan Papua maupun Irian Jaya Barat, didukung oleh penduduk pemilih di kedua daerah pemilihan tersebut. Artinya ada calon yang berdomisili di daerah pemilihan Papua yang mendapat dukungan penduduk pemilih dari daerah pemilihan Irian Jaya Barat, begitu pula sebaliknya. Secara hukum hal ini seharusnya tidak dibenarkan, tetapi kenyataannya berlangsung, yang bermuara pada terpilihnya calon anggota DPD RI.

## **C. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Paparan di atas merupakan sebuah catatan pinggir dari sejumlah catatan kritis dalam melakukan retrospeksi terhadap pelaksanaan Pemilu di Papua. Melalui catatan pinggir ini terungkap sejumlah hal yang menjadi persoalan dalam pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota di Papua. Persoalan-persoalan tersebut ada yang bersumber dari kelemahan KPU Provinsi Papua dan KPU Kabupaten/Kota se Papua beserta semua perangkatnya maupun kelemahan berbagai pihak yang terlibat langsung dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum. Masih banyak catatan yang tercecer, kami juga berkayakinan bahwa setiap orang yang terlibat dalam proses pemilu di Papua pasti masing-masing mempunyai catatan-catatan tersendiri yang tercatat selama proses penyelenggaraan pemilu

### **2. Saran**

Penegakan hukum di Indonesia merupakan hal utama yang perlu dilakukan jika menginginkan negara ini masih tetap eksis dan mewujudkan tujuan sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

- Musa'ad, Muhammad Abud, 2002. *Penguatan Otonomi Daerah di Balik Bayang-Bayang Ancaman Disintegrasi*, Bandung: ITB Pres.
- , *Menguak Tabir Otonomi Khusus Papua*, 2004. Bandung: ITB Press.
- Rasyid, Ryaas, 1996. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT Yarsif Watampone.
- , 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan & Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watampone.
- Sarundajang, S.H., 1999. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Simorangkir, Bonar, dkk (P), 2000. *Otonomi atau Federalisme Dampaknya terhadap Perekonomian*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Solossa, 2006. *Otonomi Khusus Papua; Mengangkat Martabat Rakyat Papua di Dalam NKRI*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Sumule, Agus (ed), 2004. *Mencari Jalan Tengah*, Jakarta: Grasindo.
- Suradinata, Ermaya, 1993. *Kebijaksanaan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah Perkembangan Teori dan Penerapan*, Bandung: Ramadhan.

## **TANGGUNG JAWAB PARTAI POLITIK TERHADAP KUALITAS CALON LEGISLATIF DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM TAHUN 2009**

Supriyanto Hadi

### ***Abstract***

*Political parties are responsible for the provision of qualified candidates in the legislatures. However, there have been less qualified candidates involved in the parties. This is due to the fact that most parties have not run their functions to educate their legislative candidates in politics, articulation and aggregate of people's aspiration as well as creating better atmosphere so as to unite the differences. As a consequence, goals of prospering the nation, managing the conflicts and leadership may be achieved fully.*

### **A. Pendahuluan**

Buruknya penilaian masyarakat terhadap kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat baik tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia, terutama di bidang legislasi, moral, korupsi, berperilaku seperti makelar proyek dan lain sebagainya,<sup>1</sup> berkaitan erat dengan kualitas dari kader-kader partai politik yang direkrut menjadi calon legislatif oleh partainya masing-masing. Sementara itu konsekuensi dari perubahan sistem pemilu menjadi titik awal bagi rakyat untuk menentukan atau menggunakan kedaulatannya dalam melakukan pilihan terhadap calon legislatif (caleg) yang mampu membawa aspirasi rakyat di

---

<sup>1</sup> Gambaran tentang fenomena ini diperoleh dari berita-berita yang berasal dari media surat kabar lokal bulan Januari – Desember Tahun 2008.

wilayah pemilihannya. Di sini partisipasi politik rakyat sangat menentukan sejauh mana caleg yang diajukan oleh partai politik (parpol) dikenal memiliki komitmen terhadap penyelesaian maupun penyampaian aspirasi rakyat di wilayah pemilihannya.<sup>2</sup> Kebesaran nama parpol tidak menjamin isu-isu yang menjadi persoalan di wilayah pemilihan tersebut akan dapat diselesaikan, jika parpol bersangkutan tidak mengajukan caleg yang memiliki kredibilitas dan dipercaya di tengah-tengah komunitas wilayah yang menjadi tempat pemilihan. Jika demikian semestinya rakyat di wilayah rayonisasi pemilihan menyerahkan suaranya kepada caleg dimaksud. Karena memilih caleg yang memiliki kapasitas dan dapat dipercaya merupakan pilihan strategis walaupun caleg yang muncul berasal dari partai gurem, hal ini mempunyai makna bahwa partai yang besar dan bagus jika tidak mencalonkan kader berkualitas sebagai caleg, tidak akan mampu berbuat banyak dalam menyampaikan aspirasi rakyat.

Kondisi ini disebabkan tanggung gugat dan tanggung jawab utama ujung tombaknya berada di tangan para caleg, kemudian setelah itu baru partai politiknya. Namun jika calegnya berkualitas tetapi berasal dari partai gurem, aspirasi rakyat akan mampu untuk terus-menerus diperjuangkannya, apalagi dengan mendapatkan dukungan yang riil dari massa pemilihnya dalam melakukan pressure-pressure politik untuk perubahan sebuah kebijakan. Di sini tanggung gugat caleg dan hak rakyat untuk menolak caleg dapat dilakukan jika caleg dimaksud terindikasi tidak aspiratif, baik dilakukan sebelum pemilu berlangsung maupun setelah pemilu itu sendiri diselenggarakan. Sebaiknya sebelum pemilu rakyat di lokasi pemilihan mesti mengenal betul para caleg yang diajukan oleh partai politik peserta pemilu.

Meskipun dalam suatu wilayah pemilihan ternyata merupakan basis dari partai politik tertentu, tetapi jika caleg yang diajukan tidak memiliki kapasitas, diragukan komitmen kerakyatannya, terindikasi pernah melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), tidak bermoral maka rakyat di wilayah rayonisasi

---

<sup>2</sup> Lihat Lucian W. Pye dalam *Aspect of Political Development*, (The Little Brown and Company, Ch.II Copyright, 1966) Dalam *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, editor Juwono Sudarsono, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1976), hlm. 40.

pemilihan dapat segera bersiap-siap melakukan penolakan baik kepada KPU ketika masa uji publik pasca pengumuman caleg di tingkat Daftar Calon Sementara (DCS), maupun setelah pengumuman Daftar Calon Tetap (DCT). Kemudian juga dapat ditolak melalui partai politik yang mencalonkan caleg dimaksud. Selanjutnya cara yang lain dalam melakukan penolakan dengan mengalihkan suara kepada caleg dari partai politik lain khusus kepada caleg yang berkualitas pada hari Pemilu.

Adanya keraguan masyarakat atas kualitas caleg yang bakal duduk di legislatif merupakan indikasi kepedulian masyarakat atas keberadaan para caleg. Masyarakat pemilih sangat menggantungkan harapan kepada para caleg dalam memperjuangkan aspirasi politiknya. Beban tanggung jawab yang begitu besar terhadap kepentingan masyarakat luas mengharuskan para anggota legislatif memiliki kualitas yang memadai. Oleh karena itu, persyaratan bagi calon anggota legislatif minimal berpendidikan SLTP sudah tidak relevan lagi. Hal ini logis mengingat sumber daya manusia (SDM) di jajaran eksekutif pada saat ini sudah berpendidikan formal hingga pascasarjana (S-2). Alangkah tidak sebandingnya jika anggota legislatif hanya tamatan Sekolah Dasar (SD) atau Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), sementara para eksekutif sudah berpendidikan master (S-2). Dalam banyak contoh kasus kelemahan ini nampak ketika misalnya dewan bersama-sama dengan eksekutif membahas tentang rancangan suatu peraturan daerah tertentu, apalagi yang sedikit bersifat khusus seperti bidang *intellectual property rights*, atau di bidang keuangan para anggota dewan yang kurang berkualitas biasanya hanya melakukan datang, duduk, diam, dan duit. Sehingga keberadaan mereka sebagai wakil rakyat dalam parlemen menjadi sangat mubazir, karena ketidakmampuan individual dalam mewakili kepentingan rakyat.

Anggota legislatif yang berkualitas menjadi dambaan semua pihak serta merupakan persyarat mutlak yang harus dipenuhi jika ingin penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dapat dikontrol dengan baik. Oleh karena itu, perlu dilakukan seleksi yang cukup ketat terhadap para calon anggota legislatif. Hingga

saat ini belum ada “formula baku” yang dapat dipergunakan untuk menyeleksi anggota legislatif. Umumnya persyaratan yang ditetapkan belum dapat dijadikan indikator untuk mengukur kemampuan para anggota legislatif. Untuk itu, perlu dipikirkan suatu pola rekrutmen caleg melalui pendidikan non formal seperti “sekolah para calon anggota legislatif” dengan materi pelajaran yang dirancang secara khusus bagi para calon legislatif.

## **B. Pembahasan**

Untuk mencari jawaban bahwa siapa yang paling bertanggung jawab atas rendahnya kualitas caleg sangat mudah. Namun untuk mencari jawaban yang benar-benar akurat perlu suatu telaahan yang mendalam. Jika diasumsikan bahwa masyarakat memiliki pengetahuan dan pemahaman yang cukup di bidang politik dan semua komponen masyarakat (termasuk penyelenggara pemilu dan partai politik) terlibat dalam penentuan seorang caleg menjadi anggota lembaga legislatif, duduknya caleg yang diragukan kualitasnya dalam anggota legislatif menjadi tanggung jawab bersama. Hal ini logis mengingat pencalonan seseorang menjadi caleg melalui beberapa tahapan yang melibatkan partai politik peserta pemilu, lembaga penyelenggara pemilu (PPI dan PPD) serta masyarakat luas. Masuknya seseorang menjadi anggota lembaga legislatif merupakan akumulasi berbagai proses kegiatan mulai dari penyiapan para caleg hingga terpilihnya mereka menjadi anggota legislatif.

Persoalannya akan berbeda jika masyarakat tidak memiliki informasi yang cukup berkaitan dengan keberadaan caleg ini. Mereka hanya tahu bahwa Pemilu akan dilaksanakan untuk memilih para anggota legislatif, selanjutnya menjadi tanda tanya besar. Ternyata tidak semua masyarakat awam mengetahui persis mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan keberadaan caleg, di antaranya kriteria penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) dan Daftar Calon Tetap (DCT). Oleh karena itu, timbul perbedaan penilaian antara masyarakat awam dengan partai politik. Seringkali justru caleg yang dianggap potensial oleh masyarakat tidak masuk dalam kader partai bahkan ada caleg potensial tidak masuk sama sekali dalam DCT.

Minimnya informasi yang diterima masyarakat berkaitan dengan berbagai kegiatan pemilu umum, menunjukkan bahwa pendidikan politik yang dilakukan oleh partai politik belum sepenuhnya berhasil. Partai politik masih belum dapat menjalankan fungsinya sebagai sarana sosialisasi politik dan sarana komunikasi politik. Jika kondisi ini terjadi, berarti kesalahan paling besar ada pada partai politik peserta pemilihan umum.

Disisi lain, banyaknya partai politik yang berlaga di pemilihan umum 2009 juga diduga sebagai penyebab menurunnya kualitas calon anggota legislatif. Pasalnya, parpol merekrut para caleg secara asal-asalan. "Sekarang merekrut caleg sudah seperti menawar cabe di pasar karena saking sulitnya merekrut caleg. Bayangkan saja, parpol dituntut untuk menyediakan caleg sekitar 500 orang untuk setiap parpol,"<sup>3</sup> akibatnya seperti membeli kucing dalam karung, dimana kualitasnya belum dapat dijamin sama sekali.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 11 ayat (1) Huruf e Jo. Pasal 12 Huruf f Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang mengatakan fungsi partai politik ialah mempersiapkan anggota masyarakat dalam rangka rekrutmen sebagai calon anggota legislator (caleg) untuk mengisi jabatan politik dalam parlemen sesuai dengan mekanisme demokrasi, makna dari pasal ini jelas-jelas berhubungan dengan tanggung jawab partai dalam mempersiapkan kadernya sebagai caleg, hal inilah yang sangat penting diwujudkan sebagai pengejawantahan fungsi partai politik, fungsi mana berkaitan dengan antara lain fungsi rekrutmen, pendidikan dan pelatihan bagi orang-orang yang layak untuk menduduki posisi-posisi di legislatif maupun eksekutif (seleksi kandidat atau caleg) atau sebagai pengurus partai, pengumpulan dan artikulasi kepentingan kelompok-kelompok tertentu, dan integrasi kepentingan-kepentingan tersebut ke dalam satu program politik. Dengan ini partai politik berfungsi sebagai "jembatan" antara masyarakat dan sistem politik yang memberikan kesempatan kepada warga untuk berpartisipasi

---

<sup>3</sup> Sekjen Forum Masyarakat Peduli Parlemen, Sebastian Salang, Dalam Talk Show di Warung Daun, Jalan Pakubuwono, Jakarta: Sabtu, tanggal 28 Februari 2009.

secara aktif dalam dunia politik. Individu-individu dan kelompok-kelompok warga dilibatkan dalam sistem politik melalui partai politik. Dengan demikian partai politik memberikan legitimasi dan dapat memperkuat stabilitas demokrasi.

Agar mampu melaksanakan fungsi-fungsi tersebut partai politik perlu bersifat terbuka terhadap partisipasi masyarakat. Dengan terbukanya partai politik, individu-individu dan kelompok-kelompok masyarakat dapat menyuarakan kepentingan dan tuntutan mereka. Akan tetapi, pada umumnya jumlah penduduk yang menjadi anggota partai politik dan yang terlibat secara aktif dalam pekerjaan partai politik sangat kecil.

Pada umumnya terdapat dua model partai yang berbeda: partai kader (atau partai pemilih) dan partai anggota (atau massa). Partai kader tidak memiliki terlalu banyak anggota. Biasanya hanya pengurus atau kandidat direkrut oleh partai, bukan anggota biasa. Tingkat organisasi partai kader kurang tinggi. Partai ini lebih mementingkan sukses di pemilu, maka disebut partai pemilih. Jumlah pemilih dibanding jumlah anggota sangat tinggi, akan tetapi pada umumnya keterikatan pemilih pada partai tidak terlalu kuat. Seleksi kandidat biasanya melalui primaries (pemilu pendahuluan) yang sering melibatkan publik. Karena jumlah anggota kecil partai kader membutuhkan penggunaan media (dengan biaya tinggi) untuk komunikasi dengan pemilih. Partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat adalah contoh untuk partai kader.

Partai anggota membutuhkan struktur dan organisasi yang lebih lengkap (dari tingkat lokal sampai nasional) dan kuat dibanding partai kader. Jumlah anggota tinggi dan keterikatan pada partai lebih kuat dan mendalam. Keterlibatan anggota dalam partai (seleksi kandidat, formulasi kebijakan) lebih tinggi dibanding partai kader dan bersifat *bottom-up*. Tingginya jumlah anggota dan aktifis merupakan suatu kelebihan partai anggota. Anggota adalah suatu sumber daya yang penting. Mereka membayar iuran, dapat dimobilisir pada masa kampanye secara gratis dan sukarelawan dan selalu berinteraksi dengan masyarakat dan mempromosikan program dan gagasan partainya. Oleh karenanya, politisi berasal dari partai anggota

lebih dekat dengan pemilihnya.

Oleh karena itu, partai politik harus dapat merebut hati rakyat dengan membela kepentingan rakyat melalui kader-kadernya baik di dalam parlemen maupun dalam pergaulan sosialnya. Di dalam lingkungan partai politik sendiri harus ada program pembelajaran yang konkrit dan aplikatif sebagai bekal dari para kader-kader partai politik yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu, sehingga ilmu dan moral yang dimiliki oleh kader akan mumpuni dalam mengemban tugas-tugas dalam jabatannya kelak, sehingga program-program tersebut akan sangat bermanfaat bagi masyarakat, disamping itu para elit partai politik harus bisa menunjukkan perilaku yang terpuji untuk mengambil simpati rakyat.

Diakui atau tidak, selama ini partai politik belum sepenuhnya melaksanakan fungsi-fungsinya seperti sebagai sarana pendidikan politik, mengartikulasi dan mengagregasikan aspirasi rakyat, penciptaan iklim yang baik dan sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan rakyat, melakukan manajemen konflik dengan baik, dan pengkaderan. Program partai (kalau ada) juga kurang menyentuh kepentingan rakyat kecil. Kalaupun ada, hanya nampak menjelang pemilihan umum. Sementara itu, hiruk pikuk politik terjadi di lapisan elit politik partai, dan ironisnya lebih banyak yang bernuansa untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Salah satu aspek yang penting untuk merevitalisasi partai politik adalah menyiapkan pemimpin dan kader-kader partai yang handal, baik dari penguasaan pengetahuan politik, dari integritas moral, wawasan kebangsaan, dan pemberian pengalaman dalam praktik berpolitik. Jika para kader partai yang muncul memiliki karakter kuat, jujur, bertanggung jawab, disiplin, memiliki visi cemerlang, mampu bekerjasama, adil dan peduli, santun dan beretika, maka niscaya nama partai politik akan menjadi harum di masyarakat dan menciptakan hasil karya yang positif bagi masyarakat. Dengan rekrutmen yang ketat, akan memunculkan pemimpin-pemimpin bangsa yang handal dari kalangan partai, serta akan membawa partai benar-benar menjadi pilar demokrasi yang sesungguhnya. Partai politik yang baik, yang ditunjukkan

oleh para kadernya yang membanggakan dan terpuji akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada partai politik. Pada kelanjutannya rakyat akan tertarik dan senang serta akan menyalurkan aspirasinya melalui partai. Dengan begitu, rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam suatu negara akan rela meminjamkan kedaulatannya kepada kader partai untuk memimpin bangsa. Dengan rekrutmen dan pengkaderan yang baik, diharapkan akan muncul calon pemimpin dari partai, dan partai bukan sekedar menjadi “broker” calon pemimpin dari luar partai walaupun hal seperti itu tidak salah.

Bertolak dari fakta rekrutmen caleg yang “buruk” beserta dampak yang dihasilkan, maka dalam hal rekrutmen caleg, idealnya partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum tahun 2009 harus segera: <sup>4</sup>

*Pertama*, membuat pola rekrutmen yang sistematis dengan langkah-langkah sebagai berikut: membentuk tim rekrutmen, menentukan kelompok sasaran/konstituen mana yang akan direkrut, menyiapkan sarana dan prasarana untuk rekrutmen, menentukan pesan utama yang akan dikomunikasikan, menentapkan waktu dan lokasi perekrutan, menentukan standar pola rekrutmen yang khusus untuk anggota biasa, pengurus partai, calon legislatif, staf profesional, dll.

*Kedua*, proses rekrutmen harus berlangsung secara terbuka. Masyarakat harus memperoleh informasi yang memadai dan terbuka tentang siapa kandidat parlemen dari partai politik, *track record* masing-masing kandidat, dan proses seleksi hingga penentuan daftar calon. Partai politik mempunyai kewajiban menyampaikan informasi (sosialisasi) setiap kandidatnya secara terbuka kepada publik. Di sisi lain, partai juga harus terbuka menerima kritik dan gugatan terhadap kandidat yang dinilai tidak berkualitas oleh masyarakat.

*Ketiga*, proses rekrutmen harus bersandar pada partisipasi elemen-elemen masyarakat sipil. Partisipasi bukan dalam bentuk mobilisasi massa atau penggunaan hak pilih (*vote*), tetapi yang

---

<sup>4</sup> Paul Sinlaeloe, “Partai Politik dan Rekrutmen Caleg”, Timor Expres: tanggal 8 Agustus 2008

jauh lebih penting adalah menguatnya suara (*voice*) dan kontrol masyarakat terhadap sepak terjang partai.

Dalam memproses rekrutmen, partai memang harus memperhatikan suara atau aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Di sisi lain, elemen-elemen organisasi masyarakat sipil harus berjuang dan membangun jaringan untuk memperkuat partisipasi masyarakat tersebut. Sebagai contoh, partisipasi masyarakat sipil tersebut bisa dilakukan dengan cara *politician tracking* terhadap kandidat yang disiapkan oleh partai. *Politician tracking* adalah upaya investigasi dan menampilkan seluruh track record setiap kandidat, yang bisa digunakan sebagai referensi bagi masyarakat dalam menjatuhkan pilihannya.

Pada akhirnya, perlu ditegaskan bahwa jika suatu partai politik tidak becus dalam melakukan rekrutmen politik/caleg, maka partai politik tersebut akan terjebak dalam praktik korupsi dan praktek pemiskinan terhadap rakyat serta akan bermetamorfose menjadi bagian dari kekuatan koruptif baru yang memiskinkan rakyat karena kadernya yang lembaga perwakilan akan menjadi pelopor dalam berkorupsi dan pencetus kebijakan yang memiskinkan rakyat.

## **C. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

- a. Pengkaderan yang dilakukan oleh partai politik dengan cara yang salah dalam rangka rekrutmen caleg, cenderung nantinya akan menghasilkan anggota parlemen yang bermasalah.
- b. Selama ini partai politik di Indonesia belum sepenuhnya melaksanakan fungsi-fungsinya sebagaimana amanat Undang-Undang No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik seperti sebagai sarana pendidikan politik, mengartikulasi dan mengagregasikan aspirasi rakyat, penciptaan iklim yang baik dan sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan rakyat, melakukan manajemen konflik dengan baik, dan pengkaderan.

**2. Saran**

- a. Sudah saatnya partai politik melaksanakan fungsinya sebagaimana diamanatkan oleh undang undang partai politik, terutama dalam hal rekrutmen kader sebagai calon legislator.
- b. Untuk mempertanggung jawabkan kualitas caleg-caleg yang terlanjur terpilih dalam pemilihan umum tahun 2009 ini, maka partai politik yang bersangkutan harus melakukan diklat dengan tujuan pemberian bekal keilmuan kepada caleg calegnya.

### Daftar Pustaka

- A.M., Fatwa, "Hikmah Hadirnya Calon Perorangan", <http://www.ayomerdeka.wordpress.com>, diakses 13 April 2009.
- Bivitri, Susanti, et al, 2000. *Semua Harus Terwakili*, cetakan pertama, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan.
- Juwono, Sudarsono (editor), 1976. *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*, cetakan pertama, Jakarta: P.T. Gramedia.
- Koentjaraningrat, 1982. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, cetakan pertama, Jakarta: P.T. Gramedia.
- R.M., Mac Iver, Penterjemah Moertono 1980. *Negara Moderen*, cetakan pertama, Jakarta: Aksara Baru.
- Maurice, Duverger, Penterjemah Laila Hasyim, 1981. *Partai-Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Jakarta: P.T. Bina Aksara.

## **KOMPETENSI MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH**

Yusak Elisa Reba

### ***Abstract***

*This study aims to research 2 major problems on how Constitutional Attorney (Mahkamah Konstitusi) can handle the conflicts among the elect councils. Firstly, the relationships of the concepts of public election and the concepts of being elected democratically regard the constitution and the laws about local government. Secondly, the Constitutional Attorney has rights to stop an argument on the election results. In this respect, it has been legislated in the national constitution of 1945 in relation to the solution of the conflicts of the election results decided by the regional commission of public election (KPUD). In conclusion, the regulations are systems which comprise legal substance, legal structure and legal culture as one unity. The aspects of substances specifically need to be reviewed and restudy in order to establish a right attorney to solve the conflicts of elect councils.*

### **A. Pendahuluan**

Penyelenggaraan Pemerintahan negara Indonesia terus berkembang seiring dengan tuntutan zaman dan perkembangan masyarakat, yang diikuti dengan perubahan terhadap UUD 1945. Sesuai ajaran trias politica, UUD 1945 mengatur adanya tiga cabang kekuasaan negara yang terdiri dari kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisial. Ketiga cabang kekuasaan ini memiliki tanggungjawab untuk mewujudkan cita–

cita dan tujuan negara. Dengan demikian dalam penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia, ketiga cabang kekuasaan ini masing-masing mempunyai kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI 1945), walaupun kewenangan tersebut tidak terpisah satu sama lainnya dan tidak bermakna dianutnya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melainkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). UUD Negara RI 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Khusus berkaitan dengan kekuasaan yudisial, berdasarkan perubahan ketiga UUD, dalam Bab IX mengatur mengenai kekuasaan kehakiman, dan keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) diatur dalam Pasal 24 ayat (2). Selain kehadiran MK, perubahan UUD Negara RI 1945 juga telah mengatur adanya pemilihan anggota legislatif (DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Sedangkan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya dipilih oleh DPRD, kini dapat dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah berdasarkan asas langsung, umum bebas dan rahasia.

Berkaitan dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada), Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 mengatur bahwa di pilih secara “demokratis”, sedangkan Pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden disebut dengan konsep “Pemilu” sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2) UUD Negara RI 1945.

Pengaturan Pemilukada secara langsung dalam UUD, diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan (UU Pemda) yang pengaturannya dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 119. Berdasarkan pengaturan ini, salah satu materi muatan berkaitan dengan Pemilukada adalah mengenai lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan sebagai wujud penegakan hukum atas pelaksanaan Pemilukada. Untuk menjaga agar Pemilukada dapat terselenggara secara demokratis yang juga merupakan sarana

pelaksanaan kedaulatan rakyat, maka lembaga yang berwenang untuk melakukan penyelesaian atas pelanggaran Pemilu adalah yakni mengenai sengketa atas hasil pemilihan, menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA) untuk menyelesaikannya melalui pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri. Kewenangan MA ini diatur dalam Pasal 106 UU Pemda. Namun kewenangan MA untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu mengalami perubahan, yakni tidak lagi menjadi kewenangan MA tetapi telah beralih menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pengalihan ini terjadi karena adanya perubahan terhadap UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 12 Tahun 2008). Berlakunya undang-undang ini maka sengketa atas hasil Pemilu menjadi lingkup kewenangan MK untuk menyelesaikannya.

Pengaturan kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu hadir sebagai konsekuensi dari perubahan UU Pemda. Perubahan ini dikarenakan adanya gugatan yang disampaikan oleh anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah atas nama Lalu Ranggalawe terhadap ketentuan Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf c dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU No 32 Tahun 2004. Berdasarkan putusan MK yang mengabulkan permohonan pemohon melalui putusan No. 05/PUU-V/2007, tanggal 23 Juli 2007, tentang Calon Perseorangan. Berdasarkan Putusan MK dimaksud, maka DPR melakukan perubahan kedua UU Pemda dengan UU No. 12 Tahun 2008, yang salah satu materi muatannya adalah diaturnya kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu. Kewenangan ini diatur dalam Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa “penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang keberadaannya untuk menjaga terselenggaranya

pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Selain itu dalam perspektif yuridis, pembentukan lembaga MK mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan wewenang yang telah ditentukan dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang–Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), mengatur empat kewenangan MK yaitu:

1. Menguji undang–undang terhadap UUD NRI tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran Partai Politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Berdasarkan empat kewenangan tersebut, adanya pengaturan kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 dimaknai oleh pembentuk undang-undang bahwa salah satu kewenangan MK untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, tidak saja perselisihan dalam pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tetapi juga perselisihan terhadap hasil Pemilu, sedangkan dalam Pasal 18 ayat (4) UU Negara RI 1945 menggunakan konsep dipilih secara demokratis. Sehingga menjadi permasalahan adalah apakah dari empat kewenangan MK yang diatur dalam UUD Negara RI 1945 dan UU MK, apakah kewenangan untuk “memutus sengketa perselisihan hasil pemilihan umum” memiliki makna yang sama dengan konsep kepala daerah dipilih secara “demokratis” sehingga Pemilu hendak dikategorikan sebagai rezim Pemilihan Umum (Pemilu)? Apakah konsep dipilih secara “demokratis” juga bermakna sama dengan konsep “Pemilu”, sehingga dalam perspektif teori hukum, apakah sengketa hasil Pemilu menjadi lingkup kompetensi MK untuk mengadili? Apakah MK berwenang menguji Keputusan KPUD tentang hasil rekapitulasi perhitungan suara atau menguji

proses pelaksanaan Pemilukada?

## **B. Pembahasan**

### **1. Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan**

Pada tanggal 28 April 2008 diundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 12 Tahun 2008). Perubahan ini sebagai konsekuensi hukum dari adanya putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Calon Perseorang. Dalam Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 mengatur bahwa “penangan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Sebelum adanya perubahan kedua terhadap UU Pemda, dalam Pasal 106 UU Pemda menyatakan bahwa: “keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”<sup>1</sup>. Keberatan dimaksud hanya berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon<sup>2</sup>. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota<sup>3</sup>. Putusan Mahkamah Agung terhadap keberatan penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi bersifat final dan mengikat<sup>4</sup>. Putusan Pengadilan Tinggi terhadap penetapan hasil Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota bersifat

---

<sup>1</sup> Pasal 106 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004

<sup>2</sup> Pasal 106 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004

<sup>3</sup> Pasal 106 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004

<sup>4</sup> Pasal 106 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004

final<sup>5</sup>. Berdasarkan pengaturan tersebut, sengketa atas hasil Pemilu sebelum perubahan UU Pemda, penyelesaiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri. Namun pengaturan kewenangan ini mengalami pemindahan dengan adanya perubahan kedua terhadap UU No. 32 Tahun 2004 dengan UU No. 12 Tahun 2008. Dengan demikian, kewenangan penyelesaian keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah di Provinsi maupun di kabupaten/kota tidak lagi menjadi kewenangan Mahkamah Agung tetapi menjadi kewenangan MK. Perubahan terhadap UU Pemda yang memberi kompetensi kepada MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu tidak didahului dengan kajian akademik yang mendalam, partisipatif dan transparan sebagai wujud mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan yang dapat dilaksanakan. Sehingga, berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 dengan pengaturan kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu akan berdampak pada: pertama, penegakan hukum yang tidak efektif terkait hasil Pemilu. Kedua, perwujudan rasa keadilan jauh dari harapan (sulit tercapai) karena para calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berada diluar wilayah pulau Jawa, harus mengajukan gugatan pada MK yang berkedudukan ke Jakarta dengan biaya yang mahal dan waktu yang singkat (terdesak). Ketiga, pihak yang dirugikan tidak cukup siap dalam menjalani proses peradilan karena terdesak waktu serta biaya yang mahal. Keempat, putusan MK walaupun diklaim bahwa bebas dari pengaruh kekuasaan apapun namun materi putusan belum tentu menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara pihak-pihak yang ikut dalam Pemilu, karena mereka terdesak oleh waktu sehingga berbagai hal yang harus dipersiapkan untuk membuktikan pelanggaran Pemilu tidak cukup optimal.

Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Konsep demokratis sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia

---

<sup>5</sup> Pasal 106 ayat (7) UU No. 32 Tahun 2004

berarti “secara atau menurut paham demokrasi”; bersifat demokrasi<sup>6</sup>. Sedangkan pengertian demokrasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah adalah pemerintahan rakyat; bentuk pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakil-wakilnya<sup>7</sup>. Dari penjelasan tersebut yang menjadi permasalahan adalah apakah konsep “dipilih secara demokratis,” mempunyai makna yang sama dengan konsep “pemilihan umum”? Dua konsep ini telah menimbulkan penafsiran yang beragam, dan konsep “dipilih secara demokratis” yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 dapat dikategorikan sebagai “norma kabur” sehingga pengaturan kewenangan untuk penyelesaian sengketa hasil Pemilu pada oleh Mahkamah Agung, kini beralih menjadi kewenangan MK berdasarkan pengaturan dalam UU No 12 Tahun 2008.

## **2. Politik Legislasi Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah**

Pengisian keanggotaan legislatif dan eksekutif khususnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Pengisian keanggotaan legislatif dilakukan melalui pemilihan umum sebagaimana dalam Pasal 19 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya dalam Pasal 22C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Berdasarkan pengaturan tersebut, anggota DPR dan DPD sebagai perwakilan rakyat, dipilih melalui pemilihan umum (pemilu).

Selain lembaga legislatif, pada lembaga eksekutif yakni pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Selanjutnya pada ayat (2) mengatur bahwa “pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik peserta

<sup>6</sup> W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, (Jakarta : Balai Pustaka, 2006), hlm. 278.

<sup>7</sup> *Op .Cit.*

pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Dari pengaturan tersebut, ditegaskan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan melalui pemilihan umum dengan menggunakan asas langsung. Artinya rakyat tidak diwakili suaranya tetapi secara langsung menggunakan hak pilihnya secara bebas.

Pemilihan Umum adalah “sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”<sup>8</sup>. Dalam konteks lokal, berdasarkan pengaturan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing–masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Dengan demikian menurut hemat penulis, konsep “pemilu” dan konsep “dipilih secara demokratis” merupakan dua konsep yang berbeda walaupun keduanya memiliki substansi berkaitan dengan pelaksanaan HAM Politik. Konsep “pemilu” digunakan dalam hal memilih lembaga legislatif dan lembaga eksekutif khususnya Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan konsep “dipilih secara demokratis”, digunakan dalam hal pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Konsep demokratis diulangi dalam Pasal 56 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 bahwa “kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Berkaitan dengan konsep “demokratis”, berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan MK No. 072-073/PUU-II/ 2004 Pengujian UU Pemda terhadap UUD Negara RI 1945 menyatakan:

Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan Pemilukada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI 1945, tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pemilukada

---

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 1 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

secara langsung menjadi satu-satunya cara memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang termuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945”<sup>9</sup>

Selain pertimbangan hukum MK tersebut, menurut Taufiqqurahman Syahuri, memberi pandangan tentang rumusan “dipilih secara demokratis” sebagai berikut:

Rumusan dipilih secara demokratis dalam ketentuan Pemilukada juga mempertimbangkan pelaksanaan Pemilukada di daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI 1945. Hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pemilukada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang termuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945<sup>10</sup>.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilihan anggota legislatif, eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah) menggunakan “asas langsung”. Artinya rakyat secara langsung memberikan suara tanpa diwakili Namun dari aspek konseptual, muncul dua istilah yakni “pemilihan umum” dan “demokratis” Ada hal yang berbeda antara penggunaan kata “umum” dan kata “demokratis”. Pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden Wakil Presiden menggunakan konsep Pemilu karena hal itu dilaksanakan dalam waktu yang sama (secara serentak) dan berlaku untuk seluruh wilayah di Indonesia dan orientasi subjeknya jelas. Sedangkan Pemilukada hanya bersifat lokal walaupun rakyat secara langsung memberikan suara (asas langsung dan umum), namun dari aspek waktu, tempat (batasan wilayah) dan subyek berbeda yakni Gubernur, Bupati dan Walikota. Oleh sebab itu penggunaan konsep pemilu bertujuan untuk membedakan waktu, wilayah, subyek dan sifat struktur pemerintahan (bersifat nasional). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “umum” berarti “ mengenai seluruh atau sekaliannya (tidak khas, tidak khusus); “pemilihan yang dilakukan oleh seluruh rakyat”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Titik Truwulan Tuti, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008), hlm. 314.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 315.

<sup>11</sup> W.J.S Poerwadarminta, *Op. Cit*, hlm. 1337.

Dengan demikian tidak ada batasan mengenai wilayah, subyek, waktu dan sifat struktur pemerintahan.

Pelaksanaan Pemilu sebagai perwujudan dari paham demokratis yang berasal dari kata demokrasi yakni suatu pemerintahan yang pemimpin tertinggi terletak ditangan rakyat<sup>12</sup>, sehingga syarat-syarat demokrasi antara lain:

1. Harus didukung oleh persetujuan umum (*general consten*);
2. Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum yang luas atau melalui Pemilu;
3. Kepala negara dipilih langsung atau tidak langsung melalui pemilu, dan bertanggungjawab kepada dewan legislatif;
4. Hak pilih aktif diberikan kepada sejumlah besar rakyat atas dasar kesederajatan<sup>13</sup>.

Selain keempat syarat tersebut diatas, menurut hemat penulis, Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 tidak secara tegas mengkategorikan Pemilu sebagai rezim 'Pemilu'. Hal ini disebabkan oleh:

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah walaupun memegang jabatan selama masa lima tahun, namun dari aspek waktu tidak sama (berbeda) antara masa jabatan Bupati dan Gubernur dari masing-masing daerah di Indonesia;
2. Pemilihan terhadap Kepala Daerah berkarakter lokal karena tidak mengikutsertakan wilayah lain di Indonesia walaupun dilaksanakan menggunakan asas " langsung" sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004;
3. Ada kelembagaan yang harus dibentuk secara nasional yakni DPR, DPD dan DPRD serta pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Hal inilah yang membedakan konsep Pemilihan Umum dan dipilih secara demokratis.

Dengan demikian konsep "pemilu" dan konsep "dipilih

---

<sup>12</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2006), hlm. 92.

<sup>13</sup> *Log. Cit.*

secara demokratis” adalah dua hal yang berbeda dan bentuk pengaturan yang tidak jelas (norma kabur) yang menimbulkan multi tafsir, sehingga Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak serta merta dapat dikategorikan masuk dalam rezim pemilu walaupun dilaksanakan berdasarkan asas “langsung” dan “umum”.

Dalam perspektif politik perundang-undangan yang baik, perlu dihindari adanya norma yang kabur, konflik norma, atau norma kosong untuk mewujudkan efektifitas hukum. Oleh karena itu menurut Yohanes Usfunan, hukum yang tidak efektif dari sisi normatif disebabkan oleh terjadinya norma kabur, kevakuman hukum dan konflik norma<sup>14</sup>. Akibat dari adanya norma kabur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 sehingga kompetensi penyelesaian sengketa hasil Pemilukada yang sebelumnya menjadi kewenangan MA, kini menjadi kompetensi MK berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008. Perubahan kompetensi antara MA dan MK dalam hal penyelesaian sengketa hasil Pemilukada, menunjukkan bahwa pengaturan dalam Pasal 18 ayat (4), Pasal 24C ayat (1) mengandung norma yang kabur dan adanya konflik norma.

Penyelesaian terhadap sengketa hasil pemilihan Kepala Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung. Hal ini diatur dalam Pasal 106 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Lebih lanjut dalam ayat (5) mengatur bahwa : “putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat”. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah badan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945. Tugas Peradilan

---

<sup>14</sup> Yohanes Usfunan, *Bahan Pelatihan Penyusunan Rancangan Hukum Bagi Lembaga Swadaya Masyarakat*, Perguruan Tinggi dan Praktisi Hukum di Provinsi Papua, diselenggarakan oleh ICS Papua berkerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Hotel Sentani Indah, Jayapura, Agustus 2003.

Konstitusi adalah menyelesaikan sengketa antar norma hukum<sup>15</sup>. Sengketa antar norma tidak saja kewenangan Mahkamah Konstitusi tetapi juga menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian, diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 31 dan Pasal 31A UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 10 UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi. Dari keempat wewenang Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam pasal 24 C ayat (1) maka, wewenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan wewenang untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD merupakan wewenang utama, sedangkan wewenang untuk memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum merupakan wewenang tambahan<sup>16</sup>.

Wewenang menguji yang berlaku di beberapa negara di dunia dan yang berlaku di Indonesia, menurut James Bryce dan C.F. Strong dengan ajaran konstitusionalisme sebagaimana dikutip oleh Abdul Rasyid Thalib, yakni konstitusi itu harus : *constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted* ( memuat kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintah (arti luas) memuat hak- hak yang diperintah, serta memuat hubungan antara pemerintah dan yang diperintah menyangkut di dalamnya hak asasi manusia)<sup>17</sup>. Dengan demikian terjadi pembatasan kekuasaan dalam negara.

---

<sup>15</sup> Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 2006), hlm. 53

<sup>16</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 223.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 224.

### 3. Kompetensi Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada

Adanya keikutsertaan rakyat untuk menentukan kepala daerah adalah perwujudan dari perlindungan (*protect*) dan pemenuhan (*fulfil*) atas hak asasi manusia bidang politik yakni hak untuk memilih. Perlindungan hukum atas HAM Politik tersebut sebagaimana diatur dalam UUD Negara RI 1945 dan Undang- Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM (UU HAM). Perlindungan HAM khususnya untuk memilih dalam Pemilukada memperoleh jaminan hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Makna ini memberi konsekuensi bahwa suatu negara disebut negara hukum (*rechtsstaat*) menurut Freidrich Julius Stahl, harus memenuhi unsur – unsur sebagai berikut :

1. perlindungan hak asasi manusia;
2. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
4. peradilan administrasi dalam perselisihan<sup>18</sup>.

Selain Stahl dari aliran hukum Eropa Kontinental, A.V. Dicey dari aliran sistem hukum Anglo Saxon (*Civil Law System*) mengemukakan unsur – unsur *Rule of Law* sebagai berikut :

1. supremasi aturan – aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku bagi orang biasa maupun untuk pejabat;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang- undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-

---

<sup>18</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 3.

keputusan pengadilan<sup>19</sup>.

Berdasarkan pada kedua pandangan tersebut, maka unsur perlindungan terhadap hak asasi merupakan aspek yang harus dipenuhi oleh negara karena kedaulatan tertinggi dalam negara berada pada rakyat. Pengaturan jaminan HAM Politik yakni hak memilih dalam konstitusi tidak cukup, oleh sebab itu perlu diikuti dengan adanya penegakan terhadap pelaksanaan hak itu dalam Pemilu agar suara rakyat berpengaruh terhadap kemajuan bangsa. Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat serta wujud penciptaan demokrasi, harus dilaksanakan secara konsisten sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Untuk menjaga agar suara rakyat dalam Pemilu memiliki arti penting maka Pemilu harus dilaksanakan secara demokratis. Terhadap hal ini Robert A. Dahl mengemukakan teori demokrasi yang terdiri dari teori demokrasi populis dan teori demokrasi poliarchal. Teori demokrasi populis menekankan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat, sedangkan menurut teori demokrasi poliarchal menentukan pentingnya partisipasi rakyat<sup>20</sup>. Berkaitan dengan kedua teori tersebut, dalam pelaksanaan demokrasi Robert A. Dahl juga mengemukakan bahwa dalam sistem demokrasi ada lima prinsip penting yaitu :

1. Adanya prinsip hak yang sama dan tidak diperbedakan antara rakyat yang satu dengan yang lainnya;
2. Adanya partisipasi efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil;
3. Adanya pengertian yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara, tidak terkecuali birokrasi;
4. Adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat, yang menunjukkan bahwa rakyat mempunyai kesempatan istimewa untuk membuat keputusan dan dilakukan melalui

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 3 – 4.

<sup>20</sup> Johannes Usfunan, *Materi Kuliah Hukum dan HAM*, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Udayana, 2008.

proses politik yang dapat diterima dan memuaskan berbagai pihak;

5. Adanya *inclusiveness* yakni suatu pertanda yang menunjukkan bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat<sup>21</sup>.

Dari kelima prinsip tersebut, dalam kaitan dengan tetap menjaga suara rakyat secara konsisten, maka diatur kelembagaan negara yang berwenang untuk menjaga tetap tegaknya hukum dan kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan demokrasi melalui Pemilukada. Penyelenggaraan Pemilukada dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sebagai penyelenggara Pemilukada salah satu tugas dan wewenang KPUD sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (1) huruf j, UU No 32 Tahun 2004 adalah “menetapkan hasil rekapitulasi perhitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Penetapan hasil Pemilukada oleh KPUD dilakukan dalam bentuk Keputusan KPUD tentang rekapitulasi perhitungan suara. Dalam perspektif hukum administrasi, C.J.N Verstedden menjelaskan bahwa ketetapan adalah “keputusan hukum publik yang bersifat kongkret dan individual : keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik”<sup>22</sup>. Sedangkan Sjafran Basah memberi pengertian *beschikking* (ketetapan) adalah “keputusan tertulis dari administrasi negara yang mempunyai akibat hukum”<sup>23</sup>. Dari kedua pandangan tersebut, dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) memberi pengertian bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseroang atau badan hukum perdata.

---

<sup>21</sup> Muladi, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, dalam H.S trisnata, (Bandung : PT. Refika Aditama, 2006), hlm.76.

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm. 147.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 148.

Namun dari uraian tentang ketetapan, apabila dikaitkan dengan pengaturan Keputusan KPUD tentang rekapitulasi perhitungan suara, maka dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN mengatur bahwa Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik dipusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum, tidak termasuk dalam pengertian KTUN sehingga tidak menjadi kompetensi PTUN. Apabila dari aspek sasaran pengujian oleh MK maka substansi yang dipermasalahkan adalah Keputusan KPUD yang memuat hasil rekapitulasi perhitungan suara, karena gugatan atau permohonan yang disampaikan oleh para pihak yang dirugikan yakni berkaitan dengan isi Keputusan KPUD. Dengan demikian pengujian yang dilakukan oleh MK akan menguji keabsahan hasil rekapitulasi yang dilakukan oleh KPUD. Keabsahan keputusan KPUD akan diuji dari aspek proses dan prosedur. Pengujian atas keputusan KPUD oleh MK karena ada pihak (calon kepala daerah) yang berkeberatan atau tidak menyetujui keputusan tersebut. Keberatan itu telah menunjukkan adanya sengketa antara calon dan KPUD yang disebut sengketa tata usaha negara. Sedangkan Sengketa Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 4 UU PTUN adalah : “sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik dipusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara,....” Sengketa Tata Usaha Negara timbul karena dikeluarkannya “Keputusan Tata Usaha Negara”.

Penyelesaian atas sengketa hasil Pemilihan telah menjadi kompetensi MK, dan Pasal 24C UUD Negara RI 1945 menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum”. Jika putusan final terhadap pengujian undang-undang terhadap UUD dan memutus sengketa kewenangan antara lembaga

negara dapat bersifat final, namun pada sengketa Pemilukada tidak dapat dikategorikan final karena apabila bersifat sengketa harus adanya kesempatan yang tersedia berupa upaya hukum secara bertingkat (putusan atas sengketa hasil Pemilukada tidak dapat final). Pelaksanaan atas pasal ini tidak konsisten, hal ini dapat dilihat melalui Putusan tentang Pemilukada Provinsi Jawa Timur yang memerintahkan adanya Pemilukada ulang pada beberapa daerah tertentu. Dengan demikian putusan ini tidak bermakna final tetapi dapat ditafsirkan bahwa bersifat sementara. Selain itu jenis putusan MK atas Pemilukada juga menjadi tidak jelas apakah menguji Keputusan KPUD ataukah mengesampingkannya dengan hanya meneliti prosedur. Padahal aspek prosedur yang berdampak pada hasil merupakan bagian yang tak terpisahkan dan seharusnya menjadi tujuan pengujian. Jika itu yang dilakukan maka perlu dikaji kembali apakah MK mempunyai kompetensi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilukada?

Dalam perspektif teori hukum, keberadaan MK adalah untuk menjaga tetap tegaknya Konstitusi dan prinsip negara hukum yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945 sehingga pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi disebut *constitutional review*. Konsep ini adalah untuk membedakan dengan konsep *judicial review*.

Mahkamah Agung melaksanakan *administrative regulative review*, sedangkan Mahkamah Konstitusi bertugas menyelenggarakan *constitutional review (bifurcated judicial review)*<sup>24</sup>. MK melakukan *constitutional review* artinya otoritas doktrinal menugaskan Peradilan Konstitusi atau organ sejenisnya untuk mengendalikan konstitusionalitas undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya<sup>25</sup>. Menurut Marzuki yang dikutip Abdul Latif mengemukakan bahwa konstitusionalisme adalah bagian dari penegakan konstitusi<sup>26</sup>.

Berdasarkan tersebut, Abdul Latif mengemukakan bahwa

---

<sup>24</sup> Ahmad Syahrizal, Op. Cit, hlm. 123.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 3.

<sup>26</sup> Abdul Latif, Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi, (Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2007), hlm. 127.

hakikat atau filosofi penegakan konstitusi itu esensinya adalah konstitusionalisme<sup>27</sup>. Dalam makna filosofis, penegakan konstitusi adalah pada hakikatnya melindungi dan menegakkan supremasi (konstitusi) hukum atau yang lebih dikenal dengan sebutan penegakan negara hukum (*rule of law*). Dari kedua pandangan tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie<sup>28</sup>, *judicial review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif dalam rangka penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*). Kewenangan untuk melakukan hak menguji (*toetsingsrecht*) pada negara-negara dengan sistem hukum eropa kontinental dilakukan oleh sebuah lembaga tertinggi yang dikenal dengan Mahkamah Konstitusi. Sistem pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dikenal dengan sistem sentralisasi<sup>29</sup>.

#### **4. Tantangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada**

Keberadaan MK yang terpenting adalah menjaga agar tetap tegaknya konstitusi dan prinsip negara hukum. Kewenangan MK untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum dalam perspektif teori perundang-undangan, masih menjadi permasalahan karena pengaturan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Negara RI 1945 merupakan norma yang kabur. Pengaturan kewenangan MK untuk memutus sengketa hasil Pemilukada sesuai pengaturan dalam Pasal 236C UU No 12 Tahun 2008 akan menghadapi permasalahan-permasalahan sebagai berikut :

- a. Substansi permohonan sengketa Pemilukada menjadi tidak jelas karena pengujiannya bukan pada keputusan KPUD walupun secara substansi hal itu yang dipersoalkan;
- b. Apakah penyelesaian sengketa hasil Pemilukada merupakan wujud dari adanya hak konstitusional warga negara yang dilanggar? Apakah calon kepala daerah yang meminta

---

<sup>27</sup> Log .Cit

<sup>28</sup> Fatmawati, 2005, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 9.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 13.

pengujian ke MK karena dirugikan oleh keputusan KPUD atas perolehan suara dapat dikategorikan sebagai bentuk hak konstitusional yang dilanggar?

Keputusan MK menjadi tidak tegas dan tidak bersifat final, karena fakta memperlihatkan ada putusan MK mengenai sengketa Pemilu yang meminta KPUD melakukan pemungutan suara ulang.

Keempat, bagi wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang berada jauh dari Jakarta, akan menghadapi hambatan yakni tidak optimal untuk mempersiapkan gugatan dan berbagai bukti yang dapat memperkuat argumentasi hukumnya;

Sedangkan tantangan MK dalam mewujudkan prinsip negara hukum dan menjaga agar tetap tegaknya konstitusi, akan menghadapi beberapa tantangan antara lain :

- a. kompetensi MK dalam menyelesaikan sengketa hasil Pemilu akan bergeser dari filosofis keberadaan MK dalam menjaga tetap tegaknya konstitusi;
- b. pengujian hasil Pemilu oleh MK memunculkan permasalahan hukum dan menjadi perdebatan tentang lembaga peradilan yang berwenang karena substansi pengujian yakni Keputusan KPUD telah menjadi ranah MK;
- c. melemahkan kepercayaan masyarakat akan keberadaan MK sebagai lembaga penjaga konstitusi dan prinsip negara hukum, karena kompetensi MK dalam penyelesaian sengketa Pemilu melalui UU No 12 Tahun 2008 merupakan proses legislasi yang melemahkan posisi MK.
- d. bagi para pihak yang ikut sebagai calon kepala daerah yang berdomisili pada wilayah Provinsinya jauh diluar Jakarta, akan melakukan kalkulasi yang bersifat ekonomis (tidak lagi kalkulasi hukum) karena terkait upaya hukum melalui MK.

## **C. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Suatu aturan hukum dibuat untuk mengatur kehidupan masyarakat. Menurut Lawrence M Friedman yang dikutip Zainudin Ali, penegakan hukum sangat ditentukan oleh sistem hukum itu sendiri. Jika sistem hukum yang terdiri atas struktur hukum (*legal structur*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*) tidak terpenuhi dengan baik maka akan berdampak pada penegakan hukum yang tidak efektif<sup>30</sup>. Sebagai suatu sistem, maka unsur substansi yang berwujud materi muatan dalam peraturan perundang-undangan harus memiliki pengaturan yang jelas (tidak kabur). Pengertian yang kabur menurut J.J.H Bruggink<sup>31</sup> adalah pengertian yang isinya tidak dapat diterapkan secara persis, sehingga lingkungannya tidak jelas. Oleh sebab itu hukum sebagai suatu sistem tidak dapat meninggalkan salah satu unsur, karena menurut R Subekti<sup>32</sup>, “sistem” adalah “suatu susunan/tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain menurut rencana/pola, hasil dari suatu pikiran untuk mencapai tujuan”. Oleh sebab itu pembentukan hukum dan penegakannya merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan. Penegak hukum adalah orang – orang yang memiliki kewenangan berdasarkan aturan hukum yang berlaku untuk menerapkan hukum. Namun apabila aturan hukum mengandung pengaturan yang kabur, hukum tidak dapat berlaku efektif.

### **2. Saran**

Penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan umum hendaknya dibatasi pada konsep pemilihan umum dalam pengisian keanggotaan legislatif dan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Karena penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada telah merubah substansi keberadaan MK untuk menjaga tetap tegaknya konstitusi dan mengadili

<sup>30</sup> H. Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2006), hlm. 95.

<sup>31</sup> J.J.H Bruggink -alih bahasa Arief Sidharta, *Refleksi tentang Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 61.

<sup>32</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang – undangan di Indonesia*, (Bandung : PT. Alumi Bandung , 2008), hlm. 40.

pelanggaran atas hak-hak konstitusional warga negara. Oleh sebab itu sengketa hasil Pemilu tidaklah dapat ditafsirkan sebagai bentuk pelanggaran hak konstitusional warga negara. Hendaknya hal ini menjadi kompetensi peradilan lain yang tepat untuk mengadilinya. Oleh sebab itu harus dilakukan kajian ulang terhadap pengaturan dalam UU No. 12 Tahun 2008.

## Daftar Pustaka

- Ahmad Syahrizal, 2006. *Peradilan Konstitusi*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Abdul Rasyid Thalib, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Abdul Latif, 2007. *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Fatmawati, 2005. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- H. Zainuddin Ali, 2006. *Filsafat Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang – undangan di Indonesia*, Bandung: PT. Alumi.
- J.J.H Bruggink -alih bahasa Arief Sidharta, 1999. *Refleksi tentang Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Muladi, 2006. *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Ridwan HR, 2006. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Titik Triwulan Tutik, 2006. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Yohanes Usfunan, 2003. *Bahan Pelatihan Penyusunan Rancangan Hukum Bagi Lembaga Swadaya Masyarakat, Perguruan Tinggi dan Praktisi Hukum di Provinsi Papua, diselenggarakan oleh ICS Papua berkerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia*, Hotel Sentani Indah, Jayapura, 14 – 16 Agustus
- Johanes Usfunan, 2008. *Materi Kuliah Hukum dan HAM, Program Magister Ilmu Hukum*, Universitas Udayana.
- W.J.S Poerwadarminta, 2006. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Jakarta: Balai Pustaka.

**PERLAKUAN KHUSUS (AFIRMATIVE ACTION) UNTUK ORANG ASLI PAPUA SEBAGAI BENTUK PELAKSANAAN HAK KONSTITUSI WARGA NEGARA**

Bambang Sugiono

***Abstract***

*In a perspective normative, article 28I clause (2) UUD 1945 follows the equal protection principle, because giving assurance that everyone has right to be free from discriminative violence. But, in a sociological perspective, the constitution also recognizes that it needs an exception which made in affirmative action, stated in article 28H clause (2) UUD 1945 that everyone has right to get a facilitation and special treatment to get an equal chance and benefit in order to find equality and justice. The statement of special treatment in a constitution arranged in Act 21, 2001 that giving a special treatment to indigenous people in Papua. Special treatment is given to indigenous people in Papua as a citizen but in fact, still find it difficult in having an access to protection and constitutional right accomplishment, because of the differentiation and discrimination caused by poor strategy of social system and development policy in the past. However, after 8 years pass, the implementation of Act 21, 2001 the affirmative action is not clear enough in the process of implementation nor indicator of success, it is caused by no technical law instrument, and is not clear about the substantial scope, the criteria of pointed object, stretches of time implementation, implementation method, supervision, monitoring, evaluation, and achieving indicator.*

## A. Pendahuluan

Manusia diciptakan oleh Tuhan dengan seperangkat hak yang menjamin derajatnya sebagai manusia.<sup>1</sup> Hak-hak inilah yang kemudian disebut dengan Hak Asasi Manusia (HAM), yaitu hak yang diperoleh sejak kelahirannya sebagai manusia yang merupakan karunia Sang Pencipta.<sup>2</sup> Pada hakekatnya setiap manusia diciptakan kedudukannya sederajat dengan hak-hak yang sama, sehingga prinsip persamaan dan kesederajatan merupakan dimensi utama dalam interaksi sosial. Namun demikian, fakta juga menunjukkan bahwa manusia selalu hidup dalam komunitas sosial untuk dapat menjaga derajat kemanusiaan dan mencapai tujuannya, suatu kegiatan yang sangat sulit diwujudkan secara individual. Konsekuensinya, muncul dan berkembang organisasi sosial yang membutuhkan kekuasaan untuk menjalankannya.

Dalam perjalanan historis, untuk mencegah agar proses legitimasi dalam memperoleh kekuasaan dalam suatu organisasi terjebak menjadi kekuasaan yang absolut, lahirlah konsepsi demokrasi yang berfungsi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Pada saat yang sama berfungsi untuk mencegah adanya

---

<sup>1</sup> Dalam perspektif makna relasi vertikal, konsepsi HAM bermakna sebagai pengakuan relativitas manusia dan kemutlakan Tuhan. Artinya, semua manusia berposisi sederajat, tidak seorangpun manusia yang memiliki posisi lebih tinggi dari yang lain, karena hanya satu yang mutlak dan merupakan *prima facie*, yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Demikian pula, setiap manusia memiliki potensi untuk mencapai kebenaran, tetapi tidak pernah mungkin manusia memiliki kebenaran mutlak, karena yang benar secara mutlak hanya Tuhan. Konsekuensinya, semua pemikiran manusia memiliki nilai kebenaran yang bersifat relatif. Pemikiran hasil ciptaan manusia yang mengklaim sebagai benar secara mutlak, pada saat yang sama memiliki hakekat salah secara mutlak, adalah pemikiran yang bertentangan dengan kemanusiaan dan ketuhanan.

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mendefinisikan "Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat 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". Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 165, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3886.

risiko untuk memberikan posisi bagi kelompok yang memerintah sebagai pihak yang berwenang secara absolut dalam menjalankan urusan kekuasaan negara, sehingga pada gilirannya menjadi kekuasaan yang otoriter.<sup>3</sup>

Teori kontrak sosial,<sup>4</sup> menyebutkan untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Berdasarkan logika itulah dibuat perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Dalam konteks mewujudkan penegakan HAM melalui proses demokrasi, antara lain dilakukan suatu prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Perkembangan konsepsi HAM dan demokrasi selalu memiliki relasi logis dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Yogyakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999), hlm. 30.

<sup>4</sup> George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, Holt, Rinehart and Winston, (New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London, 1961), hlm. 517. Menyebutkan bahwa pada dasarnya John Locke, Thomas Hobbes, dan J.J. Rousseu menulis teori kontrak sosial yang masing-masing melahirkan konsep negara yang berbeda-beda.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 162.

Pelaksanaan prinsip demokrasi atau prinsip kedaulatan rakyat merupakan bentuk peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan secara nyata mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa, sebab bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan untuk memberikan jaminan bagi kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukanlah suatu “*absolute rechtsstaat*”, melainkan suatu “*demokratische rechtsstaat*”.

## **B. Pembahasan**

### **1. Klasifikasi dan Jenis Hak-hak Asasi Manusia**

HAM dalam dokumen politik internasional yang dilahirkan melalui resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (*General Assembly of the United Nations*), pada tanggal 10 Desember 1948 tentang Pernyataan Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia (*the Universal Declaration of Human Rights*) terdiri dari 30 (tiga puluh) pasal. Pasal 1 dan Pasal 2, dokumen HAM tersebut menyatakan bahwa:

*All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.*

(Semua orang dilahirkan merdeka dan mempunyai martabat dan hak-hak yang sama. Mereka dikaruniai akal dan hati nurani dan hendaknya bergaul satu sama lain dalam semangat persaudaraan).

*Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Furthermore, no distinction shall be made on the*

*basis of the political, jurisdictional or international status of the country or territory to which a person belongs, whether it be independent, trust, non-self-governing or under any other limitation of sovereignty.*

(Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum di dalam pernyataan ini tanpa perkecualian apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat yang berlainan, asal mula kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain).

Namun demikian, diantara ketiga puluh pasal tersebut aspek penting adalah adanya kewajiban sebagai syarat agar hak-hak tersebut dapat dilaksanakan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2), yaitu:

*Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible. In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.* (Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap masyarakat tempat satu-satunya di mana ia memperoleh kesempatan untuk mengembangkan pribadinya dengan penuh dan leluasa. Dalam menjalankan hak-hak dan kebebasan-kebebasannya, setiap orang harus tunduk hanya pada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan yang layak terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi syarat-syarat yang adil dalam hal kesusilaan, ketertiban dan kesejahteraan umum dalam suatu masyarakat yang demokratis).

Ketiga puluh pasal yang termuat dalam Pernyataan Umum tentang Hak-Hak Asasi Manusia, dapat diklasifikasikan dalam kelompok materi sebagai berikut:

- a. **Hak Sipil (*Civil Rights*)**, terdiri atas: *Pertama*, hak yang berkaitan langsung dengan keutuhan hidup (*integrity rights*), meliputi: hak hidup (*rights to life*); tidak boleh ada hukuman mati dan penyiksaan (*no death penalty no torture*); tidak boleh ada perbudakan (*no slavery freedom of residence*); kebebasan untuk bergerak (*freedom of movement*); hak untuk hidup di negara mana saja, serta kembali ke negara asal (*rights to leave any country, return*); perlindungan atas privasi, kehormatan, dan reputasi perlindungan atas hak kebendaan (*protection of privacy, honour and reputation protection of property*); kebebasan berpikir, memilih agama (*freedom of thought, conscience and religion*); hak untuk meminta perlindungan suaka politik dari rasa ketakutan (*rights to seek asylum from persecution*); hak mendapat kewarganegaraan (*rights to nationality*); hak untuk hidup dengan keluarga (*rights to family life*). *Kedua*, hak untuk proses hukum yang adil (*due process rights*), meliputi : tidak boleh ada kesewenang-wenangan dalam penangkapan, penahanan atau pembuangan (*no arbitrary arrest, detention or exile*); hak untuk mendapat pembinaan yang efektif (*right to effective remedy*); hak atas pengadilan yang jujur (*right to fair trial*); semua orang bersamaan kedudukannya di depan peradilan (*equality before the courts*); hak bagi terdakwa yang dijamin hukum (*right to the accused*); asas legalitas, tidak boleh dihukum seseorang kalau perbuatan yang dilakukan itu belum diatur di dalam undang-undang sebagai kejahatan (*nulla poena sine lege*).
- b. **Hak Politik (*Political Rights*)**, terdiri atas: hak berpendapat dan mengeluarkan pendapat (*opinion and expression*); hak berkumpul dan berorganisasi (*assembly and association*); hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan (*take part in government*); hak yang sama untuk memanfaatkan pelayanan umum (*equal access to public service*); hak dipilih dan memilih (*elect and be elected*).
- c. **Hak Sosial Ekonomi (*Socio Economic Rights*)**, meliputi: hak mendapat pekerjaan (*right to work*); hak

mendapat upah yang seimbang dengan pekerjaan (*equal pay for equal work*); tidak boleh ada pemaksaan tenaga kerja (*no forced labour*); hak membuat serikat pekerja (*trade union*); hak untuk melakukan negoisasi (*organize and bargaining*); hak menggunakan waktu istirahat (*rest and leisure*); hak mendapatkan standar hidup seimbang (*adequate standard of living*); hak mendapatkan makanan (*right to food*); hak mendapatkan kesehatan (*right to health*); hak mendapatkan perumahan (*right to housing*); dan hak mendapatkan pendidikan (*right to education*).

- d. **Hak Budaya (*Cultural Rights*)**, meliputi: hak mengambil bagian dalam kehidupan budaya (*take part in cultural life*); hak untuk menikmati/memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan (*to benefit from scientific progress*); perlindungan terhadap kebebasan mengarang dan hak cipta (*protection of authorship and copyright*); kebebasan dalam meneliti ilmu pengetahuan dan berkreasi (*freedom in scientific research and creative activity*).

Disamping klasifikasi di atas, terdapat pula kelompok Hak-Hak Khusus dan Hak Atas Pembangunan, yang terdiri atas:

- a. Setiap warga negara yang menyanggah masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama.
- b. Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mencapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional.
- c. Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum.
- d. Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya.
- e. Setiap warga negara berhak untuk berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh

dari pengelolaan kekayaan alam.

- f. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.
- g. Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminasi dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus tersebut, tidak dikategorikan sebagai pengertian diskriminasi.

Philips Alston dan Gerald Quinn, menyebutkan bahwa hak sipil dan politik tidak memiliki muatan ideologis, sedangkan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dikatakan bermuatan ideologis. Artinya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya hanya dapat diterapkan pada suatu sistem ekonomi tertentu, sedangkan hak-hak sipil dan politik dapat diterapkan untuk semua sistem ekonomi atau pemerintahan apapun<sup>6</sup> Perbedaan kedua kategori hak tersebut membawa konsekuensi adanya tanggung jawab negara yang berbeda, yaitu untuk hak-hak ekonomi, sosial dan budaya menuntut tanggung jawab negara dalam bentuk *obligations of result*, sedangkan hak-hak sipil dan politik menuntut tanggung jawab negara dalam bentuk *obligations of conduct*. Perbedaan sederhana dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

**Pembedaan Hak-hak Ekonomi dengan Hak-hak Sipil dan Politik**

Hak-hak Ekonomi	Hak-hak Sipil dan Politik
Dicapai secara bertahap	Dicapai dengan segera
Negara bersifat aktif	Negara bersifat pasif
Tidak dapat diajukan ke Pengadilan	Dapat diajukan ke Pengadilan
Bergantung pada sumberdaya	Tidak bergantung pada sumberdaya
Ideologis	Non-ideologis

Sumber: Philips Alston and Gerald Quinn, *The Nature and Scope of States Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, (Human Rights Quarterly, Volume 9, May, 1987), No. 2.

<sup>6</sup> Philips Alston and Gerald Quinn, *The Nature and Scope of States Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, (Human Rights Quarterly, Volume 9, May, 1987), No. 2.

Pembedaan tersebut memang dapat dijadikan sekedar pedoman, karena secara substansi pembedaan tersebut tidak selalu benar, dan tidak didasarkan pada pemahaman yang utuh mengenai *legal nature* hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, sehingga dalam banyak hal, fakta yang ada dapat saja mengungkapkan ketidaksahihan pembedaan-pembedaan tersebut.

## 2. HAM dan Hak Konstitusional Menurut UUD 1945

HAM merupakan materi utama dalam suatu UUD negara modern. Pada saat yang sama, hak dan kewajiban warga negara juga merupakan materi yang diatur dalam UUD sesuai dengan paham konstitusi negara modern. Oleh karena itu, HAM wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Hak asasi manusia (*the human rights*) berbeda dengan pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun demikian, HAM yang telah tercantum dalam UUD 1945, secara otomatis resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara (*constitutional rights*).<sup>7</sup>

Pengertian mengenai hak warga negara juga perlu dibedakan pula antara hak konstitusional dan hak legal. Hak konstitusional (*constitutional rights*) adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, sedangkan hak hukum (*legal rights*) timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya (*subordinate legislations*).

<sup>7</sup> Dalam teori hukum, dipahami bahwa tidak semua "*constitutional rights*" identik dengan "*human rights*". Sebab, hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*) tidak selalu termasuk ke dalam pengertian hak asasi manusia (*human rights*). Seperti, hak setiap warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan adalah "*the citizen's constitutional rights*", hak tersebut tidak berlaku bagi setiap orang yang bukan warga negara. Sehingga, tidak semua "*the citizen's rights*" adalah "*the human rights*", tetapi semua "*the human rights*" dapat diakomodasi menjadi "*the citizen's rights*". Dalam naskah UUD 1945 sebelum perubahan, hanya Pasal 29 ayat (2), yang menyatakan bahwa negara menjamin kemerdekaan setiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya, tersebut dapat disebut sebagai ketentuan yang memuat hak asasi manusia, sedangkan ketentuan lain, seperti Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), serta Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2), lebih tepat disebut sebagai hak warga negara.

Hanya saja, ketika ketentuan tentang HAM diadopsikan secara lengkap dalam UUD 1945,<sup>8</sup> pengertian tentang HAM dan hak asasi warga negara secara substansi memiliki pengertian yang sama sebagai “*constitutional rights*” yang dijamin dalam UUD 1945. Namun demikian, secara normatif, setiap warga negara Indonesia memiliki juga hak-hak hukum yang lebih rinci dan operasional yang diatur dengan undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah. Hak-hak yang lahir dari peraturan di luar undang-undang dasar disebut hak-hak hukum (*legal rights*), bukan suatu hak konstitusional (*constitutional rights*).

Dalam naskah Perubahan Kedua UUD 1945, HAM telah mendapatkan jaminan konstitusional yang sangat kuat. Pokok-pokok materi yang diadopsikan ke dalam ketentuan UUD 1945 mencakup prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Setiap orang berhak untuk hidup;<sup>9</sup>
2. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga melalui perkawinan yang sah;<sup>10</sup>
3. Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;<sup>11</sup>
4. Setiap orang berhak mendapat pendidikan, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.;
5. Setiap orang berhak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;
6. Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam

---

<sup>8</sup> Perubahan Kedua UUD 1945 dilakukan oleh MPR-RI pada Tahun 2000.

<sup>9</sup> Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, memuat hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Terdapat 7 (tujuh) macam HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, yaitu: (i) hak untuk hidup; (ii) hak untuk tidak disiksa; (iii) hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani; (iv) hak atas kebebasan beragama; (v) hak untuk tidak diperbudak; (vi) hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan (vii) hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

<sup>10</sup> Pasal 28B ayat (1) UUD 1945.

<sup>11</sup> Pasal 28C ayat (1) UUD 1945.

- memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya;<sup>12</sup>
7. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;<sup>13</sup>
  8. Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;<sup>14</sup>
  9. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan;<sup>15</sup>
  10. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan;<sup>16</sup>
  11. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya;<sup>17</sup>
  12. Setiap orang bebas memilih pendidikan dan pengajaran;<sup>18</sup>
  13. Setiap orang bebas memilih pekerjaan;
  14. Setiap orang bebas memilih kewarganegaraan;
  15. Setiap orang berhak memilih tempat tinggal di wilayah negara, meninggalkannya, dan berhak kembali lagi ke negara;
  16. Setiap orang berhak memperoleh suaka politik dari negara lain;
  17. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya;<sup>19</sup>
  18. Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat (*freedom of association*);<sup>20</sup>

---

<sup>12</sup> Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.

<sup>13</sup> Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

<sup>14</sup> Pasal 28D ayat (2) UUD 1945.

<sup>15</sup> Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, adalah hak yang hanya berlaku bagi warga negara Indonesia, sehingga tidak perlu dipahami dalam konteks pengertian hak asasi manusia.

<sup>16</sup> Pasal 28D ayat (4) UUD 1945.

<sup>17</sup> Pasal 28E ayat (1) UUD 1945, adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

<sup>18</sup> Pasal 28E ayat (1) UUD 1945.

<sup>19</sup> Pasal 28E ayat (2) UUD 1945, adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

<sup>20</sup> Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.

19. Setiap orang berhak atas kebebasan berkumpul (*freedom of peaceful assembly*);
20. Setiap orang berhak atas kebebasan mengeluarkan pendapat (*freedom of expression*);<sup>21</sup>
21. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi guna mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya;
22. Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia;
23. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan<sup>22</sup> atau perlakuan lain yang merendahkan derajat martabat manusia;
24. Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat;
25. Setiap orang berhak memperoleh pelayanan kesehatan;<sup>23</sup>
26. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun;<sup>24</sup>
27. Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.<sup>25</sup>
28. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan;<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Pasal 28I ayat (1), adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

<sup>22</sup> Pasal 28I ayat (1), adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

<sup>23</sup> Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

<sup>24</sup> Ketentuan dalam UUD 1945 tersebut menegaskan perlunya penegakan prinsip "*equal protection*". Namun demikian, dalam fakta implementasinya prinsip "*equal protection*" mengakui perlunya suatu pengecualian yang diwujudkan dalam bentuk "*affirmative action*". Dengan demikian, ketentuan ini memiliki relevansi dengan ketentuan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

<sup>25</sup> Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

<sup>26</sup> Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Prinsip ketentuan mengenai "perlakuan khusus" dikenal juga dengan istilah "*affirmative action*", suatu bentuk tindakan diskriminasi yang bersifat positif. Perlakuan khusus dalam bentuk diskriminasi positif tersebut dapat diterima, dan bahkan diperlukan untuk mengatasi fakta adanya ketidakseimbangan atau ketidakadilan, sepanjang dimaksudkan untuk tujuan mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies, Aspen Law and Business*, (New York: 1997), hlm. 585.

29. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat;<sup>27</sup>
30. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun;<sup>28</sup>

Pada dasarnya sebagian besar materi UUD berasal dari rumusan substansi Ketetapan No.XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang dijabarkan dalam rumusan substansi Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang telah disahkan sebelumnya, serta ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia yang telah diadopsikan ke dalam sistem hukum nasional Indonesia berasal dari konvensi-konvensi internasional, dan deklarasi universal hak asasi manusia, serta berbagai instrumen hukum internasional lainnya<sup>29</sup>

### **3. Hak dan Kewajiban Konstitusional Warga Negara**

Warga Negara Republik Indonesia menurut UUD 1945 mempunyai arti penting dalam sistem hukum dan pemerintahan. UUD 1945 mengakui dan menghormati hak asasi setiap individu manusia yang berada dalam wilayah negara Republik Indonesia. Penduduk Indonesia, apakah berstatus sebagai Warga Negara Indonesia atau bukan diperlakukan sebagai manusia yang memiliki hak dasar yang diakui universal. Prinsip-prinsip hak asasi manusia itu berlaku pula bagi setiap individu Warga Negara Indonesia. Setiap Warga Negara Indonesia di samping mendapatkan jaminan hak asasi manusia, juga mendapatkan jaminan hak konstitusional dalam UUD 1945. Hak-hak tertentu yang dapat dikategorikan sebagai hak konstitusional warga negara adalah:

- a. Hak asasi manusia tertentu yang hanya berlaku sebagai hak konstitusional bagi Warga Negara Indonesia saja. Seperti: ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap Warga Negara berhak atas kesempatan yang sama

---

<sup>27</sup> Pasal 28H ayat (3) UUD 1945.

<sup>28</sup> Pasal 28H ayat (4) UUD 1945.

<sup>29</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2003), hlm. 21.

dalam pemerintahan”; Pasal 27 ayat (2) menyatakan, “Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; Pasal 27 ayat (3) yang menyatakan “Setiap Warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam pembelaan negara”; (iv) Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan “Tiap-tiap Warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara”; (v) Pasal 31 ayat (1) yang menyatakan “Setiap Warga Negara berhak mendapat pendidikan”; Ketentuan-ketentuan tersebut khusus berlaku bagi Warga Negara Indonesia, bukan bagi setiap orang yang berada di Indonesia;

- b. Hak Warga Negara untuk menduduki jabatan-jabatan yang diisi melalui prosedur pemilihan (*elected officials*), seperti Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Walikota, Kepala Desa, Hakim Konstitusi, Hakim Agung, anggota Badan Pemeriksa Keuangan, anggota lembaga permusyawaratan dan perwakilan yaitu MPR, DPR, DPD dan DPRD, Panglima TNI, Kepala Kepolisian RI, Dewan Gubernur Bank Indonesia, anggota komisi-komisi negara, dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui prosedur pemilihan, baik secara langsung atau secara tidak langsung oleh rakyat.
- c. Hak Warga Negara untuk diangkat dalam jabatan-jabatan tertentu (*appointed officials*), seperti tentara nasional Indonesia, polisi negara, jaksa, pegawai negeri sipil beserta jabatan-jabatan struktural dan fungsional dalam lingkungan kepegawaian, dan jabatan-jabatan lain yang diisi melalui pemilihan. Setiap jabatan (*office, amt, functie*) mengandung hak dan kewajiban serta tugas dan wewenang yang bersifat melekat dan yang pelaksanaan atau perwujudannya terkait erat dengan pejabatnya masing-masing (*official, ambtsdrager, fungsionaris*) sebagai subyek yang menjalankan jabatan tersebut.

UUD 1945 juga mengatur dan menentukan adanya kewajiban konstitusional setiap warga negara. Sebagaimana halnya dengan hak-hak, kewajiban-kewajiban dimaksud juga terdiri atas:

Pertama, kewajiban sebagai manusia atau kewajiban asasi manusia, dan Kedua, kewajiban sebagai warga negara. Demikian pula, apabila dibedakan antara hak dan kewajiban asasi manusia dengan hak dan kewajiban konstitusional warga negara, maka kewajiban-kewajiban dimaksud juga dapat dibedakan antara: Pertama, kewajiban asasi manusia, Kedua, kewajiban asasi warga negara, dan Ketiga, kewajiban konstitusional warga negara. Kewajiban asasi manusia dan warga negara adalah:

- a. Kewajiban setiap orang untuk menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara seperti yang tercantum dalam Pasal 28J ayat (1) UUD 1945;
- b. Kewajiban setiap orang dalam menjalankan hak dan kebebasannya untuk tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945;
- c. Kewajiban setiap orang dan setiap warga negara untuk membayar pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23A UUD 1945;
- d. Kewajiban setiap warga negara untuk ikut serta dalam upaya pembelaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3) dan untuk ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) UUD 1945.

#### **4. Perlakuan Khusus Dalam Otonomi Khusus Papua**

Undang-Undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus)<sup>30</sup> memuat substansi yang sangat strategis, sebagai instrumen hukum untuk: *Pertama*, menjawab

---

<sup>30</sup> Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, diundangkan pada tanggal 21 Nopember 2001 dalam LNRI Tahun 2001 Nomor 135, TLNRI Nomor 4151.

permasalahan yang terjadi di Provinsi Irian Jaya sebagai akibat kekeliruan implementasi kebijakan pembangunan masa lalu, dan *Kedua*, mendisain model kebijakan pembangunan Papua yang mengakui identitas dan memperkuat kapasitas sumber daya lokal yang kompetitif di masa mendatang.

Berkaitan dengan kedua tujuan UU Otsus tersebut, maka implementasi hak-hak sipil dan politik dalam konteks otonomi khusus Papua, perlu dicermati rumusan makna menimbang dalam UU Otsus, terutama rumusan huruf f, g, h dan i, sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Papua khususnya masyarakat Papua;
2. Pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua;
3. Perlu meningkatkan taraf hidup masyarakat serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. Pemberlakuan kebijakan khusus didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara;.

Untuk mencapai kedua tujuan tersebut, perlu penerapan hak konstitusional warga negara, maka berdasarkan pemahaman terhadap makna Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Prinsip ketentuan mengenai “perlakuan khusus” dikenal juga dengan istilah

“*affirmative action*”, suatu bentuk tindakan diskriminasi yang bersifat positif.<sup>31</sup> Perlakuan khusus dalam bentuk diskriminasi positif tersebut dapat diterima, dan bahkan diperlukan untuk mengatasi fakta adanya ketidakseimbangan atau ketidakadilan, sepanjang dimaksudkan untuk tujuan mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

Hak konstitusional warga negara yang meliputi hak asasi manusia dan hak warga negara yang dijamin dalam UUD 1945, berlaku bagi setiap warga negara Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari perumusannya yang menggunakan frasa “setiap orang”, “segala warga negara”, “tiap-tiap warga negara”, atau “setiap warga negara”, yang menunjukkan bahwa hak konstitusional dimiliki oleh setiap individu warga negara tanpa perbedaan, baik berdasarkan suku, agama, keyakinan politik, ataupun jenis kelamin. Dalam kaitan tersebut, UUD 1945 juga menegaskan bahwa “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Pada hakekatnya, ketentuan dan tindakan mendiskriminasikan warga negara tertentu, adalah melanggar hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara, dan dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu setiap warga negara Indonesia memiliki hak konstitusional sama. Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara harus dilakukan sesuai dengan kondisi warga negara yang beragam. Realitas masyarakat Indonesia menunjukkan adanya perbedaan kemampuan untuk mengakses perlindungan dan pemenuhan hak yang diberikan oleh negara. Perbedaan kemampuan tersebut bukan atas kehendak sendiri kelompok tertentu, tetapi karena struktur sosial yang berkembang cenderung meminggirkannya. Oleh karena itu, perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional yang dilakukan tanpa memperhatikan adanya perbedaan tersebut, justru akan

---

<sup>31</sup> Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Law and Business, (New York: 1997), hlm. 585.

memperjauh perbedaan tersebut, sehingga agar setiap warga negara memiliki kemampuan yang sama dan dapat memperoleh perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional yang sama pula, diperlukan perlakuan khusus terhadap kelompok tertentu. Hanya dengan perlakuan khusus tersebut, dapat dicapai persamaan perlakuan melalui pemenuhan hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, UUD 1945 menjamin perlakuan khusus tersebut sebagai hak untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama. Pasal 28H Ayat (2) menyatakan “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.

Dalam Otonomi khusus, penduduk asli (individu dan kelompok orang asli) Papua merupakan warga negara yang karena kondisinya membutuhkan perlakuan khusus. Tanpa adanya perlakuan khusus, mereka justru dapat semakin sulit mengakses perlindungan dan pemenuhan hak konstitusionalnya, karena perbedaan dan pembedaan yang dihasilkan oleh struktur dan sistem sosial, dan kebijakan pembangunan masa lalu yang tidak tepat. Perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional tanpa adanya perlakuan khusus, justru akan cenderung mempertahankan diskriminasi spsial terhadap sebagian penduduk asli Papua. Perlakuan khusus dibutuhkan bagi perorangan dari kelompok-kelompok yang telah menderita akibat korban diskriminasi sosial seperti kelompok perempuan dan kelompok minoritas dalam persepektif politik, ekonomi atau budaya untuk mendapatkan kesempatan berkembang menjadi setara dengan kelompok mayoritas lainnya. Kebijakan afirmatif dimaksudkan sebagai langkah-langkah sementara untuk “menyamakan kesempatan” dan memungkinkan kesempatan yang sama. Hal tersebut diperlukan karena kebijakan non-diskriminatif saja tidak cukup untuk mencapai kesetaraan dan diakui bahwa untuk memperbaiki posisi sosio-ekonomi dari kelompok-kelompok tertentu di masyarakat tertentu, maka langkah-langkah positif harus diambil.

Disamping jaminan konstitusional dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, dinyatakan pula dalam Pasal 1 ayat (4) Konvensi

Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*), bahwa:

*“Special measures taken for the sole purpose of securing adequate advancement of certain racial or ethnic groups or individuals requiring such protection as may be necessary in order to ensure such groups or individuals equal enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms shall not be deemed racial discrimination, provided, however that such measures do not, as a consequence, lead to the maintenance of separate rights for different racial groups and that they shall not be continued after the objectives for which they were taken have been achieved.”*<sup>32</sup>

(Perlakuan khusus yang semata-mata diambil untuk menjamin pemajuan kelompok ras atau etnik atau perorangan atau kelompok perorangan yang memerlukan perlindungan agar mereka dapat menikmati atau melaksanakan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan mendasar secara sederajat tidak dapat dianggap suatu diskriminasi rasial, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak mempunyai konsekuensi yang mengarah kepada berlanjutnya hak-hak terpisah bagi kelompok rasial yang berbeda dan bahwa langkah-langkah tersebut tidak dilanjutkan setelah tujuannya tercapai.)

Sasaran atau obyek implementasi HAM menurut UU Otsus, mencakup 3 (tiga) klasifikasi, yaitu:

- a. Penduduk, yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, Mendapat persetujuan Dalam Sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, tanggal 21 Desember 1965.

<sup>33</sup> Pasal 1 angka 2, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, diundangkan pada tanggal 29 Desember 2006, Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4674. Lihat pula, Pasal 1 huruf t UU Otsus yang menyatakan bahwa penduduk Provinsi Papua, yang selanjutnya disebut Penduduk, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua.

- b. Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.<sup>34</sup>
- c. Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.<sup>35</sup>

Berdasarkan ketiga jenis sasaran kebijakan hak-hak sipil dan politik menurut UU Otsus, dalam otonomi khusus Papua tersebut, maka yang menjadi sasaran pelaksanaan perlakuan khusus (*affirmative action*) adalah orang asli Papua di bidang pendidikan, kesehatan, kepegawaian, jabatan pemerintahan, jabatan politik, ketenagakerjaan, dan pemberdayaan ekonomi.

Beberapa norma hukum dalam UU Otsus yang mengatur tentang bentuk-bentuk perlakuan khusus (*affirmative action*) untuk orang asli Papua, adalah sebagai berikut:

- a. Adanya institusi Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua;<sup>36</sup>
- b. Adanya ketentuan bahwa untuk dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia dari orang asli Papua;<sup>37</sup>
- c. Adanya kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menetapkan kebijakan kepegawaian sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah

---

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 3, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, diundangkan pada tanggal 29 Desember 2006, Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4674. Lihat pula, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

<sup>35</sup> Pasal 1 huruf t Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, diundangkan pada tanggal 21 Nopember 2001 dalam LNRI Tahun 2001 Nomor 135, TLNRI Nomor 4151.

<sup>36</sup> Pasal 5 ayat (2), UU Otsus.

<sup>37</sup> Pasal 12 huruf a, UU Otsus.

setempat.<sup>38</sup>

- d. Adanya hak penduduk Provinsi Papua untuk membentuk partai politik dan dengan rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua.<sup>39</sup>
- e. Adanya hak untuk mendapatkan penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan dan dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan Provinsi pada setiap tahun anggaran, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.<sup>40</sup>
- f. Adanya pengakuan terhadap peradilan adat sebagai peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.<sup>41</sup>
- g. Adanya kewenangan membuat kebijakan kependudukan untuk mempercepat terwujudnya pemberdayaan dan peningkatan kualitas penduduk asli Papua.<sup>42</sup>
- h. Adanya prioritas bagi orang asli Papua untuk mendapatkan pekerjaan, termasuk keutamaan untuk diangkat menjadi Hakim atau Jaksa di Provinsi Papua.<sup>43</sup>

Aspek fundamental yang penting dalam implementasi perlakuan khusus, yaitu:

1. Bertujuan untuk menjamin pemajuan kelompok atau perorangan warga negara yang memerlukan perlindungan agar dapat menikmati atau melaksanakan HAM dan

---

<sup>38</sup> Pasal 27 ayat (2), UU Otsus.

<sup>39</sup> Pasal 28, UU Otsus.

<sup>40</sup> Pasal 34, UU Otsus.

<sup>41</sup> Pasal 51, UU Otsus.

<sup>42</sup> Pasal 61 ayat (2), UU Otsus.

<sup>43</sup> Pasal 62 ayat (3), UU Otsus.

- kebebasan mendasar secara sederajat;
2. Kebijakan atau tindakan tersebut tidak mempunyai konsekuensi yang mengarah kepada berlanjutnya hak-hak terpisah bagi kelompok yang secara rasial yang berbeda;
  3. Kebijakan atau tindakan tersebut tidak dilanjutkan setelah tujuannya tercapai.

Namun demikian, fakta juga memperlihatkan, setelah sekitar 8 (delapan) tahun berlakunya UU Otsus, pelaksanaan perlakuan khusus (*affirmative action*) untuk orang asli Papua di bidang pendidikan, kesehatan, kepegawaian, jabatan pemerintahan, jabatan politik, ketenagakerjaan, dan pemberdayaan ekonomi, tidak dilaksanakan dengan menggunakan kriteria fundamental tersebut, sehingga sulit untuk diketahui keberhasilan atau kegagalannya secara jelas. Hasil penelitian dan kajian menunjukkan bahwa dalam perspektif hukum dan kebijakan publik, penyebab utama terjadinya masalah tersebut adalah tidak adanya instrument hukum dalam peraturan perundang-undangan daerah yang menjabarkan ketentuan dalam UU Otsus, terutama tentang adanya ruang lingkup substansi yang jelas, kriteria obyek sasarannya, rentang waktu pelaksanaannya, metode atau tatacara pelaksanaan, supervisi, pengawasan dan evaluasi, dan indikator keberhasilan dan kegagalannya.<sup>44</sup>

## **C. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Implementasi hak konstitusional warga negara dalam kebijakan otonomi khusus di wilayah Papua memberi peluang adanya pengaturan dan implementasi perlakuan khusus (*afirmative action*) bagi warga negara Indonesia orang asli Papua. Namun demikian, implementasi perlakuan khusus (*afirmative action*) selama 8 (delapan) tahun berlakunya UU Otsus, sulit untuk diketahui tingkat keberhasilan dan kegagalannya. Hal tersebut karena kriteria fundamental yang tercantum dalam Pasal

---

<sup>44</sup> Bambang Sugiono, *Pengaturan dan Implementasi Otonomi Khusus Papua Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jayapura: Hasil Penelitian dan Kajian Hukum untuk penyusunan Thesis, Tahun 2008).

28H UUD 1945 dan ketentuan Pasal 1 *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* tidak dijabarkan dan dilaksanakan secara konsisten.

## **2. Saran**

Pelaksanaan perlakuan khusus (*affirmative action*) untuk orang asli Papua di bidang pendidikan, kesehatan, kepegawaian, jabatan pemerintahan, jabatan politik, ketenagakerjaan, dan pemberdayaan ekonomi, memerlukan penjabaran rinci dalam bentuk instrumen peraturan perundang-undangan daerah, yang masing-masing memiliki kejelasan dalam aspek ruang lingkup substansi, kriteria obyek sasaran, rentang waktu pelaksanaan, metode pelaksanaan, supervisi, pengawasan dan evaluasi, dan indikator keberhasilan dan kegagalannya. Melengkapi tindakan tersebut, instrument "*good governance*" seperti partisipasi publik, transparansi dan akuntabilitas, harus dijadikan sebagai "ikat pinggang keselamatan" (*safety belt*) dalam setiap jenis kebijakan publik, dalam bentuk penjabaran prinsip "*good governance*" melalui instrument hukum dan kebijakan diskresi secara jelas.

## SUMBER BACAAN

- Bambang Sugiono, 2008. *Pengaturan dan Implementasi Otonomi Khusus Papua Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jayapura: Hasil Penelitian dan Kajian Hukum untuk Penyusunan Thesis.
- Erwin Chemerinsky, 1997. *Constitutional Law: Principles and Policies*, New York: Aspen Law and Business.
- Franz Magnis-Suseno, 1999. *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- George H. Sabine, 1961. *A History of Political Theory*, Third Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London.
- Jimly Asshiddiqie, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press.
- Peter Baehr, Pieter van Dijk dkk, eds, 2001. *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Philips Alston and Gerald Quinn, May 1987. *The Nature and Scope of States Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Human Rights Quarterly, Volume 9, No. 2.
- Satya Arinanto, 2003. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI.

## **PENGATURAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DI PAPUA DALAM PEMANFAATAN SUMBER DAYA ALAM**

Lily Bauw, dan Bambang Sugiono

### ***Abstract***

*The Article 18B of UUD 1945 says that the State recognizes and respects to the unity of indigenous people and its traditional rights along live in and fits with society development and unitary state of Republic of Indonesia (NKRI)'s principle according to the laws of. The Article 38 Act 21, 2001 explicates by regulating that Economic entity in Papua Province which exploits natural resources done by recognizing and respecting to the common rights, the assurance of the law for entrepreneur, and continuous improvement principle which is regulated by Perdusus (special local regulation). Based on the result of our research through a logical law approach, mainly Law regulation synchronization, and sociological approach, mainly anthropology law, we know that the acknowledgement cannot be good implemented, because those are 2 (two) main obstructions, they are: First, there is a conflict of norm in the regulation of natural resources management between the Act 41, 1999 and the Act 21, 2001. In the article 68 Act 41, 1999 said that PP (government regulation) will regulate on what is meant by indigenous people that in the fact they still exist and is not clashing to the interest of public, whereas PP is never been made. Second, it's hard to find reliable information about territorial boundaries, law's system and norm, especially those which regulate on government structure, and relative system, related to collective decisions taken from variety of indigenous people in Papua. Legislation institution in Papua is advised to formulate work mechanism and work target that reflect on side with the rights of indigenous people*

*without ignoring formal law. Work mechanism of institutional region must be synergy between formal law and common law in Papua region.*

*Key words: common law society, natural resources, and special autonomy*

## **Pendahuluan**

### **1. Latar Belakang Masalah**

Provinsi Papua<sup>1</sup> merupakan bagian integral dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang memperoleh status otonomi khusus melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus)<sup>2</sup> yang diundangkan pada tanggal 21 November 2001. Pemberian Otonomi Khusus tersebut sebagai bentuk pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, dan penjabaran makna ketentuan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD 1945).

Salah satu substansi kebijakan khusus yang menjadi materi muatan Pasal 38 s.d. Pasal 43, UU Otsus adalah mengatur

<sup>1</sup> Provinsi Papua untuk pertamakali pembentukannya bernama Provinsi Irian Barat yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 1/Pnps/1962 tentang Pembentukan Propinsi Irian Barat serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Propinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom di Propinsi Irian Barat, diundangkan melalui Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2907. Selanjutnya, pada masa pemerintahan Orde Baru nama Propinsi Irian Barat diganti namanya menjadi Irian Jaya.

<sup>2</sup> Undang-undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU Otsus), diundangkan pada tanggal 21 November 2001, melalui LN RI Tahun 2001 No. 415, dan TLN RI No. 135. Provinsi Papua adalah Provinsi Irian Jaya yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka NKRI yang memiliki keragaman suku dan lebih dari 250 (dua ratus lima puluh) bahasa daerah, serta dihuni juga oleh suku-suku lain di Indonesia. Wilayah Provinsi Papua memiliki luas kurang lebih 421.981 km<sup>2</sup> dengan topografi yang bervariasi, dan berbatasan di sebelah utara dengan Samudera Pasifik, di sebelah selatan dengan Provinsi Maluku dan Laut Arafura, di sebelah barat dengan Provinsi Maluku dan Maluku Utara, dan di sebelah timur dengan Negara Papua New Guinea.

perlindungan hak dasar Masyarakat Adat Papua,<sup>3</sup> sebagai berikut:

- a. Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.
- b. Usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus. *(garis bawah oleh penulis)*

Namun, upaya pemanfaatan sumber daya alam oleh Masyarakat Hukum Adat tersebut menjadi sulit diwujudkan pengaturannya, sebab Pasal 4, Pasal 66 dan 67 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan),<sup>4</sup> menyatakan antara lain bahwa :

- a. Pemerintah menyerahkan sebagian kewenangan penyelenggaraan kehutanan kepada pemerintah daerah. Pelaksanaan penyerahan sebagian kewenangan pengurusan hutan dalam rangka pengembangan otonomi daerah dilakukan melalui Peraturan Pemerintah.
- b. Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku, dan tidak bertentangan dengan undang-undang.
- c. Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berpedoman dengan Peraturan Pemerintah. *(garis bawah oleh penulis)*

---

<sup>3</sup> Lihat: Rumusan lengkap materi muatan Pasal 38 s.d. Pasal 43 UU Otsus.

<sup>4</sup> Undang-Undang No. No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diundangkan pada tanggal 30 September 1999, melalui LN RI Tahun 2001 No. 167 dan TLN RI No. 3888.

Pada bagian lain, Pasal 10 ayat (3). Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda)<sup>5</sup>, menyatakan bahwa wewenang daerah adalah segala urusan di luar: politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal; agama, peradilan, dan kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2. Identifikasi Masalah**

Berpangkal tolak latar belakang masalah di atas, masalahnya adalah:

- a. Apakah bentuk kelemahan internal Masyarakat Hukum Adat di Papua dalam pemanfaatan sumber daya alam?
- b. Bagaimanakah format dan substansi pengaturan hak Masyarakat Hukum Adat dalam pemanfaatan sumber daya alam?

## **3. Tujuan Penelitian**

- a. Mengetahui keberadaan masyarakat hukum adat di Papua dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan.
- b. Mengetahui pengaturan tentang pengakuan masyarakat hukum adat di Papua dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya hutan.

## **4. Metode Penelitian**

Penelitian dan kajian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan logika hukum, terutama sinkronisasi pengaturan hukum, dan pendekatan sosiologis, terutama antropologi hukum. Sumber informasi dan data, adalah: *Pertama*, bahan hukum, terutama bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang substansinya memiliki relevansi dengan obyek kajian, sedangkan *Kedua*, wawancara dengan beberapa tokoh adat, dan akitivis pendampingan pemberdayaan masyarakat hukum adat di Papua.

---

<sup>5</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004, melalui LN RI Tahun 2004 No. 125 dan TLN RI No. 4151.

## **B. Hasil dan Pembahasan**

### **1. Karakteristik Masyarakat Hukum Adat di Wilayah Papua**

Konsep masyarakat adat mulai dikenal di Indonesia sejak Tahun 1993 atas prakarsa Jaringan Pembelaan Hak-hak Masyarakat Adat (Japhama). Jaringan yang dibentuk oleh para tokoh adat, akademisi, dan aktivis organisasi non pemerintah ini menyatukan berbagai istilah yang selama telah berlaku umum seperti masyarakat terasing, suku terpencil, masyarakat hukum adat, orang asli, peladang berpindah, peladang liar, dan penghambat pembangunan. Kemudian pada tahun 1999, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (Aman) melakukan Kongres Pertama dengan menetapkan konsep masyarakat adat sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur secara turun temurun di wilayah geografis tertentu serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.

Di wilayah Papua, keberadaan masyarakat hukum adat, serta hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan dengan wilayah kehidupannya yang sebagian besar berbentuk kawasan hutan – *untuk fungsi konservasi, fungsi lindung maupun fungsi produksi* – masih sangat kuat. Papua adalah suatu provinsi di Indonesia dengan budaya yang paling beraneka ragam dengan lebih kurang 150 kelompok bahasa yang berbeda. Namun demikian, terdapat elemen-elemen umum yang mencakup suku-suku dan bahasa mereka.<sup>6</sup> Misalnya, kepercayaan kosmologis dengan ciri-ciri tingginya interaksi antara dunia kebatinan atau roh dengan dunia manusia. Baik manusia dan roh dipercayai hidup dalam benda benda alam seperti angin, hujan, petir dan pohon. Hubungan dengan dunia roh harus dipelihara secara hati-hati dan kegiatan mencari nafkah sehari-hari harus dilakukan dengan perhatian khusus kepada kebutuhan dan persyaratan dari berbagai roh.

Masyarakat hukum adat di wilayah Papua meyakini bahwa manusia dan alam yang mengisi kekuatan hidup bersama

---

<sup>6</sup> Mansoben, J.R, *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya*, (Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 1995), hlm. 20.

yang berasal dari Sang Pencipta yang berdiam di alam dimana roh manusia nantinya akhirnya akan beristirahat. Kehidupan dipandang sebagai kekuatan yang fundamental. Upacara adat yang bersifat khusus pada umumnya dilakukan untuk memastikan kesinambungan kekuatan, kesuburan dan kesehatan komunitas. Kekuatan roh dalam adat berasal dari tanah dan kepemilikan atas tanah memberikan kekuasaan bagi masyarakat hukum adat untuk memberlakukan adat untuk menjamin kemakmuran masyarakat.

Di wilayah Papua –*setidaknya*– terdapat 4 (empat) klasifikasi dasar bagi organisasi politik dalam komunitas adat, yaitu: Sistem Orang Besar, Sistem Ondoafi, Sistem Kerajaan, dan Sistem Campuran. Dalam komunitas Orang Besar (*Big Man*), kepemimpinan ditentukan melalui kinerja dan sifat pribadi dari calon pemimpin, sedangkan dalam sistem Ondoafi dan Kerajaan, kepemimpinan didapat melalui keturunan garis laki-laki. Dalam Sistem Campuran, kepemimpinan dapat ditentukan melalui garis keturunan atau pencapaian, tergantung dari kondisi sosial ekonomi setempat

Sistem Orang Besar adalah yang paling menonjol di Papua dan diseluruh Melanesia. Walaupun terdapat keaneka-ragaman yang menonjol dalam kompleksitas politik, kepemimpinan umumnya dicapai melalui pemenuhan kriteria tertentu. Ciri bawaan seperti kekayaan, diplomasi, karisma, kejujuran, kekuatan fisik dan keahlian berperang digunakan dalam memilih dan menilai calon pemimpin masyarakat. Komunitas Big Man di Papua termasuk suku Me, Meybrat, Muyu, Dani dan Asmat. Dikalangan suku Me, Muyu dan Meybrat, kekayaan dan pembagian kekayaan yang efektif adalah ciri penting yang dihargai dari pemimpin masyarakat sedangkan dikalangan suku Asmat dan Dani, keahlian berperang dan kekuatan fisik dianggap sebagai kualitas utama seorang pemimpin.

Suku Me, mengenal 2 (dua) jenis pemimpin sub-marga dari kampung atau kampung. Pemimpin kampung hanya dapat dipilih dari antara orang kaya tertentu atau tonowi. Pemimpin jenis ini bukan saja perlu memiliki kekayaan namun juga berperan dalam pendistribusian kekayaan didalam komunitas.

Suku Me menekankan pentingnya cara seseorang mendapatkan kekayaan, harus melalui kerja keras dan usaha yang jujur, dan juga bagaimana seseorang memanfaatkan hartanya untuk membantu sesama. Orang Besar suku Me umumnya mempunyai pengaruh ditingkat kampung walau dahulunya tokoh-tokoh dadakan pernah muncul dalam keadaan perang atau pemecahan konflik dengan kelompok-kelompok dari luar.

Suku Dani menganut sistem hirarki Orang Besar yang lebih kompleks yang dibentuk disekitar unit utama dari hubungan kerabat keluarga atau *uma*. Suatu kelompok *uma* akan menjadikan sebuah kampung yang dikepalai oleh seorang kepala keluarga yang menonjol yang mempunyai kualitas kepemimpinan yang diperlukan. Para pemimpin kampung bertanggung jawab mengatur masalah-masalah agama, politik dan ekonomi. Selanjutnya, gabungan dari beberapa kampung dipimpin oleh seorang kepala suku yang bertanggung jawab mengatasi konflik eksternal dan (dimasa lalu) peperangan dan perdamaian. Kadangkala, dalam suasana perang, beberapa marga akan bergabung kedalam suatu konfederasi yang dapat bersatu membentuk suatu aliansi. Pada semua tingkatan, pemimpin dipilih berdasarkan kekuatan fisik, keberanian dan keahlian perang. Namun demikian, keahlian lain seperti diplomasi, karisma dan kejujuran adalah hal yang penting pula.

Dalam sistem Ondoafi, kepemimpinan dialihkan melalui garis keturunan pria dan bukan berdasarkan pencapaian atau hasil karya. Ondoafi adalah istilah setempat untuk Kepala Suku didaerah Sentani dan lazimnya digunakan secara generik oleh para ilmuwan sosial dan banyak orang Papua untuk menjelaskan kelompok masyarakat yang dipimpin oleh kepala suku berdasarkan keturunan. Di Sentani, istilah Ondoafi digunakan untuk menyebut para pemimpin ditingkat kampung dan kampung super. Kampung-kampung di Sentani terdiri dari berbagai keluarga besar, atau *uma*, yang diketuai oleh Yo-Ondoafi. Seorang Yo-Ondoafi bertanggung jawab terutama dalam hal-hal yang terkait dengan ekonomi, agama dan sosial, dan dibantu oleh sebuah kelompok kepala-kepala keluarga besar yang tergabung dalam sebuah dewan adat. Dewan ini mempunyai

kekuasaan yang setara dengan kekuasaan Yo-Ondoafi dan semua keputusan yang melibatkan kepentingan masyarakat diharapkan merupakan hasil konsensus dari para kepala keluarga besar. Dalam kaitan ini, seorang Hu-Ondoafi mengepalai konfederasi para pemimpin kampung (*Yo-Ondoafi*) dan bertanggung jawab untuk hal-hal yang terkait dengan kepentingan bersama dari beberapa kampung dibawah marga yang sama. Disamping penduduk Sentani, sistem Ondoafi juga ditemukan dikalangan suku Skou, Arso-Waris, Tobati, Moi, Tabla, Nuimboran dan Muris.

Sistem raja berbeda dari sistem Ondoafi oleh formalisasi peran politik dan ukuran serta keragaman domain. Sebuah kerajaan didukung oleh sejumlah besar pejabat yang bertanggung jawab melaksanakan perintah raja, melaksanakan hukum dan ketertiban, menyelesaikan perselisihan, menangani masalah keagamaan dan memungut pajak. Sebuah kerajaan cenderung terdiri dari beberapa kelompok suku dan meliputi areal geografis yang lebih luas daripada masyarakat Ondoafi. Kerajaan kerajaan di Papua terletak di Pulau pulau Raja Empat, Onin, Teluk MacCluer dan Kaimana.

Sistem campuran yang terdapat dikalangan masyarakat Biak, Wandaman, Waropen, Yawa dan Maya, dengan ciri-ciri pemilihan pemimpin melalui garis keturunan untuk waktu tertentu dan melalui hasil karya atau pencapaian pada waktu lainnya. Tingkat kesejahteraan suatu kelompok masyarakat menjadi faktor penentu bagi cara pemilihan pemimpin. Di Biak, misalnya, kepala kampung biasanya dipilih berdasarkan keturunan keluarga pendiri kampung dalam periode kemakmuran, namun seringkali digantikan oleh pedagang, pemimpin perang atau tokoh agama selama masa krisis.

Kendatipun sistem masyarakat hukum adat di Papua sangat beragam, secara teori semuanya mempunyai elemen kepemimpinan bersama berdasarkan konsensus, atau yang disebut masyarakat Papua sekarang sebagai musyawarah. Dalam sistem Orang Besar, komunitas mempunyai wewenang untuk memutuskan siapa yang memiliki kualitas kepemimpinan dan menilai apakah seorang pimpinan berhak untuk tetap berkuasa.

Para kaum tua komunitas diberi hak untuk menyampaikan pendapat mereka didalam rapat-rapat umum dan peran utama Orang Besar adalah melaksanakan konsensus komunitas melalui keputusan-keputusannya.

Ciri khusus seorang Orang Besar adalah kemampuannya untuk mengetahui arah sentimen komunitas dan secara efektif meyakinkan kaum tua, khususnya mereka yang menentang, bahwa keputusan akhirnya adalah yang sesuai dengan kepentingan komunitas. Apabila Orang Besar gagal membawa komunitas ke arah yang diinginkan oleh sebagian besar anggota, maka ia akan diganti. Sama halnya dengan sistem Ondoafi dan Kerajaan, kaum tua, yang sekarang dinamakan dewan adat, memiliki peran yang fundamental dalam membangun konsensus sebagai pengimbang kekuasaan pemimpin berdasarkan garis keturunan. Juga dalam sistem campuran, kaum tua memutuskan apakah seorang penguasa berdasarkan keturunan masih dapat tetap berkuasa atau harus digantikan oleh orang lain yang lebih mampu.

## **2. Masyarakat Hukum Adat di Papua Pada Masa Pemerintahan Orde Baru**

Pemerintahan sentralistis Orde Baru melakukan program sistematis untuk melakukan kontrol kekuasaan terhadap para pemimpin adat. Hal tersebut dilakukan memanfaatkan kekayaan alam yang melimpah melalui suatu kebijakan ekonomi yang mengutamakan pertumbuhan, bertumpu pada kekuatan modal dan teknologi yang asing bagi rakyat setempat, mengakibatkan eksploitasi sumber daya alam dalam skala besar yang mengabaikan hak-hak dasar rakyat atas penguasaan tanah atau hutan adat mereka. Dalam proses eksploitasi yang memarginalkan masyarakat adat dari tanah mereka tersebut, umumnya para investor bertindak berdasarkan ketentuan hukum yang tidak transparan, diatur semuanya secara terpusat oleh Jakarta, dan didukung oleh kekuatan militer untuk bidang pengamanan. Dalam banyak hal karena sangat lemahnya kontrol politik dan sosial, para oknum pejabat militer secara individual maupun kelompok, terlibat dalam menciptakan lingkaran baru bisnis menyimpang dari jalur dan prosedur tugas semula dari komando institusionalnya.

Akibat langsung dari struktur politik tersebut sangat dirasakan ditingkat kampung. Reorganisasi kampung menjadi desa mengurangi kekuasaan pimpinan adat tradisional, yang berdampak kehilangan kekuasaan politik formal karena telah beralih kepada para kepala kampung yang dipilih pemerintah. Kriteria untuk calon kepala kampung dibawah sistem yang baru termasuk akses kepada pendidikan formal, kesetiaan kepada pemerintahan nasional dan mempunyai hubungan kuat dengan para pejabat senior. Akibatnya, kebanyakan pemimpin tradisional terpinggirkan atau meminggirkan diri dari proses ini.

Kecenderungan tersebut berlaku diseluruh Indonesia, karena Pemerintahan Orde Baru berusaha untuk mengesampingkan peran pemimpin lokal dan menggantikan mereka dengan pejabat pemerintah yang memiliki loyalitas tinggi kepada pemerintah. Akibat yang paling mengganggu dari sistem politik perkampungan terhadap sistem politik tradisional di Papua adalah hilangnya proses pembuatan keputusan melalui konsensus. Akuntabilitas antara pemimpin masyarakat digantikan oleh sistem dari atas ke bawah yang membenarkan hampir semua tindakan demi pembangunan nasional.

Para pemimpin tradisional sering ditekan dan diberi stigma subversif apabila mencoba menggunakan kekuasaan atau menyuarakan hal-hal yang terkait dengan kekuasaan Indonesia dan eksploitasi terhadap sumber daya alam. Sementara sebagian pemimpin masih terus memainkan peran mereka dalam menangani masalah internal komunitas yang terkait dengan perkawinan, kegiatan sehari-hari dan upacara, mereka boleh dikatakan tidak lagi mempunyai pengaruh terhadap perubahan-perubahan radikal dibidang sosial, ekonomi dan politik yang dilaksanakan pemerintah Indonesia. Ketika pemerintah Orde Baru bekerjasama dengan perusahaan-perusahaan swasta dan negara untuk eksploitasi sumber daya Papua, pemimpin adat tradisional dan masyarakatnya menyaksikan dengan bisu karena rasa takut akan tindakan keras dari militer Indonesia.

Hubungan masyarakat dengan pemerintah lebih diperburuk oleh kehadiran investor besar. Sebagai contoh, Kabupaten Mimika meliputi daerah pertambangan tembaga dan emas Grasberg

yang luas yang dioperasikan oleh Freeport McMoRan. Di daerah pertambangan ini hampir semua pejabat lokal adalah karyawan Freeport. Sebagai akibatnya, perhatian mereka tidak terfokus kepada kepentingan dan kebutuhan perkampungan, akan tetapi lebih kepada produktifitas pertambangan dan karyawannya. Seorang penduduk setempat mengeluh bahwa camat sangat sangat jauh atau berada disekitar daerah tambang. “pemerintah adalah anak perusahaan asing”.

Dengan kejatuhan pemerintahan Orde Baru pada bulan Mei 1998 dan munculnya reformasi, makna keberadaan kelompok-kelompok politik adat dan sosial kembali muncul melalui terbentuknya lembaga-lembaga adat, atau sering disebut sebagai Lembaga Masyarakat Adat (LMA). Walaupun ada beberapa lembaga serupa yang didirikan pada awal 1990-an di daerah Jayapura, pengawasan politik yang ketat di daerah lainnya menghalangi munculnya kelompok adat serupa secara lebih luas. Di daerah-daerah dimana terdapat penolakan politik yang kuat dibawah Organisasi Papua Merdeka (OPM), LMA akar-rumput masih belum muncul karena tekanan terus menerus dari aparat keamanan Indonesia. Bahkan di daerah-daerah ini, pentingnya peran pemimpin adat tradisional dalam menghimpun kegiatan-kegiatan kemasyarakatan dan menghadapi tantangan dari luar yang semakin meningkat walaupun struktur lembaga formalnya masih belum memadai.

### **3. Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Dalam UU Otsus**

Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), mengakui dan menghormati satuan pemerintahan yang bersifat khusus sepanjang diatur dalam Undang-Undang. Ruang lingkup sifat khusus ini dapat diimplementasikan sangat bergantung pada kekhususan dari undang-undang yang mengaturnya. Jika mencermati ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat, maka tanpa ada

penegasaan tentang otonomi khusus sebenarnya konstitusi telah memberikan penguatan luasnya kewenangan daerah otonom. Namun, karena dasar pembatasan keluasan kewenangan tersebut masih umum, dengan adanya undang-undang khusus akan lebih memperkuat posisi daerah dalam memperoleh kejelasan hak dan kewenangan dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sebagai perintah konstitusi.

Dari segi formal pembentukannya, UU Otsus pada dasarnya adalah undang-undang sama dengan undang-undang lainnya yang dibentuk oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Dalam hirarki norma hukum termasuk kelompok *formell gesetz*, yang jika dituangkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan menampakkan hirarkis sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang/Perpu; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah<sup>7</sup>

Hanya dari segi substantif terdapat kekhususan muatan, *Pertama*, dapat dilihat pada judul undang-undang yang dinamakan dengan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Artinya muatan undang-undang ini bersifat umum dengan teritori berlaku terbatas pada Provinsi Papua. *Kedua*, ada kelembagaan tertentu yang hanya diberikan pada Otsus Papua dengan kewenangan khusus, yaitu MRP yang diberikan kewenangan mempertimbangkan dan memberi persetujuan terhadap Raperdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur. Ketentuan ini tidak diatur dalam pembentukan Perda pada umumnya, yang menentukan bahwa Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur untuk ditetapkan menjadi Perda. Dalam proses pembentukan Perda yang umum ini tidak diperlukan keterlibatan lembaga lain, seperti MRP di Papua.

UU Otsus menyebutkan secara singkat Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan

---

<sup>7</sup> Lihat: Rumusan lengkap materi muatan Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Kekhususan yang dimaksud menghendaki pengaturan pelaksanaannya lebih lanjut dalam bentuk Perdasus.

Kewenangan untuk mengatur otonomi khusus sebagai penjabaran undang-undang ini dituangkan dalam Perdasus, sedangkan untuk pengaturan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain dituangkan dalam Perdasi. Penjelasan UU Otsus menegaskan bahwa Perdasus dan/atau Perdasi adalah Perda Provinsi Papua yang tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada, termasuk UU Pemda sepanjang tidak diatur dalam UU Otsus. Dengan kata lain keberadaan Perdasus sebagai derivasi dari UU Otsus bukanlah produk hukum yang steril dari sistem hukum nasional, kedudukannya tetap merupakan sub sistem hukum nasional.

Berdasarkan UU Otsus, konsep masyarakat adat Papua diartikan sebagai sekelompok orang asli Papua yang hidup dan terikat dalam wilayah dan adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya. Konsep masyarakat adat dalam UU Otsus tersebut disarikan dari pandangan Ter Harr yang menyatakan bahwa masyarakat adat adalah kesatuan manusia yang teratur menetap di suatu daerah tertentu yang mempunyai penguasa-penguasa dan mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak berwujud dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorangpun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.

Ada 2 (dua) jenis struktur masyarakat hukum adat yaitu berdasarkan asas kedaerahan (*territorial*) dan asas keturunan/kedarahan (*genealogis*). Masyarakat hukum adat yang strukturnya bersifat genealogis adalah kesatuan manusia yang anggota-anggotanya merasa terikat dalam ketertiban berdasarkan kepercayaan bahwa mereka semua berasal dari satu keturunan yang sama. Ini berarti bahwa seseorang menjadi anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan karena ia

menjadi atau menganggap diri keturunan dari seorang ayah-asal (*nenek moyang laki-laki*) tunggal – melalui garis keturunan laki-laki – atau dari seorang ibu-asal (*nenek moyang perempuan*) tunggal - melalui garis keturunan perempuan – dan dengan demikian menjadilah semua anggota-anggota masyarakat yang bersangkutan itu suatu kesatuan dan tunduk pada peraturan-peraturan hukum adat yang sama. Masyarakat hukum adat yang strukturnya bersifat territorial yaitu masyarakat adat yang disusun berdasarkan asas lingkungan daerah, yaitu yang para anggotanya merasa bersatu, dan oleh sebab itu merasa bersama-sama merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, karena ada ikatan antara mereka masing-masing dengan tanah tempat tinggal mereka sejak kelahirannya, yang didiami oleh orangtuanya, yang didiami oleh neneknya, yang didiami oleh nenek moyangnya secara turun menurun. Ikatan dengan tanah merupakan inti asas territorial.

Orang asing (*orang yang berasal dan datang dari luar lingkungan daerah*) tidak dengan begitu saja diterima dan diangkat menurut hukum adat menjadi anggota masyarakat hukum adat. Ada beberapa syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh orang asing tersebut menurut tata cara hukum adat yang berlaku, apabila tidak, maka orang asing tersebut berstatus sebagai orang pendatang.

#### **4. Hak Masyarakat Hukum Adat di Papua atas Sumber Daya Alam**

Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Aspek dikuasai mengandung pengertian dimiliki negara dan dikelola dengan cara yang baik, adil dan jujur serta sesuai aturan oleh negara untuk kepentingan bersama. Pengaturan pengelolaan kekayaan alam, baik yang ada di atas permukaan bumi dan yang berada di bawah bumi diatur lebih lanjut dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaan lainnya. Namun dalam praktek pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, hak masyarakat adat atas sumberdaya

alam, terutama tanah dan air serta hasil yang ada di atas atau di bawahnya kurang diatur secara baik. Faktanya pengakuan, penghormatan, perlindungan, pemberdayaan dan pengembangan terhadap hak-hak masyarakat adat belum diwujudkan secara baik. Akibatnya timbul konflik kepentingan masyarakat adat dan pemerintah, bahkan antara masyarakat adat dengan masyarakat adat.

Masyarakat hukum adat mengklaim bahwa sumber daya alam sesungguhnya merupakan milik mereka. Sebelum adanya negara yang merdeka, masyarakat hukum adat lebih dahulu ada dan mendiami suatu kawasan tertentu dan menguasainya, bahkan mengklaim tanah, air dan kekayaan lain yang ada di atasnya merupakan milik mereka turun-temurun. Mereka mengklaim memiliki tanah, air dan kekayaan yang ada di atasnya yang dapat dilihat dengan mata dan dibatasi dengan tanda-tanda alam seperti gunung, batu, pohon besar, sungai dan lain sebagainya. Mereka mengetahui dan menyadari bahwa tanah, air dan kekayaan alam yang lain, yang tidak dikuasainya itu merupakan milik orang lain, karena beberapa alasan. *Pertama*, mereka membelinya secara adat (*bohamamos- bahasa Maibrat*) dengan kain timur, babi dan benda-benda adat lainnya dari orang lain. *Kedua*, penguasaan sebidang tanah oleh seseorang atau suatu klan karena pemilik tanah semula kalah dalam perang adat sehingga berpindah ketempat lain yang lebih aman, sehingga tanah miliknya yang semula jatuh ke tangan pemenang perang adat. *Ketiga*, penguasaan atas sebidang tanah, air dan hasil yang ada di atasnya karena orang atau klan itu yang pertama kali menemukan tanah itu. Pada saat mereka menemukan tidak ada orang di tempat ini, sehingga mengklaim mereka adalah orang asli di tempat itu. *Keempat*, diberikan oleh orang lain karena perkawinan ataupun balas jasa dan lain-lain. Dengan adanya keempat alasan tersebut, masyarakat hukum adat mengklaim tanah, air dan kekayaan alam yang ada di atasnya, (*sumber daya alam*) pada dasarnya merupakan hak milik mereka

Penguasaan tanah beserta sumber daya alam yang ada di atas dan di bawahnya menggambarkan unsur-unsur dasar kebudayaan yang ada di dalamnya, seperti yang nampak dalam pandangan

orang Papua, terutama dari orang Kamoro, orang Amungme, orang Auwyu, orang Ngalum dan orang Kuri. Orang Kamoro mengatakan bahwa tanah adalah sumber kehidupan manusia, tanah memberi makan dan menyembuhkan manusia yang sakit. Orang Amungme mengatakan tanah adalah ibu yang melahirkan, memberi makan, memelihara, mendidik dan membesarkan. Tanah adalah kehidupan manusia, yaitu memberi perlindungan kepada manusia, menjadi tempat tinggal arwah nenek moyang yang merupakan sumber kekuatan hidup manusia. Orang Auwyu mengatakan bahwa tanah adalah kehidupan. Tanah adalah tempat tinggal nenek moyang yang memberikan kekuatan hidup bagi manusia. Orang Ngalum mengatakan tanah adalah ibu kandung manusia. Orang Kuri Pasai memandang tanah adalah rahim bagi sungai dan laut yang memberikan kehidupan bagi manusia. Jadi dapat disimpulkan bahwa tanah diasosiasikan sebagai seorang ibu yang melahirkan, membesarkan, menjaga dan menyimpan manusia ketika meninggal dunia. Tanah adalah sumber kehidupan abadi, ia diasosiasikan sebagai seorang ibu yang memiliki sifat keabadian. Dapat disimpulkan pula bahwa dalam tradisi orang Papua, tanah mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi sosial, fungsi religi, dan fungsi ekonomi.

Fungsi-fungsi tanah tersebut menyebabkan tanah sebagai hak turun-temurun yang dapat diwariskan dari ayah kepada anak dan seterusnya. Dalam hal ini kita mengenal kepemilikan tanah komunal, individual. berdasarkan prinsip keturunan partilinear, bilineal, ambilineal, dan sistem kepemimpinan.

Perorangan dari warga suatu masyarakat adat mempunyai hak atas sumber daya alam karena ia merupakan anggota suatu keluarga/fam tertentu. Sumber daya alam merupakan hak suatu klan. Suatu klan terdiri dari beberapa kepala keluarga. Tiap-tiap keluarga sudah pasti mempunyai hak atas sumber daya alam, terutama tanah sebagai tempat berusaha tani, tempat berburu, menangkap ikan di perairan, tempat membangun rumah, bahkan tempat untuk menguburkan sanak saudara yang meninggal dunia. Dengan demikian, sumber daya alam memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan seseorang anak manusia. Seorang secara perorangan dapat memperoleh atas

sebidang tanah dengan jalan membeli atau karena hibah dari pihak isterinya. Perolehan hak atas sumberdaya alam ini dapat dibenarkan secara hukum adat maupun hukum agraria.

Oleh karena pentingnya hak seseorang sebagai anggota masyarakat hukum adat atas sumber daya alam yang bermanfaat bagi kehidupannya, maka masyarakat hukum adat di Papua sangat sulit melepaskan tanah, air dan kekayaan alam yang ada di atas dan dibawahnya (sumber daya alam) kepada orang lain tanpa suatu ganti rugi melalui aktifitas musyawarah mufakat bersama. Dalam hal ini bentuk-bentuk manfaat yang mungkin diperoleh dari pemanfaatan sumber daya alam secara umum dapat dipertimbangkan dalam musyawarah mufakat tersebut.

#### **5. Hak Komunal atau Hak Ulayat Masyarakat Adat**

Dalam hukum adat Papua, hak ulayat adalah hak kepemilikan komunal atas tanah berdasarkan klan, marga atau keret baik berdasarkan satu klan, seperti di Biak, Waropen, Dani, Meybrat, Simuri, Wamesa, dan Asmat, maupun berdasarkan gabungan beberapa klan seperti di Sentani dan Genyem.

Dalam hak kepemilikan komunal yang berdasarkan satu klan, kepala klan seperti anak laki-laki sulung dari pendiri klan mempunyai kekuasaan untuk mengatur pemanfaatan tanah, dan kekuasaan tersebut dapat diwariskan. Klan merupakan persekutuan hukum terkecil secara geneologis patrilineal yang memiliki kesamaan hubungan darah dan mendiami suatu wilayah hukum adat tertentu.

Dalam hak kepemilikan komunal yang berdasarkan gabungan klan, kepala Ondoafi mempunyai kekuasaan untuk mengatur hak tersebut dibantu oleh sejumlah orang (*khoselo*). Kawasan ulayat yang dimiliki kelompok-kelompok suku ini sangat luas dan membutuhkan beberapa hari untuk dapat melintasinya. Seringkali ketika kita melintasi kawasan tersebut tidak dijumpai pemukiman atau bahkan manusia. Walaupun demikian, mereka mengenal batas-batas hak ulayat, misalnya dalam bentuk pohon besar, gunung, sungai, rawa, batu besar dan sebagainya. Oleh karena itu, pendapat yang menyatakan bahwa kawasan demikian tidak bertuan adalah tidak tepat. Hukum adat

sudah mengatur kepemilikan tanah, hutan, gunung dan segala yang ada di dalamnya di seluruh tanah Papua.

Orang asli Papua seperti orang Amungme selalu menghindari pelanggaran hak adat atas tanah dan hak ulayat terlebih lagi terhadap gunung yang dianggap keramat. Terjadinya pelanggaran di tempat keramat akan membawa malapetaka terhadap manusia, tanaman, hewan dan ternak milik penduduk. Malapetaka ini juga akan mengakibatkan penyakit batin, yaitu hilangnya semangat hidup, yang dapat membawa kepunahan suatu suku.

Pasal 43 UU Otsus menjelaskan bahwa hak ulayat adalah hak bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Subjek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat tertentu, bukan perorangan, dan juga bukan penguasa adat, meskipun banyak di antara mereka yang menjabat secara turun temurun. Penguasa adat adalah pelaksana hak ulayat yang bertindak sebagai petugas masyarakat hukum adatnya dalam mengelola hak ulayat di wilayahnya. Hak ulayat diatur oleh hukum adat tertentu dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Kenyataannya dewasa ini keberadaan hak ulayat berbagai masyarakat hukum adat tersebut beragam, sehubungan dengan perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat hukum adatnya sendiri baik karena pengaruh intern maupun lingkungannya.

Berdasarkan hukum tanah nasional, hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tetapi hak ulayat yang sudah tidak ada tidak akan dihidupkan kembali. Sehubungan dengan itu, demi adanya kepastian mengenai masih adanya hak ulayat di lingkungan masyarakat adat tertentu dibuktikan oleh: 1) masih adanya sekelompok warga masyarakat yang merasa terikat oleh tatanan hukum adat tertentu sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum yang merupakan suatu masyarakat hukum adat; 2) masih adanya suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hukum dan penghidupan sehari-hari para warga masyarakat hukum adat tersebut; 3) masih adanya penguasa adat yang melaksanakan ketentuan hukum hak ulayatnya.

## **6. Hak Perorangan Anggota Masyarakat Adat**

Anggota masyarakat adat mempunyai hak atas sumber daya alam karena merupakan anggota suatu keluarga atau fam tertentu. Sumberdaya alam merupakan hak suatu klan. Suatu klan terdiri dari beberapa kepala keluarga. Tiap-tiap keluarga sudah pasti mempunyai hak atas sumber daya alam, terutama tanah sebagai tempat berusahatani, tempat berburu, menangkap ikan di perairan, tempat membangun rumah, bahkan tempat untuk menguburkan sanak saudara yang meninggal dunia. Dari aspek tersebut tanah sebagai salah satu bentuk sumber daya alam memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan seseorang. Secara perorangan dapat memperoleh atas sebidang tanah dengan jalan membeli atau karena hibah dari pihak isterinya. Perolehan hak atas sumber daya alam ini dapat dibenarkan secara hukum adat maupun hukum agraria.

Mengingat pentingnya hak seseorang sebagai anggota masyarakat hukum adat atas sumber daya alam yang bermanfaat bagi kehidupannya, maka masyarakat hukum adat di Papua sangat sulit melepaskan tanah, air dan kekayaan alam yang ada di atas dan dibawahnya kepada pihak lain tanpa suatu ganti rugi melalui aktifitas musyawarah mufakat bersama. Dalam hal ini bentuk-bentuk manfaat yang mungkin diperoleh dari pemanfaatan sumber daya alam secara umum dapat dipertimbangkan dalam musyawarah mufakat tersebut.

## **7. Perbaikan Penyusunan Instrumen Hukum Daerah**

Penyimpangan terhadap peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan tanah yang ditimbulkan oleh pemerintahan orde baru ternyata sebagian masih berlanjut. Penyimpangan tersebut mempengaruhi struktur organisasi administrasi pertanahan, dan persepsi masyarakat mengenai peranan hukum dalam pengaturan dan perlindungan hak atas tanah. Sebagai contoh: dominasi negara atas nama "kepentingan pembangunan" dan 'kepentingan umum' yang sering disalahgunakan, kegiatan investasi yang sering mengalahkan kepentingan masyarakat hukum adat. Prosedur pencabutan hak perorangan atas tanah atau "pembebasan tanah" yang tidak dilakukan sesuai dengan

peraturan, dan pengadaan tanah untuk kepentingan usaha komersial sering dilakukan tanpa menghormati hak-hak masyarakat hukum adat setempat, lemahnya penegakan hukum masalah pertanahan belum menunjukkan proses yang terbuka dan adil, seperti putusan pengadilan yang mudah membenarkan tindakan pemerintah.

Oleh karena itu, Pemerintah Daerah Provinsi Papua perlu menetapkan kerangka kerja hukum dan kebijakan yang mengatur dan melindungi hak atas tanah masyarakat hukum adat, melalui proses pembentukan peraturan perundang-undangan daerah yang adil, jelas dan lengkap, dalam menetapkan hak-hak atas tanah, memelihara keterbukaan dan konsistensi penegakan peraturan tersebut, dan melaksanakan penyelesaian sengketa tanah yang efisien, adil dan berkepastian.

Untuk memastikan adanya pelaksanaan kerangka kerja hukum dan kebijakan yang konsisten dan bertanggung jawab, tersebut diperlukan dukungan sistem dokumentasi dan administrasi pertanahan terutama mencakup 3 (tiga) hal yaitu:

1. Dokumen yang lengkap dan dapat dipercaya termasuk peta rinci mengenai semua wilayah dan bidang tanah yang ada, batas-batas dan lokasinya dari seluruh wilayah Provinsi Papua.
2. Daftar identitas hak atas tanah, termasuk identitas siapa pemegang hak primer dan hak sekunder atas sebidang tanah tersebut.
3. Daftar informasi mengenai transaksi dan perubahan yang mempengaruhi status hukum tanah, dan catatan tentang pemegang hak atas tanah secara rutin dan berurutan.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu bekerjasama untuk menciptakan lingkungan yang mampu memberi pengakuan, penghormatan dan perlindungan seutuhnya bagi tanah milik masyarakat adat yang bukan sekedar pengakuan formalitas. Beberapa langkah yang perlu dilakukan secara serentak di wilayah Papua, sebagai berikut :

- a. Masyarakat hukum adat pemilik tanah membuat peta sementara yang menunjukkan batas luar tanah komunalnya.

Pemerintah dan organisasi profesional dapat membantu meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam melaksanakan kegiatan pemetaan. Para peneliti dan organisasi advokasi diperlukan dapat memfasilitasi diskusi mengenai letak batas tanah ulayat dengan pemilik yang bersebalahan dan pihak-pihak lain di sekitarnya, seperti proses pemetaan partisipatis.

- b. Peta sementara yang telah dibuat perlu mendapat klarifikasi oleh pemerintah daerah setempat dan dicantumkan dalam peta resmi. Pengukuran tanah ulayat dan pemetaan resmi dilakukan Badan Pertanahan setempat atas permintaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Sebelum penerbitan peta resmi, maka peta sementara harus disertakan dalam Peta Pemerintah yang berkaitan dengan Tata Ruang dan Rencana Tata Guna Lahan untuk diketahui bahwa tanah tersebut berada di bawah kekuasaan masyarakat hukum adat dengan identitas dan sistem pengambilan keputusan yang jelas setempat.

#### **8. Penyelesaian Sengketa Dalam Kasus Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Upaya pemetaan partisipatif dan upaya pengelolaan administrasi pertanahan sudah dipastikan akan membongkar berbagai pelanggaran hak atas tanah adat di masa lalu, misalnya konsesi hutan dan pertambangan, hak guna usaha untuk perkebunan, zona industri, proyek infrastruktur dan sebagainya. Penyelesaian sengketa warisan ini dan sengketa-sengketa yang mungkin akan timbul di masa yang akan datang harus menjadi bagian dari administrasi pertanahan yang baru.

Oleh karena itu, pemerintah daerah harus bertindak sebagai mediator untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Apabila timbul sengketa atas tanah yang sudah diperoleh oleh pemilik sekarang dengan melunasi kompensasi, tetapi tidak melalui proses yang benar tidak melibatkan masyarakat adat. Agar tanah adat di seluruh Papua mendapat perlindungan, pengakuan dan, penghormatan seutuhnya, maka tanah-tanah yang masih dikuasi adat sebaiknya hanya boleh disewakan kepada pihak

yang memerlukannya.

Sesuai perkembangan teknologi maka dengan data-data pertanahan yang telah terkumpul dapat dikembangkan suatu sistem informasi dan manajemen pertanahan yang terpadu yang mencakup basis data penguasaan tanah di seluruh Papua, baik tanah milik Pemda, investor maupun masyarakat setempat. Data tekstual dan spasial dapat dihubungkan dengan *e-government*, *e-commerce* dan *e-payment*, yang dapat menarik investor.

Kegiatan pemetaan dalam rangka pendaftaran penguasaan tanah, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat ditunjang juga dengan teknologi citra satelit dan teknologi informasi. Penggunaan teknologi dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan hak-hak masyarakat adat harus ditujukan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat adat melalui peran serta aktif dalam kegiatan pemberdayaan dan pengembangan hak-hak masyarakat adat.

Dalam rangka pemberdayaan hak masyarakat hukum adat, perlu menggunakan pendekatan pembangunan yang komprehensif yaitu pembangunan yang berbasis kemasyarakatan yang didukung oleh institusi pendidikan, program pendidikan, kerjasama dengan lembaga internasional, pemangku kepentingan, dan penegak hukum. Dalam kegiatan pembangunan yang berbasis kemasyarakatan ini Pemda bertindak sebagai fasilitator yang dapat mengintegrasikan kearifan dan kebutuhan lokal serta partisipasi masyarakat dengan dukungan institusi pendidikan, program pendidikan, kerjasama dengan *international agencies*, stakeholder dan penegak hukum ke arah suatu kegiatan pembangunan yang berkelanjutan/berwawasan lingkungan.

## **9. Penguatan Kelembagaan Masyarakat Hukum Adat**

Pentingnya penegakan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam, membawa konsekuensi perlunya dibangun kelembagaan adat oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Kelembagaan adat dibangun dalam suatu sistem pemerintahan adat di kampung sebagai suatu lembaga yang kuat untuk mengelola kepentingan masyarakat adat dan sebagai media komunikasi antara kelompok masyarakat adat dan antara

masyarakat adat dengan pihak luar yaitu investor dan pemerintah kabupaten dan distrik sebagai fasilitator.

Setelah kelembagaan adat dibentuk dan difungsikan, maka mereka akan bekerja sesuai mekanisme yang disepakati bersama yaitu antara lain bekerjasama dengan sebaik-baiknya dan membina hubungan kerjasama saling menguntungkan dengan pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat hukum adat itu sendiri. Dengan demikian berbagai pihak luar secara yuridis mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat. Hal yang sangat penting dalam mekanisme kerja tersebut adalah adanya aturan yang jelas, pengelola hak-hak masyarakat adat harus jujur, transparan dan adil dalam mengurus hak-hak masyarakat. Persoalan penting yang harus dilakukan antara lain adalah:

- a. Perlindungan dalam bentuk legalisasi terhadap sistem pemerintahan kampung untuk kepentingan perlindungan dan kesejahteraan rakyat sehubungan dengan pengambilan keputusan untuk pengelolaan sumber daya alam.
- b. Perlindungan dalam bentuk legislasi terhadap hak-hak tanah dan hutan masyarakat adat di Provinsi Papua untuk menghargai hak-hak penduduk asli guna pengelolaan sumberdaya alam dengan tetap memberikan adanya ruang kelola rakyat.
- c. Perlindungan dalam bentuk legislasi terhadap hubungan fiskal antara sistem pemerintahan adat di kampung dengan distrik untuk kepentingan pembiayaan pemerintahan adat di kampung.

## **10. Penjabaran Dalam Instrumen Hukum Daerah**

Dari perspektif norma hukum, masalah yang terjadi dalam implementasi peraturan perundang-undangan adalah disebabkan oleh: rumusan norma kabur (*unclear norm*), konflik norma (*conflict of norm*), atau kekosongan pengaturan hukum. Sedangkan dari perspektif empirik, masalah yang terjadi dalam implementasi peraturan perundang-undangan adalah disebabkan oleh rendahnya tingkat pemahaman dan keterampilan aparat

penegak hukum, adanya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme pada aparat penegak hukum, atau tidak adanya kemauan politik lembaga pelaksana undang-undang. Sebagai contoh, ketentuan Pasal 67 UU Kehutanan yang menyebutkan bahwa Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Ketentuan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah. *(garis bawah oleh penulis)*

Materi muatan Pasal 67 UU Kehutanan yang menyatakan bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Masalahnya adalah bahwa setelah sepuluh tahun UU Kehutanan diundangkan, Peraturan Pemerintah yang mengatur tata cara pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat oleh Perda belum diundangkan. Masalah berikutnya, apakah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah tersebut juga mengatur tatacara mengukuhkan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat di luar sektor kehutanan, seperti pemerintahan desa?

Berdasarkan uraian di atas, disimpulkan bahwa *jika* kelemahandalambentuk, *Pertama*, rumusan materimuatan pasal-pasal undang-undang yang “bersifat deskriptif” seperti rumusan “mengakui dan menghormati keberadaannya, sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan prinsip NKRI, yang belum jelas indikatornya dan belum dioperasionalkan melalui delegasi kewenangan kepada peraturan perundang-undang dibawahnya, serta *Kedua*, belum adanya pengertian dengan unsur-unsur yang jelas dan konsisten tentang “kelompok masyarakat adat, masyarakat adat, masyarakat hukum adat, adat istiadat, kesatuan masyarakat hukum adat, hak tradisional, dan hukum adat, *maka*, hal tersebut menimbulkan dampak

negatif, sebagai berikut : *Pertama*, kesulitan bagi hukum adat yang umumnya tidak tertulis untuk digunakan sebagai dasar perumusan kebijakan nasional dan daerah, serta, *Kedua*, tidak jelasnya prosedur atau tatacara penegakan hak dan kewajiban dalam hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah sebagai pembuat kebijakan publik.

Disamping itu, rumusan materi muatan instrument hukum daerah yang dibuat perlu pula mengatur memuat mekanisme kerja kelembagaan dan penegakan hukum mencerminkan keberpihakan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, dengan tepat mengacu pada asas keadilan, dan kepastian hukum. Dalam rangka mengefektifkan penegakan hukum, maka ruang pendekatan kepentingan (*interests*) harus diberikan porsi yang lebih luas, menyusul ruang untuk pendekatan Hak (*rights*) dan paling kecil porsi untuk pendekatan kekuatan (*power*). Idealnya pendekatan penyelesaian perkara dalam sistem hukum di Papua adalah berdasarkan kepentingan dan hak untuk mewujudkan suatu lembaga hukum masyarakat demokratis. Pendekatan berdasarkan kekuatan hanya dikembangkan untuk jaminan terhadap hak-hak masyarakat adat agar mempunyai kekuatan dalam melahirkan tekanan publik yang efektif dalam menuntut hak dan kepentingan secara berkeadilan.

## **B. Penutup**

### **1. Simpulan**

Masyarakat Adat di Provinsi Papua terdiri dari keragaman suku dan lebih dari 250 bahasa daerah. Pada kenyataannya sebagian besar dari ratusan suku di Papua memiliki hubungan yang masih kuat antara kesatuan masyarakat adat, dengan wilayah adat tempat kehidupan bersama dan penegakan nilai-nilai budaya lokal mereka. Namun demikian, belum terdapat sistem dokumentasi atau kompilasi hukum secara jelas yang memuat definisi, ciri-ciri, karakteristik, struktur kelembagaan dan kekerabatan dari setiap masyarakat hukum adat yang ada di wilayah Papua. Hal tersebut mengakibatkan beberapa dampak negatif, seperti: lemahnya akses mereka terhadap sumber daya alam, ketidakjelasan tentang siapa yang berwenang, dan

tata cara pengambilan keputusan internal masyarakat hukum adat, ketidakjelasan tentang siapa yang berwenang mewakili kepentingan masyarakat hukum adat yang bersangkutan secara eksternal, bagaimana tata cara pembagian dan pemanfaatan hasil pendapatan yang diperoleh dari hasil penggunaan hak adat atas hutan untuk para anggotanya masing-masing, siapa yang berhak mewakili dalam membuat perjanjian dan melakukan perbuatan hukum lainnya secara sah, serta apa saja hak dan kewajiban masyarakat hukum adat terhadap penggunaan, pemanfaatan dan pelestarian kawasan hutan sesuai fungsinya.

Peluang yang diberikan Pasal 38, Pasal 43 dan Pasal 44 UU Otsus tentang pengaturan hak masyarakat adat dalam memanfaatkan sumber daya alam belum dimanfaatkan secara optimal oleh Pemerintah Provinsi Papua, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP) melalui penyusunan instrumen hukum daerah yang mengatur tentang hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Hal tersebut memperlihatkan masih lemahnya kemauan politik untuk menjabarkan secara realistis makna istilah “kepentingan pembangunan” dan “kepentingan umum” yang dalam banyak hal sering disalahgunakan oleh aparat penyelenggara pemerintahan negara, serta investasi mengalahkan kepentingan masyarakat lokal, penggunaan istilah “tanah negara” yang tidak mengakomodasikan penggunaan istilah lokal sehingga sering menimbulkan kesalahpahaman dan konflik kekerasan sosial. Prosedur pencabutan hak perorangan atas tanah atau pembebasan tanah sering tidak dilakukan sesuai dengan peraturan, dan pengadaan tanah untuk kepentingan usaha komersial sering dilakukan tanpa menghormati hak-hak masyarakat adat setempat.

## **2. Saran**

Perlu dilakukan studi yang komprehensif, terjadwal dan melibatkan para peneliti yang kredibel sebagai bahan penyusunan Instrumen Hukum Daerah Provinsi tentang Hak Masyarakat Adat dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam untuk menjabarkan ketentuan Pasal 38, Pasal 43

dan Pasal 44 UU Otsus. Demikian pula, rancangan yang disusun berdasarkan hasil studi sebelum dibahas dan disahkan oleh Pemerintah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) perlu didahului dengan konsultasi publik yang melibatkan para pemangku kepentingan. Sebagai alat bantu dalam bentuk kontribusi pemikiran, hasil penelitian ini telah merumuskan kriteria kerangka substansi Perdasus tersebut terdapat dalam Lampiran.

Pemerintah Provinsi Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) perlu menyusun Peraturan Daerah Provinsi tentang Hak Masyarakat Adat terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam, terutama melalui: *Pertama*, memperbaharui materi muatan secara teratur dan memerintahkan setiap dinas terkait untuk melakukan perbaikan rancangan yang tidak tepat, serta harus mengirimkan salinan perbaikan terakhir kepada Biro Hukum. Hal tersebut untuk memastikan bahwa Biro Hukum selalu memiliki gambaran umum tentang proses penyusunan rancangan tersebut, sebab Biro Hukum harus bersikap proaktif untuk selalu memiliki daftar terbaru secara komprehensif mengenai semua proses dan substansi penyusunan rancangan Perdasus tentang dan Perdasi, dan *Kedua*, Hal tersebut untuk memastikan adanya sinkronisasi norma dan penggunaan bahasa yang sederhana, jelas dan tidak multi tafsir.

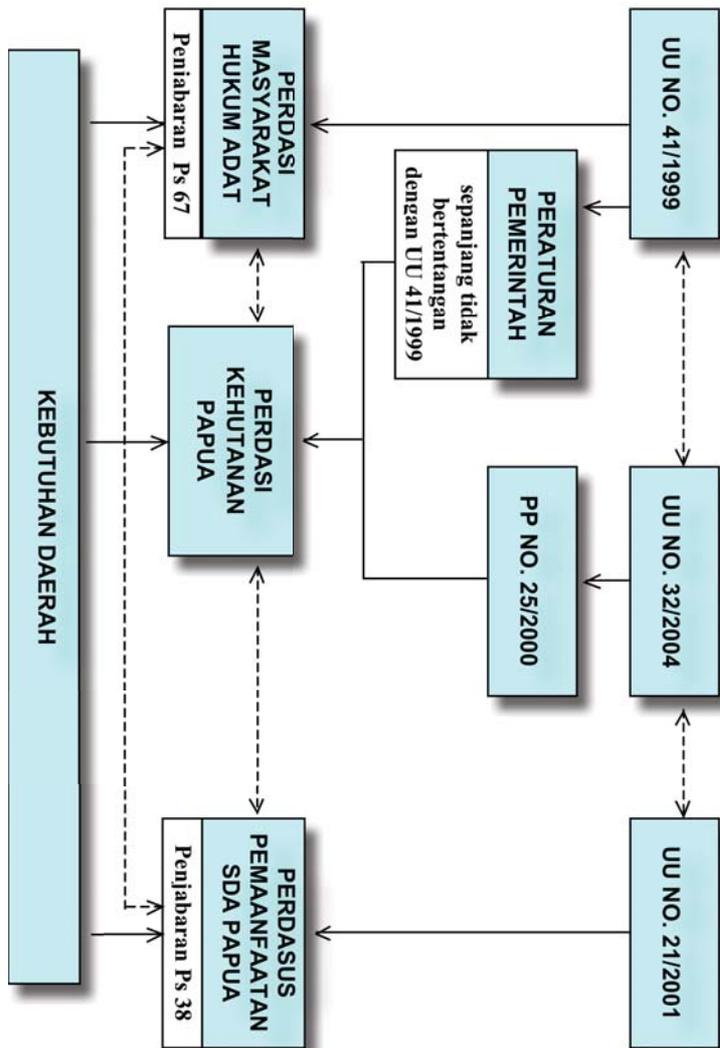
## SUMBER BACAAN

- Arief Sidharta, 2005. *Filsafat Ilmu Hukum*, terjemahan karya Visser't Hooft berjudul "Filosofie van de Rechtswetenschap", Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
- Agus Dwiwana, 2001. *In Oil, Gas And Mining Developmen In Irian Jaya*, Jayapura: Conservation Internasional Indonesia.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), 2003. Denpasar: Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII.
- Dessy Anggraeni, 2005. Kajian Singkat Konservasi dan Ekonomi (RACE): *Suatu Usaha untuk Memadukan Kepentingan Konservasi dan Pembangunan Ekonomi di Tanah Papua*, Jakarta: Conservation International Indonesia (CII).
- Djuhaendah Hasan, 2005. *Hukum Perjanjian dalam Pembangunan*, Bandung: Bahan Kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran.
- Douglas, M., Purity and Danger, Routledge and Kegan Paul, 1966. London.
- Emil Salim, 1999. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: LP3ES.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang – undangan di Indonesia*, Bandung: PT. Alumi.
- Yunus Husein, dkk., 2005. *Memerangi Kejahatan Kehutanan dan Mendorong Prinsip Kehatihan Perbankan untuk Mewujudkan Pengelolaan Hutan Berkelanjutan*, Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Supraba Sekarwati Widjajanti, 2005. *Selayang Pandang Hukum Agraria*, Bandung: Bahan Kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran.
- , 2005. *Prinsip-prinsip Hukum Pertanahan Dalam rangka Menyelesaikan Konflik Pertanahan di Bidang Migas*, Bandung: Bahan Kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran.
- Satjipto Rahardjo, 2005. *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*,

- Jakarta: Kompas.
- , 2005. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sulaiman N. Sembiring, 2004. *Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia*, Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law (ICEL).
- Tim Studi Gabungan Papua, Jakarta dan Aceh, 2001. *Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik*, Jakarta: Yappika.
- Mansoben, J., 1995. *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya*, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).

Lampiran 1

HUBUNGAN ANTARA INSTRUMEN HUKUM DAERAH  
TENTANG HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PEMANFAATAN SUMBER DAYA ALAM  
DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT



**Lampiran 2**  
**KERTAJA KEMANEKA SUSTANSI INSTRUKSI BUKUM DAFTAR**  
**TENTANG HAK PASTYARAKAT HORTIK ABAT DALAM PEPAWAKATAN SUPIRER DAFA ALAH**

No.	Materi Muatan Tingkat Provinsi	Materi Muatan Tk Kabupaten/Kota	Keterangan
1	<p>Musnah Definisi, Ciri-ciri, Karakter, Struktur Kelembagaan, Ruang Lingkup Tugas dan Kewenangan Masyarakat Hukum Adat Papua</p>	<p>Sebuah masyarakat secara hukum terdapat, sama, bebas wilayah, jurede, struktur kelembagaan, dan ruang lingkup tugas dan kewenangan masing-masing masyarakat hukum adat yang ada di wilayahnya</p>	<p>Bagian/walikota dalam menetapkan ruang-ruang masyarakat hukum adat di wilayahnya wajib memperhatikan dan standar adat yang bersangkutan.</p> <p>Pada dijabarkan cara, periode bebas waktu untuk melindungi pertalian secara pribadi dan masyarakat hukum adat yang bersangkutan</p>
2	<p>Sesuai yang luasnya dan tata cara pengendalian kegiatan internal kelembagaan, serta siapa yang bertanggung jawab kegiatan masyarakat hukum adat yang bersangkutan secara eksternal</p> <p><u>Catatan Internal :</u></p> <p>Traswara atau model pembagian dan pemanfaatan hasil pembagian yang diperoleh dari hasil penggabungan hak adat atas hutan kepada para anggotanya masing-masing.</p> <p><u>Catatan eksternal :</u></p> <p>Musnah dalam membuat perjanjian dan melindungi pertalian hukum lainnya secara sah</p>	<p>Sebuah masyarakat secara hukum dan jenis terdapat yang bertanggung dan tata cara pengendalian kegiatan internal kelembagaan, maupun pihak yang bertanggung jawab kegiatan masing-masing masyarakat hukum adat masing-masing dan yang ada di wilayahnya</p>	

<p>3</p> <p>Bentuk bentuk, persyaratan dan tatacara pelaksanaan senjata serta alat dan perlengkapan huluhan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Antara pihak masyarakat huluhan alat dengan peluk luar :             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Persegi panjang Pucak;</li> <li>b. Persegi panjang Derasah;</li> <li>c. Lintang Nyon Persegi panjang;</li> </ol> </li> <li>▪ Antara pihak masyarakat huluhan alat dengan masyarakat huluhan alat;</li> <li>▪ Antara jura anggota perahu huluhan huluhan perlengkapan masyarakat huluhan alat yang bersangkutan.</li> </ul>	<p>Sedih menyebutkan senjata huluhan dan jenis tentang huluhan bentuk bentuk, persyaratan dan tatacara pelaksanaan senjata serta alat dan perlengkapan huluhan dilaksanakan terdapatnya, serta huluhan juga waktu peluk huluhan huluhan senjata diberikan untuk perlengkapan perlengkapan senjata daya dan perlengkapan huluhan.</p>	
<p>4</p> <p>Hak dan kewajiban masyarakat huluhan alat terhadap perlengkapan, pemanfaatan dan pelaksanaan huluhan senjata fungsinya.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jenis, senjata, huluhan, dan cara hak tersebut digunakan</li> <li>▪ Jenis, senjata, huluhan, dan cara huluhan tersebut dilaksanakan, serta senjata huluhan jura kewajiban gagal dilaksanakan.</li> </ul>	<p>Sedih menyebutkan senjata huluhan dan jenis tentang Hak dan kewajiban masyarakat huluhan alat yang bersangkutan terhadap perlengkapan, pemanfaatan dan pelaksanaan huluhan senjata fungsinya. Termasuk tatacara melaksanakan huluhan hak telah diberikan dan kewajiban telah diberikan.</p>	
<p>5</p> <p>Hubungan huluhan antara Persegi panjang, Persegi panjang, Persegi panjang dan masing-masing Organisasi Masyarakat Huluhan Alat, termasuk jura masyarakat huluhan alat huluhan perlengkapan senjata berada terdapat huluhan huluhan.</p>	<p>Sedih menyebutkan senjata huluhan dan jenis tentang apa bentuk dasar huluhan huluhan melaksanakan perlengkapan hak dan kewajiban masyarakat huluhan alat yang bersangkutan di dalamnya.</p>	

## BIODATA PENULIS

### **Bambang Sugiono**

Lahir di Demak, 27 April 1965, Dosen Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura. Alamat, Perumahan Griya Lestari Blok C No. 4 Waena Jayapura, Telp. 0967-573634 Pendidikan: Sarjana (S1), Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih, Jayapura, 1988. Pascasarjana (S2), Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998. Jabatan: Lektor Kepala

### **Hotlan Samosir**

Lahir di Simalungun, 10 Juni 1965. Dosen Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura Alamat, Perumahan Uncen No. 38 Waena Jayapura, Telp. 0967-573046 dan HP 081394718100. Pendidikan: Sarjana (S1), Fakultas Hukum Pidana Universitas Cenderawasih, Jayapura, 1991. Pascasarjana (S2), Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjajaran, Bandung, 2005. Jabatan: Asisten Ahli.

### **Josner Simanjuntak**

Lahir di Tapanuli Utara, 16 Desember 1964. Pekerjaan, Dosen Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura. Alamat, Kompleks Perumahan Wamai B 25 Jayapura, Tlp. 0967-571626, dan Hp. 081344606200. Pendidikan: Sarjana (S1), Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih, Jayapura, 1991. Pendidikan: Pascasarjana (S2), Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001. Jabatan: Lektor

### **Lily Bauw**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura, Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura. Kepala Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura. Alamat, Perumahan Uncen No. 38 Waena Jayapura, Telp. 0967-573046 dan

HP 081394718100. Pendidikan Sarjana (S1), Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih, Jayapura, 1995. Pascasarjana (S2), Ilmu Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2005. Jabatan: Lektor Kepala

**H. Mohammad Abud Musa'ad**

Lahir di Fakfak, 22 Juli 1965. Saat ini menjadi Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih Jayapura. Kepala Pusat Kajian Demokrasi (Democratic Center) Universitas Cenderawasih Jayapura. Telp. 0967-585470, Fax 0967-585470. Alamat :Perumahan BTN Wemony G 128 Kampkey Abepura, Jayapura. Telp dan Fax 0967-583144

Pendidikan: Sarjana (S1) Ilmu Pemerintahan FISIP UNHAS Makassar, 1990. Pascasarjana (S2) Administrasi Pembangunan PPS UNHAS Makassar, 1998. Pascasarjana (S3) Ilmu Sosial/ Ilmu Pemerintahan PPS UNPAD, 2009. Jabatan, Lektor Kepala.

**Supriyanto Hadi**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura. Alamat, Perumahan Uncen No. 38 Waena Jayapura, Telp. 0967-573046 dan HP 081394718100. Pendidikan: Sarjana (S1), Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih, Jayapura, 1986. Pascasarjana (S2), Hukum Ekonomi, Universitas Diponegoro, Semarang, 2001. Jabatan: Lektor.

**Yusak Elisa Reba**

Lahir di Dawai, 10 Februari 1975. Dosen Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih Jayapura. Alamat, Perumahan Uncen No. 38 Waena Jayapura, Telp. 0967-573046 dan HP 081394718100. Pendidikan: Sarjana (S1), Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih, Jayapura, 1999. Pascasarjana (S2), Hukum Pemerintahan, Universitas Udayana, Denpasar, 2009. Jabatan: Lektor

## KETENTUAN PENULISAN *JURNAL KONSTITUSI*

*Jurnal Konstitusi* adalah salah satu media per-semester yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. *Jurnal Konstitusi* ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

Sebagaimana jurnal pada umumnya, *Jurnal Konstitusi* tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Untuk memudahkan koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki (*footnote*) mengikuti ketentuan:

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentar HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antar-lembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.

2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3<sup>rd</sup> Conference of the International Association for Water Kaw (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Priyono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan, artikel kajian ilmiah dan/ atau hasil penelitian yang berbobot mengenai masalah ketatanegaraan, hukum, dan konstitusi, serta isu hukum di daerah. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi berdasarkan isu yang berkembang yang berkaitan dengan isu hukum di daerah, wacana hukum tata negara dan konstitusi, serta hasil penelitian hukum dan konstitusi.

Naskah yang dikirim dilampiri dengan biodata, foto serta alamat e-mail penulis. Naskah dapat dikirim ke alamat redaksi Pusat Kajian Konstitusi FH UNCEN Waena Jayapura Papua 99358 email : [pkk\\_fhuncen@yahoo.com](mailto:pkk_fhuncen@yahoo.com)