



## PUTUSAN

Nomor 116/PUU-VII/2009

### DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

### MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang, terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] **A. RAMSES OHEE**, warga negara Indonesia, tempat tanggal lahir Asei Besar, 10 Oktober 1931, agama Kristen, pekerjaan Ondofolo, alamat Jalan Isele Waena RT/RW 005/08, Kelurahan Waena, Distrik Abepura, Jayapura;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **PEMOHON I**;

**B.1. RAMSES OHEE**, warga negara Indonesia, tempat tanggal lahir Asei Besar, 10 Oktober 1931, agama Kristen, pekerjaan Ondofolo, alamat Jalan Isele Waena RT/RW 005/08, Kelurahan Waena, Distrik Abepura, Jayapura;

**2. YONAS ALFONS NUSI**, warga negara Indonesia, tempat tanggal lahir Jayapura, 12 Agustus 1967, agama Kristen, pekerjaan swasta, alamat Jalan Amphibi Hamadi RT. 02/VI, Kelurahan Hamadi, Distrik Jayapura Selatan, Jayapura.

Dalam hal ini bertindak masing-masing dan berturut-turut dalam jabatannya selaku Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal Organisasi Pejuang Barisan Merah Putih Papua, berkedudukan di Jayapura.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **PEMOHON II**;

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 3 Agustus 2009, memberikan kuasa kepada 1) Amiryun Aziz, S.H. 2) Nurman S. Idrus, S.H., K.N., M.H. 3) A.N.A. Kusuma Melati, S.H. dan 4) H. Moh. Ferry, S.H. semuanya adalah Advokat pada kantor Hukum “Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum **TRISULA–SOKSI**”, beralamat di Rasuna Office Park YO-8, Rasuna Epicentrum, Jalan H.R. Rasuna Said, Jakarta 12960; yang dalam hal ini dapat bertindak secara bersama-sama ataupun sendiri-sendiri;

Selanjutnya ketiganya disebut sebagai ----- **PARA PEMOHON;**

[1.3] Membaca permohonan dari para Pemohon;

Mendengar keterangan dari para Pemohon;

Mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Pemerintah;

Mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Pihak Terkait (Gubernur Provinsi Papua);

Mendengar keterangan Ahli serta para Saksi dari para Pemohon;

Memeriksa bukti-bukti dari para Pemohon;

Membaca kesimpulan tertulis dari para Pemohon;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 18 Agustus 2009 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada hari Rabu tanggal 19 Agustus 2009 dan diregistrasi pada hari Rabu tanggal 26 Agustus 2009 dengan Nomor 116/PUU-VII/2009, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada hari Kamis, tanggal 15 Oktober 2009, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Bahwa ketentuan yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji materiil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) adalah sebagai berikut:

1. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, berbunyi "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*".
2. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, berbunyi "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum*".
3. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, selanjutnya disebut UU MK) menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar*". Oleh karena itu, berdasarkan pasal tersebut para Pemohon mengajukan permohonan ini kepada Mahkamah Konstitusi.
4. Bahwa objek permohonan ini adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4884), maka berdasarkan peraturan tersebut di atas Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa dan mengadili permohonan ini;

## II. PARA PEMOHON DAN KEPENTINGAN PARA PEMOHON

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan: "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
  - a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. badan hukum publik atau privat; atau
  - d. lembaga negara".
2. Bahwa Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa "*yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945*".
3. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-1II/2005 tertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tertanggal 20 September 2007, Mahkamah Konstitusi telah memberikan penjelasan mengenai hak konstitusional dan kerugian konstitusional sebagai berikut:
  - a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dibenikan oleh UUD 1945;
  - b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - c. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
  - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

4. Bahwa Pemohon I adalah pemohon perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK. Pemohon I adalah seorang Ondoafi besar (Kepala Adat) Heram-Waena Jayapura dari salah satu kesatuan masyarakat hukum adat di Jayapura serta merupakan salah seorang dari pejuang Pepera (Penentuan Pendapat Rakyat) yang masih hidup, yang dirugikan hak konstitusionalnya akibat alokasi anggota DPRP yang diangkat yang seharusnya diperuntukkan bagi wakil adat Papua ternyata diisi oleh partai politik.

Dengan demikian, Pemohon I memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memperjuangkan agar para wakil adat Papua dapat diangkat sebagai anggota DPRP, sehingga tujuan utama pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua yang menempatkan orang asli Papua sebagai subjek utama dalam semua bidang pembangunan di tanah Papua dapat tercapai.

5. Pemohon II adalah Pemohon perorangan warga negara Indonesia sebagaimana termuat dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK. Pemohon II adalah Organisasi Pejuang Barisan Merah Putih Papua, yang didirikan berdasarkan akta tertanggal 6 Januari 2009 nomor 04, yang dibuat di hadapan Suprakoso, S.H. Notaris di Jayapura, yaitu suatu organisasi yang merupakan gabungan kelompok-kelompok pejuang pembebasan Irian Barat (Papua), yang terdiri dari:

- a. Gerakan Angkatan Pemuda Irian Indonesia (GAPII);
- b. Gerakan Merah Putih (GMP);
- c. Dewan Musyawarah Penentuan Pendapat Rakyat Irian Barat [Dewan Musyawarah PEPERA (DMP)];
- d. Rumpun Tri Komando Rakyat (Rumpun Trikora);
- e. Kelompok Organisasi Veteran Irian Barat;
- f. Kelompok Pejuang Diplomatik Pembebasan Irian Barat di Perserikatan Bangsa-Bangsa.

yang telah menyatakan integrasi Papua ke dalam dan menghendaki keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Maksud dari pembentukan Organisasi Pejuang Barisan Merah Putih Papua adalah untuk mempersatukan misi dan visi dari kelompok-kelompok organisasi Pejuang

Pembebasan Irian Barat dari penjajah Belanda yang merebut dan menggagalkan pemerintah Belanda di Irian Barat dan memenangkan pemerintah Republik Indonesia di Irian Barat dan menjadi bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang pada masa-masa lalu organisasi kelompok-kelompok pejuang tersebut kurang berfungsi dan hampir tenggelam.

Tujuan dari Organisasi Pejuang Barisan Merah Putih Papua adalah:

- a. untuk mempermudah hubungan timbal balik dalam mencapai misi dan visi organisasi kelompok-kelompok pejuang baik antara pejuang dengan organisasi pejuang di tanah Papua maupun antar organisasi pejuang secara nasional;
- b. untuk mempermudah pencapaian misi dan visi untuk kepentingan orang banyak khusus masyarakat Papua dan masyarakat pejuang dalam mencapai tercapainya kesejahteraan bersama yang terus meningkat menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila;
- c. untuk mempermudah hubungan timbal balik antara pemerintah dengan pejuang Papua maupun hubungan dengan pihak-pihak lainnya.

Dengan merujuk kepada Pasal 27 ayat (3) UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Pemohon II memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memperjuangkan agar para Wakil Adat Papua yang pro Indonesia dapat diangkat sebagai Anggota DPRP, sehingga tercapai keseimbangan antara mereka yang menghendaki integrasi dengan Indonesia dan mereka yang menghendaki pemisahan dengan Indonesia.

Pemohon II adalah organisasi (perkumpulan) yang peduli dan berkepentingan dengan integrasi dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang dirugikan hak konstitusionalnya, karena pengisian anggota DPRP yang diangkat yang seharusnya diperuntukkan bagi wakil adat Papua ternyata diambil seluruhnya oleh partai politik. Pengambilan kursi Anggota DPRP yang diangkat oleh partai politik merupakan bentuk penyerobotan hak Wakil Adat Papua yang dapat mengakibatkan konflik antara kelompok separatis yang menginginkan kemerdekaan dan pro-integrasi kembali semakin meruncing.

Dengan demikian, bahwa Pemohon II memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memperjuangkan agar para Wakil Adat Papua yang pro integrasi dengan Indonesia dapat diangkat sebagai anggota DPRP, sehingga tercapai keseimbangan antara mereka yang menghendaki integrasi dengan Indonesia dan mereka yang menghendaki pemisahan dengan Indonesia.

6. Bahwa para Pemohon memiliki hak konstitusional yang diatur dan dijamin oleh UUD 1945, yaitu (i) pengakuan dan penghormatan Negara atas kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang*", (ii) hak untuk turut berpartisipasi dalam upaya pembelaan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "*Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara*", dan (iii) hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif sebagaimana tercantum dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan Negaranya*".
7. Bahwa berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif tersebut dikuatkan lagi dalam ketentuan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*" dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, "*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara, terutama Pemerintah*".
8. Bahwa selaras dengan hak konstitusional tersebut di atas, terdapat pula pengaturannya dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999

tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886, selanjutnya disebut UU HAM) yang berbunyi, "*Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*", dan Pasal 8 UU HAM yang berbunyi, "*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah*".

9. Bahwa ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 menegaskan "*DPRP terdiri atas Anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan*". Penjelasan Pasal 6 tersebut menyatakan "cukup jelas". Selanjutnya mengenai apa yang dimaksud dengan DPRP termuat di dalam Pasal 1 huruf f Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-undang, yang berbunyi, "*Dewan Perwakilan Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut DPRP adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai badan legislatif Daerah Provinsi Papua*".
10. Bahwa Penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 pada bagian 1. Umum paragraf 6 berbunyi sebagai berikut:

*Hal-hal mendasar yang, menjadi isi Undang-Undang ini adalah:*

*Pertama : pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penetapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan;*

*Kedua : pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar; dan*

*Ketiga : mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan berciri .*

*a. Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan,*

*pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan*

*b. Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan*

*Keempat : pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, serta Majelis Permusyawaratan Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.*

Selanjutnya Penjelasan bagian 1. Umum paragraf 8 dan 9 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 berbunyi sebagai berikut:

*Undang-undang ini menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama keberadaan. Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah di Kabupaten/Kota, serta perangkat di bawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat. Undang-Undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu dengan tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di Provinsi Papua.*

*Perjabaran dan pelaksanaan Undang-Undang ini di Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan secara proporsional sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara, yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Papua, yang diatur dalam Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah Khusus dan/atau Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua yang tidak*

*mengesampingkan peraturan perundang-Undangan lain yang ada termasuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pernerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini.*

11. Bahwa hak para Pemohon untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif dan ikut berpartisipasi dalam perencanaan, serta pengawasan dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pembangunan di tanah Papua menjadi terhalang, karena sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, keanggotaan DPRP melalui sistem pengangkatan dilakukan oleh partai politik, sehingga para Pemohon tidak dapat diangkat sebagai anggota DPRP. Hal ini dikarenakan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 berbunyi, "*DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan*" memuat norma hukum yang tidak jelas, bias dan menimbulkan multi penafsiran.

Berdasarkan Penjelasan bagian Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tersebut, para Pemohon memiliki hak untuk berpartisipasi dalam perencanaan, dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan melalui sistem pengangkatan sebagai anggota DPRP [*vide* Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001].

12. Bahwa dengan berlakunya frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" yang termuat dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tersebut, hak konstitusional para Pemohon yaitu hak Pemohon I untuk diangkat sebagai anggota DPRP telah dirugikan, karena tidak dapat diangkat dalam keanggotaan DPRP untuk periode masa jabatan 2004-2009 dan periode 2009-2014 dan hak Pemohon II yang dirugikan, karena konflik yang terjadi di antara masyarakat Papua akan menggoyahkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, para Pemohon memiliki kepentingan terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor

35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Menjadi Undang-Undang, terutama pengujian Pasal 6 ayat (2).

### III. TENTANG POKOK PERKARA

13. Bahwa pada tanggal 21 November 2001 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151, selanjutnya disebut UU Nomor 21/2001) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4884, selanjutnya disebut UU Nomor 35/2008);
14. Bahwa UU Nomor 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 tersebut adalah merupakan pengejawantahan dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Menurut Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, dinyatakan, bahwa "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*". Sebagai perwujudan dari ketentuan tersebut, di Indonesia terdapat beberapa daerah yang memiliki sifat kekhususan dan/atau sifat keistimewaan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri, antara lain Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diatur dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh; Provinsi Papua diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-undang dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Daerah Istimewa Yogyakarta.

Bahwa antara daerah yang satu dengan daerah lain memiliki sifat Kekhususan dan/atau sifat keistimewaan tersebut di atas, memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda-beda, yang disesuaikan dengan kepentingan dan kebutuhan daerahnya masing-masing.

15. Bahwa salah satu kekhususan dan keistimewaan dari UU Nomor 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35/2008 adalah memuat pengaturan mengenai kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dan melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua.
16. Bahwa partisipasi masyarakat asli Papua sebagaimana dikemukakan dalam Penjelasan Bagian Umum paragraf 5 UU Nomor 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35/2008, pada hakikatnya bermakna keinginan masyarakat asli Papua untuk ikut serta dalam kehidupan politik yang berpotensi mempengaruhi proses pembangunan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia diantaranya melalui keanggotaan DPRP dengan sistem pengangkatan.

Dengan ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa keanggotaan DPRP melalui sistem pengangkatan dimaksudkan untuk memberikan peran memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat untuk ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dan melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua.

17. Bahwa kekhususan dan keistimewaan tersebut termuat diantaranya dalam Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001. Pasal 6 ayat (2) menyatakan "*DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan*

*perundang-undangan*". Berdasarkan ketentuan tersebut, di dalam DPRP terdapat 2 (dua) jenis keanggotaan, yaitu anggota DPRP yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan anggota DPRP berdasarkan pengangkatan. Pengisian keanggotaan DPRP melalui pemilihan umum merupakan pengisian keanggotaan berdasarkan sistem individual, sedangkan keanggotaan DPRP melalui pengangkatan merupakan pengisian berdasarkan sistem komunal/kolegial.

Instrumen hukum bagi calon anggota DPRP yang akan dipilih melalui pemilihan umum dan masa jabatannya sudah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836, selanjutnya disebut UU Nomor 10/2008) sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 7, Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) huruf b, dan Pasal 50 ayat (1) UU Nomor 10/2008, yang merupakan pengejawantahan dari Pasal 22E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 10/2008 menyatakan, "*Pemilu dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali*". Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut, masa jabatan dari anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah 5 (lima) tahun. Dengan demikian, anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum adalah 5 (lima) tahun.

Pasal 7 UU Nomor 10/2008 berbunyi, "*Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik*". Sesuai ketentuan Pasal 7 tersebut, partai politik adalah peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Pasal 23 ayat (1) UU Nomor 10/2008 berbunyi, "*Jumlah kursi DPRD Provinsi ditetapkan paling sedikit 35 (tiga puluh lima) dan paling banyak 100*

(seratus)". Merujuk kepada ketentuan tersebut, jumlah kursi DPRD Provinsi minimal 35 (tiga puluh lima) dan maksimal 100 (seratus) kursi.

Pasal 23 ayat (2) huruf b UU Nomor 10/2008 berbunyi sebagai berikut:

*Jumlah kursi DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada jumlah Penduduk Provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan:*

*a. ....*

*b. Provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 3.000.000 (tiga juta) jiwa memperoleh alokasi 45 (empat puluh lima) kursi;*

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (2) huruf b tersebut, dan merujuk pada data statistik yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Papua, bahwa jumlah penduduk Provinsi Papua pada tahun 2007 adalah 2.015.616 (dua juta lima belas ribu enam ratus enam belas), sehingga alokasi kursi anggota DPRD melalui pemilihan umum adalah 45 (empat puluh lima) kursi.

Pasal 50 ayat (1) UU Nomor 10/2008 berbunyi sebagai berikut:

*(1) Bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota harus memenuhi persyaratan:*

- a. warga negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;*
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;*
- e. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;*
- f setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;*
- g. tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena*

*melakukan*

- h. sehat jasmani dan rohani;*
- i. terdaftar sebagai pemilih.*
- j. bersedia bekerja penuh waktu;*
- k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali;*
- l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat /pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai peraturan perundang-undangan;*
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat-negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;*
- n. menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu;*
- o. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan*
- p. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.*

Sesuai ketentuan Pasal 50 ayat (1) huruf n tersebut, untuk menjadi peserta pemilihan umum anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota haruslah menjadi anggota partai politik peserta pemilihan umum. Dengan demikian, untuk menjadi anggota DPRP melalui pemilihan umum, calon anggota DPRP tersebut harus menjadi anggota partai politik peserta pemilihan umum.

18. Bahwa sama halnya dengan anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum, anggota DPRP yang diangkat juga diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001. Adanya frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tersebut menunjuk pada aturan perundang-undangan yang sudah ada pada, saat UU Nomor 21/2001 tersebut diberlakukan, yang faktanya ternyata belum ada. Apa yang dimaksud dengan "*peraturan perundang-undangan*" menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389, selanjutnya disebut UU Nomor 10/2004) adalah "*peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*".

Frasa '*berdasarkan peraturan perundang-undangan*' tersebut adalah frasa yang sangat tidak jelas, bias, multi penafsiran dalam pelaksanaannya. Perbedaan penafsiran ini secara yuridis akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial-politis dapat menimbulkan konflik dalam masyarakat. Ketidakjelasan, kebiasaan, multi penafsiran dan rawan konflik tersebut berkaitan dengan (i) organ atau lembaga manakah yang berwenang untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud; (ii) peraturan perundang-undangan macam apakah yang akan dibentuk, apakah berbentuk Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) atau Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi), (iii) siapa-siapa atau wakil-wakil dari manakah yang diangkat dan (iv) berapa lama masa keanggotaan DPRP yang diangkat tersebut.

Frasa '*berdasarkan peraturan perundang-undangan*' tersebut telah mereduksi nilai kekhususan yang termuat dalam UU Nomor 21/2001 dan dapat dijadikan sebagai alat oleh Pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap pelaksanaan otonomi khusus di tanah Papua serta masih adanya kecurigaan dari Pemerintah yang menempatkan masyarakat adat Papua sebagai ekstrimis politik menuju separatisme.

Adanya frasa "*berdasarkan peraturan perundang undangan*" tersebut membuktikan pembentuk undang-undang tidak menentukan secara spesifik bentuk peraturan perundang-undangan yang akan mengaturnya. Padahal UU Nomor 21/2001 tersebut dengan tegas telah mendelegasikan kewenangan penjabaran dan pelaksanaan UU ini dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) sebagaimana termuat dalam Penjelasan bagian 1. Umum paragraf 9 UU Nomor 21/2001 berbunyi sebagai berikut:

Selanjutnya Pasal 6 ayat (4) UU Nomor 21/2001 menyatakan, "*Jumlah anggota DPRD adalah 1 1/4 (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan*". Ketentuan ini juga tidak jelas, bias dan mengandung multi penafsiran. Terdapat 4 (empat) hal yang menyebabkan ketentuan Pasal 6 ayat (4) tersebut memuat norma hukum yang tidak jelas, bias dan multi interpretasi.

PERTAMA, di dalam ketentuan Pasal 6 ayat (4) tersebut, seakan-akan terdapat 2 (dua) lembaga legislatif di Provinsi Papua, yaitu DPRD dan DPRD Provinsi Papua. Ketentuan tersebut jelas mengandung *contradictio in terminis*, karena sesungguhnya DPRD adalah DPRD Provinsi Papua sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 huruf f UU Nomor 21/2001 yang berbunyi, "*Dewan Perwakilan Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua sebagai badan legislatif Daerah Provinsi Papua*".

KEDUA, ketentuan Pasal 6 ayat (4) yang menentukan keanggotaan DPRD sebanyak 1 1/4 (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua. Dengan perkataan lain, jumlah anggota DPRD lebih banyak dari pada anggota DPRD Provinsi Papua. Ukuran atau kuota tersebut jelas tidak logis.

KETIGA, ketentuan Pasal 6 ayat (4) yang menentukan 1 1/4 (satu seperempat) kali tersebut diberikan kepada siapa, apakah anggota DPRD yang dipilih atau anggota DPRD yang diangkat. Ketentuan tersebut jelas

bertentangan dengan Penjelasan Umum UU Nomor 21/2001 yang menempatkan wakil adat Papua sebagai subjek dalam pembangunan sosial politik di Papua.

Penjelasan Umum UU Nomor 21/2001 tersebut dengan jelas menempatkan orang asli Papua harus terlibat dalam berpikir dan bertindak dalam kerangka kepentingan bersama Papua dan pendekatan pembangunan dan terfokus pada orang asli Papua diharapkan dapat terjadi perubahan kualitas orang asli Papua yang mempunyai kemampuan menguasai dan mengelola sumber daya alam, sosial, politik, ekonomi dan budaya. Penjelasan Umum UU No.21/2001 tersebut dengan tegas menunjukkan kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*), yang bertujuan untuk memberikan peluang dan keistimewaan pada para wakil adat Papua yang sebelumnya tidak diuntungkan secara sosio politik dan historis selama orde baru agar para wakil adat Papua menguasai akses sumber daya dan memiliki kemampuan serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses sosial politik di berbagai bidang. Hal ini sejalan dengan Penjelasan Bagian 1 Umum paragraf 8 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 berbunyi sebagai berikut:

*Penjabaran dan pelaksanaan Undang-Undang ini di Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan secara proporsional sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara, yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Papua, yang diatur dalam Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah Khusus dan/atau Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua yang tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada termasuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang ini.*

Dengan demikian, terjadi pertentangan antara norma yang diatur & dalam Penjelasan Bagian 1. Umum paragraf 9 UU Nomor 21/2001 dengan norma dalam Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001, sehingga terjadi ketidaktaatan asas (*inkonsistensi*) dan mendua (*ambivalensi*) norma. Padahal semangat

pemberian kewenangan khusus dalam UU Nomor 21/2001 tersebut adalah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua (*vide* Pasal 1 huruf b UU Nomor 21/2001). Pemberian kewenangan khusus tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Selanjutnya Pasal 6 ayat (4) UU Nomor 21/2001 menyatakan, "*Jumlah anggota DPRP adalah 1 1/4 (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Pmvinisi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan*". Ketentuan ini menyatakan jumlah anggota DPRP adalah 1 1/4 (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua, yang menurut ketentuan Pasal 23 ayat (2) UU Nomor 10/2008 ditetapkan sebanyak 45 (empat puluh lima) kursi, sehingga jumlah anggota DPRP adalah sebanyak  $1 \frac{1}{4} \times 45 = 56$  (lima puluh enam) kursi. Dan dari 56 (lima puluh enam) kursi DPRP tersebut, alokasi untuk anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum adalah 45 (empat puluh lima), sehingga sisanya sebanyak 11 (sebelas) kursi adalah jatah untuk anggota DPRP yang diangkat.

Menurut Penjelasan Umum UU Nomor 21/2001, alokasi 11 (sebelas) kursi anggota DPRP yang diangkat harus diberikan kepada para wakil adat Papua, karena UU Nomor 21/2001 dengan jelas menempatkan wakil adat Papua sebagai subjek dalam pembangunan sosial politik di Papua, yang harus terlibat dalam berpikir dan bertindak dalam kerangka kepentingan bersama Papua dan pendekatan pembangunan dan terfokus pada orang asli Papua diharapkan dapat terjadi perubahan kualitas orang asli Papua yang mempunyai kemampuan menguasai dan mengelola sumber daya alam, sosial, politik, ekonomi dan budaya. Ini merupakan jalan bagi para wakil adat Papua untuk mengatur dan menentukan masa depannya dalam suatu negara, antara lain melalui otonomi khusus.

Penjelasan Umum UU Nomor 21/2001 tersebut dengan tegas menunjukkan adanya kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*), yaitu semacam program khusus yang bertujuan untuk memberikan peluang dan keistimewaan pada para wakil adat Papua yang sebelumnya tidak diuntungkan secara sosio politis dan historis selama orde baru agar para

wakil adat Papua menguasai akses sumber Jaya dan memiliki kemampuan serta kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses sosial politik di berbagai bidang. Hal ini sejalan dengan Penjelasan bagian 1. Umum paragraf 8 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 berbunyi sebagai berikut:

*Undang-Undang ini menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah di Kabupaten/Kota, serta perangkat di bawahnya, sernua diarahkan untuk memberikan pelayanan terbaik dan pemberdayaan rakyat undang-undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu dengan tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di Provinsi Papua.*

Pengaturan tersebut sejalan dengan ketentuan (i) Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang memberi pengakuan dan penghormatan Negara atas kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, (ii) Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 mengenai hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negara dan (iii) Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 mengenai hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Hak-hak tersebut di atas juga diakui oleh hukum internasional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*The International Covenant on Civil and Political Rights*) yang telah diratifikasi oleh Pemerintah R.I. melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) yang menyatakan sebagai berikut:

*Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.*

Pasal 4 ayat (1) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*) yang telah diratifikasi oleh Pemerintah R.I. melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* 1965 (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965) yang berbunyi sebagai berikut:

*Langkah langkah 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.*

Pasal 4 Deklarasi Hak-Hak Manusia bagi yang berasal dari Bangsa atau Etnis, Agama. dan Bahasa Minoritas menyatakan sebagai berikut

*Negara-negara harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk rnemastikan bahwa orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas dapat menjalankan dengan penuh dan efektif hak-hak asasi manusia dan kebebasan mendasar tanpa diskriminasi dan mendapat kesetaraan dalam hukum.*

19. Bahwa secara geografis, keseluruhan tanah Papua dibagi ke dalam 7 (tujuh) wilayah kesatuan masyarakat hukum adat, yang terdiri dari:

- Wilayah Adat I MAMTA;
- Wilayah Adat II SAIRERI;
- Wilayah Adat III BOBERAI;
- Wilayah Adat IV BOMBERAI;
- Wilayah Adat V HA-ANIM;
- Wilayah Adat VI LA-PAGO; dan
- Wilayah Mat VII MI-PAGO;

Secara politis dan administratif, Wilayah Adat I MAMTA, Wilayah Adat II SAIRERI, Wilayah Adat V HA-ANIM, Wilayah Adat VI LA-PAGO dan Wilayah Adat VII MI-PAGO berada di Wilayah Provinsi Papua, sedangkan Wilayah Adat III BOBERAI dan Wilayah Adat IV BOMBERAI berada di wilayah Provinsi Papua Barat

Sesuai dengan pembagian Wilayah Masyarakat Adat Papua tersebut, alokasi kursi anggota DPRP yang diangkat diperuntukkan bagi para wakil adat dari Wilayah Adat I MAMTA, Wilayah Adat II SAIRERI, Wilayah Adat V HA-ANIM, Wilayah Adat VI LA-PAGO dan Wilayah Adat VII MI-PAGO yang kelimanya berada di wilayah Provinsi Papua.

Sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (4) UU Nomor 21/2001, alokasi anggota DPRP yang diangkat adalah berjumlah 11 (sebelas) kursi DPRP Provinsi Papua dan 9 (sembilan) kursi DPRP Provinsi Papua Barat yang mengacu pada angka  $1 \frac{1}{4}$  (satu seperempat) kali dari jumlah total anggota DPRD Provinsi Papua yang dipilih berjumlah 45 (empat puluh lima) kursi dan  $1 \frac{1}{4}$  (satu seperempat) kali dari jumlah total anggota DPRP Provinsi Papua Barat yang dipilih yang berjumlah 35 (tiga puluh lima) kursi sesuai ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU Nomor 10/2008. Jumlah kursi 11 (sebelas) dan 9 (sembilan) kursi tersebut dibagikan secara proporsional kepada para Wakil Adat Papua, baik yang ada di Provinsi Papua maupun yang ada di Provinsi Papua Barat, dimana wilayah kesatuan masyarakat hukum adat yang berpenduduk lebih banyak akan memperoleh kursi DPRP lebih banyak.

Namun, sejak UU Nomor 21/2001 diberlakukan sejak awal tahun 2002, ketentuan mengenai pengisian keanggotaan DPRP yang diangkat tersebut

hingga saat ini belum pernah dilakukan, karena peraturan perundang-undangan yang diamanatkan oleh UU Nomor 21/2001 untuk mengatur mengenai pengangkatan anggota DPRP sampai sekarang belum pernah ada. Bahkan faktanya pengisian keanggotaan DPRP yang diangkat tersebut diambil alih dan dilakukan sendiri oleh partai-partai politik, sehingga pada tanggal 22 Agustus 2008 telah terjadi demonstrasi besar-besaran, yang dilakukan oleh masyarakat asli Papua sebagai penolakan terhadap pengambilalihan hak masyarakat adat Papua oleh partai politik. Penolakan tersebut merupakan titik kulminasi dari kekecewaan masyarakat Papua, karena DPRP telah disalahgunakan bahkan dijadikan sarana untuk melakukan pemisahan Papua dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan KPU Papua pada tanggal 9 September 2009 melalui rapat pleno telah menetapkan 56 (lima puluh enam) anggota DPRP periode 2009-2014, dimana 11 (sebelas) kursi DPRP tersebut adalah merupakan hak para wakil adat Papua. Dalam hal ini KPU Papua telah melampaui batas wewenangnyanya dalam menetapkan 11 (sebelas) anggota DPRP yang diangkat, karena 11 (sebelas) anggota DPRP yang diangkat tidak berasal dari para Wakil Adat Papua, melainkan dari partai politik, sehingga penetapan terhadap 11 (sebelas) anggota DPRP tersebut bukan merupakan kewenangan KPU Papua untuk menetapkannya. Kewenangan KPU Papua hanya menetapkan 45 (empat puluh lima) anggota DPRP yang terpilih melalui pemilihan umum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i dan huruf j Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Umum, yang berbunyi,

- i. menerbitkan Keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan mengumumkannya;*
- j. mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di Provinsi yang bersangkutan dan membuat berita acaranya;*

Dengan demikian, adalah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan bahwa penetapan terhadap 11 (sebelas) anggota DPRP yang

diangkat oleh KPU Papua adalah tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sesungguhnya hak partai politik bukan dalam sistem pengangkatan, melainkan ikut serta dalam pemilihan umum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 12 huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801), yang berbunyi:

*Partai politik berhak:*

a. ...

b. ...

c. ...

d. *ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;*

20. Bahwa norma hukum yang termuat dalam Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 tersebut merupakan norma hukum yang sangat tidak jelas, bias, multi penafsiran, rawan konflik dan *contradictio in terminis*. Perumusan norma hukum tersebut merupakan kelalaian pembuat undang-undang dalam merumuskan norma hukum Pasal 6 ayat (2) tersebut karena apabila dibandingkan misalnya dengan ketentuan Pasal 19 UU Nomor 21/2001, yang mengatur tentang Majelis Rakyat Papua (MRP), yaitu suatu lembaga yang merupakan representasi kultural dan tidak memiliki peran signifikan dalam politik, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Pasal 19 UU Nomor 21/2001 selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

(1) *MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-waki adat, wakil-waki agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP;*

- (2) Masa keanggotaan MRP adalah 5 (lima) tahun;
- (3) Keanggotaan dan jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasus.
- (4) Kedudukan keuangan MRP ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

maka ketentuan Pasal 19 UU Nomor 21/2001 tersebut lebih lengkap dan terperinci, karena Pasal 19 UU Nomor 21/2001 tersebut memuat frasa "*jumlah anggota dari masing-masing wakil*", "*masa keanggotaan*" dan "*keanggotaan dan jumlah anggota ditetapkan dengan Perdasus* ". Frasa-frasa tersebut ternyata tidak terdapat pengaturannya dalam Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001. Dengan tidak adanya pengaturan "*jumlah anggota dari masing-masing wakil*" "*masa keanggotaan*" dan "*keanggotaan dan jumlah anggota ditetapkan dengan Perdasus*" dalam DPRP sebagaimana termuat dalam Pasal 6 ayat (2) tersebut, menunjukkan bahwa pembentukan UU Nomor 21/2001 itu tidak sesuai dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat asli Papua, sehingga UU Nomor 21/2001 tersebut disalahgunakan oleh partai politik dan KPU Papua sesuai dengan kepentingan masing-masing.

Menurut Prof. H.A.S. Natabaya, S.H.,LL.M., bahwa di dalam sistem peraturan perundang-undangan, unsur-unsurnya merupakan satu kesatuan (*totalitas*) yang integral, tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Antara satu unsur dengan unsur lainnya saling pengaruh mempengaruhi dan apabila salah satu unsur baik yang berkaitan dengan formalitas maupun materialitas (*substansif*) tidak berjalan sebagaimana mestinya maka sistem itu akan timpang dan bahkan dapat menghasilkan suatu produk yang cacat hukum yang dapat direview (diuji/dinilai) baik oleh lembaga legislatif (*legislative review*) atau kadang disebut *political review* maupun oleh lembaga yudikatif (*judicial review*) [*vide* Prof. H.A.S. Natabaya, S.H. LL.M, Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008), Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal.8-9].

Pendapat yang hampir senada dikemukakan oleh Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan, S.H. yang menyatakan., bahwa dalam pembentukan

peraturan perundang-undangan, pembuat undang-undang di dalam merancang dan membuat undang-undang harus konsisten dan tidak menimbulkan multi penafsiran. Pendapatnya tersebut dikemukakan ketika mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 tertanggal 22 Maret 2005, yang menyatakan:

*Pasal-pasal konstitusi harus dilihat dan dibaca dalam satu-kesatuan konstitusi ketika merancang dan membuat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu pasal yang satu dengan pasal yang lain yang menyangkut kategori yang sama harus dilihat dalam satu kesatuan yang harmonis. Jikalau harmonisasi demikian tidak terdapat dalam konstitusi itu sendiri, adalah menjadi tugas Hakim MK untuk melakukannya melalui interpretasi. (Heinrich Schuller, Notes on Constitutional Interpretation, hal 19).*

*Tafsir yang tidak hanya tekstual, melainkan juga kontekstual, historic dan sistematis, dengan mendudukan pasal-pasal UUD 1945 secara serasi dalam satu kesatuan (principle of the unity of Constitution), merupakan cara melihat yang seharusnya juga dilakukan oleh pembuat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam membangun penyelenggaraan ketatanegaraan yang demokratis di Negara Kesatuan RI yang mengakui otonomi Pemerintah Daerah, dan pilihan kebijakan harus dilakukan dengan batas yang digariskan dalam konstitusi dalam tafsir yang mempertimbangkan struktur konstitusi.*

Dengan demikian, seharusnya pasal-pasal konstitusi tersebut juga harus dilihat dan dibaca dalam satu kesatuan ketika merancang dan membuat UU Nomor 21/2001, sehingga antara pasal yang satu dengan pasal yang lain yang menyangkut kategori yang sama terdapat satu kesatuan yang harmonis. Oleh karena harmonisasi tersebut tidak terdapat dalam UU Nomor 21/2001, adalah menjadi tugas Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian melalui interpretasi, baik tekstual, maupun kontekstual, historis dan sistematis.

21. Bahwa landasan filosofis (*filosofische grondslag*) dibentuknya UU Nomor 21/2001 tersebut mengandung pengakuan terkait dengan kondisi faktual

Provinsi Papua sebelum berlakunya UU Nomor 21/2001 dan komitmen Pemerintah R.I. atas sejumlah agenda perbaikan yang direncanakan akan dilaksanakan dalam era otonomi khusus ini. Pengakuan dan komitmen tersebut termuat pada konsiderans bagian Menimbang huruf a sampai dengan huruf k UU Nomor 21/2001, yang berbunyi sebagai berikut:

- a. *bahwa cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;*
- b. *bahwa masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum, dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar;*
- c. *bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang;*
- d. *bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus;*
- e. *bahwa penduduk asli di Provinsi Papua adalah salah satu rumpun dari ras Melanesia yang merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia, yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri;*
- f. *bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua;*
- g. *bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam Provinsi*

*Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, sehingga telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain, serta merupakan pengabaian hak-hak dasar penduduk asli Papua;*

- h. bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- i. bahwa pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud 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;*
- j. bahwa telah lahir kesadaran baru di kalangan masyarakat Papua untuk memperjuangkan secara damai dan konstitusional pengakuan terhadap hak-hak dasar serta adanya tuntutan penyelesaian masalah yang berkaitan dengan pelanggaran dan perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua;*
- k. bahwa perkembangan situasi dan kondisi daerah Irian Jaya, khususnya menyangkut aspirasi masyarakat menghendaki pengembalian nama Irian Jaya menjadi Papua sebagaimana tertuang dalam Keputusan DPRD Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tanggal 16 Agustus 2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya Menjadi Papua;*

Landasan sosiologis (*sociologische grondslag*) dari UU Nomor 21/2001 tercantum pada konsiderans bagian Menimbang huruf h yang berbunyi sebagai berikut:

*bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;*

Dengan demikian, ditinjau dari landasan sosiologis pembentukan UU Nomor 21/2001 tersebut, pemberian Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua merupakan tindakan afirmatif (*affirmative action*) sebagai jalan keluar dari permasalahan masyarakat adat Papua atas keteringgalannya di berbagai bidang. Hal ini sesuai dengan semangat dan jiwa dibentuknya UU Nomor 21/2001 yang tergambar dengan jelas dalam Penjelasan bagian Umum paragraph 9, yang berbunyi:

*Penjabaran dan pelaksanaan Undang-Undang ini di Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan secara proporsional sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara, yang hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Papua, yang diatur dalam Peraturan Daerah Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi. Peraturan Daerah Khusus dan/atau Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua yang tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada termasuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang ini.*

Sesuai Penjelasan Umum tersebut di atas, sudah sewajarnya Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) sekaligus sebagai penafsir akhir secara yudisial terhadap UUD 1945 (*the last judicial interpreter of constitution*) dan pembentuk UU secara negatif (*negative legislator*) berkenan memberikan pertimbangan hukum, bahwa pengaturan anggota DPRD yang diangkat harus berasal dari para Wakil Adat Papua dan diatur dalam Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Berhubung Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) tersebut sampai dengan saat ini belum terbentuk, maka mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur mengenai pengangkatan anggota DPRD yang diangkat dan untuk selanjutnya pengangkatan anggota DPRD tersebut melalui Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).

Landasan politis dari UU Nomor 21/2001 termuat pada konsiderans bagian Menimbang huruf d, yang berbunyi sebagai berikut:

*bahwa integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua, melalui penetapan daerah Otonomi Khusus*

Merujuk pada landasan politis dari UU Nomor 21/2001 tersebut di atas, frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" dalam Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 tersebut adalah bertentangan dengan landasan politis, sehingga sudah seharusnya Mahkamah Konstitusi berperan untuk mengusahakan UUD 1945 fungsional di antaranya fungsi nasionalistis atau pengintegrasian (memelihara rasa nasionalisme, rasa persatuan dan merupakan identitas nasional), terutama disebabkan karena kemajemukan Indonesia yang begitu kompleks [*vide* Abdul Mukhtie Fajar, "*Sang Penggembala*", Perjalanan Hidup dan Pemikiran Hukum Abdul Mukhtie Fajar (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008), Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 327].

22. Bahwa menurut ketentuan Pasal 5 UU Nomor 10/2004, yang berbunyi,

*Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi*

- a. kejelasan tujuan;*
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;*
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;*
- d. dapat dilaksanakan;*
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f kejelasan rumusan; dan*
- g. keterbukaan*

Selanjutnya pembentukan peraturan perundang-undangan itu juga harus mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*), landasan sosiologis (*sociologische grondslag*), landasan yuridis (*rechtsgrond*) dan landasan politis, ekologis, medis, ekonomis sesuai dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan asas-asas dan landasan tersebut di atas, maka ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan penndang-undangan*" tersebut bertentangan dengan asas kejelasan tujuan, asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dan asas kejelasan rumusan, serta landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan politis.

23. Bahwa oleh karena ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 tidak sesuai dengan tujuan pembentuk undang-undang serta landasan filosofis, sosiologis dan politis, serta norma yang termuat dalam Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 tersebut juga tidak sesuai dengan asas kejelasan tujuan, asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dan asas kejelasan rumusan serta telah bertentangan dengan (i) hak untuk turut berpartisipasi dalam upaya pembelaan negara; (ii) hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif; (iii) hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama; serta (iv) kewajiban Negara, terutama Pemerintah untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3), Pasal. 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, maka ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tersebut adalah bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat
24. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa norma hukum ketentuan Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35/2008 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" telah menghilangkan hak konstitusional para Pemohon dan para Wakil Adat Papua untuk diangkat sebagai anggota DPRP, sehingga Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945.

25. Bahwa oleh karena Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35/2008 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tersebut telah bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, maka para Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penafsiran terhadap Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35/2008 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tersebut harus diartikan sebagai Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan untuk pertama kalinya pengangkatan anggota DPRP yang harus dilakukan melalui Peraturan Pemerintah;

#### **IV. PETITUM**

Maka berdasarkan hal-hal tersebut di atas, para Pemohon mohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, yang amarnya berbunyi sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4884) sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945;
3. Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 4884) sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

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

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti tulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan P - 25 sebagai berikut:

1. Bukti P.I.II-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama RAMSES OHEE.
2. Bukti P. I.II-2 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama YONAS ALFONS NUSI.
3. Bukti P-I.II-3a : Fotokopi Akta Pendirian Organisasi Pejuang Barisan Merah Putih Papua Nomor 04 tertanggal 06 Januari 2009, dibuat di hadapan SUPRAKOSO, S.H., Notaris di Jayapura
4. Bukti P.I.II-3b : Fotokopi Surat Keputusan Nomor 01/SK/MUNAS I-BMP/II/2006 tentang Pembentukan dan Pengesahan Komposisi Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Barisan Merah Putih Republik Indonesia tertanggal 13 Februari 2006.
5. Bukti P.I.II-4a : Fotokopi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (LN RI Tahun 2001 Nomor 135, TLN RI Nomor 4151).
6. Bukti P.I.II-4b : Fotokopi UU Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang *Otonomi Khusus* Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang (LN RI Tahun 2008 Nomor 112, TLN RI Nomor 4884).
7. Bukti P.I.II-5 : Fotokopi UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (LN RI Tahun 1999 Nomor 165, TLN RI Nomor 3886)

8. Bukti P.I.II-6 : Fotokopi UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (LN RI Tahun 2008 Nomor 51, TLN RI Nomor 4836).
9. Bukti P.I.II-7 : Fotokopi UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (LN RI Tahun 2008 Nomor 2, TLN RI Nomor 4801).
10. Bukti P.I.II-8 : Fotokopi UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN RI Tahun 2004 Nomor 53, TLN RI Nomor 4389)
11. Bukti P.I.II-9 : Fotokopi Peta Pembagian Wilayah Masyarakat Adat Provinsi Papua.
12. Bukti P.I.II-10 : Fotolopi Keputusan Majelis Rakyat Papua Nomor 07/MRP/2008 tentang Rekomendasi Tentang Tata Cara Pemilihan Sembilan Kursi Otonomi Khusus DPRD Provinsi Papua Dan Sembilan Kursi DPRD Provinsi Papua Barat Dalam Pemilu Tahun 2009 tertanggal 11 Agustus 2008.
13. Bukti P.I.II-11 : Fotokopi Surat dari Majelis Rakyat Papua Nomor 150/099/MRP/2009 tertanggal 06 Maret 2009 Perihal Rekomendasi tentang Pemilu Legislatif Tahun 2009 di Tanah Papua
14. Bukti P.I.II-12a : Fotokopi Surat dari Masyarakat Hukum Adat Ikatan Keluarga Besar Masyarakat Adat di Papua/Pejuang Pembebasan Irian Barat ke NKRI Nomor 21/PMA/III/2009 tertanggal 04 April 2009 Perihal Mohon Pengangkatan 11 (sebelas) Anggota DPRD Dan 2 (dua) Utusan Daerah/(DPD) Provinsi Papua Masa Bakti 2009-2014.
15. Bukti P.I.II-12b : Fotokopi Surat dari Masyarakat Hukum Adat Ikatan Keluarga Besar Masyarakat Adat di Papua/Pejuang Pembebasan Irian Barat ke NKRI Nomor 22/PMA/III/2009 tertanggal 21 April 2009 Perihal Mohon tindak lanjut Surat kami Nomor 21/PMA/III/2009 tanggal 04 April 2009 Ikatan Keluarga Besar Masyarakat Adat/Pejuang Pembebasan Irian Barat ke NKRI.

16. Bukti P.I.II-13 : Fotokopi Pokok-pokok Pikiran Masyarakat Hukum Adat Keluarga Besar Masyarakat Adat Tanah Papua Dan Pejuang Pembebasan Irian Barat tertanggal 29 Mei 2009.
17. Bukti P.I.II-14 : Fotokopi Daftar Hadir Rapat Pembahasan Calon Legislatif Priode 2009-2014 dan Tokoh Adat Dan Pejuang Eks Pembebasan Irian Barat Kembali Kedalam Bagian NKRI tertanggal 22 Maret 2009.
18. Bukti P.I.II-15 : Fotokopi Dukungan Untuk Pengangkatan 11 (sebelas) Anggota DPRD dan Pengangkatan 2 (dua) Utusan Daerah/Dan Mahasiswa/Anak-anak Masyarakat Hukum Adat/Keluarga Besar Pejuang Pembebasan Irian Barat (PPIB) ke NKRI tertanggal 22 Maret 2009.
19. Bukti P.I.II-16 : Fotokopi Surat dari Sentral Organisasi Generasi Muda Indonesia Barisan Merah Putih (SOGMI-BMP) Provinsi Papua Nomor 01/SOGMI-BMP/PS/IX/2008 Perihal Pernyataan Sikap SOGMI-BMP Provinsi Papua.
20. Bukti P.I.II-17 : Fotokopi Surat Pernyataan Masyarakat Adat Sentani Kabupaten Jayapura tertanggal 04 Agustus 2009.
21. Bukti P.I.II-18 : Fotokopi Pernyataan Sikap dari Komponen Masyarakat Papua Peduli NKRI tertanggal 13 Oktober 2008 Jumat, 22 Agustus 2008 Guna Mengkritisi 11 Kursi Bagi Orang Asli Papua di DPRD Papua Periode 2009-2014 Mendatang.
22. Bukti P.I.II-19 : Fotokopi Pokok-pokok Pikiran Demo Damai di KPUD Provinsi Papua Jumat, 22 Agustus 2008 Guna Mengkritisi 11 Kursi Bagi Orang Asli Papua di DPRD Papua Periode 2009-2014 Mendatang.
23. Bukti P.I.II-20 : Fotokopi Surat dan Persekutuan Gereja-Gereja Di Tanah Papua Nomor 08/PGGP/VIII/09 tertanggal 7 Agustus 2009 Perihal Dukungan Gereja-Gereja Terhadap Penetapan 11 Kursi DPRD Provinsi Papua.
24. Bukti P.I.II-21 : Fotokopi Pernyataan Sikap Dari Komponen Pejuang Dan Generasi Muda Pejuang tertanggal 13 Juli 2007.

25. Bukti P.I.II-22a: Fotokopi Pokok-pokok Pikiran saksi ONISIMUS NUSSY.
26. Bukti P.I.II-22b : Fotokopi Surat Pernyataan Saksi dari ONISIMUS NUSSY tertanggal 11 Agustus 2009 tentang kesediaan untuk memberikan keterangan sebagai saksi di dalam persidangan uji materiil di Mahkamah Konstitusi.
27. Bukti P.I.II-23 : Fotokopi Surat Pernyataan dan HEEMSKERCCKE BONAY, S.H. tertanggal 8 Agustus 2009 tentang kesediaan untuk memberikan keterangan sebagai saksi di dalam persidangan uji materiil di Mahkamah Konstitusi.
28. Bukti P.I.II-24a: Fotokopi Kliping Koran Cenderawasih Pos, Edisi, Rabu, 01 April 2009 Dengan Judul "11 Kursi di DPRP Kembali Mencuat"
29. Bukti P.I.II-24b: Fotokopi Kliping Koran Cenderawasih Pos, Edisi, Senin, 01 Juni 2009 Dengan Judul "*Jatah 11 Kursi di DPRP Kembali Dipersoalkan*".
30. Bukti P.I.II-24c: Fotokopi Kliping Koran Papua Pos, Edisi Selasa, 2 Juli 2009 Dengan Judul "*11 Kursi di DPRP Digugat*".
31. Bukti P.I.II-24d: Fotokopi Kliping Koran Bintang Papua, Edisi Rabu, 29 Juli 2009 Dengan Judul "*BMP Ajukan Judicial Review ke MK Tuntut Hak Orang Papua Atas 11 Kursi di DPRP*".
32. Bukti P.I.II-24e: Fotokopi Kliping Koran Bintang Papua Dengan Judul "*11 Kursi Orang Papua di DPRP Hilang*".
33. Bukti P.I.II-25 : Fotokopi Naskah Deklarasi Dewan Presidium Masyarakat Papua Indonesia (DPMPI) tertanggal 11 Agustus 2006.

Selain itu, para Pemohon telah mengajukan satu orang ahli bernama **Dr. Ibnu Tricahyo, S.H., M.H**, dan 3 (tiga) orang saksi bernama 1. **M. Wati Kogoya**, 2. **Heemskercke Bonay, S.H**, dan 3. **Onisimus Nussy**, yang telah memberi keterangan di bawah sumpah dalam persidangan pada hari Rabu tanggal 4 November 2009, sebagai berikut:

**Keterangan Ahli para Pemohon Dr. Ibnu Tricahyo, S.H., M.H**

- Bahwa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, di penjelasan pada alenia ke-5, khususnya bahwa otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah memberikan kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.
- Bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Bahwa kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para Wakil Adat, agama dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua.
- Bahwa Pasal 6 ayat (1) DPRP mestinya adalah mengikutsertakan masyarakat adat, kenapa?. Oleh karena RAN adalah sangat strategis yang tak mungkin dilakukan oleh MRP, karena MRP sebenarnya tidak ikut membahas, tidak ikut menentukan yang strategis, mereka hanya mempertimbangkan menyarankan menyetujui tetapi justru pembentukan politik daerah, kebijakan daerah dilakukan oleh DPRP dan gubernur. Oleh karena itulah peran ini sangat strategis kalau di dalam DPRP selain yang dipilih melalui Pemilu juga diartikan bahwa itu adalah diangkat, bahwa itu mewakili masyarakat adat.
- Bahwa dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Pasal 6 ayat (2) tidak dirubah. Artinya bahwa pembentuk undang-undang menginginkan tidak hanya Pasal 6 dilakukan perubahan memberi peluang yang dulu ada Fraksi TNI dan Polri, tetapi memang bahwa Pasal 2 ayat (6) dipertahankan dan mestinya ditafsirkan itu diisi oleh wakil masyarakat adat. Oleh karena itu konteks dalam masyarakat adat sebenarnya harus tertampung saat pemerintah daerah membentuk kebijakan untuk daerahnya. Hal ini berbeda dengan yang dilakukan partai politik, meskipun anggota DPRP adaalh masyarakat Papua asli. Tetapi

- mereka itu diikat dalam fraksi, fraksi adalah kepanjangan tangan partai yang dia secara tidak langsung menyuarakan suara partainya. Oleh karena itu dalam hal kepentingan masyarakat Papua, tetap dalam Pasal 6 ayat (2) seyogianya dimasukan termasuk di dalamnya adalah wakil dari masyarakat adat yang diangkat.
- Bahwa materi muatan undang-undang dalam Pasal 6 ayat (2) yang tidak jelas mestinya juga dilakukan revisi yang ideal terhadap undang-undang, bisa juga presiden mengeluarkan Perppu, setidaknya presiden menggunakan Pasal 5 ayat (2) yaitu mengeluarkan peraturan pemerintah, karena sebenarnya presiden sebenarnya memiliki kewenangan dalam rangka menjalankan undang-undang. Nanti tergantung peraturan pemerintah bagaimana cara mengatur apakah itu mau diserahkan kepada Perdasus. Tetapi setidaknya Pasal 6 ayat (2) yang penting adalah menampung pengangkatan melalui masyarakat adat.

**Keterangan Saksi para Pemohon M. Wati Kogoya**

- Bahwa haknya lewat otonomi khusus Peraturan, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Pasal 6 ayat (2) sudah diberikan kepada kami/rakyat asli orang Papua, usia otonomi khusus sudah menjelang 9 tahun. Pembelajaran politik, demokrasi yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin Papua tidak adil pada rakyatnya sendiri.
- Bahwa pesta demokrasi yang sudah dilakukan dari tahun 2004 sampai tahun 2009 ini hak kami/rakyat orang asli Papua sesuai dengan Undang-Undang Pemerintah Republik Indonesia, berikan kepada kami/rakyat, belum nampak sampai saat ini.
- Bahwa rakyat sudah rugi dari tahun 2004 sampai tahun 2009. Pemilihan umum yang terjadi di tanah Papua penuh dengan kasus dan bermasalah karena haknya dari tahun 2004 sama saja dengan tahun 2009. KPU didemo rakyat sini-sana, rakyat jadi pemberontak, rakyat tidak punya tangan untuk melakukan sesuatu.
- Bahwa rakyat Papua yang sudah ditindas selama 9 (sembilan) tahun, bahwa kami/rakyat Papua menuntut 11 (sebelas) kursi itu benar-benar dilaksanakan dan diberikan haknya kepada rakyat kami;

- Bahwa saksi nanti pulang ke tanah Papua dengan damai. Karena rakyat sedang menangis, karena hak demokrasi tidak ada sama sekali. Sudah 2 periode hak-hak rakyat Papua tidak diberikan kepada kami/rakyat Papua, sehingga kami mohon agar semua masyarakat Papua ada dalam keutuhan bangsa NKRI ini.

**Keterangan Saksi para Pemohon Heemskercke Bonay, S.H**

- Bahwa sudah 8 tahun, kursi emas bagi orang asli Papua yaitu kursi yang berjumlah 11 untuk anggota Dewan tidak pernah terwujud. Ini adalah satu penyelewengan terhadap UUD 1945 yang menjadi landasan dan menciderai terbentuknya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Bahwa ini sebagai pembunuhan karakter bagi orang asli Papua yang ingin berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kita cintai bersama-sama.
- Bahwa secara sadar sudah terjadi pelanggaran Konstitusi di tanah Papua sejak 2004 dan 2009. Mereka melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum seperti ini. Bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, undang-undangnya sudah jelas, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, implementasinya seperti apa. Dasar apa yang mereka gunakan.
- Bahwa sembilan pernyataan sikap yang mengakui seluruh paguyuban masyarakat nusantara Indonesia yang berada di tanah Papua sebagai orang asli tanah Papua dan salah satu poinnya adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 6 ayat (2) yang sampai saat ini belum dinikmati oleh orang-orang asli Papua.
- Bahwa masyarakat Papua tetap berkeinginan dalam NKRI, tetap menjaga keutuhan bangsa. Oleh sebab itu, saksi minta hak orang Papua harus ditegakkan sehingga saksi pulang dengan tidak sia-sia. Rakyat Papua menunggu hasil yang kami perjuangkan disini;

**Keterangan Saksi para Pemohon Onisimus Nussy**

- Bahwa sesungguhnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua diberikan adalah hanya sebagai siasat. Saksi

- sepakat bahwa Papua tetap bagian integral dari bangsa Indonesia. Sehingga pemerintah harus mendukung dan memberikan sumbangsih pemikiran untuk mengangkat harkat dan martabat orang Papua yang merupakan bagian integral dari bangsa Indonesia.
- Bahwa telah terjadi pelanggaran hukum penunjukkan 11 kursi secara sepihak, tanpa melalui aturan dan perundang-undangan yang berlaku. Diberlakukan dan diperebutkan oleh partai politik. Perampasan hak politik orang asli Papua, arogansi politik yang mereka lakukan di tanah Papua, sekian banyak uang yang diberikan berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus. Tetapi aturan pelaksanaan untuk melaksanakan implementasi uang dan undang-undang tidak jalan di tanah Papua, sampai hari ini tidak ada perubahan-perubahan yang berarti dalam rangka mengangkat taraf hidup masyarakat tanah Papua.
  - Bahwa agar Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang karena sangat urgen, karena tidak dapat ditunda dengan peraturan khusus atau pemberian khusus. Tetapi ini sangat urgen harus keluar peraturan untuk Pemerintah Papua duduk di dalam lembaga Dewan untuk menentukan nasibnya sendiri dalam merencanakan kebijakan-kebijakan pembangunan bagi rakyat Papua.
  - Bahwa untuk mencari solusi-solusi terbaik bagi penyelesaian Papua, di Republik nusantara ini hanya dua provinsi yang selalu merupakan agenda khusus atau prioritas bangsa yaitu Provinsi Aceh dan Provinsi Papua.

[2.3] Menimbang bahwa dalam persidangan tanggal 4 November 2009, Pemerintah yang diwakili oleh **Ir. Agung Mulyana, M.Sc** (Staf Ahli Mendagri) memberikan keterangan secara lisan, yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 23 November 2009 sebagai berikut:

1. Pokok Permohonan

Menurut para Pemohon ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (3), Pasal 28H, dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945;

2. Tentang kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon

Bahwa Pemohon hanya menyampaikan asumsi-asumsi atau hanya berandai-andai saja padahal tidak ada jaminan bilamana ada Anggota DPRD yang diangkat maka Pemohon 1 ataupun Pemohon 2 pasti akan diangkat sebagai Anggota DPRD secara substantif hak para Pemohon untuk ikut serta dalam perencanaan pengawasan, penyelenggaraan dan pelaksanaan pembangunan di tanah Paua sampai saat ini masih dapat terus dilaksanakan melalui berbagai mekanisme baik melalui Musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) maupun berbagai program pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pembangunan merata dapat melakukan pengawasan terhadap program-program yang dilakukan oleh pemerintah daerah, untuk memperjuangkan hak konstitusional orang asli Papua Undang-Undang *a quo* telah memberikan ruang yang istimewa melalui lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang menyatakan bahwa MRP beranggotakan orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing 1/3 dari total anggota MRP dengan demikian upaya untuk memperjuangkan hak konstitusional orang asli Papua sudah diakomodasikan dalam lembaga Majelis Rakyat Papua. Pemerintah berkesimpulan bahwa tidak ada kerugian konstitusional apapun yang diderita oleh Pemohon 1 dan Pemohon 2 dengan berlakunya Undang-Undang *a quo* oleh karena itu Pemohon 1 dan Pemohon 2 tidak memenuhi kualifikasi sebagai Pemohon.

3. Tentang materi pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 6 Undang-Undang *a quo* menyatakan antara lain bahwa:
  1. Kekuasaan legislatif Provinsi Papua dilaksanakan oleh DPRD.
  2. DPRD terdiri atas Anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan.
  3. Pemilihan, penetapan, dan pelantikan Anggota DPRD dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  4. Jumlah Anggota DPRD adalah 1 ¼ kali jumlah Anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

5. Kedudukan tugas wewenang hak dan tanggung jawab keanggotaan pimpinan dan alat kelengkapan DPR diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Kedudukan keuangan DPR diatur dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh ketentuan yang tertuang dalam Pasal 6 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan atau ayat (6) selalu merujuk dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan penormaan yang demikian itu menunjukkan bahwa Undang-Undang *a quo* tidak berdiri sendiri dalam mewujudkan system pengaturan terhadap perbuatan hukum subjek hukum maupun peristiwa hukum, hal ini menandakan bahwa dari aspek pranata hukum Undang-Undang *a quo* memerlukan peraturan perundang-undangan lain sebagai bentuk pengaturan secara lebih khusus karena Undang-Undang *a quo* tidak memberikan pengaturan didalam batang tubuhnya dengan demikian pemberlakuan norma Pasal 6 Undang-Undang *a quo* harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua Pemerintah berpendapat bahwa prasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan haruslah dikembalikan pada norma hukum yang berlaku yaitu ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah UU, PERPU, PP, PERPRES dan PERDA selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (4) dinyatakan bahwa selain peraturan tersebut peraturan lainnya diakui keberadaannya mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 memberikan tafsir bahwa yang dimaksud dengan peraturan lainnya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan dan lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau

Pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten, Bupati, Walikota Kepala Desa atau yang setingkat.

4. Mekanisme pengisian Anggota DPRD melalui pengangkatan sebagaimana dimaksudkan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang *a quo* haruslah dipahami dalam konteks politik hukum harmonisasi dan sinkronisasi hukum pada saat Undang-Undang tersebut diterbitkan, yaitu konteksnya dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang memberikan peluang rekrutmen Anggota DPRD melalui mekanisme pengangkatan, jadi ketika konteksnya adalah pada saat periode Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 21 Tahun 2001 yang berlaku sistem politik di Indonesia ada anggota parlemen yang diangkat dan anggota parlemen yang dipilih ketika ada satu fraksi di parlemen yang diangkat mekanisme pengisian Anggota DPRD melalui pengangkatan dimaksudkan untuk mengakomodasikan pengangkatan Anggota DPRD dari unsur Anggota TNI/Polri karena hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang berlaku saat itu.
5. Sejak Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum mekanisme pengisian Anggota DPRD dengan pengangkatan tidak ada lagi sehingga pengisian Anggota DPRD hanya dilakukan melalui Pemilu, Anggota Partai Politik pilihan kebijakan ini berlanjut dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD jadi yang berlaku pada saat ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 pengisian Anggota DPRD melalui pemilihan ditegaskan kembali dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
6. Pasal 290 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 mengatakan bahwa DPR Provinsi terdiri atas Anggota Partai Politik peserta Pemilihan Umum yang dipilih melalui Pemilihan Umum dalam Pasal 400 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 juga ditegaskan bahwa undang-undang ini berlaku juga bagi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota di Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Papua atau DPR di Provinsi Papua dan DPRD Provinsi Papua Barat sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang tersendiri

dengan norma yang demikian maka pengisian Anggota DPRP hanya dapat dilakukan melalui pemilihan.

7. Kekhususan Papua terkait dengan DPRP itu sebetulnya terletak pada jumlah anggota yang lebih banyak daripada DPRD Provinsi lainnya yaitu Anggota DPRP 1  $\frac{1}{4}$  kali dari DPRD sebelumnya bukan dalam mekanisme perekrutannya melalui pengangkatan sehingga jumlah Anggota DPRP sekarang adalah 1  $\frac{1}{4}$  kali jumlah Anggota DPRD Papua hak konstitusional asli orang Papua tetap dilindungi dalam Undang-Undang *a quo* dan tidak ada halangan bagi orang-orang asli Papua untuk menjadi Anggota DPRP melalui Pemilu, perlindungan terhadap orang Papua juga diprioritaskan dalam Undang-Undang *a quo* yaitu adanya prioritas bagi masyarakat asli Papua dalam rekrutmen Politik oleh Partai Politik.

Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang *a quo* menyebutkan bahwa, rekrutmen politik oleh Partai Politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua, Pasal 28 ayat (4) menyebutkan bahwa Partai Politik wajib meminta pertanggungjawaban pada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen Partai Politik rekrutmen Politik Partai masing-masing.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa mengadili dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar 1945 kiranya dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan para Pemohon seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua tidak bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H, Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 dan ditafsirkan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Namun demikian apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon Pihak Pemerintah Daerah Gubernur Provinsi Papua yakni **Barnabas Suaebu** telah menyampaikan keterangannya pada persidangan tanggal 4 November 2009, yang kemudian dilengkapi dengan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 November 2009 sebagai berikut:

I. Dasar Hukum pelaksanaan/pemberian Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Bahwa Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebelum diamandemen UUD Tahun 1945 telah ditetapkan dengan TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 dan direkomendasikan dengan TAP MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. TAP MPR RI Nomor IV/MPR/2000 pada angka 1 berbunyi, " ..... Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan. "TAP MPR RI Nomor IV/MPR/2000 ditetapkan setelah adanya amandemen I UUD 1945 Tahun 1999 telah mempunyai landasan konstitusional tertuang dalam Pasal-Pasal UUD 1945 antara lain, Pasal 18, Pasal18A, dan Pasal 18B.

Dengan demikian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua mempunyai landasan konstitusional. Hal yang perlu dicermati secara baik, sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 belum berjalan efektif sebagaimana yang diharapkan. Yang menyebabkan otonomi khusus di Papua belum berjalan efektif karena belum ditetapkannya payung hukum berupa Perdasi dan Perdasus untuk pelaksanaan pasal-pasal tertentu yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Ironisnya terdapat beberapa pasal yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut dengan frasa "berdasarkan peraturan perundang-undangan", dan frasa "dengan Perdasi/Perdasus berdasarkan /dengan berpedoman pada PP/Peraturan perundang-undangan, yang sampai saat ini ketentuan-ketentuan yang menjadi Dasar atau payung hukum Perdasus dan Perdasi belum dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Hanya 1

(satu) Peraturan Pemerintah Pusat yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.

- II. Bahwa disamping hal tersebut di atas, muatan materi dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sangat abstrak serta memuat bagian materi yang telah diatur oleh berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga perlu dirinci bidang-bidang serta sektor-sektor mana saja yang menjadi pelaksanaan (kewenangan) otonomi khusus di Papua. Perincian bidang-bidang dan sektor-sektor ini diatur dengan Perdasi.

Berkaitan dengan Permohonan Uji Material terhadap Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 perlu disampaikan hal-hal sebagai berikut:

- Ayat (2),  
*"DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan".*
- Ayat (3),  
*"Pemilihan, penetapan dan pelantikan anggota DPRP dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan".*
- Ayat (4),  
*"Jumlah anggota DPRP adalah 1 1/4. (satu seperempat) kali dari jumlah /anggota DPRP Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan".*

Analisis:

- 1) Sebelum reformasi pengisian anggota legislatif dilakukan melalui 2 cara yaitu melalui proses pemilihan umum dan pengangkatan. Setelah era reformasi, pengisian anggota legislatif hanya melalui pemilihan umum.
- 2) Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 masih mengalokasikan jatah kursi lembaga legislatif melalui proses pengangkatan. Setelah pemberlakuan UU Nomor 21 Tahun 2001 secara efektif pada tanggal 1 Januari 2002, pengisian anggota legislatif di DPRP dalam PEMILU Tahun 2004 berlaku UU Nomor 22 Tahun 2003, dimana pengisian anggota DPRP hanya melalui proses pemilihan lewat Pemilu Legislatif yang dilaksanakan oleh KPUD Provinsi. Dengan demikian pengisian anggota DPRP **tidak lagi melalui proses pengangkatan.**

Dengan sendirinya sudah tidak dimungkinkan lagi alokasi jatah kursi kepada beberapa unsur, seperti TNI, POLRI atau Organisasi Kemasyarakatan **termasuk masyarakat adat** melalui proses pengangkatan.

- 3) Lalu dimana alokasi kursi untuk masyarakat adat?. Dengan berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 19 ayat (1) telah disediakan wadah berhimpunnya organisasi kemasyarakatan (untuk orang asli Papua) yaitu **Majelis Rakyat Papua**:

*"MRP beranggotakan orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP".*

Wakil-wakil adat diberikan tempat untuk turut serta memberikan pertimbangan terhadap praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka otonomi khusus pada umumnya, dan pembentukan Perdasus dalam rangka melindungi hak-hak orang asli Papua. UU Nomor 21 Tahun 2001 telah memberikan tempat yang tepat dan proposional kepada wakil-wakil adat dalam lembaga **MRP**.

- 4) Dengan demikian angka 4 permohonan Pemohon, yang menegaskan bahwa *"..... yang dirugikan hak konstitusionalnya akibat alokasi anggota DPRP yang diangkat seharusnya diperuntukkan bagi wakil adat Papua, ternyata diisi oleh partai politik"* merupakan **kekeliruan karena tidak ada alokasi jatah kursi wakil adat di DPRP**. Wakil-wakil adat hanya mempunyai alokasi jatah kursi di MRP sebagai lembaga representatif kultur orang asli Papua.
- 5) Dalam permohonan uji materiii ini, nampak bahwa Pemohon tidak konsisten dalam merumuskan argumentasi atau alasan-alasan. Pemohon selalu mencampuradukkan dan mempertukarkan antara konsep hak wakil adat dan hak orang asli Papua.
- 6) Alokasi jumlah kursi pada DPRP adalah 1 1/4 kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua, menurut Pasal 6 ayat (4) UU Nomor 21 Tahun 2001 mengandung pemahaman bahwa jumlah yang diberikan kepada Provinsi Papua berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang adalah 1 kali Jumlah kursi DPRD Provinsi Papua yaitu 45 kursi, ditambah dengan 1/4 kali jumlah kursi DPRD

Provinsi Papua yaitu sebanyak 11 kursi yang diperuntukan khusus bagi **orang Papua asli**, bukan masyarakat adat. Dengan demikian maka jumlah kursi DPRD adalah 56 kursi. Alokasi tambahan 1 1/4 kursi merupakan kekhususan UU Nomor 21 Tahun 2001. dengan demikian pengisian anggota DPRD tambahan 1/4 diatur melalui pemilihan, dan pemilihan dimaksud bukan melalui mekanisme Pemilihan Umum tetapi pemilihan yang diatur dengan Perdas/Perdapus sebagai aturan pelaksana dari UU Nomor 21 Tahun 2001.

- 7) Dengan demikian Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tidak bertentangan dengan Konstitusi.

[2.5] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyerahkan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada 17 November 2009, yang pada pokoknya tetap pada dalil-dalilnya, yang selengkapnya terlampir dalam berkas perkara;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian Putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah untuk menguji Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151, selanjutnya disebut UU 21/2001) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum memasuki Pokok Permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo* serta kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon;

### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, selanjutnya disebut UU MK) *juncto* Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

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

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

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

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

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

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

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sesuai dengan uraian para Pemohon dalam permohonannya beserta bukti-bukti yang relevan;

[3.8] Menimbang bahwa pada pokoknya para Pemohon mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia dan/atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama yang mempunyai hak konstitusional yang diatur dalam:

Pasal 18B ayat (2), “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*”;

Pasal 27 ayat (3), “*Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara*”;

Pasal 28C ayat (2), “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*”;

Pasal 28H ayat (2), “*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*”;

Pasal 28I ayat (4), “*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*”;

Hak-hak tersebut di atas telah dirugikan secara spesifik dan aktual akibat diberlakukannya Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001, sepanjang frasa “*berdasarkan peraturan perundang-undangan*”, dengan alasan pada pokoknya adalah:

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

menimbulkan konflik di antara masyarakat Papua yang akan menggoyahkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

[3.9] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 UU MK dan syarat kerugian seperti termuat dalam paragraf **[3.5]** dan paragraf **[3.6]**, dihubungkan dengan dalil kerugian para Pemohon, Mahkamah berpendapat:

**[3.9.1]** Bahwa selaku perorangan warga negara Indonesia para Pemohon mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, terutama hak konstitusional yang termuat dalam Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2);

**[3.9.2]** Bahwa sejak diberlakukan UU 21/2001, khususnya Pasal 6 ayat (2), hak para Pemohon untuk ikut berpartisipasi di bidang politik untuk menjadi anggota DPRP dengan cara diangkat tidak pernah terwujud;

**[3.9.3]** Bahwa sejak berlakunya UU 21/2001, pelaksanaan pengisian keanggotaan DPRP baik yang seharusnya dipilih maupun yang seharusnya diangkat oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) keduanya dilakukan melalui pemilihan umum;

**[3.9.3]** Bahwa kerugian hak konstitusional yang dialami oleh para Pemohon bersifat spesifik (khusus) dan aktual, memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, dan kerugian konstitusional para Pemohon tidak akan atau tidak lagi terjadi apabila permohonan para Pemohon dikabulkan;

[3.10] Menimbang bahwa berdasarkan uraian paragraf **[3.9]** tersebut di atas, menurut Mahkamah, para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 terhadap UUD 1945;

[3.11] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*, dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

### **Pokok Permohonan**

[3.12] Menimbang bahwa isu hukum utama permohonan para Pemohon adalah mengenai konstitusionalitas Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*", bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28H ayat (2), dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Bahwa partisipasi masyarakat asli Papua sebagaimana dikemukakan dalam Penjelasan Bagian Umum paragraf 5 UU 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU 35/2008, pada hakikatnya bermakna keinginan masyarakat asli Papua untuk ikut serta dalam kehidupan politik yang berpotensi mempengaruhi proses pembangunan dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia di antaranya melalui keanggotaan DPRP dengan sistem pengangkatan. Ketentuan tentang keanggotaan DPRP diisi melalui sistem pengangkatan dimaksudkan untuk memberi peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil adat untuk ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dan melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua.
- Bahwa kekhususan dan keistimewaan tersebut termuat di antaranya dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 yang menyatakan, "*DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat **berdasarkan peraturan perundang-undangan***". Berdasarkan ketentuan tersebut, di dalam DPRP terdapat 2 (dua) jenis keanggotaan, yaitu anggota DPRP yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan anggota DPRP berdasarkan pengangkatan. Pengisian keanggotaan DPRP melalui pemilihan umum merupakan pengisian keanggotaan berdasarkan sistem individual, sedangkan keanggotaan DPRP melalui pengangkatan merupakan pengisian berdasarkan sistem komunal/kolegial.
- Instrumen hukum bagi calon anggota DPRP yang akan dipilih melalui pemilihan umum dan masa jabatannya sudah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada, yaitu Pasal 4 ayat (1), Pasal 7, Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) huruf b, dan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836), selanjutnya disebut UU Nomor 10/2008, yang merupakan pengejawantahan dari Pasal 22E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945;

- Bahwa sama halnya dengan anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum, anggota DPRP yang diangkat juga diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001. Adanya frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tersebut menunjuk pada aturan perundang-undangan yang seharusnya sudah ada setelah UU Nomor 21/2001 diberlakukan, tetapi ternyata peraturan perundang-undangan tersebut belum ada. Apa yang dimaksud dengan *peraturan perundang-undangan*, menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389, selanjutnya disebut UU Nomor 10/2004) adalah "*peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum*";
- Bahwa frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tersebut adalah frasa yang sangat tidak jelas, bias, multi penafsiran dalam pelaksanaannya. Perbedaan penafsiran ini secara yuridis akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial-politis dapat menimbulkan konflik dalam masyarakat. Ketidakjelasan, bias, multi penafsiran dan rawan konflik tersebut berkaitan dengan (i) organ atau lembaga manakah yang berwenang untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud; (ii) peraturan perundang-undangan macam apakah yang akan dibentuk, apakah berbentuk Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Daerah Khusus (Perdasisus) atau Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi); (iii) siapa-siapa atau wakil-wakil dari manakah yang diangkat; dan (iv) berapa lama masa keanggotaan DPRP yang diangkat tersebut;

- Bahwa frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tersebut juga telah mereduksi nilai kekhususan yang termuat dalam UU Nomor 21/2001 dan dapat dijadikan sebagai alat oleh Pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap pelaksanaan otonomi khusus di tanah Papua serta masih adanya kecurigaan dari Pemerintah yang menempatkan masyarakat adat Papua sebagai ekstremis politik menuju separatisme;
- Bahwa adanya frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*", membuktikan pembentuk undang-undang tidak menentukan secara spesifik bentuk peraturan perundang-undangan yang akan mengaturnya. Padahal UU Nomor 21/2001 tersebut dengan tegas telah mendelegasikan kewenangan penjabaran dan pelaksanaan Undang-Undang ini dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) sebagaimana termuat dalam Penjelasan Umum paragraf 9 UU Nomor 21/2001;
- Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut para Pemohon, Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35/2008 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu, para Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penafsiran terhadap Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35/2008 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-undangan*" tersebut harus diartikan sebagai Peraturan Daerah Khusus (Perdasus);

[3.13] Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya, para Pemohon di samping mengajukan bukti-bukti tertulis (Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-25), juga telah mengajukan Ahli Dr. Ibnu Tricahyo, S.H., M.H. dan saksi-saksi M. Wati Kogoya, Heemskercke Bonay, S.H., dan Onisimus Nussy, yang keterangan selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara, pada pokoknya sebagai berikut:

**Keterangan Ahli Dr. Ibnu Tricahyo, S.H., M.H.**

- Bahwa dalam Penjelasan Umum alinea 5 UU 21/2001, otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah memberikan kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Bahwa kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang-orang asli Papua melalui para wakil masyarakat adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta merumuskan kebijakan daerah menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua;
- Bahwa Pasal 6 ayat (1) UU 21/2001, DPRD seharusnya mengikutsertakan masyarakat adat, karena peran DPRD sangat strategis yang tidak mungkin dilakukan oleh DPRD, sebab DPRD tidak ikut membahas dan tidak ikut menentukan hal yang strategis, sedangkan pembentukan politik daerah dan kebijakan daerah dilakukan oleh DPRD dan Gubernur. Oleh karena itu, selain yang dipilih melalui Pemilu ada juga yang diangkat untuk mewakili masyarakat adat;
- Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008, Pasal 6 ayat (2) tidak diubah. Artinya, pembentuk Undang-Undang menginginkan memberi peluang yang semula diberikan kepada Fraksi TNI dan Polri, sehingga menurut ahli Pasal 6 ayat (2) seharusnya ditafsirkan diisi oleh wakil masyarakat adat. Hal ini berbeda dengan yang dilakukan partai politik yang diangkat dalam fraksi sebagai kepanjangan tangan partai. Oleh karena itu, dalam hal kepentingan masyarakat Papua, seyogianya wakil masyarakat adat yang diangkat diwujudkan sesuai dengan Undang-Undang *a quo*;
- Bahwa materi muatan Undang-Undang dalam Pasal 6 ayat (2) yang tidak jelas harus dilakukan revisi, yang ideal dengan Undang-Undang, namun dapat juga Presiden mengeluarkan Perpu, karena Presiden sebenarnya memiliki kewenangan dalam rangka menjalankan Undang-Undang;

**Keterangan Saksi M. Wati Kogoya**

- Bahwa pesta demokrasi yang sudah dilakukan dari tahun 2004 dan tahun 2009 belum memberikan hak kepada rakyat asli Papua sesuai dengan Undang-Undang Pemerintah Republik Indonesia sampai saat ini;
- Bahwa rakyat Papua sudah rugi dari tahun 2004 sampai tahun 2009. Pemilihan umum yang terjadi di tanah Papua penuh dengan kasus dan bermasalah, karena haknya dari tahun 2004 sama saja dengan tahun 2009;
- Bahwa rakyat asli Papua yang sudah “ditindas” selama sembilan tahun menuntut 11 (sebelas) kursi benar-benar dilaksanakan dan diberikan haknya kepada rakyat Papua;

**Keterangan Saksi Heemskercke Bonay, S.H.**

- Bahwa sudah delapan tahun kursi emas bagi orang asli Papua yang berjumlah 11 (sebelas) untuk anggota Dewan tidak pernah terwujud. Hal tersebut merupakan satu penyelewengan terhadap UUD 1945 yang menjadi landasan, dan mencederai terbentuknya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
- Bahwa permasalahan dimaksud merupakan pembunuhan karakter bagi orang asli Papua yang ingin berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kita cintai bersama-sama;
- Bahwa secara sadar sudah terjadi pelanggaran Konstitusi di tanah Papua sejak tahun 2004 dan tahun 2009;
- Bahwa sembilan pernyataan sikap yang mengakui seluruh paguyuban masyarakat Nusantara Indonesia yang berada di tanah Papua sebagai orang asli tanah Papua yang salah satu poinnya adalah Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 sampai saat ini belum dinikmati oleh orang-orang asli Papua;
- Bahwa masyarakat Papua tetap berkeinginan dalam NKRI dan tetap menjaga keutuhan bangsa. Oleh sebab itu, saksi minta hak orang asli Papua harus ditegakkan. Rakyat Papua menunggu hasil yang sedang diperjuangkan di Mahkamah Konstitusi;

### **Keterangan Saksi Onisimus Nussy**

- Bahwa UU 21/2001 diberikan hanya sebagai siasat. Saksi sepakat bahwa Papua tetap bagian integral dari bangsa Indonesia, sehingga pemerintah harus mendukung dan memberikan sumbangsih pemikiran untuk mengangkat harkat dan martabat orang asli Papua yang merupakan bagian integral dari bangsa Indonesia;
- Bahwa telah terjadi pelanggaran hukum dengan penunjukkan 11 kursi secara sepihak, tanpa melalui aturan dan perundang-undangan yang berlaku, karena diperebutkan oleh partai politik-partai politik dalam Pemilu. Hal ini merupakan perampasan hak politik orang asli Papua yang merupakan arogansi politik yang dilakukan di tanah Papua. Sekian banyak uang yang diberikan berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus, tetapi aturan pelaksanaan untuk melaksanakan implementasi uang dan undang-undang tidak jalan di tanah Papua sampai hari ini, sehingga tidak ada perubahan-perubahan yang berarti dalam rangka mengangkat taraf hidup masyarakat tanah Papua;
- Bahwa agar Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang atau dengan peraturan khusus atau pemberian khusus karena sangat urgen dan tidak dapat ditunda guna menentukan nasibnya sendiri dalam merencanakan kebijakan-kebijakan pembangunan bagi rakyat Papua;

[3.14] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Pemerintah, selengkapny telah diuraikan pada bagian Duduk Perkara, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Mekanisme pengisian anggota DPRP melalui pengangkatan sebagaimana dimaksudkan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang *a quo* haruslah dipahami dalam konteks politik hukum, harmonisasi, dan sinkronisasi hukum pada saat Undang-Undang tersebut diterbitkan, yaitu konteksnya dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang memberikan peluang rekrutmen anggota DPRD melalui mekanisme pengangkatan, sehingga ketika konteksnya adalah pada saat periode Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 21 Tahun 2001 yang berlaku adalah sistem politik di Indonesia yaitu ada anggota parlemen yang diangkat dan ada anggota parlemen yang dipilih. Ketika ada

satu fraksi di parlemen yang diangkat dengan mekanisme pengisian adalah melalui pengangkatan, dimaksudkan untuk mengakomodasi pengangkatan anggota DPRP dari unsur Anggota TNI/Polri karena hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang berlaku saat itu;

Sejak Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, mekanisme pengisian anggota DPRD dengan pengangkatan tidak ada lagi, sehingga pengisian anggota DPRD hanya dilakukan melalui Pemilu, pilihan kebijakan tersebut berlanjut dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dengan demikian, yang berlaku pada saat ini adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang ditegaskan kembali dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD;

Pasal 290 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 menyatakan bahwa DPR Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam Pasal 400 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 juga ditegaskan bahwa Undang-Undang ini berlaku juga bagi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota di Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Papua atau DPRD di Provinsi Papua dan DPRD Provinsi Papua Barat sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri. Dengan norma yang demikian maka pengisian anggota DPRP hanya dapat dilakukan melalui pemilihan;

Kekhususan Papua terkait dengan DPRP sebetulnya terletak pada jumlah anggota yang lebih banyak daripada DPRD Provinsi lainnya, yaitu anggota DPRP 1¼ kali dari DPRD sebelumnya bukan dalam mekanisme perekrutannya melalui pengangkatan sehingga jumlah anggota DPRP sekarang adalah 1¼ kali jumlah anggota DPRD Papua. Hak konstitusional orang asli Papua tetap dilindungi dalam Undang-Undang *a quo* dan tidak ada halangan bagi orang-orang asli Papua untuk menjadi Anggota DPRP melalui Pemilu. Perlindungan terhadap orang asli Papua juga diprioritaskan dalam Undang-Undang *a quo*

yaitu adanya prioritas bagi masyarakat asli Papua dalam rekrutmen politik oleh partai politik;

Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang *a quo* menyebutkan bahwa rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua, Pasal 28 ayat (4) menyebutkan bahwa partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen partai politik masing-masing;

[3.15] Menimbang bahwa Mahkamah telah mendengar keterangan Pemerintah Provinsi Papua yang diwakili oleh Gubernur Barnabas Suaebu, yang selengkapnya telah diuraikan pada bagian Duduk Perkara, pada pokoknya sebagai berikut:

Sebelum reformasi, pengisian anggota legislatif dilakukan melalui dua cara yaitu pemilihan umum dan pengangkatan. Setelah era reformasi, pengisian anggota legislatif hanya melalui pemilihan umum;

Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 masih mengalokasikan jatah kursi lembaga legislatif melalui proses pengangkatan. Setelah pemberlakuan UU Nomor 21 Tahun 2001 secara efektif pada tanggal 1 Januari 2002, pengisian anggota legislatif di DPRD dalam Pemilu Tahun 2004 berlaku UU Nomor 22 Tahun 2003, dimana pengisian anggota DPRD hanya melalui proses pemilihan lewat pemilu legislatif yang dilaksanakan oleh KPU Provinsi. Dengan demikian, pengisian anggota DPRD tidak lagi melalui proses pengangkatan, yang dengan sendirinya sudah tidak dimungkinkan lagi alokasi jatah kursi kepada beberapa unsur seperti TNI, Polri atau organisasi kemasyarakatan termasuk masyarakat adat melalui proses pengangkatan;

Dengan berlakunya UU 21/2001 khususnya Pasal 19 ayat (1) telah disediakan wadah berhimpunnya organisasi kemasyarakatan untuk orang asli Papua, yaitu MRP yang beranggotakan orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil masyarakat adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan, yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. Wakil-wakil masyarakat adat diberikan tempat untuk turut serta memberikan pertimbangan terhadap praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka otonomi khusus pada umumnya, dan pembentukan Perdasus dalam rangka melindungi

hak-hak orang asli Papua. Dengan demikian, permohonan Pemohon angka 4 merupakan kekeliruan karena tidak ada alokasi jatah kursi wakil masyarakat adat di DPRP. Wakil-wakil masyarakat adat hanya mempunyai alokasi jatah kursi di MRP sebagai lembaga representatif kultur orang asli Papua;

Dalam permohonan uji materiil ini, tampak para Pemohon tidak konsisten dalam merumuskan argumentasi atau alasan-alasan. Para Pemohon selalu mencampurkan dan mempertukarkan antara konsep hak wakil masyarakat adat dan hak orang asli Papua;

Alokasi jumlah kursi pada DPRP adalah  $1\frac{1}{4}$  kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua, menurut Pasal 6 ayat (4) UU Nomor 21 Tahun 2001 mengandung pemahaman bahwa jumlah yang diberikan kepada Provinsi Papua berdasarkan pada ketentuan Undang-Undang adalah 1 kali jumlah kursi DPRD Provinsi Papua, yaitu 45 kursi, ditambah dengan  $\frac{1}{4}$  kali jumlah kursi DPRD Provinsi Papua, yaitu sebanyak 11 kursi, yang diperuntukkan khusus bagi orang asli Papua, bukan masyarakat adat. Dengan demikian, maka jumlah kursi DPRP adalah 56 kursi. Alokasi tambahan  $1\frac{1}{4}$  kursi merupakan kekhususan UU 21/2001, sehingga pengisian anggota DPRP tambahan  $\frac{1}{4}$  diatur melalui pemilihan, dan pemilihan dimaksud bukan melalui mekanisme pemilihan umum tetapi pemilihan yang diatur dengan Perdasi/Perdasus sebagai aturan pelaksana dari UU Nomor 21 Tahun 2001. Oleh karena itu Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tidak bertentangan dengan Konstitusi;

### **Pendapat Mahkamah**

[3.16] Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan seksama permohonan para Pemohon, bukti-bukti tertulis yang diajukan oleh para Pemohon, keterangan Pemerintah, keterangan ahli dan saksi-saksi dari para Pemohon, dan keterangan Pihak Terkait, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.16.1]** Bahwa Provinsi Papua merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang memiliki keragaman suku dan bahasa daerah, namun dari fakta hukum dalam persidangan, orang asli Papua merasakan bahwa berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, meningkatkan kesejahteraan rakyat,

mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di Provinsi Papua, yang berakibat pada terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan, dan sosial politik;

**[3.16.2]** Reformasi pada tahun 1998 telah memberi peluang bagi timbulnya pemikiran dan kesadaran baru untuk menyelesaikan berbagai permasalahan besar bangsa Indonesia dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Terkait dengan hal tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999 mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, terutama dalam Bab IV huruf (g) angka 2, telah menetapkan perlunya pemberian status Otonomi Khusus kepada Provinsi Irian Jaya.

Selanjutnya pada tahun 2000, MPR kembali mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang isinya antara lain, menekankan tentang pentingnya segera merealisasikan Otonomi Khusus tersebut melalui penetapan suatu undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Di samping adanya Tap MPR tersebut, UUD 1945 sebagai hukum tertinggi juga mengakui dan menghormati adanya pemerintahan yang bersifat khusus. Ketentuan UUD 1945 dimaksud adalah Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan, *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”*. Selanjutnya untuk melaksanakan ketentuan UUD 1945 dan Tap MPR dimaksud, Pembentuk Undang-Undang sesuai dengan kewenangannya menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang kemudian disahkan menjadi UU 21/2001;

**[3.16.3]** Bahwa pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pendelegasian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan tersebut berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, termasuk memberikan peran yang memadai bagi masyarakat Papua untuk ikut

serta merumuskan kebijakan daerah dan menentukan strategi pembangunan. Salah satu peran serta masyarakat asli Papua dalam merumuskan kebijakan daerah dan menentukan strategi pembangunan terutama dalam bidang sosial politik adalah menjadi anggota DPRP. Sehubungan dengan hal tersebut, Penjelasan Umum UU 21/2001 secara tegas mendorong orang asli Papua untuk terlibat baik dalam pemikiran maupun tindakan bagi kepentingan Provinsi Papua dengan harapan akan terjadi perubahan kualitas orang asli Papua dalam menguasai dan mengelola sumber daya alam, sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Penjelasan Umum UU 21/2001 tersebut dengan tegas menunjukkan adanya kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*) yakni pengistimewaan untuk sementara waktu yang bertujuan memberikan peluang kepada masyarakat asli Papua untuk memiliki wakil di DPRP melalui pengangkatan;

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

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

**[3.16.6]** Bahwa akan tetapi pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 pengisian anggota DPRP baik yang seharusnya dipilih maupun yang seharusnya diangkat, ternyata semuanya dilakukan dengan cara pemilihan umum oleh KPU, sehingga hak masyarakat asli Papua untuk mengisi keanggotaan DPRP dengan cara diangkat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (4) UU 21/2001 belum pernah

terwujud. Apabila mengacu pada Pasal 23 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pengisian keanggotaan DPRP yang dilakukan oleh KPU melalui pemilihan umum seharusnya hanya sebanyak 45 kursi, sedangkan  $\frac{1}{4}$  (seperempat) dari 45 kursi yaitu sebanyak 11 kursi, berdasarkan Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) UU 21/2001 seharusnya dilakukan dengan cara diangkat. Dengan demikian, pengisian 56 kursi DPRP Provinsi Papua oleh KPU yang seluruhnya melalui pemilihan umum merupakan tindakan yang melampaui kewenangan dan bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) UU 21/2001;

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

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

**[3.16.8]** Menimbang bahwa sesuai dengan pertimbangan hukum yang diuraikan di atas, menurut Mahkamah keanggotaan DPRP yang telah diisi sejumlah 56 (lima puluh enam) kursi/orang harus tetap dianggap sah, namun demi integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan guna memberi manfaat, perlakuan yang adil, kesetaraan, dan kesempatan kepada masyarakat asli Papua, yang didasarkan pada nilai-nilai dasar etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, demokrasi serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga negara maka jumlah 11 (sebelas) kursi untuk keanggotaan DPRP dengan cara diangkat harus tetap diberikan sebagai pelaksanaan Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 khusus untuk periode 2009-2014;

[3.17] Menimbang bahwa sehubungan dengan pengisian 11 (sebelas) kursi keanggotaan DPRP yang diangkat maka Gubernur Provinsi Papua bersama Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Papua perlu segera membuat Peraturan Daerah Khusus tentang tata cara pengisian anggota DPRP yang di dalamnya memuat, antara lain, ketentuan tentang penambahan 11 (sebelas) anggota DPRP yang diangkat dan berlaku satu kali (*einmalig*) untuk Periode 2009-2014. Untuk

periode berikutnya harus dikembalikan pada ketentuan Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) UU 21/2001, yaitu dipilih melalui pemilihan umum dan dengan cara diangkat yang tata cara pengangkatannya diatur dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus);

[3.18] Menimbang bahwa selanjutnya terkait dengan Pasal 290 maupun Pasal 400 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diutarakan Pemerintah, Mahkamah berpendapat:

- bahwa UU 21/2001 merupakan Undang-Undang khusus bagi Provinsi Papua yang di dalamnya secara khusus diatur pengisian anggota DPRP dengan dua cara, yaitu dipilih dan diangkat. Untuk anggota DPRP jumlah kuotanya telah ditentukan yaitu  $1\frac{1}{4}$  (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua;
- bahwa Pasal 290 dan Pasal 400 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut, hanya dapat diterapkan untuk pengisian keanggotaan DPRP dengan cara dipilih, sedangkan untuk pengisian keanggotaan DPRP dengan cara diangkat tidak tunduk dengan pasal-pasal *a quo*, karena UU 21/2001 telah mengaturnya secara khusus dan sebagai salah satu kekhususan Provinsi Papua dalam Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) yang pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Daerah Khusus;

Berdasarkan uraian di atas, menurut Mahkamah keterangan Pemerintah terkait dengan Pasal 290 dan Pasal 400 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 adalah tidak tepat dan harus dikesampingkan;

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, meskipun dalil-dalil para Pemohon beralasan hukum namun keberadaan pasal *a quo* tidak dapat secara serta-merta dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena hal demikian dapat menimbulkan kekosongan hukum. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 sepanjang frasa "*berdasarkan peraturan perundang-*

*undangan*” harus dinyatakan inkonstitusional kecuali frasa **”berdasarkan peraturan perundang-undangan”** dalam pasal *a quo* diartikan **”berdasarkan Peraturan Daerah Khusus”**, karena jika tidak demikian dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

#### 4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sepanjang frasa **”berdasarkan peraturan perundang-undangan”** adalah inkonstitusional kecuali frasa **”berdasarkan peraturan perundang-undangan”** dalam pasal *a quo* diartikan **”berdasarkan Peraturan Daerah Khusus”**;
- [4.4] Peraturan Daerah Khusus mengenai pengisian keanggotaan DPRD dengan cara diangkat sebanyak 11 (sebelas) kursi sebagai pelaksanaan Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 hanya berlaku satu kali (*einmalig*) untuk periode 2009-2014, dengan tetap menganggap sah 56 (lima puluh enam) kursi yang telah ada.

Berdasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengingat Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);

#### 5. AMAR PUTUSAN

##### Mengadili

- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;

- Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) sepanjang frasa **"berdasarkan peraturan perundang-undangan"** adalah inkonstitusional kecuali frasa **"berdasarkan peraturan perundang-undangan"** dalam pasal *a quo* diartikan **"berdasarkan Peraturan Daerah Khusus"**;
- Menyatakan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa **"berdasarkan peraturan perundang-undangan"** tidak diartikan **"berdasarkan Peraturan Daerah Khusus"**;
- Menyatakan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua periode 2009-2014 sebanyak 56 (lima puluh enam) anggota sah menurut hukum, ditambah 11 (sebelas) anggota yang diangkat berdasarkan Peraturan Daerah Khusus sebagaimana amar putusan ini dan berlaku hanya sekali (*einmalig*) untuk periode 2009-2014;
- Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;
- Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Abdul Mukthie Fadjar, M. Akil Mochtar, Maruarar Siahaan, Harjono, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, Achmad Sodiki, dan M. Arsyad Sanusi masing-masing sebagai Anggota pada hari Rabu tanggal tiga puluh bulan Desember tahun dua ribu sembilan dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Senin tanggal satu bulan Februari tahun dua ribu sepuluh oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Harjono, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, M. Arsyad Sanusi, Ahmad Fadlil Sumadi, dan Hamdan Zoelva masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Alfius Ngatrin sebagai

Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon/Kuasa, Pemerintah atau yang mewakili, Pihak Terkait atau yang mewakili, dan tanpa dihadiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

ttd.

**Moh. Mahfud MD.**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

ttd.

**Achmad Sodiki**

**M. Akil Mochtar**

ttd.

ttd.

**Harjono**

**Maria Farida Indrati**

ttd.

ttd.

**Muhammad Alim**

**M. Arsyad Sanusi**

ttd.

ttd.

**Ahmad Fadlil Sumadi**

**Hamdan Zoelva**

**PANITERA PENGGANTI**

ttd.

**Alfius Ngatrin**