



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 47/PUU-XIX/2021**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**  
**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,**

**[1.1]** Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **Majelis Rakyat Papua (MRP)** dalam hal ini diwakili oleh Timotius Murib selaku Ketua, serta Yoel Luiz Mulait selaku Wakil Ketua I dan Debora Mote selaku Wakil Ketua II;

Alamat : Jalan Raya Abepura, Kotaraja Jayapura, kelurahan Vim, Distrik Abepura, Kota Jayapura, Provinsi Papua;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 20 Agustus 2021 memberi kuasa kepada **Saor Siagian, S.H., M.H., Imam Hidayat, S.H., M.H., Ir. Esterina D. Ruru, S.H., Dr. S. Roy Rening, S.H., M.H., Rita Serena Kolibonso, S.H., LL.M., Lamria Siagian, S.H., M.H., Ecoline Situmorang, S.H., M.H., Alvon Kurnia Palma, S.H., M.H., Haris Azhar, S.H., M.A., dan Muniar Sitanggang, S.H., M.H.,** yang tergabung dalam Tim Hukum dan Advokasi Majelis Rakyat Papua, yang beralamat di Sekretariat Nasional DPN PERADI RBA, Gedung LMPP Jalan Wahid Hasyim Nomor 10, Menteng, Jakarta Pusat, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

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

**[1.2]** Membaca permohonan Pemohon;  
Mendengar keterangan Pemohon;  
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;  
Membaca dan mendengar keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;

Membaca dan mendengar keterangan Presiden;  
 Membaca dan mendengar keterangan ahli Pemohon;  
 Mendengar keterangan saksi Pemohon;  
 Membaca dan mendengar keterangan ahli Presiden;  
 Memeriksa bukti-bukti Presiden;  
 Membaca kesimpulan Pemohon dan Presiden.

## **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 30 Agustus 2021 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 30 Agustus 2021, berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 39/PUU/PAN.MK/AP3/08/2021 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) pada 7 September 2021 dengan Nomor 47/PUU-XIX/2021, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada 4 Oktober 2021, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi**

1. Bahwa Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan: “Mahkamah Konstitusi (MK) 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.
2. Bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf a, UU 24/ 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berbunyi: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”.
3. Bahwa Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, menyebutkan: “Mahkamah Konstitusi

berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

4. Bahwa Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan: “Dalam hal Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.
5. Bahwa Pasal 4 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyebutkan:
  - (1) Permohonan pengujian UU meliputi pengujian formil dan/atau pengujian material;
  - (2) Pengujian material adalah pengujian UU yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal dan atau bagian UU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945
  - (3) Pengujian formil adalah pengujian UU yang berkenaan dengan proses pembentukan UU dan hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian material sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
6. Bahwa dalam permohonan ini, Pemohon mengajukan pengujian materiil atas:
  - a. Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) serta ayat (6) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3), Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945.
  - b. Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) serta ayat (6) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3), Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945.
  - c. Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) UU 2/2021; bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945.

- d. Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945.
- e. Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.
- f. Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 17 ayat (3), Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.
- g. Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945
- h. Pasal 77 UU 21/2001 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

## **II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON**

- 7. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah berbunyi, 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.
- 8. Bahwa mengenai pengertian pemohon, selanjutnya dipertegas dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menjelaskan tentang pemohon sebagai berikut: Pemohon dalam pengujian UU terhadap UUD 1945 adalah:
  - a. Perorangan warganegara Indonesia atau 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.
9. Bahwa memperhatikan pada ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah terdapat 2 syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang, yakni (1) terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai pemohon, dan (2) adanya hak dan/atau kepentingan konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang.
  10. Bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP) selaku Pemohon dalam perkara ini, dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua dan berkedudukan di Ibu Kota Provinsi juncto UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Selanjutnya, Pengesahan Pengangkatan Pemohon sebagai Anggota Majelis Rakyat Papua, Provinsi Papua Masa Jabatan 2017-2022 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 161.91 – 8182 Tahun 2017 tertanggal 19 Oktober 2017. Surat Keputusan Gubernur Papua No. 155/366/Tahun 2017 tentang Pengesahan Pengangkatan Pimpinan Majelis Rakyat Papua Masa Jabatan Tahun 2017-2022 juncto Surat Keputusan Gubernur Papua Nomor 188.4/138/Tahun 2021 tentang Pengesahan Pengangkatan Sdr. Yoel Luiz Mulait, S.H. Sebagai Pimpinan/Wakil Ketua I Majelis Rakyat Papua Masa Jabatan Tahun 2017-2022;
  11. Bahwa dalam konteks Otonomi Khusus di tanah Papua, MRP merupakan lembaga yang dibentuk khusus sebagai representasi kultural Orang Asli Papua (Adat/Budaya, Agama dan Perempuan) dan memiliki hak dan kewenangan khusus sebagaimana diatur dalam UU No. 21/2001 jo. UU 35/2008 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua dan berkedudukan di Ibu Kota Provinsi yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem Pemerintahan Daerah di Provinsi Papua jo. Peraturan Majelis Rakyat Papua Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib Majelis Rakyat Papua Jo. Persetujuan Penugasan kepada Pimpinan Majelis Rakyat Papua sebagai Pemohon (Principal) dalam permohonan uji materiil terhadap UU 2/2021 tentang Perubahan Kedua UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia jo. Keputusan Majelis Rakyat Papua Nomor 6/MRP/2021 tentang

Persetujuan Penugasan kepada Pimpinan Majelis Rakyat Papua sebagai Pemohon (*Principal*) dalam permohonan uji materiil terhadap UU 2/2021 tentang Perubahan Kedua UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

12. Bahwa untuk mewujudkan komitmen Negara Republik Indonesia dalam penyelenggaraan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat maka Majelis Permusyawaratan Rakyat RI telah membuat Rekomendasi kepada Pemerintah dan DPR melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah tertanggal 18 Agustus 2000 yang merekomendasikan pada point (1): *UU tentang otonomi khusus bagi daerah istimewa Aceh dan Irian Jaya*, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 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.
13. Bahwa Pemohon (MRP) yang secara konstitusional didirikan berdasarkan Pasal 18, Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang dikuatkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah tertanggal 18 Agustus 2000 jo. UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua memiliki kepentingan konstitusional secara langsung baik yang bersifat kewenangan formil (arti kelembagaan MRP) maupun kewenangan dalam arti luas (termasuk kewajiban MRP) yang berkaitan dengan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat, kehidupan beragama dan perempuan sebagai akibat atas Perubahan Kedua UU 2/2021 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
14. Bahwa untuk memperjelas kedudukan hukum daripada Pemohon, maka mengenai Keanggotaan, Kedudukan dan Kewenangan Majelis Rakyat Papua telah diatur dalam UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagai berikut:

- a. Pasal 19 ayat (1): MRP beranggotakan orang-orang asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing seperti dari total anggota MRP; ayat (2) Masa Keanggotaan MRP adalah 5 tahun; ayat (3) Keanggotaan dan jumlah anggota MRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan perdasus; ayat (4) Kedudukan Keuangan MRP ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- b. Pasal 20 ayat (1): MRP mempunyai tugas dan wewenang: (a). Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon gubernur dan wakil gubernur yang diusulkan oleh DPRP; (b). Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat RI utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP; (c). Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama dengan Gubernur; (d) Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama yang dibuat oleh Pemerintah maupun pemerintah provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli papua; (e). Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli papua, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan (f). Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRP Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli papua.  
Ayat (2) Pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus.
- c. Pasal 21 ayat (1): MRP mempunyai hak: (a) Meminta keterangan kepada pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli papua; (b). Meminta peninjauan kembali perdasi atau keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli papua; (c). Mengajukan rencana anggaran belanja MRP kepada DPRP sebagai satu kesatuan

dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah Provinsi Papua; dan  
(d). Menetapkan peraturan tata tertib MRP.

Ayat (2): Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

d. Pasal 22: ayat (1) Setiap anggota MRP mempunyai hak: (a). Mengajukan pertanyaan; (b). Menyampaikan usulan dan pendapat; (c). Imunitas; (d) Protokoler; dan (e) Keuangan atau administrasi. Ayat (2) Pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan tata tertib MRP, dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

e. Pasal 23: ayat (1) MRP mempunyai kewajiban: (a). Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua; (b). Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta menaati segala perundang-undangan; (c). Membina pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat dan budaya asli Papua; (d). Membina kerukunan kehidupan beragama; dan (e). Mendorong pemberdayaan perempuan.

Ayat (2) Tata cara pelaksanaan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perdasus dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

f. Pasal (24): ayat (1) Pemilihan anggota MRP dilakukan oleh anggota masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan.

Ayat (2) Tata cara pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perdasus berdasarkan Peraturan Pemerintah.

g. Pasal (25): Ayat (1) Hasil pemilihan sebagaimana dimaksud dalam pasal (24) diajukan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk memperoleh pengesahan.

Ayat (2) Pelantikan anggota MRP dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri.

Ayat (3) tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

15. Bahwa selain tugas dan kewenangan yang khusus yang diberikan oleh UU 21/2001 tersebut di atas, ada kewenangan yang lain yang diberikan kepada MRP sebagaimana diatur dalam Bab XXIV tentang Ketentuan Penutup



sebagaimana diatur dalam pasal 76 dan pasal 77. Adapun pasal-pasal tersebut sebagai berikut:

- a. Pasal 76: Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan pengembangan dimasa depan.
- b. Pasal 77: Usul Perubahan atas undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

16. Bahwa Pengesahan Pengangkatan Pemohon sebagai Pimpinan dan Anggota Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Masa Jabatan 2017-2022 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 161.91 – 8182 Tahun 2017 tertanggal 19 Oktober 2017 *juncto* Surat Keputusan Gubernur Papua No. 155/366/Tahun 2017 tentang Pengesahan Pengangkatan Pimpinan Majelis Rakyat Papua Masa Jabatan Tahun 2017-2022 *juncto* Surat Keputusan Gubernur Papua Nomor 188.4/138/Tahun 2021 tentang Pengesahan Pengangkatan Sdr. Yoel Luiz Mulait, S.H. Sebagai Pimpinan/Wakil Ketua I Majelis Rakyat Papua Masa Jabatan Tahun 2017-2022 jo. Pasal 16 huruf f Peraturan Majelis Rakyat Papua Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib Majelis Rakyat Papua di mana Pimpinan MRP mempunyai tugas mewakili MRP atau alat kelengkapan MRP di Pengadilan Jo. Persetujuan Penugasan kepada Pimpinan Majelis Rakyat Papua sebagai Pemohon (*Principal*) dalam permohonan uji materiil terhadap UU 2/2021 tentang Perubahan Kedua UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia *jo.* Keputusan Majelis Rakyat Papua Nomor 6/MRP/2021 Tentang Persetujuan Penugasan kepada Pimpinan Majelis Rakyat Papua sebagai Pemohon (*Principal*) dalam permohonan uji materiil terhadap UU 2/2021 tentang Perubahan Kedua UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Pemohon selaku pimpinan MRP mempunyai tugas mewakili MRP di Pengadilan, maka Pemohon dalam perkara *a quo* memiliki kedudukan hukum (*Legal Standing*) dalam permohonan pengujian materiil dalam perkara *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi *jo.* Pasal 3 Peraturan Mahkamah

Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

### III. KERUGIAN KONSTITUSIONAL PEMOHON

17. Bahwa Pemohon adalah MRP yang merupakan representasi kultural orang asli Papua dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama yang memiliki kepentingan langsung atas *lahirnya UU 2/2021 tentang Perubahan Kedua UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) jo. *UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) secara faktual telah terlanggar dan/atau berpotensi dilanggar sehubungan dengan adanya revisi norma, menghapus norma dan membuat norma baru serta pemberlakuan norma lama.
18. Bahwa oleh karena itu, Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua (OAP), memiliki kewenangan tertentu (khusus) dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama maka dengan adanya politik hukum Perubahan Kedua UU 2/2021 melalui revisi/perubahan norma, penghapusan norma, pembuatan norma baru dan pemberlakuan norma lama sebagaimana tercantum dalam UU 2/2021 jo. UU 21/2001 secara faktual dan/atau potensial dapat menimbulkan kerugian konstitusional bagi pemohon dalam bentuk:

#### a. Kerugian Faktual Pemohon

Kerugian Faktual yang diderita oleh pemohon adalah sebagai berikut:

- 1) Pemberlakuan norma dengan frasa “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP” dalam Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan kelembagaan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik oleh partai politik yang mengakibatkan Orang Asli Papua (OAP) terpinggirkan dalam pemenuhan hak-hak politiknya.

- 2) Pemberlakuan norma dengan frasa “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP” dalam Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi-provinsi dan kabupaten/kota sehingga roh MRP sebagai representatif kultural orang asli Papua dalam menjaga keutuhan wilayah dan keanekaragaman adat dan budaya Orang Asli Papua. Selain itu tanpa melibatkan peran MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi dan kabupaten/kota pasti akan memecah belah keutuhan kearifan lokal adat dan budaya tradisional masyarakat Papua yang menjadi roh kekhususan wilayah Papua dalam hal pemekaran wilayah.
- 3) Pemberlakuan norma dengan frasa “ dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP” dalam Pasal 77 UU 21/2001 telah mematikan seluruh kewenangan MRP ketika MRP tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan Undang-Undang Otsus yang mengatur Orang Asli Papua, padahal MRP adalah representatif dari orang asli papua akibatnya MRP tidak dapat menjalankan fungsi, peran dan kewenangannya untuk melindungi dan menjamin terpenuhinya hak-hak sipil, sosial, budaya, ekonomi dan politik OAP.

#### **b. Kerugian Potensial Pemohon**

- 1) Pemberlakuan norma Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua dalam bentuk adanya perlakuan yang tidak sama dalam kedudukan hukum pemerintahan dan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dalam hal ini menjadi anggota DPRP yang akan dipilih melalui pemilihan umum secara jujur, adil, langsung dan rahasia. Selain itu, adanya frasa berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dapat menciptakan ketidakpastian hukum yang seharusnya dimaknai peraturan perundang-undangan adalah perdasus/perdasi.

- 2) Pemberlakuan norma Pasal 6A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua dalam bentuk adanya perlakuan yang tidak sama dalam kedudukan hukum pemerintahan dan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dalam hal ini menjadi anggota DPRK yang akan dipilih melalui pemilihan umum secara jujur, adil, langsung dan rahasia. Selain itu, adanya frasa berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dapat menciptakan ketidakpastian hukum yang seharusnya dimaknai peraturan perundang-undangan adalah perdasus/perdasi.
- 3) Penghapusan norma dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 dapat menghilangkan atau menghambat atau membatasi hak-hak politik Orang Asli Papua yang merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia untuk memiliki partai politik lokalnya sendiri sebagai sarana untuk mewujudkan partisipasi Orang Asli Papua dalam mengembangkan kehidupan demokrasi di Papua yang bertujuan menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran. Selain itu, penghapusan norma parpol telah mereduksi kepentingan OAP dalam menyuarakan isu-isu politik lokal Papua yang berkaitan hak-hak kekhususan OAP dalam bidang adat dan budaya, keagamaan dan perempuan dalam mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam negara Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, demokratis dan berdasarkan hukum.
- 4) Pemberlakuan norma dengan frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 berpotensi memberikan diskriminasi terhadap perlindungan dan perlakuan antara rakyat dengan pemilik modal sebagai pengusaha guna mendapatkan kepastian hukum yang adil. Frasa memberikan jaminan perlindungan kepastian hukum kepada pengusaha merugikan semua orang di Papua khususnya orang asli Papua. Semestinya perlindungan jaminan kepastian hukum harus didapatkan kepada setiap orang di Papua tanpa kecuali.

- 5) Pemberlakuan norma dengan frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan OAP dalam mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal. Frasa ini membuka ruang multitafsir karena tidak mencantumkan penjelasan terhadap makna frasa tersebut akan menimbulkan ketidakpastian dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya atau setinggi-tingginya dalam memperoleh pelayanan kesehatan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi Orang Asli Papua.
- 6) Pemberlakuan norma dalam Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021, dalam hal pembentukan badan khusus yang hanya merepresentasikan unsur Pemerintah Pusat tanpa mengakomodasi kepentingan masyarakat Adat, Budaya, Pemberdayaan Perempuan dan Pemantapan Kerukunan Hidup Beragama dalam merumuskan kebijakan pembangunan di Papua dapat berpotensi merugikan Orang Asli Papua.

#### **IV. POSITA PERMOHONAN PENGUJIAN MATERIIL**

19. Bahwa dalam permohonan ini, Pemohon mengajukan beberapa hal penting dan strategis bagi Orang Asli Papua (OAP) berkaitan dengan Perubahan Kedua UU 2/2021 yang meliputi: (1) Norma Pengangkatan anggota DPRD/DPRK dan Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan DPRD dan DPRK, Norma Penghapusan Partai politik, Norma dengan frasa memberikan Jaminan Kepastian Hukum bagi Pengusaha, Norma Pelayanan Kesehatan Dengan Frasa “beban masyarakat serendah-rendahnya”, Norma Pengaturan Pemekaran Daerah Otonomi Baru, Norma Pengaturan Pembentukan Badan Khusus otonomi khusus dan norma pengaturan frasa “Dapat Diajukan” Perubahan UU otonomi khusus.
20. Bahwa secara substansi, politik hukum perubahan kedua UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua versi pemerintah mencakup 3 pasal sebagaimana yang disampaikan Presiden kepada DPR dan sesuai dengan Naskah Akademik sebagai berikut:
  - a. Revisi Ketentuan huruf a Pasal 1 yang diubah dalam perubahan definisi Provinsi Papua menjadi lebih umum, dengan tujuan agar tidak

menimbulkan salah penafsiran tentang hak otonomi khusus. Sehingga hak dimaksud tidak hanya diterima bagi provinsi di wilayah Papua yang sudah lebih dulu ada, melainkan juga meliputi provinsi yang akan dibentuk nantinya, termasuk sesuai dengan penambahan norma baru tentang kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan penataan daerah dengan mekanisme top down.

- b. Revisi pasal 34 adalah untuk memastikan keberlanjutan dana Otsus di Papua pasca 2021, reformulasi dana Otsus, jangka waktu dana Otsus dan mekanisme pengelolaan dana Otsus.
- c. Revisi Pasal 76 adalah untuk memberikan ruang agar sistem pemerintahan formal dapat compatible dengan sistem adat sehingga diperlukan ruang agar pemekaran daerah dapat dilakukan mekanisme khusus.

21. Bahwa dalam pembahasan Perubahan Kedua UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua saat dibahas di Pansus RUU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua DPR RI didasarkan pada Surat Presiden Nomor R-47/Pres/12/2000 tertanggal 4 Desember 2000 yang ditujukan kepada Ketua DPR RI Perihal Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua untuk dibahas dalam Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, guna mendapatkan persetujuan dengan prioritas utama.
22. Bahwa usulan Perubahan RUU tersebut terbatas Pasal 1 huruf a, Pasal 34 dan pasal 76 UU Nomor 21 tahun 2001. Ketentuan Pasal 1 huruf a menjelaskan pengertian Provinsi Papua dan ketentuan Pasal 34, mengatur tentang sumber penerimaan provinsi, kabupaten atau kota, sumber pendapat asli provinsi Papua, Kabupaten atau kota; dana perimbangan bagian provinsi Papua, kabupaten atau kota dalam rangka otonomi khusus yang berkaitan dengan bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam, dana alokasi umum. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 76 diatur yang berkaitan dengan pemekaran provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masyarakat.

23. Bahwa adapun Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas UU 21/2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang diajukan oleh Presiden kepada DPR untuk selanjutnya dibahas di Pansus DPR sebagai berikut:

- a. Perubahan Pasal 1 huruf a diubah sehingga Pasal 1 huruf a berbunyi sebagai berikut: Pasal 1 huruf a berbunyi: Provinsi Papua adalah provinsi-provinsi yang berada di wilayah Papua yang diberikan otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Bahwa ketentuan Pasal 34 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diubah serta ditambahkan 7 ayat yaitu ayat 4, ayat 5, ayat 6, ayat 7, ayat 8, ayat 9 dan ayat 10, sehingga Pasal 34 mengatur hal-hal sebagai berikut : ayat (1) sumber-sumber penerimaan provinsi dan kabupaten atau kota; ayat (2) sumber pendapatan asli provinsi dan kabupaten atau kota; ayat (3) dana perimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf dan penerimaan provinsi dan kabupaten atau kota; ayat (4) penerimaan dalam rangka otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4 dan angka 5 berlaku selama 25 tahun; ayat (5) mulai tahun ke-26, penerimaan dalam rangka otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menjadi 50% untuk pertambangan minyak bumi dan sebesar 50% pertambangan gas alam; ayat (6) pembagian lebih lanjut penerimaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4 dan angka 5 antara provinsi dan kabupaten atau kota diatur secara adil, transparan, dan berimbang dengan perdusus, dengan memberikan perhatian khusus pada daerah-daerah yang tertinggal dan Orang Asli Papua; ayat (7) penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e adalah untuk total seluruh provinsi dan kabupaten atau kota di wilayah Papua dan berlaku selama 20 tahun terhitung sejak undang-undang ini mulai berlaku; ayat (8) Pembagian penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e antara provinsi dan antara kabupaten atau kota di wilayah Papua dilakukan oleh Pemerintah dengan memperhatikan antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah kabupaten atau kota, distrik dan kampung atau desa atau kelurahan, serta tingkat capaian pembangunan; ayat (9) Kementerian,

lembaga pemerintahan non kementerian, dan pemerintah daerah provinsi Papua secara terkoordinasi melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat 3 huruf b angka 4 dan angka 5, huruf e, dan huruf f.; dan ayat (1) ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan serta pembinaan dan pengawasan penerimaan dalam rangka pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b angka 4 dan angka 5, huruf e, dan huruf h serta ayat (9) diatur dengan pemeraturan pemerintah.

- c. Bahwa ketentuan Pasal 76 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:
  - (1) Pemekaran daerah provinsi menjadi provinsi-provinsi dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan dimasa datang; (2) Pemerintah dapat melakukan pemekaran daerah provinsi menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan dimasa datang; dan pemekaran daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.

24. Bahwa dalam perkembangannya, ternyata RUU Perubahan Kedua atas UU 21/2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang disahkan oleh DPR dan Pemerintah ternyata tidak sebatas revisi terhadap Pasa 1, Pasal 34 dan Pasal 76), melainkan adanya penghapusan norma dan pembuatan norma baru sebagaimana terdapat dalam UU 2/2021 Tentang Perubahan Kedua UU 21/2001, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) sebagai berikut:

- (1) Ketentuan Pasal 1 diubah sehingga Pasal 1 berbunyi sebagai berikut:  
Mengatur tentang Ketentuan Umum
- (2) Ketentuan Pasal 4 diubah sehingga Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:  
Mengatur Tentang Kewenangan Daerah



- (3) Ketentuan Pasal 5 diubah sehingga Pasal 5, mengatur tentang Bentuk dan Susunan Pemerintahan
- (4) Ketentuan Bagian Kedua Bab V diubah sehingga Pasal 1, mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Papua
- (5) Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga Pasal 6, mengatur tentang Pengangkatan DPRD dari unsur Orang Asli Papua
- (6) Diantara Pasal 6 dan Pasal 7 disisipkan satu pasal, yakni Pasal 6A mengatur tentang Pengangkatan DPRD dari Unsur Orang Asli Papua.
- (7) Ketentuan Pasal 7 diubah sehingga Pasal 7, mengatur tentang Tugas dan wewenang DPRD
- (8) Ketentuan Bagian Ketiga Bab V, mengatur tentang Pemerintah Provinsi Papua
- (9) Ketentuan ayat (1) dan ayat (3) Pasal 11 diubah sehingga Pasal 11 mengatur tentang Pemerintah Daerah Provinsi Papua.
- (10) Ketentuan ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Pasal 17 diubah sehingga Pasal 17, mengatur tentang Gubernur dan Wakil Gubernur Papua
- (11) Ketentuan Pasal 20 diubah sehingga Pasal 20, mengatur tentang Tugas dan Wewenang DPRD. Penjelasan Keterwakilan Anggota DPRD
- (12) Ketentuan Pasal 24 tetap, penjelasan pasal 24 ayat (1), menjelaskan tentang Keterwakilan DPRD.
- (13) Ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) dihapus dan ketentuan ayat (3) diubah, sehingga Pasal 28, mengatur tentang Penghapusan Partai Politik
- (14) Ketentuan Pasal 34 diubah sehingga Pasal 34, mengatur tentang Dana Otonomi Khusus Papua
- (15) Ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal 36 diubah sehingga Pasal 36, mengatur tentang Perubahan Pengaturan APBD
- (16) Ketentuan Pasal 38 diubah sehingga Pasal 38, mengatur tentang Prekonomian Provinsi Papua
- (17) Ketentuan Pasal 56 diubah sehingga Pasal 56, mengatur tentang Penyelenggaraan Pendidikan
- (18) Ketentuan Pasal 59 diubah sehingga Pasal 59, mengatur tentang Pelayanan Kesehatan

- (19) Ketentuan ayat (2) Pasal 68 diubah sehingga Pasal 68, mengatur tentang Pedoman, Pelatihan, Supervisi dan Pengawasan
- (20) Diantara Pasal 68 dan Pasal 69 disipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 68A, mengatur tentang Pembentukan Badan Khsuus
- (21) Ketentuan Pasal 75 diubah sehingga Pasal 75, mengatur tentang Pembentukan Peraturan Pemerintah
- (22) Ketentuan Pasal 76 diubah sehingga Pasal 76, mengatur tentang Pemekaran daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Bahwa adapun pasal-pasal yang akan diuji secara materiil adalah sebagai berikut:

**A. PENGUJIAN NORMA PASAL 6 AYAT (1) HURUF b, AYAT (2), AYAT (3), AYAT (4) DAN AYAT (6) DAN PASAL 6A AYAT (1) HURUF b DAN AYAT (2), AYAT (3), AYAT (4) SERTA AYAT (6) UU 2/2021 TENTANG PENGANGKATAN ANGGOTA DPRD DAN DPRD, MASA JABATAN ANGGOTA DPRD DAN DPRD, PENGANGKATAN DPRD DAN DPRD YANG DIATUR DALAM PERATURAN PEMERINTAH BERTENTANGAN DENGAN PASAL 18 AYAT (3), PASAL 22E AYAT (3), PASAL 27 AYAT (3), DAN PASAL 28D AYAT (3) UUD NRI 1945.**

25. Bahwa konstitusi kita menegaskan, bahwa pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota beserta anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945. Hal tersebut diperkuat lagi dalam adanya norma Pasal 22E ayat (1) yang menyatakan pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Selanjutnya, Pemilihan umum anggota DPR RI, DPRD Propinsi dan Kota/Kabupaten melalui partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (3). Dengan demikian, Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum (*rechstaat*), mempunyai konsekuensi yakni adanya supremasi hukum dimana pemerintahan berdasarkan atas hukum. Hal ini membawa makna, bahwa pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Dalam konsep negara hukum, pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut, untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh

siapapun. Untuk itu dalam pelaksanaannya, unsur penting dalam konsep Negara *Rule of Law* yang harus dipenuhi sebagai berikut; (1) negara memiliki hukum yang adil; (2) berlakunya prinsip distribusi kekuasaan; (3) semua orang, termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum; (4) semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum; (5) perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.

26. Bahwa sistem demokrasi yang berlandaskan hukum dan berkedaulatan rakyat menjadi dasar kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia menyatakan bahwa suatu pemerintahan dipimpin oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Bentuk pengejawantahan dari sistem demokrasi adalah diselenggarakannya Pemilu secara langsung. Prinsip demokrasi dan keadilan dalam pemilihan umum (*electoral justice*) adalah keterlibatan masyarakat merupakan hal yang mutlak. Hak masyarakat sangat mendasar dan asasi sifatnya. Hal ini, sebagaimana dimuat dalam *Universal Declaration of Human Right* 1948 yang telah dijamin juga dalam konvenan dan turunannya, terlebih dalam *Convenan on Civil and Political Rights*(ratifikasi UU 12/2005) and on *Economic, Cultural and social Rights*.
27. Bahwa keterpilihan anggota legislatif di DPR RI, DPRD Propinsi dan Kota/Kabupaten melalui pengangkatan (*appointee*) bertentangan prinsip demokrasi yang berbasis pada dari rakyat, untuk rakyat dan kepada rakyat. Pengangkatan wakil rakyat tanpa adanya pemilihan umum ibarat *demos* tanpa *kratos*. Bahwa pengangkatan anggota legislatif di Propinsi Papua menghilangkan kesempatan dan kesetaraan secara terbuka bagi setiap orang untuk berkontestasi dalam suatu pemilihan umum, terlepas saat ini menyisakan perdebatan terkait dengan sistem pemilu yang proporsional terbuka atau tertutup. Bahwa dengan demikian, semangat dan watak yang terkandung dalam UU 2/2021 tentang Perubahan Otsus harus bisa memastikan adanya persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Selain itu, perlunya memberikan jaminan kepastian bagi semua orang dalam memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan; dan juga tidak dibenarkan melakukan perlakuan diskriminatif

atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

28. Bahwa dalam Perubahan Kedua UU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, dalam Bagian Kedua tentang Dewan Perwakilan Rakyat Papua diatur mengenai anggota DPRP dan DPRK yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan pengangkatan anggota DPRP dan DPRK dari unsur Orang Asli Papua. Adapun ketentuan yang mengatur mengenai pemilihan dan pengangkatan anggota DPRP dan DPRK diatur dalam revisi pada Pasal 6 dan pembuatan norma baru pada Pasal 6A UU 2/2021 sebagai berikut:

Pasal 6 UU 2/2021 berbunyi sebagai berikut:

- (1) *DPRP terdiri atas anggota yang:*
  - a. *dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
  - b. *diangkat dari unsur Orang Asli Papua.*
- (2) *Anggota DPRP yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berjumlah sebanyak  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.*
- (3) *Anggota DPRP yang diangkat sebagaimana pada ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan lima tahun dan berakhir bersamaan dengan masa jabatan anggota DPRP yang dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.*
- (4) *Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (5) *Kedudukan keuangan dan administrasi pimpinan dan anggota DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRP yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam peraturan perundang-undangan.*

Pasal 6A UU 2/2021 berbunyi sebagai berikut:

- (1) *DPRK terdiri atas anggota yang:*
  - a. *Dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
  - b. *Diangkat dari unsur Orang Asli Papua.*

- (2) Anggota DPRK yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berjumlah  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali jumlah anggota DPRK sebagaimana dimaksud pada ayat (1)
  - (3) Anggota DPRK sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan jabatan anggota DPRK yang dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a;
  - (4) Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak tanggungjawab, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
  - (5) Kedudukan dan keuangan dan administrasi pimpinan dan anggota DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRK yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
29. Bahwa dalam bagian penjelasan Pasal 6 UU 2/2021 menjelaskan sebagai berikut:
- Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf b yang berbunyi:
- Yang dimaksud dengan “dari unsur Orang Asli Papua” adalah perwakilan masyarakat adat di wilayah provinsi dan tidak sedang menjadi anggota partai politik sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebelum mendaftar sebagai calon DPRP.*
- Penjelasan Pasal 6 ayat (2) yang berbunyi:
- Yang dimaksud dengan “ $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRP termasuk dengan komposisi sekurang-kurangnya berjumlah 30 % (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.*
- Penjelasan Pasal 6 ayat (3) yang berbunyi:
- Yang dimaksud dengan “5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan masa jabatan anggota DPRP yang dipilih” adalah masa jabatan anggota DPRP yang diangkat tidak boleh berbeda dengan masa berakhir jabatannya dengan anggota DPRP yang dipilih.*

30. Bahwa dalam bagian Penjelasan Pasal 6A UU 2/2021 menjelaskan sebagai berikut:

Penjelasan Pasal 6A ayat (1) huruf b yang berbunyi:

*Yang dimaksud dengan “dari unsur Orang Asli Papua” adalah perwakilan masyarakat adat di wilayah provinsi dan tidak sedang menjadi anggota partai politik sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebelum mendaftar sebagai calon DPRK.*

Penjelasan Pasal 6A ayat (2) yang berbunyi:

*Yang dimaksud dengan “ $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRK termasuk dengan komposisi sekurang-kurangnya berjumlah 30 % (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.*

Penjelasan Pasal 6A ayat (3) yang berbunyi:

*Yang dimaksud dengan “5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan masa jabatan anggota DPRK yang dipilih” adalah masa jabatan anggota DPRK yang diangkat tidak boleh berbeda dengan masa berakhir jabatannya dengan anggota DPRK yang dipilih.*

31. Bahwa memperhatikan Perubahan Kedua UU Otsus dalam Bagian Kedua Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Papua berkaitan dengan frasa pengangkatan anggota DPRP dan DPRK yang terdapat dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UU 21/2001 maka dapat diuraikan sebagai berikut:
- Anggota DPRP dan DPRK “diangkat dari unsur Orang Asli Papua”
  - Anggota DPRP dan DPRK yang diangkat berjumlah  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali jumlah anggota DPRP/DPRK.
  - Anggota DPRP dan DPRK mempunyai masa jabatan 5 (lima) tahun
  - Ketentuan lebih lanjut anggota DPRP/DPRK akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.
32. Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU 2/2021 Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang selanjutnya disebut sebagai DPRP adalah lembaga perwakilan daerah provinsi yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah Provinsi Papua. Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 12 Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat DPRK adalah lembaga perwakilan daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

33. Bahwa selanjutnya, yang dimaksud dengan Orang Asli Papua, berdasarkan Pasal 1 angka 22, adalah orang yang berasal dari rumpun Melanesia yang terdiri atas suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terdaftar dan bertempat tinggal Provinsi Papua.
34. Bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 6A, anggota DPRP dan DPRK terdiri atas dua unsur:
  - a. anggota yang dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; dan
  - b. anggota yang diangkat dari unsur Orang Asli Papua.
35. Bahwa sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 yang berlaku sebagai norma dasar atau konstitusi Republik Indonesia, tidak dikenal sistem pengangkatan anggota DPRD di daerah otonom. Bahwa dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 diatur bahwa anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk selanjutnya disebut sebagai "DPRD") dipilih melalui pemilihan umum.
36. Bahwa norma pengaturan terkait dengan pengangkatan anggota DPRP dan DPRK dari unsur Orang Asli Papua pada Pasal 6 dan 6A pada ayat (1) huruf b yakni pada frasa "*diangkat dari unsur Orang Asli Papua*", frasa dalam ayat (2) yang berbunyi "*Anggota DPRK yang diangkat*", frasa ayat (3) "*Anggota DPRK sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b*" dan frasa ayat (6) yang berbunyi "*anggota DPRK yang diangkat*" telah bertentangan dengan beberapa pasal dalam UUD NRI 1945 yakni sebagai berikut:
  - a. Pasal 18 ayat (3): "*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*"
  - b. Pasal 22 E ayat (3): "*Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*";
  - c. Pasal 28 D ayat (3): "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*"
  - d. Pasal 28 I ayat (2): "*Setiap orang bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*"

37. Bahwa berdasarkan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih melalui pemilihan umum. Artinya, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua, yang dalam hal ini merupakan frasa khusus yang berlaku di daerah otonomi khusus Provinsi Papua yang terdapat dalam UU 2/2021, yang merupakan persamaan kata atau sinonim dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berlaku di luar daerah otonomi khusus lainnya, harus dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 dan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (untuk selanjutnya disebut sebagai “UU 7/2017”);
38. Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU 7/2017, pemilihan umum atau pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.
39. Bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU 7/2017, penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis dan memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu.

#### *Pasal 4*

*Pengaturan Penyelenggaraan Pemilu bertujuan untuk:*

- a. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;*
- b. Mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas;*
- c. Menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu;*
- d. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan*
- e. Mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.*

40. Bahwa berdasarkan tujuan penyelenggaraan pemilu sebagaimana disebutkan dalam point tersebut di atas, maka frasa pada Pasal 6 dan 6A UU 2/2021 yang pada intinya menyatakan bahwa anggota DPRD dan DPRD diangkat dari unsur Orang Asli Papua bertentangan dengan tujuan penyelenggaraan pemilu yang bertujuan untuk memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis. Selain itu, dengan adanya frasa “*diangkat dari unsur Orang Asli Papua*” dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2) dan



6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) UU 2/2021 secara eksplisit telah menunjukkan nihilnya nilai-nilai demokratis dalam pemilihan DPRD dan DPRK dalam daerah otonomi khusus provinsi Papua dan akan menimbulkan kerentanan dalam sistem ketatanegaraan di pemerintahan daerah.

41. Bahwa pengangkatan anggota DPRD dan DPRK sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) telah nyata-nyata bertentangan dengan tujuan penyelenggaraan pemilu untuk memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu. Bahwa hal ini menimbulkan ketidak-pastian hukum dan duplikasi pengaturan penyelenggaraan pemilu karena dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 dan UU 7/2017 telah nyata-nyata tidak mengenal adanya sistem pengangkatan bagi anggota DPRD, yang dalam hal ini memiliki kedudukan dan fungsi yang setara dengan DPRD dan DPRK.
42. Bahwa dalam hal ini, seharusnya masyarakat Papua berhak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 dan berhak untuk terbebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun sebagaimana diatur dalam Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945. Bahwa dalam hal ini, masyarakat Papua atau Orang Asli Papua harus diperlakukan sebagaimana warga negara lainnya yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang sama dalam memperoleh kedudukan di pemerintahan, termasuk dalam hal perolehan kedudukan untuk menjadi anggota DPRD dan DPRK. Pemilihan anggota DPRD dan DPRK harus dilaksanakan berdasarkan Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945 dan UU 7/2017. Pemilihan anggota DPRD dan DPRK yang seluruhnya dilakukan melalui proses pemilu akan memberikan kedudukan dan status yang sama dan tidak akan terjadi perbedaan perlakuan antara anggota DPRD dan DPRK hasil pemilu dan anggota DPRD dan DPRK hasil pengangkatan.
43. Bahwa oleh karenanya, dengan adanya norma pengaturan pengangkatan anggota DPRD dan DPRK dari unsur Orang Papua Asli, telah nyata-nyata merendahkan martabat Orang Asli Papua yang kemudian akan berdampak pada adanya perlakuan diskriminatif pada anggota DPRD dan DPRK hasil pengangkatan serta perbedaan status keanggotaan dengan DPRD dan DPRK hasil pemilu, dan lebih lanjut akan berpengaruh pada legitimasi

anggota DPRP dan DPRK hasil pengangkatan baik di mata publik secara luas, masyarakat Papua, maupun segenap pemerintahan di daerah otonomi khusus.

44. Bahwa adanya pengaturan yang diskriminatif dalam pemilihan dan pengangkatan anggota DPRP dan DPRK sebagaimana disebutkan dalam frasa “diangkat dari unsur Orang asli Papua” pada Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) dalam UU 2/2021 telah bertentangan dengan prinsip-prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan dan melanggar hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan nyata-nyata telah bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (3) UUD NRI 1945.
45. Bahwa pengaturan mengenai persamaan dalam pemerintahan juga telah tertuang dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) sebagaimana telah diratifikasi melalui UU 12/2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) (untuk selanjutnya disebut sebagai “ICCPR”). Bahwa pada Pasal 25 ICCPR, diatur mengenai hak dan kesempatan setiap warga negara dalam urusan pemerintahan.

#### *Pasal 25*

*Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak beralasan:*

- (a) *Ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas.*
- (b) *Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih.*
- (c) *Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan.*

46. Bahwa dalam *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote)*, *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Rights of Equal Access to Public Service* (untuk selanjutnya disebut “*General Comment Pasal 25 ICCPR*”) menyatakan bahwa Pasal 25 Konvensi mengakui dan melindungi hak setiap warga negara untuk mengambil bagian dalam penyelenggaraan urusan publik, hak

untuk memilih dan dipilih, dan hak untuk mendapatkan akses pelayanan public. Dalam *General Comment* Pasal 25 ICCPR menyatakan bahwa apapun bentuk konstitusi atau pemerintahan yang berlaku disuatu negara, Pasal 25 konvenan ini mengharuskan negara-negara untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif dan lainnya seperti memastikan bahwa warga negara memiliki kesempatan yang efektif untuk menikmati hak yang dilindunginya. Bahwa oleh karenanya, pengaturan pengangkatan anggota DPRP dan DPRK dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) UU 2/2021, yang dalam hal ini merupakan bentuk pengaturan yang dibuat oleh badan legislatif negara, telah bertentangan dengan dengan Pasal 25 ICCPR.

47. Bahwa selain itu, berdasarkan *General Comment* Pasal 25 ICCPR, Pasal 25 merupakan inti dari pemerintahan yang demokratis berdasarkan persetujuan rakyat. Bahwa oleh karenanya, pengangkatan anggota DPRP dan DPRK sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) UU 2/2021 tersebut tidak menunjukkan pemerintahan yang demokratis dengan meniadakan dan menihilkan keikutsertaan masyarakat umum (publik) dalam pemilihan anggota DPRP dan DPRK, sehingga bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3), Pasal 22 E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 dan harus dihapuskan dan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
48. Bahwa oleh karena pasal-pasal dan ayat-ayat yang berkaitan dengan pengangkatan anggota DPRP dan DPRK dari unsur Orang Asli Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3), Pasal 22 E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 dan harus dihapuskan dan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat maka membawa konsekuensi hukum pula bahwa pasal 6 ayat (3) dan Pasal 6A ayat (3) yang berkaitan Anggota DPRP dan Anggota DPRPK yang diangkat sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan selama 5 (lima ) tahun dan berakhir bersamaan dengan masa jabatan anggota DPRP dan DPRK yang dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3),

Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 sepanjang dimaknai berkaitan bahwa Anggota DPRD dan Anggota DPRDK mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun.

49. Bahwa begitupun dengan pasal-pasal dan ayat-ayat yang berkaitan dengan pengangkatan anggota DPRD dan DPRDK dari unsur Orang Asli Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3), Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 dan harus dihapuskan dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat maka membawa konsekuensi hukum pula bahwa pasal 6 ayat (6) dan Pasal 6A ayat (6) yang berkaitan dengan ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRD dan DPRDK diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3), Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 dan oleh karena itu, harus dihapuskan dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
50. Bahwa norma pengaturan kedudukan, susunan, tugas, wewenang, Hak dan Tanggung Jawab, Keanggotaan, Pimpinan dan alat kelengkapan DPRD/DPRK diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (4) dan (5) dan Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021 yang berbunyi sebagai berikut:
  - (4) *Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
  - (5) *Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
51. Bahwa masih berkaitan pada pemilihan dan pengangkatan anggota DPRD dan DPRDK yang diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UU 2/2021, frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” pada ayat (4) dan (5) pada masing-masing pasal tersebut nyata-nyata telah memberikan ketidakpastian hukum bagi pelaksanaan dan implementasi kinerja DPRD dan DPRDK dalam pemerintahan yang diselenggarakan di daerah otonomi khusus Provinsi Papua sebagaimana yang telah diatur secara menyeluruh melalui UU 2/2021.

52. Bahwa adanya *kekhususan* anggota DPRP dan DPRK yang terdapat dan berlaku di Provinsi Papua sebagai daerah otonomi khusus, dan adanya pengaturan secara khusus dalam UU 2/2021 ini, tentunya harus secara konsisten diterapkan dan diatur sehingga seluruh acuan yang dijadikan dalam hal pengaturan Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan terkait anggota DPRP dan DPRK. Sehingga dalam hal ini, pengaturan berkaitan dengan DPRP dan DPRK harus pula mengacu pada Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai DPRP dan DPRK, yang dengan kata lain harus mengacu pada Undang-Undang Otonomi Khusus yang berlaku di Papua.
53. Bahwa frasa “*sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*” dalam Pasal 6 dan Pasal 6A ayat (4) dan (5) UU 2/2021 merupakan frasa yang sangat bias, tidak jelas dan multi penafsiran dalam pelaksanaannya. Perbedaan penafsiran ini secara yuridis akan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial politis dapat menimbulkan konflik di tengah masyarakat. Ketidakjelasan dan perbedaan penafsiran tersebut berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut:
- a. Ketentuan peraturan perundang-undangan mana yang dimaksud;
  - b. Organ atau lembaga manakah yang berwenang untuk mengeluarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud; dan
  - c. Ketentuan peraturan perundang-undangan dalam bentuk apa yang akan dibentuk atau dimaksud, apakah berupa Undang-Undang, berupa peraturan pemerintah, peraturan daerah khusus (Perdasus) atau Peraturan daerah provinsi (perdasi);
54. Bahwa selain sangat potensial menimbulkan ketidak pastian hukum yang kemudian akan menimbulkan perbedaan penafsiran dan konflik di tengah masyarakat, frasa “*sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*” dalam Pasal 6 dan Pasal 6A ayat (4) dan (5) UU 2/2021 tersebut telah mereduksi nilai-nilai kekhususan yang termuat dalam UU 2/2021 dan dapat dijadikan sebagai alat oleh Pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap pelaksanaan otonomi khusus di daerah otonomi khusus Provinsi Papua.

55. Bahwa selanjutnya, frasa *“sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) dan Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021 tersebut juga membuktikan bahwa badan legislatif yang melakukan pembentukan undang-undang 2/2021 tidak menentukan secara spesifik bentuk peraturan perundang-undangan yang akan mengatur mengenai kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan terkait anggota DPRP dan DPRK.
56. Bahwa sehingga, ketentuan dalam frasa *“sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) dan Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021 merupakan bentuk ketidaktaatan asas (*inkonsistensi*) dan mendua (*ambivalensi*) norma. Bahwa ketentuan dalam frasa *“sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* tersebut tidak konsisten dengan semangat pemberian kewenangan khusus bagi daerah otonomi khusus Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam UU 2/2021.
57. Bahwa selain tidak konsisten pada semangat pemberian kewenangan khusus bagi daerah otonomi khusus Provinsi Papua, norma pengaturan Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) dan Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) ini merupakan kelalaian pembuat undang-undang dalam merumuskan norma hukum yang sangat tidak jelas, bias, multi tafsir, rawan konflik, dan *contradiction in terminis* sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana diatur dalam konstitusi.
58. Bahwa ketentuan pada frasa *“sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) dan Pasal 6A ayat (4) dan (5) UU 2/2021 tidak sesuai dengan tujuan pembentuk undang-undang serta landasan filosofis, sosiologis dan politis, serta norma yang termuat dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UU 2/2021 tersebut. Selain itu, ketentuan frasa tersebut tidak sesuai dengan asas kejelasan tujuan, asas kesesuaian antara jenis muatan dan materi muatan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas kejelasan rumusan, dan kepastian hukum, serta telah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Maka, ketentuan Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) dan Pasal 6A ayat (4) dan (5) sepanjang frasa *“sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-*

*undangan*” bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

59. Bahwa pengujian serupa berkaitan dengan frasa *“sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* sebelumnya pernah dilakukan pada Pasal 6 ayat (2) sepanjang frasa *“berdasarkan peraturan perundang-undangan”* Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua dan telah dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 116/PUU-VII/2009 Tahun 2010.
60. Bahwa pada Putusan Nomor 116/PUU-VII/2009 tersebut, Hakim Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua sepanjang frasa *“berdasarkan peraturan perundang-undangan”* adalah inkonstitusional kecuali frasa *“berdasarkan peraturan perundang-undangan”* dalam pasal *a quo* diartikan *“berdasarkan Peraturan Daerah Khusus”*.
61. Bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Hakim Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua sepanjang frasa *“berdasarkan peraturan perundang-undangan”* tersebut telah memuat norma hukum yang tidak jelas, bias, dan menimbulkan multi tafsir, dan juga dapat menimbulkan konflik di antara masyarakat Papua yang akan menggoyahkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahwa dalam pertimbangan pokok perkara pengujian, Hakim Konstitusi memberikan pertimbangan sebagai berikut:

*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 (Perdasus) 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 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 21/2001 tersebut dengan tegas telah mendelegasikan kewenangan penjabaran dan pelaksanaan Undang-Undang ini dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) sebagaimana termuat dalam Penjelasan Umum paragraf 9 UU 21/2001;*

62. Bahwa Pemohon merupakan Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disingkat MRP adalah *representasi* kultural Orang Asli Papua, 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 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Sehingga, adanya pemberlakuan norma Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 Pasal 6A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua dalam bentuk adanya perlakuan yang tidak sama dalam kedudukan hukum pemerintahan dan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dalam hal ini menjadi anggota DPRP yang akan dipilih melalui pemilihan umum secara jujur, adil, langsung dan rahasia. Selain itu, adanya frasa berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dapat menciptakan ketidakpastian hukum yang seharusnya dimaknai peraturan perundang-undangan adalah perdatus/perdasi.
63. Bahwa oleh karenanya, berdasarkan alasan dan dasar hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, maka Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) dan Pasal 6A ayat (4) dan (5) UU 2/2021 sepanjang frasa *“sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* telah nyata-nyata bertentangan dengan Pasal 28 D ayat (3) UUD NRI 1945 dan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat kecuali frasa tersebut berbunyi *“sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* dalam pasal *a quo* diartikan *“berdasarkan peraturan daerah khusus dan peraturan daerah provinsi”*

**B. PENGUJIAN NORMA PASAL 28 AYAT (1) DAN AYAT (2) TENTANG PENGHAPUSAN PEMBENTUKAN PARTAI POLITIK DI PAPUA SERTA PERUBAHAN KATA “WAJIB” MENJADI “DAPAT” PADA NORMA PASAL 28 AYAT (4) UU 2/2021 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 27 AYAT (1),**



**PASAL 28, PASAL 28C AYAT (2), PASAL 28D AYAT (1) DAN AYAT (3), PASAL 28I AYAT (2) UUD NRI 1945.**

64. Bahwa secara filosofis, lahirnya Partai Politik di dalam UU 21/2001 tentang Otsus Papua adalah konsensus dan kehendak dari Masyarakat dalam hal ini Orang Asli Papua. Prof. Dr. Melkias Hetharia, S.H., M.A., M. Hum. (ahli filsafat HAM). Pandangan ini, melihat spektrum negara hukum yang berlandaskan pada Pancasila khususnya pada sila ke – 4 yang menegaskan bahwa terdapat demokrasi lokal yang dilindungi dan dijunjung tinggi. Menurut perspektifnya, Partai Politik lokal berdasar pada sila ke – 4. Pendirian partai politik lokal tersebut diharapkan dapat berkontribusi dalam kerangka memecahkan masalah-masalah masyarakat dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam hal ini Orang Asli Papua. Adapun pandangannya dalam pengujian UU 21/2001 sebagai berikut:

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

65. Bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat adalah bagian dari hak asasi manusia sebagaimana diakui dan dijamin dalam UUD NRI 1945. Hal tersebut merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam NKRI yang merdeka, berdaulat, demokratis, dan berdasarkan hukum. Kaidah-kaidah demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, transparansi, keadilan, aspirasi, tanggungjawab, dan perlakuan yang tidak diskriminatif dalam NKRI yang perlu diberikan landasan hukum. Partai Politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran.

66. Bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu tersebut diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik. (Vide Pasal 22E UUD NRI 1945). Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Bahwa dalam konteks Otonomi Khusus Papua, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dalam konteks Otsus, politik hukum telah memberikan kewenangan khusus untuk membentuk Partai Politik bagi penduduk Papua sebagaimana telah dalam Pasal 28 UU 21/2001. Dengan begitu, hak politik untuk membentuk dan mendirikan partai politik tersebut, tentunya dijamin secara konstitusional mengenai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan termasuk hak membentuk partai politik sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang Otsus. (Vide Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945)
67. Bahwa kehadiran norma adanya Partai Politik lokal di tanah Papua berdasarkan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001, secara historis terdapat dalam pokok-pokok pikiran penyusunan RUU Otsus Tahun 2001 (Vide: Agus Sumule, Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, halaman 65). Dalam pokok-pokok pikiran tersebut, sebenarnya yang diharapkan oleh Orang Asli Papua adanya partai politik lokal di tanah Papua. Sisem Parlemen seperti yang diusulkan dalam RUU Otsus Provinsi Papua dengan lahirnya partai politik lokal di Papua. Hal tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa Orang Asli Papua memiliki representasi yang layak dalam parlemen secara berkesinambungan. Representasi seperti itu selama rezim ORBA belum terwujud, bahwa keberadaan OAP di DPR Provinsi Irian Jaya cenderung berkurang dari periode ke periode. Hasil Pemilu tahun 1999 telah menunjukkan kecenderungan kurangnya keterwakilan

OAP di DPR Provinsi, ditunjukkan dengan jumlah Anggota Asli Papua di DPR Provinsi hanya mencapai 49 persen, dan hanya 6,67 persen diantaranya perempuan. Keadaan yang lebih parah dijumpai di kabupaten-kabupaten Merauke, Sorong, Yapen Waropen dan Biak-Numfor.

68. Bahwa kehadiran partai politik lokal dalam UU 21/2001 pada waktu itu, dimaksudkan agar rakyat Papua dapat melaksanakan hak-hak demokrasi seluas-luasnya dengan cara efektif menyalurkan aspirasinya, didalam otonomi khusus, rakyat Papua berhak mendirikan partai-partai politik lokalnya sendiri. Partai-partai lokal memiliki kedudukan dan hak yang sama dengan partai-partai nasional yang berkedudukan di daerah. Dengan demikian, jelaslah bahwa pembentukan partai politik lokal tidak dimaksudkan untuk menggantikan partai politik nasional dan tidak untuk membahayakan persatuan dan kesatuan nasional, namun sebagai upaya meningkatkan partisipasi politik masyarakat dan penguatan lembaga perwakilan sebagai institusi penyalur aspirasi rakyat. Gafar, menegaskan bahwa partisipasi politik rakyat biasanya bersumber basis-basis sosial politik tertentu, di antaranya *communal group*, yaitu individu-individu yang terlibat karena memiliki kesamaan ras, agama, bahasa dan etnisitas yang sama, UU 2/1999 tentang Partai Politik mengisyaratkan bahwa setiap warganegara, sekurang-kurangnya 50 orang berusia 21 Tahun, dapat membentuk partai politik. (*Vide: Agus Sumule, Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, halaman 66*)
69. Bahwa dalam UU Partai Politik, pendirian partai politik bertujuan: mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan UUD 1945; mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI; mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Di mana tujuan ini harus diwujudkan secara konstitusional. Oleh karena itu, dalam melaksanakan hak-hak demokrasi, politik hukum UU Otsus telah memberikan kewenangan khusus bagi penduduk provinsi Papua mengatur mengenai pembentukan partai politik lokal dan rekrutmen partai politik diatur dalam Pasal 28 UU 21/2001 yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik.*
- b. Tatacara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- c. Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli papua.*
- d. Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.*

70. Bahwa ironisnya, selama 20 tahun pemberlakuan Otonomi Khusus di Papua, pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) sama sekali belum dilaksanakan yang berkaitan dengan pembentukan partai politik lokal, tata cara pembentukan partai politik, rekrutmen politik oleh partai politik dan partai politik wajib meminta pertimbangan MRP. Dalam draft RUU yang diserahkan oleh Presiden kepada DPR dan Naskah Akademik RUU Perubahan Kedua UU Otsus tersebut sama sekali tidak menjelaskan adanya penghapusan partai politik lokal dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2). Adapun penghapusan partai politik dan tata cara pembentukannya terdapat dalam ketentuan Pasal 28 UU 2/2021:

- a. Dihapus*
- b. Dihapus*
- c. Rekrutmen politik oleh partai politik di provinsi dan kabupaten/kota di wilayah papua dilakukan dengan memprioritaskan Orang Asli papua.*
- d. Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen partainya masing-masing.*

71. Bahwa politik hukum Perubahan Kedua UU Otsus yang berkaitan dengan afirmasi OAP dibidang politik masih jauh dari harapan lahirnya UU 21/2021. Adanya penghapusan pasal pembentukan partai politik dan cara pembentukannya sebagaimana diatur dalam ayat (1) dimana Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik dan ayat (2) Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan semakin memperlemah hak-hak OAP untuk mendapatkan perlindungan terhadap OAP dalam kehidupan politik lokal di Papua. Penghapusan norma ini, tentunya sangat bertentangan dengan hak kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan sebagaimana ditetapkan dengan undang-undang. Penghapusan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2)

bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dimana setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

72. Bahwa sebagai bahan perbandingan, secara historis lahirnya UU Otsus Papua dan UU Istimewa Aceh merupakan komitmen politik hukum negara berdasarkan Tap MPR Nomor IV/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam otonomi Daerah. UU 18/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darusslam. *Jo.* UU 11/2006. Partai Politik Lokal Aceh dibentuk berdasarkan UU 11 /2006 tentang Pemerintah Aceh secara menyeluruh dan sistimatis yakni Bagian Kesatu Mengatur pembentukan partai politik terdiri dari pasal 75 dan 76.; bagian Kedua Mengatur mengenai Asas, Tujuan dan Fungsi (Pasal 77 s/d Pasal 79); Bagian Ketiga mengatur Hak dan Kewajiban Parpol (Pasal 80 dan Pasal 81); Bagian Keempat mengatur mengenai Larangan (Pasal 82 ); Bagian Kelima mengatur Keanggotaan dan Kedaulatan Anggota (Pasal 83); bagian Keenam Keuangan (Pasal 84 dan Pasal 85); dan Bagian Ketujuh Sanksi ( Pasal 86, Pasal 87 dan Pasal 88); Bagian Kedelapan Persyaratan mengikuti Pemilu Anggota DPRA/DPRK, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota. (Pasal 89, Pasal 90, Pasal 91); Bagian Kesembilan Pengawasan (Pasal 92, Pasal 93, Pasal 94 dan Pasal 95).
73. Bahwa kekosongan aturan hukum mengenai larangan atau pemberian hak bagi penduduk atau Orang Asli Papua dalam membentuk Parpol lokal berpotensi menimbulkan sengketa di kemudian hari. Potensi kerugian tersebut antara lain tuduhan-tuduhan berupa makar, kelompok separatis, subversif, dan lain sebagainya terhadap penduduk atau Orang Asli Papua yang membentuk organisasi atau partai politik yang tidak sejalan menurut Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU 2/2021. Padahal, Mada Sukmajati, pengamat politik Universitas Gadjah Mada (UGM), menilai pembentukan partai politik di sebuah Negara atau wilayah dengan latar belakang konflik biasanya untuk melembagakan kekerasan menjadi gerakan politik. Maka, dengan masuknya para aktor lapangan ke sistem politik, diharapkan kekerasan

fisik dan konflik yang terjadi di Papua dapat diredam, meski tujuan utama pembentukan Parpol tetap harus jelas.

74. Bahwa penghapusan norma dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2) tersebut di atas telah mengebiri hak partisipasi politik bagi penduduk ataupun Orang Asli Papua yang berkeinginan memajukan kesejahteraan daerahnya melalui pembentukan suatu wadah yakni Parpol yang bertujuan untuk menyalurkan aspirasi masyarakat Papua kepada pemerintah. Padahal Pasal 28 ayat (2) UU 21/2001 (norma yang lama), cukup tegas mengatur mengenai tata cara ataupun keikutsertaan suatu Parpol yang dibentuk di tanah Papua yang harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yakni UU 2/2011 tentang Perubahan Atas UU 2/2008 tentang Partai Politik.
75. Bahwa penghapusan norma yang terdapat dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2) bukan lagi hanya mengurangi hak-hak politik penduduk atau Orang Asli Papua, tetapi juga telah mengesampingkan berlakunya UU Parpol tersebut di atas. Karena didalam UU Parpol sudah tercantum mengenai syarat-syarat pembentukan Parpol di Pasal 2 - Pasal 4, sehingga apabila penduduk atau Orang Asli Papua ingin membentuk Parpol harus dapat memenuhi sejumlah syarat yang ditentukan; jika tidak, maka Parpol tersebut tidak dapat didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum ("KPU") untuk bisa mengikuti kontestasi politik nasional. Maka terdapat keraguan apakah penghapusan norma ayat (1) dan ayat (2) bertujuan untuk melakukan efisiensi pengaturan atau adanya motif lain untuk mengurangi kesempatan partisipasi politik penduduk atau Orang Asli Papua, bahkan lebih ekstrim yaitu adanya kekhawatiran Negara (*paranoid*) terhadap pertumbuhan Parpol lokal di Papua.
76. Bahwa berkaitan dengan perubahan kata "wajib" menjadi kata "dapat" dalam Pasal 28 (4) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Bahwa dengan terjadinya perubahan kosakata tersebut di atas, hal ini seolah ingin menjaga harapan bagi penduduk atau Orang Asli Papua yang ingin memiliki kesempatan yang sama dan seluas-luasnya dalam proses rekrutmen keanggotaan Parpol tertentu. Namun, alih-alih berpegang pada semangat Otonomi Khusus Papua untuk mengatur pemerintahannya sendiri, nyatanya terjadi pergeseran norma dalam

perumusan Pasal 28 ayat (4) yang berpotensi menimbulkan beragam tafsir terhadap kata “dapat” dalam UU 2/2021, karena ada anggapan bahwa Parpol di Papua memiliki keleluasaan untuk meminta pertimbangan kepada Majelis Rakyat Papua (“MRP”) atau tidak dalam hal seleksi dan rekrutmen anggota Parpol di tanah Papua.

77. Bahwa kedudukan MRP juga semakin lemah alias tidak kuat dan dapat dikesampingkan oleh Parpol, terlebih dalam penjelasan ayat (4) yaitu bahwa permintaan pertimbangan kepada MRP tidak berarti mengurangi kemandirian Parpol dalam hal seleksi dan rekrutmen anggota Parpol. Maka ketidakpastian mengenai hak atau kesempatan bagi penduduk atau Orang Asli Papua dalam keikutsertaannya di sebuah Parpol, telah mengakibatkan kerugian konstitusional bagi penduduk atau Orang Asli Papua untuk dapat mencalonkan sendiri calonnya dalam Pemilukada, baik Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota, dan Anggota DPRP/Anggota DPRK melalui partai lokal Papua.
78. Bahwa berkaitan dengan penghapusan klausul Pasal 28 ayat (1) dan (2), serta perubahan kata “wajib” menjadi kata “dapat” dalam ayat (4), juga bertentangan dengan *Article 5 (c) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD) 1965* sebagaimana telah diratifikasi melalui UU 29/1999 yang menyebutkan, “*Political rights, in particular the right to participate in elections-to vote and to stand for election-on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service.*” Artinya, Hak politik, khususnya hak untuk berpartisipasi dalam pemilihan—untuk memilih dan mencalonkan diri—berdasarkan hak pilih yang universal dan setara, untuk mengambil bagian dalam Pemerintahan serta dalam pelaksanaan urusan publik pada setiap tingkat dan untuk memiliki akses yang sama terhadap pelayanan publik.
79. Maka dalam konteks perumusan norma-norma Pasal 28 UU 2/2021, yang menjadi dasar seharusnya terdapat pemberian hak partisipasi politik yang mutlak dan prioritas yang setinggi-tingginya bagi penduduk atau Orang Asli Papua untuk menjalankan demokrasi melalui keikutsertaannya dalam kontestasi politik di nasional.

80. Bahwa kehadiran Parpol lokal di Papua yang menjadi harapan bagi penduduk dan Orang Asli Papua, akan dapat membuat semakin efisien dan efektif dalam pengelolaan konflik. Hal ini sejalan dengan tujuan dan fungsi pembentukan Parpol itu sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU 2/2008 yaitu:

Pasal 10

- a. *Tujuan umum Partai Politik adalah:*
- b. *mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI 1945;*
- c. *menjaga dan memelihara keutuhan NKRI;*
- d. *mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI; dan*
- e. *mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.*
- f. *Tujuan khusus Partai Politik adalah:*
- g. *meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;*
- h. *memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan*
- i. *membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*
- j. *Tujuan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diwujudkan secara konstitusional.*

Pasal 11

- a. *Partai Politik berfungsi sebagai sarana:*
- b. *pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;*
- c. *penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;*
- d. *penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;*
- e. *partisipasi politik warga negara Indonesia; dan*
- f. *rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.*
- g. *Fungsi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan secara konstitusional.*

81. Bahwa bercermin pada situasi politik di Aceh, para mantan elite Gerakan Aceh Merdeka (GAM) kini terjun ke dalam dunia politik melalui Parpol lokal, sehingga gerakan separatis yang telah lama bermunculan di Aceh sebelum adanya penandatanganan MoU Helsinki pada tahun 2008 antara Pemerintah Republik Indonesia dengan GAM tersebut telah terminimalisir dengan adanya pemberian hak penuh kepada masyarakat di Aceh—



khususnya para partisan GAM—dalam mengikuti sistem politik Indonesia melalui bentukan Parpol lokal. Namun, harus kembali lagi pada tujuan dan fungsi pembentukan Parpol sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 - Pasal 11 UU 2/2008.

82. Bahwa konflik yang berujung kekerasan dan pelanggaran HAM di tanah Papua merupakan akar permasalahan yang tidak pernah tuntas diselesaikan sampai dengan hari ini, sebab ada faktor kegagalan Pemerintah dalam menerjemahkan perjuangan penduduk atau Orang Asli Papua itu sendiri. Yang terjadi adalah melalui UU 2/2021 ini, Pemerintah justru ingin memformalisasi kebijakan dari Pusat ke tanah Papua, bukan memformalisasi nilai-nilai dan kultur masyarakat setempat ke dalam sistem pemerintahan Indonesia. Maka itu, sangat penting untuk menemukan formula yang tepat dalam menyokong aspirasi perjuangan penduduk atau Orang Asli Papua yang berlandaskan pada prinsip keadilan, non-diskriminatif, dan persamaan hukum, yaitu melalui pemberian hak partisipasi politik penuh lewat pembentukan Parpol lokal dan kesempatan seluas-luasnya dalam gelanggang politik nasional.
83. Penghapusan pembentukan partai politik lokal di Papua betentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945.
84. Bahwa penghapusan Partai Politik terkait partai politik lokal yang disampaikan oleh Pansus DPR dalam laporannya di hadapan sidang Paripurna pada 15 Juli 2021 “Pelaksanaan Pasal 28 UU No. 21 Tahun 2001 yang selama ini diartikan sebagai hadirnya partai politik lokal di Papua, yang telah menimbulkan kesalahpahaman antara pemerintah daerah dan pusat. Demi menghindari terjadinya perbedaan pandangan, RUU ini mengadopsi Putusan MK Nomor 41/PUU-XVII/2019 dengan menghapus ketentuan pada ayat (1) dan ayat (2) Pasal 28. Sebagai wujud kekhususan di Papua, maka keanggotaan DPRP dan DPRK, selain dipilih juga dilakukan pengangkatan dari unsur Orang Asli Papua. Dengan disediakannya ruang pengangkatan, hal ini diharapkan dapat memenuhi keinginan nyata Orang Asli Papua.” (Laporan Pansus DPR RI RUU tentang Perubahan Kedua UU Otsus Papua)

85. Bahwa pernyataan dalam laporan yang disampaikan oleh Pansus DPR tersebut tidak tepat jika penghapusan Partai Politik merujuk pada Putusan MK Nomor 41/PUU-XVII/2019. Sebab dalam putusan MK tidak dinyatakan secara spesifik perihal penghapusan pasal tersebut. Justru, Mahkamah dalam pertimbangannya menyampaikan sebagai berikut:

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

86. Bahwa jika merujuk pada pertimbangan Mahkamah sebagaimana disampaikan di atas bukan meminta untuk menghapus, melainkan “...namun demikian, jika pembentukan partai politik lokal akan dijadikan sebagai bagian dari kekhususan Papua, Pembentuk Undang–Undang dapat melakukan dengan cara merevisi UU No. 21/2001 sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata Papua serta tetap dimaksudkan sebagai bagian dari menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

87. Bahwa pandangan ahli melihat spektrum negara hukum yang berlandaskan pada Pancasila khususnya pada Sila ke–4 yang menegaskan bahwa terdapat demokrasi lokal yang dilindungi dan dijunjung tinggi. Sehingga ahli berpandangan Partai Politik lokal berdasar pada Sila ke–4. Pendirian partai politik lokal tersebut diharapkan dapat

berkontribusi dalam kerangka memecahkan masalah-masalah masyarakat dan memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam hal ini Orang Asli Papua.

88. Bahwa sebagai perbandingan penting bagi kita semua untuk melihat kilas balik pendirian partai politik lokal di Aceh dapat dijelaskan sebagai berikut:
  - a. Bahwa sejak Gerakan Aceh Merdeka mendeklarasikan perlawanannya pada 1976 dan berakhir dengan perdamaian pada tahun 2005 terdapat banyak peristiwa kekerasan sepanjang konflik bersenjata berlangsung selama puluhan tahun lamanya. Kerugian dan penderitaan mulai dari korban meninggal, hilang dan lainnya yang dialami oleh masyarakat sipil tidak dapat dikonversi ke dalam bentuk apapun;
  - b. Bahwa Pasca Tsunami melanda Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada 2004 yang lalu sebagai bencana terbesar di dunia saat itu menjadi salah satu pemantik dalam proses perdamaian Aceh;
  - c. Bahwa kedua belah pihak yang berkonflik (Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka/GAM) bersepakat untuk melakukan perundingan dengan difasilitasi oleh pihak ketiga yang merupakan peraih Nobel Perdamaian dan mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari melalui lembaganya CMI atau Inisiatif Manajemen Krisis.
  - d. Bahwa dalam mukadimah perjanjian damai disebutkan “Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka menegaskan komitmen mereka untuk menyelesaikan konflik di Aceh secara terhormat bagi semua pihak, dengan solusi yang damai, menyeluruh, dan berkelanjutan.” Kemudian Nota Kesepahaman Damai ini dikenal dengan MoU Helsinki, yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia.
  - e. Bahwa dalam Nota Kesepahaman Damai disebutkan secara spesifik berkenaan dengan Partai Politik Lokal. Secara khusus dibahas pada poin 1.2 perihal Partisipasi Politik sebagai berikut :“Sesegera mungkin, tetapi tidak lebih dari satu tahun sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di

Aceh yang memenuhi persyaratan nasional. Memahami aspirasi rakyat Aceh untuk partai-partai politik lokal, Pemerintah RI, dalam tempo satu tahun, atau paling lambat 18 bulan sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, akan menciptakan kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan Nota Kesepahaman ini yang tepat waktu akan memberi sumbangan positif bagi maksud tersebut.”

- f. Bahwa kemudian dari mandat perjanjian damai diimplementasikan dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh dan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilu Anggota DPR Aceh dan DPRK/Kota Aceh. Instrumen regulasi tersebut yang menjadi dasar pendirian partai politik lokal di Aceh.
  - g. Bahwa hingga saat ini Partai Politik lokal di Aceh sudah berkiprah dan berkontribusi pada kemajuan bangsa dan negara melalui anggotanya yang duduk di DPR Aceh/Provinsi, DPR (Kabupaten/Kota) dan Kepala Daerah (Bupati/Walikota). Selain itu Partai Politik Lokal di Aceh juga telah berkontribusi besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kegiatan sosial dan lainnya.
  - h. Bahwa Partai Politik Lokal di Aceh ditetapkan dalam Pemilu 2019 dengan nomor urut partai oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI). Partai Lokal Aceh yang mengikuti Pemilu 2019 adalah sesuai nomor urut yang sudah ditetapkan oleh Nomor urut 15: Partai Aceh Nomor urut 16: Partai SIRA Nomor urut 17: Partai Daerah Aceh Nomor urut 18: Partai Nangroe Aceh.
89. Bahwa dengan memperhatikan berbagai pertimbangan tersebut di atas penghapusan partai politik Papua sangatlah tidak beralasan baik secara politik maupun secara hukum. Terlebih dengan memperhatikan pada Putusan MK sebagaimana telah disampaikan di atas terdapat kekeliruan. Jika kita cermati dengan baik putusan tersebut, maka sebaiknya Mahkamah Konstitusi memberikan jalan pikiran bagi pembuat undang –

undang jika ingin membuat partai politik lokal di Papua harus berdasarkan semangat dan berlandaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

90. Dengan demikian, dengan adanya penghapusan norma dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 dapat menghilangkan atau menghambat atau membatasi hak-hak politik Orang Asli Papua yang merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia untuk memiliki partai politik lokalnya sendiri sebagai sarana untuk mewujudkan partisipasi Orang Asli Papua dalam mengembangkan kehidupan demokrasi di Papua yang bertujuan menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran. Selain itu, penghapusan norma parpol telah mereduksi kepentingan OAP dalam menyuarakan isu-isu politik lokal Papua yang berkaitan hak-hak kekhususan OAP dalam bidang adat dan budaya, keagamaan dan perempuan dalam mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam negara Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, demokratis dan berdasarkan hukum.
91. Bahwa dengan demikian penghapusan norma pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945.
92. Bahwa Pemohon dalam hal ini Majelis Rakyat Papua mengalami kerugian yang spesifik mengingat MRP adalah representasi kultural Orang Asli Papua, 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 sehingga dengan adanya frasa “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP” mengakibatkan ketidakpastian bagi Pemohon dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dalam hal memberikan pertimbangan dan/atau konsultasi dalam hal seleksi dan rekrutmen partai politik.
93. Bahwa pelibatan MRP sebagai representasi kultural Orang Asli Papua adalah merupakan kekhususan bagi Papua yang tidak dimiliki oleh wilayah provinsi lainnya. Dengan demikian tugas dan wewenang yang melekat pada MPR sudah seharusnya diperkuat melalui perubahan kedua UU Otsus Papua, bukan justru didelegitimasi kewenangannya yang sebelumnya kata “wajib” kemudian dalam perubahan menjadi “dapat”. Sehingga,

pemberlakuan norma dengan frasa “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP” dalam Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 secara faktual dapat mengampusti, mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan kelembagaan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik oleh partai politik yang mengakibatkan Orang Asli Papua (OAP) terpinggirkan dalam pemenuhan hak-hak politiknya.

94. Bahwa dengan demikian penghapusan norma pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945. Sehingga, Pemohon meminta kepada yang mulia Mahkamah Konstitusi untuk mengembalikan norma pasal partai politik dengan ketentuan sebagai berikut “Partai politik dimaksud sepanjang ditafsirkan sebagai partai Politik Lokal di Papua...”. Bunyi pasal tersebut bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai sebagaimana telah diuraikan di atas. Sedangkan pada pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) penting bagi Mahkamah Konstitusi menghidupkan kembali dengan frasa “Partai Politik yang dimaksud adalah Partai Politik lokal di Papua...”
95. Bahwa khusus terhadap Pasal 28 ayat (4) Para Pemohon juga menghendaki norma kata “dapat” menjadi “wajib” untuk menjamin kepastian hukum bagi MRP dalam rangka dalam hal memberikan pertimbangan dan/atau konsultasi dalam hal seleksi dan rekrutmen partai politik.

**C. PENGUJIAN NORMA DENGAN FRASA “MEMBERIKAN JAMINAN KEPASTIAN HUKUM BAGI PENGUSAHA” DALAM PASAL 38 AYAT (2) UU 2/2021 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 27 AYAT (1), PASAL 28D AYAT (1), PASAL 28I AYAT (2) UUD NRI 1945**

96. Bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Oleh karena itu, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Setiap orang bebas dari perlakuan diskriminatif atas

dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. (Vide: Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945).

97. Bahwa norma pengaturan pemberian jaminan kepastian hukum bagi pengusaha diatur dalam ketentuan Pasal 38 ayat (2) UU 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua berbunyi sebagai berikut:

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

98. Sedangkan bunyi ketentuan hasil revisi Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 adalah sebagai berikut:

- (1) *Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.*
- (2) *Usaha-Usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.*
- (3) *Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua.*

99. Bahwa norma pengaturan dengan frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha*” yang terdapat dalam Pasal 38 ayat (2) tersebut secara nyata-nyata memberikan makna hanya pihak pengusaha yang mendapatkan jaminan kepastian hukum. Padahal Konstitusi kita secara tegas memberikan jaminan konstitusional bagi setiap orang berhak atas pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama dihadapan hukum. Artinya, setiap orang seharusnya

mendapatkan jaminan kepastian hukum dalam mewujudkan usaha-usaha perekonomian tanpa kecuali.

100. Bahwa dengan demikian norma pengaturan sepanjang frasa *“memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha”* yang terdapat dalam Pasal 38 ayat (2) ini bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) dalam UUD 1945 yakni sebagai berikut:
  - a. Pasal 27 ayat (1): *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*;
  - b. Pasal 28D ayat (1): *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”*;
  - c. Pasal 28I ayat (2): *“Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”*
101. Bahwa selain itu frasa *“tetap menghormati hak-hak masyarakat adat”* dan frasa *“memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha”* sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (2) menjadi hal yang kontradiktif, disatu sisi harus tetap menghormati hak-hak masyarakat adat akan tetapi disisi lain jaminan kepastian hukum hanya diberikan kepada Pengusaha tidak bagi masyarakat adat yang seharusnya dilindungi.
102. Bahwa dari temuan adanya sifat kontradiktif dalam perumusan norma Pasal 38 ayat (2) tersebut, sangat memiliki potensi kerugian bagi kelompok rentan (*vulnerable groups*) seperti masyarakat adat karena tersirat upaya melanggengkan konflik-konflik agraria yang kerap terjadi antara kelompok masyarakat adat dengan kelompok pemodal besar yang melakukan ekspansi bisnis di tanah Papua dengan memanfaatkan sumber daya alam lokal. Bahkan konflik-konflik tersebut tak jarang meluas sampai pada tindakan diskriminasi rasial terhadap penduduk atau Orang Asli Papua.
103. Bahwa terhadap sifat kontradiktif dalam perumusan norma Pasal 38 ayat (2) yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi kelompok rentan seperti masyarakat adat oleh kelompok pemodal, dalam hal ini Pemohon akan menguraikan fakta-fakta berdasarkan beberapa hasil riset ilmiah yang telah dilakukan oleh beberapa Lembaga/Instansi. Adapun beberapa riset tersebut sebagai berikut:



- a. Hasil “Analisis Akuntabilitas Tata Kelola Minerba: Studi Kasus LHP BPK atas Kontrak Karya dan Pengenaan Tarif Bea Keluar Pada PT Freeport Indonesia” Tahun 2020, yang pada pokoknya berisikan sebagai berikut:
- 1) Terkait dengan pembuangan tailing PT FI yang mengakibatkan pencemaran lingkungan sebagaimana Laporan Hasil Pemeriksaan DTT BPK RI pada IHPS II Tahun 2017 atas Kontrak Karya PT FI tahun 2013-2015 pada Kementerian ESDM serta KLHK: *“Pembuangan limbah tailing yang dilakukan oleh PT FI telah mengakibatkan perubahan serta hilangnya jasa ekosistem di sungai, hutan, estuary, dan telah mencapai Kawasan laut selama 28 tahun (1988-2016) sebesar Rp. 185.018.377.989.478,00 atau Rp. 6.607.799.213.838,50 tiap tahun. Adapun permasalahan atas temuan tersebut disebabkan oleh pelaksanaan pengelolaan limbah tailing oleh PT Fi tidak sesuai ketentuan teknis dan peraturan perundang-undangan serta peran pengawasan KLHK atas ketaatan pengelolaan perlindungan lingkungan hidup tidak optimal.”* (halaman 3);
  - 2) Terjadinya kebocoran tanggul di beberapa titik yang mengakibatkan masuknya limbah tailing ke rawa dan perkebunan warga sehingga mengakibatkan matinya banyak pohon sagu di area tersebut serta hilangnya jasa ekosistem selama 28 tahun (1988-2016); (halaman 5);
  - 3) Pendangkalan sungai Otomona, Sungai Ajkwa, Sungai Kopi, Sungai Minarjewi sebagai tempat pembuangan tailing, bahkan kondisi keberadaan Surai Otomona dan Ajkwa kini telah tertutup endapan tailing dan menjadi wilayah hijau;
  - 4) Hilangnya Kampung Pasir Hitam yang berada dekat dengan muara laut. Lokasi ini dulunya merupakan pusat perdagangan, namun karena akses air bersih di daerah tersebut telah tertutup tailing;
  - 5) Hilangnya fungsi Sungai Otomona dan Ajkwa sebagai akses transportasi dan sumber mata pencarian masyarakat.
- b. Hasil Riset *Land Grabbing* di Papua
- Jaringan Kerja Rakyat Papua (JERAT PAPUA) yang melakukan

kompilasi hasil riset dan investigasi laporan land grabbing atau perampasan tanah di Papua dan Papua Barat. Tujuan dan hasil kompilasi:

- 1) Terdapat data dan informasi tentang kasus-kasus perampasan lahan di Papua dan Papua Barat;
  - 2) Profil Masyarakat adat, situasi dan kondisi masyarakat dan korban perampasan lahan;
  - 3) Terdapat database kasus perampasan lahan di Provinsi Papua dan Papua Barat;
  - 4) Dokumen advokasi kasus perampasan lahan di Provinsi Papua dan Papua Barat;
104. Bahwa hingga saat ini juga belum terdapat suatu payung hukum berupa Undang-Undang yang memberikan pengakuan dan perlindungan bagi hak-hak masyarakat adat itu sendiri di level nasional. Meskipun perumusan RUU Masyarakat Hukum Adat telah rampung dan telah beberapa kali masuk prolegnas, namun hal tersebut hanya sebatas gula-gula politik untuk mengakomodir hak-hak masyarakat adat, tetapi faktanya posisi masyarakat adat masih terpinggirkan oleh kepentingan bisnis atau usaha dari luar yang diberikan kemudahan fasilitas perizinan dan lain sebagainya oleh Pemerintah.
105. Bahwa sejauh ini, rezim hukum pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat hanya berada pada tingkatan daerah. Hal ini juga tidak mudah untuk direalisasikan, sebab memerlukan adanya *political will* dari tiap-tiap Kepala Daerah untuk membentuk suatu Perda ataupun menerbitkan Surat Keputusan yang bertujuan mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat. Disamping itu, produk hukum terkait masyarakat adat juga masih bersifat sektoral, artinya masih 'tercecer' di sejumlah peraturan perundang-undangan yang umumnya berkaitan dengan pengaturan pemanfaatan sumber daya alam, seperti UU Minerba, UU Kehutanan, dan lain sebagainya.
106. Bahwa Ketimpangan produk hukum yang mengakomodir pengakuan dan perlindungan kelompok masyarakat adat di Indonesia dengan jaminan kepastian berusaha bagi pengusaha sudah cukup jelas menggambarkan bagaimana masyarakat adat selalu menjadi korban atas kegiatan-kegiatan

usaha yang mengambil alih lahan ulayat milik masyarakat adat tanpa alas hukum yang jelas. Padahal, masyarakat adat memiliki kemampuannya untuk mengelola dan mengolah hasil sumber daya alam melalui cara-caranya sendiri yang berbasis pada tradisi dan kearifan lokal (*self-government*).

107. Bahwa selama ini masyarakat adat di Papua juga tengah berada dalam posisi yang tidak menguntungkan atau tidak setara dihadapan hukum (*equality before the law*) dengan ditambah adanya pengaturan norma Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021. Padahal, dalam ayat (1) tersebut telah disebutkan yaitu *“Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan”*. Artinya, melalui semangat Otonomi Khusus Papua, semestinya kepada penduduk atau Orang Asli Papua dalam hal ini kelompok masyarakat adat, diberikan hak untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*) dan hak untuk mengelola pemerintahannya sesuai dengan adat istiadat yang berlaku (*self-government*).
108. Bahwa Pasal 2 angka 1 huruf (a) dan huruf (c) *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD) 1965 juga mengatur tentang kewajiban dan tanggung jawab para Negara pihak peratifikasi tersebut yaitu *“(a) Each State Party undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation; (c) Each State Party shall take effective measures to review governmental, national and local policies, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists”*. Artinya, Setiap Negara Pihak berjanji untuk tidak terlibat dalam tindakan atau praktik diskriminasi rasial terhadap orang, kelompok orang atau lembaga dan untuk memastikan bahwa semua otoritas publik dan lembaga publik, nasional dan lokal, harus bertindak sesuai dengan kewajiban ini; Setiap Negara Pihak wajib mengambil langkah-langkah efektif untuk meninjau kebijakan pemerintah, nasional dan lokal, dan untuk mengubah, membatalkan atau

meniadakan setiap undang-undang dan peraturan yang berdampak menciptakan atau melanggengkan diskriminasi rasial dimanapun itu ada.

109. Bahwa berdasarkan Pasal 2 *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* 2007/UNDRIP tentang Deklarasi Hak-Hak Masyarakat Adat juga disebutkan yaitu: “*Indigenous peoples and individuals are free and equal to all other peoples and individuals and have the right to be free from any kind of discrimination, in the exercise of their rights, in particular that based on their indigenous origin or identity.*” Artinya, masyarakat adat dan individu bebas dan setara dengan semua masyarakat dan individu lainnya dan berhak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi, dalam pelaksanaan hak-hak mereka, khususnya yang didasarkan pada asal usul atau identitas asli mereka.
110. Dengan demikian, pemberlakuan norma dengan frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 berpotensi memberikan diskriminasi terhadap perlindungan dan perlakuan antara rakyat dengan pemilik modal sebagai pengusaha guna mendapatkan kepastian hukum yang adil. Frasa memberikan jaminan perlindungan kepastian hukum kepada pengusaha merugikan semua orang di papua khususnya orang asli papua. Semestinya perlindungan jaminan kepastian hukum harus didapatkan kepada setiap orang di Papua tanpa kecuali.
111. Bahwa oleh karena itu, pemberlakuan norma dengan frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha*” bertentangan asas perlindungan hukum dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama dihadapan hukum yang berlaku sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dan oleh karena itu, harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dengan frasa memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang.

**D. PENGUJIAN NORMA DENGAN FRASA “BEBAN MASYARAKAT SERENDAH-RENDAHNYA” DALAM PASAL 59 AYAT (3) UU 2/2021 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 27 AYAT (1), PASAL 28 H AYAT (1) DAN PASAL 34 AYAT (2) DAN AYAT (3) UUD NRI 1945**

112. Bahwa hak atas kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan UUD NRI 1945. Untuk itu, setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan dengan prinsip-prinsip non-diskriminatif, partisipatif, dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional. Oleh karena itu, diperlukan upaya kesehatan yang maksimal bagi penduduk Papua agar setiap kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu, terintegrasi dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat Papua dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan, pengobatan penyakit, dan pemulihan kesehatan oleh pemerintah dan/atau masyarakat.
113. Politik hukum kesehatan, diselenggarakan dengan berasaskan perikemanusiaan, keseimbangan, mamfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender dan nondiskriminatif dan norma-norma agama. Sedangkan Pembangunan Kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat Kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagaimana investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU 36/2009 tentang Kesehatan.
114. Bahwa Pasal 59 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2021 yang diuji mengatur sebagai berikut:  

(3) “Setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*”;
115. Dalam kaitan dengan norma pelayanan kesehatan yang mengatur tentang frasa “*beban masyarakat serendah-rendahnya*” tidak mendapatkan penjelasan lebih lanjut dalam ketentuan penjelasan Pasal 59 ayat (3) UU 21/2021 atau secara eksplisit disebutkan bahwa pasal 59 “cukup jelas”.
116. Bahwa politik hukum dalam perubahan kedua UU No, 2 Tahun 2021 yang berkaitan dengan dengan adanya frasa “*dengan beban masyarakat*

*serendah-rendahnya*” dapat berpotensi merugikan masyarakat Papua pada umumnya dan penduduk Orang Asli Papua pada khususnya yang representasinya guna mendapatkan hak asasi nya untuk hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Selain itu, Negara juga seharusnya bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang baik (Vide Pasal 28H ayat (1), Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

117. Bahwa frasa “beban masyarakat serendah-rendahnya” tidak memberikan penjelasan makna guna mendapatkan kepastian memperoleh pelayanan kesehatan dan tanggung jawab negara untuk memberikan penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang lebih baik. Sebaliknya masyarakat dalam mengakses layanan kesehatan dinyatakan masih dibebani dalam hal ini ditafsirkan beban pembiayaan serendah-rendahnya.
118. Bahwa perubahan Pasal 59 ayat (3) pada UU No. 2 Tahun 2021 dari Pasal 59 ayat (3) UU No. 21 Tahun 2001 adalah dengan dihapusnya atau ditiadakannya penjelasan pasal yang sebelumnya tercantum pada pasal 59 ayat (3) khususnya untuk penjelasan frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*”, berbunyi sebagai berikut:
 

“yang dimaksud dengan beban masyarakat serendah-rendahnya adalah biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi termasuk pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu”.
119. Bahwa penjelasan frasa pasal yang dengan secara terang memberikan jaminan dan perlindungan konstitusional hak atas kesehatan masyarakat Papua yakni menyatakan biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi masyarakat Papua bahkan termasuk pembebasan biaya bagi masyarakat yang tidak mampu. Penjelasan frasa tersebut memberikan kepastian hukum bahwa masyarakat Papua yang menjadi penerima layanan kesehatan yang layak dibebaskan dari biaya untuk yang tidak mampu sedangkan yang lainnya disesuaikan dengan kemampuannya.
120. Bahwa ketiadaan penjelasan Pasal 59 ayat (3) khususnya frasa “beban masyarakat serendah-rendahnya” telah menciptakan ketidakpastian hukum bagi masyarakat atau penduduk Papua khususnya Orang Asli Papua dalam mengakses pelayanan kesehatan dan fasilitas kesehatan yang wajib dijamin

dan dipenuhi oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi Papua, Pemerintah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

121. Bahwa berlakunya ketentuan Pasal 59 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan oleh karena itu, dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Ketentuan Pasal 59 ayat (3) khususnya pada frasa “beban masyarakat serendah-rendahnya” dan berkaitan dengan pasal 59 ayat (5) huruf a, dapat memberikan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Konstitusi menjamin hak setiap Orang Asli Papua dan masyarakat Papua untuk memperoleh pelayanan kesehatan bersama hak hidup sejahtera lahir dan batin dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat. Selanjutnya, Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) mengatur sebagai berikut: (2) Negara mengembangkan sistim jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
122. Bahwa hak memperoleh pelayanan kesehatan dan Kewajiban Negara mengembangkan sistim jaminan sosial bagi seluruh rakyat, serta bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak merupakan hak dari Orang Asli Papua sebagai penduduk asli di provinsi Papua yang dijamin oleh konstitusi yang secara khusus seharusnya diatur secara harmonis dalam Undang-Undang dalam hal ini UU Otonomi Khusus dan perubahannya. Oleh karena itu, Pemohon sebagai representasi kultural Orang Asli Papua, masyarakat Papua sesuai Konstitusi, berpotensi dirugikan secara konstitusional dengan ketidakpastian hukum atas penghapusan penjelasan eksplisit pembebasan biaya bagi warga yang tidak mampu.
123. Bahwa Pemohon dalam hal ini Majelis Rakyat Papua mengalami kerugian yang spesifik mengingat MRP adalah representasi kultural Orang Asli Papua, 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 guna memperoleh pelayanan Kesehatan dengan derajat yang setinggi-tingginya. Oleh karena itu, dengan adanya frasa “beban masyarakat serendah-rendahnya” mengakibatkan adanya ketidakpastian bagi masyarakat Orang Asli Papua dalam memperoleh pelayanan Kesehatan yang optimal sehingga MRP memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak bagi pelayanan kesehatan bagi Orang Asli Papua.

124. Bahwa norma dengan frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*” dalam Pasal 59 ayat (3) dapat berpotensi merugikan masyarakat Papua pada umumnya dan Orang Asli Papua pada khususnya guna mendapatkan hak atas kesehatan yang terbaik untuk hidup sejahtera lahir dan bathin di tanah airnya, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, Negara seharusnya bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang baik tanpa membebani biaya kepada masyarakat dan penduduknya dalam hal ini harus ditafsirkan masyarakat atau penduduk Orang Asli Papua di tanah Papua atau provinsi Papua.
125. Bahwa berlakunya norma dengan frasa “beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 tidak memberikan penjelasan makna guna mendapatkan kepastian hukum memperoleh pelayanan kesehatan dan tanggung jawab negara untuk memberikan penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang lebih baik. Sehingga dengan demikian, frasa beban masyarakat serendah-rendahnya menciptakan ketidakpastian hukum bagi masyarakat atau penduduk Provinsi Papua khususnya Orang Asli Papua. Pemberlakuan norma dengan frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan OAP dalam mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal. Frasa ini membuka ruang multitafsir karena tidak mencantumkan penjelasan terhadap makna frasa tersebut akan menimbulkan ketidakpastian dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya atau setinggi-tingginya dalam memperoleh pelayanan kesehatan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi Orang Asli Papua.



126. Bahwa berlakunya ketentuan Pasal 59 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan oleh karena itu, harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang dimaknai setiap masyarakat dan penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat yang serendah-rendahnya di mana biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi dan memberikan pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu.

**E. PENGUJIAN NORMA DALAM PASAL 68A AYAT (2) UU 2/2021 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 17 AYAT (3), PASAL 18 AYAT (1) DAN AYAT (2), PASAL 18A AYAT (1), PASAL 18B AYAT (1), PASAL 28D AYAT (1) UUD NRI 1945.**

127. Dalam UU Otonomi Khusus Pemerintah Provinsi Papua memiliki kewenangan yang cukup luas dibanding kewenangan provinsi lain sebagai bagian dari kekhususan Papua. Pemerintah Provinsi Papua mempunyai kewenangan yang lebih dominan dibandingkan dengan pemerintahan kabupaten/kota sehingga dapat mendelegasikan, mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan UU Otsus. Sehingga tidak diperlukan lagi lembaga/badan khusus dari Pemerintah Pusat. Bahwa berkaitan dengan pemerintahan yang berkaitan kewenangan khusus, secara konstitusional, dipertegas Pengaturan mengenai hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota; atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selanjutnya, Negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
128. Bahwa pembuatan norma baru yang berkaitan dengan pengaturan pembentukan badan khusus sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 68A UU 21/2021 bertentangan dan dapat menciptakan ketidakpastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3), Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
129. Bahwa adapun pengaturan pembentukan Badan Khusus yang diatur dalam ketentuan Pasal 68A sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di wilayah papua, dibentuk suatu badan khusus yang bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden
  - (2) Badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan sebagai berikut:
    - a. Wakil Presiden sebagai Ketua;
    - b. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan
    - c. 1(satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota
  - (3) Untuk mendukung pelaksanaan tugas badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk lembaga kesekretariatan yang berkantor di Papua.
  - (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.
130. Bahwa norma pengaturan pembentukan Badan Khusus yang terdapat pada Pasal 68A UU 2/2021 telah nyata-nyata bertentangan dengan sistem dan prinsip desentralisasi, prinsip pembagian kekuasaan, prinsip kekhususan dan keragaman daerah, dan prinsip negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus yang telah diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1), dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945.
131. Bahwa pembentukan badan khusus yang diketuai oleh Wakil Presiden Republik Indonesia, dan beranggotakan Menteri Dalam Negeri, Menteri Perencanaan pembangunan nasional, dan Menteri Keuangan, serta 1 orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota menunjukkan adanya penumpukan (*gathered*) dan sentralisasi (*centralized*) pengaturan daerah otonomi khusus Provinsi Papua oleh Pemerintah Pusat (*central government*), sehingga telah bertentangan dengan prinsip

desentralisasi sebagaimana diatur secara *rigid* dan jelas dalam batang tubuh Pasal 18 UUD NRI 1945.

132. Bahwa Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 yang pada intinya berbunyi "*Negara Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang*" yang kemudian dilanjutkan pada ayat (2) sebagai *grundnorm* dari pengaturan terkait pemerintahan daerah secara tegas mengatur bahwa "*Pemerintahan provinsi, kota/kabupaten, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*". Sebagai bagian dari pemerintahan daerah, pemerintah daerah otonomi khusus Provinsi Papua seharusnya dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi khusus dan tugas pembantuan. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tidak lain untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peningkatan masyarakat sebagaimana prinsip-prinsip desentralisasi.
133. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas, maka sudah seharusnya pemerintah pusat memegang teguh prinsip-prinsip pengaturan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Pemerintah Daerah Provinsi Papua, tidak boleh mendapatkan pengurangan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
134. Bahwa pengaturan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat dapat menimbulkan permasalahan dalam praktek sistem dan prinsip-prinsip desentralisasi sebagaimana yang diamanatkan Pasal 18 UUD NRI 1945 yakni potensi adanya tarik-menarik kepentingan dan tumpang-tindih kewenangan pengurusan daerah otonomi khusus antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Lebih jauh lagi, pembentukan badan khusus yang secara struktural terdiri dari unsur-unsur pemerintah pusat berpotensi menihilkan dan memangkas kewenangan Pemerintah Daerah yang seharusnya menjadi pihak utama (*main party*) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, khususnya di daerah otonomi khusus Provinsi Papua.

135. Bahwa apabila pembentukan badan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 68A UU 2/2021 ini dinilai sebagai pelaksanaan konsep dekonsentrasi (*centralisatie met de deconcentratie*) yang menyatakan bahwa seluruh kewenangan menyelenggarakan pemerintahan daerah, termasuk kewenangan organ-organ dalam membentuk peraturan perundang-undangan didasarkan atau sangat tergantung pada pemerintah (pusat), maka dalam hal pembentukan badan khusus yang secara struktural terdiri dari unsur-unsur pemerintah pusat merupakan bentuk pengecualian.
136. Bahwa dalam sistem desentralisasi yang pada dasarnya secara harfiah memiliki arti ‘melepaskan diri dari pusat (pemerintah pusat)’, maka pemerintah daerah dapat berdiri sendiri namun dengan batasan bahwa pemerintah daerah tidak melepaskan diri dari ikatan negara. Bahwa dari sudut pandang ketatanegaraan, desentralisasi pada dasarnya merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga dengan kata lain, daerah diberikan otonomi untuk menjadi daerah otonom. Dalam konteks pemerintahan yang berjalan di daerah otonomi khusus Provinsi Papua, maka adanya pembentukan badan khusus yang secara struktural terdiri dari unsur-unsur pemerintah pusat merupakan bentuk pembangkangan pada prinsip desentralisasi yang diamanatkan oleh Pasal 18 UUD NRI 1945 sebagai *grundnorm* sistem desentralisasi di Indonesia serta bentuk sikap otoriter pemerintah pusat atas pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan di daerah otonomi khusus Provinsi Papua.
137. Bahwa tidak terlepas dari adanya sistem dan prinsip-prinsip desentralisasi kekuasaan sebagaimana terdapat dalam Pasal 18 Konstitusi, Pasal 18A mengatur bahwa “*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*”. Oleh karenanya, norma pengaturan dalam UU 2/2021 secara menyeluruh maupun terkait dengan Pasal 68A yang secara spesifik mengatur adanya pembentukan badan khusus harus pula memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah yang ada di Provinsi Papua.

138. Bahwa norma tersebut secara khusus bertentangan dengan Pasal dalam Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1), dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945. Dimana konstitusi telah memberikan mandat kepada negara untuk mengakui asas otonomi, prinsip desentralisasi dan prinsip dasar otonomi khusus. Norma yang terkandung dalam muatan pengaturan pembentukan badan khusus secara jelas tidak sejalan dan bertentangan dengan prinsip dasar desentralisasi. Jika merujuk pada UU No. 22/1999 dan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan desentralisasi adalah Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Selain itu, pembentukan Badan Khusus dengan komposisi Wakil Presiden sebagai Ketua, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota sama saja dengan mengambil alih urusan pemerintahan yang sudah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah otonom berdasarkan asas Otonomi.
139. Bahwa norma yang terkandung dalam muatan pasal a quo perihal pembentukan badan khusus yang bertanggungjawab kepada Presiden dengan diketuai oleh Wakil Presiden dan dibantu Menteri yang menyelenggarakan urusan tertentu bertentangan dengan prinsip dasar Otonomi Khusus Papua. Otonomi Khusus Papua lahir dari semangat reformasi dalam kerangka penyelesaian konflik secara menyeluruh yang ditandai dengan agenda pembangunan yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat dalam hal ini Orang Asli Papua dijalankan secara mandiri oleh Pemerintahan sendiri dalam bentuk Otsus. Pembentukan Otsus sendiri berdasarkan TAP MPR No IV/MPR/1999 tentang Garis – Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999–2004 dan TAP MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang memberikan rekomendasi kepada Pemerintah dan DPR untuk membentuk UU tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001. Kemudian DPR

mengambil inisiatif untuk membentuk RUU Otsus Papua hingga akhirnya disahkan melalui UU No. 21/2001 tentang Otsus Papua. Substansi muatan pasalnya merujuk pada kehendak dan kebutuhan Orang Asli Papua yang dirumuskan oleh Tim Asistensi Otsus Papua sebagai representasi semua elemen yang merumuskan Otsus Papua. Merujuk pada UU No. 21/2001 tentang Otsus Papua yang dimaksud dengan Otsus adalah Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

140. Bahwa dengan dibentuknya badan khusus yang diketuai oleh Wakil Presiden dengan beeranggotakan Menteri yang menangani urusan tertentu yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden telah secara jelas meghilangkan dan menegaskan kewenangan khusus yang telah diberikan oleh UU Otsus menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Bahwa dengan dibentuknya badan Khusus yang diketuai oleh Wakil Presiden dan bertanggungjawab secara langsung oleh Presiden berdasarkan pasal *a quo* tidak didasari oleh kepentingan yang jelas perhal maksud dan tujuannya. Hal ini terlihat tidak adanya evaluasi yang korektif dari Pembentukan Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat (UP4B) melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 65 Tahun 2011 dan dirubah menjadi Perpres Nomor 84 Tahun 2011.
141. Bahwa dibentuknya UP4B melalui Perpres ini dalam rangka percepatan pembangunan di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, diperlukan pendekatan secara menyeluruh meliputi pendekatan sosial ekonomi, sosial politik, dan budaya. Kemudian UP4B sendiri adalah adalah lembaga yang dibentuk untuk mendukung koordinasi, memfasilitasi dan mengendalikan pelaksanaan Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Badan ini menggunakan strategi Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dilaksanakan melalui peningkatan koordinasi, sinergi dan sinkronisasi perencanaan, serta pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan yang berasal dari berbagai sumber pendanaan dan pelaku pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara.

142. Bahwa sudah seharusnya jika ingin membentuk kembali badan khusus untuk tujuan yang sama, idealnya harus melakukan analisis yang objektif dan komprehensif. Dalam teori medis harusnya dilakukan diagnosis yang menyeluruh yang dilakukan secara korektif berkenaan yang dimaksud dengan “kegagalan” agenda pembangunan. Bahkan jika perlu dilakukan audit yang independen kepada semua pihak baik di Pemerintah Pusat yang selama ini memiliki tugas dan fungsi koordinasi dan supervisi atas pelaksanaan Otsus Papua. Bukan justru sebaliknya ketika tidak berjalan, “kesalahan” hanya ditimpakan pada Pemerintah Papua. Bahwa berdasarkan pandangan ahli dari Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia (LIPI), Profesor Riset, Cahyo Pamungkas selama ini belum pernah ada evaluasi yang menyeluruh atas capaian dan kendala yang dialami oleh UP4B. Menurutnya justru kehadiran UP4B sendiri tidak mendapatkan pengakuan dari Kementerian terkait dari sisi rekomendasinya. Sebagai contoh ketika UP4B meminta pengadaan untuk percepatan transportasi di wilayah tertentu respon Kementerian terkait justru bukannya segera menyediakan permintaan UP4B namun malah merespon dengan alasan hal tersebut tidak masuk dalam agenda kementerian terkait sehingga rekomendasi dan/atau permintaan UP4B tidak dapat dijalankan.
143. Bahwa berdasarkan Ketua Pusat Studi Kajian Papua Universitas Kristen Indonesia (UKI), Antie Soelaiman menilai kehadiran UP4B sudah ditolak oleh DPRD dan aktivis di Papua. Mereka menilai UP4B merupakan program yang sia-sia yang dibentuk karena Otsus tidak berhasil. Antie mencontohkan Program UP4B yang tidak berhasil adalah program pembangunan infrastruktur pendidikan di Papua. “Di bidang pendidikan, UP4B berjanji memberikan beasiswa ke 50 orang Papua. 20 di antara untuk fakultas kedokteran, tetapi sampai sekarang tidak terealisasi. Anehnya, pemerintah mengirimkan anak-anak Papua ke daerah lain untuk studi seperti Samarinda, Semarang dan Lumajang. Namun, anak-anak Papua cepat kembali karena UP4B hanya memberikan uang makan dan hidup selama dua bulan awal, setelah itu dilepas”
144. Bahwa dengan merujuk pada pernyataan Ketua Pusat Studi Kajian Papua dari UKI dan Peneliti LIPI telah mengindikasikan kehadiran badan khusus seperti UP4B legitimasinya dipertanyakan mengingat telah ditolak oleh DPRD dan aktivis di Papua. Dengan demikian terkait pembentukan badan khusus

yang dibentuk melalui UU No. 2/2021 juga berpotensi akan mendapatkan penolakan serupa di Papua. Terlebih sekretariat badan khusus ini juga berada di Papua.

145. Bahwa berdasarkan pandangan dari Dr. Dian Simatupang, S.H., M.H. (ahli hukum administrasi negara dan keuangan publik Fakultas Hukum Universitas Indonesia) pembentukan badan khusus yang diketuai oleh Wakil Presiden dan beranggotakan dua orang menteri yang menangani urusan tertentu tidak diperlukan dalam rangka optimalisasi pembangunan. Justru yang terjadi akan mengganggu fokus kerja Kementerian itu sendiri, terlebih saat ini di masa pandemi tugas menteri sendiri sesuai bidangnya sangat berat apalagi dibebani dengan tugas baru sebagai anggota badan khusus. Selanjutnya terdapat persoalan pada sisi anggaran, karena badan khusus ini ditindaklanjuti regulasinya dengan Peraturan Pemerintah sehingga beban pembiayaan ada pada anggaran Otsus yang semula 2% naik menjadi 2,25%. Sehingga menghilangkan sebahagian fokus anggaran Otsus Papua itu sendiri.
146. Bahwa tugas dan fungsi Menteri telah diatur melalui UU 39/2008 tentang Kementerian Negara. Bahwa tugas menteri sebagaimana diatur dalam pasal 7 adalah “Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.” Dan fungsi Menteri berdasarkan pasal 8 adalah sebagai berikut: (1) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; (2) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; (3) pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; dan (4) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.
147. Bahwa merujuk pada UU Kementerian Negara tersebut di atas tidak perlu lagi Menteri menjadi anggota dari badan Khusus, mengingat Menteri sudah memiliki tugas dan fungsi untuk menjalankan urusan pemerintahan tertentu. Justru dengan menempatkan Kementerian di dalam badan khusus akan membuat kerja Kementerian menjadi tidak fokus dan dapat mengganggu tugas utama Menteri sebagaimana diatur dalam UU Kementerian Negara.
148. Bahwa berdasarkan Prof. Dr. H. Djohermansyah Djohan, M.A. dalam Pengujian Permohonan Perkara Nomor 41/PUU/XVII/2019 menyatakan bahwa Provinsi Papua menyandang status otonomi khusus sesuai UU Nomor



21/2001 yang menurut konstitusi (Pasal 18B ayat (1) UUD 1945) diakui dan dihormati oleh negara...” daerah yang diberi predikat otonomi khusus (*special authonomy*) dengan UU memiliki model desentralisasi asimetrik yang *transfer of power and authority*-nya oleh pemerintah pusat *extra ordinary* baik dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya, fiskal dan administrasi. Merujuk pada pandangan ahli otonomi daerah dapat disimpulkan bahwa seharusnya pembuat UU *a quo* memperhatikan aspek asimetrik yang melekat pada Papua sebagai mandat dari Konstitusi sehingga penempatan badan khusus atau nama lainnya akan berdampak serius pada hilangnya makna kekhususan. Jika kekhususan sudah kehilangan roh dan substansinya, maka agenda pembangunan bangsa pasca reformasi mengalami kemunduran.

149. Bahwa dengan demikian, atas nama apa pun dan bagaimana pun prinsip asas otonomi, desentralisasi dan otonomi khusus adalah hal yang sudah final sehingga tidak dibenarkan untuk membentuk sebuah badan khusus yang memiliki tugas dan fungsi yang mendelegitimasi kekhususan itu sendiri. Pemohon sangat dirugikan hak konstitusionalnya mengingat Pemohon adalah representasi kultural Orang Asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dengan berprinsip pada perlindungan terhadap adat, budaya dan pemberdayaan perempuan. Secara otomatis tugas dan kewenangan Pemohon menjadi terganggu mengingat Badan Khusus sebagaimana dimaksud pada pasal *a quo* berkantor di Papua. Pembentukan badan khusus sebagaimana Pasal 68A UU 2/2021 tersebut telah nyata-nyata bertentangan sistem otonomi daerah, asas otonomi, otonomi khusus dan prinsip-prinsip desentralisasi, sangat bertentangan dengan pasal dalam Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1), dan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 dan oleh karena itu harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.
150. Dengan adanya pemberlakuan norma dalam Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021, dalam hal pembentukan badan khusus yang hanya merepresentasikan unsur Pemerintah Pusat tanpa mengakomodasi kepentingan masyarakat Adat, Budaya, Pemberdayaan Perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama dalam merumuskan kebijakan pembangunan di Papua dapat berpotensi merugikan Orang Asli Papua dalam penyelenggaraan pembangunan di Provinsi Papua.

151. Bahwa jika merujuk pada Badan Khusus yang melaksanakan Pembangunan pasca bencana di Aceh dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, Pemerintah membentuk Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2005 tentang Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Sumatera Utara. Badan ini memiliki fokus kerja yang jelas sebagai berikut;
- a. Rehabilitasi adalah perumusan kebijakan dan usaha serta langkahlangkah nyata yang terencana, konsisten dan berkelanjutan untuk memperbaiki dan memulihkan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai dengan sasaran utama untuk memungkinkan terjadinya normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Wilayah Pasca Bencana.
  - b. Rekonstruksi adalah perumusan kebijakan, dan usaha serta langkah-langkah nyata yang terencana, konsisten dan berkelanjutan untuk membangun kembali semua prasarana, sarana, kelembagaan baik di tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran dan partisipasi masyarakat sipil dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat di Wilayah Pasca Bencana.
  - c. Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, yang selanjutnya disebut Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, adalah badan yang dibentuk untuk melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah dan kehidupan masyarakat di Wilayah Pasca Bencana.
  - d. Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, yang selanjutnya disebut Rencana Induk, adalah rencana-rencana (blueprints) yang disusun oleh Pemerintah bersama Pemerintah Daerah dalam rangka Rehabilitasi dan Rekonstruksi di Wilayah Pasca Bencana.

- e. Rencana Induk berlaku selama 4 (empat) tahun, sesuai dengan periode waktu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004 - 2009.
  - f. Kegiatan dilakukan secara spesifik mulai dari (lokasi kecamatan/kabupaten/kota, nama program yang mengacu pada ungís, sub ungís, dan program APBN/APBD, nama kegiatan, sasaran kuantitatif, kelompok sasaran, cakupan kegiatan, indikator keberhasilan, jadwal waktu pelaksanaan, keterkaitan dengan program/kegiatan lainnya, instansi pelaksana dan penanggung jawab, dan perkiraan biaya dan sumber pembiayaannya.
152. Pembentukan Badan Khusus ini fokus dan terukur sehingga sangat berkontribusi pada pemulihan pasca bencana Tsunami yang melanda Provinsi Aceh dan Nias Sumatera Utara.
153. Bahwa Pembentukan Badan Khusus tersebut diperkuat kembali dengan Susunan Organisasi dan Tata Kerja melalui Peraturan Presiden Nomor 34 Tahun 2005 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja serta Hak Keuangan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggore Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara. Susunan badan ini terdiri dari sebagai berikut:
- a. Susunan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi terdiri dari Dewan Pengarah, Dengan Pengawas dan Badan Pelaksana.
  - b. Proses pengambilan keputusan dalam Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi bebas dari pengaruh-pengaruh atau tekanantekanan dari pihak manapun yang dapat menghambat pencapaian tujuan rehabilitasi dan rekonstruksi.
  - c. Dewan Pengarah beranggotakan 17 (tujuh belas) orang yang terdiri dari unsur-unsur Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, pemuka agama/ulama dan pemuka adat, tokoh masyarakat dan akademisi.
  - d. Anggota Dewan Pengarah dari Pemerintah Pusat berjumlah 6 (enam) orang, yang terdiri dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Menteri Keuangan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

- e. Anggota Dewan Pengarah dari Pemerintah Daerah berjumlah 3 (tiga) orang, yang terdiri dari unsur Pemerintahan Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Pemerintahan Daerah Provinsi Sumatera Utara.
  - f. Anggota Dewan Pengarah dari unsur pemuka agama/ulama dan pemuka adat berjumlah 3 (tiga) orang, yang berasal dari Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Sumatera Utara.
  - g. Anggota Dewan Pengarah dari unsur tokoh masyarakat berjumlah 2 (dua) orang, yang berasal dari Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Sumatera Utara.
  - h. Anggota Dewan Pengarah dari unsur akademisi berjumlah 3 (tiga) orang, yang terdiri dari unsur perguruan tinggi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Sumatera Utara.
  - i. Dewan Pengawas beranggotakan 9 (sembilan) orang yang terdiri dari unsur tokoh masyarakat yang memiliki pemahaman yang memadai dalam bidang pengawasan.
  - j. Badan Pelaksana terdiri atas: a. Kepala Badan Pelaksana; b. Wakil Kepala Badan Pelaksana; c. Sekretaris Badan Pelaksana; d. Deputi Bidang Perencanaan dan Pemrograman; e. Deputi Bidang Pengembangan dan Pemberdayaan Kelembagaan; f. Deputi Bidang Perumahan, Infrastruktur dan Koordinasi Penatagunaan Lahan; g. Deputi Bidang Pemberdayaan Ekonomi dan Usaha; h. Deputi Bidang Agama, Sosial, dan Kebudayaan; i. Deputi Bidang Pendidikan dan Kesehatan; j. Deputi Bidang Keuangan dan Pendanaan; k. Deputi Bidang Komunikasi, Informasi dan Hubungan Kelembagaan. Kepala Pelaksana diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan memiliki kedudukan setingkat Menteri.
154. Bahwa merujuk pada Pembentukan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi yang dibentuk melalui Peraturan Presiden dengan pendekatan kolaborasi yang komprehensif dari pelbagai pihak mulai dari unsur Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Tokoh Masyarakat dan Akademisi tidak menghilangkan kekhususan dalam perspektif otonomi khusus. Selanjutnya Badan Khusus Rehabilitasi dan Rekonstruksi memiliki pola kerja dan struktur kerja yang jelas dalam rangka melaksanakan pembangunan dengan sumber pendanaan APBN dan APBD tidak hanya bersumber pada keuangan daerah. (Bukti P – Perpres No.34/2005)

155. Bahwa merujuk pada pembelajaran Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Wilayah Nias Provinsi Sumatera Utara yang dibentuk dengan pendekatan kolektif yakni melibatkan seluruh unsur mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Tokoh Masyarakat, ahli dan akademisi melalui struktur Dewan Pengarah, Dewan Penasihat dan Badan Pelaksana yang diketuai oleh orang yang profesional dan berintegritas serta bertanggungjawab kepada Presiden dan kedudukannya setingkat Menteri. Sehingga dalam melaksanakan program pembangunan Badan ini memiliki legitimasi yang kuat dan tidak menghilangkan peran daerah sebagaimana prinsip desentralisasi dan Otonomi Khusus.
156. Bahwa sumber pendanaan dalam pelaksanaan Badan Khusus tersebut sebagaimana pasal *a quo* menjadi penting dijelaskan secara spesifik. Merujuk pada Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Provinsi Aceh dan Nias Provinsi Sumatera Utara sumber pendanaan meliputi APBN dan APBD tidak dibebankan pada anggaran daerah saja.
157. Bahwa Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak dasar masyarakat Papua. Sehingga, Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural Orang Asli Papua mengalami kerugian yang spesifik mengingat MRP adalah representasi kultural Orang Asli Papua, 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. Pembentukan badan khusus yang hanya merepresentasikan unsur Pemerintah Pusat tanpa mengakomodasi kepentingan Adat, Budaya, Pemberdayaan Perempuan dan Pemantapan Kerukunan Hidup Beragama dalam merumuskan kebijakan pembangunan di Provinsi Papua adalah pengkhianatan terhadap Otonomi Khusus Papua. Dengan demikian, kerugian tersebut sangatlah spesifik berkenaan dengan tugas dan wewenang MRP untuk memberikan hak-hak Orang Asli Papua untuk berpartisipasi secara aktif dalam penyusunan dan merumuskan percepatan program pembangunan di Papua.

158. Bahwa dengan demikian, atas nama apa pun dan bagaimana pun prinsip asas otonomi, desentralisasi dan otonomi khusus adalah hal yang sudah final sebagaimana UUD NRI 1945 sehingga tidak dibenarkan untuk membentuk sebuah badan khusus yang memiliki tugas dan fungsi yang berpotensi mendelegitimasi kekhususan itu sendiri. Kalaupun mau dibentuk Badan Khusus untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan di Papua dan Papua Barat haruslah dengan melibatkan seluruh unsur yang meliputi Dewan Pengarah, Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana yang diketuai oleh profesional dan orang yang berintegritas bukan hanya terbatas pada jajaran Pemerintahan di tingkat pusat sebagai mana pasal *a quo* hanya diketuai oleh Wakil Presiden, beranggotakan Menteri dan 1 orang mewakili Provinsi Papua dan Papua Barat.
159. Bahwa merujuk pada pertimbangan tersebut di atas pembentukan Badan Khusus sebagaimana diatur dalam pasal *a quo* adalah bertentangan dengan Pasal 17 ayat (3), Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai Badan Khusus terdiri dari Dewan Pengarah, Dewan Penasihat dan Badan Pelaksana dengan melibatkan semua unsur mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Papua, Tokoh Adat, Tokoh Agama dan Tokoh Perempuan, akademisi dan profesional serta memiliki integritas sehingga dapat menyelenggarakan percepatan pembangunan di Provinsi Papua dengan sumber pendanaan dari APBN dan bukan bersumber dari dana Otsus Papua.

**F. PENGUJIAN NORMA DALAM PASAL 76 ayat (1), AYAT (2) dan ayat (3) UU 2/2021 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 1 AYAT (2), PASAL 18 AYAT (3) DAN AYAT (5), PASAL 18A AYAT (1), PASAL 18B AYAT (1), PASAL 22D AYAT (1) UUD NRI 1945**

160. Bahwa otonomi khusus adalah satu jalan untuk menghindari disintegrasi dari suatu negara. Masyarakat internasional memberikan ruang dan penghormatan atas perlindungan suatu kelompok bangsa atau etnis untuk mempertahankan identitasnya. Keuntungan menerapkan otonomi adalah sebagai salah satu sarana penyelesaian konflik. Bahwa prinsip-prinsip otonomi adalah perlindungan hak asasi manusia (HAM) yang berdampak pada kemajuan

standar umum bagi pembangunan kepercayaan terhadap demokrasi, kesetaraan, dan partisipasi rakyat dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, dan hukum dari suatu negara.

161. Bahwa daerah otonom dalam suatu negara (*a self-governing intra state region*) adalah sebagai salah satu pilihan mekanisme penyelesaian konflik internal. Sehingga memaksa pemerintah pusat untuk menciptakan daerah otonomi sebagai suatu *intra state region with unique level of local self-government* (Kjell-Ake Nordquist, 1997: 59). Oleh karena itu, daerah otonomi harus mendapatkan pengakuan konstitusional dari negara induk yang didasarkan pada prinsip pemerintahan sendiri yang derajat kemandiriannya lebih tinggi dibandingkan daerah lainnya dalam suatu negara.
162. Bahwa harus diakui, UU Otsus bagi propinsi Papua adalah satu dari 2 realitas pilihan penyelesain konflik antara pemerintah pusat dengan daerah, selain Provinsi Aceh. Pemerintah Provinsi Papua secara khusus memiliki kewenangan luas dibanding kewenangan provinsi. Secara khusus, pemerintahan Provinsi Papua lebih kuat dan berwenang mendelegasikan kewenangannya kepada pemerintahan kabupaten/kota guna memastikan pelaksanaan UU Otsus.
163. Bahwa norma pengaturan pemekaran daerah diatur dalam ketentuan Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 2 Tahun 2021 bertentangan dan/atau dapat menciptakan ketidakpastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 22D ayat (2), UUD NRI Tahun 1945.
164. Bahwa adapun bunyi ketentuan Pasal 76 mengenai pengaturan pemekaran daerah sebagai berikut:
  - (1) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi dan perkembangan pada masa yang akan datang.
  - (2) Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat orang asli papua dengan memperhatiakn aspek politik, adminisitrative,

hukum, kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang dan atau aspirasi masyarakat Papua.

165. Bahwa pada dasarnya, UU 2/2021 tidak memberikan definisi terkait frasa ‘pemekaran daerah’ sebagaimana disebutkan dalam Pasal 76 sehingga pendefinisian frasa ‘pemekaran daerah harus ditemukan dan merujuk pada aturan lain yang mengatur mengenai pemekaran daerah. Bahwa berdasarkan Pasal 32 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (untuk selanjutnya disebut sebagai “UU 23/2014”), pemekaran daerah merupakan salah satu bagian dari pembentukan daerah selain penggabungan daerah. Selanjutnya, dalam Pasal 33 UU 23/2014, diatur bahwa pemekaran daerah dapat berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih Daerah baru; atau penggabungan bagian daerah dari Daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru.
166. Bahwa dalam Pasal 33 ayat (2) UU 23/2014, pemekaran daerah dilakukan dengan melalui tahapan daerah persiapan provinsi atau daerah persiapan kabupaten/kota serta harus memenuhi persyaratan dasar dan administratif sebagaimana diatur dalam ayat (3) pasal yang sama. Bahwa ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) terkait dengan persyaratan dasar tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 34 UU 23/2014 yakni meliputi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan dasar kapasitas daerah. Persyaratan dasar kewilayahan yakni meliputi luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, cakupan wilayah, dan batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan. Sedangkan yang dimaksud dengan persyaratan dasar kapasitas daerah adalah kemampuan daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kemudian, berkaitan dengan uraian persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan dasar kapasitas tersebut secara *rigid* diatur dalam pasal-pasal selanjutnya yang terdapat dalam UU 23/2014.
167. Bahwa berdasarkan Pasal 37 UU 23/2014, yang dimaksud dengan persyaratan administratif dalam upaya pemekaran daerah yakni sebagai berikut.



*Pasal 37*

*Persyaratan administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) disusun dengan tata urutan sebagai berikut:*

- a. Untuk Daerah Provinsi meliputi:*
  - 1. Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota dengan bupati/walikota yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah Persiapan Provinsi; dan*
  - 2. Persetujuan bersama DPRD provinsi induk dengan gubernur daerah provinsi induk.*
- b. Untuk Daerah kabupaten/kota meliputi:*
  - 1. Keputusan musyawarah Desa yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah kabupaten/kota;*
  - 2. Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/walikota Daerah induk; dan*
  - 3. Persetujuan bersama DPRD provinsi dengan gubernur dari Daerah provinsi yang mencakupi Daerah Persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.*

168. Bahwa selanjutnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU 23/2014, pembentukan daerah persiapan dalam rangka usulan adanya pemekaran daerah diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia setelah memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif. Bahwa selanjutnya, berdasarkan usulan pemekaran daerah dari Gubernur tersebut, Pemerintahan Pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif yang kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

*Pasal 38*

- (1) Pembentukan Daerah Persiapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2) diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah memenuhi persyaratan dasar kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2), dan persyaratan administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37.*
- (2) Berdasarkan usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif.*
- (3) Hasil penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.*
- (4) Dalam hal usulan pembentukan Daerah Persiapan dinyatakan memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah*

*Republik Indonesia, Pemerintah Pusat membentuk tim kajian independent.*

- (5) Tim kajian independen bertugas melakukan kajian terhadap persyaratan dasar kapasitas Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36.*
- (6) Hasil kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) disampaikan oleh tim kajian independent kepada Pemerintah Pusat untuk selanjutnya dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.*
- (7) Hasil konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi pertimbangan Pemerintah Pusat dalam menetapkan kelayakan pembentukan Daerah Persiapan.*

169. Bahwa kembali pada UU 2/2021, ketentuan pemekaran daerah dalam UU 2/2021 hanya diatur dalam satu pasal dan dengan penjelasan yang sangat minim. Bahwa pada Pasal 76 ayat (2) UU 2/2021 sebagaimana telah dikutip di atas, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.
170. Bahwa munculnya subyek hukum yang dapat mengusulkan pemekaran daerah dalam Pasal 76 UU 2/2021 tersebut, yakni Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, yang dapat melakukan pemekaran daerah, telah nyata-nyata mengesampingkan pemerintah daerah sebagai pihak utama (*main party*) yang melakukan dan melaksanakan pemerintahan di daerah. Bahwa sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU 23/2014, secara jelas dan tegas pemekaran daerah dapat diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat yang kemudian dilanjutkan dengan adanya penilaian pemenuhan persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Bahwa oleh karenanya, jika dalam hal ini pihak yang mengusulkan atau melakukan pemekaran secara absolut dilakukan oleh pemerintah pusat, lantas pertanyaannya, siapakah pihak yang akan melakukan penilaian kepatutan pemekaran daerah?
171. Bahwa dengan tidak adanya pihak yang melakukan penilaian kepatutan pemekaran daerah, maka ketentuan yang terdapat dalam Pasal 76 ayat (2) UU 2/2021 ini menjadi sangat absolut dan menunjukkan tidak adanya sistem check

and balance dalam ketentuan pemekaran daerah di daerah otonomi khusus Provinsi Papua nantinya.

172. Bahwa lebih lanjut, dalam Pasal 76 ayat (3) UU 2/2021 menyatakan bahwa jika pemekaran daerah dilakukan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pemekaran daerah tersebut tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana yang diatur dalam UU 23/2014. Lebih lanjut, dalam Penjelasan Pasal 76 ayat (3) menjelaskan bahwa *“yang dimaksud dengan “tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan” termasuk tanpa harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.”* Bahwa hal ini kemudian mempertegas bahwa pengaturan dalam Pasal 76 UU 2/2021 bersifat mutlak bahwa pemekaran daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain, termasuk pemerintah daerah.
173. Bahwa selain itu, dalam Penjelasan Pasal 76 ayat (3) UU 2/2021 yang menyatakan bahwa pemekaran yang dilakukan oleh pemerintah pusat tidak diharuskan untuk memenuhi syarat dasar dan syarat administratif telah nyata-nyata menimbulkan kontradiksi dengan Pasal 76 ayat (1) yang menyatakan bahwa pemekaran daerah di daerah otonomi khusus provinsi Papua harus dilakukan dengan persetujuan MRP dan DPRP.
174. Bahwa sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, yang dimaksud dengan syarat administratif dalam proses pemekaran daerah, berdasarkan Pasal 37 UU 23/2014, yakni berupa adanya *Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota dengan bupati/walikota yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah Persiapan Provinsi dan Persetujuan bersama DPRD provinsi induk dengan gubernur daerah provinsi induk* untuk daerah provinsi. Sedangkan untuk daerah kabupaten/kota, syarat administratifnya berupa *Keputusan musyawarah Desa yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah kabupaten/kota; Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/walikota Daerah induk; dan Persetujuan bersama DPRD provinsi dengan gubernur dari Daerah provinsi yang mencakupi Daerah Persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.*
175. Bahwa dalam konteks daerah otonomi khusus Provinsi Papua, kedudukan DPRD Provinsi dalam Pasal 37 UU 23/2014 memiliki persamaan kedudukan dengan DPRP atau Dewan Perwakilan Rakyat Papua dalam UU 2/2021, sedangkan kedudukan DPRD Kabupaten/Kota dalam Pasal 37 UU 23/2014

memiliki persamaan kedudukan dengan DPRK atau Dewan Perwakilan Rakyat Kota dalam UU 2/2021. Sehingga, syarat administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 UU 23/2014, jika dimasukkan dalam konteks pemekaran di daerah otonomi khusus Provinsi Papua, seharusnya mensyaratkan adanya persetujuan bersama antara DPRK dengan Bupati/Walikota dan Persetujuan bersama antara DPRD dan Gubernur Provinsi Papua.

176. Bahwa oleh karenanya, berdasarkan uraian sebelumnya di atas, ketentuan dalam Pasal 76 ayat (3) beserta dengan Penjelasannya, yang menyatakan bahwa apabila pemekaran daerah dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) dan Dewan Perwakilan Rakyat tidak diwajibkan dan boleh mengabaikan syarat administratif, maka hal ini sangat kontradiktif dengan Pasal 76 ayat (1) yang mensyaratkan adanya persetujuan dari MRP dan DPRD dalam hal pemekaran daerah di daerah otonomi khusus Provinsi Papua.
177. Bahwa selain pengaturan yang bersifat absolut yang mengenyampingkan pemerintah daerah, tidak adanya sistem *check and balance*, serta kontradiksi antar ayatnya, Pasal 76 UU 2/2021 berkaitan dengan pemekaran daerah yang dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) dan Dewan Perwakilan Rakyat juga telah menihilkan peran serta masyarakat dan telah mengesampingkan dampak yang potensial terjadi pada masyarakat Papua saat pemekaran daerah dilaksanakan dengan tanpa melalui daerah persiapan.
178. Bahwa kerugian potensial yang akan terjadi ketika tiba-tiba diadakan pemekaran wilayah tanpa persiapan. Warga bisa shock. Tidak siap dengan perubahan. Bagaimana dengan masyarakat adat, apakah bisa mempertahankan kehidupannya? Perlu fakta-fakta pemekaran daerah di Papua yang pernah terjadi. Bagaimana kondisi masyarakat saat pemekaran dilakukan mengakibatkan adanya pemekaran daerah yang tidak maksimal, tergesa-gesa, serampangan, dan prematur.
179. Dengan adanya pemberlakuan norma dengan frasa "Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD" dalam Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 2/2021 telah mengampusti, mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi-provinsi dan kabupaten/kota sehingga roh MRP sebagai representatif kultural orang asli Papua dalam menjaga keutuhan wilayah dan

keanekaragaman adat dan budaya Orang Asli Papua. Apalagi pemberlakuan norma Pasal 76 ayat (2) yang mengatur Pemerintah dan DPR dapat melakukan pemekaran provinsi dan kabupaten/kota tanpa mendapat persetujuan MRP secara nyata-nyata menghilangkan kewenangan MRP untuk memberikan persetujuan pemekaran. Selain itu tanpa melibatkan peran MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi dan kabupaten/kota pasti akan memecah belah keutuhan kearifan lokal adat dan budaya tradisional masyarakat Papua yang menjadi roh kekhususan wilayah Papua dalam hal pemekaran wilayah.

180. Bahwa ketentuan pengaturan pemekaran daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan (ayat (3) UU 2/2021 telah nyata-nyata bertentangan Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (3) dan ayat (5) Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945 dan oleh karena itu, harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dengan frasa “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP” sebagaimana diatur dalam pasal 76 ayat (1) UU 2/2021 dan dengan frasa “wajib dilakukan melalui daerah persiapan” sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (3) UU 2/2021. Sedangkan pasal 76 ayat (2) UU 2/2021 harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan oleh karena itu, dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

**G. PENGUJIAN NORMA DENGAN FRASA “DAPAT DIAJUKAN OLEH RAKYAT PROVINSI PAUA MELALUI MRP DAN DPRP” DALAM PASAL 77 UU 21/2001 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 18 AYAT (5), PASAL 18A AYAT (1), PASAL 18B AYAT (1), PASAL 28D AYAT (1) UUD NRI 1945**

181. Bahwa Pemerintah telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Dalam menjalankan kewenangannya dalam otonomi daerah atau otonomi khusus harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Selain itu, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Untuk itu, dalam menjalankan kewenangannya dalam otonomi daerah/otonomi khusus

negara memberikan pengakuan jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. (Vide Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945)

182. Bahwa norma pengaturan perubahan UU Otsus diatur ketentuan Pasal 77 UU 21/2021 sebagai berikut:

“Usul Perubahan atas undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

183. Bahwa frasa “*dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPR*” dalam pasal *a quo* memberikan frasa yang tidak jelas, bias, dan multitafsir dan menimbulkan konflik dalam tataran implementasinya. Bahwa pengajuan usul perubahan atas UU 21/2001 dan UU 2/2021 sebagaimana diatur dalam Pasal 77 *a quo* dalam tataran implementasi menimbulkan konflik yakni dengan adanya perbedaan penafsiran dalam mamaknai frasa “dapat diajukan” pada Pasal 77 *a quo*.
184. Bahwa frasa “*dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPR*” tersebut adalah frasa yang tidak jelas, bias, dan multitafsir dalam pelaksanaannya. Perbedaan penfasiran ini secara yuridis menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, dan secara sosial-politis menimbulkan konflik dan perdebatan di tengah masyarakat Papua, serta MRP dan DPRP sebagai pihak yang akan mewakili masyarakat Papua dalam pengusulan perubahan Undang-Undang *a quo*.
185. Bahwa ketidakjelasan dan multitafsir yang ditimbulkan dalam Pasal 77 sepanjang frasa “*dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPR*” yakni sebagai berikut:
- a. Adanya upaya pengesampingan aspirasi kultural dan politik rakyat Provinsi Papua yang dalam hal ini diwakili oleh MRP dan DPRP dalam hal pengajuan usulan perubahan undang-undang *a quo*;
  - b. Frasa “*dapat diajukan*” diartikan sebagai ketentuan yang tidak mengikat dan menyebabkan pengabaikan hak dan kewenangan MRP dan DPRP dalam proses perubahan undang-undang *a quo* sebagai *penyalur aspirasi rakyat Papua*;
186. Bahwa frasa “*dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPR*” dapat dijadikan sebagai alat pemerintah pusat untuk melakukan

pengusulan perubahan tanpa mengikutsertakan, melibatkan, dan meminta partisipasi dari masyarakat Papua. Sebagai contoh konkrit konflik yang timbul dari ketidakjelasan frasa “dapat diajukan” ini dapat dilihat dari proses perubahan UU 21/2001 yang kemudian diubah dengan UU 2/2021 ini.

187. Bahwa dalam proses perubahan UU 2/2021, usulan perubahan UU 21/2001 *jo.* Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (untuk selanjutnya disebut sebagai “UU 35/2008”) diusulkan oleh Presiden RI melalui Kementerian Dalam Negeri RI melalui Surat Nomor 188. 2/6310/SJ tanggal 12 Juli 2019 perihal Usulan Perubahan UU 21/2001 *jo.* UU 35/2008. Surat dari Menteri Dalam Negeri tersebut ditujukan kepada Gubernur Papua dimaksudkan untuk menyampaikan bahwa pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri mengajukan usulan perubahan dan meminta Provinsi Papua untuk mengusulkan terhadap Perubahan UU 21/2001 *jo.* UU 35/2008, sebagaimana tercantum pada angka 2 dan angka 4 surat tersebut yang menyatakan:

- (2) *Berdasarkan hasil evaluasi pemerintah, kebijakan otonomi khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dirasa perlu untuk dilakukan perubahan sesuai dengan kondisi kekinian dan kebutuhan masyarakat Papua, sehingga mampu menjawab isu-isu aktual permasalahan dalam implementasi kebijakan otonomi khusus selama ini.*
- (4) *Berkenaan hal tersebut di atas, diminta kepada Pemerintah Provinsi Papua agar memetakan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus, dan mengusulkan perubahan UU Nomor 21 Tahun 2001 jo UU Nomor 35 Tahun 2008 sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.*

188. Bahwa kemudian, terhadap Surat Menteri Dalam Negeri tersebut, Gubernur Papua memberikan jawaban melalui Surat Nomor 188.3/9940/SET perihal Tanggapan Surat MENDAGRI Nomor: 188.2/6310/SJ Hal: Usulan Perubahan UU 21/2001 tanggal 26 Agustus 2019 salah satunya menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi Papua menunggu Pendapat Rakyat Papua melalui Majelis Rakyat Papua (MRP) keputusan revisi atau tidaknya UU 21/2001, serta tercantum pada surat tersebut Majelis Rakyat Papua sedang melakukan tahapan konsolidasi dan konsultasi dengan Lima Wilayah Adat di Provinsi Papua.

189. Bahwa pengajuan Rancangan Perubahan UU 21/2001 dilakukan tanpa adanya masukan, usulan, dan partisipasi dari Pemerintah Provinsi Papua, MRP, dan DPRD, yang dalam hal ini merupakan representasi kultural orang asli Papua dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Sehingga dalam hal ini, menunjukkan tidak adanya itikad baik dan tanggung jawab Presiden RI dalam pelaksanaan kewenangan pengajuan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 serta sebagaimana diatur dalam Pasal 77 UU 21/2001.
190. Bahwa sebagaimana dikemukakan oleh Arief Sidharta dalam bukunya “Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum”, Scheltema mendefinisikan asas demokrasi adalah setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Dengan demikian, demokrasi diwujudkan oleh 7 prinsip, antara lain:
- a. adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
  - b. pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
  - c. semua warga memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
  - d. semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
  - e. kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
  - f. kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
  - g. rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara aktif.
191. Bahwa kewenangan pembentukan undang-undang dituangkan ke dalam Pasal 20 dan Pasal 22A UUD NRI 1945 yang kemudian diderivasi ke dalam ketentuan sebagai berikut:
- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut “UU No.12 Tahun 2011”) *juncto*



- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No.12 Tahun 2011 (selanjutnya disebut “UU No. 15 Tahun 2019”);
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut “UU No.17 Tahun 2014”) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019;
  - c. Peraturan DPR Nomor 01 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut “Tatib DPR No.01 Tahun 2020)
  - d. Peraturan DPR Nomor 02 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (selanjutnya disebut Peraturan DPR No. 02 Tahun 2020).
192. Bahwa proses pembahasan Perubahan UU 21/2001 dilakukan dengan cepat dan terburu-buru untuk disetujui. Perubahan UU 21/2001 yang cepat dan terburu-buru telah nyata-nyata telah menimbulkan ketidakjelasan rumusan pasal perubahan dalam batang tubuh undang-undang *a quo*. Padahal, kerangka hukum pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara spesifik terkait waktu pembentukan suatu undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (3) UU No.12 Tahun 2011, dan Pasal 97 Peraturan DPR No.02. Keleluasaan ini patutnya digunakan oleh Pemerintah dan DPR untuk membentuk peraturan secara matang, serta elakukan kajian pemantauan evaluasi pelaksanaan UU 21/2001 secara mendalam, melibatkan partisipasi publik sebagai pemangku kepentingan, dan menjamin transparansi serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.
193. Bahwa sebenarnya, Pemohon sesuai dengan hak kewenangan yang diberikan oleh pasal 77 kepada Rakyat Provinsi Papua tersebut yang berkaitan dengan usul perubahan UU 21/2001, telah melakukan kegiatan Rapat Dengar Pendapat yang bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan otonomi Khusus Papua yang telah dilaksanakan selama 20 (dua puluh) tahun dengan melibatkan seluruh komponen Orang Asli Papua dan Tujuan pelaksanaan Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua dan Rakyat Orang Asli Papua sebagai berikut:
- a. Mendengarkan aspirasi Orang Asli Papua baik yang berada di Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Daerah Lain di Indonesia dan di luar negeri tentang penilaian terhadap implementasi otonomi Khusus Di Tanah Papua.

- b. Memperoleh gambaran bersama tentang keberhasilan dan kegagalan kebijakan Otonomi Khusus dalam menjaga jatidiri Orang Asli Papua dan pemenuhan hak-hak dasar Orang Asli Papua.
  - c. Membahas dan menentukan pilihan Bersama tentang kebijakan yang bermartabat dan tepat dalam menentukan nasib Orang Asli Papua.
194. Bahwa Kekhususan dalam kebijakan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, terdapat Dua Puluh Empat kewenangan khusus dalam perspektif implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi. Adapun daftar kewenangan khusus yang diamanatkan dalam Otsus Papua dapat diidentifikasi sebagai berikut:
- 1. Dapat memiliki lambang daerah dalam bentuk bendera dan lagu sebagai panji kebesaran dan simbol kultural.
  - 2. Kerjasama dengan lembaga atau Badan Luar Negeri, bertujuan memajukan pendidikan, peningkatan investasi, dan mengembangkan pariwisata.
  - 3. Pembentukan MRP.
  - 4. Pengangkatan 1¼ anggota DPRP.
  - 5. Gubernur dan Wakil Gubernur Orang Asli Papua.
  - 6. Membentuk Partai Politik.
  - 7. Kewajiban Parpol untuk meminta pertimbangan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya.
  - 8. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat.
  - 9. Perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual Orang Asli Papua.
  - 10. Pembentukan Komisi Hukum Ad Hoc.
  - 11. Dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri atau luar negeri untuk membiayai sebagian anggaran daerah.
  - 12. Pembentukan Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
  - 13. Pengangkatan Kapolda dengan persetujuan Gubernur.
  - 14. Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi dengan persetujuan Gubernur.
  - 15. Pendelegasian sebagian kewenangan perizinan penempatan tenaga asing bidang keagamaan di Provinsi Papua.
  - 16. Memberlakukan kebijakan kependudukan.
  - 17. Penempatan transmigrasi dengan persetujuan Gubernur.

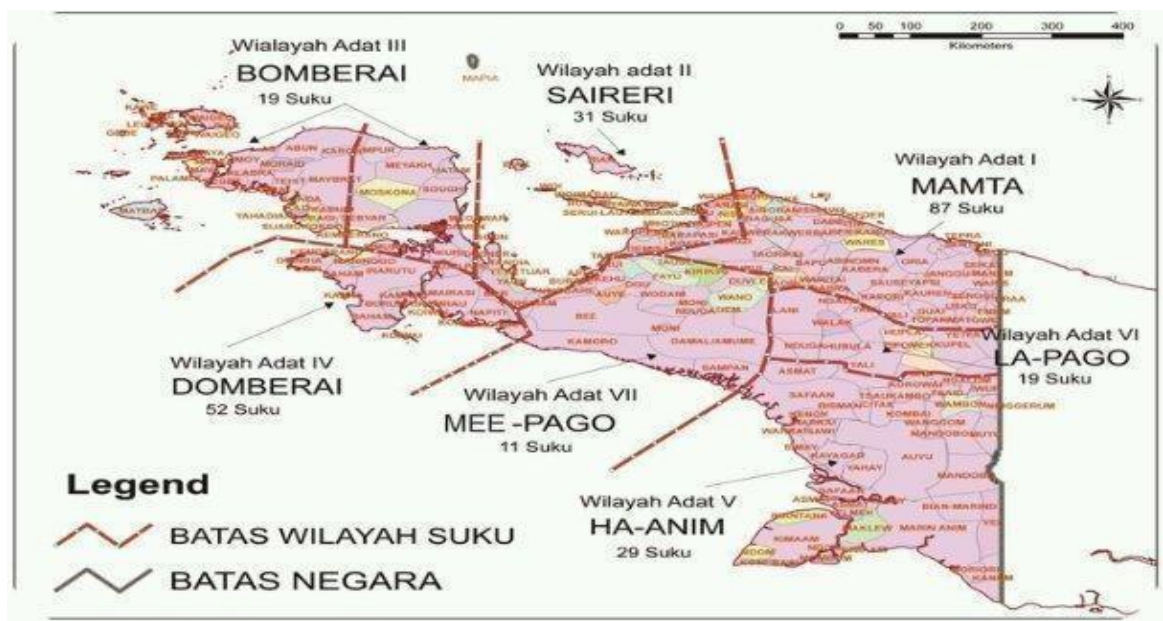
18. Orang Asli Papua berhak memperoleh kesempatan dan diutamakan mendapatkan pekerjaan.
  19. Pengakuan terhadap peradilan adat.
  20. Dibidang peradilan, Orang Asli Papua memperoleh keutamaan untuk diangkat menjadi Hakim dan Jaksa.
  21. Membentuk Lembaga Independen untuk penyelesaian sengketa lingkungan.
  22. Pemberian jaminan hidup yang layak kepada penduduk yang menyandang masalah sosial.
  23. Penanganan khusus bagi suku-suku terisolasi, terpencil dan terabaikan.
  24. Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan.
195. Bahwa Pemohon menilai bahwa untuk melakukan perubahan Kedua UU 21/2001, ternyata dari 24 kewenangan yang diberikan oleh UU Otsus ternyata hanya 4 kewenangan saja yang dapat dilaksanakan. Sedangkan 20 kewenangan lainnya ternyata sama sekali belum dilaksanakan. Untuk itu, menurut Pemohon secara konstitusional, MRP yang diberikan kewenangan bersama-sama DPRP oleh UU Otsus untuk dan atas nama Rakyat Provinsi Papua mengajukan usulan perubahan kepada DPR atau Pemerintah untuk selanjutnya dibahas dan disahkan menjadi undang-undang. Dalam kaitan dengan pelaksanaan UU 21/2001, dapat dilihat dalam matrix UU Otonomi Khusus di bawah ini:

No.	Aspek Khusus Yang Diatur	Pasal/Ayat	Keterangan
01	Provinsi Papua Mempunyai Bendera, Lambang, dan Lagu Sendiri	Bab II Pasal 2	Tidak Terlaksana
02	Hak Asasi Manusia Dengan Pembentukan Perwakilan Komnas HAM, Pengadilan HAM, dan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi	Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 47	Tidak Terlaksana
03	Pembentukan Legislative Provinsi Papua Sebagaimana Nomenklatur DPRP Dengan Penambahan Jumlah Anggota 1¼ Kali Jumlah Anggota DPRD Provinsi Papua	Pasal 6	Terlaksana
04	Pembentukan Majelis Rakyat Papua Yang Merupakan Representasi Kultur Orang Asli Papua	Pasal 5	Terlaksana

05	Pemerintah Provinsi Papua Dipimpin Seorang Kepala Daerah Sebagai Kepala Eksekutif Yang Disebut Gubernur Dengan Dibantu Wakil	Pasal 11 dan 12	Terlaksana
	Gubernur Yang Mempunyai Persyaratan Adalah Orang Asli Papua		
06	Penduduk Di Provinsi Papua Dapat Membentuk Partai Politik Dengan Proses Rekrutmen Politik Dilakukan Dengan Memprioritaskan Masyarakat Asli Papua Dengan Cara Partai Politik Wajib Meminta Pertimbangan Kepada MRP	Pasal 28	Tidak Terlaksana
07	Pembentukan Komisi Hukum Ad Hoc Dalam Rangka Efektivitas Pembentukan Dan Pelaksanaan Huku Di Provinsi Papua	Pasal 32	Tidak Terlaksana
08	Keuangan, Penerimaan Khusus Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Khusus Yang Besarnya Setara Dengan 2% (Dua Persen) Dari Dana Alokasi Umum Nasional	Pasal 34	Terlaksana
09	Pengangkatan Kapolda Papua Oleh KAPOLRI Dilakukan Dengan Persetujuan Gubernur	Pasal 48	Tidak Terlaksana
10	Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Papua Dilakukan Oleh Jaksa Agung RI Dengan Persetujuan Gubernur	Pasal 52	Tidak Terlaksana
11	Peradilan Adat Dan Pengadilan Adat	Pasal 50	Tidak Terlaksana
12	Lingkungan Hidup Di Provinsi Papua Dapat Dibentuk Lembaga Indenpenden Untuk Menyelesaikan Sengketa Lingkuanagan	Pasal 64	Tidak Terlaksana
13	Perdasus Dibuat Dan Ditetapkan Oleh DPRP Bersama-Sama Gubernur Dengan Pertimbangan Dan Persetujuan MRP.	Pasal 29	Terlaksana, namun tidak konsisten karena dalam banyak kasus pertimbangan dan persetujuan MRP diabaikan oleh DPRP dan Pem.Prov.Papua.
14	Orang Asli Papua Berhak Memperoleh Kesempatan Dan Diutamakan Untuk Mendapatkan Pekerjaan Dalam Semua Bidang Pekerjaan Di Wilayah Provinsi Papua Berdasarkan Pendidikan Dan Keahliannya	Pasal ayat 2 62	Tidak Terlaksana

196. Bahwa untuk memenuhi hak dan kewenangan konstitusionalnya dalam rangka usulan perubahan UU Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, maka Pemohon melakukan Rapat Dengar Pendapat Wilayah Majelis Rakyat Papua dan Orang Asli Papua tentang Penilaian Efektivitas Pelaksanaan UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua. Adapun Kegiatan Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua dan Orang Asli Papua tersebut dilaksanakan pada 17-18 November 2020. Agenda utama Kegiatan Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua Dan Orang Asli Papua dimaksudkan untuk Menerima Aspirasi Orang Asli Papua Terkait Pasal 77 UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
197. Bahwa Kegiatan Rapat Dengar Pendapat yang dilakukan oleh Majelis Rakyat Papua dengan Orang Asli Papua tersebut dilaksanakan di 5 (lima) Wilayah Adat Papua dan 2 (dua) Wilayah Adat Papua Barat sebagai berikut:
- Wilayah Adat Tabi di Kabupaten Jayapura;
  - Wilayah Adat Saireri di Kabupaten Biak;
  - Wilayah Adat Anim Ha di Kabupaten Merauke;
  - Wilayah Adat La Pago di Kabupaten Jayawijaya; dan
  - Wilayah Adat Mee Pago di Kabupaten Dogiyai.
198. Adapun pemetaan Tujuh Wilayah adat di Tanah Papua sebagaimana gambar wilayah adat dibawa ini.

Tujuh Wilayah Adat di Tanah Papua



Sumber: Twitter I Love Papua 2013.

199. Bahwa adapun situasi dan kondisi terkait dengan menerima aspirasi orang asli Papua (RDP) pada 5 (lima) wilayah adat tersebut adalah sebagai berikut:

**a. Rapat Dengar Pendapat (RDP) pada Wilayah Adat Tabi**

1. Bahwa Tim Kerja RDP Majelis Rakyat Papua dari Wilayah Adat Tabi telah bekerja mempersiapkan segala sesuatu dalam rangka pelaksanaan RDP pada tanggal 17- 18 November 2020 di Hotel Horex Sentani tanpa masalah. Segala sesuatu disini bermakna kesiapan Tim Kerja RDP MRP sendiri, Peserta RDP, Tempat Kegiatan, dan koordinasi dan konsolidasi dengan Pemerintah Kabupaten dan Aparat Kepolisian dan TNI. Kesiapannya memungkinkan untuk pelaksanaan RDP Wilayah adat Tabi dapat dilakukan dalam keadaan Aman, Damai, dan Kondusif.
2. Pada tanggal 17 November 2020 ketika Tim Kerja RDP Wilayah Adat Tabi sudah siap menerima Aspirasi Rakyat, Namun Aparat Keamanan (TNI/Polri) sudah mengepung Hotel Horex Sentani dan membatalkan seluruh kegiatan yang sudah siap dilaksanakan, sehingga Tim RDP Wilayah Adat Tabi bekerja dengan cara lain, yaitu menerima Aspirasi tertulis, baik yang *hardcopy* maupun *softcopy*, akhirnya Kegiatan RDP Wilayah Adat Tabi tidak dapat dilanjutkan.
3. Namun sangat disayangkan, Tim RDP Wilayah Adat Tabi tidak dapat lagi meneruskan Kegiatan RDP karena pendekatan represif aparat keamanan, sehingga RDP tidak terlaksana dan hasil yang dapat diterima bukan merupakan hasil melalui RDP melainkan hasil on-line per SMS/WA Inbox.

**b. Rapat Dengar Pendapat (RDP) pada Wilayah Adat Saireri**

1. Bahwa melaksanakan RDP tersebut, disepakati tempat tinggal Tim Pelaksana RDPW Saireri difokuskan di 2 (dua) tempat, yaitu a) Anggota MRP di Hotel Agung, b) Staf Sekretariat di Hotel Intsia, sekaligus dijadikan sebagai sekretariat dan pusat koordinasi. Rapat Tim Pelaksana RDPW
2. Untuk kegiatan di wilayah adat Saireri dihadiri oleh Koordinator, Moderator, dan Anggota Tim dan Staf di Rumah Makan Furama pada minggu malam November. Dalam rapat ini dibahas rencana kegiatan

dan anggaran serta pembagian tugas. Terkait dengan kegiatan RDPW, Tim sepakat untuk menunggu Bupati yang akan datang dari Jakarta yang terlebih dahulu sudah bersepakat bahwa kegiatan RDPW akan dilaksanakan pada tanggal 19 dan 20 November 2020. Saat rapat Tim di Furama, ada 2 staf yang kembali ke Hotel Intsia untuk mengambil *notebook* untuk kerja bersama di Furama, tetapi ketika sampai di Intsia, mereka melihat 4 orang berbadan tegap sedang menginterogasi Resepsionis, dengan bahasa tubuh yang intimidatif, sehingga kedua staf wanita ini takut untuk turun dari mobil dan kemudian kembali ke Furama lalu melaporkan dalam rapat tim yang sedang berlangsung. Rapat Koordinasi Tim pada Senin, 16 November 2020 di Hotel Intsia menetapkan a) Anggota MRP Edison Tanati, Lenora Wonatorey dan Panus Werimon untuk berangkat dengan kapal cepat pada Senin siang menuju Waropen dan Yapen untuk menjemput Peserta RDPW dan mendampingi Peserta RDPW menuju Biak; b) Tim bersepakat untuk mengantarkan surat pemberitahuan sekaligus beraudiensi dengan Kapolres, Dandim, Danrem, dan Kepala Kesbangpol Biak Numfor; c) Tim juga menginventarisir beberapa tempat yang representatif untuk dijadikan tempat pelaksanaan RDPW, seperti hotel Mapia, hotel Asana, SKB, rumah makan Asia, Aula Yasokabi dan bersepakat untuk melakukan survei secara bersama-sama; d) Tim Pelaksana RDPW Saireri mendatangi Polres Biak Numfor, yang saat itu bertepatan dengan kehadiran Dandim dan Kepala Kesbangpol, sehingga disepakati agar langsung digelar pertemuan. Melalui pertemuan ini, Tim Pelaksana RDPW Saireri dapat mengklarifikasi isu-isu yang beredar liar di luar tentang RDPW. Dalam kesempatan yang sama, Kapolres dan Dandim menyatakan mendukung pelaksanaan RDP Wilayah dan hendaknya pelaksanaan kegiatan sesuai dengan Maklumat Kapolda Papua (Notulensi terlampir); e) Pada senin sore, kepala kesbangpol memanggil Koordinator RDPW untuk bertemu di Kantor Kesbangpol Kabupaten Biak Numfor untuk menggali informasi teknis penyelenggaraan kegiatan. Koordinator menelpon anggota Tim untuk bergabung dalam Rapat jam 19.00 WIT malam, di mana bukan saja

dari Kesbangpol yang hadir, tetapi juga Satgas Intel dari berbagai Kesatuan yang bertugas di Kabupaten Biak Numfor.

3. Dalam kegiatan tersebut, Koordinator menjelaskan bahwa persiapan teknis tempat penginapan dan kegiatan telah disurvei dan negosiasi, sehingga diharapkan Kesbangpol hanya melakukan monitoring saja; f) Pada Selasa, 17 November 2020, Tim Pelaksana RDPW Saireri melakukan survey tempat penyelenggara kegiatan yaitu ke SKB di Ridge I, Hotel Mapia, dan Hotel Intsia sendiri. Tetapi pihak hotel menyampaikan kepada Tim Pelaksana bahwa bila MRP mau menggunakan hotel harus ada surat izin dari Kepolisian; g) Pada Selasa 17 November 2020, sekitar jam 19.30 WIT malam kapal cepat yang ikut membawa Peserta RDPW Saireri dari Kabupaten Kepulauan Yapen dan Kabupaten Waropen tiba di Pelabuhan Biak tetapi dihadang oleh kurang lebih 100-an personel pasukan gabungan dari TNI AU, TNI AL, TNI AD, POLRI dan Satpol PP. Peserta RDPW diminta untuk tetap diatas kapal, dan kapal harus membawa mereka kembali ke Kabupaten asal. Tim Pelaksana RDPW bertemu dengan Bupati Biak Numfor pada jam 22.00 sampai dengan 23.00 WIT malam untuk bernegosiasi agar peserta dapat diturunkan untuk diinapkan di hotel Mapia, lalu besoknya berangkat kembali ke Yapen dan Waropen. Negosiasi terus dilakukan tetapi pihak keamanan tetap bersikeras sampai kemudian akhirnya disepakati untuk peserta masuk hotel jam 03.00 Wit dini hari; h) Pada Rabu, 18 November 2020, Tim Pelaksana RDPW berkumpul dan membahas situasi yang berkembang di rumah Ibu Yuliana Wambrauw, dimana sesuai dengan komunikasi dengan Bupati yang menindaklanjuti pertemuan semalam. Pada tanggal 17-18 November 2020 RDP Wilayah Adat Saireri tidak dapat dilaksanakan karena Bupati Biak Numfor akan menggelar RDP untuk Peserta dari unsur adat, perempuan dan agama, kemudian hasilnya akan diserahkan kepada MRP. Peserta RDPW Saireri dari Kabupaten Waropen dan Kepulauan Yapen dipulangkan dengan kapal cepat siang itu, didampingi Edison Tanati dan Panus Werimon; Tim Pelaksana RDPW Saireri menggelar RDP secara parsial, yaitu untuk Kabupaten Waropen dilaksanakan oleh Edison Tanati, Kabupaten



Kepulauan dilaksanakan oleh Panus Werimon, dan Kabupaten Supiori dilaksanakan oleh Ibu Yuliana Wambrau; Hasil RDPW Saireri secara parsial per Kabupaten sedang dikompilasi untuk diserahkan secara resmi kepada Pimpinan MRP. Pada Rabu, 18 November 2020, jam 18.00 WIT sore dilaksanakan RDP khusus untuk Kabupaten Biak Numfor yang dipandu Bupati dan Wakil Ketua I DPRD Kabupaten Biak Numfor, yang hasilnya dibacakan sebagai masukan terhadap perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, dimana terdapat 33 item atau point usulan perubahan tersebut (Usulan perubahan terlampir). Pada tanggal 17-18 November 2020 RDP Wilayah Adat Saireri tidak dapat dilaksanakan karena Bupati Biak Numfor akan menggelar RDP untuk Peserta dari unsur adat, perempuan dan agama, kemudian hasilnya akan diserahkan kepada MRP. Peserta RDPW Saireri dari Kabupaten Waropen dan Kepulauan Yapen dipulangkan dengan kapal cepat siang itu, didampingi Edison Tanati dan Panus Werimon; Tim Pelaksana RDPW Saireri menggelar RDP secara parsial, yaitu untuk Kabupaten Waropen dilaksanakan oleh Edison Tanati, Kabupaten Kepulauan dilaksanakan oleh Panus Werimon, dan Kabupaten Supiori dilaksanakan oleh Ibu Yuliana Wambrau; Hasil RDPW Saireri secara parsial per-Kabupaten sedang dikompilasi untuk diserahkan secara resmi kepada Pimpinan MRP. Pada Rabu, 18 November 2020, jam 18.00 WIT sore dilaksanakan RDP khusus untuk Kabupaten Biak Numfor yang dipandu Bupati dan Wakil Ketua I DPRD Kabupaten Biak Numfor, yang hasilnya dibacakan sebagai masukan terhadap perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, di mana terdapat 33 item atau point usulan perubahan tersebut (Usulan perubahan terlampir).

4. Tim RDP Wilayah Adat Saireri tidak dilaksanakan sebagaimana rencana kegiatan Tim Kerja RDP, namun dilaksanakan secara segmentarian (parsial) per kabupaten. Cipta kondisi yang bersumber dari aparat keamanan membawah konsekuensi, bahwa peluang konflik terbuka dapat terjadi di Biak sebagai pusat kegiatan RDP-W

Saireri tidak berjalan normal sebagaimana yang direncanakan oleh Majelis Rakyat Papua.

**c. Rapat Dengar Pendapat (RDP) pada Wilayah Adat Anim Ha**

1. Tim Kerja RDP-W Anim Ha telah bekerja melaksanakan semua mekanisme persiapan RDP-W. Anggota MRP, Staff Ahli dan Staff Sekretariat MRP yang berjumlah 12 (dua belas) orang serta Peserta RDP-W yang berjumlah 109 (seratus sembilan) orang sudah berada di Merauke sebagai lokasi kegiatan.
2. Kegiatan RDP-W Anim Ha tidak terjadi pada tanggal ini karena 1) tidak ada izin dari pihak keamanan untuk pelaksanaan RDP-W, dan 2) telah terjadi penangkapan terhadap Tim Kerja RDP-W Anim Ha dan juga Peserta RDP-W oleh Polres Merauke yang ditahan selama 2 (dua) hari, yaitu tanggal 17–18 November 2020. Selama ditahan di Polres Merauke terjadi proses penangkapan, pemborgolan, dan interogasi.
3. Tim Kerja RDP-W Anim Ha telah bekerja dengan mekanisme pendekatan tidak langsung (quisioner) dijalankan sebagai cara untuk mendapatkan dan atau memperoleh Aspirasi Rakyat Orang Asli Papua. Tim Kerja RDP-W Anim Ha Kembali ke Jayapura setelah mengamankan dan memastikan semua peserta RDP-W Kembali ke kabupaten asalnya.

**d. Rapat Dengar Pendapat (RDP) pada Wilayah Adat Adat La Pago**

1. Tim Kerja RDP-W La Pago melakukan Rapid Test sebanyak 3 (tiga) kali karena hasil *test rapid* yang pertama tidak diterima oleh Bupati dan Tim Medis Kabupaten Jayawijaya, kemudian, Tim Medis Kabupaten Jayawijaya melakukan *Rapid Test* tahap kedua yang menyatakan, bahwa hasilnya semua Tim Kerja RDP-W La Pago reaktif corona, dan akhirnya karena Tim Kerja RDP-W La Pago tidak puas maka Tim Kerja RDP-W La Pago melakukan *rapid test* ke-tiga di Rumah Sakit Dian Harapan yang hasilnya semua Tim Kerja RDP-W La Pago negatif. Akhirnya, Tim *advance* dari Tim Kerja RDP-W La Pago berangkat lebih awal dan Tim Kerja RDP-W La Pago lengkap berangkat ke Wamena dari Sentani pada tanggal 15 November 2020. Setelah Tim Kerja RDP-W La Pago tiba di Wamena, mereka dilarang keluar *airport*, sehingga

bertahan di *airport* Wamena selama 9 jam tanpa dengan makan dan minum karena aparat keamanan dan 15 (lima belas) orang yang mengklaim diri sebagai tokoh adat (tokoh milisi) melakukan demonstrasi di depan pintu keluar *airport*. Akhirnya pada hari itu juga Tim Kerja RDP-W La Pago Kembali ke Jayapura.

2. Tim Kerja RDP-W La Pago tidak melakukan kegiatan RDP-W pada 2 (dua) hari ini karena di lokasi RDP-W La Pago yang ada hanya Tim Advance Tim Kerja RDP-W, sedangkan Tim Kerja RDP-W La Pago lainnya berada di Jayapura.
3. Tim Kerja RDP-W La Pago selama berada di Jayapura, pada dua hari kegiatan RDPW itu, terjadi dua kegiatan yang berbeda, yaitu kegiatan model RDP-W yang dimotori oleh Bupati Jayawijaya dan kegiatan model RDP-W yang dimotori oleh kehendak Masyarakat Adat pada lokasi yang berlainan. Namun hasilnya, belum dapat diterima oleh Tim Kerja RDP-W La Pago.

**e. Rapat Dengar Pendapat (RDP) pada Wilayah Adat Mee Pago**

1. Ketika Kunker Anggota MRP Wilayah Adat Mee Pago selama dua kali perjalanan pada waktu yang berbeda (21 September 2020 dan 05 Oktober 2020), Bupati Kabupaten Dogiyai sudah bersedia dan menerima Kabupaten Dogiyai sebagai Lokasi.
2. Pelaksanaan RDP-W tanggal 7 dan 12 November 2020 Bupati Dogiyai Melakukan Aksi penolakan RDP-W Mee Pago. Namun Penolakan Bupati Dogiyai tidak diindahkan oleh Tim Kerja RDP-W karena sudah memasuki minggu pelaksanaan RDP-W. sejak tanggal 13–16 November 2020, Bupati Dogiyai melaksanakan negosiasi dengan Bupati Nabire dan Tim Kerja RDP-W yang belum ke lokasi kegiatan di Kabupaten Dogiyai, sehingga Bupati Nabire berhasil mengeluarkan Surat Penolakan dan atau pembatalan kegiatan RDP-W Mee Pago di Kabupaten Dogiyai.
3. Tim Kerja RDP-W Mee Pago tidak berada di lokasi RDP-W (sekali pun persiapan sudah memasuki nilai 99,9%, dan yang belum adalah nilai 0,01% untuk terima Aspirasi dalam RDPnya) karena perintah pimpinan MRP dan Surat dari Bupati Nabire sebagai Ketua Asosiasi Bupati Mee Pago dan karena itu, Rakyat Orang Asli Papua Wilayah Adat Mee

Pago melakukan kegiatan Rapat Rakyat di Halaman Terbuka, Lapangan Theo Makai (hasilnya terlampir). Tim Kerja RDP-W Mee Pago sudah berada di Nabire dan melakukan evaluasi sedangkan Rakyat Orang Asli Papua Wilayah Adat Mee Pago melakukan Rapat Rakyat di Halaman Sepak Bola Theo Makai dengan mengeluarkan kesimpulan dan rekomendasi Bersama setelah mereka melakukan Rapat koordinasi dan konsolidasi antar peserta RDP yang hasilnya diumumkan, bahwa Inti Pernyataan sikap Rakyat Wilayah Adat Mee Pago adalah “Menyatakan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua telah gagal maka ditolak dan segera dicabut serta merekomendasikan keinginan Rakyat, yaitu Kemerdekaan Penuh Bagi Rakyat dan Tanah Papua Ke luar Dari NKRI”.

4. Bahwa Pemohon sebagai lembaga negara didalam penyelenggaraan Rapat Dengar Pendapat (RDP) dibatalkan karena adanya Intimidasi dan Penangkapan. Delegasi Majelis Rakyat Papua yang hendak melaksanakan Rapat Dengar Pendapat di kota Wamena untuk wilayah adat La Pago, kota Deyai untuk wilayah adat Mee Pago, kota Sentani untuk wilayah adat Tabi dan kota Merauke untuk wilayah adat Anim Ha membatalkan pelaksanaan Rapat Dengar Pendapat yang rencananya akan dilaksanakan pada tanggal 17 dan 18 November 2020 karena dikhawatirkan akan meletusnya kekerasan horizontal antara kelompok pro-pemerintah dan pro-kemerdekaan, intimidasi dari aparat keamanan dan kelompok pro NKRI, dan adanya penangkapan sewenang-wenang yang diuraikan sebagai berikut:

**a. Upaya menghalangi dan Menghambat Tim MRP di Wamena:**

- 1) Pada tanggal 15 November 2020, enam puluh dua anggota tim MRP pelaksana Rapat Dengar Pendapat di wilayah adat Lapago mengalami diintimidasi dan dihalangi di bandara Wamena, Kabupaten Jayawijaya. Delegasi MRP tiba di bandara sekitar pukul 09.30 waktu Papua. Meski demikian, mereka tidak dapat meninggalkan gedung bandara karena anggota organisasi adat pemerintah LMA (Lembaga Musyawarah Adat) dan milisi sipil Barisan Merah Putih

memblokir pintu masuk. Mereka menuntut delegasi MRP membatalkan kegiatan RDP. Situasi tersebut dilaporkan disaksikan oleh anggota militer dan polisi.

- 2) Setelah itu, rombongan MRP memanggil Bupati Jayawijaya, Jhon Banua, serta perwakilan TNI. Namun, tidak satupun dari mereka menjawab panggilan telepon. Menurut informasi yang diterima, Kapolres Jayawijaya Dominggus Rumaropen datang ke bandara dan berbincang dengan rombongan. Perwakilan MRP meminta pihak kepolisian mengamankan situasi, sehingga delegasi bisa meninggalkan bandara dan mempersiapkan sidang RDP. Alih-alih melindungi delegasi MRP, Kapolres Rumaropen meminta daftar nama delegasi dan kemudian meninggalkan bandara. Tak lama kemudian, empat truk militer dan lima truk polisi tiba di bandara tetapi gagal mengambil tindakan apa pun untuk melindungi delegasi atau meredakan situasi. Polisi dan militer tidak mengambil posisi netral dalam masalah ini.
- 3) Merasa prihatin dengan eskalasi situasi dan pecahnya kekerasan horizontal antara kelompok pro kemerdekaan dan kelompok pro pemerintah, delegasi MRP mencarter pesawat terbang dan terbang kembali ke Sentani, kabupaten Jayapura. Mereka meninggalkan Wamena sekitar pukul 17.00.
- 4) Pada tanggal 17 November 2020, Ketua dan anggota Dewan Adat Papua Wilayah La Pago bersama masyarakat setempat mengadakan rapat RDP wilayah adat Lapago di Desa Kama, Kecamatan Wesaput, Kabupaten Jayawijaya. Peserta RDP Dewan Adat Papua Wilayah La Pago menyatakan bahwa otonomi khusus gagal mewujudkan kesejahteraan dan kehidupan bermartabat bagi masyarakat adat. Orang Papua di daerah Lapago menolak perpanjangan status otonomi khusus dan justru menuntut dilaksanakannya referendum kemerdekaan politik.

**b. Tim MRP ditangkap secara sewenang-wenang di Merauke:**

- 1) Pada tanggal 16 Agustus 2020, Tim MRP menyampaikan surat pemberitahuan RDP kepada Bupati Kabupaten Merauke, Kapolres Merauke, dan Dandim Merauke. Kemudian pada tanggal 16 November 2020, delegasi MRP Wilayah Adat Ha Anin memutuskan untuk membatalkan pertemuan setelah mendapat intimidasi dari Kapolres Merauke dan demonstrasi damai dari sembilan belas warga Merauke yang menolak RDP MRP di Merauke dan menuntut perpanjangan dana otsus dan pemekaran Provinsi Papua Selatan.
- 2) Pada 17 November 2020, Kapolres Merauke bersama aparat kepolisian dan TNI setempat secara sewenang-wenang menangkap 87 orang, termasuk dua anggota MRP, seorang tenaga ahli MRP, tujuh orang staf sekretariat MRP dan perwakilan masyarakat sipil yang datang ke kota Merauke untuk mengikuti rapat RDP. Petugas polisi dan TNI menggeledah hotel dan menyita dokumen, spanduk, dan materi lainnya, serta memborgol lima orang, termasuk koordinator Tim MRP Amatus Ndatipis. Penangkapan ini dilakukan di Hotel Grand Mandala di Jalan raya Mandala, Hotel Valentine di Jalan Parako, dan Rumah retreat Pankat di Jalan Angkasa. Penangkapan ini terjadi setelah Tim MRP menyampaikan surat pemberitahuan rencana RDP MRP kepada Bupati Kabupaten Merauke, Kapolres Merauke dan Dandim Merauke. Semua tahanan dibawa dan ditahan di Mapolres Merauke. Setidaknya lima tahanan, di antaranya anggota MRP Amatus Ndapits dan pembela HAM Katolik, Wensislaus Fatubun, diborgol setelah penangkapan. Menurut para tahanan, petugas polisi gagal menyediakan makanan dan air selama penahanan. Selain itu, para tahanan dipaksa tidur bersebelahan di Aula kantor polisi tanpa mengikuti tindakan pencegahan kesehatan mengikuti

protokol kesehatan Covid-19 yang berlaku. Kapolres Merauke, AKBP Untung Sangaji, menjelaskan dalam wawancara dengan beberapa media bahwa penangkapan dilakukan karena polisi mendapat informasi bahwa rapat RDP juga sedang berlangsung untuk membahas referendum kemerdekaan Papua.

- 3) Para tahanan dibebaskan pada 18 November sekitar pukul 19.30, tetapi anggota polisi masih menahan uang penunjang kegiatan RDP MRP, semua barang pribadi milik anggota MRP atas nama Amatus Ndatipist, dan Felisitas Kabagaimu, serta laptop dan barang pribadi milik Wensislaus Fatubun. Barangbarang tersebut ditahan untuk pemeriksaan lebih lanjut sebagai barang bukti, Pada tanggal 19 November 2020, polisi menyerahkan kembali semua barang yang ditahan.

200. Bahwa memperhatikan Surat Menteri Dalam Negeri yang ditujukan kepada Gubernur Provinsi Papua melalui suratnya Nomor: 108.2/6310/SJ tertanggal 12 Juli 2019 perihal Usulan Perubahan UU Nomo 21 Tahun 2001 jo. UU Nomor 35 Tahun 2008 yang berkaitan dengan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Papua Barat pada pokoknya menyampaikan hal-hal sebagai berikut: (1) Pemerintahan cq. Kementerian Dalam Negeri memberikan apresiasi terhadap pemerintahan Provinsi Papua dan segenap unsur masyarakat Papua yang telah berupaya meningkatkan kinerja pelaksanaan kebijakan otonomi khusus di Provinsi Papua sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Papua khususnya Orang Asli Papua yang telah berlangsung selama kurang lebih 18 tahun, dengan capaian kinerja yang semakin baik; (2) Berdasarkan hasil evaluasi pemerintah, kebijakan otonomi khusus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat yang diatur melalui UU 21/2001 dirasa perlu untuk dilakukan perubahan sesuai dengan kondisi kekiniaan dan kebutuhan masyarakat Papua, sehingga mampu menjawab issue-issue aktual permasalahan dalam implementasi kebijakan otonomi khusus selama ini; (3) Di samping itu, sesuai ketentuan pasal 34 ayat (3) huruf c angka 6 UU 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU 35/2008, bahwa penerimaan dalam rangka otonomi khusus yang besarnya setara dengan 2% dana alokasi

umum nasional berlaku selama 20 tahun, yang berakhir pada tahun 2021. (4) Berkenaan hal tersebut di atas, diminta kepada pemerintah Provinsi Papua agar memetakan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus, dan mengusulkan perubahan UU 21/2001 jo. UU 35/2008 sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

201. Dengan adanya surat Mendagri tersebut yang ditujukan kepada Gubernur Provinsi Papua pada point 4 tersebut membuktikan bahwa Kemendagri sama sekali berusaha tidak mengakui dan menghormati hak dan kewenangan MRP yang secara konstitusional dalam proses pengusulan Perubahan UU 21/2001 jo. UU 35/2008. Atau bahkan mengkhianati maksud pembentuk undang-undang Otonomi Khusus dengan memberikan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Ironisnya, bahkan sampai dengan permohonan ini diajukan ke mahkamah, Pemerintah cq. Kemendagri samasekali tidak memberitahukan rencana usulan perubahan undang-undang otonomi khusus kepada MRP yang merupakan lembaga resmi negara yang masuk dalam rumpun pemerintahan daerah Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Padahal lembaga MRP yang memiliki kewenangan khusus tersebut yang merupakan anak kandung UU Otsus itu sendiri.
202. Bahwa kemudian atas Surat MENDAGRI Nomor: 108.2/6310/SJ tertanggal 12 Juli 2019 perihal Usulan Perubahan UU 21/2001 jo. UU 35/2008 yang berkaitan dengan Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Papua Barat diatas, kemudian pada tanggal 26 Agustus 2019, Gubernur Papua memberikan Tanggapan atas Surat MEDAGRI dengan Nomor: 188.3/9940/SET, yang pada pokoknya menyampaikan hal-hal sebagai berikut: (a). Revisi UU 21/2001 yang diberi nama Rancangan Undang-undang Pemerintah Otonomi Khusus Bagi Provisi di Tanah Papua sebagaimana disampaikan secara resmi oleh Pemerintah ke DPR-RI melalui Surat Presiden (SUSPRES) Nomor: 53/Pres/IX/2014 pada tanggal 18 September 2014 dengan berbagai pertimbangan yang disampaikan oleh Pemerintah pada Rapat Kerja Badan Legislasi Meteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia (DPD-RI) pada tanggal 6



Ferbruari 2015 dalam rangka penetapan Prolegnas tahun 2014-2015 dan Prolegnas RUU Prioritas 2015 telah diputuskan bahwa RUU tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi di Tanah Papua ditunda pembahasannya dan akan dimasukkan dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2016 tapi sampai hari ini belum ditindaklanjuti.

203. Dengan begitu, telah menimbulkan kekecewaan, baik di kalangan Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Rakyat di Tanah Papua; (b). UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sesuai ketentuan Pasal 77 dijelaskan bahwa: *Usul Perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan Peraturan perundang-undangan.* Untuk itu, Majelis Rakyat Papua (MRP) sedang melakukan tahapan konsolidasi dan konsultasi dengar pendapat di lima wilayah adat (Mamta, Saereri, Anim Ha, La Pago dan Mee Pago) bersama seluruh masyarakat di Provinsi Papua guna menerima saran dan masukan yang tumbuh dari hati nurani Orang Asli Papua dalam penyempurnaan proses revisi UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
204. Memperhatikan Surat Tanggapan Gubernur Papua terhadap Surat MENDAGRI tersebut pada huruf (b) di atas, membuktikan bahwa MRP sedang melakukan tahapan konsolidasi dan konsultasi dengar pendapat di lima wilayah adat (Mamta, Saereri, Anim Ha, La Pago dan Mee Pago) bersama seluruh masyarakat di Provinsi Papua guna menerima saran dan masukan yang tumbuh dari hati nurani Orang Asli Papua dalam penyempurnaan proses revisi UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Ironisnya, faktanya Pemerintah *cq.* Kemendagri tidak menghargai dan menghormati bahkan tidak memperdulikan Surat Tanggapan Gubernur Papua dengan tetap terus menjalankan rencana perubahan Undang-undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.
205. Bahwa dalam pembahasan Perubahan Kedua UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang telah dibahas di DPR RI melalui Pansus RUU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua didasarkan pada Usulan Presiden Republik Indonesia yang diajukan berdasarkan Surat Presiden Nomor: R-47/Pres/12/2000 tertanggal 4 Desember 2000 yang ditujukan kepada Ketua

DPR RI Perihal Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua untuk dibahas dalam Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, guna mendapatkan persetujuan dengan prioritas utama. Usulan Perubahan dalam RUU tersebut hanya terbatas pada Pasal 1 huruf a, Pasal 34 dan pasal 76 UU 21/2001. Untuk ketentuan Pasal 1 huruf a menjelaskan pengertian Provinsi Papua dan ketentuan Pasal 34, mengatur tentang sumber penerimaan provinsi, kabupaten atau kota, sumber pendapat asli provinsi Papua, Kabupaten atau kota; dana perimbangan bagian provinsi Papua, kabupaten atau kota dalam rangka otonomi khusus yang berkaitan dengan bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam, dana alokasi umum. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 76 diatur yang berkaitan dengan pemekaran provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masyarakat.

206. Bahwa dengan tidak mengikutsertakan pemerintah daerah Provinsi Papua, MRP, dan DPRP dalam proses perubahan UU 21/2001, maka hal ini membuktikan bahwa Pemerintah Pusat dan DPR telah nyata-nyata mengingkari dan melanggar pemberlakuan Pasal 77 UU 21/2001 dan secara tidak langsung membuktikan bahwa Pasal 77 UU 21/2001 sepanjang frasa "*dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPR*" mengandung ketidak-jelasan hukum, bias, multitafsir, dan telah menimbulkan konflik dalam tataran pelaksanaan. Dengan demikian, dengan adanya pemberlakuan norma dengan frasa "*dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP*" dalam Pasal 77 UU 21/2001 telah mematikan seluruh kewenangan MRP ketika MRP tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan Undang-Undang Otsus yang mengatur Orang Asli Papua, padahal MRP adalah representatif dari orang asli papua akibatnya MRP tidak dapat menjalankan fungsi, peran dan kewenangannya untuk melindungi dan menjamin terpenuhinya hak-hak sipil, sosial, budaya, ekonomi dan politik OAP.
207. Bahwa frasa "*dapat diajukan*" dalam Pasal 77 UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 dan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat

kecuali frasa “*dapat diajukan*” dalam pasal *a quo* harus dimaknai sebagai usulan perubahan UU ini hanya *dapat diajukan* oleh *rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPR. Atau dengan kata lain harus dimaknai usulan perubahan UU Otsus tanpa melalui MRP dan DPRP harus dimaknai sebagai inkonsistensial.*

#### IV. PETITUM

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemohon mohon agar Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berdasarkan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 jo. Undang-Undang Mahkamah berkenan memeriksa dan memutus permohonan uji materiil yang diajukan Pemohon sebagai berikut:

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan Pasal 6 ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai yang berbunyi, “Anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun.” Sehingga Pasal 6 ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi, “Anggota DPRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir dengan masa jabatan anggota

DPRP yang dipilih sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf a,” menjadi selengkapnya berbunyi **“Anggota DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun.”**;

4. Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”. Sehingga, Pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, menjadi selengkapnya berbunyi **“Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD sesuai dengan perdasus dan perdasi”**;
5. Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”. Sehingga, Pasal 6 ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi ‘Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan’, menjadi selengkapnya berbunyi **“Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD sesuai dengan perdasus dan perdasi”;**

6. Menyatakan Pasal 6 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
7. Menyatakan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
8. Menyatakan Pasal 6A ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai yang berbunyi, “Anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun.” Sehingga Pasal 6A ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi, “Anggota DPRK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir dengan masa jabatan anggota DPRK yang dipilih sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf a”,

menjadi selengkapnya berbunyi **“Anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun”**;

9. Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6A ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”. Sehingga, Pasal 6A ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, menjadi selengkapnya berbunyi **“Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRK sesuai dengan perdasus dan perdasi”**;
10. Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”. Sehingga, Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang

semula berbunyi’ “Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRK sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”, menjadi selengkapnya berbunyi **“Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRK sesuai dengan perdasus dan perdasi”**;

11. Menyatakan Pasal 6A ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
12. Menyatakan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula dihapus pada ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang dikembalikan normanya dengan perbaikan norma sebagaimana dalam Pasal 28 ayat (1) yakni Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik lokal dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151). Sehingga Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula dihapus pada ayat (1) dan ayat (2) menjadi selengkapnya berbunyi **“ayat (1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik lokal; dan ayat (2) Tatacara pembentukan partai politik lokal dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundangan.”**;

13. Menyatakan frasa “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP” dalam Pasal 28 ayat (4), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Partai Politik wajib meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP”. Sehingga, Pasal 28 ayat (4), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi, “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing” menjadi selengkapanya berbunyi **“Partai Politik wajib meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing”**;
14. Menyatakan frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang”. Sehingga, Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Usaha-usaha prekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-



hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan perdasus”, menjadi selengkapnya berbunyi : **“Usaha-usaha prekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan perdasus”;**

15. Menyatakan frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “beban masyarakat serendah-rendahnya dimana biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi dan memberikan pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu”. Sehingga, Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat yang serendah-rendahnya”, menjadi selengkapnya berbunyi, **“Setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat yang serendah-rendahnya dimana biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi dan memberikan pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu”;**
16. Menyatakan Pasal 68A ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001

Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Badan Khusus sebagaimana dimaksud ayat (1) yang terdiri dari Dewan Pengarah, Dewan Penasihat dan Badan Pelaksana dengan melibatkan semua unsur mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Papua, Tokoh Adat, Tokoh Agama, Tokoh Perempuan, akademisi dan profesional serta memiliki integritas sehingga dapat menyelenggarakan percepatan pembangunan di Papua dengan sumber pendanaan dari APBN dan bukan yang bersumber pada dana Otsus Papua”. Sehingga, Pasal 68A ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi: Badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan sebagai berikut: (a) Wakil Presiden sebagai Ketua; (b) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan (c) 1(satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota”, selengkapanya berbunyi **“Badan Khusus sebagaimana dimaksud ayat (1) yang terdiri dari Dewan Pengarah, Dewan Penasihat dan Badan Pelaksana dengan melibatkan semua unsur mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Papua, Tokoh Adat, Tokoh Agama, Tokoh Perempuan, akademisi dan profesional serta memiliki integritas sehingga dapat menyelenggarakan percepatan pembangunan di Provinsi Papua dengan sumber pendanaan dari APBN dan bukan yang bersumber pada dana Otsus Papua”;**

17. Menyatakan frasa “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota **dapat** dilakukan atas persetujuan

MRP dan DPRP” dalam Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota **hanya dapat** dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP”. Sehingga, Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi, “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota **dapat** dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang” menjadi selengkapnya berbunyi “**Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang**”;

18. Menyatakan Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
19. Menyatakan Frasa “ tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan” dalam Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang

Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “wajib dilakukan melalui tahapan daerah persiapan.” Sehingga, Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang sebelumnya berbunyi, “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah” menjadi selengkapanya berbunyi, **“Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah”**;

20. Menyatakan frasa “dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan **DPRP**” dalam Pasal 77 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) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “hanya dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP”. Sehingga, Pasal 77 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) yang semula berbunyi, : “Usulan Perubahan atas Undang-Undang ini **dapat** diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, menjadi selengkapanya berbunyi **“Usulan Perubahan atas Undang-undang ini hanya dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan**

**DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;**

21. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Apabila Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon perkara *a quo* dapat diputus seadil-adilnya (*ex a quo et bono*).

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-46 yang disahkan dalam persidangan tanggal 5 Oktober 2021, 13 Desember 2021, dan 28 Maret 2022 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Surat Kementerian Dalam Negeri Direktorat Jenderal Otonomi Daerah tertanggal 31 Oktober 2017 Perihal: Penyampaian Salinan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pengesahan Anggota Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Masa Jabatan Tahun 2017-2022;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Surat Keputusan Gubernur Papua Nomor 155/366/Tahun 2017 tentang Pengesahan Pengangkatan Pimpinan Majelis Rakyat Papua Masa Jabatan Tahun 2017-2022 tertanggal 12 Desember 2017;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Surat Keputusan Gubernur Papua Nomor 188.4/138/Tahun 2021 tentang Pengesahan Pengangkatan Sdr. Yoel Luiz Mulait, S.H., sebagai Pimpinan/Wakil Ketua I Majelis Rakyat Papua Masa Jabatan Tahun 2017-2022 tertanggal 29 Maret 2021;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Surat Presiden Republik Indonesia kepada Ketua Dewan Pimpinan Rakyat Republik Indonesia Nomor R-47/Pres/12/2020, Perihal Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, tertanggal 4 Desember 2020;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
7. Bukti P-7 : Fotokopi 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;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua;
  9. Bukti P-9 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua;
  10. Bukti P-10 : Fotokopi buku berjudul “Penilaian Efektifitas Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua” yang diterbitkan oleh Majelis Rakyat Papua, Jayapura 2020;
  11. Bukti P-11 : Fotokopi Surat Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur Papua Nomor 188.2/6310/SJ, Perihal Usulan Perubahan Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 *jo* UU No. 35 Tahun 2008, tertanggal 12 Juli 2019;
  12. Bukti P-12 : Fotokopi Surat Gubernur Papua kepada Menteri Dalam Negeri Nomor 188.3/9940/SET Perihal Tanggapan Surat Mendagri Nomor 188.2/6310/SJ Hal: Usulan Perubahan UU No. 21 Tahun 2001 tertanggal 26 Agustus 2019;
  13. Bukti P-13 : Fotokopi Hasil Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
  14. Bukti P-14 : Buku Berjudul “Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua”, editor: Agus Sumule;
  15. Bukti P-15 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
  16. Bukti P-16 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
  17. Bukti P-17 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
  18. Bukti P-18 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik);
  19. Bukti P-19 : Fotokopi *United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples*;
  20. Bukti P-20 : Fotokopi 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);

21. Bukti P-21 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
22. Bukti P-22 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
23. Bukti P-23 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;
24. Bukti P-24 : Fotokopi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
25. Bukti P-25 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
26. Bukti P-26 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Nomor 9107013008720002 atas nama Timotius Murib;
27. Bukti P-27 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Nomor 7204071507710001 atas nama Yoel Luiz Mulait, S.H.;
28. Bukti P-28 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Nomor 9171024112740003 atas nama Debora Mote, S.Sos;
29. Bukti P-29 : Fotokopi hasil kajian mengenai Analisis Akuntabilitas Tata Kelola Minerba: Studi Kasus LHP BPK Atas Kontrak Karya dan Pengenaan Tarif Bea Keluar Pada PT. Freeport Indonesia;
30. Bukti P-30 : Fotokopi hasil kajian mengenai *Land Grabbing* dan Potensi *Internal Displacement Persons* (IDP) Dalam Merauke *Integrated Food And Energy Estate* (MIFEE) Di Papua oleh Amin Tohari;
31. Bukti P-31 : Fotokopi artikel jurnal dengan judul “Manajemen Konflik Dalam Pembangunan Masyarakat Di Mimika Papua”, oleh Witrianto Fakultas Ilmu Budaya Universitas Andalas Padang;
32. Bukti P-32 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009;
33. Bukti P-33 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
34. Bukti P-34 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019;
35. Bukti P-35 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh;

36. Bukti P-36 : Fotokopi Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota;
37. Bukti P-37 : Fotokopi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2005 tentang Rencana Induk Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara;
38. Bukti P-38 : Fotokopi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2005 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Serta Hak Keuangan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara;
39. Bukti P-39 : Fotokopi Peraturan Majelis Rakyat Papua Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib Majelis Rakyat Papua;
40. Bukti P-40 : Fotokopi Keputusan Majelis Rakyat Papua Nomor 6/MRP/2021 /MRP/2021 tentang Persetujuan Penugasan Kepada Pimpinan Majelis Rakyat Papua Sebagai Pemohon (Prinsipal) Dalam Permohonan Uji Materiil Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;
41. Bukti P-41 : Fotokopi Berita Acara Nomor 166/593/MRP tentang Persetujuan Penugasan Kepada Pimpinan Majelis Rakyat Papua Sebagai Pemohon (Prinsipal) Dalam Permohonan Uji Materiil Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia;
42. Bukti P-42 : Fotokopi Daftar Hadir Pleno pada hari Kamis tanggal 23 September 2021 dengan agenda: Persetujuan dan Mandat Permohonan Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 2 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua di Mahkamah Konstitusi;
43. Bukti P-43 : Fotokopi Surat Wali Nanggroe Nomor 189.1/162/XII/2021 tertanggal 1 Desember 2021, perihal: Dukungan Wali Nanggroe Aceh Kepada Majelis Rakyat Papua;



- 44. Bukti P-44 : Buku berjudul: Masalah Pendidikan dan Kesehatan di Papua (Kebijakan, Tata Kelola Anggaran dan Infrastruktur);
- 45. Bukti P-45 : Buku berjudul: Orang Asli Papua (Kondisi Sosial Demografi dan Perubahannya);
- 46. Bukti P-46 : Video dan foto RDP MRP di wilayah Wamena dan Merauke.

Selain itu, untuk mendukung dalil permohonannya, Pemohon juga mengajukan 9 (sembilan) orang ahli atas nama Maruarar Siahaan, Usman Hamid, dan Cahyo Pamungkas (yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 10 Desember 2021 kemudian didengarkan dalam persidangan pada 13 Desember 2021), Zainal Arifin Mochtar, Ifdhal Kasim, dan Herlambang Perdana Wiratraman (yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 11 Januari 2022, kemudian didengarkan dalam persidangan pada 13 Januari 2022), Dian Puji Simatupang dan Adriana Elisabeth (yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 2 Februari 2022 kemudian didengarkan dalam persidangan pada 7 Februari 2022), serta Otto Nur Abdullah (yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 3 Februari 2022 kemudian didengarkan dalam persidangan pada 22 Februari 2022), masing-masing keterangannya pada pokoknya sebagai berikut:

### **1. Keterangan Ahli: Maruarar Siahaan**

#### **Pendahuluan**

Konstitusi suatu negara, terutama konstitusi negara modern, tidak hanya merupakan dokumen hukum, melainkan juga memuat sejarah, cita-cita perjuangan sebagai aspirasi rakyat yang membentuk tujuan negara, dan juga merupakan suatu dokumen yang menjadi landasan filosofis, pandangan hidup dan ideologi suatu bangsa dalam bernegara. Oleh karenanya suatu konstitusi di samping memuat bagian yang tertulis, diterima dan diakui adanya bagian yang tidak tertulis dalam bentuk praktek, kebiasaan, adat istiadat dan nilai-nilai yang dianut dan hidup di kalangan bangsa tersebut. Nilai-nilai yang dikristalisasikan dalam pandangan hidup bangsa dan suatu kultur yang terbentuk dari realitas kehidupan bangsa tersebut, menjadi suatu ukuran atau indikator yang diakui dalam kebijakan dan standar perilaku, sehingga kemudian dari apa yang tertulis, dalam praktik dan perkembangan yang terjadi ketika hendak memaknai norma-norma yang dirumuskan dalam konstitusi dan UUD, suatu negara dan bangsa, perlu memberi

makna, dengan memperhitungan dinamika kehidupan masyarakat dan bangsa yang mengalami *sejarah* pembentukan kehidupan bersama yang panjang dalam interaksi antar komponen dalam suatu kehidupan bersama yang membentuk negara.

### **Pancasila Sumber Dari Segala Sumber Hukum Negara.**

Oleh karenanya ketika Indonesia menyatakan bahwa landasan filosofis serta ideologi negara dan bangsa Indonesia adalah Pancasila, yang menjadi nilai-nilai yang digali dari kehidupan kultural dan sosial seluruh komponen bangsa, dan kemudian dinyatakan dalam kehidupan hukum dan negara bahwa Pancasila tersebut menjadi sumber dari segala sumber hukum negara, maka sumber hukum yang merupakan nilai-nilai yang dikonstruksikan dari interaksi dan dinamika antar hubungan kelompok-kelompok masyarakat dengan adat-istiadat dan kehidupan suku-suku bangsa yang berbeda dan sangat majemuk, telah membentuk budaya dalam lingkup kehidupan bersama, maka sebagai sumber dari segala sumber hukum, niscaya diperlukan proses untuk menemukan hukum yang ber-sumber pada Pancasila (*rechtsvinding*) melalui konstruksi, interpretasi dan analogi. Hukum tersebut dianggap (*presupposed*) telah ada dalam Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, landaan filosofis dan ideologi negara, tetapi diperlukan proses untuk menemukannya -terutama oleh hakim (konstitusi)- untuk dijadikan sebagai landasan ketika menguji konstiusionalitas norma yang ada.

Sejarah kehidupan bersama Indonesia sampai mencapai kemerdekaan dan keluar dari penjajahan, menjadi aspek yang membentuk dasar negara dan landasan filosofis bernegara tersebut, sehingga dalam melakukan tafsir yang perlu untuk memberi makna terhadap norma-norma yang menjadi ukuran atau indikator dalam menguji aturan penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan negara, diperlukan ukuran, bukan hanya yang tertulis, tetapi juga yang tidak tertulis dalam bentuk nilai, moralitas, aspirasi dan cita-cita serta tujuan bernegara, yang harus turut dipertimbangkan ketika memberi arti dan makna terhadap suatu norma hukum konstitusi dan norma hukum pada umumnya. Oleh karenanya ketika Mahkamah Konstitusi mendeklarasikan diri sebagai pengawal konstitusi, itu artinya dalam paham ke Indonesiaan, adalah juga sebagai pengawal Pancasila.

Menggunakan sila-sila dalam Pancasila sebagai ukuran konstiusionalitas norma yang diuji, sering dikatakan bahwa sila-sila Pancasila tersebut merupakan

satu kesatuan yang tidak terpisah, sehingga ketika mengkonstruksikan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, itu berarti keadilan yang kita pahami itu adalah keadilan sosial yang ber Ketuhanan, yang berprerikemanusiaan secara adil dan beradab, dalam kerangka persatuan Indonesia sebagai dasar yang kokoh bagi terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta tercapai melalui proses yang demokratis yaitu musyawarah untuk mencapai mufakat, dalam kerangka memperoleh persetujuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang sesungguhnya. Menguji norma-norma dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua, menempatkan prinsip Keadilan sebagai batu uji yang juga dapat dimaknai dalam suatu perbandingan dengan implementasi Otonomi Khusus yang bersamaan dibentuk untuk Provinsi Aceh, meskipun dengan ciri kekhususan yang berbeda.

Idealisme dalam prinsip persamaan (*equality*) sebagai wujud keadilan, yang kemudian dalam pasal 28D ayat (1) dirumuskan dengan kalimat *“Setiap orang berhak atas...perlakuan yang sama didepan hukum*, juga menjadi ukuran dalam pengujian konstiusionalitas norma seperti yang dihadapi. Adil, juga dapat dilihat sebagai *fairness*, ketika memperlakukan setiap orang atau setiap kelompok/organisasi/daerah dengan jujur dan tidak menunjukkan pemihakan tertentu kepada satu orang/kelompok/daerah dengan alasan yang tidak jujur dan terbuka. Hanya dengan cara demikianlah kita menemukan makna norma konstitusi yang bersumber pada Pancasila, sehingga dapat dilegitimasi dan di justifikasi jika melalui pendekatan yang holistik, integratif dan dinamis.

Oleh karenanya, merupakan suatu rumus dalam norma konstitusi, bahwa jika suatu norma dimaknai secara harfiah dalam arti yang ditemukan dalam teks, terkadang membawa kita jauh dari cita-cita dan tujuan kehidupan berbangsa yang menjadi konteks sebagai pandangan hidup dan nilai-nilai moral yang harus dipelihara dalam kerangka mencapai keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia secara demokratis, serta dalam suatu nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, yang dilandasi Ketuhanan Yang Maha Esa dalam suatu persatuan bangsa. Sehingga dengan demikian, ketika Pemerintah menyatakan bahwa *“bahwa pembentukan UU sudah dilakukan menurut prinsip dan mekanisme yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945, yaitu dibentuk secara bersama oleh Pemerintah dengan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan*

*Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, dan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang dan DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang dengan mekanisme setiap RUU harus dibahas bersama oleh DPR dan Presiden, untuk mencapai persetujuan bersama”,* boleh menimbulkan kesalah fahaman dan tidak mencapai tujuan bernegara yang dicita-citakan, jika hal demikian dimaknai secara harafiah, karena kewenangan juga tidak merupakan substansi konstitusi yang berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari suatu sistem konstitusi yang utuh dan integral, yang memuat prinsip konstitusi lain seperti demokrasi, sistem pemerintahan, sistem ekonomi, pembagian kekuasaan dan *checks and balances* dan lain-lainnya.

Memang tidak boleh ada lembaga atau orang lain ikut menetapkan dalam proses persetujuan bersama dalam legislasi antara Presiden dengan DPR sebagai kekuasaan atau hak eksklusif Presiden dan Pemerintah. Menurut Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, hanya DPR dan Presiden atau Pemerintahlah yang mempunyai kekuasaan dan hak untuk membentuk UU. Akan tetapi seperti telah berulang dikatakan, legitimasi demokratis dengan persetujuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat, atas suatu usul rancangan undang-undang, lahir dari suatu proses yang harus menggambarkan prinsip-prinsip bernegara dalam keseluruhan aspek yang disebutkan secara menyeluruh di antara sila-sila Pancasila, yang dirumuskan dari pengalaman sosial-kultural, adat istiadat, agama yang serba majemuk yang harus termuat dalam suatu pedoman kehidupan bersama yang menegara.

Telah menjadi ajaran universal, bahwa konstitusi suatu bangsa dalam zaman modern, tidak hanya merupakan dokumen juridis, melainkan juga harus dibaca dari sisi moral dan etik berbangsa, dengan mengingat sejarah pembentukan negara dan bangsa atas dasar nilai-nilai yang dibentuk dari kemajemukan adat istiadat dan budaya bangsa tersebut. Keseluruhan perubahan UUD 1945 dalam 4 (empat) tahap yang dilakukan, telah menghasilkan norma-norma yang merujuk pada sejarah bangsa dan kesadaran untuk menghargai dan memeteraikannya dalam konstitusi, sebagaimana secara gamblang terlihat dalam sistem pemerintahan berdasar negara kesatuan, tetapi mengabadikan karakter bangsa yang menjadikan norma konstitusi sesanti *Bhineka Tunggal Ika, Tan Hana Mangruwa”,* ketika Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 Perubahan Kedua pada Tahun 2000, secara tegas

mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, dan mengakui serta menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup. Secara tersendiri menjadi bagian dari hak asasi manusia dikatakan bahwa “*identitas dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*” [Pasal 28I ayat (3) UUD 1945].

Pengakuan ini meletakkan dimensi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta hubungan pemerintah pusat dan daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut, yang harus mewarnai pengambilan keputusan cabang kekuasaan negara dalam bidang legislasi, yang berkewajiban secara moral konstitusi untuk memahami, menjiwai dan menghayati serta mengamalkannya.

### ***Legal Standing Majelis Rakyat Papua***

Doktrin *legal standing* diartikan sebagai sebagai hak atau kedudukan hukum seseorang atau badan untuk mengajukan gugatan atau permohonan ke hadapan pengadilan. Dengan perkataan lain, *legal standing* Pemohon JR, merupakan persyaratan yang harus dipenuhi Pemohon untuk dapat memohon pengujian suatu undang-undang yang berlaku secara sah. Dalam literatur dan praktik negara-negara dengan sistem yang berbeda, *legal standing* di maknai sebagai *standing to sue*, dan dalam kosa kata latin, disebutkan sebagai *persona standi in judicio*, semuanya merujuk syarat-syarat yang harus dipenuhi Pemohon untuk membawa satu undang-undang di uji konstitusionalitas di depan MK.

Dalam kerangka menemukan kejelasan syarat-syarat yang disebut dalam Pasal 51 UU Mahkamah Konstitusi, yang memerlukan kejelasan, khususnya ketika Pasal tersebut menyebut syarat adanya “*kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional oleh berlakunya undang-undang*”, yang dialami oleh Pemohon, MK telah merumuskannya dalam Putusan MK masing-masing Nomor Putusan MK Nomor 058, 059, 060, 063/PUU-II/2004, Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005, dan Putusan MK Nomor 005/PUU-III/2005, dan diteruskan dengan Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, yang kemudian telah menjadi jurisprudensi tetap.

Mahkamah Konstitusi telah menetapkan lima (5) syarat yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan UUD 1945;
2. Hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh UU yang diuji dan No. 11/PUU-V/2007
3. Kerugian konstitusional Pemohon bersifat spesifik (khusus), aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya UU yang diajukan untuk diuji;
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.

Syarat legal standing tersebut merupakan hasil upaya melengkapi dan menafsirkan syarat kerugian konstitusional Pemohon untuk dapat mengajukan permohonan *judicial review* suatu undang-undang di MK, yang sesungguhnya harus diingat bahwa sampai saat putusan-putusan MK tentang JR yang diterima saat itu, syarat yang disusun kebanyakan menyangkut perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama. Ketika itu rujukan yang dipedomani adalah putusan-putusan Pengadilan yang banyak menyangkut perkara yang bersifat perdata/TUN menyangkut perorangan yang menjadi perkara yang akan diputus pengadilan, dan perkara-perkara *judicial review* yang memuat masalah konstitusi, tetapi yang dihadapi dalam proses perkara yang berjalan di hadapan hakim Mahkamah Agung, yang disebut sebagai *case and controversy*.

Oleh karena rujukan yang dilakukan pada banyak perkara (*case and controversy*) yang bersifat perseorangan, dan MK Indonesia juga belum mengenal jenis kewenangan untuk memeriksa dan mengadili *constitutional complaint* (pengaduan konstitusi), maka syarat *legal standing* tentang kerugian konstitusional tersebut banyak atau pada umumnya menyangkut perseorangan atau kumpulan perseorangan, yang kemudian menetapkan kerugian yang dialami karena berlakunya suatu undang-undang, bersifat aktual, setidaknya potensial, menurut penalaran yang wajar, dipastikan akan terjadi.

Saat ini dalam JR yang dihadapi sebagai Pemohon adalah Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan suatu Lembaga negara, yang terbentuk karena

adanya *“pengakuan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa” dan pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya*”, yang harus dikatakan bahwa legal standingnya akan berbeda dari perorangan sebagai Pemohon dalam *Judicial Review* yang bersifat kongkrit dalam suatu *case and controversy*, yang kerugian konstitusionalnya diukur dari hak-haknya karena berlakunya suatu undang-undang, maka dalam hal pemohon adalah lembaga negara, kerugian konstitusional harus dilihat dari kewenangan konstitusional lembaganya, yang tidak bersifat individual orang perorang.

Majelis Rakyat Papua (MRP) adalah Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Pasal 1 huruf f Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua yang telah di revisi dengan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 dan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008, yang menyatakan:

*“MRP adalah representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya perberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam undang-undang ini”.*

Meskipun kewenangan MRP diatur dan ditentukan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus, dan dijabarkan kembali dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah khusus (Perdasus), sesungguhnya karena Pasal 18B merupakan ketentuan konstitusi yang lahir setelah perubahan kedua, maka kewenangan MRP tersebut merupakan kewenangan yang diberikan konstitusi, meskipun secara tidak langsung, yaitu sebagai akibat perubahan kedua UUD 1945 yang terkait dengan otonomi daerah, yang diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 18B UUD 1945 yang memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”.*

2. Pasal 18B Undang-undang Dasar 1945 menyatakan:

*“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”*

3. Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 berbunyi :

*“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.*

Bahwa dengan melihat hubungannya dalam Pemerintahan Daerah, maka berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU Nomor: 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah MRP merupakan bagian dari penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dengan diberikannya kewenangan sebagai mana dimaksud, bahwa:

*“Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.*

4. Bahwa Pasal 1 huruf d Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua yang telah di revisi sebagaimana terjadi dengan Perpu Nomor 1 Tahun 2008 dan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 mengatur yang dimaksud dengan pemerintah daerah propinsi Papua adalah Gubernur beserta perangkat lainnya sebagai badan eksekutif Propinsi Papua”.

Dikaitkan dengan bunyi Pasal 1 huruf f Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua yang telah di revisi sebagaimana Perpu Nomor 1 Tahun 2008 dan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 yang menyatakan:

*“MRP adalah representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya perberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam undang-undang ini”.*



Hal ini kemudian diperjelas dalam Peraturan Pemerintah dan Perdasus, dengan mana dapat dipahami bahwa MRP merupakan bagian dari perangkat pemerintahan daerah lainnya yaitu badan eksekutif propinsi Papua yang dinyatakan dalam Pasal 1 huruf d Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua yang telah di revisi sebagaimana Perpu Nomor 1 Tahun 2008 dan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008, sehingga MRP sebagai representasi kultural orang asli Papua dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama yang memiliki kepentingan saat adanya perubahan atas UU yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua yang telah di revisi sebagaimana Perpu Nomor 1 Tahun 2008. Sebab, pelaksanaan dan perubahan atas isi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua yang telah di revisi sebagaimana Perpu Nomor 1 Tahun 2008 dan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 sangat berkaitan dengan pemenuhan hak-hak asli (tenuria) masyarakat Papua yang diwakili oleh MRP sebagai lembaga negara yang termaktub dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Papua, dalam revisi sebagaimana dimuat dalam Perpu Nomor 1 Tahun 2008 dan disahkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008, telah dikurangi dengan Perubahan yang terjadi dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021.

### **Kerugian Konstitusional MRP Sebagai Syarat *Legal Standing***

Lepas dari syarat kerugian konstitusional dalam rumus yang disebutkan MK dalam Jurisprudensi tetapnya, terutama kerugian yang aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar pasti terjadi, yang merujuk kepada jenis pengujian kongkrit terkait dengan perorangan atau kumpulan perorangan sebagai Pemohon JR, sedang MRP sebagai Lembaga negara tidak merupakan orang perorangan dengan hak individual yang bersifat aktual yang dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang atau bersifat potensial yang dengan pelaran yang wajar dipastikan akan terjadi, maka MRP sebagai representasi kultural orang asli Papua, adalah mewakili kepentingan umum, sehingga jenis pengujian yang diajukan dapat dikategorikan sebagai pengujian abstrak, maka ukuran yang dipergunakan akan berbeda. Pengurangan kewenangan konstitusional, secara umum dan *prima facie* dapat juga disebut sebagai kerugian konstitusional yang telah terjadi secara

aktual dengan hilangnya kewenangan tertentu MRP dengan berlakunya UU Nomor 2 Tahun 2021 sebagai perubahan UU 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua yang secara nyata terjadi dengan diubahnya UU Nomor 21 Tahun 2001. Hal demikian dapat dikategorikan sebagai kerugian hak konstitusional atau dikurangnya kewenangan konstitusional MRP yang merupakan kepentingan konstitusional orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya perberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam undang-undang. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa MRP mempunyai *legal standing* dalam permohonan Judicial review Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 *a quo*.

### **Pemekaran Daerah di Provinsi Papua**

Suatu hal yang sangat penting sesungguhnya mendapat perhatian dalam UU Pemerintah Daerah dan UU Otonomi Khusus Papua, adalah menyangkut muatan UUD 1945 tentang otonomi daerah dan otonomi khusus, dalam konteks Negara Kesatuan yang telah menjadi suatu sikap yang dianut secara tegas dalam teks UUD 1945, akan tetapi mengalami kekaburan dalam perkembangan yang ditemukan rumusannya dalam peraturan perundang-undangan. Suatu kerangka sistem pemerintahan yang tampak dalam pemerintahan yang terbentang dari mulai sistem Negara Kesatuan - ke sistem Negara Federal – Sistem Konfederasi – dan Sistem model Uni-Eropa yang mungkin dapat dilihat lebih kompleks dari sistem konfederasi.

Dalam kerangka sistem Negara Kesatuan yang memberi keleluasaan dalam sistem desentralisasi dan otonomi, maka pengakuan dan penghormatan pada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, serta pengakuan dan penghormatan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sebagai norma konstitusi yang dianut setelah perubahan kedua UUD 1945, yang kemudian harus diatur dalam undang-undang, mengandung pesan konstitusi bahwa desentralisasi yang disusun tidak senantiasa bersifat simetrik yang memuat tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) antara unit terpisah dari suatu sistem kepada sistem secara keseluruhan, sedangkan desentralisasi asimetrik menggambarkan derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi. (Anthon Raharusun; 2014) Alasan

terjadinya desentralisasi asimetrik, boleh jadi bersifat politik, social budaya dan ekonomi.

Memperhatikan perubahan kedua UUD 1945 tentang lahirnya Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 18B UUD 1945, sebagai pergeseran dari desentralisasi atau otonomi yang simetrik ke arah asimetrik yang lebih tegas, maka pergerakan otonomi tersebut adalah ke arah yang lebih luas dan kuat pada pendulum di daerah, sehingga menafsirkan norma konstitusi yang menjadi indikator konstitusionalitas Pasal 76 dan Pasal 77 yang diubah dalam UU No. 2 Tahun 2021, harus menimbang arah konstitusionalitas tersebut dengan ukuran ke arah kewenangan pemerintahan daerah termasuk MRP, ke arah yang semakin luas dan semakin berdaya. Oleh karenanya, meskipun ciri-ciri otonomi khusus yang diatur dalam undang-undang yang berubah ini, harus dilihat dengan tetap menuju ke arah penguatan sistem Negara Kesatuan, maka kebijakan legislasi yang dianut harus untuk mempercepat kemakmuran rakyat, untuk mewujudkan keadilan sosial, mendukung kesejahteraan rakyat di daerah otonomi, namun akan tetap merupakan penguatan pelaksanaan kedaulatan rakyat setempat, dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama, sebagai ukuran kesejahteraan yang menjadi tujuan kebijakan otonomi khusus tersebut.

Berdasarkan uraian dan alasan tersebut diatas, maka Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Papua, Beserta Penjelasannya mengandung kontradiksi atau pertentangan dengan Pasal 76 ayat (1) dan tujuan kebijakan konstitusional otonomi khusus, sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan karenanya juga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

## Kesimpulan

Berdasarkan seluruh uraian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang hal berikut:

1. MRP memiliki *legal standing* dalam mengajukan *Judicial Review* UU Nomor 2 Tahun 2021, baik dalam kerangka jurisprudensi MK tentang *legal standing*

- dalam pengujian yang bersifat kongkrit maupun dalam kerangka pengujian abstrak, mewakili kepentingan orang papua asli berdasar adat dan kultur;
2. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara Indonesia, merupakan landasan filosofis, dasar dan ideologi negara, yang diabstraksikan dari kehidupan sosial, budaya, adat dan religi yang majemuk di Nusantara, sebagai norma dasar yang menjadi indikator konstitusional bagi seluruh kebijakan legislasi termasuk dalam sistem pemerintahan Indonesia;
  3. Sebagai demikian sila-sila Pancasila harus menjadi metode penafsiran konstitusi yang dioperasionalkan secara *integrative*, holistik dan dinamis dalam pengujian undang-undang yang berlaku terhadap UUD 1945;
  4. MRP sebagai Lembaga negara yang dibentuk untuk merespon perubahan kedua UUD 1945 tentang Otonomi Daerah yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, serta pengakuan dan penghormatan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya, termasuk kondisi kulturalnya, menjadi bagian yang diperhitungkan dalam kebijakan otonomi khusus yang relevan demikian, sebagai konsekwensi metode tafsir yang *integrative*, holistik dan dinamis dari Pancasila tentang keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia dilihat dari keempat sila Pancasila lainnya;
  5. Pasal 76 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2021, bertentangan dengan kebijakan konstitusi tentang otonomi khusus Papua, dan kontradiktif dengan Pasal 76 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2021 tersebut, sehingga karena harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Selain itu, Ahli Maruarar Siahaan pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara tertulis yang diterima di Mahkamah pada 10 Januari 2022 yang pada pokoknya sebagai berikut:

**A. Terhadap Pertanyaan dari Kuasa Pemohon:**

1. MRP yang disebut sebagai representasi kultural orang asli Papua, merupakan bentuk perwujudan Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) sebagai hasil dari Perubahan Kedua UUD 1945, yang pada dasarnya memberikan penghormatan dan pengakuan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, juga menghormati dan mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Ketika norma konstitusi tersebut dijabarkan dalam Undang-Undang yang menyangkut pemerintahan daerah yang didasarkan pada desentralisasi,

tetapi tidak dilakukan secara simmetrik untuk seluruh wilayah Republik Indonesia, kekhususan-kekhususan tersebut mendapat bentuk dalam otonomi khusus di Papua yang memberikan kesempatan kepada orang asli Papua, dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Kedudukan sebagai Lembaga negara dengan kewenangan sebagai representasi penduduk asli papua, dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diberikan kepada MRP, sudah barang tentu hak dan kewenangan konstitusionalnya diturunkan dari Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945 sebagaimana ditemukan dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, yang kemudian diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2021. Jelas terlihat beberapa kewenangan dan hak merepresentasi masyarakat asli Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, telah dikurangi, di kesampingkan dan terhambat, dengan perubahan yang dilakukan, yaitu dengan tidak perlu lagi mendengar pendapat MRP dalam proses demokrasi pemekaran provinsi dan kabupaten sebagaimana diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, sebagai penjabaran lebih jauh Pasal 18B UUD 1945. Setiap pengurangan, hambatan dan penghilangan sebagian atau keseluruhan kewenangan dan/atau hak konstitusional yang lahir dari UU 21 Tahun 2001 sebagai penjabaran Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dikategorikan sebagai kerugian hak dan /atau kewenangan konstitusional MRP.

2. Dalam proses uji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi sudah barang tentu menggunakan norma konstitusi sebagai rujukan atau batu uji, dan bukan justru kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Justru ketika terjadi inkonsistensi, pertentangan antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, kontrol norma harus dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi terhadap peratran perundang-undangan yang lebih rendah, sehingga dengan demikian tidak benar jika undang-undang diukur dan dibandingkan dengan peraturan dibawah undang-undang, karena *norm-control* yang dilakukan, didasarkan kepada teori hirarki peraturan perundang-undangan yang menyatakan

bahwa setiap norma hukum harus bersumber pada dan validitasnya didasarkan kepada peraturan yang di atasnya. Demikian secara hirarkis berlangsung sampai kepada UUD atau konstitusi. Oleh karena itu, pengukuran atau pengawasan norma hukum dari suatu undang-undang, tidak diuji terhadap peraturan yang berada dibawahnya. Dalam hal terjadi inkonsistensi demikian, justru peraturan dibawah undang-undang yang harus disesuaikan dengan norma hukum dalam undang-undang yang berada di atasnya.

3. Tampaknya terdapat ketidak serasian semangat yang jadi muatan undang-undang antara Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) dengan Pasal 76 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2021, karena antara kewenangan-kewenangan dalam Pasal-Pasal tersebut tidak ditata dengan baik, sehingga menjadi tidak jelas, kearah mana jiwa UU Perubahan Otsus Papua tersebut harus dilihat, ketika Pancasila yang menjadi dasar negara dan sumber dari segala sumber hukum negara, dijadikan sebagai metode interpretasi konstitusi untuk menemukan makna Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menjadi landasan untuk membentuk UU Ntonomi khusus Papua.
4. Berbicara tentang kewenangan membuat undang-undang, memang jelas bahwa hal demikian merupakan kewenangan Pemerintah dan DPR, yaitu tiap undang-undang yang diusulkan akan dibahas bersama dan disetujui Bersama oleh DPR dan Presiden, setelah mana kemudian Presiden mensahkan UU yang sudah disetujui bersama. Tetapi undang-undang yang membentuk suatu pemekaran/pemerintahan daerah, memiliki dasar dan landasan konstitusi yang khusus dengan desentralisasi dan otonomi daerah yang seluas-luasnya, terlebih ketika terdapat perubahan konstitusi yang memberikan kedudukan khusus bagi Pemerintahan di Provinsi Papua, maka aspek kekhususan yang didasarkan pada Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, mengharuskan adanya proses demokrasi secara bottom – up dimana aspirasi yang hidup di daerah tersebut, terlebih yang dijadikan sebagai kewenangan MRP, menyebabkan karakter pembentukan UU yang memekarkan daerah provinsi dan kabupaten/kota, tidak lah harus dilihat sebagai kebijakan yang top down, karena daerah yang lebih mengetahui kebutuhan dan apa yang merupakan hal penting untuk daerah tersebut. Oleh karenanya proses bottom-up dalam pengambilan keputusan

sesungguhnya yang menjadi kekhususan otonomi di Papua, harus menjadi suatu proses yang dianut. Daerah pasti lebih mengetahui kebutuhannya, sehingga meskipun Pemerintah dan DPR yang berwenang dalam pembuatan undang-undang, namun undang-undang pembentukan daerah Provinsi/Kabupaten dan Kota yang baru, harus lebih banyak dipercayakan pada daerah otonomi itu sendiri yang lebih mengetahui persoalannya dan solusi yang diharapkan. Hemat kami, itulah makna yang harus diberikan pada prinsip musyawarah mufakat dalam demokrasi perwakilan, karena pada akhirnya rakyatlah sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara sebagaimana dianut dalam UUD 1945, sedang Pemerintah dan DPR yang dipilih dalam pemilu adalah mereka yang memperoleh mandat berdasar kedaulatan rakyat, yang dapat dicabut jika melanggar kekuasaan atau mandat yang diberikan.

#### **B. Terhadap Pertanyaan dari Kuasa Pemerintah**

1. Jika dilihat dari kewenangan MRP untuk memberi pertimbangan kepada Gubernur dan DPRD sebagaimana diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, memang seolah-olah tidak tampak ada pengurangan yang terjadi atas kewenangan MRP. Akan tetapi dilihat secara keseluruhan perubahan UU Otsus dalam UU 2 Tahun 2021, terlihat jelas bahwa ketika kewenangan persetujuan MRP yang dimuat dalam Pasal 76 UU Nomor 21 Tahun 2001, yang menentukan bahwa dalam hal pemekaran disebut adanya persetujuan MRP, ketika dirinci dalam Pasal 76 baru menurut UU 2 Tahun 2021 sebagai UU Perubahan, kewenangan dalam Pasal 76 UU 21/2021 tersebut tidak memiliki makna lagi ketika dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU 2 Tahun 2021, kewenangan demikian tidak disinggung lagi. Apalagi secara tegas dalam Jawaban Pemerintah dikatakan bahwa *“Tidak boleh ada Lembaga atau orang ikut menetapkan dalam persetujuan Bersama sebagai kekuasaan atau hak eksklusif Presiden/Pemerintah. Menurut Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, hanya DPR dan Presiden atau Pemerintahlah yang mempunyai kekuasaan dan hak untuk membentuk UU”*, maka tampak suatu kerancuan pemikiran dalam pembentukan undang-undang pada umumnya dan pembentukan Undang-Undang Pemekaran daerah, yang memiliki landasan konstitusional yang berbeda dan jiwa atau moralitas konstitusi yang berbeda ketika Otonomi Khusus Papua didasarkan pada Pasal 18 ayat

- (1) dan ayat (2) sebagai suatu *lex specialis* yang harus memberi tafsir yang komprehensif, *integrative* dan dinamis berdasar metode interpretasi Pancasila secara holistik.
2. Jelas bahwa jika suatu norma sudah dihapus, benar tidak dapat diuji lagi, akan tetapi jika semangat dalam pasal yang sudah hapus tersebut merupakan suatu norma yang dapat ditemukan semangatnya dalam Pasal-Pasal lain dari Undang-Undang yang mengubahnya, maka semangat itu melandasi norma pasal lain yang diuji terhadap UUD 1945.

## 2. Keterangan Ahli Usman Hamid

Ada tiga lensa dalam perspektif hak asasi manusia untuk menilai UU No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. *Pertama*, hak asasi yang berlaku secara universal, yang mewajibkan negara untuk memajukan dan melindungi hak-hak orang asli Papua sebagai manusia. *Kedua*, hak asasi yang berlaku secara konstitusional, yang mewajibkan negara untuk melindungi hak orang Papua sebagai warga negara. *Ketiga*, hak asasi masyarakat adat yang berlaku secara universal, yang mewajibkan negara untuk melindungi orang asli Papua sebagai entitas masyarakat adat.

Dalam perspektif hukum hak asasi manusia, menurut hemat saya, UU *aquo* telah cacat formal-prosedural dan cacat material-substansial. Cacat formal-prosedural karena proses pembuatan Undang-undang *aquo* disahkan secara terburu-buru, tidak partisipatif, dan tanpa konsultasi yang bermakna dengan representasi kultural orang asli Papua, yakni MRP Papua dan MRP Papua Barat, sehingga menimbulkan adanya kerugian konstitusional, legal, institusional, dan individual. Selain tanpa Naskah Akademik, tanpa konsultasi publik ke 29 kabupaten/kota di provinsi Papua yang meliputi 5 wilayah adat, serta 11 kabupaten/kota provinsi Papua Barat yang meliputi 2 wilayah adat, UU ini dibahas hanya dalam masa 6 bulan saat pembatasan sosial akibat pandemi, bahkan Surat Presiden bernomor R-47/Pres/12/2000 tertanggal 4 Desember 2020 yang hanya berisi perubahan terbatas pada Pasal 1, Pasal 34 dan Pasal 76, ternyata mengalami perubahan yang besar, dari penghapusan norma lama hingga pembuatan norma baru.



Dikatakan cacat material-substansial karena perubahan tersebut menghasilkan sejumlah norma yang melanggar norma universal, norma konstitusional, dan norma legal tentang hak-hak asasi manusia, hak-hak konstitusional, dan hak-hak legal orang asli Papua, yang kini direpresentasikan oleh para pemohon. Perubahan norma tersebut juga mengabaikan latar belakang sosial politik di mana norma-norma itu juga dilahirkan untuk menanggapi tuntutan kemerdekaan Papua dengan maksud agar integrasi wilayah Papua pada Indonesia “harus tetap dipertahankan dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Papua.”

Secara singkat, setidaknya terdapat empat pelanggaran normatif dalam UU yang diujikan:

1. Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) yang menghapuskan pengakuan hak-hak orang asli Papua untuk mendirikan partai politik, melanggar prinsip konsultasi, partisipasi politik, dan representasi
2. Pasal 38 ayat (2) terkait frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha*” melanggar prinsip penghormatan hak atas kesetaraan dan anti-diskriminasi
3. Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 yang disisipkan antara Pasal 68-69 tentang pembentukan “*suatu badan khusus*” yang diketuai Wakil Presiden dan diatur oleh Peraturan Pemerintah telah melanggar prinsip otonomi.
4. Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) berupa penambahan frasa “dapat”, dalam rumusan “*Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP*” juga jelas melanggar prinsip otonomi karena disahkan tanpa konsultasi dan partisipasi yang bermakna dengan MRP, termasuk menimbulkan kerugian kepada lembaga representasi kultural yang diberi tugas dan wewenang untuk melindungi hak-hak masyarakat adat Papua.

Pembagian penjelasan hal ini ke dalam empat bagian; kerangka hukum internasional hak asasi manusia, kerangka hukum konstitusional, dilanjutkan dengan pembahasan kedua sumber hukum tersebut yang dipadukan dengan kerangka legal peraturan perundang-undangan yang relevan, terutama UU No. 21/2001 Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Saya akan menutupnya dengan sebuah kesimpulan.

## **I. Kerangka hukum hak asasi manusia internasional**

Saya mulai dari yang pertama. Jika dilihat dari sumber-sumber hukum internasional hak asasi manusia, maka seluruh norma hak-hak asasi yang diakui secara universal jelas berlaku bagi setiap orang Papua. Dari mulai norma yang tertuang dalam deklarasi-deklarasi, kovenan-kovenan, sampai pada norma yang diakui berbagai konvensi hak asasi manusia. Sebut saja misalnya, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, perjanjian-perjanjian internasional seperti dua kovenan kembar tentang Hak-hak Sipil dan Politik serta tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya 1966 yang diratifikasi Indonesia pada 2006, Konvensi Hak Anak yang diratifikasi Indonesia pada 1990, Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial yang diratifikasi Indonesia pada 1999, Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan yang diratifikasi Indonesia pada 1984, Konvensi Menentang Penyiksaan yang diratifikasi Indonesia pada 1998, hingga Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat yang disahkan pada 2007, sebuah deklarasi yang sangat relevan dengan perkara *a quo*.

Untuk keperluan keterangan ahli dalam perkara ini, yaitu untuk menjelaskan tentang hak-hak orang asli Papua, maka sumber-sumber hukum internasional seperti Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat, Konvensi ILO 169, dan berbagai perjanjian hak asasi manusia lainnya itu menyediakan setidaknya delapan prinsip penghormatan hak terhadap masyarakat adat, dalam perkara *a quo* adalah orang asli Papua, yang perlu dipastikan terjamin di dalam hukum konstitusional sebuah negara. Ke-delapan prinsip itu adalah:

1. Pengakuan dan kewarganegaraan
2. Hak atas kesetaraan dan anti-diskriminasi
3. Landasan untuk hak-hak masyarakat adat
4. Otonomi: pembuatan kesepakatan dan pemerintahan sendiri
5. Konsultasi, partisipasi politik dan perwakilan
6. Hak atas tanah, wilayah dan sumber daya alam
7. Hak atas budaya, dan pembangunan sosial dan ekonomi
8. Melindungi dan mempromosikan hak-hak masyarakat adat

Kedelapan prinsip konstitusional inilah yang wajib diperhatikan oleh negara dalam pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi masyarakat adat seperti orang asli Papua, termasuk untuk memenuhi mandat konstitusional dan legal normatif agar

Papua tidak terpisahkan dari Republik Indonesia, sejalan dengan Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat.

## **II. Kerangka hukum konstitusional**

Di bagian kedua ini, saya akan membahas prinsip-prinsip tersebut dalam kerangka konstitusional Indonesia, yaitu UUD 1945 hasil amandemen UUD 1945 pada tahun 2000-2002, yang sebagian darinya dikembangkan dari TAP MPR RI No. XV/MPR/1998 dan TAP MPR RI No. IV/MPR/2000. Dari produk hukum ini, Indonesia telah mengakui semua prinsip ini sehingga menjadi bagian dari kewajiban konstitusional para penyelenggara negara dalam rangka untuk menjamin pemajuan dan perlindungan hak-hak konstitusional orang asli Papua:

- Pasal 18B ayat (1): *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”*
- 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 28I ayat (3) *“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”*
- Pasal 32 ayat (1) *“Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.”*

Prinsip-prinsip penghormatan hak-hak konstitusional ini telah menjadi bagian dari norma hukum konstitusional Indonesia yang berlaku bagi semua orang warga negara Indonesia, termasuk orang asli Papua, yakni antara lain:

- Pasal 27 ayat (1): *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”*
- Pasal 28C ayat (2): *“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.”*

- Pasal 28D ayat (1): *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*
- Pasal 28D ayat (3): *“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”*
- Pasal 28H ayat (1): *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”*
- Pasal 28I ayat (2): *“Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”*
- Pasal 34 ayat (2): *“Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.”*
- Pasal 34 ayat (3): *“Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.”*

Pengakuan konstitusional atas seperangkat hak-hak konstitusional orang Papua sebagai warga negara Indonesia dan sebagai masyarakat adat tersebut merupakan landasan bagi perlindungan dan pemajuan hak-hak orang asli Papua yang direpresentasikan oleh para pemohon.

### **III. Kerangka *legal* perundang-undangan**

Dalam kerangka *legal*, Indonesia telah menjabarkan jaminan hak-hak asasi yang universal dan konstitusional tersebut ke dalam setidaknya tiga produk peraturan perundang-undangan: UU No. 39/1999 tentang HAM, UU No. 5/1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, dan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

UU HAM menjelaskan jaminan hak konstitusional sebagai berikut:

- Pasal 6 ayat (1) *“Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah.”*

Bagian penjelasan-nya berbunyi: “Hak adat yang secara nyata masih berlaku dan dijunjung tinggi di dalam lingkungan masyarakat hukum adat harus dihormati dan dilindungi dalam rangka perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dalam masyarakat yang bersangkutan dengan memperhatikan hukum dan peraturan perundang-undangan.”

- Pasal 6 ayat (2) “*Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.*”

Penjelasan pasal ini menjabarkan bahwa: “Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, identitas budaya nasional masyarakat hukum adat, hak-hak adat yang masih secara nyata dipegang teguh oleh masyarakat hukum adat setempat, tetap dihormati dan dilindungi sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas negara hukum yang berintikan keadilan dan kesejahteraan rakyat.”

Lalu UU Agraria menyatakan bahwa:

“...pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Sementara UU Otonomi Khusus 2001, yang lebih bersifat khusus atau bersifat istimewa, atau *lex special*, menjabarkan secara komprehensif tentang berbagai prinsip dan hak orang Papua. Dari konsideran “menimbang” dikatakan bahwa:

- butir g. menyatakan “*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,*”
- butir i. menyatakan “*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;*”

- butir j. menyatakan “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.”

Lalu dalam konsiderans “mengingat” disebutkan bahwa UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dibentuk dengan merujuk pada berbagai produk hukum yang meliputi, tetapi tak terbatas pada:

- Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5), Pasal 21 ayat (1), Pasal 26, dan Pasal 28.
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Beberapa ketentuan spesifik yang relevan dengan perkara *aquo* antara lain:

Pasal 42 UU yang menegaskan perekonomian yang berpusat pada kesejahteraan orang asli Papua bahwa:

- Ayat (1) Pembangunan perekonomian berbasis kerakyatan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat adat dan/atau masyarakat setempat.
- Ayat (2) Penanam modal yang melakukan investasi di wilayah Provinsi Papua harus mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat setempat.
- Ayat (3) Perundingan yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan penanam modal harus melibatkan masyarakat adat setempat.
- Ayat (4) Pemberian kesempatan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam kerangka pemberdayaan masyarakat adat agar dapat berperan dalam perekonomian seluas-luasnya.

Pasal 43 yang menjelaskan apa yang disebut “perlindungan hak-hak masyarakat adat”:

- (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.
- (2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
- (3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyediaan tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.
- (5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

UU ini juga memandatkan kepada negara untuk membentuk mekanisme penyelesaian melalui Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Provinsi Papua. Meski bersifat khusus, UU ini juga menjamin hak-hak universal dan konstitusional terkait hak dan pemberdayaan perempuan dalam upaya “memposisikannya sebagai mitra sejajar kaum laki-laki” (Pasal 47), hak dan kebebasan beragama (Pasal 53), hak atas pendidikan dan kebudayaan (Pasal 56), hak-hak layanan kesehatan (Pasal 59), hak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak (Pasal 62), hak atas pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup (Pasal 63 dan Pasal 64).

Melalui kerangka legal tersebut, jelas bahwa Indonesia mengakui pentingnya “perlindungan hak-hak masyarakat adat”. Perlindungan ini ditempuh melalui proses desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah lewat sebuah undang-undang yang bersifat khusus atau bersifat istimewa, yang di dalamnya memandatkan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP). Negara mengakui prinsip otonomi melalui desentralisasi kendali pemerintahan dari tangan pusat ke daerah, yang dalam kasus Papua diwujudkan dalam pendirian lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua.

Dalam perlindungan hak-hak orang asli Papua, MRP merupakan badan yang terpenting karena “representasi kultural orang asli Papua, 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 sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.”

Mengingat pentingnya kelembagaan MRP itulah maka UU yang bersifat khusus sampai memberi tugas dan wewenang yang sangat besar, antara lain:

- a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD;
- b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRD;
- c. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur;
- d. memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- e. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya;



- f. memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.

Selain wewenang, MRP juga mempunyai hak:

- a. meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- b. meminta peninjauan kembali Perdasi atau Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- c. mengajukan rencana Anggaran Belanja MRP kepada DPRD sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua; dan
- d. menetapkan Peraturan Tata Tertib MRP.

Lebih jauh, setiap anggota MRP mempunyai hak untuk mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, imunitas, protokoler, dan keuangan/administrasi. Ini adalah hak-hak yang kemudian mengalami kerugian akibat adanya norma-norma baru dalam UU yang menjadi obyek perkara *aquo*.

Singkatnya, kerangka konstitusional dan *legal* di atas setidaknya menyediakan perlindungan bagi hak-hak masyarakat adat atau orang asli Papua dengan penghormatan pada otonomi mereka dalam mengambil keputusan, termasuk melalui representasi kultural mereka. Namun demikian, sebagaimana saya akan jelaskan berikut ini, jaminan konstitusional dan legal-normatif ini justru dilanggar oleh UU *aquo*.

### **Empat Pelanggaran Norma Konstitusional dan Legal-normatif**

Setidaknya terdapat empat pokok masalah konstitusional maupun legal-normatif yang berakibat terlanggarnya prinsip-prinsip hak untuk orang asli Papua.

#### **1. Pelanggaran Prinsip Konsultasi, Partisipasi Politik, dan Representasi**

Sebagaimana empat norma konstitusional yang disebutkan di atas, negara telah mengakui hak-hak orang Papua sebagai warga negara Indonesia dan sebagai warga masyarakat adat atau orang asli Papua, yang dirinci lebih jauh oleh kerangka legal yang bersifat khusus, yaitu UU No. 21/2001 Tentang Otonomi Khusus.

Melalui UU tersebut, penghormatan prinsip konsultasi, representasi, dan partisipasi politik orang asli Papua telah dituangkan ke dalam pembentukan sejumlah kelembagaan, di antaranya adalah Majelis Rakyat Papua (MRP) beserta wewenang yang bersifat khusus hingga pembentukan partai politik di Papua.

Pembentukan partai politik dimaksudkan untuk mendorong pencapaian “kesetaraan penuh”, yakni agar masyarakat adat atau orang asli Papua dapat naik ke tingkat eksekutif sebagai kepala negara, kepala pemerintahan dan anggota kabinet. Representasi dan partisipasi politik mereka dapat hadir di legislatif dan kepartaian politik, termasuk kepemimpinan partai. Ini sangat penting sebagai ambang untuk pemajuan dan perlindungan hak-hak orang asli yang ditempuh melalui prinsip konsultasi dan partisipasi yang bermakna, serta representasi politik di cabang eksekutif.

Prinsip atau asas keadilan dan kesetaraan dalam konsultasi, representasi, dan partisipasi politik termasuk pengangkatan pejabat eksekutif di tingkat lokal hingga menteri kabinet di tingkat pusat dapat membantu mengatasi diskriminasi dan bias yang terjadi selama ini terhadap orang asli.

Namun demikian, UU *aquo* justru memuat rumusan norma Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) yang menghapuskan pengakuan hak-hak orang asli Papua untuk mendirikan partai politik di Papua. Norma ini menutup ruang dan proses partisipatif bagi masyarakat adat atau orang asli Papua untuk terlibat sebagai orang yang berhak untuk dipilih dan memilih melalui lembaga representasi seperti partai politik, termasuk membentuk partai politik dan menjadi anggota partai politik yang mereka dirikan sendiri.

Tidak terkecuali pula mereka sebagai anggota masyarakat sipil dan akademisi, dan sebagai warga negara dan pemilih dalam keseluruhan proses pengakuan prinsip hak yang telah dijamin melalui proses reformasi konstitusi pada 2000-2002 yang memberi kesempatan untuk mendefinisikan kembali ruang lingkup siapa yang dianggap sebagai 'warga negara' dan mengadvokasi inklusi yang lebih besar dari pengertian lebih luas tentang hak asasi manusia dan hak-hak orang asli Papua.

## 2. Pelanggaran Prinsip Hak Atas Kesetaraan dan Anti-diskriminasi (di hadapan hukum dan pemerintahan)

Hak-hak konstitusional tentang kesetaraan dan anti-diskriminasi juga ditegaskan kembali dalam peraturan perundang-undangan seperti UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM untuk setiap warga negara Indonesia, bahkan telah mendapat kebijakan afirmatif dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa untuk orang asli Papua, yakni UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Namun demikian, rumusan norma Pasal 38 ayat (2) merupakan norma hukum yang diskriminatif dalam frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha”.

Selengkapnya, norma Pasal 38 UU No. 2/2021 berbunyi

- Ayat (1) Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.
- Ayat (2) Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.
- Ayat (3) Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua.

Norma ini mengulangi bunyi Pasal yang sama yang sebelumnya diatur oleh Pasal 38 UU No. 21/2001:

- Ayat (1) Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global, diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.
- Ayat (2) Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-

prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.

Secara konstitusional dan legal normatif, frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam kedua UU tersebut jelas melanggar konstitusi karena mengandung aturan normatif tentang perlakuan istimewa kepada pelaku usaha di hadapan hukum sehingga kedudukannya tidak lagi setara dengan orang Papua sebagai warga negara, apalagi sebagai orang asli Papua. Padahal UU Otonomi Khusus ini bukan dimaksudkan untuk memberikan kekhususan atau keistimewaan bagi pelaku usaha, melainkan bagi orang Papua dalam tiga lapis haknya, baik sebagai manusia, sebagai warga negara, maupun sebagai orang asli Papua.

Kalau pun undang-undang *aquo* hendak diberlakukan kepada pelaku usaha, frasa tersebut tetap melanggar konstitusi dan undang-undang yang bersifat khusus yang diakui oleh konstitusi. Selain itu, frasa ini juga bertentangan dengan asas hukum *lex specialis derogat legi generali*, undang-undang yang khusus mengurangi undang-undang yang umum.

### **3. Pelanggaran Prinsip Otonomi: Pembuatan Kesepakatan dan Pemerintahan-sendiri**

Jelas bahwa prinsip otonomi telah dijamin dalam kerangka konstitusional dan legal, yang semula dikembangkan dari TAP MPR tahun 1998 hingga 2000, termasuk UU HAM tahun 1999. Seluruh sumber hukum ini mengakui prinsip otonomi untuk melindungi hak-hak orang Papua sebagai manusia, warga negara, dan orang asli.

Prinsip otonomi dilakukan melalui kesepakatan untuk desentralisasi kendali pemerintahan yang semula ada di pusat berubah menjadi ke daerah, yang salah satunya diwujudkan dalam pendirian MRP dengan wewenang “perlindungan hak-hak orang asli Papua” dan “menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.”

Akan tetapi, dalam UU *aquo*, pengakuan hak-hak orang asli Papua oleh konstitusi dan undang-undang yang bersifat umum maupun khusus tersebut dilanggar oleh pemberlakuan norma Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 terkait pembentukan badan khusus yang hanya merepresentasikan unsur Pemerintah Pusat;

Norma ini jelas tidak selaras dengan prinsip otonomi atau desentralisasi. Sebaliknya, norma ini merupakan wujud resentralisasi, penarikan kembali kendali pemerintahan

dari daerah ke pusat melalui pembentukan Badan Khusus yang dipimpin Wakil Presiden RI, wakil kepala pemerintahan pusat di Jakarta, dan membuat pemerintah Papua tidak lagi memiliki kekuasaan yang otonom.

Norma ini mengurangi sifat otonom dari pemerintahan Papua dan Papua Barat. Norma ini telah membatalkan sifat khusus atau sifat istimewa dari Papua yang dijamin konstitusi dan undang-undang yang bersifat khusus (*lex specialis*). Kendali pemerintahan yang sebelumnya diserahkan kepada pemerintahan otonom Papua dan Papua Barat justru kini kembali ke pemerintahan pusat di Jakarta.

Dengan pemusatan kendali pemerintahan tersebut, maka jaminan hak-hak masyarakat adat atas kekayaan alam mereka yang selama ini kerap dikesampingkan akan semakin jauh dari pencapaian maksud dan tujuan otonomi khusus. Sebagai contoh, hak orang asli Papua sektor pengelolaan sumber daya alam yang dilindungi undang-undang yang bersifat khusus tersebut dibenturkan dengan undang-undang lain yang bertentangan.

Akibatnya, undang-undang, beserta lembaga dan wewenang yang melekat padanya tersebut, tidak dapat dijalankan secara efektif. Hal ini dapat dilihat dengan berlanjutnya kebijakan seputar deforestasi di wilayah tanah adat Papua. Sebuah organisasi yang mendalami kehutanan, Forest Watch Indonesia, mencatat laju deforestasi di Papua antara tahun 2000 hingga 2009 berkisar pada 60.300 hektar per tahun. Angka ini meningkat lebih dari tiga kali lipat, yaitu menjadi 189.300 hektar per tahun dalam kurun waktu tahun 2013 dan 2017. (Update dengan riset GreenPeace)

#### **4. Pelanggaran Prinsip Melindungi dan Mempromosikan Hak-hak Masyarakat Adat**

Sekali lagi, konstitusi Indonesia, termasuk UU yang bersifat umum seperti UU HAM, UU sektoral seperti UU Pokok-Pokok Agraria, dan UU yang bersifat khusus seperti UU Otonomi Khusus, jelas mengakui pentingnya “perlindungan hak-hak masyarakat adat”. Perlindungan ini termasuk atas hak-hak tradisional masyarakat hukum adat, hak-hak mana dalam perkara *aquo* dinilai masih hidup dan diakui serta dijabarkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, sektoral, dan bersifat khusus. Salah satunya adalah hak ulayat, yaitu “hak persekutuan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan

lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mewujudkan perlindungan dan pemajuan hak-hak masyarakat adat itu, dibentuk sebuah representasi kultural orang asli Papua, yaitu MRP, dalam hal ini para pemohon, dengan sejumlah wewenang yang salah satunya adalah memberikan persetujuan politik atas pemekaran wilayah di Papua.

Wewenang MRP yang relevan dalam perkara *a quo* ini ditegaskan dalam Pasal 76 UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus yang berbunyi:

“Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.”

Norma ini artinya pemekaran wilayah di Papua dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD. Akan tetapi, norma baru dalam UU *aquo*, tepatnya Pasal 76 ayat (1), yang berbunyi, “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota **dapat** dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD... dst” serta ayat (2) yang berbunyi: “Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota” di Papua, menunjukkan pemerintah pusat telah mengambil wewenang MRP terkait pemekaran wilayah di Papua tanpa melibatkan partisipasi dan konsultasi bermakna, wewenang mana diberi undang-undang kepada MRP untuk melindungi hak-hak masyarakat adat Papua.

Dengan menambahkan kata “dapat”, pasal ini menghilangkan sifat imperatif dari persetujuan MRP dalam pemekaran wilayah. Artinya pemekaran wilayah yang semula hanya bisa dilakukan oleh MRP guna melindungi hak-hak orang asli Papua, kini dengan norma *a quo* boleh dilakukan juga oleh pemerintah pusat dengan tanpa persetujuan MRP bahkan tanpa partisipasi dan konsultasi yang bermakna.

Dengan kata lain, norma baru dalam UU *a quo*, telah melanggar prinsip otonomi karena menarik kembali kendali Papua oleh Jakarta. Norma baru ini jelas melanggar prinsip otonomi khusus yang dijamin oleh konstitusi, UU HAM, UU sektoral, dan UU yang bersifat khusus dalam rangka untuk perlindungan dan pemajuan hak-hak masyarakat adat.

Dengan rumusan ini jelas bahwa pasal baru ini menunjukkan inkonsistensi Jakarta untuk kesekian kalinya. Dalam sebuah kajian yang diterbitkan oleh YLBHI dan Kemitraan pada tahun 2003, ahli bersama para peneliti Jakarta untuk Papua seperti Andrinof Chaniago, Philips J. Vermonte, Patra M. Zen, dan Amiruddin Alrahab menemukan fakta pelanggaran atas norma ini melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pemekaran Wilayah Papua, di pemekaran wilayah yang seharusnya dilakukan atas persetujuan MRP, justru terjadi sebelum MRP akhirnya dibentuk pada Desember 2004. Temuan ini kembali menjadi bahan perbincangan ahli bersama Forum Papua yang beranggotakan Marzuki Darusman, HS. Dillon, dan Albert Hasibuan, dan Pokja Papua yang diinisiasi oleh CSIS dan melibatkan ahli bersama para peneliti lainnya seperti Sidney Jones dan Clara Juwono.

Ini menunjukkan betapa pengambilan keputusan pemekaran wilayah di Papua oleh pemerintah pusat di Jakarta tanpa partisipasi maupun konsultasi yang bermakna dari representasi kultural orang asli Papua, telah menimbulkan kritik yang meluas. Ini juga jelas menunjukkan norma dalam perkara *a quo* merupakan pelanggaran normatif terhadap prinsip-prinsip hak-hak asasi manusia, hak-hak konstitusional, dan hak-hak orang asli Papua yang diwakili oleh para Pemohon.

## **PENUTUP**

Dengan keseluruhan uraian ini kiranya dapat disimpulkan bahwa sejumlah pasal dalam UU *a quo* telah mengandung norma-norma yang inkonstitusional, melanggar kerangka legal-normatif, dan menimbulkan kerugian institusional dan personal pada pemohon, serta hak-hak masyarakat adat orang asli Papua pada umumnya. Hak-hak mana telah dijamin oleh hukum internasional hak asasi manusia, konstitusi UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus di bidang hak asasi manusia dan otonomi Papua, demi menjawab tuntutan kemerdekaan Papua yang didasarkan atas ketidakadilan selama ini. Seyogyanya ketentuan-ketentuan tersebut dapat dipertimbangkan untuk dinyatakan inkonstitusional.

Ahli Usman Hamid pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dalam konsiderans butir d “Bahwa telah lahir kesadaran bangsa di dalam 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.” Namun, di dalam praktik pelaksanaannya seperti kebijakan pemerintah di tahun 2003, khususnya melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2003 berupa pemekaran Provinsi Papua menjadi Papua dan Irian Jaya Barat yang saat ini menjadi Papua Barat, telah menimbulkan berbagai kendala di dalam pencapaian hak-hak tradisional masyarakat adat Papua atau hak-hak yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dari orang asli Papua.

- 2) Tentang kedudukan Majelis Rakyat Papua, jelas bahwa Majelis Rakyat Papua dalam rangka memberikan persetujuan pemekaran wilayah perlu atau berwenang untuk melaksanakan rapat dengar pendapat. Sejak pernyataan Presiden Republik Indonesia pada Maret Tahun 2020 bahwa Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus perlu disosialisasikan ke berbagai kalangan masyarakat Papua, Majelis Rakyat Papua telah melakukan rapat-rapat dengar pendapat. Namun demikian, rapat-rapat dengar pendapat itu mendapatkan halangan, bahkan tim Majelis Rakyat Papua ditangkap dan di pertemuan-pertemuan Majelis Rakyat Papua di berbagai wilayah antara lain di Wamena, di Nabire, dan di Merauke dibatalkan atau dibubarkan secara paksa. Dalam hal ini Majelis Rakyat Papua juga mendapatkan penolakan dari berbagai unsur pemerintah yang merupakan representasi atau kepanjangan dari pemerintah pusat.
- 3) Hak asasi adalah hak yang bersifat moral, kecuali ia telah diratifikasi oleh sebuah negara. Ketika ia diratifikasi, maka dia bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*).

### **3. Keterangan Ahli Cahyo Pamungkas**

#### **Bagian I Pemekaran**

Bagian ini memfokuskan pembahasan pada perubahan terhadap Pasal 76 UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua, yang direvisi menjadi UU No. 2/2021. Ketentuan pemekaran provinsi dalam Pasal 76 ayat (2) UU No. 2/2021 berbunyi: *“Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial budaya,*



*kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.*” Di samping ketentuan tersebut secara hukum telah mereduksi kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagaimana yang tertulis pada ayat (1), ketentuan ini jika dipraktikkan berpotensi membawa kerugian- kerugian pada masyarakat adat Papua yang menetap pada daerah yang dimekarkan. Oleh karena itu, dalam tulisan ini, saya akan menjelaskan pemekaran daerah di Tanah Papua dari aspek historis dan sosiologis, yakni dampaknya terhadap situasi kehidupan masyarakat adat Papua dan dalam relasinya dengan penduduk non-Papua.

Pemekaran administrasi pemerintahan di Tanah Papua harus dilihat secara komprehensif baik secara historis maupun dampaknya secara sosial-budaya terhadap kehidupan masyarakat adat Papua atau orang asli Papua. Dalam diskusi ini saya akan memulai dari sejarah pembentukan dan pembagian Tanah Papua ke dalam berbagai unit pemerintahan pada masa kolonial.

Dr. Rosmaida Sinaga dalam jurnal kajian sejarah, Lontar, 2010, menggunakan sejumlah arsip Belanda, telah mengkaji dan mendeksripsikan sejarah pemerintahan kolonial membentuk pemerintahan di daerah ini. Tulisan tersebut mengungkapkan sejumlah motivasi dan kepentingan kolonialisme Belanda dalam membentuk administrasi pemerintahan di Tanah Papua. Pertama, pembentukan *afdeling Noord New Guinea* (1909-1919) atau yang sekarang menjadi wilayah adat Tabi (Jayapura dan sekitarnya) lebih disebabkan karena motivasi ekonomi, yaitu melindungi para pemburu burung cenderawasih dari Ternate agar mereka dapat memasok burung hasil tangkapan ke pasar global. Kedua, pembentukan *afdeling Zuid New Guinea* yang mencakup Merauke, Boven Digul, Mappi, dan Asmat pada 1896-1901 lebih didorong untuk melindungi klaim politik Belanda terhadap Papua selatan. Pada saat itu Pemerintahan kolonial Inggris mengancam Belanda agar mendisiplinkan suku Tugeri atau yang sekarang disebut sebagai orang *Marind*, yang sering melakukan pengayauan ke daerah Papua New Guinea. Ketiga, pembentukan *afdeling West New Guinea* pada 1919-1924 yang mencakup daerah kepala burung termasuk Teluk Bintuni lebih disebabkan untuk memudahkan eksploitasi sumber daya alam di daerah tersebut terutama minyak bumi.

Berdasarkan penelitian tersebut, pemekaran pemerintahan di Tanah Papua yang dilakukan oleh pemerintahan kolonial dilandasi oleh kepentingan untuk melindungi ekspansi ekonomi, eksploitasi sumber daya alam maupun memperkuat

klaim politik kolonialisme terhadap tanah jajahan. Pemerintah kolonial Belanda pada sisi lain menggunakan batas-batas kultural sebagai dasar dalam menetapkan batas-batas administrasi, sebagaimana disepakati dalam konferensi para pejabat Belanda di Tanah Papua pada 1939 di Kota Sorong. Sesudah Perang Dunia II, tepatnya pada 1953, Belanda membagi Tanah Papua menjadi lima *afdeling* yang berkesesuaian dengan pembagian lima wilayah adat yaitu: *Galvinkbaai* atau Teluk Cenderawasih, *Noord Nieu Guinea* (Jayapura), *Zuid Nieu Guinea* (Merauke), *Centraal Nieu Guinea* (Enarotali), dan *West Nieu Guinea* (Mnukwar). Pada 1961, Belanda membentuk *afdeling* Fak-fak yang terpisah dari *West Nieu Guinea*. Enam *afdeling* ini menjadi delapan kabupaten yang dibentuk pada masa Tanah Papua berintegrasi ke Indonesia dengan nama Provinsi Irian Barat atau Irian Jaya, yakni Kabupaten Sorong, Manokwari, Fak-fak, Teluk Cenderawasih, Paniai, Jayawijaya, Jayapura, dan Merauke.

Setelah jatuhnya rejim Orde Baru atau pada periode pascareformasi politik 1998, Pemerintahan reformasi mengubah kebijakan politik sentralisasi menjadi desentralisasi yang memungkinkan reformasi teritorial termasuk pemekaran daerah. Pemerintahan Presiden BJ Habibie menetapkan UU No. 45/1999 tentang pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah Tengah dan Irian Jaya Barat sebagai jawaban atas tuntutan orang Papua untuk merdeka pada 26 Februari 1999. Pemerintah provinsi, DPRD, maupun masyarakat Papua menolak undang-undang ini karena tidak menjawab tuntutan masyarakat Papua. Baru pada 2003, Presiden Megawati mengeluarkan Inpres No. 1/2003 tentang percepatan pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah, dengan dukungan Badan Intelijen Negara (BIN). Provinsi Irian Jaya Barat mendapatkan dukungan dari suku-suku yang dominan di Manokwari dan sekitarnya dan berhasil direalisasikan. Sedangkan Provinsi Irian Jaya Tengah yang beribukota di Timika memunculkan konflik antarkelompok yang pro dan kontra pemekaran sehingga pembentukan provinsi ini dibatalkan. Penelitian Pusat Penelitian Ekonomi - LIPI bekerja sama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Kementrian Dalam Negeri pada 2004 menemukan bahwa implementasi Inpres No. 1/2003 ini menimbulkan polarisasi politik dan konflik kekerasan antarkelompok orang Papua yang pro dan kontra pemekaran (Pamungkas, 2004). Mereka yang pro berpandangan bahwa pemekaran akan mempercepat pembangunan dan kesejahteraan di daerahnya. Sedangkan yang kontra berpendapat bahwa pemekaran yang *top down* hanya akan meningkatkan

marginalisasi dan eksploitasi sumber daya alam Papua dan memecah belah Papua sebagai kesatuan politik dan kultural.

Sampai sekarang ini belum pernah ada evaluasi apakah pemekaran Provinsi Irian Jaya Barat atau sekarang disebut sebagai Provinsi Papua Barat mampu meningkatkan kesejahteraan orang asli Papua di daerah tersebut. Kita mengetahui bahwa baik Provinsi Papua maupun Papua Barat pada masa Otonomi Khusus tetap menempati posisi sebagai dua provinsi paling miskin di Indonesia. Dalam konteks ini, saya akan menyoroti dampak-dampak sosiologis dari pemekaran terhadap orang asli Papua yang terjadi pada akar rumput. Pemekaran kabupaten banyak dilakukan baik di Provinsi Papua maupun Papua Barat hingga Provinsi Papua Barat memiliki 12 kabupaten & 1 kota, Provinsi Papua memiliki 28 kabupaten & 1 kota. Studi yang dilakukan oleh Dr I Ngurah Suryawan pada 2014, 2015, dan 2016 menunjukkan pemekaran kabupaten di Provinsi Papua Barat merupakan suatu arena permainan elit lokal untuk mencari keuntungan atau disebut sebagai rente. Pemekaran hanya menguntungkan para politisi lokal yang bekerja sama dengan elit di Pusat dan para investor untuk memanfaatkan alokasi APBD.

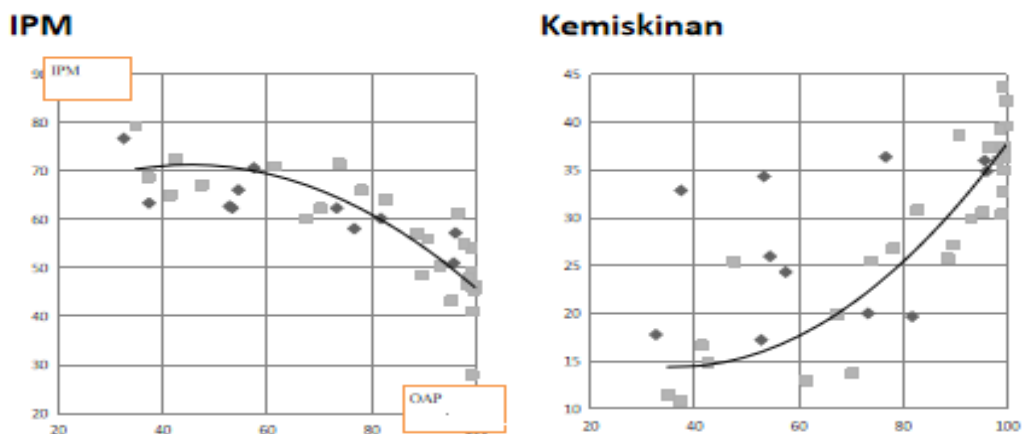
Pada sisi lain, observasi Dr. I Ngurah Suryawan menemukan ketegangan antarelit lokal Papua dalam memperebutkan jabatan biokrasi dan sumber daya alam. Pada akhirnya, pemekaran kabupaten telah mendorong konflik internal yang bermuara pada fragmentasi dan polarisasi antarkelompok etnis. Juga mendorong transformasi sosial yang berbasiskan kesadaran pragmatis yaitu menggunakan kesempatan untuk memperkaya diri atau kelompoknya dan melupakan upaya menjaga keberlanjutan komunitas etnis, identitas kebudayaan, dan ekologisnya. Ngurah Suryawan mengatakan bahwa kekacauan yang muncul sebagai akibat pemekaran ini bukan sekadar kondisi yang diciptakan oleh Jakarta tetapi strategi elit Papua untuk memanfaatkan proyek politik dengan memanfaatkan politik identitas etnis dan kebijakan pemerintah Pusat yang cenderung ingin mengendalikan elit politik lokal Papua.

Konsekuensi sosial yang tidak diharapkan dari pemekaran terhadap orang asli Papua telah diperkuat dengan beberapa riset ilmiah yang dilakukan oleh akademisi. Misalnya, McWilliam (2011) menulis bahwa pemekaran di Papua dan Sulawesi memiliki implikasi yang hampir sama yaitu gagal membentuk tata kelola pemerintahan modern yang akuntabel di daerah hasil pemekaran. Kemudian Prof Richard Chauvel, sejarawan dari Melbourne University, dalam makalahnya di ISEAS

(2010) mengatakan bahwa pemekaran lebih menjadi sarana politik identitas dan kontestasi elit daripada suatu proses partisipasi politik orang Papua dalam demokrasi (ISEAS 2010). Juga Jaap Timer (2007) yang menuliskan mengenai demokrasi salah kaprah dan politik elit di Papua.

LIPI bekerja sama dengan *The Asia Foundation* pada 2018 (Dibukukan dalam Elisabeth dkk, 2020, Pamungkas dkk, 2019) melakukan riset untuk mengetahui bagaimana hasil pembangunan dan kesejahteraan di semua kabupaten dan kota baik di Provinsi Papua maupun Papua Barat, termasuk kabupaten-kabupaten hasil pemekaran. Studi kami menemukan bahwa Indeks Pembangunan Manusia (IPM) rata-rata cukup rendah antara 40 dan 55 pada kabupaten-kabupaten yang penduduknya didominasi oleh orang asli Papua dan IPM cukup tinggi pada kabupaten dan kota yang penduduknya didominasi oleh non-Papua. Kabupaten-kabupaten hasil pemekaran seperti Tambrau, Maybrat, Sorong Selatan, Pegunungan Arfak, Nduga, Yahukimo, Pegunungan Bintang, Lani Jaya, Tolikara, Puncak, Puncak Papua, Dogiyai, Deiyai, Intan Jaya dan lainnya termasuk daerah yang memiliki IPM yang rata-rata di sekitarr 50.

## IPM dan Kemiskinan di Tanah Papua (LIPI 2020)



Pada bagian terakhir ini, saya bermaksud menguraikan beberapa potensi kerugian yang dialami oleh Pemerintah maupun masyarakat Papua dari kebijakan pemekaran yang dilaksanakan secara *top down*.

*Pertama*, kebijakan pemekaran yang bersifat *top down* sebagaimana telah menjadi salah satu ketentuan dalam UU No. 2/2021 akan membentuk citra atau

image atau opini publik di kalangan orang Papua bahwa kebijakan pemerintahan Indonesia di Tanah Papua mengulangi kebijakan Pemerintah kolonial Belanda yang lebih pada tujuan membagi wilayah dan menguasai, dengan menekankan pada keuntungan dari eksploitasi sumber daya alam dan menguasai tanah orang asli Papua. Tentunya kebijakan Indonesia di Papua haruslah pada membebaskan manusia Papua dan membawa orang Papua ke kesejahteraan dan kedamaian, bukan pada mengeksploitasi sumber daya alamnya dan mengadu domba manusia di atasnya agar mudah untuk dikuasai secara politikk.

*Kedua*, pemekaran yang dipaksakan akan menimbulkan kekhawatiran atau ancaman berupa migrasi penduduk dari luar Papua atau luar etnisnya untuk menjalankan sektor ekonomi dan birokrasi. Oleh karena itu, sebelum pemekaran, SDM orang asli Papua harus dipersiapkan agar mereka dapat bersaing dan mengisi sektor perekonomian dan birokrasi dan sektor-sektor lainnya sehingga menghindari marginalisasi orang asli Papua dalam ekonomi dan birokrasi pemerintahan. Jika pemekaran dipaksakan dari atas maka kemungkinan SDM dari luar daerahnya sendiri yang akan mengisi pos-pos birokrasi pemerintahan yang pada jangka panjang akan memunculkan konflik dan ketegangan baru. Pemekaran yang disertai dengan percepatan pembangunan cenderung akan mempercepat proses migrasi masuk yang sulit dikendalikan, misalnya dalam kasus pembukaan kelapa sawit dan pertambangan modern yang membutuhkan tenaga kerja dari luar Papua.

*Ketiga*, pemekaran sudah seharusnya melibatkan Majelis Rakyat Papua (MRP) karena majelis ini sebagai representasi orang asli Papua yang diakui dalam Undang- Undang. Mereka lah yang mengetahui apa yang disebut sebagai batas-batas kultural kelompok-kelompok etnis di Papua. Misalnya, etnis Papua yang menetap di Nabire menginginkan agar kelompok etnis di Nabire termasuk dalam wilayah adat Saireri, bukan Mee Pago. Sebaliknya kelompok etnis Mee Pago beranggapan bahwa kelompok etnis Papua di Nabire telah puluhan tahun dan bahkan ratusan tahun berinteraksi dengan orang-orang Mee yang menetap di pegunungan sehingga telah membentuk hubungan antaretnis yang saling bergantung satu sama lain sehingga orang asli Papua di Nabire termasuk dalam wilayah adat Mee-Pago.

*Keempat*, pemekaran yang bersifat *top down* akan menyebabkan polarisasi dan konflik di antara orang Papua yakni kelompok yang pro dan kontra pemekaran. Pemekaran dalam banyak kasus di masa lalu, baik pemekaran kabupaten dan

provinsi, cenderung bermanfaat bagi elit politik Papua bersama kelompok dan jaringannya untuk mengambil keuntungan baik yang bersifat material maupun non material. Dalam jangka panjang, pemekaran seperti ini hanya akan semakin meningkatkan rasa ketidakpercayaan orang asli Papua kepada Pemerintah Pusat karena kebijakan politik yang diambil bersifat sepihak tanpa melibatkan orang Papua terutama Majelis Rakyat Papua. Hal ini akan semakin menjauhkan kelompok-kelompok orang asli Papua dari identitas politik ke-Indonesia-an dan semakin meningkatkan simpati terhadap cita-cita Papua Merdeka karena di dalam ruang publik ke-Indonesia-an suara mereka tidak didengar dan diabaikan.

Oleh karena itu, sebagai kesimpulan, saya berpendapat bahwa Pasal 76 ayat (2) dalam UU No. 2/2021 berpotensi untuk membawa kerugian baik secara simbolik maupun material bagi masyarakat adat Papua. Selain itu, suasana kebatinan yang menyertai ayat (2) ini tidak selaras dengan semangat yang dibawa oleh Pasal 18B UUD 1945 yang berbunyi: *“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.”*

## **Bagian Kedua**

UU No 2/2021 telah mengatur ketentuan pendidikan di Tanah Papua dalam Pasal 56 ayat (1) dan (2) sebagai berikut:

### *Pasal 56*

*(1) Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Kabupaten/Kota bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan pada jalur, jenjang, dan jenis pendidikan sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dengan memperhatikan hak asasi manusia, budaya, kearifan lokal, dan kemajemukan bangsa.*

*(2) Pemerintah menetapkan kebijakan umum tentang otonomi perguruan tinggi, kurikulum inti, dan standar mutu pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan sebagai pedoman pelaksanaan bagi pimpinan perguruan tinggi dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua.*

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Puslit Kependudukan - LIPI (Afriansah dkk, 2020) mengemukakan berbagai macam regulasi telah ditetapkan Pemerintah terkait pendidikan dasar, misalnya dalam Pasal 36, Pasal 56, Pasal 58 dan Pasal 62 UU No. 21/2001 mengatur soal pendidikan, yang menjamin alokasi dana pendidikan dan tanggung jawab pemerintah provinsi. Kemudian Inpres No 5/2007 tentang Percepatan Pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat (P4B), mengatur peningkatan beasiswa pendidikan untuk putra dan putri Papua.

Kemudian Perpres 65 dan 66/2011 tentang P4B mengatur revitalisasi pelayanan pendidikan yang menjangkau kampung. Kemudian, Inpres No 9/2017 tentang Percepatan Pembangunan dan Kesejahteraan di Provinsi Papua dan Papua Barat (yang diperbarui menjadi Inpres 9/2021) merekomendasikan sekolah berpola asrama, pendidikan vokasi, pemberantasan tuna aksara, kurikulum kontekstual, tambahan guru, dan pendirian Kursus Pendidikan Guru dan perluasan kesempatan orang asli Papua dalam pendidikan.

Kami juga telah mencatat berbagai program afirmasi pendidikan seperti emajuan yang lain adalah semakin banyaknya skema beasiswa yang dinikmati oleh anak-anak asli Papua. Jumlah penerima beasiswa Afirmasi Pendidikan Tinggi dari Kementerian Ristek Dikti untuk Provinsi Papua dan Papua Barat meningkat dari 2.151 pada 2015 menjadi 4.386 pada 2019. Selain itu, Pemerintah Provinsi Papua sejak 2009 pada masa Gubernur Barnabas Suaebu sampai sekarang, Gubernur Lukas Enembe memiliki program beasiswa untuk mengirim 1.000 anak-anak Papua untuk menempuh studi doktoral di luar negeri. Tujuan program ini adalah untuk meningkatkan kualitas SDM serta mengejar ketertinggalan dan pembangunan di Papua. Pada 2021, tercatat 1.263 siswa dari Papua dan Papua Barat mendapatkan beasiswa Afirmasi Pendidikan Menengah (ADEM) dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Namun data juga menunjukkan bahwa pendidikan masih bersifat elitis di mana kondisi pendidikan dasar dan menengah masih memprihatinkan di Papua maupun Papua Barat. Rata-rata lama sekolah di Provinsi Papua dari 2015 ke 2019 hanya meningkat dari 5,99 menjadi 6,69 tahun. Data ini menunjukkan bahwa rata-rata pendidikan di Provinsi Papua adalah SD atau tidak tamat SMP. Rata-rata lama sekolah di daerah dataran rendah atau pesisir seperti Kota Jayapura, Kabupaten Jayapura, Merauke, Nabire, Mimika, Kepulauan Yapen, Biak Numfor, Boven Digul lebih tinggi dari daerah pegunungan Tengah. Bahkan, rata-rata lama sekolah di daerah konflik kurang dari 3 tahun. Misalnya, Nduga yang merupakan salah satu daerah konflik bersenjata antara TNI/Polri dan TPN-PB antara 0 sampai 1 tahun, yang artinya mereka tidak bersekolah atau hanya sekolah sampai kelas 1 SD. Juga, Puncak yang sekarang ini menjadi lokasi konflik juga memiliki rata-rata lama sekolah dari 1,61 pada 2015 sampai 2,15 pada 2019. Sedangkan Intan Jaya memiliki rata-rata lama sekolah dari 2,48 menjadi 2,84 para periode yang sama.

Berbeda dengan rata-rata lama sekolah di Provinsi Papua, rata-rata lama sekolah di Provinsi Papua Barat lebih tinggi, yakni dari 7,01 sampai 7,44. Hal ini berarti bahwa rata-rata pendidikan anak-anak di Papua Barat sampai pada SMP kelas 2 atau tidak tamat SMP. Daerah-daerah pesisir seperti Kota Sorong, Kabupaten Sorong, Fak-fak, Kaimana, Raja Ampat, dan Teluk Bintuni memiliki rata-rata lama sekolah yang lebih tinggi daripada daerah pedalaman. Kabupaten Tambora dan Pegunungan Arfak merupakan dua kabupaten pemekaran yang memiliki angka rata-rata lama sekolah di bawah lima tahun.

Di samping ketersediaan tenaga pendidik, terdapat persoalan lain yang tidak kalah penting. Hasil penelitian LIPI (Afriansah dkk 2020) menyebutkan kompleksitas persoalan pendidikan di Papua Barat. Misalnya adalah keterbatasan anak-anak orang asli Papua untuk belajar dan mengembangkan diri melalui pendidikan. Selain itu juga identitas budaya yang beragam dengan berbagai sub kultur yang masih kuat. Kemudian, sebagaimana telah disampaikan di muka, pemenuhan hak untuk mendapatkan pendidikan yang masih terkendala oleh situasi geografis. Pendidikan bagi orang asli Papua menjadi tidak relevan karena tidak membangun imajinasi berbasis kearifan lokal dan pengembangan diri. Peta Jalan Pengembangan Pendidikan Tanah Papua yang responsif terhadap geografis, demografis, dan sosial-budaya orang asli Papua dilakukan dengan kerjasama lintas sektoral. Hal lain yang tidak kalah penting ialah melakukan penambahan kuota guru, meningkatkan status guru honor menjadi guru tetap, dan penguatan pelaksanaan pendidikan melalui pola sekolah berasrama.

Berbagai rekomendasi ini menurut pengakuan informan sulit dilakukan karena terganjal dengan UU No. 2/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengharuskan standar nasional dalam proses pendidikan dan kurikulum nasional seperti berikut.

*Pasal 35 (1) Standar nasional pendidikan terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala. (2) Standar nasional pendidikan digunakan sebagai acuan pengembangan kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan.*

*Pasal 36 (1) Pengembangan kurikulum dilakukan dengan mengacu pada standar nasional pendidikan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. (2) Kurikulum pada semua jenjang dan jenis pendidikan dikembangkan dengan prinsip diversifikasi sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah, dan peserta didik. (3) Kurikulum disusun sesuai dengan jenjang pendidikan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan*



*memperhatikan: a. peningkatan iman dan takwa; b. peningkatan akhlak mulia; c. peningkatan potensi, kecerdasan, dan minat peserta didik; d. keragaman potensi daerah dan lingkungan; e. tuntutan pembangunan daerah dan nasional; f. tuntutan dunia kerja; g. perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni; h. agama; i. dinamika perkembangan global; dan j. persatuan nasional dan nilai-nilai kebangsaan.*

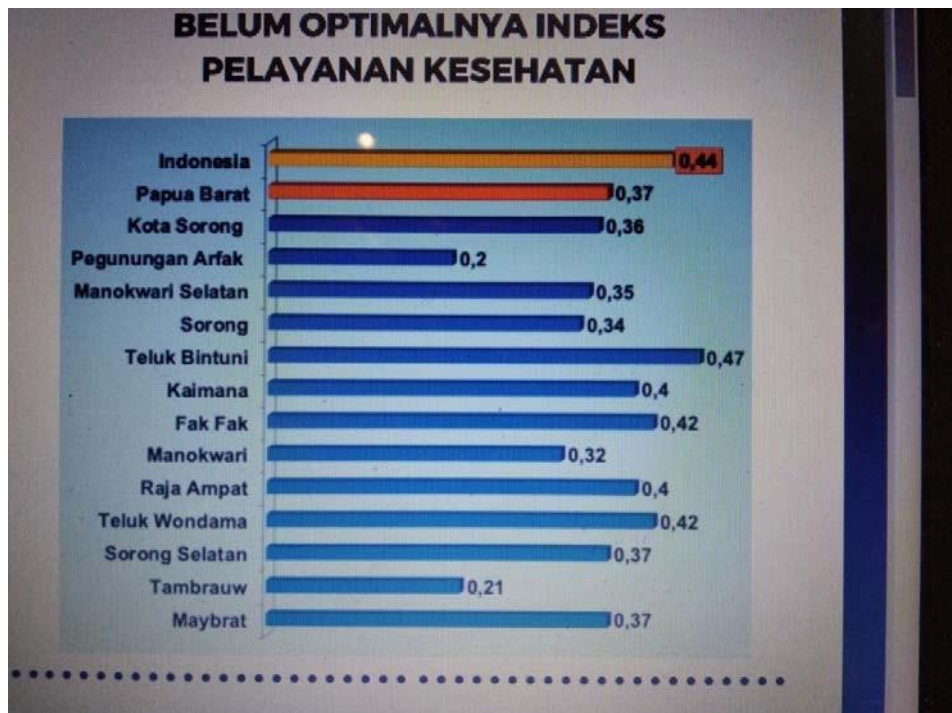
Kalau terdapat kontradiksi antara UU sektoral dan UU Otsus Papua, sejauhmana UU Otsus Papua menjadi *lex specialist*. Sejatinya UU Otsus Papua telah memberikan semua kewenangan bidang pemerintahan kecuali lima kewenangan. Namun dalam pasal 4 ayat (1) *“Kewenangan Provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.* Namun kewenangan pemerintah provinsi tersebut dalam praktiknya dibatasi oleh Peraturan Pemerintah sebagaimana disebutkan oleh ayat (7) *Ketentuan mengenai pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.* Contoh kasus misalnya, kekurangan guru SD di Provinsi Papua dan Papua Barat tidak dapat langsung diselesaikan oleh Pemprof karena terganjal dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang guru dimana Sekolah Pendidikan Guru sudah tidak boleh didirikan lagi. Kemudian, pertanyaannya adalah dimana kewenangan Pemerintah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang dapat menjadi *lex specialis* (untuk mengembangkan pendidikan kontekstual, pendidikan adat) yang tidak dapat dikalahkan oleh UU sektoral atau peraturan pemerintah yang berlaku umum.

### **Bagian Ketiga Kesehatan**

Dalam bagian ini saya memfokuskan pada pembahasan Pasal 59 (3) UU No. 2/2021 sebagai berikut: *“Setiap Penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat serendah-rendahnya.”*

Penelitian Tim Kependudukan LIPI (Widayatun dkk., 2020) menunjukkan bahwa Peningkatan Kesehatan ibu dan anak di Provinsi Papua Barat sangat penting untuk menjadi prioritas pembangunan. Data yang ada menunjukkan bahwa Angka kematian ibu yang dilaporkan (233/100.000 kelahiran) dan angka kematian bayi (34/1000 kelahiran) cukup tinggi dibandingkan dengan angka di tingkat nasional

Berbagai kebijakan dan program untuk peningkatan pelayanan kesehatan ibu dan anak sudah dilakukan, namun pemanfaatannya masih belum optimal.



Buruknya kondisi kesehatan menurut penelitian LIPI tersebut dapat dilihat dari data indeks pelayanan kesehatan Provinsi Papua Barat pada 2018, yaitu 0,37 yang masih di bawah rata-rata nasional (0,44). Angka tersebut banyak disumbang pada rendahnya indeks pelayanan kesehatan di kabupaten-kabupaten pemekaran yang pada umumnya proporsi jumlah penduduk asli Papua adalah dominan seperti Kabupaten Pegunungan Arfak (0,2), Manokwari Selatan (0,35), Tambrau (0,21), dan Maybrat (0,37). Juga di dua kabupaten induk seperti Sorong (0,34) dan Manokwari (0,32) yang menimbulkan tanda tanya kenapa di daerah induk kondisi kesehatan juga masih memprihatinkan,

Data lain adalah Indeks Pembangunan Kesehatan antara 2013 dan 2018 yang bersumber dari Balitbang Kementerian Kesehatan yang dikutip oleh tim LIPI (Widayatun dkk.,2020) sebagai berikut. Indeks kesehatan anak di daerah-daerah yang jumlah penduduk asli Papua adalah mayoritas masih rendah seperti Pegunungan Arfak (0,54), Manokwari Selatan (0,51), Manokwari (0,55), Raja Ampat (0,55), Sorong Selatan (0,52), Tambrau (0,48), dan Maybrat (0,42). Hal yang sama juga dijumpai dalam Indeks Kesehatan Reproduksi yang rata-rata masih di bawah rata-rata nasional (0,58), seperti Kabupaten Pegunungan Arfak (0,26), Sorong Selatan (0,35), Tambrau (0,33), Maybrat (0,36), Teluk Wondama (0,43), Fak-fak (0,44), Kaimana (0,47), Manokwari Selatan (0,46) dan Sorong (0,49).



Rendahnya Indeks Pelayanan Kesehatan dan Indeks Pembangunan Kesehatan Masyarakat di Provinsi Papua Barat tersebut menurut temuan penelitian kualitatif kami di Kabupaten Tambrauw dan Sorong terkait dengan akses orang asli Papua terhadap persoalan kesehatan yang masih rendah. Hal tersebut berlangsung secara berkelanjutan sampai sekarang karena persoalan pokok sebagai berikut:

1. Keterbatasan prasarana dan sarana pendukung pelayanan kesehatan di puskesmas, Pustu dan Polindes: jalan, alat transportasi, ketersediaan, air, listrik, dan jaringan komunikasi.
2. Belum terjaminnya kelengkapan alat kesehatan dan ketersediaan obat-obatan di Puskesmas, Pustu, dan Polindes.
3. Kondisi geografis yang sulit dengan sarana transportasi yang terbatas berdampak pada biaya operasional yang tinggi untuk pelayanan di luar gedung (pelayanan bergerak).
4. Permasalahan tenaga kesehatan: jumlah dan kualitas tenaga kesehatan di Puskesmas, Pustu, dan Polindes yang belum memadai.
5. Distribusi tenaga kesehatan yang tidak merata, mengelompok di wilayah perkotaan.
6. Jaminan keamanan petugas kesehatan yang masih belum optimal.
7. Belum optimalnya dukungan pemerintah kabupaten/kota dalam meningkatkan pelayanan kesehatan ibu dan anak

Oleh karena itu, saya memandang bahwa *UU No. 2/2021, Pasal 59 (3): Setiap Penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat serendah rendahnya* seharusnya diganti dengan “*Setiap Penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*” Intervensi pemerintah diharapkan bersifat maksimal dalam konteks ini dan tidak bergantung pada sektor swasta. Pemerintah dapat mencontoh bagaimana Belanda membangun sistem kesehatan bagi orang asli Papua pada masa Gubernur Van Baal (1959), misalnya menjadikan *Algemene Centraal Ziekenhuis* menjadi salah satu RS terbesar se-Asia Tenggara dan Pasifik. Juga mengirim para dokter Belanda, yang merupakan lulusan terbaik dari universitas di Belanda, untuk mengabdikan diri di Netherlands New Guinea, dibantu tenaga kesehatan dan misionaris melakukan perjalanan keliling dari kampung ke kampung, dari rumah ke rumah, dari orang ke orang, dalam rangka pemeriksaan, pengobatan, dan penelitian epidemiologi (Lagowan, 2017).

#### **4. Keterangan Ahli Zainal Arifin Mochtar**

Setelah membaca perihal permohonan uji materiil Majelis Rakyat Papua atas Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Permohonan pengujian materiil tersebut setidaknya menguji beberapa ketentuan, yaitu; Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A, Pasal 28, Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A, Pasal 76 dan Pasal 77 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana diubah dengan UU No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan permohonan pengujian materiil tersebut, keterangan ini akan menjelaskan beberapa hal, yakni: 1) Problem Pengangkatan Anggota DPRP dan DPRK dari Unsur OAP; 2) Tafsir frasa “*sesuai dengan peraturan Perundang-undangan*”; 3) Partai Lokal dan Otonomi Khusus Papua; 4) Norma “*kepastian hukum bagi Pengusaha*” bersifat diskriminatif; 5) Tafsir frasa pelayanan kesehatan “*dengan beban serendah-rendahnya*”; 6) Ancaman bahaya kelembagaan Badan Khusus terhadap Otonomi Khusus Papua; 7) Kewenangan pemekaran daerah dalam kerangka Otonomi Khusus Papua; dan, 8) Perubahan UU Otsus Papua.

## 1. Problem Pengangkatan Anggota DPRP dan DPRK dari Unsur OAP

Terlebih dahulu perlu diketahui bahwa selain hak asasi manusia dan supremasi hukum, pemilihan umum adalah salah satu dari tiga pilar penting dalam negara demokrasi konstitusional. Istilah demokrasi menyiratkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum (Pemilu). Relasi antara hak asasi manusia dan Pemilu merupakan sesuatu hal yang tidak dapat dinafikan. Keduanya memiliki hubungan yang sangat kuat dalam konsep negara demokrasi konstitusional. Kuatnya hubungan antara keduanya dapat dilihat dalam proses Pemilu, di mana hak asasi manusia untuk demokrasi sering dibenarkan, begitu pun sebaliknya. Keduanya saling berkontribusi. Suatu pemerintahan tidak dapat dikatakan benar-benar demokratis jika hak-hak asasi manusia dalam proses demokrasi tidak terjamin dan terpenuhi. Dengan kata lain, dalam proses Pemilu hak-hak asasi manusia haruslah dipenuhi, salah satunya adalah hak politik berupa “hak pilih”.

Bagi negara–negara yang menganut sistem pemerintahan demokratis, pengisian dan/atau pengelolaan kekuasaan pemerintahan dilakukan dengan cara–cara yang demokratis pula. Untuk menjamin pengelolaan kekuasaan pemerintahan secara demokratis, lazimnya pengisian jabatan Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, DPR Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih melalui Pemilu secara langsung. Di Indonesia misalnya, pengisian jabatan Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota melalui Pemilu telah dinormakan dalam konstitusi (UUD Tahun 1945). Penormaan tersebut sebagai bentuk jaminan konstitusional terhadap prinsip demokrasi konstitusional, agar pengisian kekuasaan pemerintahan dilakukan secara demokratis sesuai koridor konstitusional yang sudah dimandatkan konstitusi.

Partisipasi dalam proses Pemilu tidak dapat berjalan efektif ketika hak pilih tidak diatur secara pasti. Prinsipnya, hak pilih mencakup dua hal yakni hak pilih aktif dan pasif. Hak pilih aktif merupakan hak warga negara untuk memilih pejabat negara (eksekutif dan legislatif), sedangkan, hak pilih pasif ialah setiap warga negara berhak untuk dicalonkan dan/atau dipilih sebagai pejabat negara (eksekutif dan legislatif) dalam Pemilu. Hak pilih dan Pemilu memiliki hubungan yang sangat erat sebagaimana ditegaskan di pelbagai konvensi hukum internasional seperti, *Universal Declaration of Human Rights* 1948 (UDHR), *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Selain itu, hak pilih juga dijamin dalam sejumlah

konvensi regional seperti *the American Convention on Human Rights 1969*, dan *African Charter on Human & People's Rights 1981*. Dari instrumen-instrumen hukum internasional jelas terlihat bahwa pemenuhan terhadap penggunaan hak pilih menjadi prasyarat dalam Pemilu.

Perlu juga dipahami bahwa hak pilih merupakan salah satu hak politik yang paling fundamental karenanya tidak boleh dibatasi dengan alasan atas dasar ras, agama, etnis dan jenis kelamin. Di Amerika Serikat misalnya. Dalam lintas sejarah ketatanegaraannya, hak pilih warga negara dibatasi atas dasar ras, agama, etnis, dan jenis kelamin. Demikian pula di Inggris, yang memiliki hak pilih hanyalah orang-orang tertentu. Namun, seiring perkembangannya hak pilih hanya dapat dibatasi dalam kondisi yang wajar ialah berdasarkan usia dan kewarganegaraan. Instrumen usia digunakan sebagai kerangka menyusun batas usia minimum hak pilih. Karenanya, warga negara harus tunduk terhadap regulasi pembatasan penggunaan hak pilih yang ditetapkan oleh pemerintah, sepanjang diatur dalam batas kewajaran.

Secara praktik, biasanya negara memberikan batasan konstitusional terhadap penggunaan hak pilih tentang siapa saja yang berhak menggunakannya dalam Pemilu. Penelitian Alexander Kirshner yang melakukan penelitian terhadap 119 (seratus sembilan belas) konstitusi negara demokrasi konstitusional, dari hasil risetnya tersebut ia menemukan bahwa 108 (seratus delapan) dari 119 (seratus sembilan belas) negara menjamin hak pilih warga negaranya secara konstitusional untuk berpartisipasi dalam Pemilu. Lebih lanjut, menurut Kirshner setidaknya ada empat kategori bagaimana negara-negara demokrasi konstitusional mengatur hak pilih warga negaranya dalam suatu konstitusi, yaitu; Pertama, ada yang tidak memiliki hak konstitusional afirmatif untuk memilih. Negara-negara yang ia tempatkan dalam kategori ini adalah Australia, Bahama, Bangladesh, Barbados, Belize, India, Indonesia, Nauru, Samoa, Amerika Serikat, dan Inggris Raya. Kedua, ada konstitusi negara yang menetapkan hak pilih universal untuk pemilihan lembaga berdaulat – seperti parlemen. Seperti Nigeria, Jerman, Jamaika, Rusia, Selandia Baru, Senegal, Swedia, dan Korea Selatan. Ketiga, konstitusi memberikan jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak yang bersifat universal dan kebebasan berekspresi kepada warga negara. Keempat, konstitusi tidak hanya mengatur hak pilih, tetapi juga menetapkan kewajiban terhadap pemerintah untuk memfasilitasi warga negara untuk berpartisipasi dalam penggunaan hak pilih.

Sementara J. Kirby (1970) mengidentifikasi lima teori tahapan evolusi sejarah hak pilih dari masa primitif hingga masa renaissance. Pertama, teori kewarganegaraan tentang hak suara. Teori ini, meletakkan hak pilih sebagai atribut kewarganegaraan. Penggunaan teori ini masih berlaku sampai hari ini. Kedua, teori hak istimewa tentang hak suara. Di mana teori ini meletakkan hak pilih hanya di distribusikan dengan mengacu pada prinsip-prinsip feodal murni. Dalam konsepsi melekat hak-hak istimewa dan status tertentu. Ketiga, teori hukum alam tentang hak pilih. Di mana hak pilih sama seperti hak-hak lainnya bersifat abstrak dan berdasar atas hukum kodrat sebagai konsekuensi dari peristiwa kedaulatan rakyat dan kontrak sosial. Keempat, teori fungsi pemerintahan. Teori ini berasal dari prinsip-prinsip politik-hukum modern, di mana hak suara maupun hak pilih digunakan dalam menjalankan fungsi-fungsi publik. Kelima, teori etika. Bahwa hak pilih dalam Pemilu sangat penting untuk pengembangan karakter individu. Artinya, teori ini diperlukan untuk realisasi nilai-nilai dari kepribadian manusia.

Dalam lintas sejarah kepemiluan Indonesia, regulasi mengenai penggunaan hak pilih tidak memiliki standar yang sama. Faktor penyebabnya karena regulasi kepemiluan mengenai hak pilih tidak memiliki rekayasa konstitusional yang jelas. Praktik berbeda di negara-negara lain di dunia, seperti Brasil, Amerika Serikat, Filipina, Mesir, Prancis, dan Afrika Selatan. Negara-negara tersebut mengatur rekayasa konstitusional hak pilih di dalam konstitusinya. Sehingga memberikan jaminan konstitusional terhadap hak pilih warga negaranya. Namun, masing-masing negara memiliki perbedaan dari sisi keluasan aspek hak pilih yang diatur dalam konstitusi masing-masing negara.

Permasalahan yang dihadapi saat ini adalah pembatasan “hak pilih” warga masyarakat dalam tataran demokrasi lokal bagi daerah yang mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus seperti di Papua. Permasalahannya adalah pengisian dan pengelolaan kekuasaan pemerintahan kadangkala keluar dari koridor demokrasi yang sudah diamanatkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan, konvensi internasional, bahkan bertentangan dengan konstitusi. Pengisian jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota di Papua misalnya, yang mana  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) anggotanya “diangkat” secara langsung dari “unsur Orang Asli Papua” (OAP), sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UU No. 21 Tahun 2001,

sebagaimana diubah dengan UU No. 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang selanjutnya disingkat UU Otsus Papua.

Secara normatif–yuridis mekanisme pengisian jabatan anggota parlemen/legislatif (DPR, DPD, DPRD) telah diatur di pelbagai ketentuan dalam konstitusi, sebagaimana tertuang pada Pasal 18 ayat (3), dan Pasal 22E ayat (3) UUD Tahun 1945. Kedua ketentuan tersebut secara tegas menyatakan bahwa pengisian jabatan anggota parlemen/legislatif dipilih melalui Pemilihan Umum, yang dilakukan secara berkala. Bahwa Pemilu dilakukan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpin dan/atau wakil-wakilnya di pemerintahan, dalam artian memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945. (*vide*. Pasal 1 angka 1 UU No. 7 Tahun 2017).

Merujuk ketentuan Pasal 1 angka 7 dan angka 12 UU Otsus Papua menjelaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Papua disingkat DPRP, dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang selanjutnya disingkat DPRK adalah lembaga perwakilan daerah provinsi, kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota di Papua. Lebih lanjut, pengisian jabatan mengenai anggota DPRP dan DPRK diatur dalam ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UU Otsus Papua. Adapun ketentuan kedua Pasal tersebut menyatakan bahwa anggota DPRP dan DPRK terdiri atas anggota yang dipilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan “diangkat dari unsur Orang Papua Asli” (OAP), dan anggota DPRP dan/atau DPRK yang diangkat berjumlah sebanyak  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRP dan DPRK.

Penjelasan tentang Orang Asli Papua (OAP) dapat dilihat pada Pasal 1 angka 22 UU Otsus Papua, menyatakan bahwa *“Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri atas suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai Orang Asli Papua oleh Masyarakat Adat Papua”*. Namun, menjadi pertanyaan ialah OAP yang manakah yang dimaksud, apakah suku-suku asli di Papua? Ataukah OAP yang masih memiliki kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih



hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat. Lalu, bagaimana dengan orang-orang yang lahir dari percampuran Orang Asli Papua?

Secara sosial-politis pengisian jabatan anggota DPRP dan/atau DPRK tanpa melalui Pemilu, dalam arti “diangkat” secara langsung dari unsur OAP justru akan memicu lahirnya konflik baru diantara kalangan unsur OAP itu sendiri. Dikarenakan pengangkatan diinternal suku-suku OAP itu sendiri memiliki cara yang berbeda-beda. Sehingga dapat memicu konflik baru diinternal suku-suku OAP itu sendiri. Selain itu, pengangkatan anggota DPRP dan/atau DPRK dari unsur OAP, secara langsung mau pun tidak langsung telah melakukan pengingkaran terhadap amanat konstitusi.

Padahal langgam konstitusionalnya, hak pilih dalam Pemilu merupakan hal yang paling fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara tersirat konstitusi telah menjamin hak pilih tersebut, sebagaimana termaktub dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Artinya, hak pilih dalam Pemilu merupakan hak konstitusional setiap warga negara Indonesia. Negara atau pemerintah harus menyiapkan sarana dan prasarana, baik dalam bentuk regulasi, kebijakan maupun fasilitas agar setiap warga negara dapat menggunakan hak pilih-nya atau *right to acces election*. Dilain sisi, UUD Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota sdipilih melalui Pemilihan Umum (Pemilu), sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa *“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”*. Artinya, konstitusi melarang pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRP dan/atau DPRK) dengan cara – cara yang tidak melibatkan seluruh elemen masyarakat dalam suatu wilayah sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, pengisian anggota DPRD dan/atau DPRK dengan cara “diangkat” langsung dari unsur OAP tanpa melalui Pemilu tidak dibenarkan dengan alasan otonomi khusus.

Selain itu, mekanisme pengangkatan anggota DPRP dan/atau DPRK sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UU No. 2 Tahun 2021 tentang Otsus Papua tersebut telah menabrak beberapa ketentuan dalam UUD Tahun 1945 yaitu; Pertama, Pasal 6 dan Pasal 6A UU Otsus Papua bertentangan dengang Pasal 22 E ayat (3) UUD Tahun 1945, yang menyatakan bahwa *“peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota*

*Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”; Kedua, Pasal 6 dan Pasal 6A UU Otsus Papua mengingkari amanat Pasal 28 D ayat (3) UUD Tahun 1945, yang telah memberikan jaminan bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan; ketiga, ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UU Otsus Papua mengabaikan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia sebagaimana amanat konstitusi yang diatur pada Pasal 28 I ayat (2), dan Pasal 28 J ayat (1) UUD Tahun 1945, bahwa setiap orang terbebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun, serta menghormati HAM orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”*

Selain itu, anggota DPRP dan/DPRK yang “diangkat” langsung dari unsur OAP tersebut juga bertentangan dengan konvensi hukum internasional yang mengatur tentang hak politik warga negara dalam pemerintahan, seperti; Konvensi Internasional tentang hak – hak sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights atau ICCPR), (Konvensi Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik). Konvensi internasional tersebut telah memberikan jaminan bahwa setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun dan pembatasan untuk; a) ikut dalam pelaksanaan pemerintahan baik secara langsung atau melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas, b) memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih, dan, c) memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan.

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UU No. 2 Tahun 2021 tersebut bertentangan dengan Pasal 18 ayat (3), Pasal 22 E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945, konvensi – konvensi internasional; ICCPR, dan UDHR, serta bertentangan dengan teori “hak pilih”. Sebagai negara yang menganut paham supremasi konstitusi, di mana konstitusi merupakan kedaulatan hukum tertinggi, maka sudah seharusnya seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi turunan pelaksanaannya haruslah selaras dan sejalan dengan amanat konstitusi itu sendiri.

## 2. Tafsir Frasa “sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan”

Keterangan ini akan menjabarkan tentang tafsir frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” yang tertuang dalam ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A ayat (4) dan (5) UU 2/2021. Setelah membaca ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UU Otsus Papua (UU No. 2 Tahun 2021), secara tegas keterangan Ahli ini menyatakan bahwa frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam UU *a quo* adalah frasa yang sangat multitafsir dan absurd. Artinya, frasa tersebut membuka ruang penafsiran yang sangat beragam sehingga pada tataran praktik dapat menimbulkan polemik. Selain itu, frasa tersebut juga menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” memiliki cakupan yang sangat luas. Dalam artian ketentuan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” yang manakah yang dimaksud, apakah ketentuan berupa undang – undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan/atau peraturan daerah khusus.

Secara teori pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, ada begitu banyak asas–asas yang harus dipatuhi dalam pembentukan suatu peraturan perundang–undangan. I.C. van der Vlies (1987) misalnya, membagi asas–asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginnelsen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas–asas yang formal dan materil. Adapun asas–asas formal dalam pemebntukan peraturan perundang–undangan meliputi; a) asas tujuan yang jelas (*beginssel van duidelijke doelstelling*); b) asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste orgaan*); c) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginssel*); d) asas dapat dilaksanakannya (*het beginssel van uitvoerbaarheid*); dan, e) asas consensus (*het beginssel van consensus*). Sedangkan asas – asas materilnya meliputi: 1) asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginssel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek*); 2) asas dapat diketahui/dikenali (*het beginssel van de kenbaarheid*); 3) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginssel*); 4) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginssel*); dan. 5) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginssel van de individuele rechtsbedeling*).

Dalam sistem hukum Indonesia asas–asas pembentukan peraturan perundang – undangan telah dinormakan dalam ketentuan Pasal 5 UU No. 11 Tahun 2012, sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang–undangan. Ketentuan Pasal 5 UU *a quo* secara tegas

menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: 1) kejelasan tujuan; 2) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; 3) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; 4) dapat dilaksanakan; 5) kedayagunaan dan kehasilgunaan; 6) kejelasan rumusan; dan, 7) keterbukaan. Kedudukan asas-asas tersebut dalam pembentukan peraturan perundangan sangatlah penting. I.C. van der Vlies (1987) menjelaskan bahwa asas tidaklah semata-mata menunjuk pada norma kepatutan (*fatsoen*), tetapi asas melampaui norma kepatutan (*fatsoen*) walaupun tidak dapat dinyatakan seberapa jauh suatu asas – asas melampaui norma kepatutan. Oleh karena itu, asas-asas (hukum) merupakan suatu pedoman atau rambu – rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Frasa “*sesuai dengan peraturan perundang-undangan*” yang tertuang dalam ketentuan Pasal 6 dan Pasal 6A UU No. 2 Tahun 2021 Otsus Papua tersebut sangat jelas bahwa frasa tersebut sangat multitafsir sehingga menimbulkan berbagai macam penafsiran. Rumusan materi muatan yang demikian secara jelas bertentangan dengan pelbagai asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, salah satunya ialah asas kejelasan rumusan. Asas ini mensyaratkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mematuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Di lain sisi, frasa “*sesuai dengan peraturan perundang-undangan*” dalam UU Otsus Papua terbaru adalah sama dengan frasa “*berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan*” dalam UU Otsus Papu terdahulu yaitu, UU No. 21 Tahun 2001. Sehubungan frasa tersebut telah pernah dilakukan uji materil di Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 116/PUU-VII/2009, menafsirkan bahwa frasa “*berdasarkan peraturan perundang-undangan*” dalam ketentuan UU Otsus Papua terdahulu adalah inkonstitusional, kecuali frasa dalam ketentuan Pasal 6 UU Otsus Papua tersebut diartikan “*berdasarkan Peraturan Daerah Khusus*”. Bahkan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memberikan penjabaran yang cukup jelas mengenai tafsir “*berdasarkan peraturan perundang-undangan*” dalam ketentuan UU *a quo*. Agar menjadi lebih jelas dan

terang, Ahli mengutip penjelasan Mahkamah dalam Putusan MK No. 116/PUU-VII/2009, yang menyatakan 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 (Perdasus) 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 juga telah mereduksi nilai kekhususan yang termuat dalam UU 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;*

*“frasa “berdasarkan peraturan perundang-undangan”, membuktikan pembentuk undang-undang tidak menentukan secara spesifik bentuk peraturan perundang-undangan yang akan mengaturnya. Padahal UU No. 21 Tahun 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. No. 21 Tahun 2001;*

Secara prinsip frasa *“berdasarkan peraturan perundang – undangan”* dalam ketentuan Pasal 6 UU Otsus Papua terdahulu, dan frasa *“sesuai peraturan perundang – undangan”* dalam UU Otsus Papua terbaru (Pasal 6 dan 6A UU No. 2 Tahun 2021), secara substantif adalah sama. Frasa tersebut sudah pernah dilakukan pengujian materil dalam UU Otsus Papua terdahulu, karenanya dapat dikaitkan dengan asas hukum *de similibus idem est judicium* atau lazimnya dikenal dengan asas *similia similibus curantor* yang berarti bahwa terhadap perkara yang sama

harus diterapkan putusan yang sama pula. Adapun postulat lain yang serupa adalah *in consimili casu consimile debet esse remedium* yang berarti perkara yang serupa, putusannya pun dapat dikatakan harusnya serupa. Hal ini untuk menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu, terhadap perkara-perkara yang sejenis, kendatipun para pihak (pemohon) antara perkara yang satu dengan perkara yang lain berbeda, haruslah diputus yang sama dengan perkara yang telah diputus terlebih dulu. Maka permohonan pengujian materil terhadap frasa *a quo* seharusnya diputuskan sama. Zainal Arifin Mochtar & Eddy O.S Hiariej menjelaskan bahwa jika alasannya sama, maka hukumnya sama (*Eadem est ratio, eadem est lex*).

### 3. Partai Lokal dan Otonomi Khusus Papua

Pasca runtuhnya rezim otoritarian Orde Baru, ada begitu banyak kebijakan penting, diantaranya ialah pelaksanaan Pemilu secara demokratis, dan kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Proses demokratisasi di Indonesia mengalami perkembangan yang begitu pesat yang ditandai dengan lahirnya partai-partai politik nasional mau pun partai politik lokal dalam konsep otonomi khusus. Adapun landasan konstitusional diaturnya otonomis khusus dan/atau daerah istimewa di negara Indonesia termaktub pada Pasal 18B UUD NRI Tahun 1945. Daerah otonomi khusus dan Istimewa yang dimaksud, yaitu; Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang mengatur tentang DIY, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang mengatur tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang mengatur tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 yang mengatur tentang DKI Jakarta. Konsep otonomi khusus yang diterapkan dalam relasi antara pemerintah daerah dan pusat ialah pelimpahan kewenangan atau seringkali disebut sebagai desentralisasi.

Pada tataran praktik, konsep desentralisasi dibagi menjadi dua model, yaitu; *symmetrycal model* dan *asymmetrycal model*. Menurut Charles D. Tarlton (1965), pembeda inti antara *symmetrical model (decentralization symmetry)* dan *asymmetrical model (decentralization asymmetry)* terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*commonality*) pada hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian /daerah. Model desentralisasi simetris ditandai dengan "*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the component*

*units*". Di sini, hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari atas bobot kewenangan yang sama.

Dalam pandangan Charles D. Tarlton (1965) menyatakan bahwa model *symmetry* yang ideal terdiri dari; unit politik yang terdiri dari wilayah dan pupulasi yang sama, kondisi, ekonomi, budaya, kelompok sosial, dan institusi politik yang serupa. Artinya, masing-masing unit politik yang terpisah pada dasarnya merupakan refleksi dari miniatur aspek-aspek penting dari keseluruhan sistem pemerintahan federal dan/atau pemerintahan pusat. Sementara, dalam model *asymmetry* secara tegas Charles D. Tarlton (1965) menyatakan bahwa "*The ideal asymmetrical federal system would be one composed of political units corresponding to differences of interest, character, and makeup that exist within the whole society*". Bahwa sistem desentralisasi asimetris yang ideal adalah sistem yang terdiri dari unit-unit politik yang sesuai dengan perbedaan kepentingan, karakter, dan susunan yang ada dalam seluruh masyarakat".

Indonesia sebagai negara yang menganut konsep desentralisasi asimetris atau *asymmetry model* tertuang pada ketentuan Pasal 18A dan Pasal 18B UUD Tahun 1945. Namun yang menjadi pertanyaan bahwa berdasarkan kewenangan daerah otonomi khusus dan istimewa yang telah diatur dalam masing-masing undang-undang otonomi khusus dan istimewa tersebut di atas apakah benar-benar sudah mencerminkan ciri desentralisasi asimetris yang ideal dalam perspektif Charles D. Tarlton?

Konsep otonomi khusus atau desentralisasi asimetris (*Asymmetry model*) umumnya melihat kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya suatu daerah. Pemberian status otonomi khusus tidaklah diberikan secara serta merta kepada seluruh daerah-daerah yang ada di Indonesia. Hanya ada beberapa daerah seperti Aceh, Papua, D.I. Yogyakarta, dan D.K.I Jakarta. *Asymmetry model* yang diperoleh Aceh dan Papua misalnya, melalui proses dan pertimbangan politik yang cukup panjang. Ada banyak alasan yang melatarbelakangi mengapa kedua daerah tersebut diberikan otonomi khusus. Membaca keduanya tidak lain karena salah satu alasannya ialah karena persoalan konflik sosio-politik. Sehingga kedua daerah tersebut dalam menjalankan fungsi pemerintahannya memiliki pembeda khusus dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Dalam arti kedua daerah tersebut memiliki karakteristik kekhususannya, di mana kedua daerah tersebut dalam menjalankan

pemerintahannya konsep *asymmetry model*. Oleh karena itu, kehadiran partai lokal merupakan salah satu pengejawantahan pelaksanaan desentralisasi asimetris.

*Asymmetry model* di Papua dan Aceh, kehadiran partai lokal bisa menjadi jawaban atas permasalahan–permasalahan lokal. Kehadiran partai politik lokal di Aceh dan Papua adalah bagian dari konsep *asymmetry model* dalam bidang politik, atau dengan kata lain desentralisasi politik. Kehadiran partai politik lokal di kedua daerah tersebut, dapat meredam konflik dan konfigurasi politik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, partai politik lokal dapat menjadi jawaban atas mekanisme pengisian anggota DPRP dan/atau DPRK di Papua misalnya.

Partai *lokal* di Aceh dan Papua dapat menjadi jembatan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat dalam mengatasi dinamika sosial–politik di Aceh dan Papua. Di lain sisi, partai politik lokal dapat menyuarakan isu–isu lokal (daerah). Setidaknya ada pelbagai alasan mengapa kehadiran partai politik lokal di Papua menjadi penting, alasannya; *Pertama*, partai lokal bukan hanya sekedar kebebasan berserikat dan berkumpul, tetapi juga dapat menjadi jawaban mengenai pengisian anggota DPRP dan/atau DPRK dari unsur Orang Asli Papua; *Kedua*, keberadaan partai lokal dapat menjadi penyeimbang dalam mempertahankan isu–isu lokal di Papua yang sudah mulai terkikis akibat Pemilu serentak. Karena Pemilu serentak Pilpres dan legislatif mengakibatkan isu–isu lokal terpinggirkan khusus bagi saudara–saudara kita yang berada di Papua, yang masih mengalami ketertinggalan baik dari segi pelayanan kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan lain–lain. Perhelatan Pemilu serentak, bukan hanya persoalan nasional yang menjadi penting tetapi bagaimana menjawab isu–isu/persoalan yang dihadapi daerah, khususnya daerah–daerah otonomi khusus seperti Papua.

Apabila merujuk UU Otsus Papua terdahulu, maka salah satu landasan filosofis lahirnya Partai Politik lokal di Papua ialah dikarenakan konsensus dan kehendak dari Masyarakat Orang Asli Papua. Artinya, masyarakat Papua diberikan otonomi khusus dalam bidang politik (desentralisasi politik) untuk mendirikan partai politik lokal. Keberadaan partai politik lokal tidak menegasikan dan/atau menghilangkan partai politik nasional, tetapi memiliki kedudukan yang sama. Jika dikatakan bahwa keberadaan partai politik lokal akan mengancam dan membahayakan persatuan–kesatuan kepentingan nasional, maka pandangan tersebut tidaklah tepat. Tujuan dari konsep *asymmetry model* ialah untuk menjaga keutuhan negara, yang mana tiap–tiap daerah tidak dapat diperlakukan secara



beragam. Karena *asymmetry model* (desentralisasi asimetris) seperti yang dikatakan Livingston bahwa keragaman dalam masyarakat yang lebih besar menemukan ekspresi politik melalui pemerintah lokal yang memiliki berbagai tingkat otonomi dan kekuasaan. Maka kehadiran partai politik lokal Papua merupakan salah satu konsekuensi hukum dari otonomi khusus yang diberikan kepada Papua.

Dengan demikian, penghapusan norma yang terdapat pada Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Otsus Papua tersebut, secara terang-terangan telah melakukan erosi terhadap hak-hak politik-demokrasi masyarakat Papua yang bertentangan dengan konsep *asymmetry model*. Di mana daerah otonomi khusus memiliki fitur-fitur dan karakteristik khusus dalam pemerintahan lokal (daerah) yang akan memisahkan kepentingannya (mau pun kewenangan) dari pemerintah pusat untuk mengatur sendiri daerahnya. Namun, pemisahan tersebut dilakukan secara ketat dengan batas – batas yang jelas dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian – uraian pada keterangan ini, maka kehadiran Partai Politik lokal adalah bagian yang tak terpisahkan dari otonomi khusus yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Provinsi Papua untuk mengatur sendiri pemerintahannya. Penghapusan Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Otsus Papua tersebut secara jelas telah bertentangan dengan prinsip otonomi khusus dan UUD Tahun 1945. Sedangkan, perubahan frasa “wajib” menjadi frasa “dapat” yang diatur pada Pasal 28 ayat (3) dan ayat (4) UU Otsus Papua tersebut telah menimbulkan interpretasi yang beragam (multi tafsir). Oleh karena itu, pengujian materil Pasal *a quo*, majelis Mahkamah sebaiknya dapat mempertimbangkan untuk menghidupkan kembali norma Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Otsus Papua, yang memuat klausul bahwa “*Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik*”, dalam artian partai politik lokal. Kemudian, untuk perubahan frasa “wajib” menjadi frasa “dapat” sebagaimana tertuang Pada Pasal 28 ayat (4) UU Otsus Papua haruslah dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan bertentangan dengan UUD Tahun 1945.

#### **4. Norma “Kepastian Hukum bagi Pengusaha” bersifat Diskriminatif**

Sebelum memberikan penjelasan sehubungan pengujian materil norma Pasal 38 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2021, terlebih dahulu akan dikutip ketentuan Pasal *a quo*, yang menyatakan bahwa:

*“(1) Perekonomian Provinsi Papua yang merupakan bagian dari perekonomian nasional dan global diarahkan dan diupayakan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua, dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.*

*“(2) Usaha-Usaha Perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, **memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha**, serta prinsip-prinsip dari pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan perdasus”.*

*“(3) Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua.*

Pada ketentuan Pasal 38 ayat (2) UU *a quo*, terdapat frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha. Secara kontekstual frasa tersebut sangat bersifat diskriminatif, seakan – akan hanya pengusaha yang perlu diberikan jaminan kepastian hukum. Frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha sangatlah rancu dan multitafsir. Kalau boleh dikatakan ketentuan Pasal 38 ayat (2) UU *a quo* merupakan “Pasal kegenitan”, karena jaminan kepastian hukum hanya ditujukan kepada kelompok tertentu.

Padahal UUD Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak atas pengakuan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (*vide*. Pasal 28D ayat (1). Artinya, jaminan kepastian hukum tersebut diberikan kepada seluruh warga negara tanpa terkecuali. Selain itu, konstitusi juga telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (*vide*. Pasal 27 ayat (1) UUD Tahun 1945). Dengan kata lain, negara (pemerintah) memberikan jaminan kesetaraan kedudukan kepada seluruh warga negaranya tanpa ada pembedaan apa pun atas dasar Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan. Adapun tujuan dari jaminan konstitusional tersebut ialah agar negara (pemerintah) dan/atau pembentuk peraturan perundang–undangan bertindak sewenang–wenang kepada warga negaranya dalam menjalankan kewenangannya. Sehingga bagi pelaku kekuasaan

negara dalam menjalankan kewenangannya “haram hukumnya” memperlakukan warga negaranya secara berbeda atas dasar apa pun.

I.C. van der Vlies (1987) menjelaskan bahwa asas kesamaan/persamaan kedudukan dalam hukum telah menjadi dasar dari semua pembentukan peraturan perundang–undangan. Prinsip tersebut biasanya mempunyai dasar hukum positif dalam konstitusi di tiap–tiap negara di dunia. Di Indonesia misalnya, prinsip tersebut terejawantah dalam ketentuan Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Di lain sisi, prinsip “persamaan kedudukan dalam hukum” selain telah dijamin oleh konstitusi, prinsip tersebut juga telah diejawantahkan menjadi salah satu asas pembentukan peraturan perundang–undangan yang baik. Penormaan prinsip “persamaan kedudukan dalam hukum” menjadi asas pembentukan peraturan perundang–undangan yang baik, diatur dalam ketentuan Pasal 5 huruf h UU a quo menjelaskan bahwa “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah setiap Materi Muatan Peraturan Perundang–undangan tidak boleh memuat hal – hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Oleh karenanya, “asas persamaan kedudukan hukum” tersebut haruslah diwujudkan oleh negara (pemerintah) baik dalam bentuk kebijakan negara dan/atau peraturan perundang–undangan yang dibuat. Artinya, prinsip “persamaan kedudukan dalam hukum” tersebut menjadi salah satu unsur yang harus terpenuhi dalam materi muatan peraturan perundang–undangan. Tujuannya, agar setiap warga negara mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pengecualian. Maka negara (pemerintah) dan/atau para pembentuk peraturan perundang–undangan dalam merumuskan suatu kebijakan dan/atau materi muatan peraturan perundang – undangan tidaklah boleh bersifat diskriminatif yang hanya memberikan manfaat bagi kelompok – kelompok tertentu.

Dari penjabaran tersebut di atas, ketentuan Pasal 38 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2021 tentang Otsus Papua tersebut harusnya disesuaikan dengan konstruksi amanat konstitusi. Karena frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” melahirkan ketimpangan hukum antara kepentingan masyarakat adat Papua dan kepentingan berusaha bagi pengusaha. Frasa tersebut seakan

memperlihatkan bahwa negara (pemerintah) dan/atau pembentuk undang-undang bersifat diskriminatif dalam merumuskan rumusan Pasal tersebut. Di mana jaminan kepastian hukum lebih condong memihak terhadap kepentingan pengusaha. Dan seakan-akan masyarakat adat Papua tidak membutuhkan jaminan kepastian hukum. Padahal jaminan kepastian hukum haruslah ditujukan kepada seluruh warga negara tanpa terkecuali. Oleh karena itu, seharusnya frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” diubah menjadi frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi seluruh warga negara”. Sebab frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” secara jelas dan nyata melakukan pengingkaran terhadap asas kesamaan hukum/persamaan kedudukan dalam hukum yang telah dijamin oleh konstitusi.

##### 5. Tafsir Frasa Pelayanan Kesehatan “*dengan Beban Serendah-rendahnya*”

Salah satu asas dalam teori pembentukan peraturan perundang – undangan yang baik adalah asas peristilahan dan sistematika yang jelas. Atau dalam UU No. 12 Tahun 2011, dikenal dengan sebutan asas kejelasan rumusan. Asas ini mensyaratkan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Menurut I.C. van der Vlies (1987) bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak hanya harus jelas kalimat demi kalimat, tetapi juga mengharuskan sistematikanya pun harus jelas dan logis baik kata-kata yang digunakan maupun strukturalnya perlu dijalankan secara ketat. Sehingga rumusan suatu peraturan perundang-undangan dapat dimengerti dan/atau dipahami dengan mudah oleh setiap orang. Artinya frasa yang dirumuskan dalam suatu peraturan perundang - undangan tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya.

Sehubungan pengujian materil frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*”, sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 59 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2011. Adapun bunyi ketentuan Pasal 59 ayat (3) *a quo* adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Provinsi berkewajiban menetapkan standar mutu dan memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat.

2. Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/kota berkewajiban mencegah dan menaggulangi penyakit-penyakit endemis dan/atau penyakit-penyakit yang membahayakan kelangsungan hidup penduduk.
3. Setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dikamksud pada ayat (1) *dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*;

Secara kontekstual sebenarnya frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*” tersebut bergantung bagaimana frasa tersebut ditafsirkan. Maksud dari frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*” tersebut ialah bahwa biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat Papua haruslah sekecil-kecilnya, atau dengan kata lain yaitu biaya yang semurah-murahnya. Artinya, negara (pemerintah) harus menanggung biaya yang sebesar-besarnya terhadap pelayanan kesehatan masyarakat Papua. Penafsiran frasa “*dengan beban yang serendah-rendahnya*” yang dimaksud dalam ketentuan *a quo* adalah biaya yang sebesar-besarnya ditanggung oleh pemerintah, yang berarti standar pelayanan kesehatan masyarakat Papua haruslah lebih tinggi atau paling tidak sama dengan standar pelayanan kesehatan pemerintah pusat. Namun, biaya yang dibebankan/dikeluarkan masyarakat Papua haruslah sekecil-kecilnya/semurah-murahnya (serendah-rendahnya). Karena dari segi pelayanan kesehatan masyarakat Papua mengalami ketertinggalan sehingga perlu mendapatkan perhatian khusus.

Dari segi teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*” menjadi masalah dikarenakan peristilahan, sistematika dan/atau strukturalnya tidaklah jelas. Sehingga menimbulkan interpretasi yang beragam dalam implementasinya. Ketidakjelasan rumusan frasa tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum. Dan secara teori teknik pembentukan peraturan perundang-undangan frasa tersebut secara jelas bertentangan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang mewajibkan suatu rumusan peraturan haruslah diatur dengan jelas kalimat demi kalimat, serta strukturnya harus jelas dan logis agar tidak menjadi multitafsir.

## 6. Ancaman Bahaya Kelembagaan Badan Khusus terhadap Otonomi Khusus Papua

UU Otsus Papua terbaru mengamanatkan pembentukan suatu badan khusus yang bertugas untuk melakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomis khusus dan pembangunan di wilayah Papua. Amanat pembentukan badan khusus tersebut diatur pada ketentuan Pasal 68A UU No. 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, menyebutkan:

- (1) Dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua, dibentuk suatu badan khusus yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden;
- (2) Badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan sebagai berikut:
  - a. Wakil presiden sebagai ketua;
  - b. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan
  - c. 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi sebagai anggota.
- (3) Untuk mendukung pelaksanaan tugas badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk lembaga kesekretariatan yang berkantor di Papua.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Melihat konstruksi Pasal 68A UU *a quo*, yang mengamanatkan agar dibentuk suatu badan khusus yang diketuai oleh Wakil Presiden Republik Indonesia, seakan-akan menunjukkan bahwa pemerintah pusat “setengah hati” dalam memberikan otonomi khusus bagi provinsi Papua. Tujuan dari pemberian otonomi khusus bagi provinsi Papua ialah agar dapat menjalankan pemerintahannya sendiri. Hadirnya badan khusus tersebut secara tidak langsung pelaksanaan otonomi khusus Papua menjadi kendali pemerintah pusat. Artinya, dalam pelaksanaan otonomi khusus terjadi sentralisasi kekuasaan ditangan pemerintah pusat melalui badan khusus yang akan dibentuk.

Padahal prinsip dasar dari pelaksanaan otonomi khusus (desentralisasi/*asymmetry model*) ialah agar pemerintah daerah otonomi khusus dapat mengatur, mengurus, serta menjalankan sendiri urusan pemerintahannya. Akan tetapi, pelaksanaan tersebut tergerus karena kehadiran badan khusus yang mengatur pelaksanaan otonomi khusus di Papua. Kehadiran badan khusus tersebut justru akan memicu lahirnya konflik baru dalam pelaksanaan otonomi khusus antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah Papua. Salah satunya ialah akan terjadi tumpang tindih kewenangan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam menjalankan kewenangan otonomi khusus Papua. Sehingga hadirnya badan khusus tersebut justru akan menekan pelaksanaan otonomi khusus di Papua. bahkan dapat menjadi ancaman bahaya dalam pelaksanaan otonomi khusus di Indonesia terkhusus di Papua.

Setidaknya ada beberapa persoalan hukum yang timbul terkait isu kelembagaan badan khusus otonomi yang diketuai wakil presiden, yaitu: **Selain karena** badan khusus yang akan dibentuk secara tidak langsung akan menekan atau meruntuhkan pelaksanaan otonomi khusus di Papua yang mengarah pada sentralisasi kekuasaan dan karenanya isu kelembagaan badan khusus yang akan dibentuk menjadi ancaman bahaya terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Papua.

Hal yang tidak kalah pentingnya, secara struktur dan konstruksi kelembagaan pembentukan badan khusus tersebut menjadi rancu dalam sistem ketatanegaraan Indonesia oleh karena badan khusus yang diketuai wakil Presiden akan melahirkan tumpang-tindih kekuasaan atau “matahari kembar” antara Presiden dan wakil Presiden dalam hal pelaksanaan otonomi khusus. Badan khusus yang diketuai wakil Presiden bertentangan dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial, karena dalam sistem pemerintahan presiden wakil Presiden tidak memiliki kewenangan atributif. Sebab kedudukan wakil Presiden hanya sebagai pembantu Presiden; Tidak seharusnya wakil Presiden memiliki kewenangan bersifat atributif yang berarti itu menjadi kewenangan mutlak seorang wakil presiden dan karenanya Presiden dapat dikatakan tidak memiliki kewenangan pada ranah tersebut.

## 7. Garis Batas Pemekaran Daerah dalam Konsep Otonomi Khusus (Pasal 76)

Secara umum mekanisme pemekaran daerah merujuk pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan Pasal 32 UU No 23 Tahun

2014 tersebut menjelaskan bahwa pemekaran daerah merupakan salah satu bagian dari pembentukan daerah selain penggabungan daerah. Pemekaran daerah dapat berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru dan/atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru (*vide. Pasal 33 UU No. 23 Tahun 2014*). Di mana pemekaran daerah tersebut diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia setelah memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif (*Vide. Pasal 38 UU No. 23 Tahun 2014*).

Lalu, bicara soal pemekaran daerah bagi daerah yang berstatus Otonomi Khusus haruslah dibuat suatu mekanisme pembeda dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia. Bagi negara-negara yang menganut sistem negara kesatuan, pemekaran daerah berbasis dari pemerintah pusat. Tetapi dalam konsep negara kesatuan yang di dalamnya menganut sistem Otonomi Khusus, maka pemekaran daerah tidak lagi sepenuhnya menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat. Dalam artian kewenangan pemekaran daerah dilakukan dengan berbasis dari daerah, akan tetapi pada saat yang sama pemerintah pusat juga memiliki peranan. Oleh karenanya, haruslah dibuat suatu desain dan garis batas yang tepat antara pemekaran daerah yang berstatus otonomi khusus dengan daerah-daerah lain dalam kerangka negara kesatuan seperti Indonesia.

Pada konteks Papua misalnya, norma pengaturan pemekaran daerah yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2021 tentang Otsus Papua. Pengaturan pemekaran daerah dalam wilayah otonomi khusus papua tersebut merupakan suatu permasalahan baru yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Pemekaran daerah dalam wilayah Otonomi Khusus Papua diatur dalam ketentuan Pasal 76 UU No. 2 Tahun 2021 tentang Otsus Papua, menyebutkan bahwa;

- 1) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang.
- 2) Pemerintah dan dewan perwakilan rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat



pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.

- 3) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.
- 4) Pemekaran harus menjamin dan memberikan ruang kepada Orang Asli Papua dalam aktivitas politik, pemerintahan, perekonomian, dan sosial-budaya.
- 5) Pembentukan daerah otonom dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan ditetapkan dengan undang-undang.

Ketentuan yang tertuang dalam Pasal 76 ayat (2) dan ayat (3) UU *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum karena pemekaran daerah yang dilakukan oleh pemerintah dan dewan perwakilan rakyat tanpa harus melalui tahapan persiapan. Penormaan ini terkesan sangat sentralistik dan otoriter karena pemerintah dan DPR dapat secara sewenang-wenang dalam melakukan pemekaran daerah. Padahal pemekaran daerah dalam konsep otonomi khusus seharusnya dilakukan atas dasar usul dari pemerintah daerah. Selain itu, pemekaran daerah yang hanya dilakukan oleh pemerintah dan DPR secara tidak langsung telah menghilangkan kewenangan konstitusional DPD untuk mengajukan pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 76 ayat (3) UU *a quo* seharusnya pemekaran daerah tidak hanya dilakukan oleh pemerintah dan dewan perwakilan rakyat tetapi juga oleh DPD. Selain itu, ketentuan Pasal 76 ayat (3) UU *a quo* seakan-akan melembagakan absolutisme kekuasaan pemerintah dan DPR dalam hal pemekaran daerah di wilayah Papua, yang tidak dapat dicampuri dan/atau diganggu-gugat oleh Pemerintah Daerah. Sehingga membuka ruang kemungkinan bagi pemerintah dan DPR melakukan pemekaran daerah secara serampangan dan sewenang-wenang tanpa mempertimbangkan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.

Absolutisme kekuasaan pemerintah dan DPR dalam hal pemekaran daerah di Papua secara nyata merupakan suatu bentuk pengingkaran terhadap konsep otonomi khusus yang diberikan kepada Papua. Di mana kewenangan pemekaran daerah seharusnya diserahkan kepada Pemerintah Daerah Papua sebagai pelaksana Otonomi Khusus. Hal tersebut selaras dengan ketentuan Pasal 38 UU No. 23 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa pemekaran daerah dapat diusulkan oleh Gubernur kepada Pemerintah Pusat. Di mana pengusulan tersebut haruslah dilanjutkan dengan penilaian kelayakan apakah telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Maka, dalam konsep Otonomi Khusus seharusnya kewenangan pemekaran daerah bagi daerah yang berstatus Otonomi Khusus sebaiknya sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan sendiri urusan pemerintahannya.

## 8. Perubahan UU Otsus Papua

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada dua frasa kata yang penggunaannya haruslah dilakukan secara hati-hati, yaitu; kata “diusulkan” dan “diajukan”. Dan salah satu salah permasalahan dalam pengujian UU Otsus Papua tersebut ialah penggunaan frasa/kata “dapat diajukan”. Penormaan frasa tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 77 UU Otsus Papua, yang menyatakan:

*“Usul perubahan atas undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*

Penggunaan frasa kata “dapat diajukan” dalam ketentuan Pasal 77 UU *a quo* menjadi tidak tepat. Apabila mengacu pada ketentuan UUD Tahun 1945, penggunaan frasa “diajukan” dilekatkan dengan kewenangan Presiden, DPR, dan/atau DPD, dikarenakan yang dapat mengajukan usul pembentukan dan/atau perubahan undang-undang ialah Presiden, DPR, dan/atau DPD. Rumusan pasal yang demikian akan menimbulkan multitafsir pada tataran pelaksanaan. Oleh karena itu, penyusunan rumusan dalam suatu peraturan perundang-undangan haruslah digunakan bahasa hukum yang jelas dan logis. Seharusnya, *“Pemerintah, DPR, dan DPD dapat melakukan perubahan atas undang-undang ini setelah mendengarkan usulan, pendapat, dan aspirasi rakyat Papua melalui MRP dan DPRP”*. Rumusan tersebut jauh lebih pas dan tegas untuk menekankan kewenangan legislasi dan aspirasi rakyat Papua.

Permasalahan lain dari ketentuan Pasal 77 UU *a quo* ialah pengajuan usulan tersebut hanya memberikan kewenangan kepada Presiden dan DPR. Padahal kewenangan untuk mengajukan suatu UU tidak hanya diberikan kepada Presiden dan DPR, tetapi juga kepada DPD, sebagaimana tertuang dalam Pasal 22D ayat (1) UUD Tahun 1945, yang secara tegas menyatakan bahwa “*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, ....*”. Kewenangan DPD tersebut adalah kewenangan konstitusional yang diberikan oleh konstitusi sebagai lembaga negara yang secara kelembagaan memiliki kedudukan yang setara dengan DPR dan Presiden. Karenanya, rumusan Pasal 77 UU *a quo* yang hanya melibatkan Pemerintah dan DPR secara tidak langsung merupakan suatu bentuk pelanggaran konstitusional terhadap kewenangan legislasi DPD, khususnya berkaitan dengan otonomi daerah.

Ahli Zainal Arifin Mochtar pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Seharusnya tidak dibeda-bedakan kepastian hukum untuk masyarakat adat dengan pengusaha. Dalam UUD, kepastian hukum adalah milik semua orang.
- 2) Perihal “sesuai dengan peraturan perundang-undangan” maka lihat putusan MK Nomor 116/PUU/2009. MK sendiri memandang frasa seperti itu bisa bias dan multitafsir dalam pelaksanaannya. Bukan karena kata-kata itu dalam hukum perundang-undangan salah, tapi ketika dilekatkan pada konteks pasal tertentu, dia bisa menjadi keliru, misalnya dalam hal konsep otonomi daerah.
- 3) Soal partai lokal, pihak Pemerintah mengatakan, “Partai lokal ini sudah tidak ada dan tidak boleh lagi dilakukan pengujian,” maka apakah artinya dengan seketika semua hak asasi yang dipegang oleh orang itu bisa ditiadakan dengan misalnya pemerintah mengubah undang-undang, sehingga beralasan hal pengaturan itu sudah hilang. Undang-undang ini harus dikaitkan dengan konteks kebijakannya, mulai dari konsep politik hukumnya dari naskah akademik, dari pembahasan, bahkan sampai dikaitkan dengan undang-undang sebelum, dan kebijakan pemerintah soal partai lokal, karena tidak diketahui apa dasarnya yang dulu diberikan partai lokal kemudian tiba-tiba dihilangkan sekarang. Jika berdasarkan riset Perludem, sudah ada peran dari partai lokal di Aceh.

## 5. Keterangan Ahli Ifdhal Kasim

Para Pemohon uji materiil terhadap Undang-Undang No. 2/2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua adalah mewakili kelembagaan Majelis Rakyat Papua (MRP) --yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua. Para Pemohon yang bertindak atas nama MRP ini adalah tiga Orang Asli Papua, yang masing-masing bernama Sdr. Timotius Murib, Sdr. Yoei Luis Mulait, S.H., dan Debora Mote, S.Sos, mengemban amanah yang mulia, yaitu memelihara, mempertahankan, melindungi, dan memajukan kepentingan atau hak-hak Orang Asli Papua. Meskipun perancang undang-undang bermaksud "*melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya*", tetapi para pemohon justru memohon kepada yang mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memulihkan kembali konstitusionalitas hak-hak mereka yang dicerai oleh Undang-Undang No. 2/2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Selanjutnya disingkat UU No. 2/2021).

Pasal-pasal dalam UU No. 2/2021 yang diuji materiil oleh Representasi Kultural Orang Asli Papua itu meliputi: Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) serta ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) serta ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1); Pasal 59 ayat (3); Pasal 68A ayat (2); Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3); dan Pasal 77 Undang-Undang No. 21/2001. Begitu banyak pasal yang diuji, menunjukkan bahwa belum terakomodasinya dengan terbuka keterlibatan, konsultasi, dialog atau partisipasi yang menyeluruh suku-suku yang hidup di Papua yang berada dalam wadah MRP. MRP berfungsi menjembatani dialog dan konsultasi terkait dengan kebutuhan Orang Asli Papua --yang sebenarnya merupakan semangat undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pada kesempatan memberikan Keterangan Ahli ini, saya tidak meninjau seluruh pasal yang dimohonkan tersebut.

Maka, Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat, izinkan saya menyampaikan Keterangan Ahli, khususnya terkait dengan konstitusionalitas pasal-pasal berikut ini: Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) serta ayat (6); Pasal 59 ayat (3); dan Pasal 77 UU No. 21/2001. Apakah pasal-pasal

ini konstitusional atau tidak? Melalui keterangan ini, saya menelaah apakah kandungan pasal-pasal tersebut merealisasikan pesan yang diamanahkan oleh konsitusi atau tidak? Khususnya amanah yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (3), ayat (5), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (1), ayat (3), dan Pasal 28D ayat (3), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945. Guna menjawab pertanyaan tersebut, saya akan membahasnya dari perspektif *indigenous peoples rights*, khususnya terkait dengan *internal self-determination*, yang berkembang dalam kepustakaan hukum hak asasi manusia internasional, jurisprudensi yang berkembang dalam sistem perlindungan hak asasi manusia internasional dan nasional.

### **Orang Asli Papua sebagai “*Indigenous Peoples*”**

Saya ingin memulai dengan istilah yang digunakan dalam undang-undang ini, yaitu “Orang Asli Papua”. Dengan menggunakan istilah itu secara sadar pembuat undang-undang telah mengakui (*recognition*) karakteristik pembeda (*distinct*), sekaligus mengidentifikasinya (*identification*) sebagai “Orang Asli Papua”. Pembeda dan indentifikasi-diri (*self-identification*) itu tampak dengan gamblang dari definisi yang dirumuskan, yaitu “*orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri atas suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai Orang Asli Papua oleh Masyarakat Adat Papua*”. Orang Asli Papua itu adalah ras Melanesia yang terdiri atas *suku-suku asli* di Provinsi Papua.

Maka dengan pengertian tersebut, menurut saya, istilah Orang Asli Papua masuk menjadi bagian dari istilah generik “*Indigenous Peoples*” dalam perspektif Hukum Hak Asasi Manusia Internasional. Istilah “*Indigenous*” digunakan dalam Hukum Hak Asasi Manusia Internasional untuk menampung keberagaman dari *Indigenous Peoples* di berbagai belahan dunia. Dirasakan sangat sulit membuat satu definisi tunggal mengenai *Indigenous Peoples* yang dapat diterapkan secara universal, dengan alasan adanya perbedaan-perbedaan negeri dan wilayah, dan perbedaan-perbedaan latar belakang, budaya, sejarah dan kondisi kehidupan masyarakat-masyarakat asli tersebut. Namun demikian, mengacu pada instrumen-instrumen internasional, seperti Deklarasi PBB tentang Hak-hak Indigenous Peoples (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP), Konvensi ILO 169 tentang “Bangsa dan Suku-suku Asli di Negara-negara Merdeka”

(ILO Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries), dan FAO Policy mengenai Bangsa dan Suku-suku Asli (*Policy on Indigenous and Tribal Peoples by the Food and Agriculture Organization*), terdapat beberapa karakteristik dari kelompok yang disebut sebagai *Indigenous Peoples* tersebut.

Karakteristik yang dimaksud adalah sebagai berikut: mereka mengidentifikasi dirinya (*self-identify*) sebagai *indigenous people*, dan terkadang diakui oleh kelompok lain atau oleh otoritas Negara, sebagai memiliki identitas kelompok yang berbeda; mereka memiliki asal-usul historis berkenaan dengan wilayah dimana mereka hidup; mereka memiliki budaya yang diwariskan dari generasi ke generasi, yang meliputi bahasa, tatanan sosial, hukum, agama dan nilai-nilai spriritual, dan cara produksi; dan mereka memiliki pengalaman bersama mengalami marginalisasi, terusir dari tanahnya, diskriminasi, dan pemusnahan. Meskipun istilah tersebut bersifat umum, tetapi tanpa memiliki beberapa dari karakteristik ini, maka kita tidak dapat menyematkan istilah *indigenous peoples* kepada suatu kelompok. Dengan karakteristik demikian inilah, tercakup ke dalam istilah *Indigenous Peoples*, beragam kelompok “*can include tribes, first peoples/nations, aboriginals, ethnic groups or occupational and geographical terms like hunter gatherers, nomads, peasants, and hill people*”.

Dalam konteks pembahasan di atas, maka kita dapat mengatakan “Orang Asli Papua” tersebut secara bergantian dengan istilah “Indigenous Peoples”. Dalam kaitan ini pula kita membahas hak-hak mereka sebagai kelompok yang dilindungi, baik oleh hukum nasional maupun oleh hukum hak asasi manusia internasional.

### **Latar Belakang Perlindungan terhadap *Indigenous Peoples***

Kalau kita sudah sama memahami, bahwa saat menggunakan istilah “Orang Asli Papua” sekaligus secara bergantian kita menggunakan istilah “*Indigenous Peoples*”, adalah sangat relevan apabila kita menengok sekilas ke belakang sejarah dimulainya perhatian terhadap perlindungan *Indigenous Peoples* ini. Berbeda perhatian terhadap isu hak asasi manusia yang telah menjadi subyek yang serius dalam perdebatan politik dan hukum setelah berakhirnya Perang Dunia II, perhatian terhadap isu hak-hak *Indigenous Peoples* baru muncul pada dekade 60-an di fora internasional. Realitas ini tidaklah mengherankan, mengingat akses ke fora internasional dan domestik (setelah PD II) dikontrol oleh negara-negara

kolonial. Di Amerika Serikat, orang-orang Anglo-Eropa, Spanyol dan Portugis, terlibat dalam kampanye besar-besaran menghapus "*native american cultures*". Begitu pula negara koloni yang didirikan oleh Inggris, Australia dan Selandia Baru, mengikuti apa yang dilakukan Amerika terhadap apa yang mereka sebut sebagai "*native peoples*".

Penaklukan terhadap *Indigenous Peoples* dilakukan dengan sistematis. Mulai dari penyeragaman penggunaan bahasa, agama, hukum, hingga kepada penggunaan kekerasan. Gereja Katolik, misalnya memainkan peranan yang penting dalam proses ini dengan mendalilkan pembagian teritori, yakni "*Christian territories*" dan "*non-Christian territories*". Di mana di wilayah yang terakhir itu, "*Conquest and slavery were justified by the fact that the indigenous peoples were not Christians,*" tutur Robert A. Williams. Hal yang sama juga terlihat dari segi hukum; teori hukum dikembangkan untuk memberi justifikasi terhadap penaklukan Barat terhadap *Indigenous Peoples*, antara lain, doktrin hukum "*Terra Nullius*", yang membenarkan pendudukan wilayah-wilayah mereka oleh para pendatang (*western*). Belakangan doktrin "*terra nullius*" ini ditolak oleh Mahkamah Agung Australia dalam putusan perkara Mabo.

Dalam konteks penaklukan (*conquest*) yang panjang itulah ILO melibatkan diri. Yang membuka jalan adalah Francisco de Victoria dan Bartholome de Las Casas, yang merintis penulisan mengenai hak-hak *Indigenous Peoples* di bawah hukum internasional, dan mendalilkan bahwa hak-hak pribadi dan kepemilikan *Indigenous* sejajar dengan hak-hak para penakluknya (*Conquistadores*). Tulisan-tulisan kedua orang ini mulai membuka horizon kesadaran. Selain karena memang munculnya perlawanan di kalangan *Indigenous Peoples* sendiri. Keterlibatan ILO jelas tidak bisa dipisahkan dengan sejarah perjuangan kaum buruh *Indigenous Peoples* dan *Tribal Peoples* di dataran Amerika Selatan. Penderitaan yang panjang selama berabad-abad pada akhirnya mendorong mereka mengorganisir dan mulai memperjuangkan hak-hak mereka melalui berbagai forum baik ditingkat nasional maupun internasional, sampai akhir Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) membentuk suatu Kelompok Kerja Perancang Deklarasi *Indigenous Peoples* (*UN Working Group on the Declaration on Indigenous Peoples*), yang kemudian berhasil menyusun Deklarasi tentang Hak-hak *Indigenous Peoples* (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP)) --yang sekaligus menandai sistem perlindungan hak asasi manusia yang berada di

bawah PBB mulai dapat digunakan oleh kelompok yang selama berabad-abad terpinggirkan sedemikian rupa.

### **Hak-hak *Indigenous Peoples*: *Internal Self-Determination***

Dalam sejarah panjang perjuangan *Indigenous Peoples* mendapatkan perlindungan atas kekhasannya (*distinctiveness*) sebagai suatu kelompok tersebut, sekarang saya akan mengetengahkan beberapa hak-hak yang fundamental, yang terkait dengan isu yang diuji oleh para pemohon ini. Tetapi perlu diketengahkan terlebih dahulu landasan konstitusional jaminan hak-hak *Indigenous Peoples* di dalam UUD 1945 Amandemen, yang kita temukan pada Pasal 18B ayat (2), yang menyatakan: “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”. Meskipun tidak secara eksplisit menyebut istilah *indigenous peoples*, tidak terpungkiri bahwa ketentuan tersebut memberikan landasan konstitusional terhadap pengakuan kelompok-kelompok yang tercakup ke dalam istilah *indigenous*, yaitu kesatuan-kesatuan masyarakat adat, dan hak-hak tradisionalnya. Hal ini juga diperkuat oleh ahli hukum yang menyamakan istilah *indigenous peoples* tersebut dengan istilah *masyarakat adat*.

Melalui pengakuan konstitusional atas *indigenous peoples* atau masyarakat adat tersebut, saya ingin mengelaborasi lebih jauh keterkaitannya dengan Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), dan Pasal 28D ayat 3 UUD NRI 1945. Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) ini mengatur konstitusionalitas hubungan pemerintah pusat dan daerah dengan memperhatikan kekhususan, dan mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Sedangkan Pasal 28D ayat (3) berkaitan dengan konstitusionalitas menyatakan pendapat. Yang ketentuan-ketentuan ini saling berkaitan dengan pengakuan konsitusionalitas *indigenous peoples* atau masyarakat adat yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2). Masyarakat adat atau *indigenous peoples* tidak memiliki akses untuk mengisi baik Pasal 18A ayat (1) maupun Pasal 18B ayat (1) tanpa adanya jaminan atas hak-hak mereka.

Pasal 18B ayat (2) telah memberikan pengakuan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya, maka perlu dilengkapi dengan hak-hak yang lahir dari instrumen internasional, khususnya Deklarasi tentang Hak-hak Indigenous Peoples



(*Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*). Deklarasi ini mewajibkan kepada Negara untuk mengambil langkah-langkah untuk terlaksananya apa yang terkandung dalam deklarasi. Salah satu hak yang fundamental, yang sering disalah mengerti, adalah hak menentukan nasib sendiri (*right of self-determination*). Hak ini tercantum pada Pasal 3 Deklarasi, yang menyatakan: “*Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development*” (Indigenous Peoples mempunyai hak menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hak tersebut, mereka secara bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengembangkan kemajuan ekonomi, sosial dan budaya mereka).

Ketentuan tersebut tidak bermaksud memberikan hak kepada indigenous peoples menyatakan merdeka atau memisahkan diri (*secession*) dari negara dimana mereka hidup. Ketentuan ini harus diletakkan dalam konteks “*internal self-determination*”, yakni merujuk pada hak suatu kelompok dalam satu Negara untuk mengatur sendiri pilihan politik, sosial, budaya dan ekonominya tanpa diintervensi. Persis seperti dikatakan James Anaya, mantan *Special Rapporteur on the rights of Indigenous peoples*, yang menyatakan: “*the right of self-determination as it relates to Indigenous peoples as encompassing a range of collective human rights. These include non-discrimination; cultural integrity; control over land and resources; social welfare and development; and self-government. Other elements include the right to freedom of speech, to peaceful assembly, to freedom of association, to vote and to take part in the conduct of public affairs directly or through chosen representatives*”.

Undang-Undang No. 2/2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebetulnya dapat diletakkan dalam konteks renegotiasi mengatur kembali tatanan pemerintahan, politik, hukum, dan ekonomi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kita amati pada saat perumusan Undang-Undang No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua proses renegotiasi itu berjalan dengan baik, fair, dan partisipatif. Hasilnya sesuai dengan yang diharapkan oleh Orang Asli Papua. Tetapi perubahannya, Undang-Undang No. 2/2021, mengabaikan elemen paling penting dari *internal self-determination* tersebut, yaitu tidak mengakomodasi sepenuhnya proses dengar pendapat, konsultasi, dan dialog yang difasilitasi oleh Majelis Rakyat Papua. Padahal partisipasi dalam proses pengambilan kebijakan yang berdampak pada hak-hak dan kepentingan Orang Asli Papua mutlak harus dilakukan.

Deklarasi Hak-hak Indigenous Peoples juga menggarisbawahi pentingnya partisipasi tersebut. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18, yang menyatakan: *“Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions”*. (Indigenous peoples mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan berkenaan dengan hal-hal yang akan membawa dampak pada hak-hak mereka, melalui perwakilan-perwakilan yang mereka pilih sesuai dengan prosedur mereka sendiri, dan juga untuk mempertahankan dan mengembangkan pranata pembuatan keputusan yang mereka miliki secara tradisional). Maka terlihat ketentuan Pasal 77 Undang-Undang No.21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak cukup menjamin hak ini, khususnya norma *“dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MPR dan DPRP”*. Sebab usul perubahan suatu undang-undang tidak bersifat imperatif harus melalui MPR sebagai perwakilan kultural Orang Asli Papua. Bisa saja dilakukan tanpa konsultasi, dialog, dan dengar pendapat dengan Rakyat Papua melalui MRP. Dikembalikan ke amanah Pasal 18A ayat 1, Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945, maka tampak sekali tidak tercakup ke dalam ketentuan Pasal 77 UU No 21/2001, atau bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Dalam konteks *internal self-determination* itu pula terlihat, bahwa Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat 4, ayat 5, dan ayat (6) UU No. 2/2021 menempatkan kedudukan Orang Asli Papua tidak diperlakukan sama dalam kedudukan hukum pemerintahan. Hal ini jelas tidak sejalan dengan Deklarasi Hak-hak Indigenous Peoples, yang pada Pasal 2, menyatakan dengan gamblang: *“Indigenous peoples and individuals are free and equal to all other peoples and individuals and have the right to be free from any kind of discrimination, in the exercise of their rights, in particular that based on their indigenous origin or identity”* (Indigenous peoples dan warganya bebas dan sederajat dengan semua kelompok-kelompok masyarakat dan warga lainnya, dan mempunyai hak bebas dari segala bentuk diskriminasi dalam menjalankan hak-hak mereka, khususnya didasarkan atas asal-usul atau identitas mereka).

Selain itu ketentuan yang tidak memperlakukan sama Orang Asli Papua itu, juga tidak sejalan dengan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights), khususnya pada Pasal 25,

yang menyatakan: “Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak beralasan: (a) Ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas. (b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih. (c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan.

Dengan demikian menjadi jelas, bahwa pengaturan yang bersifat diskriminatif dalam pemilihan dan pengangkatan anggota DPRD dan DPRD sebagaimana disebutkan dalam kalimat “*diangkat dari unsur Orang asli Papua*” pada Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) dalam UU 2/2021 telah bertentangan dengan dengan prinsip-prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan dan melanggar hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan nyata-nyata telah bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (3) UUD NRI 1945.

Masih terkait dengan perlakuan yang tidak sama ini, tetapi dibidang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya terhadap indigenous peoples atau Orang Asli Papua adalah terkait dengan ketentuan dalam Pasal 59 ayat (3) UU No, 2/2021, khususnya frasa “*beban masyarakat serendah-rendahnya*” terkait dengan fasilitas pelayanan kesehatan. Dikatakan diskriminatif karena undang-undang ini berlaku untuk masyarakat Papua. Padahal hak atas kesehatan (*the rights to health*) merupakan hak asasi manusia, yang juga sudah mendapat pengakuan konstitusionalitas dalam UUD NRI 1945. Seperti ditegaskan dalam Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), pemenuhan hak ini merupakan tanggungjawab negara (*state obligation*). Tidak dibebankan pada masyarakat.

Maka dapat dikatakan frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*” dalam Pasal 59 ayat (3) tersebut sangat besar potensinya merugikan masyarakat Papua pada umumnya, dan secara spesifik Orang Asli Papua yang memang rentan. Ketentuan ini dapat membatasi pelayanan kesehatan yang terbaik dari negara, agar mendapat hidup yang lebih baik lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sama dengan warga

negara lainnya, Orang Asli Papu berhak memperoleh pelayanan kesehatan secara gratis dari Negara. Sejalan dengan Pasal 1 Deklarasi Hak-hak Indigenous Peoples, yang menyatakan: “*Indigenous peoples have the right to the full enjoyment, as a collective or as individuals, of all human rights and fundamental freedoms as recognized in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights<sup>4</sup> and international human rights law*” (Indigenous peoples mempunyai hak terhadap penikmatan penuh, untuk secara bersama-sama atau secara sendiri-sendiri, semua hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar yang diakui dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dan hukum internasional tentang hak asasi manusia). Oleh karena itu dapat dikatakan, ketentuan ini tidak sejalan dengan amanah Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

Ahli Ifdhal Kasim pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Sebagai orang asli mereka berhak mempertahankan identitas kulturalnya. Maka setiap keputusan yang berdampak pada mereka haruslah dengan melalui dialog dan negosiasi yang melibatkan mereka. MRP inilah menjadi perantara dan perwakilannya. Jadi tidak cukup jika ketentuan di dalam undang-undang hanya memberikan sesuatu yang tidak bersifat imperatif kata “dapat” atas proses ini.
- 2) Semua hak-hak yang ada di dalam Deklarasi Hak-Hak *Indigenous People* itu juga bisa diterapkan untuk orang asli Papua yang terdiri dari suku-suku asli. Oleh karena itu, makna dari internal self determination itu bukan berarti memberikan hak kepada masyarakat asli untuk melepaskan diri dari negara kesatuan. Tapi, maknanya adalah mereka boleh mengatur diri mereka dalam bingkai negara.
- 3) Afirmasi itu artinya Negara memberikan proteksi melampaui yang diberikan kepada masyarakat pada umumnya. Dalam konteks ini, maka pemberian hak atas kesehatan bagi masyarakat suku-suku asli Papua yang memang hidupnya sangat berbeda dengan masyarakat yang ada di wilayah lain di Republik ini. Karena itu, perlu ada afirmasi terhadap mereka dalam konteks kesehatan. Ada kewajiban negara yang bersifat progresif terhadap pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, budaya, khususnya hak atas kesehatan.

- 4) Hak konstitusional dari orang asli Papua yang terdiri dari suku-suku asli itu diakui oleh konstitusi. Pasal 18B yang mengakui tentang hak-hak masyarakat adat beserta hak-hak konstitusionalnya. Ini adalah landasan konstitusional dari konstitusi dan memberikan pemberlakuan atas suku-suku asli yang ada di Indonesia ini. Oleh karena itu, maka hak-hak yang lain yang menyertainya seperti yang ada dalam Pasal 28 sampai Pasal 28I, dengan demikian berlaku bagi suku-suku asli Papua ini dan ini menjadi batu landasan uji terkait dengan hak mereka untuk menyatakan pendapat juga terkait dengan hak mereka untuk dipilih dan memilih. Jadi, apa yang diatur di dalam konstitusi itu berlaku bagi orang Papua dan itu menjadi landasan untuk menguji undang-undang ini.

## 6. Keterangan Ahli Herlambang Perdana Wiratraman

Pemberlakuan norma dengan frasa *“dengan beban masyarakat serendah-rendahnya”* dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan OAP dalam mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal. Kalimat ini membuka ruang multitafsir karena tidak mencantumkan penjelasan terhadap makna kalimat tersebut sehingga akan menimbulkan ketidakpastian dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya atau setinggi-tingginya dalam memperoleh pelayanan kesehatan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi OAP.

Kalimat *“beban masyarakat serendah-rendahnya”* tidak memberikan penjelasan makna guna mendapatkan kepastian memperoleh pelayanan kesehatan dan tanggung jawab negara untuk memberikan penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang lebih baik. Sebaliknya masyarakat dalam mengakses layanan kesehatan dinyatakan masih dibebani dalam hal ini ditafsirkan beban pembiayaan serendah-rendahnya.

Kalimat *“dengan beban masyarakat serendah-rendahnya”* dalam pasal 59 ayat (3) dapat berpotensi merugikan masyarakat Papua pada umumnya dan OAP pada khususnya guna mendapatkan hak atas kesehatan yang terbaik untuk hidup sejahtera lahir dan batin di tanah airnya, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan;

Bahwa berlakunya ketentuan Pasal 59 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2021 bertentangan dengan Pasal- Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan oleh karena itu, harus dinyatakan tidak mempunyai

kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang dimaknai setiap masyarakat dan penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat yang serendah-rendahnya di mana biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi dan memberikan pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu.

Kesehatan merupakan hak asasi manusia yang fundamental demi pelaksanaan hak-hak asasi manusia lainnya. Setiap orang berhak untuk menikmati standar kesehatan tertinggi yang dapat dijangkau (Komentar Umum Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Nomor 14 tentang Hak Atas Standar Kesehatan Tertinggi yang dapat Dijangkau (Pasal 12 Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya), Para 1. Jaminan Kesehatan Semesta (*Universal Health Coverage*) dalam kesehatan sebagai kebijakan dan program kesehatan yang terjangkau, setara, dan merata bagi seluruh masyarakat termasuk pada masyarakat dengan keadaan geografis yang sulit.

Hak atas kesehatan (*right to health*) tidak hanya dimaknai sebagai hak setiap orang untuk menjadi sehat atau untuk terbebas dari penyakit. Namun, hak atas kesehatan merupakan hak untuk mendapatkan dan menikmati standar kesehatan tertinggi yang dapat dicapai bagi setiap orang secara kodrati bahwa setiap manusia terlahir bebas dan sama. Frasa “standar kesehatan tertinggi yang dapat dicapai” dimaknai bahwa tingkat kesehatan yang dapat dinikmati oleh setiap orang harus merupakan kondisi kesehatan yang tertinggi dan didukung dengan sumber daya yang maksimal, dan setiap orang berhak untuk mendapatkan dan menikmati pelayanan, fasilitas, dan kondisi yang diperlukan untuk mencegah, memulihkan, dan memitigasi kesehatan yang buruk. Hak atas kesehatan merupakan hak yang inklusif, melingkupi seluruh layanan kesehatan dan sejumlah prasyarat dasar bagi kesehatan yang harus tersedia sampai aras terbawah, dan bahwa setiap orang berhak atas kesehatan.

Kewajiban Negara, berdasarkan Prinsip-Prinsip Limburg Bagi Implementasi Perjanjian Internasional Mengenai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya: Hak Atas Kesehatan

- Bagian integral hukum HAM internasional, khususnya kewajiban dalam KIHESB (ratf. UU No. 11 Tahun 2005)

- Mengambil langkah-langkah menuju terwujudnya pemenuhan hak-hak Kesehatan
- Pemenuhan hak atas kesehatan dapat dilaksanakan secara bertahap
- Segera menghapus hukum, peraturan, dan praktik yang diskriminatif (termasuk kelalaian maupun tindakan yang diambil oleh negara) yang memengaruhi penikmatan hak atas Kesehatan
- Tindakan afirmasi untuk melindungi kemajuan penikmatan hak bagi kelompok-kelompok rentan, termasuk OAP, bukanlah bentuk tindakan diskriminasi.
- Pemerintah wajib memenuhi hak atas kesehatan melalui dua tindakan utama, yaitu tindakan teknis dan administratif, dan tindakan legislasi. Tindakan teknis, misalnya melalui pengadaan pelayanan perawatan kesehatan, penciptaan prasyarat dasar kesehatan, pengadaan fasilitas yang baik, dan memastikan layanan yang tidak diskriminatif. Tindakan administratif dilakukan dengan mengembangkan standar pelayanan, kebijakan yang mengikat penyedia layanan, dan kebijakan publik yang mendukung pemenuhan hak atas kesehatan. Tindakan legislasi dilakukan dengan memastikan dan membuat peraturan perundang-undangan yang mendukung bahwa kesehatan adalah hak asasi manusia.
- Negara wajib memenuhi hak atas kesehatan dalam dua cara, yaitu kewajiban melakukan tindakan (*obligation of conduct*) dan kewajiban mencapai hasil yang ditentukan (*obligation of result*) - Komentar Umum Nomor 3 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya
- Kewajiban inti minimum (*minimum core obligations*) merupakan kewajiban yang memiliki dampak secara langsung dalam memenuhi tingkat esensi minimum masing-masing hak.

#### Tindakan Afirmasi:

- OAP – harus mendapatkan perlakuan khusus atau tindakan afirmasi atau perlindungan lebih (*preferential treatment/affirmative action/positive measures*), khususnya terkait potensi diskriminasi yang diakibatkan oleh kerentanan tersebut.
- Komentar Umum Nomor 3 pada KIHESB menggarisbawahi pemenuhan hak-hak kelompok rentan walaupun dalam keadaan keterbatasan sumber daya yang bersifat darurat. Program-program perlindungan terhadap kelompok rentan tetap harus dijalankan meski dalam kondisi kedaruratan.

Pembatasan (konsekuensi *derogable rights*):

- Pembatasan atas hak-hak tertentu tersebut harus bersifat sementara dan dideklarasikan secara terbuka berdasarkan undang-undang.
- Pembatasan hak atas kesehatan hanya berlaku dalam konteks pemenuhan dimana negara diperkenankan untuk merealisasikan hak atas kesehatan secara bertahap maju (progresif).
- Pembatasan ini harus berdasarkan pada aturan yang jelas, tegas, dan terukur, serta berdasar undang-undang, karena itu tanpa penjelasan, akan justru berpotensi kesewenang-wenangan.

Frasa ‘dengan beban masyarakat serendah-rendahnya’, (1) keliru secara konsepsi hukum HAM (tidak merujuk pada ICESCR, Panduan Limburg, maupun Prinsip Maastricht); (2) melahirkan ketidakpastian hukum, yang membuka peluang tafsir tanpa standar atau pengukuran yang jelas; (3) potensi disalahgunakan, karena tanpa menjelaskan konteks progressive realization, kebutuhan untuk ‘maximizing available resources’ , terlebih tak tepat untuk posisi UU; (4) negara abai atau diam, karena ketidaksungguhan mengambil tindakan (*unwilling to take step*); (5) konstruksi pasal *a quo*, itu sangat memungkinkan menggunakan dalam istilahnya negara abai atau diam, atau *by a mission* karena ketidaksungguhan mengambil tindakan atau *unwilling to take step* dan ini merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia; (6) tanpa menghapus pasal *a quo*, Pasal 59 ayat (3), konstruksi ketentuan pasal tersebut menegaskan Legal Valuation of Human Rights, pelanggaran hak asasi manusia yang justru disediakan melalui ketentuan perundang-undangan karena tidak ditempatkan dalam konstruksi kewajiban negara dalam upaya maju, penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Istilah maju sebenarnya dikenal di dalam Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar. Pemajuan itulah yang dimaksud dengan istilah progressive realization.

Rekomendasinya yaitu: pertama, menghapusnya. Kedua, memperkuat argumen dalam *ratio decidendi* mungkin, berkaitan dengan mengadopsi kerangka hukum hak asasi manusia yang sudah diberikan jalan melalui Kovenan Internasional Hak, Ekonomi, Sosial Budaya atau yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang 11 Tahun 2005.



Ahli Herlambang Perdana Wiratraman pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Pertama, seharusnya atau idealnya setiap formulasi pasal, itu memiliki landasan argumen yang harusnya dituangkan dalam naskah akademis sehingga bisa dipahami mengapa diperlukan perubahan. Jadi, kalau tidak ada naskah akademiknya, tidak ada penjelasannya, menjadi tidak tahu apa yang melatarbelakanginya, dan itu tentu akan mengganggu pemahaman terhadap sebuah pasal yang dilahirkan, termasuk misalnya *original intent* dari sebuah pasal tersebut. Yang kedua, ada problem koherensi sebenarnya yang akan mengganggu secara substantif maupun proses. Setiap formulasi pasal seharusnya ada landasan argumen. Koherensi ada 2 yaitu koherensi substansi dan koherensi proses. Koherensi secara substantif itu karena seharusnya koheren atau ada keterhubungan antara naskah akademiknya, termasuk formulasi pasalnya. Sedangkan koherensi proses, seharusnya koheren dengan aspirasi dan partisipasi politik warga dalam pembentukan hukumnya, apakah ada yang diubah pasal-pasalnya merupakan aspirasi dari warga negara, khususnya warga negara di Papua dan OAP.
- 2) Dalam konteks partisipasi, kita juga perlu hati-hati karena Papua dengan pendekatan yang lebih khusus untuk mengelola pemerintahan, termasuk penyelenggaraan kekuasaan di sana, maka level partisipasi yang meaningful participation itu perlu dipertanyakan di mana meaningful-nya.

Tabel 1.  
**Bentuk dan Tingkatan Partisipasi Publik**  
 (Sumber: White, 1996; Arnstein, 1969; Wilcox, 1994; Pretty et al., 1995; Bhatnagar and Williams, 1992.)

White (1996)	Arnstein (1969)	Wilcox (1994)	Pretty et al. (1995)	Bhatnagar and Williams (1992)
Bentuk	Tingkatan-tingkatan			
Transformatif	Kuasas warga	Kontrol kewargan (pengawasan)		
Representatif		Kekuasaan yang didelegasikan	Dukungan inisiasi individual	Mobilisasi mandiri (Self mobilization)
Instrumental				
Representatif Transformatif		Kemitraan	Bertindak bersama	Partisipasi interaktif
Instrumental Representatif Transformatif	Tokenism	Peredaman Penentruman (Placation)	Pembuatan keputusan bersama	Partisipasi fungsional
				Pembuatan keputusan
				Partisipasi dengan Insentif Material
Instrumental Nominal Representatif	Non-Partisipasi	Konsultasi	Konsultasi	Partisipasi dengan konsultasi
Nominal Instrumental		Penginformasian / "sosialisasi"	Informasi	Partisipasi dengan pemberian informasi
				Pembagian informasi
Nominal Instrumental		Terapi		Partisipasi pasif
		Manipulasi		

- 3) Sebagaimana tabel di atas, konsultansi-konsultasi itu sebenarnya fasenya juga masih rendah dalam level partisipasi, sehingga masih jauh dari *meaningful participation*. Pada level atas lagi itu kemitraan, peredaman, pembuatan keputusan. Hal tersebut pun menurut Sherry Arnstein disebut tokenism. Artinya partisipasi yang tidak sungguh-sungguh.
- 4) The real participation sebenarnya sifatnya transformatif, ada kuasa warga, ada kontrol kewargaan, dan ada yang mendelegasikan dengan dukungan inisiasi individual, mobilisasi mandiri. Jadi dengan tabel tersebut dapat dicek, sejauh mana partisipasi di dalam pembentukan Undang-Undang Otsus.
- 5) Pertanyaan berikutnya, dikaitkan dengan Pasal 28H ayat (1), “Apakah memang Pasal 59 ayat (3) itu bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1). Maknanya apa buat standar kesehatan tertinggi, apakah Undang-Undang Otsus bertentangan dengan undang-undang yang lain, Undang-Undang HAM, ratifikasi, dan frasa *duty barrier*”. Soal frasa standar kesehatan tertinggi yang dapat dicapai, itu maknanya adalah tingkat kesehatan yang dapat dinikmati oleh setiap orang harus merupakan kondisi kesehatan yang tertinggi dan didukung dengan sumber daya yang maksimal dan setiap orang berhak untuk mendapatkan dan menikmati layanan, fasilitas, dan kondisi yang diperlukan untuk mencegah, memulihkan, dan memitigasi kesehatan yang buruk.
- 6) Negara tidak boleh menunda upaya pemenuhan tanpa batasan waktu. Jadi, itu pun harus jelas, tidak boleh ada penundaan terhadap layanan hak atas kesehatan. Negara harus mulai mengambil langkah-langkah minimal untuk memulai memenuhi kewajibannya sesuai dengan standar Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, Budaya. Bahkan diperlukan tindakan afirmasi.
- 7) Pertanyaan yang kedua, yang berkaitan dengan Pasal 28H ayat (1), apakah bertentangan dengan Undang-Undang HAM atau Ratifikasi Hak Ekosob. Bagaimana dikaitkan dengan pandangan *lex posterior derogat legi priori*. Pertama, tidak relevan memperdebatkan atau mempertahankan dengan alasan ini karena berada dalam lingkup yang berbeda, karena Majelis Hakim Konstitusi justru memerlukan argumen berkaitan dengan asas *lex superiori derogat legi inferiori*.

- 8) Apakah Undang-Undang Otsus ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Secara substantif, yang menjadi poin dasar adalah sejauh mana Undang-Undang Otsus itu mengadopsi kerangka hukum hak asasi manusia internasional, sebagaimana diberi jalan Pasal 2 ayat (1) Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, Budaya yang menegaskan konstruksi *progressive realization* dan juga doktrin hukum.
- 9) Pertanyaan soal the duty barrier, siapa sebenarnya duty barrier yang dimaksudkan. Pertama, harus dipahami kewajiban negara di dalam konstruksi hukum hak asasi manusia, yaitu dikenal *state obligation to respect, protect, and fulfill*, kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi. Sementara, dalam konstruksi Pasal 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kita mengenali istilah perlindungan, pemajuan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
- 10) Di Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga, kita mengenal tentang Pasal 28J ayat (1). Konstruksi pasal di Pasal 28J ayat (1), bagaimana posisi individu atau warga negara. Di sana dijelaskan setiap orang wajib menghormati orang lain, tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kata-kata yang disematkan adalah setiap orang wajib menghormati, artinya setiap orang, individu kalau misalnya diserahkan kepada warga negara, itu ada kewajiban, tapi kewajibannya seperti apa. Misalnya ikut berperan serta dalam vaksinasi, imunisasi, kesadaran hak atas kesehatan, dan itu merupakan seperti dimaksud Pasal 28J ayat (1) konsekuensi frasa wajib menghormati hak asasi manusia, mengapa tidak disebut wajib melindungi atau wajib memenuhi, karena memang warga negara tidak memiliki wewenang atau kapasitas Pasal 28J ayat (1), jadi konstruksi Undang-Undang Dasar sudah benar. Yang keliru adalah Pasal 59 ayat (3) karena frasa dengan beban masyarakat serendah-rendahnya, itu artinya warga negara disuruh bayar, seakan-akan pemenuhannya tergantung bayaran dari warga negara, dan tentunya tidak tepat berada di dalam undang-undang mungkin alasannya kaitanya dengan ketersediaan biaya atau keterbatasan. Jalan keluarnya Pasal 2 ayat (1) tempatkanlah dalam *progressive realization*.

## 7. Keterangan Ahli Dian Puji Simatupang

Dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik, khususnya pelayanan dasar yang didefinisikan sebagai “jenis pelayanan dalam rangka penyediaan barang dan/atau jasa kebutuhan dasar yang berhak diperoleh oleh setiap Warga Negara secara minimal,” di antaranya adalah Pendidikan dan Kesehatan yang dalam Pasal 15 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 pemerintah daerah dapat:

- a. membebaskan biaya untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi Warga Negara yang berhak memperoleh Pelayanan Dasar secara minimal, dengan memprioritaskan bagi masyarakat miskin atau tidak mampu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan/atau;
- b. memberikan bantuan pemenuhan barang dan/jasa kebutuhan dasar yang berhak diperoleh Warga Negara secara minimal, dengan memprioritaskan bagi masyarakat miskin atau tidak mampu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedua ketentuan tersebut menyatakan bagi masyarakat tertentu yang bersifat wajib (*mandatory*) justru dibebaskan dan bukan tetap dibebankan kepada mereka meskipun serendah-rendahnya. Kepada masyarakat dengan kriteria masyarakat tersebut, di manapun, termasuk di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, tidak dibebankan biaya, tetapi dibebaskan dan/atau dibantu dengan menganggarkannya dalam peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Penggunaan frasa “...dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” menunjukkan masih adanya biaya yang dibebankan kepada mereka yang seharusnya negara dan/atau daerah wajib membebaskan dan/atau memberikan bantuan. Dalam sistem jaminan sosial nasional, jaminan Kesehatan kepada warga masyarakat tersebut diberikan bantuan iuran sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 jo Pasal 21 ayat (3) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang mengatur “Peserta yang mengalami cacat total tetap dan **tidak mampu**, iurannya dibayar oleh Pemerintah.”

Ketentuan dalam undang-undang tersebut tidak diatur dengan menggunakan frasa “...dibebankan kepada masyarakat serendah-rendahnya”, tetapi untuk kriteria masyarakat tertentu justru dibebaskan dan dibebankan kepada pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Penggunaan frasa “...beban masyarakat serendah-rendahnya”

tidak memperhatikan kelompok masyarakat tersebut dan menyamakan semua masyarakat dalam kondisi yang sama, sehingga justru menimbulkan ketidakadilan dalam memberikan kewajiban pelayanan minimal kepada warga masyarakat tersebut.

Penggunaan frasa "...beban masyarakat serendah-rendahnya" dalam Pasal 56 ayat (3) dan Pasal 59 ayat (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 berpotensi melanggar hak konstitusional kelompok masyarakat yang sudah menjadi kewajiban dan tanggung jawab negara dan/atau daerah dalam menerima pelayanan minimal dalam bentuk Pendidikan dan Kesehatan. Dengan kata lain, ketentuan tersebut akan berpotensi kelompok masyarakat apapun akan tetap dimintakan biaya atas layanan Pendidikan dan Kesehatan.

Frasa "...beban masyarakat serendah-rendahnya" berpotensi menimbulkan ketidakadilan karena semua masyarakat dikenakan biaya atas layanan Pendidikan dan Kesehatan karena menyamakan semua kriteria masyarakat apapun, apakah itu kurang mampu, cukup mampu, atau berkemampuan lebih, tetap dikenakan biaya. Menurut Teori Keadilan John Rawls, keadilan bukanlah menyamakan semua dalam kondisi sama, tetapi memberikan keuntungan (*benefit*) dan beban (*burdens*) sesuai dengan karakter dan kondisinya yang bersifat deontologis, yaitu kepada masyarakat yang paling marjinal harus diberikan prioritas atas manfaat yang akan diperolehnya. Artinya, dengan menggunakan teori keadilan John Rawls tersebut, justru masyarakat kurang mampu harus diberikan manfaat Pendidikan dan Kesehatan yang paling prioritas agar manfaat pembangunan dapat dirasakannya langsung, sehingga kepada mereka tersebut dapat berkesempatan berkembang dan berubah ke arah yang lebih baik.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 56 ayat (3) dan Pasal 59 ayat (3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 seharusnya dimaknai secara konstitusional pendidikan dan kesehatan berhak diperoleh masyarakat seluruhnya "dengan memungkinkan pemerintah membebaskan dan memberikan bantuan kepada kelompok masyarakat tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 68A Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021, khususnya ayat (1) yang mengatur pembentukan badan khusus dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua, pengaturan tersebut menciptakan *contradiction in terminis* atas konsep otonomi khusus yang dimaknai sebagai

“kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak dasar masyarakat Papua.”

Kontradiksi atas terminologi “otonomi khusus” dengan “badan khusus” dalam Pasal 68A Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 adalah:

- a. sebagian besar anggotanya adalah pejabat pemerintahan di tingkat pusat yang belum tentu memahami aspirasi dan hak dasar masyarakat Papua;
- b. keanggotaan perwakilan provinsi hanya satu orang tanpa disertai hak prioritas dalam memberikan aspirasi dan hak dasar masyarakat Papua;
- c. badan khusus tersebut tidak diadakan untuk daerah yang menerima otonomi pada umumnya, tetapi kepada daerah pada umumnya juga tetap ada upaya sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi, tetapi tidak perlu ada badan khusus sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, misalnya Undang-undang Kementerian Negara, koordinasi dan norma standar bagi beberapa sektor tertentu tetap ada koordinasi dan evaluasi;
- d. pembentukan badan khusus tidak dijelaskan dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau dana otonomi khusus, karena jika dibebankan kepada dana otonomi khusus tentu akan lebih kontradiktif lagi karena seharusnya dana otonomi khusus diperuntukkan bagi kesejahteraan daerah dan masyarakat Provinsi di Papua, dan bukan untuk badan khusus yang seluruh anggotanya adalah pejabat pemerintahan pusat. Kalau pun kemudian dibebankan kepada APBN, bukankah ruang fiskal APBN begitu sempit, sehingga lebih baik biaya alokasi badan khusus ini diprioritaskan bagi alokasi belanja lain yang lebih prioritas.

Pembentuk undang-undang alih-alih memberdayakan Majelis Rakyat Papua untuk meningkatkan kapasitasnya dalam melakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di Papua, justru membentuk badan khusus yang sebagian besar anggotanya tidak mencerminkan aspirasi dan hak dasar masyarakat di Papua.

Penguatan kapasitas Majelis Rakyat Papua seharusnya prioritas dilakukan untuk maksud melakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di Papua, yaitu dengan memberikan akses komunikasi langsung Pemerintah Pusat dengan Majelis Rakyat Papua dalam suatu sidang tahunan atau rapat tahunan Majelis Rakyat Papua yang

dihadiri Presiden dan/atau pejabat pemerintahan terkait untuk membahas sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di Papua.

Adanya sidang atau rapat tahunan Majelis Rakyat Papua yang membahas sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di Papua yang dihadiri langsung Presiden dan/atau pejabat pemerintahan terkait lebih dianggap efektif dan efisien sebagaimana kegiatan tahunan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (Musrenbangnas), tetapi diadakan khusus bagi provinsi di Papua, yang akan melahirkan Haluan Dasar Otonomi Khusus dan Pembangunan di Papua yang disepakati bersama Pemerintah Pusat dan dihasilkan dalam forum Sidang Tahunan atau Rapat Tahunan Majelis Rakyat Papua.

Haluan Dasar Otonomi Khusus dan Pembangunan di Papua akan menjadi dokumen yang dihasilkan dari rakyat di Papua yang dipresentasikan oleh Majelis Rakyat Papua mengenai beberapa program dan sektor prioritas yang telah dilakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi dari Pemerintah Pusat. Dalam sidang tahunan atau rapat tahunan Majelis Rakyat Papua tersebut, para Menteri sektor tertentu, sebagaimana diatur dalam Pasal 68A ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021, yaitu Menteri Dalam Negeri, Menteri Perencanaan Pembangunan/Ketua Bappenas, dan Menteri Keuangan menyampaikan pokok arahan kebijakan agar diformulasikan Majelis Rakyat Papua dalam Haluan Dasar Otonomi Khusus dan Pembangunan di Papua, yang kemudian menjadi pedoman wajib bagi kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, dan Menteri Keuangan dapat menyepakati agar Majelis Rakyat Papua diperkuat hubungan kelembagaannya dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) di Papua, sehingga diberikan kekuatan memadai profesional dalam mengevaluasi sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi otonomi khusus dan pembangunan di Papua. Dengan demikian, pemerintah Pusat juga memberdayakan semua potensi kelembagaan yang sudah ada, dan tidak diperlukan pembentukan ekstralembaga lagi yang justru menambah beban keuangan negara dan beban tanggung jawab yang sudah besar pada pejabat kementerian yang sudah ada.

Pembentukan badan khusus dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi otonomi khusus dan pembangunan di Papua tidak hanya menunjukkan citra otonomi khusus yang setengah hati, tetapi juga pengaturan norma yang setengah matang, karena tanpa memperhatikan implikasi norma tersebut untuk mencapai tujuan melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberikan afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya.

Apabila pembentukan badan khusus tersebut dimaksudkan untuk melanjutkan dan mengoptimalkan pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua secara akuntabel, efisien, efektif, transparan, dan tepat sasaran, serta untuk melakukan penguatan penataan daerah provinsi di wilayah Papua, cara tersebut justru kontradiktif karena tujuan akuntabilitas harus didasarkan pada dasar kepercayaan. Dalam hal ini, Pemerintah Pusat dapat menerapkan *agency theory* dalam sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi otonomi khusus dan pembangunan di Papua yang terwujud pada bentuk hubungan kontrak kerja yang termuat dalam Haluan Dasar yang ditetapkan dalam sidang tahunan atau rapat tahunan Majelis Rakyat Papua yang akan mengatur proporsi hak dan kewajiban masing-masing pihak dengan tetap mempertimbangkan kemanfaatan secara keseluruhan bagi negara dan bagi masyarakat dan provinsi di Papua.

Dalam *agency theory*, Haluan Dasar seakan sebagai kontrak kerja antara Pemerintah Pusat dan provinsi di Papua sebagai seperangkat kesepakatan yang berisi mekanisme bagi hasil, baik yang berupa keuntungan dan sumber daya, maupun risiko fiskal yang disetujui oleh kedua belah pihak. Haluan Dasar tersebut akan optimal apabila kedua belah pihak menerapkan kepercayaan dan *fairness*, yaitu mampu menyeimbangkan antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat di Papua secara adil dan wajar atas pelaksanaan kewajiban dengan pemberian insentif yang memuaskan kedua belah pihak dalam penyelenggaraan otonomi khusus dan pembangunan di Papua.

Dengan konsep tersebut, akuntabilitas dalam penyelenggaraan otonomi khusus dan pembangunan di Papua bukan dievaluasi atas perspektif dan berorientasi pada penilaian Pemerintah Pusat semata, tetapi semestinya akuntabilitas ditujukan kepada kemanfaatan yang diperoleh masyarakat di Papua terhadap sektor dan alokasi anggaran yang dipercayakan kepada Pemerintah



Daerah di Papua melalui Haluan Dasar yang disepakati bersama. Dengan demikian, Pemerintah Pusat memberikan kepercayaan disertai dengan akuntabilitasnya, baik berupa pelaporan yang melahirkan penghargaan dan sanksi dari Pemerintah Pusat, tetapi semuanya disepakati dalam suatu Dokumen yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat di Papua melalui suatu dokumen Haluan Dasar yang ditetapkan dalam sidang tahunan atau rapat tahunan Majelis Rakyat Papua.

Suatu kepercayaan yang melahirkan kemanfaatan akan dapat sempurna diperoleh apabila kedua belah menyepakatinya dengan komitmen yang sama. Jika pembentuk undang-undang menginginkan untuk melanjutkan dan mengoptimalkan pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua secara akuntabel, efisien, efektif, transparan, dan tepat sasaran, serta untuk melakukan penguatan penataan daerah provinsi di wilayah Papua, berikan kepercayaan Majelis Rakyat Papua sebagai representasi masyarakat Asli Papua untuk mewujudkannya. Inti kepercayaan adalah memberikan sepenuhnya disertai dengan bimbingan yang sesuai dengan karakteristiknya.

Oleh sebab itu, dalam rangka mengoptimalkan otonomi khusus dan pembangunan di Papua, peningkatan kemampuan hukum dan kapasitas Majelis Rakyat Papua menjadi penting untuk merumuskan norma mengenai perlunya pemerintah membebaskan dan memberikan bantuan Pendidikan dan Kesehatan kepada kelompok masyarakat tertentu tanpa disertai beban biaya berapapun, dan menjadikan sidang tahunan atau rapat tahunan Majelis Rakyat Papua untuk merumuskan dokumen Haluan Dasar dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di Papua, sehingga menjadi dasar hukum yang disepakati bersama dan dievaluasi dalam upaya mewujudkan kemajuan dan kesejahteraan masyarakat dan daerah di Papua.

Dengan demikian, pengenaan beban biaya serendah-rendahnya dan pembentukan badan khusus yang Sebagian besar anggotanya adalah pejabat pemerintahan di tingkat pusat sudah semestinya tidak diperlukan dan bertentangan dengan prinsip tujuan pembentukan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021 serta berpotensi melanggar hak konstitusional yang diinginkan masyarakat di Papua dan Majelis Rakyat Papua pada khususnya.

Ahli Dian Puji Simatupang pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Bahwa sebenarnya Papua itu yang dibutuhkan otonomi khususnya, bukan perhatian khususnya. Apabila tujuannya dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, koordinasi, dan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan, maka sebenarnya tidak diperlukan suatu badan khusus sebagaimana beberapa sinkronisasi di dalam Undang-Undang Kementerian, menteri mempunyai kewenangan untuk melakukan norma dasar terhadap semua sektor yang dimilikinya.
- 2) Pasal 34 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dikatakan bahwa justru pemerintah harus memberdayakan masyarakat yang kurang mampu. Jadi, artinya konsep tersebut pada hakikatnya, negara punya hak prioritas untuk memberi pelayanan kesehatan kepada yang tidak mampu. Jadi, membedakan dengan bahwa sistem jaminan sosial kesehatan ada untuk semuanya, tetapi untuk masyarakat dan sifat mandatory masyarakat negara memberikan prioritas bantuan atau memberdayakan kepadanya.
- 3) Sistem jaminan sosial kesehatan tetap memberikan keharusan *mandatory* negara atau daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang tidak mampu.
- 4) Perlu ada pelibatan Majelis Rakyat Papua. Bagaimana susunan MRP apakah mempunyai kapasitas untuk melakukan evaluasi. Kapasitas MRP dimungkinkan dia melakukan koordinasi dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan yang diberikan di dalam PP 60 Tahun 2008 untuk melakukan evaluasi, norma standar, pengawasan, audit review, dan sebagainya karena pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian diharapkan meningkatkan kapasitas MRP.
- 5) Pendelegasian itu tentu memang tidak ada karena delegasi keuangan itu menurut Pasal 6 Undang-Undang 17 Tahun 2003 adalah dari presiden kepada Menteri Keuangan, tidak ada ke wakil presiden. Dan pendelegasian ini juga sebenarnya *contradictio in terminis*. Kalau misalnya membutuhkan teknis pelaksanaan terhadap sektor-sektor yang ingin dievaluasi, mengapa presiden tidak menggunakan Undang-Undang Kementerian Negara. Bahwa presiden meminta ke semua menteri evaluasi dan tetapkan norma standar bagi provinsi ini sehingga akhirnya tidak terjadi *contradictio in terminis* bahwa mau khusus,

tapi keputusannya ternyata pada aspek tindakannya, bukan pada sesuatu yang akan diwujudkan dari manfaat yang diharapkan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus.

## **8. Keterangan Ahli Adriana Elisabeth**

### **I. Pengantar**

Undang-Undang Otonomi Khusus (UU Otsus) bagi Papua merupakan kebijakan yang mengacu pada konsep negara kesejahteraan (welfare state) dan pendekatan resolusi konflik. Negara (otoritas pemerintahan di tingkat lokal) bertanggungjawab mendukung kesejahteraan dan menciptakan keamanan ekonomi. Resolusi konflik adalah sebuah pendekatan yang digunakan untuk menyelesaikan konflik dengan cara demokratis, konstruktif dan tanpa kekerasan. Di dalam konteks penyelesaian konflik Papua, konsep dan pendekatan ini bermakna bahwa negara dan pemerintah daerah menjamin pemenuhan hak-hak dasar masyarakat, termasuk keselamatan bagi seluruh warga negara yang hidup di Papua, baik orang asli Papua (OAP) maupun non-OAP. UU Otsus Papua dirancang untuk mengatasi seluruh atau sebagian sumber persoalan, termasuk dampak konflik (kekerasan) dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM).

Di dalam perkembangannya, UU Otsus justru menjadi sumber perdebatan, bahkan penolakan terhadap kebijakan negara di Papua. Sikap ini tidak muncul tiba-tiba, namun dilatarbelakangi proses pembentukan UU Otsus yang diwarnai pertentangan dan juga dinamika yang terjadi di masa implementasi UU Otsus Papua sejak November 2001. Semua aspek ini memengaruhi semangat Otsus Papua yang kemudian berubah menjadi problem baru. Oleh karena itu, sejarah lahirnya Otsus dan perkembangan politik selama 20 tahun terakhir perlu dipahami dengan baik untuk menghindari simplifikasi pemahaman mengenai kompleksitas realita dan kondisi Papua. Pemahaman yang tidak tepat akan berdampak pada pengambilan keputusan dan perumusan pendekatan yang berpotensi tidak tepat sasaran.

Dalam konteks revisi terbatas Otsus 2001, Papua pernah mengusulkan evaluasi secara menyeluruh, namun Pemerintah Pusat memutuskan untuk merevisinya secara terbatas terkait dana Otsus dan pemekaran DOB. Berdasarkan hasil revisi, UU Otsus telah diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun

2021 setelah melalui serangkaian pembahasan dengan menghadirkan pakar dan pemerhati Papua. Namun demikian, bagi Tim Advokasi dan Hukum MRP, hasil evaluasi terhadap UU Otsus 2001 perlu diuji kembali, baik secara formil maupun materiil. Atas dasar itulah, judicial review diajukan kepada Mahkamah Konstitusi terkait tujuh pasal di dalam UU 2/2021: Pasal 6 dan Pasal 6A tentang pengangkatan anggota DPRP dan DPRK, Pasal 28 tentang penghapusan partai politik lokal, Pasal 38 tentang jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, Pasal 59 tentang pelayanan kesehatan, Pasal 69A tentang pembentukan badan khusus di bawah arahan Wakil Presiden RI, Pasal 76 tentang pemekaran wilayah tanpa persetujuan MRP dan DPRP, dan Pasal 77 tentang perubahan UU Otsus Papua.

## **II. Latar Belakang Otsus Papua**

UU Otsus Papua merupakan sebuah kompromi dan 'jalan tengah' untuk menangani konflik politik, kesenjangan ekonomi, dan ketidakadilan sosial budaya. Dengan kata lain, Otsus adalah sebuah model pembangunan dan solusi menuju Papua maju dan sejahtera melalui perbaikan pendidikan, kesehatan, ekonomi dan infrastruktur konektivitas. Sejak 2015, harus diakui bahwa pembangunan infrastruktur di Papua berkembang pesat. Papua semakin terhubung, kegiatan ekonomi meningkat, dan pendatang semakin berminat memanfaatkan peluang ekonomi untuk mendapatkan kesejahteraan yang lebih baik di Tanah Papua. Sementara OAP belum mendapatkan pemerataan ekonomi, dan mereka harus berjuang secara terbuka dengan para pendatang yang memiliki pengalaman dan ketrampilan yang lebih baik.

Untuk itulah, UU Otsus Papua menetapkan prinsip perlindungan, pemihakan dan pemberdayaan terhadap OAP sebagai kebijakan afirmasi dan pengakuan atas kekhususan masyarakat Papua. Ketiga prinsip itu tidak selalu mudah dipenuhi karena kurangnya pemahaman mengenai hal-hal spesifik di Papua seperti keberagaman adat dan budaya Papua, masih adanya perbedaan interpretasi atas sejarah dan politik di masa lalu, tuntutan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM (berat), dan keinginan untuk bebas dari diskriminasi rasial dan stigmatisasi (sebagai separatis dan juga teroris).

Di dalam perjalanannya, makna dan semangat Otsus Papua perlahan bergeser dan menjauh dari harapan OAP. Hal ini memicu sikap menolak Otsus yang menguat terutama menjelang akhir tahun ke-20 pelaksanaan Otsus Papua. Selama

Otsus, konflik meluas, kesenjangan ekonomi belum teratasi, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Papua dan Papua masih tercatat yang paling rendah di Indonesia. Menurut Badan Program Pembangunan Manusia (UNDP), indikator IPM diukur dari tiga dimensi dasar meliputi (i) umur panjang dan sehat, (ii) pengetahuan (pendidikan), (iii) kehidupan yang layak. Di dalam UU Otsus Papua, pendidikan, kesehatan, dan ekonomi sudah ditetapkan pula sebagai sektor-sektor yang menjadi prioritas dan harus diperbaiki untuk memperbaiki IPM Papua dan Papua Barat, bahkan di 52 kabupaten dan kota.

Meskipun terendah secara nasional, IPM Papua dan Papua Barat mengalami peningkatan hampir setiap tahun. Selama kurun waktu 2010-2021, IPM Papua Barat naik 0,79%. Namun antara 2020-2021 hanya meningkat sebesar 0,26% atau 0,17 poin. Pada 2020, dibandingkan IPM nasional, IPM Papua Barat tercatat sebesar 60,44%. Indeks ini turun 0,66% dibandingkan 2019 yang mencapai 60,84%. Sedangkan, pada kurun waktu 2016-2021, IPM Papua mengalami kenaikan tipis sebesar 0,3%. Bila dilihat di setiap kabupaten/kota di seluruh Papua, perbaikan kualitas sumber daya manusia (SDM) Papua relatif belum terjadi secara merata. Ada IPM yang tinggi, sedang dan rendah. Di Provinsi Papua, terdapat dua pertiga atau 18 (dari 29) kabupaten dengan IPM rendah, dimana yang paling rendah adalah IPM Kabupaten Nduga hanya 26,56. Ini bahkan terendah se Indonesia. IPM tertinggi adalah Kota Jayapura (78,76), Kabupaten Mimika (71,6), Kabupaten Biak Numfor (71,1), dan Kabupaten Jayapura (70,5). Sedangkan di Provinsi Papua Barat, terdapat dua daerah dengan IPM tertinggi, yaitu Kota Sorong (78,45) dan Kabupaten Manokwari (72,01). Kemudian tujuh daerah berstatus IPM sedang, dan empat lainnya rendah (kurang dari 60). IPM terendah ada di Kabupaten Manokwari Selatan, Kabupaten Maybrat, Kabupaten Pegunungan Arfak, dan Kabupaten Tambrau.

Berdasarkan gambaran di atas, dapat disimpulkan bahwa Otsus Papua belum berhasil mengubah potret buram pendidikan, kesehatan, pendapatan ekonomi lokal. Untuk mengetahui kondisi riil SDM Papua, maka Otsus Papua seharusnya dievaluasi secara berkala (setiap tiga tahun sekali) sebagaimana mandat UU Otsus 2001. Namun pada realitanya, evaluasi tidak dilakukan secara regular atau hanya bersifat parsial, masing-masing melakukan secara terpisah di Pusat dan Papua. Pada saat bersamaan, protes atau demonstrasi menolak Otsus tidak direspons secara substansi terkait aspirasi yang disampaikan. Sebaliknya,

aparatus keamanan di Papua menghentikan rapat dengar pendapat umum (RDPU) oleh Majelis Rakyat Papua (MRP), bahkan menangkap anggota MRP di Merauke, karena pihak kepolisian setempat mengantisipasi ancaman akan adanya agenda referendum pada saat membahas Otsus.

Perkembangan politik dan masalah keamanan selama pembahasan hasil revisi Otsus Papua menjadi bukti bahwa proses itu tidak cukup mewakili aspirasi setiap elemen, apalagi MRP adalah lembaga resmi yang diberikan mandat penuh dan bertanggungjawab atas hal-hal yang berhubungan dengan masa depan dan eksistensi adat, agama, dan perempuan di Papua. Otsus mencakup semua aspek yang menjadi domain MRP.

Apabila UU Otsus Papua 2001 dievaluasi secara menyeluruh, maka implementasi Otsus harus dianalisa dari tiga aspek. Pertama, aspek regulasi yang terdiri dari UU Otsus, Perdasi, Perdasus, dan aturan sektoral dari kementerian dan lembaga (K/L) terkait setiap aturan dan program di Papua. Apakah semua sudah terkoordinasi dan bersinergi ataukah masih cenderung (sangat) parsial. Kedua, aspek teknis meliputi masalah, kendala yang muncul di setiap sektor prioritas di dalam UU Otsus 2001 maupun yang terkait dengan aspek tatakelola pemerintah terkait kapasitas dan kinerja birokrasi daerah, cara pelaporan anggaran berdasarkan sumber pendanaan (secara terpisah). Apakah dana Otsus terealisasi sesuai dengan alokasi anggaran yang telah direncanakan di tiap sektor. Ketiga, dinamika politik dan tantangan di dalam implementasi Otsus di Papua dan Papua Barat, termasuk isu internalisasi dan internasionalisasi isu Papua.

Otsus sebagai model dan solusi bagi Papua mengalami perubahan sekaligus penolakan. Hal ini perlu dipahami dari teori pemangku kepentingan yang terlibat di dalam konflik Papua (stakeholder conflict theory), dimana perbedaan yang menghasilkan konflik berkepanjangan tidak terjadi tiba-tiba. Ini dipengaruhi oleh perspektif, mind set dan kepentingan yang berbeda, misalnya antara kubu pro NKRI berhadapan dengan kubu pro Papua Merdeka. Setiap kubu yakin dan percaya dengan interpretasi masing-masing, serta dengan agenda setting yang dirancang untuk mencapai tujuan dan kepentingan tertentu. Perbedaan ini menyulitkan upaya merumuskan pendekatan yang dapat memuaskan perspektif dan kepentingan semua pihak.

Bagi Pemerintah Indonesia, semua hal yang dibutuhkan oleh Papua sudah diberikan dan ada di dalam UU Otsus (otoritas dan dana). Sebaliknya, bagi Papua, Otsus tidak mampu memenuhi keinginan Papua dalam konteks negosiasi ketidakpuasan (*grievances*) di masa lalu, termasuk operasi militer yang mengakibatkan kasus-kasus pelanggaran HAM (berat). Lebih jauh, upaya perbaikan kondisi Papua hari ini melalui Otsus dirancang atas nama kepentingan Jakarta bukan kepentingan Papua. Semua ketidakpuasan dan fakta yang terjadi di Papua terakumulasi ke dalam bentuk perlawanan, baik secara damai dan demokratis maupun gerakan bersenjata. Resistensi terhadap negara akan terjadi manakala kebijakan bagi Papua dinilai ataupun dicurigai tidak akan membawa kebaikan bagi OAP ataupun masyarakat adat Papua.

Sejarah kekerasan dan ketidakadilan di Papua menjadi ingatan kolektif yang dikenal dengan istilah '*memoria passionis*'. Kondisi ini menyebabkan distrust yang semakin dalam antara 'Jakarta dan Papua' atau antara OAP dan non-OAP. Otsus bahkan juga berpotensi menjadi pemicu konflik di internal Papua, terutama antara Papua yang pro NKRI dan pro Merdeka. Secara spesifik, perebutan ekonomi antara OAP dan non-OAP cenderung makin menyudutkan SDM OAP yang belum seluruhnya mampu bersaing secara terbuka. Perubahan sosial dan modernisasi Papua berdampak pada perbaikan kehidupan orang Papua, namun juga menjadi persoalan sosial baru bagi OAP yang tidak dapat mengikuti perubahan dengan cepat karena keterbatasan kapasitas, ketrampilan, dan pengetahuan.

Ketidakpuasan bertambah karena kehadiran investor dan pebisnis besar di Papua, seperti Freeport McMoran. Semua berkepentingan di sektor sumber daya alam (SDA) Papua. Dampaknya bagi masyarakat adat Papua (MAP) adalah rasa terpinggirkan dan terancam. Sebagai pemilik tanah dan hutan adat, mereka mempertahankan eksistensi dan identitas diri yang identik dengan alam, keyakinan ini tidak selalu berhasil diperjuangkan bila berhadapan dengan kepentingan ekonomi yang datang dan berinvestasi di tanah Papua. Ancaman terhadap kehidupan orang Papua dialami juga dengan kedatangan para migran, baik melalui program transmigrasi maupun atas keinginan sendiri. Lambat namun pasti, kondisi-kondisi ini menjadi alasan kuat yang mendorong munculnya gerakan politik menuntut hak penentuan nasib sendiri (*self-determination*) dan gerakan untuk memisahkan diri atau separatisme Papua.

### III. Dinamika Konflik Papua

Semangat desentralisasi Otsus Papua diragukan meskipun telah dirumuskan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 hasil revisi Otsus yang telah disahkan pada 15 Juli 2021. Judicial review yang diajukan oleh Tim Hukum dan Advokasi Majelis Rakyat Papua (MRP) terhadap UU 2/2021 merupakan bukti bahwa Otsus belum sepenuhnya dapat diterima, bahkan oleh MRP sebagai lembaga resmi dan representasi kultural Papua yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2004.

Dinamika Otsus sangat memengaruhi perubahan politik dan peta konflik di Papua. Dinamika yang paling menyolok adalah ketika Otsus Papua dikembalikan oleh Dewan Adat Papua (DAP) kepada Pemerintah Indonesia. Meskipun Gubernur Provinsi Papua, JP Solossa mengupayakan pertemuan antara 31 orang dari berasal dari wakil-wakil dari DPR Papua dan elemen masyarakat untuk bertemu Presiden RI, DAP tetap menolak. Kecuali pertemuan itu dilakukan di Papua bukan di Jakarta. Perdebatan seputar Otsus Papua antara pihak yang mendukung perpanjangan masa berlaku Otsus Papua dan yang menolak mencapai puncaknya ketika Pemerintah Pusat memutuskan untuk melakukan revisi terbatas terhadap implementasi UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus bagi Provinsi Papua, dimana ketika itu masuk dalam program legislasi nasional (Prolegnas) DPR 2021.

Penolakan terhadap Otsus Papua antara lain karena UU 2001 tidak berhasil mengatasi kesenjangan ekonomi dan aparat keamanan kerap melakukan pelanggaran HAM di Papua. Pemerintah Pusat melalui Menko Polhukam, Mahfud MD tidak sepenuhnya membantah alasan penolakan tersebut, namun mengakui dan menyatakan bahwa Pemerintah sedang mencari formula terbaik agar dana Otsus dapat sungguh-sungguh dirasakan sampai pada tingkat masyarakat Papua yang paling bawah, selain Pemerintah juga berencana meningkatkan jumlah dana Otsus.

Di dalam konteks demokrasi, UU No. 21 Tahun 2001 merupakan bentuk pengakuan negara secara formal atas kekhususan daerah dan masyarakat Papua. Salah satu kekhususan Papua berhubungan dengan sejarah politik dan proses integrasi Papua ke dalam NKRI yang kerap menjadi sumber perdebatan. Di satu sisi, Pemerintah Indonesia menegaskan bahwa status politik Papua sudah final berdasarkan hasil referendum atau jajak pendapat yang disahkan oleh PBB pada 1969. Sedangkan di sisi lain, beberapa tokoh dan masyarakat Papua yang menolak



hasil referendum menyatakan pendiriannya bahwa proses politik saat itu tidak dilakukan secara fair dan terbuka. Melalui Otsus 2001, Papua telah memiliki otoritas untuk menentukan penyelenggaraan pemerintahan di Papua secara otonom dan sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakat di Papua. Secara teoritis, Otsus Papua dapat dimaknai sebagai sebuah bentuk self-determination. Meskipun secara traditional atau pada awal istilah ini muncul, self-determination lebih banyak digunakan dalam konteks politik dan diplomasi untuk menggambarkan proses menuju kemerdekaan (independence) sebuah negara. Kemudian secara psikologis, self-determination adalah sebuah kemampuan orang untuk membuat pilihan-pilihan dan pengawasan atas kehidupannya sendiri.

Apabila Otsus Papua ditinjau dari hak penentuan nasib-sendiri, maka ada tiga hal yang perlu dikaji kembali terkait dengan hak atau isu self-determination, yaitu: kepribadian (*personality*) atau “sifat hakiki yang tercermin pada sikap seseorang atau suatu bangsa yang membedakannya dari orang atau bangsa lain”, motif atau inspirasi yang manusiawi (*human motivation*), dan fungsi dan kerja yang optimal (*optimal functioning*). Motivasi dibedakan antara yang intrinsik dan ekstrinsik, dimana keduanya memiliki kekuatan yang besar dalam “menajamkan identitas (*who we are*) dan bagaimana seseorang atau suatu bangsa berperilaku (*how we behave*)”. Selanjutnya, menurut teori self-determination, terdapat tiga kebutuhan dasar terdiri dari: otonomi (*autonomy*), kompetensi (*competence*), dan hubungan (*relatedness atau connection*).

Status Otsus Papua tidak lepas dari perdebatan mengenai isu self-determination. Kelompok politik Papua menuntut pemisahan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang dikenal dengan secessionist movement, atau self-separation. Tuntutan dan keinginan ini didukung posisi geografis Pulau Papua yang terletak di ujung timur wilayah Indonesia yang berbatasan langsung dengan Papua Nugini mulai dari perbatasan di sebelah utara (Skouw) sampai selatan (Sota). Posisi Papua juga menghadap langsung ke Samudra Pasifik dan mengarah ke Kawasan Pasifik Selatan. Keyakinan lain adalah bahwa alam Papua memiliki kekayaan sumber daya alam (SDA) yang bernilai ekonomi tinggi yang dapat menghidupi orang Papua. Namun keunggulan Papua ini memerlukan pengelolaan yang baik agar dapat mendatangkan manfaat bagi masyarakat dan daerah Papua. Potensi dan kekayaan SDA Papua strategis dan berharga bukan hanya bagi warga Papua, namun juga bagi komoditas perdagangan internasional, seperti tambang

(batu bara, bijih besi), mineral logam (tembaga, emas, perak), gas, panas bumi, hutan, air, perikanan, dan perkebunan.

Hal ini digunakan untuk memahami perubahan terdiri dari kemajuan, seperti pembangunan infrastruktur konektivitas (dan digital), mobilitas orang dan barang, aktivitas ekonomi sampai ke daerah-daerah pedalaman dan terpencil di Pulau Papua, serta modernisasi yang memengaruhi perubahan sosial. Kemudian kemunduran yang terjadi di Papua, seperti siklus kekerasan yang terus berulang, bahkan cenderung meluas dan berdampak langsung pada kehidupan masyarakat di daerah konflik. Selain perubahan, terjadi pula stagnasi atau kondisi buruk yang belum dapat diperbaiki, seperti dalam konteks penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM (berat) di masa lalu maupun akhir-akhir ini.

#### IV. Penutup

Akumulasi berbagai permasalahan menjadi satu bentuk kekecewaan baru yang mengakibatkan rasa tidak percaya semakin dalam, baik pemerintah terhadap masyarakat Papua ataupun sebaliknya, rasa curiga di antara kelompok masyarakat, bahkan di antara sesama orang Papua. Hilangnya rasa percaya (*trust deficit*) menjadikan konflik Papua memiliki tingkat kerumitan yang makin tinggi, meskipun dengan intensitas rendah (*low intensity conflict*). UU Otsus Papua diharapkan dapat membangun kembali *trust* (*trust building*) antara 'Jakarta dan Papua', namun pendekatan resolusi konflik tampaknya perlu dirancang tersendiri agar dapat mengatasi konflik vertikal atau *intra-state conflict*.

Secara konstitusional, penolakan terhadap Otsus Papua perlu dipahami dari dua pendekatan. Pertama, pendekatan sensitivitas konflik. Pendekatan ini menyarankan perlunya merancang tiga pendekatan secara sinergi mencakup pembangunan, perdamaian, dan kemanusiaan. Pendekatan ini didasarkan pada upaya memperbaiki kehidupan masyarakat Papua sesuai dengan kondisi spesifik yang meliputi: (i) kondisi alam dan geografi Papua terutama potensi dan kekayaan SDA yang belum dikelola secara transparan inklusif dan berkelanjutan. Kesalahan dalam manajemen SDA di Papua menjadi sumber konflik antara kepentingan pemerintah, pelaku ekonomi, dan masyarakat adat Papua. (ii) kondisi sosian budaya terkait dengan tingkat keberagaman adat yang sangat tinggi. Keberagaman Papua memerlukan mekanisme keterwakilan yang dapat mengakomodasi setiap perbedaan, sehingga dapat berkontribusi positif bagi kemajuan Papua dan

Indonesia. (iii) konflik di Papua cenderung meluas bukan hanya tentang gerakan separatisme, melainkan juga konflik sosial karena perbedaan identitas dan nilai, baik antarkelompok di Papua. Badan khusus yang bertugas mendorong percepatan pembangunan Papua perlu membuka saluran komunikasi untuk mendengarkan aspirasi masyarakat dari tingkat paling bawah atau akar rumput.

Kedua, teori pemangku kepentingan yang terlibat di dalam konflik Papua (stakeholder conflict theory). UU Otsus No.2/2021 perlu dianalisa lebih jauh dengan memetakan peran dan kepentingan para pemangku kepentingan di Papua. Pemetaan ini kemudian dianalisa berdasarkan elemen pokok berikut ini: perspektif (pengalaman dan keyakinan), mindset (pola pikir), kepentingan, nilai, konteks, posisi, dan jaringan. Analisa aktor konflik bukan hanya untuk mengetahui kompleksitas persoalan, namun untuk memudahkan proses perumusan kebijakan dan model pendekatan yang sesuai, dimana perbedaan-perbedaan dapat diselesaikan dengan cara-cara demokratis dan bermartabat, tanpa stigma dan kekerasan.

Ahli Adriana Elisabeth pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Jika UU ini masih ada perbedaan interpretasi maka akan menjadi problem.
- 2) Setidaknya ada 3 klaster besar dari pemeran aktor, yaitu negara, pasar atau market pelaku ekonomi, serta masyarakat itu sendiri. Jika terjadi hubungan yang tidak simetris dan harmonis maka terjadi konflik.
- 3) Di Papua ada Heterogenitas. Di Papua ada *local wisdom* seperti dialog di masyarakat untuk menyelesaikan konflik. Banyak nilai lokal papua yang baik yang bisa dipakai untuk menyelesaikan konflik di Papua.
- 4) UU yang baru bisa ada potensi timbulkan konflik jika tidak adanya pemahaman terhadap UU baru tersebut.

## 9. Keterangan Ahli Otto Nur Abdullah

Dalam kesempatan ini bahwa saya berpandangan bahwa Papua adalah sebuah wilayah konflik vertikal atau politik bersenjata antara pihak Republik Indonesia dengan pihak Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan, atau organisasi yang menyebut dirinya sebagai *United Liberation Movement for West Papua* (ULMWP). Ada pun konflik vertikal ini sudah dimulai sejak pasca Penentuan

Pendapat Rakyat (PEPERA) pada 14 Juli-2 Agustus 1969 (Ada juga pendapat yang menyatakan konflik vertical di Papua terjadi sejak 1962). Sebuah rentang waktu konflik vertical yang lebih panjang RI-GAM (1976-2005), yakni konflik vertikal RI-OPM/ULMWP (1969-saat ini). Artinya, jika konflik vertikal RI-GAM melibatkan 2 generasi, maka konflik vertikal RI-OPM/ULMWP mulai melibatkan 3 generasi.

Dalam situasi konflik vertical yang terus berkelanjutan, maka secara teroris sulit dihentikan secara seketika, oleh karena itu konflik harus ditransformasikan untuk menurunkan tingkat intensitas konflik bersenjata, yang sekaligus berkenaan dengan meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia (Bab XA UUD NRI 1945), dan nilai-nilai Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab (Pancasila).

Pendekatan transformasi konflik vertikal ini, adalah pengkondisian untuk mencapai situasi yang kondusif untuk dilaksanakannya proses perundingan damai. Resolusi konflik untuk Aceh, sebagaimana yang difasilitasi oleh Henry Dunant Center, adalah menggunakan pendekatan transformasi konflik. Hal ini tercermin dari adanya tahapan Humanitarian Pause (Jeda Kemanusiaan, 2000) dan *Cessation of Hostilities Agreement* (Penghentian Permusuhan, 2002), yang jika dipandang sebagai proses perdamaian yang berkelanjutan dan fluktuatif, adalah modal untuk tercapainya MoU Helsinki, 2005. Perbedaannya, jika HDC menggunakan pendekatan transformasi konflik sebelum tercapai kesepakatan damai sepenuhnya, maka CMI menggunakan pendekatan transformasi setelah MoU damai tercapai. Oleh karena itu, keberadaan partai lokal di Aceh termasuk di dalam salah satu poin MoU Helsinki, yang kemudian diwujudkan di dalam UU No. 11/2006, yang mana pengakuan terhadap partai politik lokal termaktub pada Pasal 1 angka 14.

Jadi kesadaran diperlukannya transformasi konflik di Aceh muncul sejak tahun 2000, manakala proses resolusi konflik mulai dihidupkan. Sedangkan di Papua kesadaran transformasi konflik muncul sejak diberikan status otonomi khusus untuk Papua. Salah satu bentuk kesadaran transformasi konflik adalah dengan pemberian payung hukum bagi adanya partai lokal di dalam UU No. 21 Tahun 2001. Kesadaran perlu diadakan partai local adalah untuk mentransformasi dari gerakan politik bersenjata menjadi gerakan politik berpartai.

Selain itu, partai lokal juga dalam perspektif Mindes (2006: 24) tentang resolusi konflik, dapat menjadi wadah untuk membentuk “kemampuan untuk

menyelesaikan perbedaan dengan ... bernegosiasi, kompromi serta mengembangkan rasa keadilan.” Dalam lain kata, perbedaan (politik) tidak harus diselesaikan dengan mengangkat senjata.

Hal positif selanjutnya, sebagaimana yang terjadi di Aceh, partai politik lokal merupakan media yang lebih mudah diakses oleh warga Aceh, di dalam menyalurkan aspirasi politiknya, dan dengan tanpa rasa curiga sebagai perpanjangan politik Pusat. Di samping itu, Parlemen local atau di daerah, di satu pihak menjadi arena kontestasi; dan di lain pihak, menjadi arena kolaborasi antara partai nasional dan lokal di dalam memperjuangkan aspirasi daerah ke tingkat nasional.

Sehubungan dengan Pasal 68A Undang-undang Nomor 2 Tahun 2021, perihal pembentukan badan khusus untuk penyelenggaraan pembangunan di wilayah Papua, saya kembali menegaskan bahwa Papua merupakan sebuah wilayah konflik vertikal. Perihal ini ada semacam adagium: bahwa di mana ada konflik, maka di situ pembangunan sulit dilangsungkan. Adagium ini, saya kenal manakala Pemerintah hendak melangsungkan pembangunan rehabilitasi dan rekonstruksi di Aceh, pasca bencana gempa tsunami 2004.

Ada kontradiksi antara konflik dan pembangunan karena konflik cenderung bersifat destruktif; sedangkan pembangunan lebih bersifat konstruktif. Bahkan di dalam periode, pengrusakan fasilitas-fasilitas public terjadi, di antara pengrusakan jalan dan jembatan, serta pembakaran Gedung-gedung sekolah.

Karena mempertimbangkan adagium tersebut, dan dikarenakan bencana gempa tsunami Aceh (2004) merupakan bencana berlevel global, maka warga dunia dan negara-negara asing terlebih dahulu mendorong terjadinya perundingan damai RI-GAM. Setelah itu, Pemerintah segera membentuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR, 16 April 2005-2009), dengan payung legal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) No. 2/2005), dan selanjutnya Presiden mengeluarkan Perpres No. 34/2005. Artinya, pembangunan dapat dilaksanakan manakala perundingan damai telah berproses dan tercapai kesepakatan (MoU Helsinki, 2005).

Selanjutnya, kita juga dapat mempertimbangkan tingkat keberhasilan pengalaman pembangunan di Papua itu sendiri, yakni yang diselenggarakan dalam periode konflik sedang berlangsung, sebagaimana yang dilaksanakan oleh UP4B

(Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat), yang berpayung legal pada Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2011.

Secara singkat, perbandingan antara Aceh dan Papua menyangkut badan khusus untuk pembangunan ini, pertama, di Aceh dibentuk setelah tercapai perdamaian, sedangkan di Papua dibentuk dalam periode konflik masih berlanjut. Di Aceh, Badan Khusus dibentuk bukan dengan payung legal Undang undang Otonomi Khusus, sebaliknya di Papua dasar legalnya dicantumkan di dalam Undang undang Otsus Papua. BRR dipimpin oleh kepala yang setingkat Menteri, sedangkan Lembaga khusus di Papua langsung dipimpin oleh Wakil Presiden. BRR diakui berhasil menjalankan tugas pembangunan, dan mendapat pengakuan internasional.

Selain itu, Pemohon juga mengajukan 7 (tujuh) orang saksi atas nama Muhammad Musa'ad, M. Ridwan Rumasukun, Yorgemes Derek Hegemur (yang keterangannya didengarkan dalam persidangan pada tanggal 22 Februari 2022), serta Nurzahri, Benny Sweny, Helena Huby, Wensislaus Fatubun (yang keterangannya didengarkan dalam persidangan pada tanggal 10 Maret 2022) masing-masing pada pokoknya sebagai berikut:

#### **1. Keterangan Saksi Muhammad Musa'ad**

- 1) Kata "khusus" harus diartikan sebagai perlakuan berbeda. Papua merupakan wilayah khusus dengan perlakuan khusus yang diberi wewenang khusus, artinya berbeda dari daerah lain di Indonesia. Latar belakang kebijakan kekhususan harus dilihat dari aspek geografis, sosiologi, politik, aspek social budaya, dan sejarah politik. Aspek-aspek inilah yang harus menjadi catatan dan perhatian serius bagi pemerintah untuk mengelola Papua sebagai suatu wilayah dengan status otonomi khusus;
- 2) Kami menilai bahwa meskipun partai politik bersifat mandiri, akan tetapi dalam semangat dan cita-cita otonomi khusus untuk menjaga konsistensi dan keseimbangan partisipasi politik orang asli Papua pada lembaga politik dan rekrutmen politik mestinya dan sudah seharusnya partai politik meminta pendapat MRP yang merupakan lembaga representasi kultural orang asli Papua yang menjaga dan mengawal pemberdayaan orang asli Papua di semua aspek, termasuk rekrutmen politik atau oleh partai politik. Pemerintah Provinsi Papua bersama DPRP dan MRP dalam rancang peraturan daerah

husus sebagai rekrutmen politik, namun tidak mendapat pembahasan dan respons positif dari pemerintah.

## **2. Keterangan Saksi M. Ridwan Rumasukun**

- 1) Untuk pemekaran ditentukan oleh teman-teman di MRP. Sampai dengan saat ini yang kami terima adalah dari Papua Selatan itu telah disampaikan ke DPRP, MRP, dan juga ke pemerintah dan disampaikan ke pemerintah pusat sekitar tahun 2014 atau 2017 yang secara resmi baru satu, sedangkan yang lain secara resmi belum sampai ke DPRP, MRP. Tetapi informasi yang terakhir itu baru Papua Selatan saja.
- 2) Mengenai pemekaran itu jika terjadi apakah akan mensejahterakan rakyat Papua, itu masih perlu ada penelitian dan data yang riil dan update.

## **3. Keterangan Saksi Yorgemes Derek Hegemur**

- 1) Berkenaan dengan Pasal 58, secara prinsip kekhususan Papua, otonomi khusus Papua bicara tentang pendidikan, kesehatan, perekonomian rakyat, dan infrastruktur. Keempat ini adalah menjadi hal yang sangat penting bagi Papua dalam kerangka penyelenggaraan otonomi khusus. Masyarakat Papua pada umumnya bertempat tinggal di wilayah-wilayah yang sulit terjangkau. Di sisi lain, beban-beban masyarakat yang berkenaan dengan pelayanan kesehatan begitu tinggi, sehingga meskipun dalam beberapa frasa itu disebutkan beban masyarakat serendah-rendahnya, harus diartikan bahwa kemampuan masyarakat asli yang belum memadai, sehingga Pemerintah Provinsi Papua bertanggung jawab penuh untuk membiayai, bahkan melakukan pembebasan-pembebasan biaya kesehatan kepada masyarakat terutama orang asli Papua.
- 2) Berkenaan dengan adanya kartu-kartu Indonesia Sehat yang menggunakan KTP sebagai dasar untuk pengenaannya itu akan menyulitkan kita di Papua, sehingga Pemerintah Provinsi melalui Kartu Papua Sehat kemudian memberikan dukungan penuh untuk pembebasan biaya-biaya Kesehatan, sehingga frasa yang berkenaan dengan beban masyarakat serendah-rendahnya harus ditafsirkan bahwa pemerintah tetap memberikan kebebasan biaya-biaya kesehatan dalam rangka pelayanan kesehatan kepada masyarakat orang asli maupun masyarakat kurang mampu, sehingga tercapailah semua harapannya adalah cita-cita khusus berkenaan dengan

pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat orang asli Papua itu akan tercapai ketika diintervensi oleh pemerintah.

#### **4. Keterangan Saksi Nurzahri**

- 1) Saksi adalah juru bicara Partai Aceh;
- 2) GAM beranggapan bahwa saluran politik dan aspirasi melalui partai nasional tidak pernah benar- benar berjalan, partai- partai politik nasional tidak pernah memberikan kemerdekaan bagi perwakilannya yang ada di Aceh, dan juga tidak pernah memberikan kemerdekaan bagi tokoh- tokoh partai yang ada di level Aceh, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Semua kebijakan dan keputusan partai diambil oleh kepemimpinan di level pusat, Jakarta.
- 3) Publik Indonesia dalam sektor politik dengan membolehkan penduduk Aceh untuk mendirikan partai lokal. Karena GAM meyakini bahwa kesejahteraan penduduk Aceh hanya dapat diwujudkan dengan peran serta secara aktif dan langsung para tokoh Aceh secara merdeka dalam Pemerintahan Aceh. Juga pihak GAM menginginkan agar seluruh anggota GAM memiliki wadah untuk menyalurkan aspirasinya dalam rangka mengawal proses perdamaian secara langsung;
- 4) Selama proses pembentukan partai lokal, GAM juga mempersiapkan calon kepala daerah, baik level provinsi maupun level kabupaten/kota. Karena proses pilkada di Aceh telah ditetapkan berjalan pada tahun 2006, tepatnya pada bulan Desember atau 1 tahun setelah perjanjian damai. Dan disebabkan belum adanya partai lokal pada tahun tersebut, maka GAM mencalonkan wakil-wakilnya melalui jalur independen. Sebelumnya GAM mencoba mengusulkan calon gubernur mulai salah satu partai politik nasional. Akan tetapi, partai politik nasional yang ada di Aceh hanya menerima calon wakil gubernur saja yang dari GAM, sedangkan calon gubernur yang harus dari partai mereka. Nah, sehingga hal ini menimbulkan kekecewaan di kalangan arus bawah GAM, sehingga mereka mengambil keputusan untuk mencalonkan calon kepala daerahnya melalui jalur independen.
- 5) Setelah pilkada, semua kepala daerah dari GAM dan naik melalui jalur independent, bergabung ke dalam partai lokal bentukan Gam, yaitu Partai Aceh. Sehingga praktis pada tahun 2007 Pemerintahan Aceh di level provinsi



dan beberapa kabupaten/kota itu sudah dipimpin oleh kader- kader Partai Aceh yang notabenenya adalah berasal dari Gerakan Aceh Merdeka.

- 6) Program jaminan kesehatan Aceh bagi seluruh rakyat Aceh atau 5.000.000 penduduk yang diluncurkan pada tahun 2010. Program ini adalah program berbentuk alokasi dana yang dikelola oleh dinas kesehatan yang dikeluarkan apabila ada tagihan dari rumah sakit terhadap pelayanan kesehatan bagi penduduk Aceh. Program ini sebenarnya sudah diwacanakan semenjak tahun 2007. Akan tetapi karena DPRD Aceh pada tahun 2007 masih dikuasi oleh partai nasional, maka wacana ini selalu ditolak oleh DPRD dengan alasan tidak adanya izin dari pemerintah pusat untuk program tersebut. Baru kemudian, setelah Pemilu Tahun 2009, ketika DPR Aceh sudah diwarnai oleh partai lokal dan bahkan Ketua DPR Acehnya dari partai lokal, yaitu Partai Aceh, maka program tersebut dapat digolkan oleh DPR Aceh yang dilantik pada tanggal 30 September 2009.
- 7) Segala resiko penolakan dari pusat dan bahkan sistem penganggaran JKA dengan pola dana Lumpsum pada Dinas Kesehatan Aceh itu menggunakan mekanisme penganggaran yang sebenarnya tidak dikenal dalam sistem nomenklatur anggaran yang ada di republik ini, tetapi resiko itu tetap diambil oleh partai lokal, mengingat bahwa program ini adalah salah satu program yang bisa menurunkan angka kemiskinan dan juga meningkatkan kondisi kesehatan yang ada di Aceh. Dan program JKA ini ketika diluncurkan hanya menjadikan KTP penduduk Aceh sebagai syarat berobat, tanpa melampirkan dokumen lainnya. Dan dengan adanya program JKA ini, sistem pelayanan kesehatan di rumah sakit yang ada di Aceh juga diubah dengan hanya ada 2 kelas saja, yaitu kelas JKA dan kelas VIP, tidak ada lagi yang namanya kelas 1, dan kelas 2, serta kelas 3 di sistem pelayanan rumah sakit karena sudah dilebur menjadi satu kelas, yaitu kelas JKA.
- 8) Pada tahun 2014, pemerintah pusat kemudian mengadopsi program JKA ini dan meluncurkan program JKN melalui Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan. Sayangnya di undang-undang ini, JKA mengalami penurunan kualitas pelayanan yang sebelumnya dengan pelayanan kelas 1, tetapi menjadi pelayanan kelas 3 di sistem JKN. Sampai sekarang program JKA ini masih dilaksanakan dengan sistem hybrid, yaitu dimana JKN secara nasional menanggung sekitar 1.800.000 penduduk

miskin di Aceh, sedangkan sisanya 3.200.000 penduduk/rakyat Aceh lainnya itu ditanggung dengan JKA yang menggunakan dana APBA Aceh atau APBD Aceh.

- 9) Jadi, untuk konteks kesejahteraan rakyat Aceh dengan kehadiran partai lokal, ini sudah membawa perubahan yang cukup signifikan bagi rakyat Aceh.

## **5. Keterangan Saksi Benny Sweny**

- 1) Saksi adalah Wakil Ketua Tim Kerja Pelaksana RDP Majelis Rakyat Papua dan juga sekaligus sebagai Anggota Tim Pelaksana RDP Wilayah Adat Saereri;
- 2) Majelis Rakyat Papua adalah suatu lembaga negara di daerah yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sesuai dengan ketentuan Pasal 1 huruf f Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2021. MRP adalah representasi kultural orang asli Papua 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 umat beragama. Secara institusional, MRP merupakan lembaga perwakilan orang asli Papua yang lahir bersama dengan otonomi khusus Papua yang mempunyai kedudukan yang setara dan sejajar dengan DPRP atau Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang merupakan lembaga perwakilan politik dan gubernur sebagai kepala eksekutif atau kepala pemerintahan di Provinsi Papua.
- 3) Majelis Rakyat Papua sesungguhnya hendak melaksanakan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang berbunyi, "Usul perubahan atas undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Maka bertepatan dengan momentum 20 tahun implementasi otonomi khusus Papua yang memunculkan diskursus dan polemik dalam masyarakat orang asli Papua, dimana ada masyarakat yang mendukung, tetapi juga ada yang menolak kelanjutan dari otonomi khusus Papua ini. Yang mana wujud hubungan dan penolakan terhadap kelanjutan otsus tersebut dalam bentuk aspirasi yang disampaikan kelompok masyarakat, organisasi sosial, lembaga agama, organisasi mahasiswa melalui pertemuan dengan MRP, demo, dan

unjuk rasa, maupun saran dan masukan kepada anggota MRP saat melakukan kunjungan kerja dan reses.

- 4) MRP perlu mengkanalisasi aspirasi dan harapan rakyat Papua dalam koridor konstitusional melalui Rapat Dengar Pendapat tentang penilaian efektivitas pelaksanaan otonomi khusus Papua yang telah berjalan selama hampir 20 tahun, yang selanjutnya hasil RDP akan dibahas bersama DPRP untuk selanjutnya diajukan kepada DPR dan Pemerintah sabagai usulan terhadap perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
- 5) Bila dikorelasikan dengan Pasal 77, maka MRP lalu mendesain suatu mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat Papua terkait dengan kelanjutan otonomi khusus Papua ini dalam suatu forum yang kita sebut RDP (Rapat Dengar Pendapat), atau di setiap wilayah adat kita sebut Rapat Dengar Pendapat Wilayah (RDPW), dan di tingkat kompilasi kita sebut RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum);
- 6) Skema penilaian efektifitas pelaksanaan otonomi khusus di tanah Papua dalam bentuk RDP, yaitu ada 4C atau tahapan. Tahap pertama, yaitu tahap assessment dan review terhadap kebijakan otsus selama 20 tahun ini. Itu kita melakukan pertemuan dengan stakeholder, dengan organisasi sosial, mahasiswa, LSM, dan juga OPD-OPD terkait dalam mengelola dana otsus itu sendiri. Lalu yang kedua adalah tahap sosialisasi dan koordinasi, itu dalam bentuk kunjungan kerja, baik dari pokja adat, pokja perempuan, dan pokja agama dalam rangka sosialisasi dan inventarisir wakil- wakil dari masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan untuk hadir di RDP wilayah adat. Tahap yang ketiga, sesuai skema yang saya tampilkan ini adalah pelaksanaan RDPW (Rapat Dengar Pendapat Wilayah Adat) ini dalam rangka mencari aspirasi secara langsung dari tokoh-tokoh adat, tokoh perempuan, dan tokoh agama. Dan tahap keempat, yaitu kita sebut sebagai RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) ini untuk bersama-sama mengompilasi dan menentukan bagaimana penilaian masyarakat terhadap kebijakan otsus Papua;
- 7) Kemudian setelah RDPU, maka antara MRP dan MRPP, melakukan pleno untuk menetapkan hasil RDPU dan selanjutnya kita akan serahkan kepada DPRP dan kemudian dari DPRP menuju ke DPR dan pemerintah;

- 8) Dalam tataran polisi, niat baik MRP dalam melaksanakan Pasal 77 mendapatkan hambatan, intimidasi, dan tindakan represif dari pihak penegak hukum, antara lain ada surat pindah, ada maklumat dari kapolda, ada rapat internal Kapolda Papua dengan Kapinda, beberapa anggota MRP;
- 9) Ada tindakan- tindakan intimidatif dan represif. Yang pertama, pada saat kami tiba di Biak, sebagai kota tempat kita melaksanakan RDPW, itu saat kita rapat di suatu rumah makan di Biak, ada dua staf yang kembali ke hotel tempat kami menginap dan ketika mereka ingin mengambil laptop guna bekerja bersama-sama dengan kami, ada empat orang yang berbadan tegap sedang menginterogasi resepsionis. Kemudian karena kedua staf ini takut, mereka balik lagi. Akomodasi di seluruh Kota Biak ditutup untuk MRP. Jadi, kita melakukan survei ke hotel-hotel, ke gedung pertemuan, gedung gereja, untuk bisa melakukan RDP, tetapi pihak-pihak tersebut menyampaikan bahwa kalau MRP yang melakukan kegiatan, harus ada surat izin dari kepolisian;
- 10) Kemudian yang kedua. Pada tanggal 17 November, peserta RDPW dari Kabupaten Kepulauan Yapen dan Kabupaten Kepulauan Waropen yang didampingi oleh dua anggota MRP, tiba di Biak sekitar pukul 19.30 WIT malam, tetapi ada seratusan pasukan gabungan dari TNI Angkatan Udara, Angkatan Laut, Angkatan Darat, dan Polri, serta Satpol PP memblokade pelabuhan Laut Biak dan tidak mengizinkan peserta RDPW ini untuk turun dari kapal. Setelah kita bicara dengan pak bupati, lalu Bupati Biak Numfor mengambil inisiatif untuk melaksanakan RDP. Akhirnya pada tanggal 18 November, bupati yang melaksanakan RDP dengan tokoh-tokoh adat, tokoh agama, dan tokoh perempuan di Biak. Kemudian, dia mengundang MRP pada sore harinya, ada dandim dan pak kapolres di situ, lalu menyerahkan hasilnya 33 poin yang diserahkan kepada MRP. Jadi, kita hanya menerima hasil RDP yang diselenggarakan oleh bupati, dan kemudian kita tindaklanjuti ke Pleno MRP, dan selanjutnya kita usul ke pihak-pihak terkait. Jadi rupanya memang RDP yang diorganisasikan oleh MRP dilarang, tetapi RDP yang dilaksanakan oleh Bupati Biak Numfor ini dapat terlaksana dengan baik.

## **6. Keterangan Saksi Helena Huby**

- 1) Saksi adalah Anggota Majelis Rakyat Papua, Ketua Pokja Agama Majelis Rakyat Papua.

- 2) Peristiwa yang saya alami di Tim RDP di Wamena, pada hari Minggu, 15 November 2020, Tim RDP, MRP, dan juga peserta RDP Majelis Rakyat Papua, mereka disandera di Bandara Wamena, dari pukul 09.00 WIT pagi sampai dengan pukul 16.00 WIT sore. Disandera dan semua di sana, mereka dikunci. Anggota Tim RDP itu mereka dikunci, dan mereka dikunci di depan, dan belakang, samping, kanan mereka digembok semua, dan anggota MRP yang Tim RDP itu dengan peserta, mereka dikurung di dalam, dan mereka meminta bahwa di luar mereka yang pendemo datang di bawah pimpinan Ketua LMA, Carlos Huby dan juga Ketua BMP Bapak Hengky Heselo, dan juga di-backup oleh TNI, Polri, dan juga intel. Dan pada saat itu, mereka yang Tim RDP, mereka meminta untuk berdialog, berdiskusi. Namun, mereka menolak. Dan juga mereka meminta kepada kapolres, namun mereka juga menolak, wakapolres juga menolak, dan pada saat itu mereka menyatakan bahwa mereka yang tim pendemo itu, mereka dengan suara keras, mereka menyatakan bahwa MRP harus pulang kembali ke Jayapura, tidak boleh mengadakan RDP di Jayawijaya.

## **7. Keterangan Saksi Wensislaus Fatubun**

- 1) Saksi adalah tenaga ahli MRP dan Anggota Tim Pendamping Pelaksanaan RDP Wilayah Adat Animha, di Kota Merauke, serta sebagai korban penangkapan dan penahanan sewenang-wenang menjelang RDP Wilayah Adat Animha;
- 2) Satu hal yang memotivasi dan menguatkan Majelis Rakyat Papua dalam melaksanakan rapat dengar pendapat bersama perwakilan orang asli Papua, adalah pernyataan Bapak Presiden Joko Widodo pada tanggal 11 Maret 2020. Bapak Presiden meminta untuk diadakan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat secara menyeluruh. Bapak Presiden juga memerintahkan jajarannya di Kabinet Indonesia Maju untuk mengevaluasi lagi efektivitas penyaluran dana otonomi khusus untuk Papua dan Papua Barat;
- 3) Tapi ada beberapa hal yang membuat kami tidak mempersiapkan agenda rapat dengar pendapat dengan baik sesuai dengan apa yang Bapak Presiden sampaikan.
- 4) Pada tanggal 29 Oktober 2020, surat rahasia yang ditandatangani oleh Kepala Badan Intelijen Daerah Papua (Kapinda Papua) dimana

merekomendasikan intelijen negara, Kepolisian Republik Indonesia dan Militer Indonesia untuk memantau Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua, mengkonsolidasikan kelompok-kelompok pro-pemerintah dan mendorong mereka untuk menunjukkan kehadiran publik sebagai kontra-inisiatif bagi aktivisme pro-kemerdekaan. Surat itu juga menyarankan Kepolisian Daerah Papua (Polda Papua) untuk membubarkan atau mencegah massa dari kelompok pro-kemerdekaan dan menghalangi partisipasi mereka dalam pertemuan Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua;

- 5) Pada tanggal 11 November 2020, Bupati Kabupaten Jayapura mengeluarkan pernyataan ke publik dan diberitakan di beberapa media lokal mengenai sikap penolakan terhadap Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua dengan pertimbangan menjaga stabilitas keamanan daerahnya dan Pemerintah Kabupaten Jayapura bersama Pemda di wilayah adat Tabi Saireri lainnya telah melakukan Rapat Dengar Pendapat mengenai Otonomi Khusus;
- 6) Pada tanggal 13 November 2020, Bupati Merauke menyampaikan bahwa Rapat Dengar Pendapat di Merauke dapat dibubarkan karena mengancam disintegrasi bangsa dan negara Indonesia;
- 7) Pada tanggal 14 November 2020, Kapolda Papua Irjen Pol. Drs. Paulus Waterpauw menerbitkan maklumat terkait akan dilaksanakannya RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) oleh Majelis Rakyat Papua (MRP). Isi dari Maklumat Kapolda Papua adalah, sebagai berikut:
  - a. Rapat Dengar Pendapat merupakan alat kelengkapan Majelis Rakyat Papua dengan lembaga sosial masyarakat dan/atau kelompok masyarakat adat dalam rangka mendengarkan atau menampung aspirasi masyarakat Papua yang pelaksanaannya wajib menjaga ketentraman dan kerukunan seluruh elemen masyarakat.
  - b. Wajib menghormati dan menjalankan Protokol Kesehatan Covid-19 dan mentaati himbauan Pemerintah untuk tidak melakukan aksi mengumpulkan massa dalam jumlah besar dalam rangka memutus mata rantai penyebaran Covid-19 pada adaptasi kebiasaan baru.
- 8) Bahwa menjadi satu pengalaman trauma yang luar biasa untuk saya bersama dengan anggota MRP, dan staf MRP, serta peserta rapat dengar pendapat. Pada peristiwa kami ditangkap dan ditahan, kami tidak tahu alasan mengapa

kami ditangkap. Tapi setelah saya di-BAP, saya baru tahu bahwa saya dituduhkan dengan Pasal 107 Kitab Hukum Undang-Undang Pidana yaitu makar. Saya kaget karena saya tidak tahu, saya melakukan makar pada bagian yang mana.

- 9) Sementara saya mendengar kesaksian dari Bapak Amatus Ndatipits dan Ibu Felisitas Kabagaimu, keduanya adalah Anggota Majelis Rakyat Papua. Ketika mereka bertemu dengan Kapolres Merauke di ruang kapolres, kapolres mengeluarkan pistol, meletakkannya di meja, dan mendorong itu ke arah mereka berdua, dan mereka sangat trauma dengan peristiwa tersebut;
- 10) Saya menulis menyerahkan surat pemberitahuan RDP tanggal 16 Agustus 2020 dikoreksi yaitu seharusnya tanggal 16 November 2020. Dan yang kedua, ada penulisan kasat intel dikoreksi kepada Kaur Intel Polres Merauke.

**[2.3]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyampaikan keterangan tertulisnya yang diterima oleh Mahkamah pada 13 Desember (melalui *email*) dan dokumen fisiknya diterima 30 Desember 2021 yang didengarkan dalam persidangan pada 13 Desember 2021, pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### **I. KETENTUAN UU 2/2021 YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD 1945**

Dalam permohonan *a quo*, Pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021; Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021; Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) UU 2/2021; Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021; Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021; Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021; Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021; dan Pasal 77 UU 21/2001 yang berketentuan sebagai berikut:

##### **Pasal 6**

- (1) *DPRP terdiri atas anggota yang:*
  - a. *dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan*
  - b. *diangkat dari unsur Orang Asli Papua.*
- (2) *Anggota DPRP yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berjumlah sebanyak 1/4 (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.*
- (3) *Anggota DPRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan masa*

*jabatan anggota DPRP yang dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.*

- (4) *Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (5) *Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRP yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.*

#### **Pasal 6A**

- (1) *DPRK terdiri atas anggota yang:*
  - a. *dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan*
  - b. *diangkat dari unsur Orang Asli Papua.*
- (2) *Anggota DPRK yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berjumlah sebanyak 1/4 (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.*
- (3) *Anggota DPRK sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan masa jabatan anggota DPRK yang dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.*
- (4) *Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (5) *Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRK yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.*

#### **Pasal 28**

- (1) *Dihapus*
- (2) *Dihapus.*
- (3) *Rekrutmen politik oleh partai politik di provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Papua dilakukan dengan memprioritaskan Orang Asli Papua.*
- (4) *Partai politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.*

#### **Pasal 38 ayat (2)**

*Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.*



### **Pasal 59 ayat (3)**

*Setiap Penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat serendah-rendahnya.*

### **Pasal 68A ayat (2)**

*Badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan sebagai berikut:*

- a. Wakil Presiden sebagai Ketua;*
- b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan*
- c. 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota.*

### **Pasal 76**

- (1) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang.*
- (2) Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.*
- (3) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah.*

### **Pasal 77 UU 21/2001**

*Usul perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRD kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Pemohon mengemukakan bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 17 ayat (3), Pasal 18, Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 22D, Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (2), Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

### **Pasal 17 ayat (3)**

*Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*

### **Pasal 18**

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah.*
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*

### **Pasal 18A ayat (1)**

*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan UU dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*

### **Pasal 18B ayat (1)**

*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU.*

### **Pasal 22D**

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.*

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

**Pasal 22E ayat (3)**

*Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik.*

**Pasal 27 ayat (3)**

*Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.*

**Pasal 28**

*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang.*

**Pasal 28C ayat (2)**

*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.*

**Pasal 28D ayat (1)**

*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*

**Pasal 28H ayat (1)**

*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*

**Pasal 28I ayat (2)**

*Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

**Pasal 34**

- (1) *Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.*
- (2) *Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.*
- (3) *Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.*

Pemohon dalam permohonannya mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* UU 2/2021 sebagaimana dikemukakan dalam perbaikan permohonannya sebagai berikut: (*vide* perbaikan permohonan hal. 14-18)

### **Kerugian Faktual**

1. Pemberlakuan norma dengan frasa "*Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP*" dalam Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan kelembagaan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik oleh partai politik yang mengakibatkan Orang Asli Papua terpinggirkan dalam pemenuhan hak-hak politiknya.
2. Pemberlakuan norma dengan frasa "*Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD*" dalam Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi-provinsi dan kabupaten/kota. Selain itu tanpa melibatkan peran MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi dan kabupaten/kota pasti akan memecah belah keutuhan kearifan lokal adat dan budaya tradisional masyarakat Papua yang menjadi roh kekhususan wilayah Papua dalam hal pemekaran wilayah.
3. Pemberlakuan norma dengan frasa "*dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRD*" dalam Pasal 77 UU 21/2001 telah mematikan seluruh kewenangan MRP ketika MRP tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan UU 21/2001 yang mengatur Orang Asli Papua.

### **Kerugian Potensial**

1. Pemberlakuan norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) dan Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua dalam bentuk adanya perlakuan yang tidak sama dalam kedudukan hukum pemerintahan dan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dalam hal ini menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) yang

akan dipilih melalui pemilihan umum secara jujur, adil, langsung dan rahasia. Selain itu, adanya frasa “berdasarkan perundang-undangan” yang berlaku dapat menciptakan ketidakpastian hukum yang seharusnya dimaknai peraturan perundang-undangan adalah perdasus/perdasi.

2. Penghapusan norma dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 dapat menghilangkan atau menghambat atau membatasi hak-hak politik Orang Asli Papua yang merupakan bagian dari hak asasi manusia untuk memiliki partai politik lokalnya sendiri sebagai sarana untuk mewujudkan partisipasi Orang Asli Papua dalam mengembangkan kehidupan demokrasi di Papua yang bertujuan menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran. Selain itu, penghapusan norma partai politik telah mereduksi kepentingan Orang Asli Papua dalam menyuarakan isu-isu politik lokal Papua yang berkaitan hak-hak kekhususan Orang Asli Papua dalam bidang adat dan budaya, keagamaan dan perempuan.
3. Pemberlakuan norma dengan frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 berpotensi memberikan diskriminasi terhadap perlindungan dan perlakuan antara rakyat dengan pemilik modal sebagai pengusaha guna mendapatkan kepastian hukum yang adil. Frasa “memberikan jaminan perlindungan kepastian hukum kepada pengusaha” merugikan semua orang di Papua khususnya Orang Asli Papua. Semestinya perlindungan jaminan kepastian hukum harus didapatkan kepada setiap orang di Papua tanpa kecuali.
4. Pemberlakuan norma dengan frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 membuka ruang multitafsir karena tidak mencantumkan penjelasan terhadap makna frasa tersebut akan menimbulkan ketidakpastian dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya atau setinggi-tingginya dalam memperoleh pelayanan kesehatan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi Orang Asli Papua.
5. Pemberlakuan norma dalam Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021, dalam hal pembentukan badan khusus yang hanya merepresentasikan unsur Pemerintah Pusat tanpa mengakomodasi kepentingan masyarakat adat, budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama dalam merumuskan kebijakan pembangunan di Papua dapat berpotensi merugikan Orang Asli Papua.

Bahwa dengan berlakunya ketentuan sebagaimana objek permohonan pasal-pasal *a quo*, Pemohon memohon agar Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan sebagaimana disebutkan oleh Pemohon dalam petitumnya sebagai berikut:

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan Pasal 6 ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai yang berbunyi, “Anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun.” Sehingga Pasal 6 ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi, “Anggota DPRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir dengan masa jabatan anggota DPRP yang dipilih sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf a,” menjadi selengkapanya berbunyi “Anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun”;
4. Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001

Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”. Sehingga, Pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, menjadi selengkapnya berbunyi “Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRP sesuai dengan perdasus dan perdasi”;

5. Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”. Sehingga, Pasal 6 ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, menjadi selengkapnya berbunyi “Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRP sesuai dengan perdasus dan perdasi”;

6. Menyatakan Pasal 6 ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
7. Menyatakan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
8. Menyatakan Pasal 6A ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai yang berbunyi, “Anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun.” Sehingga Pasal 6A ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi, “Anggota DPRK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir dengan masa jabatan anggota DPRK yang dipilih sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf a”, menjadi selengkapnya berbunyi “Anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun”;
9. Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6A ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021



Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”. Sehingga, Pasal 6A ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, menjadi selengkapanya berbunyi “Kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak dan tanggungjawab, keanggotaan dan pimpinan, dan alat kelengkapan DPRK sesuai dengan perdasus dan perdasi”;

10. Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”. Sehingga, Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, menjadi selengkapanya berbunyi “Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRK sesuai dengan perdasus dan perdasi”;

11. Menyatakan Pasal 6A ayat (6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
12. Menyatakan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula dihapus pada ayat (1) dan ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang dikembalikan normanya dengan perbaikan norma sebagaimana dalam Pasal 28 ayat (1) yakni Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik lokal dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151). Sehingga Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula dihapus pada ayat (1) dan ayat (2) menjadi selengkapnya berbunyi “ayat (1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik lokal; dan ayat (2) Tata cara pembentukan partai politik lokal dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundangan.”;
13. Menyatakan frasa “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP” dalam Pasal 28 ayat (4), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Partai Politik wajib meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP”. Sehingga, Pasal 28 ayat (4), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi, “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing” menjadi selengkapnya berbunyi “Partai Politik wajib meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing”;

14. Menyatakan frasa: “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang”. Sehingga, Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Usaha-usaha prekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan perdasus”, menjadi selengkapnya berbunyi: “Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan

pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan perdasus”;

15. Menyatakan frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “beban masyarakat serendah-rendahnya dimana biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi dan memberikan pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu”. Sehingga, Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi “Setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat yang serendah-rendahnya”, menjadi selengkapnya berbunyi, “Setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat yang serendah-rendahnya dimana biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi dan memberikan pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu”;
16. Menyatakan Pasal 68A ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Badan Khusus sebagaimana dimaksud ayat (1) yang terdiri dari Dewan Pengarah, Dewan Penasihat dan Badan Pelaksana dengan melibatkan semua unsur mulai

dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Papua, Tokoh Adat, Tokoh Agama, Tokoh Perempuan, akademisi dan profesional serta memiliki integritas sehingga dapat menyelenggarakan percepatan pembangunan di Papua dengan sumber pendanaan dari APBN dan bukan yang bersumber pada dana Otsus Papua”. Sehingga, Pasal 68A ayat (2), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi: Badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan sebagai berikut: (a) Wakil Presiden sebagai Ketua; (b) Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan (c) 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota”, selengkapanya berbunyi “Badan Khusus sebagaimana dimaksud ayat (1) yang terdiri dari Dewan Pengarah, Dewan Penasihat dan Badan Pelaksana dengan melibatkan semua unsur mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Papua, Tokoh Adat, Tokoh Agama, Tokoh Perempuan, akademisi dan profesional serta memiliki integritas sehingga dapat menyelenggarakan percepatan pembangunan di Provinsi Papua dengan sumber pendanaan dari APBN dan bukan yang bersumber pada dana Otsus Papua”

17. Menyatakan frasa “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD” dalam Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat

dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP”. Sehingga, Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang semula berbunyi, “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang” menjadi selengkapnya berbunyi “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang”;

18. Menyatakan Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
19. Menyatakan Frasa “tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan” dalam Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “wajib dilakukan melalui tahapan daerah persiapan.” Sehingga, Pasal 76 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697) yang sebelumnya berbunyi, “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah” menjadi selengkapnya berbunyi, “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah”;

20. Menyatakan frasa “dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP” dalam Pasal 77 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) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “hanya dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP”. Sehingga, Pasal 77 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) yang semula berbunyi: “Usulan Perubahan atas Undang-Undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, menjadi selengkapnya berbunyi “Usulan Perubahan atas Undang-undang ini hanya dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”;
21. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Apabila Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon perkara *a quo* dapat diputus seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

## **II. KETERANGAN DPR**

### **A. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON**

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR berpandangan berdasarkan 5 (lima) batasan kerugian konstitusional yang

timbul karena berlakunya suatu undang-undang sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011/PUU-V/2007 sebagai berikut:

**1. Terkait adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945**

Pemohon mendalilkan sebagai lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UU 2/2021 memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional dalam pengujian UU 2/2021. Terhadap dalil tersebut, DPR menerangkan bahwa lembaga negara adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, namun terkait dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang harus dilihat kembali adanya pertautan dan pemenuhan batasan dalam pengajuan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Bahwa Pemohon mendalilkan berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dan bertentangan dengan Pasal 17 ayat (3), Pasal 18, Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 22D, Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (3), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (2), Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945. Terhadap dalil Pemohon tersebut, DPR menerangkan bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur hak dan/atau kewenangan konstitusional warga negara maupun lembaga negara melainkan mengatur mengenai Menteri yang membidangi urusan pemerintahan, pembagian daerah di NKRI, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, kewenangan DPD, partai politik peserta pemilu, dan kewajiban fakir miskin dan anak terlantar serta sistem jaminan sosial sosial tanggung jawab negara.

Bahwa Pemohon mendalilkan memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Terhadap dalil tersebut, DPR menerangkan bahwa ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai pengakuan dan penghormatan Negara atas kesatuan-kesatuan masyarakat hukum



adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dalam hal masyarakat adat Papua, Negara mengatur dan memberikan kewenangan secara khusus dalam UU 2/2021. Dalam pengaturan terkait MRP yang beranggotakan Orang-Orang Asli Papua telah diberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU 2/2021 sebagai berikut:

- a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah;
- b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
- c. memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama, baik yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah Provinsi Papua dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak Orang Asli Papua;
- d. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan, dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak Orang Asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
- e. memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRK, dan Bupati/Wali Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua.

Oleh karena itu hak dan/atau kewenangan konstitusional MRP terbatas pada hal-hal yang telah diatur dalam pasal tersebut. Pasal-pasal *a quo* yang diujikan oleh Pemohon sebagian besar bukan merupakan kewenangan dari Pemohon sebagai MRP.

## **2. Terkait adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang**

Bahwa hak konstitusional Pemohon untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat,

bangsa, dan negaranya juga tidak dibatasi maupun dilanggar dengan keberlakuan pasal-pasal *a quo*, hak konstitusional Pemohon sebagaimana dijamin oleh ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga tidak dibatasi dengan berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo*. Pemohon tetap mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dengan diberikannya kewenangan oleh negara kepada Pemohon dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai representasi kultural orang asli Papua, 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.

Pemohon juga tetap mendapatkan hak konstitusionalnya atas hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan berdasarkan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang selama ini diupayakan terus oleh Pemerintah dalam program-program pembangunan yang ada yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Demikian pula dengan hak konstitusional Pemohon yang dijamin dalam Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Tidak ada pengaturan dalam UU *a quo* yang mendiskriminasikan Pemohon karena telah terdapat pengakuan negara atas kekhususan dan keistimewaan satuan-satuan pemerintahan daerah dan masyarakat asli Papua dan pengaturan yang memberikan perlakuan yang sama dan memberikan kepastian hukum bagi Pemohon dengan adanya kewenangan tertentu yang diberikan dalam UU *a quo* untuk merepresentasikan adat orang asli Papua dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah Papua. Dengan demikian, dalil adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diuraikan oleh Pemohon dalam permohonannya tidaklah benar.

**3. Terkait adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi**

Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 28 UU 2/2021 telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan kelembagaan MRP terkait isu partai politik, DPR berpandangan bahwa pengaturan dalam Pasal 28 UU 2/2021 haruslah dibaca dengan menyeluruh dan bukan dibaca secara parsial agar diperoleh pemahaman yang utuh. Pasal 28 UU 2/2021 mengatur mengenai partai politik yang melakukan kegiatannya di tanah papua, bukan mengatur mengenai kewenangan MRP atas partai politik. Adapun kewenangan MRP telah diatur dalam Pasal 20 UU 2/2021 yang sama sekali tidak menyebutkan partai politik sebagai salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MRP.

Selain itu, Pemohon juga mendalilkan bahwa Pasal 76 UU 2/2021 mengenai pemekaran daerah telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan kelembagaan MRP, DPR berpandangan bahwa kewenangan MRP untuk memberikan persetujuan atas pemekaran daerah bukan merupakan kewenangan mutlak, melainkan terlebih dahulu dengan memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang. Sehingga dengan demikian tidak ada kewenangan MRP yang dikurangi.

Terkait dalil Pemohon yang menyatakan Pasal 77 UU 21/2001 telah mematikan seluruh kewenangan MRP ketika MRP tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan UU Otsus, DPR berpandangan bahwa pengaturan Pasal 77 UU 21/2001 tidak mengurangi kewenangan MRP berdasarkan Pasal 20 UU 2/2021. Sebaliknya Pasal 77 UU 21/2001 merupakan pelaksanaan kewenangan MRP pada Pasal 20 huruf e UU 2/2021 yang menyatakan *“memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya”*. MRP dapat menyampaikan usul perubahan atas undang-undang terkait dengan otonomi khusus

papua kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mana usulan ini merupakan suatu bentuk penyampaian aspirasi dan partisipasi pembangunan kepada pembentuk undang-undang yang kemudian akan dilakukan pembahasan sesuai dengan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Terlebih usulan perubahan UU 2/2021 adalah usulan dari Pemerintah, sehingga tidak ada hak dan/atau kewenangan Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya UU *a quo*.

Berdasarkan uraian tersebut maka kerugian faktual yang didalilkan Pemohon akibat keberlakuan Pasal 28 UU 2/2021, Pasal 76 UU 2/2021 dan Pasal 77 UU 21/2001 adalah dalil yang tidak berdasar.

Selanjutnya, terkait kerugian potensial yang didalilkan Pemohon akibat keberlakuan Pasal 6, Pasal 6A, dan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021, DPR berpandangan bahwa pasal-pasal *a quo* tidak mengatur mengenai kewenangan MRP. Pasal 6 dan Pasal 6A UU 2/2021 mengatur mengenai mekanisme pengangkatan anggota DPRP dan DPRK dan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001 yang telah dihapus oleh UU 2/2021 merupakan pengaturan mengenai pembentukan partai politik oleh penduduk Provinsi Papua dan tata cara pembentukannya. Selain itu, dihapusnya Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001 melalui UU 2/2021 tidak berarti membatasi maupun menghalangi hak dan/atau kewenangan konstitusional warga papua. Kekhawatiran Pemohon tersebut tidak terbukti sejauh ini, namun apabila menurut Pemohon potensi tersebut terjadi di masa mendatang maka Pemohon dapat mengajukan pengujian melalui lembaga peradilan yang berwenang.

Pemohon juga mendalilkan adanya kerugian potensial akibat dari frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi Pengusaha*” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 yang mendiskriminasi perlindungan jaminan kepastian hukum tidak untuk setiap orang di Papua. Terkait hal tersebut, DPR berpandangan bahwa Pemohon tidak cermat dalam memahami keseluruhan pasal *a quo*, Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 tidak diubah dalam perubahan UU *a quo*, namun secara substansi diperkuat dengan keberadaan Pasal 38 ayat (3) UU 2/2021 yang mengutamakan Orang Asli

Papua, sehingga kerugian tersebut hanya merupakan asumsi Pemohon dan tidak berdasarkan fakta yang ada.

Terkait kerugian potensial akibat adanya frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 yang dapat merugikan Orang Asli Papua dalam mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal. DPR berpandangan bahwa adanya frasa tersebut ditujukan kepada masyarakat secara umum tanpa membedakan kondisi perekonomiannya, sehingga upaya penyejahteraan masyarakat khususnya di Papua dapat dicapai secara luas. Selain itu berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, jaminan kesehatan merupakan salah satu bentuk jaminan sosial untuk menjamin seluruh rakyat yang menjadi anggotanya dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak khususnya terkait dengan kesehatan. Sehingga kekhawatiran Pemohon dalam hal ini tidaklah berdasar.

Terkait kerugian potensial akibat keberlakuan Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 mengenai struktur organisasi badan khusus, DPR berpandangan bahwa Pemohon tidak memiliki kepentingan karena Pasal 68A ayat (2) huruf c UU 2/2021 dinyatakan MRP tidak boleh menjadi perwakilan anggota badan khusus untuk menghindari konflik kepentingan dan KKN.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* tidak menimbulkan kerugian hak dan/kewenangan konstitusional bagi Pemohon. Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tidak terganggu dengan keberlakuan pasal-pasal *a quo*. Sehingga tidak terdapat kerugian konstitusional secara spesifik dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.

#### **4. Terkait adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian**

Bahwa sebagaimana telah dikemukakan pada angka 1, angka 2, dan angka 3 di atas, Pemohon mendalilkan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dilanggar oleh keberlakuan ketentuan pasal-pasal

*a quo* secara tidak relevan, karenanya Pemohon tidak menguraikan secara spesifik dan aktual mengenai kerugian konstitusionalnya. Oleh karena tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang didalilkan oleh Pemohon dengan berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo*, maka sudah dapat dipastikan tidak ada kerugian hak dan/kewenangan konstitusional Pemohon. Sebaliknya, berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* telah memberikan kepastian hukum serta hak dan/atau kewenangan bagi Pemohon.

**5. Terkait adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi**

Bahwa karena tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) maka sudah dapat dipastikan bahwa pengujian pasal-pasal *a quo* tidak akan berdampak apa pun pada Pemohon. Dengan demikian menjadi tidak relevan lagi bagi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*, karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga sudah sepatutnya Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan pokok perkara.

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

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

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut DPR berpandangan bahwa Pemohon secara keseluruhan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi dan penjelasannya, serta tidak

memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Selain itu, Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak menguraikan secara konkrit mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dianggap dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, sehingga sudah sepatutnya Mahkamah tidak mempertimbangkan pokok perkara karenanya permohonan Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima.

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

## **B. PANDANGAN UMUM DPR**

1. UU 21/2001 merupakan perwujudan pengakuan negara atas kekhususan Papua sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. UU 21/2001 mengatur seluruh aspek penyelenggaraan politik pemerintahan di Provinsi Papua, antara lain terkait dengan lambang daerah, pembagian daerah, kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Papua, bentuk dan susunan pemerintahan di Papua, kelembagaan dan kepegawaian di Papua, partai politik, Peraturan Daerah, keuangan, perekonomian, perlindungan hak masyarakat adat, hak asasi manusia, kepolisian daerah, peradilan, keagamaan, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, pembangunan berkelanjutan dan lingkungan hidup, sosial, pengawasan, dan kerja sama penyelesaian perselisihan.
2. UU 2/2021 merupakan penyempurnaan terhadap UU 21/2001, dan untuk menjamin keberlanjutan pemberian dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua yang telah berjalan selama 20 (dua puluh) tahun, serta untuk

mempercepat pembangunan dan meningkatkan pemerataan pembangunan di Papua. UU 2/2021 melakukan perubahan terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam UU 21/2001 dan menambahkan materi baru untuk menyesuaikan dengan kondisi politik, ekonomi, dan sosial budaya yang berkembang di masyarakat.

3. Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula 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.
4. Bahwa UU 2/2021 mengubah beberapa pasal dalam UU 21/2001 dan menambahkan materi baru untuk menyesuaikan dengan kondisi politik, ekonomi, dan sosial budaya yang berkembang di masyarakat. UU 2/2021 mempertegas keberpihakan Pemerintah pada Orang Asli Papua dan mendorong adanya penyusunan rencana induk bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Perubahan dalam undang-undang ini juga diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah di Papua dengan membuka pendekatan penataan daerah yang *bottom up* dan *top down* dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi.

### **C. KETERANGAN DPR TERHADAP POKOK PERMOHONAN**

1. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa pengangkatan anggota DPRP dan DPRK yang tidak melalui mekanisme pemilihan umum bertentangan dengan demokrasi, menimbulkan ketidakpastian hukum dan duplikasi pengaturan penyelenggaraan pemilu, serta merendahkan martabat Orang Asli Papua, sebagaimana diatur dalam



**Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (6) UU 2/2021, DPR menerangkan sebagai berikut:**

- a. Bahwa pengaturan mengenai anggota DPRP yang diangkat bukanlah hal baru. Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 pada dasarnya juga sudah mengatur substansi yang sama, yang berketentuan sebagai berikut:

*Pasal 6*

- (1) ...
- (2) DPRP terdiri atas anggota **yang dipilih dan diangkat** berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Norma Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 tersebut, juga pernah diajukan pengujian materil di Mahkamah Konstitusi, yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009. Meskipun pokok permohonan Pemohon dalam perkara tersebut adalah sepanjang frasa *“berdasarkan peraturan perundang-undangan”* (Vide Pokok Permohonan [3.12], hlm. 53), akan tetapi pertimbangan hukum yang diberikan oleh Mahkamah harus dibaca secara utuh agar persoalan konstiusionalitas norma mengenai pengisian keanggotaan DPRP yang diangkat dapat menjadi lebih terang.

- b. Bahwa norma pengisian anggota DPRP yang diangkat dalam pasal yang diuji tersebut, dimaksudkan sebagai kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*) untuk memberikan peran yang memadai bagi masyarakat Papua ikut serta merumuskan kebijakan daerah dan menentukan strategi pembangunan, terutama dalam bidang sosial politik. Hal ini merupakan wujud dari pendelegasian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk mengatur diri sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lebih jauh, Mahkamah juga berpendapat bahwa kebijakan afirmatif tersebut merupakan bentuk perlakuan khusus yang tidak bertentangan dengan Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, *“Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”* (Vide Putusan MK No. 116/PUU-VII/2009 hlm 62-63).

- c. Bahwa pengaturan mengenai anggota DPRD yang diangkat merupakan pengejawantahan dari Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dimana *“negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”*. Salah satu bentuknya adalah keberadaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat dari pemerintahan daerah Papua yang bersifat khusus dan berbeda dengan provinsi lainnya, termasuk cara pengisian keanggotaannya yang mengakomodir pengisian dengan cara diangkat. (Vide Putusan MK No. 116/PUU-VII/2009 hlm 63).
- d. Bahwa norma yang mengatur pengisian keanggotaan DPRD dengan cara diangkat tersebut tidak dapat dilaksanakan sampai dengan diajukannya permohonan pengujian materiil pasal *a quo* ke Mahkamah Konstitusi karena terkendala oleh frasa *“berdasarkan peraturan perundang-undangan”* dalam pasal *a quo*. Pada saat pengujian materiil pasal *a quo* dimohonkan di Mahkamah Konstitusi, pengisian keanggotaan DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum sudah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada, yakni 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 NRI Tahun 1945. Sedangkan pengisian keanggotaan DPRD dengan cara diangkat belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Itu sebabnya Mahkamah kemudian memberikan penafsiran bahwa frasa *“berdasarkan peraturan perundang-undangan”* harus dinyatakan inkonstitusional kecuali frasa *“berdasarkan peraturan perundang-undangan”* dalam pasal *a quo* diartikan *“berdasarkan Peraturan Daerah Khusus”* (Vide Putusan MK No. 116/PUU-VII/2009, hlm 68).
- e. Bahwa putusan Mahkamah Konstitusi inilah yang selanjutnya dijadikan dasar oleh Gubernur Papua bersama DPRD untuk membentuk peraturan daerah khusus (Perdasus) yang mengatur mengenai pengisian keanggotaan DPRD dengan cara diangkat, misalnya

Perdasus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2014 tentang Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2014-2019 dan Perdasus Provinsi Papua Nomor 9 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan Periode 2019-2024.

- f. Bahwa sesuai dengan Pasal 14 huruf h, Pasal 20 ayat (1) huruf c, dan Pasal 29 ayat (1) UU 21/2001, MRP memiliki wewenang untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perdasus yang dibentuk bersama oleh Gubernur dan DPRP. Bahwa dalam batas penalaran yang wajar, Perdasus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2014 maupun Perdasus Provinsi Papua Nomor 9 Tahun 2019 tidak akan mungkin lahir tanpa adanya pertimbangan dan persetujuan dari MRP.
- g. Bahwa dengan demikian apa yang didalilkan oleh Pemohon dalam permohonan ini dan apa yang telah dilakukan oleh Pemohon selama ini adalah suatu kontradiksi, sebab di satu sisi Pemohon mendalilkan bahwa pengisian keanggotaan DPRP yang diangkat melanggar prinsip kesetaraan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, namun disisi lain MRP pernah memberikan pertimbangan dan persetujuan atas lahirnya Perdasus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2014 dan Perdasus Provinsi Papua Nomor 9 Tahun 2019. Oleh karena itu, dalam batasan penalaran yang wajar sulit mengatakan terjadi kerugian konstitusional bagi Pemohon.
- h. Bahwa konstitusionalitas norma mengenai pengisian keanggotaan DPRP yang diangkat juga semakin diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-XVIII/2020, dalam perkara pengujian Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

*[3.11] ... Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan, termasuk dalam penentuan wakil-wakil rakyat Papua dalam Pemilu yang diselenggarakan sesuai dengan peraturan*

perundangundangan. Kewenangan tersebut berarti pula kewenangan untuk memberdayakan 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. Selain itu penjabaran dan pelaksanaan otonomi khusus 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 yang tidak boleh mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada, termasuk dalam hal pemilihan dan pengangkatan Anggota DPR Provinsi Papua; [3.12.1] ... Mahkamah perlu menjelaskan bahwa kata “diangkat” dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 yang menyatakan, “DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundangundangan”, apabila diletakkan dalam status otonomi khusus yang diberikan pada Papua (termasuk Papua Barat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang) adalah bagian dari pengakuan negara terhadap bentuk kekhususan daerah ini dalam bingkai NKRI. Pengakuan demikian sesuai dengan Penjelasan Umum UU 21/2001 yang menyatakan:

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula 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,

*melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.*

*Merujuk Penjelasan Umum dimaksud, pengisian Anggota DPRD melalui mekanisme “pengangkatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 merupakan bagian dari upaya memberikan peran dan pengakuan yang lebih besar kepada orang asli Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam perumusan kebijakan di lembaga perwakilan, in casu, DPRD dan DPRD;*

- i. Bahwa dalil Pemohon yang menyatakan pengaturan norma mengenai pengisian keanggotaan DPRD dan DPRD dengan cara diangkat menimbulkan ketidakpastian hukum dan duplikasi pengaturan penyelenggaraan pemilu adalah tidak berdasar. Persoalan ketidakpastian hukum pada dasarnya muncul karena ketidakjelasan pendelegasian dari UU 21/2001 untuk mengatur lebih lanjut mengenai pengisian keanggotaan DPRD dan DPRD yang diangkat, kepastian hukum tersebut akhirnya dijawab oleh Mahkamah Konstitusi dengan memberikan penafsiran frasa “*berdasarkan peraturan perundang-undangan*” adalah inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai “*berdasarkan peraturan daerah khusus*”. Sedangkan dalam UU 2/2021, kepastian hukum tersebut sudah terjawab karena mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai pengisian keanggotaan DPRD dan DPRD dengan cara diangkat melalui peraturan pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (6) dan 6A ayat (6) UU 2/2021. Sedangkan dalil Pemohon terkait dapat menimbulkan duplikasi pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU 7/2017) juga tidak beralasan. Sebab, pengaturan mengenai pemilu tetap tunduk pada UU 7/2017, bukan kepada UU 2/2021. Dengan demikian, pengisian keanggotaan DPRD dan DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum akan didasarkan pada UU 7/2017, sedangkan pengisian keanggotaan DPRD dan DPRD melalui pengangkatan telah didelegasikan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (6) dan Pasal 6A ayat (6) UU 2/2021 untuk diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

- j. Pembentuk UU mengharapkan pengisian anggota DPRD yang diangkat tidak lagi terpengaruh oleh konstelasi politik yang terjadi di lingkup internal DPRD. Sebagai contoh, pengangkatan anggota DPRD Periode tahun 2014-2019 yang baru terlaksana pada tahun 2017. Pelantikan anggota DPRD yang diangkat tersebut juga diwarnai dengan permintaan penundaan pelantikan oleh beberapa fraksi di DPRD (vide <https://regional.kompas.com/read/2017/12/14/08215381/meski-tuai-polemik-14-anggota-dpr-papua-jalur-pengangkatan-tetap-dilantik?page=all>). Oleh karena itu, bentuk yang tepat dalam pengisian anggota DPRD dengan pengangkatan diatur dalam peraturan pemerintah.
- k. Bahwa terkait dalil Pemohon yang menyatakan pengisian keanggotaan DPRD dan DPRD yang diangkat merendahkan harkat dan martabat Orang Asli Papua adalah keliru. Keberadaan norma ini justru sebagai upaya negara untuk memastikan agar keterwakilan Orang Asli Papua dalam pemerintahan daerah Papua terus terjaga, sehingga secara sosial politik, kepentingan untuk memperjuangkan harkat dan martabat Orang Asli Papua dapat terus disuarakan. Upaya tersebut kian tampak setelah lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus di Provinsi Papua (selanjutnya disebut PP 106/2021, yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2021. Misalnya, Pasal 32 ayat (3) PP 106/2021 yang menyatakan "*Anggota DPRD yang diangkat menduduki salah satu unsur wakil ketua DPRD*", dan Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 47 ayat (1) PP 106/2021 yang menyatakan bahwa anggota DPRD dan DPRD yang diangkat berhimpun dalam 1 (satu) kelompok khusus dan bersifat tetap.
- l. Bahwa terkait dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa "*sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*" dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021, harus ditafsirkan "*berdasarkan peraturan daerah khusus*" dengan mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 adalah keliru. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 memang memberikan penafsiran bahwa frasa

“berdasarkan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 adalah inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai “berdasarkan peraturan daerah khusus”. Namun bukan berarti, hal yang sama secara serta merta juga diberlakukan bagi penafsiran frasa “berdasarkan peraturan perundang-undangan” pada ayat atau pasal lain dalam undang-undang yang mengatur mengenai otonomi khusus bagi Provinsi Papua, baik UU 21/2001 maupun UU 2/2021. Pasal 1 angka 10 UU 2/2021 menyatakan *“Peraturan Daerah Khusus yang selanjutnya disebut Perdasus adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam ini.”* Dengan demikian, perlu dilihat apakah pasal-pasal tertentu yang ingin dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan lain merupakan pasal-pasal tertentu yang merupakan bagian dari kekhususan atau tidak. Bahwa UU 21/2001 jo. UU 2/2021 sebagai pengejawantahan dari Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 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. Bahwa keanggotaan DPRP yang diangkat dengan kuota adalah bentuk perlakuan khusus dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. 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 UU 7/2017 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang merupakan pengejawantahan dari Pasal 22E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, Pasal 6 ayat (1) huruf b dan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) telah memberikan kepastian hukum.

**2. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa penghapusan partai politik lokal dapat memperlemah hak-hak politik Orang Asli Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (1), ayat (2); Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021, DPR menerangkan sebagai berikut:**

- a. Bahwa sejak dari awal pengaturan mengenai partai politik yang ada dalam UU 21/2001 oleh pembentuk undang-undang tidak dimaksudkan sebagai dasar partai politik lokal. Pemaknaan tersebut dikuatkan oleh pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 41/PUU-XVII/2019 yang menyatakan sebagai berikut:

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

*[3.14]...Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa frasa “partai politik” dalam Pasal 28 UU 21/2001 adalah partai politik lokal. Namun, dalam posisi sebagai salah satu daerah yang diberi status otonomi khusus, dalam hal apabila terdapat kesempatan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang partai politik pada masa mendatang, Pembentuk undang-undang dapat saja memberikan pengaturan khusus pengelolaan partai politik di Papua yang memungkinkan warga negara yang merupakan penduduk Papua memiliki kesempatan lebih besar untuk terlibat mengelola partai politik nasional yang berada di Papua. Bahkan, sebagai bagian dari demokratisasi partai politik, pengaturan khusus dimaksud dapat menjadi model percontohan desentralisasi pengelolaan partai politik nasional di daerah. Dalam batas penalaran yang wajar, kesempatan lebih luas untuk terlibat mengelola partai politik akan memberikan ruang lebih luas kepada warga negara penduduk Papua untuk mengisi jabatan-jabatan*



*politik yang merupakan hasil kontestasi politik yang melibatkan partai politik. Namun demikian, jika pembentukan partai politik lokal akan dijadikan sebagai bagian dari kekhususan Papua, pembentuk undang-undang dapat melakukan dengan cara merevisi UU 21/2001 sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata Papua serta tetap dimaksudkan sebagai bagian dari menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

- b. Di dalam UU *a quo* pembentuk Undang-Undang tetap memberikan kesempatan yang lebih luas kepada Orang Asli Papua untuk ikut berpartisipasi sebagai anggota DPRP dan DPRK dan di dalam UU *a quo* terdapat ruang afirmasi rekrutmen politik Orang Asli Papua untuk dapat melaksanakan kegiatan dalam partai politik hingga tingkat nasional agar dapat menduduki jabatan politik di lembaga legislasi, sehingga tidak menghilangkan makna bahwa masyarakat Papua tidak dapat mengajukan partai politik. Aspirasi dan partisipasi Orang Asli Papua masih dapat disalurkan melalui jaminan keterwakilan di DPRK.
- c. Terkait dengan dalil Pemohon mengenai kata “dapat” diganti menjadi “wajib” dalam ketentuan Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021, DPR berpandangan bahwa hal itu justru bertentangan dengan kemandirian partai politik untuk melakukan rekrutmen bagi warga Negara Indonesia secara demokratis dan terbuka serta mengurangi kemandirian atau independensi partai politik.
- d. Bahwa sesuai dengan lampiran 267 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seseorang atau lembaga digunakan kata “dapat” dalam hal ini meskipun partai politik dalam meminta pertimbangan atau konsultasi kepada MRP bersifat kebebasan untuk mengambil keputusan berdasarkan situasi, namun jika pertimbangan/konsultasi diminta maka disitulah letak kepastian hukum bagi MRP memberikan pertimbangan.
- e. Bahwa secara teknik perumusan suatu norma, setiap norma harus memuat predikat atau operator norma, yang terdiri dari larangan

(*verbod*), perintah (*gebod*), izin/kebolehan melakukan sesuatu (*toestemming*), dan pembebasan dari suatu perintah (*vrijstelling*). Larangan untuk melakukan sesuatu dirumuskan dengan menggunakan kata “dilarang”. Perintah untuk melakukan sesuatu digunakan kata “wajib” atau “harus”. Perumusan norma untuk menyatakan izin/kebolehan melakukan sesuatu dirumuskan dengan menggunakan kata “dapat”. Sedangkan perumusan norma untuk menyatakan pembebasan dari suatu perintah dirumuskan dengan kata “kecuali”. Keempat operator norma tersebut masing-masing mempunyai kepastian hukum sendiri. Bahwa dengan adanya perubahan operator norma dari kata “wajib” menjadi “dapat” sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 bukan berarti Pemohon kehilangan kepastian hukum dalam melaksanakan tugasnya memberikan pertimbangan terhadap hasil rekrutmen yang dilakukan oleh Partai Politik. Kepastian hukum bagi Pemohon ada ketika Partai Politik meminta pertimbangan terhadap hasil rekrutmen yang diselenggarakannya.

- f. Bahwa meskipun Partai Politik tidak wajib meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya, telah diatur didalam ketentuan penjelasan dalam Pasal 28 ayat (3) UU 2/2021 “Rekrutmen politik dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua tidak dimaksudkan untuk mengurangi sifat terbuka partai politik bagi setiap warga negara Republik Indonesia.” Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 “Permintaan pertimbangan kepada MRP tidak berarti mengurangi kemandirian Partai Politik dalam hal seleksi dan rekrutmen politik.” Oleh karena itu dalil Pemohon kurang tepat.
- g. Berdasarkan Rapat Paripurna pembahasan pembicaraan tingkat II/pengambilan keputusan terhadap RUU Otsus Papua tertanggal 15 Juli 2021, Ketua Pansus RUU Otsus Papua (Komarudin Watubun, S.H., M.H.) menyatakan:

*Terkait partai politik, Pasal 28 UU 21/2001 yang selama ini diartikan sebagai hadirnya partai politik lokal di Papua yang telah menimbulkan kesalahpahaman antara Pemerintah Daerah dan Pusat agar tidak terjadi perbedaan pandangan, RUU ini mengadopsi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-*

*XVII/2019, dengan menghapus ketentuan pada ayat (1) dan (2) Pasal 28. Sebagai wujud kekhususan di Papua, maka keanggotaan DPRP dan DPRK, selain dipilih juga dilakukan pengangkatan dari unsur Orang Asli Papua. Dengan disediakannya ruang pengangkatan, hal ini diharapkan dapat memenuhi keinginan nyata Orang Asli Papua.  
(vide risalah rapat paripurna tanggal 15 Juli 2021 hal. 48)*

**3. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha*” memberikan makna hanya pihak pengusaha yang mendapatkan jaminan kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021, DPR menerangkan sebagai berikut:**

- a. Bahwa jaminan kepastian hukum bagi pengusaha terkait dengan perizinan berusaha yang harus dijamin oleh Negara. Pemerintah Indonesia saat ini sedang menggalakkan investasi dari investor baik dari luar maupun dari dalam negeri, maka jaminan kepastian hukum bagi pengusaha terkait perizinan berusaha adalah hal yang mutlak diperlukan dalam mendorong perekonomian Indonesia. Namun, jaminan kepastian hukum bagi pengusaha tersebut tetap diberikan tanpa melupakan hak-hak masyarakat adat, prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan. Bahkan di dalam ketentuan Pasal 38 ayat (3) UU 2/2021 diatur bahwa “Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua”. Dengan demikian Pasal 38 UU 2/2021 telah mencerminkan asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UU 12/2011.
- b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 070/PUU-II/2004, bertanggal 12 April 2005, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-III/2005, bertanggal 29 Maret 2006, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-V/2007, bertanggal 22 Februari 2008, telah menyatakan batasan diskriminasi, yaitu:
  - 1) Bahwa diskriminasi dapat dikatakan terjadi jika terdapat setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar

agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya;

- 2) Bahwa diskriminasi baru dapat dikatakan ada jika terdapat perlakuan yang berbeda tanpa adanya alasan yang masuk akal (*reasonable ground*) guna membuat perbedaan itu. Justru jika terhadap hal-hal yang sebenarnya berbeda diperlakukan secara seragam akan menimbulkan ketidakadilan;
- 3) Bahwa diskriminasi adalah memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang sama. Sebaliknya bukan diskriminasi jika memperlakukan secara berbeda terhadap hal yang memang berbeda.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian diatas telah jelas tidak terdapat diskriminasi dalam pengaturan pasal *a quo* yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon.

**4. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “*beban masyarakat serendah-rendahnya*” berpotensi merugikan masyarakat Papua untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021, DPR menerangkan sebagai berikut:**

- a. DPR berpandangan bahwa Pasal 59 ayat (1) UU 2/2021 mengatur “Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berkewajiban menetapkan standar mutu, memberikan pelayanan kesehatan bagi Penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi, dan kesehatan ibu dan anak, serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit.” Dalam hal ini sudah terlihat jelas Pemerintah memberikan pelayanan kesehatan bagi Penduduk. Pemohon seharusnya mencermati keseluruhan Pasal 59 UU 2/2021

bahkan anggaran kesehatan juga dialokasikan oleh Pemerintah untuk pelayanan kesehatan bagi Orang Asli Papua.

- b. Bahwa semangat pembentuk undang-undang yang ingin memberikan pelayanan kesehatan yang baik kepada masyarakat Papua sudah diterjemahkan dengan baik oleh Pemerintah Daerah Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Hal ini dapat dilihat dengan telah dibentuknya Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pelayanan Kesehatan yang teknisnya diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 7 Tahun 2010 dan Peraturan Gubernur Papua Barat 6 Tahun 2015 tentang Pembiayaan Rujukan Pelayanan Kesehatan Perorangan Bagi Orang Asli Papua di Provinsi Papua Barat.
- c. Bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk menetapkan standar mutu dan memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk. Selain itu, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan akan kesehatan penduduk yang dilakukan dengan tidak membebani masyarakat yang kurang mampu secara sosial ekonomi namun memperoleh pelayanan kesehatan dengan biaya yang serendah-rendahnya yang ketentuan teknisnya telah ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan sebagaimana tersebut diatas.

**5. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa pembentukan Badan Khusus yang diketuai oleh Wakil Presiden mengintervensi kewenangan desentralisasi asimetris otonomi khusus Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021, DPR menerangkan sebagai berikut:**

- a. Bahwa Pemohon tidak dapat menyandingkan antara pembentukan badan khusus dengan Rehabilitasi dan Rekonstruksi di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Wilayah Nias Provinsi Sumatera Utara dengan yang ada dalam Pasal 68A UU 2/2021 karena sifat dari Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi yang ada di Aceh hanya sementara karena adanya bencana nasional yang berdampak di wilayah Provinsi yang bersangkutan bahkan meluas hingga Provinsi Sumatera Utara. Sedangkan untuk pembentukan badan khusus dalam

UU 2/2021, pembentuk UU memiliki visi bahwa badan khusus ini diperuntukkan khusus agar pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Papua lebih terkoordinasi, berkesinambungan dan percepatan pembangunan lebih merata.

- b. Pembentukan badan khusus ini tidak hanya merepresentasikan unsur Pemerintah Pusat tanpa mengakomodasi kepentingan masyarakat Papua, karena berdasarkan Pasal 68A ayat (2) huruf c UU 2/2021 menyebutkan bahwa *“1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota.”* Anggota perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua berasal dari Orang Asli Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 87 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan Dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua.
- c. Kehadiran badan khusus ini dikarenakan Pansus dan Pemerintah menyadari adanya banyak program yang dilakukan di kementerian/ lembaga di Papua yang tidak sinkron dan harmonis. Berdasarkan penjelasan pemerintah dalam rapat kerja pansus tanggal 4 Agustus 2021 (vide risalah rapat kerja pansus tanggal 4 Agustus 2021 hal. 10), terdapat data-data di lapangan berbagai indikator yang masih memerlukan adanya percepatan pembangunan di Papua, antara lain:
  - 1) Masih terdapat 22 (dua puluh dua) dari 28 (dua puluh delapan) kabupaten dan satu kota di Papua ditetapkan sebagai daerah tertinggal, dan sebanyak 8 (delapan) dari 12 (dua belas) kabupaten dan satu kota di Papua Barat sebagai daerah tertinggal. Ketertinggalan tersebut disebabkan salah satunya oleh faktor geografis, sehingga Papua dan Papua Barat memerlukan biaya pembangunan yang cukup tinggi dan proses pembangunan tidak dapat berjalan secara optimal.
  - 2) Papua dan Papua Barat memiliki indeks pembangunan manusia yang relatif lebih rendah dibanding rata-rata nasional. Selain itu, ketimpangan kesejahteraan antar kabupaten/kota di Papua sangat nyata, sehingga harus mendapatkan perhatian di mana sisi geografis sangat kotras mempengaruhi tingkat kesejahteraan di Papua dan Papua Barat.

- 3) Secara angka kemiskinan di Papua dan Papua Barat menurun, tetapi jumlah penduduk miskin di Papua dan Papua Barat relatif masih sangat tinggi.
  - 4) Peningkatan kualitas pendidikan di Papua dan Papua Barat meningkat namun tidak signifikan. Rata-rata angka Harapan Lama Sekolah (HLS) dan angka Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) masih dibawah rata-rata nasional. Selain itu, angka buta huruf di Papua dan Papua Barat masih cukup tinggi.
  - 5) Pelayanan kesehatan di Papua dan Papua Barat relatif masih rendah dan peningkatan Angka Harapan Hidup (AHH) juga relatif rendah dibanding rata-rata nasional.
  - 6) Pembangunan infrastruktur di Papua dan Papua Barat terjadi peningkatan namun kurang signifikan. Dibandingkan dengan provinsi lain Papua masih sangat tertinggal dan Papua Barat relatif dapat mengejar provinsi lain.
- d. Berdasarkan rapat kerja Pansus Otsus Papua dengan Menkumham, Mendagri dan Menkeu tertanggal 12 Juli 2021, fraksi PDI Perjuangan yang diwakili oleh MY Esti Wijayati menyatakan:
- “suatu badan khusus diketuai wakil presiden untuk melaksanakan pendampingan khususnya kepada daerah, agar dalam penyusunan peraturan pelaksanaan undang-undang dapat secepatnya diselesaikan serta program kegiatan percepatan pembangunan terutama bidang pendidikan kesehatan dan pemberdayaan ekonomi orang asli papua dapat direalisasikan” (vide risalah rapat kerja Pansus Otsus Papua tanggal 12 Juli 2021 hal. 19)*
- e. Berdasarkan Rapat Paripurna pembahasan pembicaraan tingkat II/pengambilan keputusan terhadap RUU Otsus Papua tertanggal 15 Juli 2021, Ketua Pansus RUU Otsus Papua (Komarudin Watubun, S.H., M.H.) menyatakan:
- Telah Hadirnya sebuah Badan Khusus seperti badan khusus percepatan pembangunan papua (BK-P3). Pansus DPR bersama-sama Pemerintah menyepakati bahwa selama ini ada banyak program-program yang dilakukan oleh berbagai kementerian dan lembaga di Papua yang tidak sinkron. Oleh karena itu, kehadiran badan khusus percepatan pembangunan papua yang diketuai langsung oleh Wakil Presiden Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri, Menteri Bappenas, dan Menteri Keuangan, serta masing-masing perwakilan dari setiap Provinsi Papua yang ada di Papua*

*dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan di Papua. (vide risalah rapat paripurna tanggal 15 Juli 2021 hal. 49)*

- f. Bahwa badan khusus yang dimaksud dalam UU *a quo* adalah Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua. Pembentukan Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden adalah untuk sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan Pembangunan di wilayah Papua. Bertujuan agar program pemerintah ataupun program pemerintah daerah dalam membangun Papua dapat berjalan selaras sehingga tujuan pembangunan nasional, yaitu untuk menciptakan kesejahteraan rakyat dapat terwujud dan merata di seluruh Wilayah Papua khususnya dan wilayah Indonesia. Dengan demikian, keberadaan Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus justru akan mewujudkan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) berjalan dengan efektif dan efisien dalam rangka melayani kepentingan publik yang lebih adil, demokratis, dan akuntabel kepada masyarakat Papua di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan.

**6. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa pemekaran daerah di Provinsi Papua tanpa persetujuan MRP dan DPRD dan dilakukan tanpa melalui tahapan daerah persiapan telah mengamputi, mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi-provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Pasal 76 UU 2/2021, DPR menerangkan sebagai berikut:**

- a. Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “Presiden Republik Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan pemerintah.” Bahwa sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, baik pusat maupun daerah, Pemerintah Pusat dapat melakukan pembentukan daerah berdasarkan kepentingan strategis nasional dengan pertimbangan yang matang dan baik. Untuk memastikan percepatan pembangunan dan peningkatan



kesejahteraan di wilayah Papua, DPR dan Pemerintah dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom. Dengan demikian terdapat dua mekanisme pemekaran daerah di Papua, yaitu *bottom up* dan *top down*.

- b. Dalam Pasal 76 UU *a quo* dipilih kebijakan pemekaran daerah secara *top down* karena mempertimbangkan kemampuan daerah induk. Sebagai daerah induk Provinsi Papua dinilai belum mampu untuk mengadakan pemekaran daerah secara *bottom up* melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, diperlukan terobosan hukum untuk merevisi Pasal 76 UU *a quo* yang memungkinkan Pemerintah dapat menggunakan pendekatan *top down* dalam rangka percepatan dan pemerataan pembangunan di wilayah Papua.
- c. Dalam rapat kerja Pansus tanggal 8 April 2021, Menteri Dalam Negeri yang diwakili oleh Jend. Po. I. (Purn) Prof Drs. H. Muhammad Tito Karnavian, M.A., Ph.D. menyampaikan bahwa terkait pemekaran daerah terdapat 2 (dua) opsi yaitu pemekaran melalui MRP dan DPRP dan pemekaran dilakukan oleh pemerintah yaitu pemerintah pusat dengan tujuan untuk memenuhi misi pemerintah dalam rangka percepatan pembangunan dan peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat namun memperhatikan kesatuan sosial budaya, kesediaan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, aspirasi masyarakat papua. (vide risalah rapat kerja Pansus Otsus Papua tanggal 8 April 2021 hal.14)
- d. Penambahan norma baru tentang kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan pemekaran daerah dengan mekanisme *top down* ini juga diikuti dengan perubahan Pasal 1 angka 1 UU 2/2021 jo. UU 35/2008 agar definisi Provinsi Papua tidak hanya mencakup Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang ada saat ini melainkan juga provinsi-provinsi lain yang akan di bentuk di wilayah Papua nantinya. Hal ini dimaksudkan untuk tidak menimbulkan salah penafsiran tentang hak otonomi khusus yang tidak hanya dimiliki oleh Provinsi Papua dan Papua Barat.

- e. Untuk memastikan percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan di wilayah Papua melalui penataan daerah, pemerintah dapat melakukan penataan daerah provinsi dengan pertimbangan sebagai pelaksanaan amanat Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945, maka perlu membedakan norma persyaratan pembentukan daerah antara *bottom up* dan *top down*, dengan menambah operator norma pengaturan di dalam rumusan Pasal 76 UU 21/2001 sehingga pemekaran provinsi dapat dilakukan atas prakarasa Pemerintah. (vide naskah akademik hal. 79)
- f. Lebih jauh ketentuan Pasal 76 UU 2/2021 juga dimaksudkan untuk memberikan peranan yang lebih luas kepada MRP dalam memberikan persetujuan terhadap pemekaran daerah di Papua. Perluasan peranan tersebut dapat dilihat dari perubahan norma Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021, sebelumnya MRP hanya dapat memberikan persetujuan terhadap pemekaran daerah provinsi. Melalui UU 2/2021 MRP dapat juga memberikan persetujuan terhadap pemekaran daerah kabupaten/kota.
- g. Bahwa meskipun tanpa ada frasa “hanya dapat” dalam ketentuan Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021 sebagaimana diinginkan oleh Pemohon, DPR dan Pemerintah tetap memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang. Hal ini merupakan bentuk komitmen DPR dan Pemerintah untuk melakukan pembangunan di Papua dimana sistem pemerintahan formal harus dibangun agar kompatibel dengan sistem pemerintahan berbasis adat. Selain itu, perlu dilakukan terobosan agar pembagian kewilayahan disesuaikan dengan sistem adat yang berlaku di masyarakat.
- h. Bahwa keinginan Pemohon agar Mahkamah Konstitusi menambahkan frasa “hanya dapat” dalam ketentuan Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021 dapat merusak konstruksi pasal yang telah dibangun oleh pembentuk undang-undang. Penggunaan kata “dapat” pada Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021 dimaksudkan untuk memberikan pilihan terhadap model pemekaran daerah yang akan dilakukan di Papua baik dengan cara

*bottom up* maupun dengan cara *top down* sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (2) UU 2/2021. Jika Mahkamah Konstitusi mengabulkan keinginan Pemohon maka dapat berdampak terhadap pilihan model pemekaran yang tidak bersifat fleksibel karena hanya dengan cara *bottom up*. Hal inilah yang sesungguhnya menegaskan keberadaan Pemerintah untuk memenuhi tugas konstitusionalnya dalam mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, mengefektifkan pelaksanaan pemerintahan, dan memperpendek rentang kendali pemerintahan.

7. **Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “*dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP*” merupakan rumusan yang tidak jelas, bias, dan multitafsir dan menimbulkan konflik dalam tataran implementasinya sebagaimana diatur dalam Pasal 77 UU 21/2001, DPR menerangkan sebagai berikut:**
  - a. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang bersama-sama dengan pemerintah, dan berdasarkan ketentuan Pasal 96 UU 12/2011 masyarakat juga berhak untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu masyarakat orang-perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tanpa ada penambahan frasa “hanya dapat”, masyarakat Papua tetap memiliki hak untuk mengajukan usul perubahan UU *a quo* selama dilaksanakan melalui DPR sebagai pembentuk undang-undang bersama-sama Pemerintah dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - b. Pasal 77 UU 21/2001 merupakan pasal yang mengamanatkan rakyat Papua menyampaikan aspirasi dan partisipasi untuk mengevaluasi hasil dari Program Otsus. Usulan perubahan terhadap undang-undang diajukan oleh rakyat Papua melalui MRP dan DPRP (*bottom up*) merupakan hal sangat penting agar setiap kebijakan yang dibuat oleh pembentuk undang-undang memiliki legitimasi yang kuat serta dapat diterima oleh rakyat Papua secara keseluruhan.

**8. Bahwa terkait dengan keterlibatan pemerintahan daerah MRP, DPRD dalam proses pembentukan UU *a quo*, DPRD menyampaikan keterangan sebagai berikut:**

- a. Berdasarkan rapat Pansus tanggal 8 April 2021, Menteri Dalam Negeri yang diwakili oleh Jend. Po. I. (Purn) Prof Drs. H. Muhammad Tito Karnavian, M.A., Ph.D. menyampaikan bahwa rangkaian penyusunan RUU Otsus Papua telah dilakukan selain menyerap aspirasi yaitu dengan permintaan usulan perubahan kepada Gubernur Papua dan Papua Barat (yaitu dengan mendengarkan aspirasi dari berbagai tokoh yaitu dari tokoh akademisi, tokoh masyarakat tokoh birokrat senior), perubahan tersebut juga disampaikan kepada DPRD, dan MRP.
- b. Berdasarkan laporan pansus tanggal 1- 5 Mei 2021 telah dilaksanakan kunjungan kerja pansus RUU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ke Provinsi Papua dengan melibatkan MRP, DPRD, Pemerintah Daerah, Tokoh Adat, Akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya, sebagai berikut:
  - 1) Pertemuan Kunjungan Kerja Pansus RUU Otsus Sesi I, II dan III di Jayapura, yang dihadiri oleh:
    - a) Sekretaris Daerah Provinsi Papua (Dance Yulian Flassy, SE, MSi)
    - b) Ketua Majelis Rakyat Papua (MRP) Timotius Murib;
    - c) Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRD) Jhony Banua Rouw, SE;
    - d) Panglima Komandan Daerah Militer (Pangdam) XVII Cendrawasih (Mayjen TNI Ignatius Yogo Triyono, MA);
    - e) Wakil Kepala Polisi Daerah (Wakapolda) (Irjen Pol Mathius D. Fakhiri);
    - f) Komandan Pangkalan Utama TNI AL (Danlantamal) X (Laksma TNI Yeheskiel Katiandagho, S.E., M.M.);
    - g) Kepala Badan Intelijen Nasional Daerah (Kabinda) Papua (Mayjen Abdul Haris Napoleon);
    - h) Komandan Pangkalan Utama TNI AU Papua (Silas Papare);
    - i) Kepala Kantor Perwakilan Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Papua;

- j) Kepala Kantor Perwakilan BPK RI Provinsi Papua;
  - k) Pengadilan Tinggi Jayapura;
  - l) Bupati Merauke (Drs. Romanus Mbaraka, MT);
  - m) Walikota Jayapura (Dr. Benhur Tomi Mano, MM);
  - n) Bupati Kepulauan Yapen (Tony Tesar, S.Sos.);
  - o) Bupati Lanny Jaya (Befa Yigibalom, S.E., M.M.);
  - p) Forum Rektor Papua (Kepala Layanan Pendidikan Tinggi Provinsi Papua dan Papua Barat) (Suriel S. Mofu);
  - q) Forum Kerukunan Umat Beragama (Pdt. James Taberauw);
  - r) Ketua Forum Pemberdayaan Perempuan Papua (Yosuna);
  - s) Tokoh Masyarakat (Alex Kasegam);
  - t) Ketua Forum Kebangsaan Papua dan Tabi (Ramses Wari);
  - u) Kelompok Cipayung;
  - v) Ketua BEM UNCEN;
  - w) Tim Kajian Mahasiswa;
  - x) Ketua Umum Seiseri (Givly).
- 2) Pertemuan Kunjungan Kerja Pansus RUU Otsus di Kabupaten Mimika, Papua, yang dihadiri oleh:
- a) Tokoh Adat Timika (Marianus);
  - b) Ketua Badan Musyawarah Lemasko (Tokoh Adat);
  - c) Tokoh Gereja;
  - d) Solidaritas Perempuan Papua (Magdalena);
  - e) DPRD Kabupaten Deiyai (Petrus Badokapa, S.Th., M.Th.);
  - f) DPRD Kabupaten Intan Jaya (Diwakili oleh Staf Khusus);
  - g) PT. Freeport Indonesia (Diwakili oleh Arnold dari *Committee Relation* PT. Freeport Indonesia);
  - h) Bupati Mimika (Eltinus Omaleng S.E., M.H.);
  - i) Bupati Puncak Jaya (Yuni Wonda);
  - j) Wakil Bupati Intan Jaya (Yan Kobogoyau);
  - k) Bupati Paniai (Meki Nawipa);
  - l) Wakapolres Mimika;
  - m) DANDIM 1710 Mimika;
  - n) Kajari Mimika.

- c. Berdasarkan laporan pansus tanggal 1- 5 Mei 2021 telah dilaksanakan kunjungan kerja pansus RUU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ke Provinsi Papua Barat dengan melibatkan MRP, DPRP, Pemerintahan Daerah, Akademisi, dan pemangku kepentingan lainnya, sebagai berikut:
- 1) Gubernur Provinsi Papua Barat (Dominggus Mandacan);
  - 2) Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat (Ketua DPRPB);
  - 3) Ketua Majelis Rakyat Papua Barat (Ketua MRPB);
  - 4) Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI) di Papua Barat;
  - 5) Forum Kepala Daerah Kabupaten/Kota se-Provinsi Papua Barat;
  - 6) Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB);
  - 7) Universitas Papua (Dr. Meky Sagrim, S.P., M. Si.);
  - 8) Badan Intelijen Negara- Daerah Papua Barat (BINDA Papua Barat);
  - 9) Pangdam XVIII/Kasuari;
  - 10) Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) Papua Barat;
  - 11) Kepala Kejaksaan Tinggi (KAJATI) Papua Barat.
9. Pemohon dalam petitumnya memohon bahwa pasal *a quo* dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan Pemohon juga meminta pasal *a quo* diubah/diganti, sehingga keduanya tidak mungkin diajukan dalam satu kesatuan petitum yang bersifat kumulatif. Antara petitum yang satu dengan petitum lainnya adalah bertentangan/kontradiktif. Hal demikian akan menimbulkan konsekuensi hukum yang berbeda, dalam hal permohonan Pemohon dikabulkan. Dengan petitum yang meminta pasal *a quo* dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 maka menimbulkan konsekuensi hukum bahwa pasal *a quo* menjadi batal/dihapus, sedangkan dengan petitum yang meminta pasal *a quo* diubah/diganti menimbulkan konsekuensi hukum. Dengan adanya kontradiksi petitum permohonan dimaksud berakibat terjadinya inkonsistensi antara posita yang lebih banyak menguraikan persoalan implementasi norma *a quo* dengan petitum permohonan tersebut. Dalam batas penalaran yang wajar, permohonan demikian menjadi kabur (*obscur libel*).

#### **D. RISALAH PEMBAHASAN PASAL-PASAL A QUO UU 2/2021**

Selain pandangan secara konstitusional, teoritis, dan yuridis, sebagaimana telah diuraikan di atas, DPR menyampaikan risalah pembahasan pasal-pasal *a quo* UU 2/2021 sebagai berikut:

##### **1. Rapat Kerja Anggota Pansus dengan Pemerintah mengenai Laporan Hasil Pembahasan Panja ke Pansus dan Pembacaan Naskah RUU Otsus Papua tanggal 21 Oktober 2001.**

Pemerintah (Dirjen PUOD/DR.IR. Sudarsono, H, MA)

*“...tadi kami diingatkan Pasal 77, Kami hanya mengingatkan saja barangkali Pak Ferry masih ingat persoalan ini karena Undang-undang tentu saja DPR kami mengikuti pemikiran apakah itu persetujuan atau pertimbangan. Mungkin dari rekan-rekan DPR yang memikirkan implikasi dari Pasal 77 ini, karena disini persetujuan berarti ini kan apakah ini melebihi DPR atau bagaimana.”*

Ketua Pansus (Sabam Sirait)

*“...Bagaimana kalau begini kira-kira: “usul perubahan terhadap undang-undang ini hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Rakyat Papua melalui MRP dan DPRP dan pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”*

Pemerintah (Mendagri dan Otonomi Daerah/Hari Sabarno, S.I.P., M.B.A., M.M)

*“...Pada prinsipnya satu perubahan itu yang berhak merubah adalah yang memutuskan. Tentu pertimbangan usulan dari sana boleh tetapi jangan satu lembaga yang mengesahkan memutuskan kemudian yang berhak mengubah itu justru lembaga yang eselon dibawahnya.”*

Pemerintah (Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKEH dan HAM/ Prof DR. Abdul Gani, S.H)

*“...Apabila rumusan ini dipertahankan maka makna yuridisnya bahwa persetujuan perubahan setelah diadakan rancangan perubahan dan bahkan setelah disetujui DPR baru bisa disahkan perubahan setelah mendapat persetujuan MRP dan DPRP. Mungkin yang dimaksud disini adalah usulan perubahan itu dari bawah kalau itu yang dimaksud rumusan tidak begini. Usul perubahannya adalah “Usul perubahan atas undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Papua melalui MRP dan DPRP kepada Pemerintah atau DPR sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Mesti ada kata “dapat diajukan” sebab kalau tidak ada kata dapat maka tertutuplah hak legislative DPR untuk membuat RUU inisiatif.”*

(Vide risalah rapat hal. 1262-1263)

## 2. Rapat Kerja Pansus RUU Otsus Papua dengan Mendagri, Menkeu dan Menkumham tanggal 8 April 2021

Mendagri (Jend. Po. I. (Purn) Prof Drs. H. Muhammad Tito Karnavian, M.A., Ph.D.)

*“...Ada beberapa isu krusial dari sisi implementasi kebijakan maupun substansinya, oleh karena itu pemerintah mengajukan usulan ke DPR tanpa melalui forum MPRP sebagaimana Pasal 77 Otsus. Adapun forum Otsus pada hakikatnya merupakan sarana mengakomodir aspirasi rakyat Papua yang dapat dipahami dalam konteks Pasal 77 kaku tidak bersifat mutlak, absolut tidak rigid melainkan memberikan ruang baru MPRP dan DPRP sebagai forum aspirasi. Pemerintah menyadari bahwa sebuah undang-undang sifatnya dinamis, menyesuaikan dengan kondisi yang ada di masyarakat. Pemerintah menyesuaikan kondisi tersebut dan telah meminta usulan dari Provinsi Papua dan Papua Barat melalui surat Mendagri Tanggal 12 Juli perihal usulan perubahan UU 21/2001 kepada Gubernur Papua, dan Gubernur Papua Barat dan disampaikan juga kepada Ketua DPRP, DPRPB, Ketua MPRP, MPRPB yang intinya meminta dilakukan evaluasi dan pemetaan permasalahan implementasi kebijakan Otsus dan mengusulkan perubahan UU 21/2001. Provinsi Papua Barat telah secara resmi menyampaikan usulan dan masukan tersebut pada Bulan Oktober Tahun 2020. Sedangkan Provinsi Papua tidak memberikan masukannya dan cenderung untuk mengedepankan Otsus yang pernah diajukan pada tahun 2014.”*

(Vide risalah rapat hal. 10)

*“...terkait Pasal 76 pemekaran provinsi harus mendapat persetujuan MPRP dan DPRP. Dalam usulan pemerintah menharapkan selain ayat (1) opsi satu cara dengan cara pemekaran melalui mekanisme MPRP/DPRP, yang kedua adalah pemekaran dapat dilakukan oleh pemerintah. Maksudnya pemerintah pusat adalah dalam rangka untuk percepatan pembangunan, dan meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, namun memperhatikan kesatuan sosial budaya, adat, kesiapan SDM, kemampuan ekonomi, perkembangan di masa mendatang, serta aspirasi masyarakat Papua melalui MPRP/DPRP dan pihak-pihak yang terkait. Opsi ini disampaikan karena jika terkunci persetujuan di MPRP dan DPRP, jika terjadi deadlock maka sedangkan aspirasi pemekaran dirasakan cukup tinggi. Pengalaman kasus Papua Barat dahulu kesulitan harus koordinasi ke Jayapura hitungan hari, sulit sekali untuk bertemu atau izin pun jika bertemu dengan pejabat yang ada di Jayapura. Dengan adanya pemekaran Papua Barat dilihat bagaimana terjadinya percepatan pembangunan yang luar biasa di Papua Barat.”*

*“...untuk menindaklanjuti revisi undang-undang otsus kami sebetulnya sudah melaksanakan cukup banyak langkah selain menyerap aspirasi, sekali lagi meminta usulan kepada Gubernur Papua, Papua Barat yang disampaikan juga kepada DPRP, DPRPB, dan Ketua MPRP maupun MPRPB dan kemudian mendengarkan aspirasi dari berbagai tokoh baik*



*tokoh akademisi, kemudian juga tokoh masyarakat, tokoh-tokoh birokrat senior, adat, gereja.”*

(Vide risalah rapat hal. 14)

### **3. Rapat Kerja Pansus RUU Otsus Papua dengan Tim Pemekaran Provinsi Papua Selatan tanggal 7 Juni 2021**

Ketua Tim Usulan Pemekaran Papua Selatan (Thomas Eppe Safando)

*“...Dalam RDP antara Pansus dan Pimpinan Pemerintahan di wilayah Papua yang dilaksanakan pada tanggal 3 Mei 2021 di Hotel Swis Bell Jayapura, Pimpinan Rapat Saudara Yan Mendenas menegaskan bahwa Pansus RUU Papua berniat melakukan pemekaran dalam kerangka Otsus Papua, pemekaran Papua dengan mengabaikan amanat UU 23/2014 yang mengatur tentang mekanisme daerah persiapan. Oleh sebab itu kami juga mengusulkan agar tidak hanya pasal tentang mekanisme daerah persiapan yang diabaikan, tetapi persiapan administratif tentang jumlah wilayah cakupan administratif yang harus dibawah oleh sebuah provinsi dalam UU 23/2014 juga dapat dikesampingkan. Kami mengusulkan agar pansus mengesampingkan pasal-pasal tentang pemekaran sebagaimana diatur dalam UU 23/2014, agar UU Otsus Papua bersifat umum mendapatkan daya dan kekuatan tanpa harus melalui proses atau mekanisme yang diatur dalam UU 23/2014. Prinsip hukum mengatakan *lex spesialis derogate lex generalis*, undang-undang yang bersifat khusus dapat mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum.”*

(vide risalah rapat hal. 7-8)

### **4. Rapat Kerja Pansus RUU Otsus Papua dengan Fraksi dan Pemerintah tanggal 5 Juli 2021**

Komite I DPD RI (Yorrys Raweyai)

*“...Partai politik di Pasal 28, kemudian Pasal 46 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, pernah di judicial review I pada 2008 dahulu dan sudah dianulir. Dalam evaluasi ini untuk tidak memberikan beban ke depan lagi, boleh tidak dianulir atau dihilangkan, itu saran dari kami.”*

Ketua Rapat (Komarudin Watubun, S.H., M.H)

*“...intinya kalau pasal-pasal sudah diputuskan oleh MK tidak lagi dilaksanakan ya, dihapus saja begitu”*

Komite I DPD RI (Yorrys Raweyai)

*“boleh tidak”*

Ketua Rapat

*“boleh ini khusus Menkumham”*

(vide risalah rapat hal. 12)

Wamenkumham (Prof. Dr. Edward Omar Sharif Hiariej, S.H., M.Hum)

*“...bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan pasal dalam suatu undang-undang bertentangan, maka pasal itu tidak berlaku lagi, secara mutatis mutandis maka sebaiknya dicabut saja. Supaya seperti dikatakan Pak Yorrys dari DPD, tidak membebani untuk ada satu kewajiban moral untuk melaksanakan undang-undang tersebut.”*

F.P Gerindra (Habiburokhman, S.H., M.M)

*“...terkait adanya putusan MK, sepakat bahwa apabila pernah diputus dalam Putusan MK dalam dictum putusan tentu tidak bisa mengusulkan lagi dalam undang-undang yang sama. Akan tetapi kalau sesuatu hanya disebut dalam pertimbangan putusan MK, bukan diktum putusan, itu akan menjadi debatable.”*

Komite I DPD (Filep Wamafma, S.H., M.Hum)

*“...lahirnya UU Otsus Papua adalah untuk menjawab persoalan, artinya kalau peruntukan menghapus dan tidak menghapus, kemudian persoalannya tetap tidak bisa diselesaikan maka apa artinya kita merumuskan kolase di dalam regulasi ini. Oleh sebab itu, putusan Mahkamah Konstitusi hendaknya dipelajari secara mendalam, sehingga tidak menjadi satu dasar untuk penyanderaan pada krusial dalam UU Otsus.*

(vide risalah rapat hal. 17-19)

F-P Demokrat (Willem Wandik, S.Sos)

*“...pada poin Pasal 28 terkait pembentukan partai politik lokal. Seharusnya dibuka oleh Pemerintah pusat, karena Daerah Istimewa Aceh memiliki partai politik lokal yang fokus memperjuangkan qanun Aceh, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku secara lokal untuk kepentingan masyarakat syariat Islam di Aceh. Tentunya tanah Papua sebagai tanah Injil harus memiliki kesetaraan yang sama dengan Daerah Istimewa Aceh melihat latar belakang sejarah Papua yang hingga hari ini belum merasa puas dengan produk perundang-undangan yang disentralisasi oleh pusat dan ada banyak hal tidak dapat diakomodir dalam sistem perundang-undangan yang disusun oleh pusat. Keadaan ini dapat memicu konflik berkepanjangan yang lebih disebabkan oleh para pembentuk undang-undang, tidak pernah memahami pranata hukum adat dan kepentingan sosial budaya yang berlaku di masyarakat komunal di Tanah Papua”*

(vide risalah rapat hal. 54)

F-P Golkar (Drs.Agus Gunanjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si)

*“...Nah terkait dengan apa yang disampaikan soal partai politik lokal Pak, Provinsi Aceh dalam kesejarahannya, latar belakang pembentukannya berbeda dengan tiga daerah yang lain. Oleh karena itu, memang khusus untuk Aceh, karena problematikanya sejak dari awal adalah problematik sebuah provinsi yang merasa tidak pernah dimerdekakan, tidak menjadi bagian yang merasa malah menyumbang*

sehingga penggabungannya terhadap Republik Indonesia berbeda dalam provinsi-provinsi lain.”  
(vide risalah rapat hal. 57)

## **5. Rapat Kerja Pansus RUU Otsus Papua dengan Fraksi dan Pemerintah tanggal 12 Juli 2021**

F-PDIP (MY Esti Wijayati)

*“...Fraksi PDIP Perjuangan DPR RI tetap dalam posisi agar menjadi bagian perubahan RUU perempuan perubahan kedua UU 21/2001 dengan penyempurnaan perubahan rumusan sebagai berikut yang tadi sudah disepakati bahwa Bab 7 partai politik Pasal 28 ayat (1) dan (2) dihapus, ayat (3) dan (4) berubah sedikit, yang ayat (3) rekrutmen politik oleh partai politik di provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Papua dilakukan dengan memprioritaskan Orang Asli Papua. Ayat (4) partai politik dapat meminta pertimbangan dan atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing. Perubahan tersebut berangkat dari argumentasi tentang pentingnya tetap kehidupan pengaturan partai politik dalam rancangan undang-undang perubahan kedua dengan penghapusan dan perbaikan rumusan yakni untuk memberikan ruang afirmasi rekrutmen politik Orang Asli Papua untuk dapat berkiprah dalam parpol sampai tingkat nasional agar dapat menduduki jabatan politik di lembaga legislatif. Selain itu juga untuk mendorong memberi ruang agar Orang Asli Papua dapat memiliki jumlah suara signifikan dalam pengambilan keputusan khususnya terkait dengan aspirasi Orang Asli Papua.”*

*“...usulan penghapusan ayat (1) dan (2) Pasal 28 UU 21/2001 dalam RUU perubahan dimaksudkan memupus multitafsir terkait frasa penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik sebagian kalangan terutama penduduk atau Orang Asli Papua menafsirkan sebagai dasar pendirian partai politik lokal meskipun putusan MK Nomor 41/PUU-XVII/2019, MK berpendapat Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa frasa partai politik dalam Pasal 28 UU 21/2001 adalah politik lokal.”*

*“...pelaksanaan Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (2) sebagaimana diuraikan dalam penjelasan ayat pemenuhan 30% keterwakilan perempuan dalam pengisian anggota DPRP dan DPRK yang dilakukan melalui positif terhadap kebijakan afirmasi pemberdayaan perempuan Orang Asli Papua dalam jabatan politik sehingga keberadaannya menjadi sebuah keharusan.”*

*“...adanya suatu badan khusus yang diketuai wakil presiden dan didedikasikan dalam rangka sinkronisasi harmonisasi evaluasi dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di wilayah Papua, diharapkan juga dapat melakukan pendampingan khususnya kepada daerah dalam penyusunan peraturan pelaksanaan undang-undang dapat secepatnya diselesaikan. Dengan demikian program atau kegiatan percepatan pembangunan kesejahteraan terutama terkait dengan pemenuhan bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat Orang Asli Papua dapat segera direalisasikan*

sesuai target kinerja dalam rencana induk percepatan pembangunan Papua.”  
(vide risalah rapat hal. 19-22)

Wakil Ketua (Yan Permenas Mandenas, S.Sos., M.Si)

*“...Pasal 28 ayat (3) dan (4) dikembalikan dan tidak dihapus mengingat pasal tersebut memberikan ruang yang sebesar-besarnya bagi penduduk Papua untuk berkiprah pada partai politik. Adapun ayat tersebut adalah tiga, rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua. Ayat (4) partai politik wajib meminta pertimbangan kepada mRP dalam rangka seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing. Poin empat, badan percepatan pembangunan Papua atau Badan Khusus yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden Pasal 68A diharapkan bisa berfungsi secara maksimal dan totalitas dalam menjamin sinkronisasi pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua.”*  
(vide risalah rapat hal. 32)

F-PAN (Drs. H. Guspari Gaus, M.Si)

*“...dibentuknya badan khusus yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden yang secara khusus bertugas melakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi dan koordinasi pelaksanaan otonom khusus dan pembangunan di wilayah Papua. Lembaga ini penting untuk dibentuk mengingat selama ini pelaksanaan otonomi khusus kurang terarah sehingga mencapainya kurang terukut. Dengan adanya lembaga terpadu ini diharapkan arah dan strategi pelaksanaan UU Otsus Papua semakin jelas sehingga pelaksanaan UU Otsus Papua semakin optimal. Kelima, ihwal partai politik Fraksi PAN menyayangkan dihapuskannya ketentuan semua tentang partai politik dalam RUU Otsus. Memahami bahwa keputusan MK 41/PUU-17/2019 telah menganulir beberapa ketentuan yang berkaitan erat dengan partai politik karena dinilai bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 terutama Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001. Namun dalam putusan MK juga memberikan ruang untuk melakukan pengaturan khusus terhadap pengelolaan partai politik di Papua, sehingga penduduk Papua memiliki kesempatan lebih besar untuk terlibat secara langsung dalam mengelola partai politik nasional. Pengaturan khusus ini secara nyata dapat memberikan ruang lebih luas kepada penduduk Papua untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang merupakan hasil kontestasi politik yang melibatkan partai politik Karena itu dengan berpijak pada Putusan MK Nomor 41/PUU-17/2019 Fraksi PAN mendesak agar Pasal 28 ayat (3) dan ayat (4) dipertahankan dan disesuaikan dalam RUU Otsus.*  
(vide risalah rapat hal. 61)

## 6. Rapat Kerja ke-4 Membahas Materi Daftar Intervensi Masalah Pemerintah tanggal 8 Oktober 2021

Ketua Rapat (Sabam Sirait):

*“...Baik sekarang DIM 369 setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat serendah-rendahnya, Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan kota sesuai dengan kewenangan masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berkewajiban untuk mencegah dan menanggulangi wabah penyakit menular termasuk penyakit endemis.”*

(vide risalah rapat hal 10)

## E. PETITUM DPR

Bahwa berdasarkan keterangan tersebut di atas, DPR memohon agar kiranya, Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya;
3. Menerima keterangan DPR secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2); Pasal 59 ayat (3); Pasal 68A ayat (2); Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697), dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151) tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita negara republik Indonesia sebagaimana mestinya.

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

**[2.4]** Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden memberikan keterangan yang keterangan tertulisnya diterima oleh Mahkamah pada 12 November 2021 dan didengarkan dalam persidangan pada 16 November 2021 yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### **I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON**

1. Bahwa Pemohon adalah MRP yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama yang memiliki kepentingan langsung atas lahirnya UU 2/2021 jo. UU 21/2001, secara faktual telah terlanggar dan/atau berpotensi dilanggar sehubungan dengan adanya revisi norma, menghapus norma dan membuat norma baru serta pemberlakuan norma lama.
2. Bahwa oleh karena itu, Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua, memiliki kewenangan tertentu (khusus) dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama maka dengan adanya politik hukum Perubahan Kedua UU 2/2021 melalui revisi/perubahan norma, penghapusan norma, pembuatan norma baru dan pemberlakuan norma lama sebagaimana tercantum dalam UU 2/2021 jo. UU 21/2001 secara faktual dan/atau potensial dapat menimbulkan kerugian konstitusional bagi pemohon.

#### **II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON**

Bahwa setelah Termohon pelajari substansi dan materi objek permohonan yang diajukan oleh Para Pemohon, diketahui fakta riil bahwa Para Pemohon adalah Majelis Rakyat Papua (MRP), merupakan representasi kultural Orang Asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

MRP tidak diatur tegas secara konstitusional, baik dalam BAB khusus Pemerintah Daerah maupun jaminan hak hak konstitusional yang diatur dalam UUD 1945, sehingga pasal-pasal yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon tidak memiliki keterkaitan adanya kerugian konstitusional terhadap Undang-Undang yang dimohonkan dalam pengujian Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, Pemohon tidak memiliki kepentingan atas objek permohonan dan/atau tidak terdapat kerugian atau potensi akan adanya kerugian dengan objek permohonan *a quo*. Sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa pemohon adalah pihak yang menganggap Hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, sebagai syarat dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang antara lain:

1. Perseorangan atau kelompok orang yang punya kepentingan sama;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat;
3. Badan hukum publik atau privat; dan
4. Lembaga negara.

Berdasarkan prinsip pengajuan permohonan di lembaga peradilan antara lain perihal "*point d'interest poin d'action*" yang pada intinya bermakna bahwa yang berhak mengajukan permohonan adalah pihak yang berkepentingan/memiliki kepentingan langsung terhadap objek permohonan. Sehingga diartikan bahwa Pemohon tidak memenuhi persyaratan *legal standing* untuk mengajukan permohonan uji materiil UU 2/2021, dengan demikian maka sudah tepat/cukup alasan bagi Yang Mulia Ketua Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan menolak/tidak menerima.

### **III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON**

1. Bahwa pengaturan dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UU 2/2021 yang pada intinya menyatakan bahwa "*Anggota DPRP/DPRK terdiri atas Anggota yang dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Anggota yang diangkat dari Orang Asli Papua. Anggota DPRP/DPRK yang diangkat dari Orang Asli Papua jumlahnya adalah ¼ (satu per empat) dari jumlah Anggota DPRP/DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum*".

Bahwa DPRK dalam UU 2/2021 merupakan perubahan nomenklatur dari DPRD Kabupaten/Kota di dalam UU 21/2001, perubahan tersebut dalam rangka untuk mengakomodasi keberadaan anggota DPRD di Kabupaten/Kota yang berasal dari unsur Orang Asli Papua. Perubahan nomenklatur dilakukan agar minimnya representasi Orang Asli Papua di DPRD Kabupaten/Kota selama ini dapat terakomodasi.

Adanya ketentuan Anggota DPRP/DPRK diangkat dari Orang Asli Papua merupakan bentuk dukungan Pemerintah bagi Orang Asli Papua untuk memanfaatkan perangkat demokrasi yang tersedia dalam negara modern, dalam hal ini lembaga perwakilan rakyat agar berbagai aspirasi yang dimiliki dapat disalurkan secara baik dan memiliki legalitas yang kuat dan efektif demi tercapainya kehidupan berdemokrasi secara dewasa dan bertanggungjawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mendorong Orang Asli Papua agar turut berpartisipasi dalam politik pemerintahan di Papua, serta diberikan kewenangan yang cukup luas untuk merumuskan kebijakan publik yang sesuai dengan kearifan lokal dan karakteristik masyarakat di Papua.

2. Bahwa frasa *“dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*, frasa tersebut merupakan penegasan pemilihan umum diatur secara nasional tidak bersifat kedaerahan, meskipun Papua merupakan daerah Otonomi Khusus, karena pemilihan umum sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dimaksudkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi dan dapat menyerap serta memperjuangkan aspirasi rakyat sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian frasa *“dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”* memberikan kepastian hukum, serta tetap memberikan ruang bagi peraturan perundang-undangan yang memiliki ciri khas kedaerahan, selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pemilihan umum yang berlaku nasional.
3. Bahwa kekhususan dan keistimewaan suatu daerah diakui oleh Negara, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 18B UUD 1945 yang



menyatakan “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”. Sehingga keberadaan Papua sebagai daerah otonomi khusus tidak bertentangan dengan UUD 1945, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki kekhususan yang diatur dalam Undang-Undang tersendiri.

Berdasarkan hal tersebut, maka Papua mempunyai kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pengaturan dalam sistem pemilihan umum. Dengan demikian kekhususan dalam sistem pemilihan umum di Papua dapat dilakukan sepanjang diatur dalam UU 2/2021, serta tidak bertentangan dengan sistem kepemiluan yang diatur dalam UUD 1945. Sehingga pengaturan terkait ketentuan Anggota DPRP/DPRK diangkat dari Orang Asli Papua, merupakan kekhususan yang diberikan untuk mengakomodasi insipirasi Orang Asli Papua untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan.

4. Bahwa ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 dihapus berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVIII/2019, yang dalam pertimbangannya menyatakan “*Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa frasa “partai politik” dalam Pasal 28 UU 21/2001 adalah partai politik lokal. Namun, dalam posisi sebagai salah satu daerah yang diberi status otonomi khusus, dalam hal apabila terdapat kesempatan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang partai politik pada masa mendatang, pembentuk undang-undang dapat saja memberikan pengaturan khusus pengelolaan partai politik di Papua yang memungkinkan warga negara yang merupakan penduduk Papua memiliki kesempatan lebih besar untuk terlibat mengelola partai politik nasional yang berada di Papua. Bahkan, sebagai bagian dari demokratisasi partai politik, pengaturan khusus dimaksud dapat menjadi model percontohan desentralisasi pengelolaan partai politik nasional di daerah. Dalam batas penalaran yang wajar, kesempatan lebih luas untuk terlibat mengelola partai politik akan memberikan ruang lebih luas kepada warga negara penduduk Papua untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang merupakan hasil kontestasi politik yang melibatkan partai politik. Namun demikian, jika pembentukan partai politik lokal akan dijadikan sebagai bagian dari kekhususan Papua, pembentuk undang-undang dapat melakukan*

*dengan cara merevisi UU 21/2001 sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata Papua serta tetap dimaksudkan sebagai bagian dari menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*

5. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka pembentuk Undang-Undang memiliki kewenangan untuk melakukan revisi pengaturan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021, karena Mahkamah Konstitusi menyampaikan terkait pengaturan partai politik di Papua diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata Papua, sehingga penghapusan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang telah mempertimbangkan kebutuhan masyarakat Papua.

Meskipun Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 telah dihapus, hak-hak politik dan aspirasi masyarakat Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetap dapat tersalurkan melalui Partai Politik Nasional, adanya prioritas Orang Asli Papua dalam rekrutmen anggota Partai Politik Nasional merupakan tujuan agar aspirasi yang disampaikan benar-benar berasal dari masyarakat Papua sehingga dapat mewujudkan seluruh keinginan masyarakat Papua dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Serta adanya Anggota DPRD yang diangkat dari unsur Orang Asli Papua sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b merupakan dukungan Pemerintah Pusat melalui ruang politik yang diberikan kepada masyarakat Papua untuk menyampaikan aspirasinya dan berkiprah di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan.

Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 yang menyatakan bahwa *“Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing”*, bahwa Partai Politik Nasional yang akan membuka cabang di Provinsi Papua harus memprioritaskan masyarakat asli Papua sebagai anggotanya dan meminta pertimbangan dari MRP sebagai bentuk perwujudan otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua. Adanya prioritas masyarakat asli Papua dalam rekrutmen anggota Partai Politik Nasional merupakan tujuan agar aspirasi yang disampaikan benar-benar berasal dari masyarakat Papua sehingga dapat mewujudkan seluruh keinginan masyarakat Papua dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Bahwa frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha*” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021, tidak bisa diartikan frasa tersebut merugikan semua orang di Papua khususnya Orang Asli Papua, karena dalam pengaturan Pasal 38 ayat (3) UU 2/2021 menyatakan “*Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua*”.

Dengan demikian frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha*” justru menguntungkan bagi pengusaha lokal (Orang Asli Papua), karena partisipasinya dalam bidang perekonomian di Papua dijamin oleh Undang-Undang, sehingga para pengusaha lokal (Orang Asli Papua) dapat maksimal dalam mengolah kekayaan alam Papua, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Papua pada khususnya dan membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Pengaturannya dapat dimaksimalkan dengan diterbitkan Perdasi atau Perdasus yang disesuaikan dengan karakteristik Papua dan budaya masyarakat Papua, karena pengaturan Pasal 38 UU 2/2021 merupakan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat dalam rangka mensejajarkan Papua dengan wilayah lainnya di Indonesia, juga sebagai bentuk proteksi bagi hak-hak dasar masyarakat Papua, tujuannya adalah kemakmuran dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat Papua.

7. Bahwa frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*”, frasa ini menjelaskan bahwa setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan tanpa dibebani biaya yang mahal atau diluar kemampuan penduduk tersebut, pembebanan biaya disesuaikan dengan kemampuan masing-masing penduduk. Maka setiap penduduk bisa mendapatkan pelayanan kesehatan secara maksimal tanpa perlu mengkhawatirkan biaya pengobatan. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 59 ayat (1) UU 2/2021 yang menyatakan “*Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berkewajiban menetapkan standar mutu, memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi dan kesehatan ibu dan anak, serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit*”.

Frasa “*beban serendah-rendahnya*” memberikan makna bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Papua diminta untuk lebih memperhatikan pemberian pelayanan kesehatan masyarakat, karena baik secara kebijakan umum maupun kebijakan pendanaan pelayanan kesehatan tersebut sudah dialokasikan dengan presentase tertentu melalui penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus, yaitu tambahan Dana Bagi Hasil Migas sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari pagu alokasi dan Dana Otonomi Khusus sebesar 20% (dua puluh lima persen) yang bersumber dari 1,25% (satu koma dua puluh lima persen) dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34 UU 2/2021.

Ketentuan Pasal 59 ayat (5) huruf a UU 2/2021 menyatakan bahwa “*Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota wajib: a. mengalokasikan anggaran kesehatan untuk upaya pelayanan kesehatan bagi Orang Asli Papua*”. Dengan demikian anggaran kesehatan kepada Orang Asli Papua wajib dialokasikan, maka ketentuan tersebut merupakan kebijakan yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Papua yang secara keseluruhan, baik Orang Asli Papua atau bukan dapat menerima pelayanan kesehatan secara maksimal dan merata.

Bahwa Kesehatan masyarakat memiliki peran penting dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, penanggulangan kemiskinan dan pembangunan ekonomi. Indeks Pembangunan Manusia meletakkan kesehatan adalah salah satu komponen utama pengukuran selain pendidikan dan pendapatan, sehingga dengan adanya pengaturan dalam Pasal 59 UU 2/2021 dapat memudahkan keterjangkauan pelayanan kesehatan yang masih belum merata melayani penduduk Papua, serta perbaikan kualitas kesehatan masyarakat Indonesia jangka panjang.

Kewajiban Pemerintah untuk memenuhi hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia memiliki landasan yuridis internasional dalam Pasal 2 ayat (1) Konvensi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Kewajiban pemerintah ini juga ditegaskan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dibidang kesehatan, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

menyatakan bahwa pemerintah bertugas menyelenggarakan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat. Serta Pasal 9 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.

Dengan demikian frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*” justru merupakan bentuk perlindungan Pemerintah kepada penduduk Papua dalam pemenuhan hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia, yang tentunya apabila kesehatan penduduk Papua telah terjamin maka program pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat akan terwujud.

8. Bahwa dalam ketentuan Pasal 86 ayat (1) huruf b angka 4 dan Pasal 87 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua (yang selanjutnya disebut PP 106/2021) pada intinya menyatakan Anggota Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua salah satunya adalah 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua dan berasal dari Orang Asli Papua.

Berdasarkan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatas, maka Orang Asli Papua dilibatkan dalam Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua, sehingga aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua dapat terakomodasi. Seperti pengaturan dalam Pasal 38 UU 2/2021 tentang dilibatkannya Orang Asli Papua dalam usaha-usaha perekonomian di Papua yang memanfaatkan sumber daya alam.

9. Bahwa pembentukan Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua yang bertanggungjawab langsung ke Presiden adalah untuk sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua. Bertujuan agar program Pemerintah ataupun program Pemerintah Daerah dalam membangun Papua dapat selaras, sehingga tujuan pembangunan nasional yaitu untuk menciptakan kesejahteraan rakyat dapat terwujud dan merata di seluruh wilayah Papua khususnya dan seluruh wilayah Indonesia.

Dengan demikian keberadaan Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus justru akan mewujudkan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) berjalan dengan efektif dan efisien dalam kerangka melayani kepentingan publik yang lebih adil, demokratis dan akuntabilitas, kepada masyarakat Papua di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan.

10. Bahwa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.*", dan pemegang kekuasaan pemerintahan di Republik Indonesia adalah Presiden, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*".

Berdasarkan kedua pasal tersebut, maka kekuasaan pemerintahan terpusat pada kepala pemerintahan yaitu Presiden, sehingga dimaknai secara tersirat bahwa seluruh administrasi pemerintahan adalah menjadi tugas dan tanggung jawab Presiden, termasuk didalamnya berkaitan dengan Penataan Daerah (Pembentukan Daerah dan Penyesuaian Daerah).

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana amanat Pasal 18 dan Pasal 18B BAB Pemerintah Daerah UUD 1945, Undang-Undang Organik sebagai pelaksana ketentuan sebagaimana dimaksud antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU 23/2014) yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai landasan konstitusional dan pengaturan susunan pemerintahan daerah yang bersifat umum, sedangkan Undang-Undang organik sebagaimana ketentuan pelaksanaan Pasal 18B mengenai Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus, salah satunya diatur dalam UU 2/2021. Berkaitan dengan pemekaran daerah Provinsi dan Kabupaten/kota di Papua, Pemerintah berpedoman pada UU 23/2014 dan UU 2/2021, sepanjang UU 2/2021 tidak membatasi kebijakan dalam pemekaran daerah sebagai bagian dari kebijakan umum yang tertuang dalam UU 23/2014.

Berdasarkan ketentuan Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021, pembentuk Undang-Undang dalam hal ini Pemerintah tetap mengakomodasi keterlibatan MRP dalam pemekaran daerah sebagaimana disebutkan bahwa "*Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan*

*kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang”.*

Bahwa kata “dapat” dalam frasa “*Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP*

*dan DPRD”*, dimaksudkan agar tidak hanya satu-satunya MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran daerah di wilayah Provinsi Papua, namun demikian MRP mempunyai peranan penting dalam proses pemekaran. Ketentuan tersebut tidak mengurangi kewenangan MRP melainkan memperluas kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan terhadap pemekaran daerah di Papua, yang sebelumnya hanya pada tingkat Provinsi, dengan UU 2/2021 diperluas hingga tingkat Kabupaten/Kota.

11. Bahwa dasar pertimbangan penambahan pengaturan pemekaran daerah melalui inisiatif Pemerintah dan DPR yaitu pemekaran daerah di wilayah Papua, diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah di Papua dengan membuka pendekatan penataan daerah secara *top down* dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi. Melalui mekanisme pemekaran daerah di Papua yang dilakukan secara *top down* diharapkan dapat mempercepat pemerataan pembangunan, mempercepat peningkatan pelayanan publik, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, dan mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua. Selain itu sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (2) UU 2/2021, pemekaran tersebut tetap memperhatikan aspirasi masyarakat Papua termasuk yang disampaikan melalui MRP.

Bahwa pemekaran daerah yang dilakukan melalui inisiatif Pemerintah dan DPR dilakukan penguatan peran pemerintah pusat dengan memperhatikan aspek politik, aspek administratif, aspek hukum, kesatuan sosial-budaya (salah satunya wilayah adat), kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat sebagai parameter. Selanjutnya dalam rangka melaksanakan tata kelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sesuai dengan PP 106/2021, terhadap daerah hasil pemekaran di Papua yang

merupakan inisiasi Pemerintah dan DPR dilakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi oleh Pemerintah Pusat yang kemudian menyampaikan hasilnya kepada DPR dan DPD.

12. Bahwa dasar pertimbangan pemekaran daerah atas inisiatif Pemerintah dan DPR juga melihat kondisi faktual di Papua, antara lain sebagai berikut :

- a. Kondisi geografis di tanah Papua yang berat dan menantang (ancaman keamanan), turut berdampak terhadap lambannya pelayanan publik bagi masyarakat serta kendala pemerintahan yang cukup sulit dalam melakukan pelayanan publik ke masyarakat.
- b. Pengaturan pemekaran daerah bagi Provinsi, Kabupaten/Kota atas inisiasi Pemerintah dan DPR sebagai upaya Akselarasi Pembangunan (khusus pada
- c. bidang pendidikan, kesehatan dan ekonomi) tanpa daerah persiapan serta menjamin dan memberikan ruang bagi Orang Asli Papua.
- d. Tujuan perubahan noma pengaturan pada ketentuan Pasal 76 UU 2/2021 adalah untuk percepatan pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan bagi masyarakat asli papua (Orang Asli Papua), serta mewujudkan rasa keadilan dan penghormatan terhadap hak-hak Orang Asli Papua.
- e. Masih banyak daerah yang terpencil, terisolir dan tertinggal di wilayah Papua, khususnya terdeteksi pada wilayah pedalaman dan pegunungan. Kondisi ini mengakibatkan mereka yang hidup kurang mendapat perhatian pembangunan dan pelayanan publik.
- f. Selanjutnya dalam Pasal 93 ayat (1) dan ayat (2) PP 106/2021, menyatakan bahwa :
  - (1) *Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota di Provinsi Papua menjadi daerah otonom.*
  - (2) *Pemekaran daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk :*
    - a. *mempercepat pemerataan pembangunan;*
    - b. *mempercepat peningkatan pelayanan publik;*
    - c. *mempercepat kesejahteraan masyarakat; dan*
    - d. *mengangkat harkat dan martabat OAP.*



- g. Dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan di masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.

Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut maka pemekaran daerah dilaksanakan bertujuan untuk pemerataan pembangunan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat Papua sesuai dengan cita-cita bangsa.

13. Bahwa Pemerintah sejak tahun 2019 telah menyampaikan surat kepada Gubernur Papua dan Gubernur Papua Barat melalui Surat Mendagri Nomor 188.2/6310/SJ, tanggal 12 Juli 2019 perihal usulan Perubahan UU 21/2020 kepada Gubernur Papua dan Gubernur Papua Barat, (surat juga disampaikan kepada ketua DPRP/PB dan Ketua MRP/PB) yang pada intinya meminta dilakukan evaluasi dan pemetaan permasalahan implementasi kebijakan Otonomi Khusus dan mengusulkan perubahan UU 21/2001. Atas hal tersebut Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat memberikan respon sebagai berikut:

- 1) Provinsi Papua menyatakan menolak dan tetap mengedepankan Rancangan Undang-Undang (Otonomi Khusus Plus) yang diajukan pada tahun 2014, serta menunggu hasil Dengar Pendapat MRP dengan masyarakat di 5 (lima) wilayah adat.
- 2) Provinsi Papua Barat menyampaikan masukan secara resmi sekitar bulan Oktober 2020 disaat proses pembahasan internal Pemerintah telah selesai dilaksanakan. Adapun saran dari Pemerintah yaitu agar masukan ataupun aspirasi, dapat disampaikan pada saat proses penyusunan dan pembahasan antara Pemerintah dan DPR serta DPD.

Bahwa berdasarkan hal tersebut diatas, maka Pemerintah harus melakukan Perubahan UU 21/2001 dengan pertimbangan adanya ketentuan Pasal 34 UU 21/2001 yang mengatur tentang “*Dana Otonomi Khusus berlaku selama 20 Tahun (berakhir tahun 2021)*”, sehingga untuk keberlangsungan pembangunan di wilayah Papua, perlu dasar hukum untuk melanjutkan Dana Otonomi Khusus dengan perbaikan kebijakan melalui Perubahan UU 21/2001.

14. Bahwa frasa “*Usul perubahan atas Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Papua dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-*

*undangan*”, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 77 UU 21/2001 dan ketentuan Pasal 72 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua (yang selanjutnya disebut (PP 54/2004), yang menyatakan bahwa “(1) *Usulan perubahan UU 21/2001 dapat disampaikan oleh rakyat kepada MRP dan DPRP*; (2) *Usulan dibahas oleh MRP untuk diteruskan kepada DPR atau Pemerintah melalui Gubernur*; dan (3) *Usulan perubahan dapat menjadi bahan pertimbangan Pemerintah*”. Penjelasan dari ketentuan 2 (dua) Pasal tersebut, sebagai berikut:

- a. Makna frasa “*dapat*” sama dengan “*tidak mutlak*”, sehingga Pemerintah tetap memiliki kewenangan sebagai pemrakarsa (penyusun/pembahas) sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
  - b. Makna frasa “*Peraturan perundang-undangan*” dimaksud merujuk pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945 “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*” dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa “*Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden*”, serta prosedur/mechanisme pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - c. Makna frasa “*dapat menjadi pertimbangan*” oleh pemerintah dalam proses penyusunan Undang-Undang dimaksud yang diusulkan oleh MRP dan DPRP melalui Gubernur (sebagai sistem/mechanisme pemerintahan).
15. Bahwa ketentuan Pasal 77 UU 21/2001, secara regulasi tidak dapat berdiri sendiri dan saling berhubungan dengan pengaturan pada Bab XV Ketentuan Lain-Lain PP 54/2004 terkait tugas dan wewenang MRP, yaitu dalam ketentuan Pasal 71 yang mengatur tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan dan Persetujuan Terhadap Pemekaran Provinsi, dan Pasal 72 yang mengatur Tata Cara Penyampaian Usulan Perubahan UU 21/2001. Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 72 PP 54/2004 maka MRP dapat menampung usulan Perubahan UU 21/2021 yang disampaikan oleh rakyat, kemudian dibahas oleh MRP untuk diteruskan kepada DPR atau Pemerintah

melalui Gubernur, selanjutnya usulan tersebut menjadi bahan pertimbangan Pemerintah.

Dengan demikian maka tidak terdapat kewenangan yang menyatakan bahwa Perubahan UU 21/2001 harus mendapatkan persetujuan dari MRP, karena usulan dari MRP kepada Pemerintah hanya sebagai salah satu bahan pertimbangan untuk Pemerintah dalam menyusun Rancangan Perubahan UU 21/2001. Sehingga apabila terdapat kondisi faktual di Papua atau dalam rangka mewujudkan kebijakan strategis nasional, serta untuk pemerataan pembangunan di wilayah Papua, Pemerintah dapat melakukan Perubahan UU 21/2001 sebagai bentuk perlindungan negara terhadap pemenuhan hak-hak rakyat Papua, guna mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana cita-cita bangsa Indonesia.

16. Bahwa pembentukan Undang-Undang merupakan kewenangan legislatif (DPR) dan hak mengajukan Undang-Undang merupakan kewenangan eksekutif (Presiden) sebagaimana diatur dalam UUD 1945, sehingga UU 2/2001 tidak bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*".

Bahwa Indonesia merupakan negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi "*Negara Indonesia adalah negara hukum*", dalam sebuah negara hukum, kekuasaan akan dijalankan oleh Pemerintah berdasar kedaulatan hukum atau yang kita sebut sebagai supremasi hukum yang bertujuan untuk menjalankan sebuah ketertiban hukum. Supremasi hukum sendiri haruslah mencakup tiga macam ide dasar dari sebuah hukum, yaitu dasar keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

UU 2/2001 dilaksanakan untuk memberikan kepastian hukum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua dan Papua Barat, guna mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Dengan demikian UU 2/2001 telah sesuai dengan UUD 1945, serta memperhatikan kondisi faktual di Papua dan untuk memaksimalkan Dana Otonomi khusus agar keberlanjutan pembangunan di Wilayah Papua dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

17. Dari pengkajian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, ditemukan kondisi-kondisi yang menjadi dasar suatu pembentukan dan/atau materi UU yang dinilai bersifat *Open Legal Policy*, yaitu:
- a. UUD 1945 memberikan mandat kepada pembentuk UU untuk mengatur suatu materi lebih lanjut, namun tidak memberikan batasan pengaturan materinya.
  - b. UUD 1945 tidak memberikan mandat kepada pembentuk UU untuk mengatur suatu materi lebih lanjut.
18. Bahwa Pemerintah menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman tentang ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap agar Pemohon nantinya dapat ikut serta memberi masukan dan tanggapan terhadap penyempurnaan Undang-Undang *a quo* di masa mendatang dalam bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Harapan Pemerintah pula bahwa dialog antara masyarakat dan Pemerintah tetap terus terjaga dengan satu tujuan bersama untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara demi masa depan Indonesia yang lebih baik dan mengembangkan dirinya dalam pemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dalam Pembukaan UUD 1945.

#### IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan sebagai berikut :

##### **Dalam Eksepsi:**

1. Menyatakan pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum atau legal standing;
2. Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

##### **Dalam Pokok Permohonan:**

1. Mohon dalil dalam Eksepsi dipertimbangkan pula di dalam pokok permohonan ini;

2. Menerima keterangan Presiden secara keseluruhan;
3. Menolak permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Para Pemohon untuk seluruhnya;
4. Menyatakan Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2) dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

**[2.5]** Menimbang bahwa untuk mendukung keterangannya, Presiden mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti PK-1 sampai dengan bukti PK-4 yang disahkan dalam persidangan tanggal 16 November 2021 sebagai berikut:

1. Bukti PK-1 : Fotokopi Hasil Penyelerasan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
2. Bukti PK-2 : Fotokopi Surat Menteri Dalam Negeri yang ditujukan kepada Gubernur Papua Nomor 188.2/6310/SJ tanggal 12 Juli 2019 Hal Usulan Perubahan UU No. 21 Tahun 2001 *jo.* UU No. 35 Tahun 2008;
3. Bukti PK-3 : Fotokopi Surat Menteri Dalam Negeri yang ditujukan kepada Gubernur Papua Barat Nomor 188.2/6311/SJ tanggal 12 Juli 2019 Hal Usulan Perubahan UU No. 21 Tahun 2001 *jo.* UU No. 35 Tahun 2008;

4. Bukti PK-4 : Fotokopi Surat Gubernur Papua yang ditujukan kepada Menteri Dalam Negeri Nomor 188.3/9940/SET tanggal 26 Agustus 2019 Hal Tanggapan Surat Mendagri 188.2/6310/SJ Hal Usulan Perubahan UU No. 21 Tahun 2001.

**[2.6]** Menimbang bahwa untuk mendukung keterangannya, Presiden juga mengajukan 4 (empat) orang ahli yaitu Yusril Ihza Mahendra dan Muhammad Rullyandi, yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 24 Maret 2022 kemudian didengarkan dalam persidangan pada 28 Maret 2022, serta H.M. Laica Marzuki dan Fahri Bachmid yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada tanggal 10 Mei 2022 kemudian didengarkan dalam persidangan pada tanggal 17 Mei 2022, masing-masing pada pokoknya sebagai berikut:

#### **1. Keterangan Ahli Yusril Ihza Mahendra**

Adanya semacam kerancuan terhadap undang-undang yang dimohonkan untuk diuji kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana terdaftar dengan Perkara Nomor 47/PUU-XIX/2021. Pemohon seolah-olah mengajukan pengujian terhadap 2 undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. *Pertama* adalah permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (LN Tahun 2001 No. 155 TLN No. 66970) dan *Kedua* adalah permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (LN Tahun 2021 TLN No. 4151).

Padahal yang ingin diuji oleh Pemohon adalah Undang-Undang Nomor 2 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 telah diubah lagi dengan Perubahan Kedua atas Undang-Undang 21 Tahun Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Kerancuan itu menjadi semakin jelas dalam angka 6 huruf c permohonan pemohon yang merinci pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 mulai dari huruf a sampai dengan huruf g. Sementara huruf h menguji Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Pada hemat kami, untuk menghindari kerancuan dalam permohonan, Pemohon seyogyanya

mengajukan permohonan untuk menguji Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan perubahan-perubahannya.

### **Tentang Kedudukan Hukum Pemohon**

Pemohon pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU Nomor 7 Tahun 2020 adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya undang-undang yakni : (a) perorangan warganegara 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. Pemohon wajib untuk menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya. Selanjutnya dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 *juncto* Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 dipertegas lagi bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 itu nyata-nyata dirugikan dan atau dikesampingkan dengan berlakunya suatu norma undang-undang. Kerugian konstitusional tersebut haruslah nyata dan benar-benar terjadi, atau setidaknya menurut penalaran yang wajar, hal itu diperkirakan sebagai sesuatu yang potensial untuk terjadi.

Pemohon dalam perkara ini adalah Majelis Rakyat Papua (MRP) yang keberadaannya untuk pertama kalinya dibentuk berdasarkan undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Jika dihubungkan dengan pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan pengujian terhadap undang-undang, jelaslah bahwa MRP bukanlah perorangan warganegara Indonesia, bukan pula badan hukum publik ataupun privat, dan bukan pula kesatuan masyarakat hukum adat yang masih diakui keberadaannya berdasarkan undang-undang. Kategori yang paling mungkin bagi MRP adalah memasukkannya ke dalam kategori “lembaga negara”. Meskipun dapat digolongkan demikian, pembentukan MRP tidak didasarkan atas perintah Undang-Undang Dasar 1945 secara langsung, melainkan didasarkan kepada undang-undang. Oleh sebab itu, karena pembentukannya didasarkan atas perintah undang-undang, maka hak

dan kewenangan konstitusional lembaga tersebut tidaklah bersifat umum dan menyeluruh seperti misalnya terkait dengan hak-hak konstitusional warga negara dan badan hukum. Warganegara, perseorangan dan badan hukum mempunyai hak dan kewenangan konstitusional terkait misalnya dengan hak-hak asasi manusia yang diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945. Partai politik sebagai sebuah badan hukum publik, mempunyai hak dan kewenangan konstitusional ikut dalam pemilihan umum DPR dan DPRD. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang hanya mempunyai hak-hak dan kewenangan konstitusional yang secara spesifik diberikan oleh undang-undang yang menjadi dasar pembentukannya.

Karena itu, dalam perkembangan sejarahnya, mungkin saja hak dan kewenangan konstitusional lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang itu menjadi bertambah atau berkurang. Satu dan lain hal, tergantung kepada pembentuk undang-undang apakah akan menambah hak dan kewenangan itu atau menguranginya. Tidak ada celah konstitusional apapun bagi lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk menguji undang-undang yang mungkin menambah atau mengurangi kewenangannya, karena pengujian undang-undang dan kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, bukan menguji perubahan sebuah undang-undang dengan undang-undang yang merubahnya. Kejaksaan Agung sebagai lembaga negara dalam lingkup kekuasaan kehakiman misalnya, tidak mempunyai kedudukan hukum untuk menguji perubahan Undang-Undang Kejaksaan yang misalnya hanya memberikan kewenangan kepada KPK untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap perkara-perkara korupsi.

Keadaan di atas berbeda halnya dengan lembaga negara yang hak dan kewenangan konstitusionalnya diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya, Mahkamah Agung yang dinyatakan berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Jika ada undang-undang meniadakan hak dan kewenangan konstitusional tersebut dan menyatakan misalnya, menyerahkan kewenangan itu kepada Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Agung sebagai lembaga negara mempunyai kedudukan hukum untuk menguji undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Sementara kedudukan MRP adalah "lembaga negara" yang pembentukannya didasarkan atas undang-undang, hak dan kewenangannya untuk melakukan sesuatu juga diberikan oleh undang-undang, maka jika suatu ketika hak



dan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang tersebut diubah oleh undang-undang, maka tidak tersedia ruang bagi MRP untuk menguji undang-undang tersebut terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Selanjutnya dalam posita permohonan, Pemohon, dalam huruf A angka 25 sampai dengan angka 63 yang mempermasalahkan norma Pasal 6 ayat 2 sampai ayat 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 terkait dengan ikhwal pengangkatan anggota DPRP dan DPRK yang diuji dengan norma Pasal 18 ayat (3), Pasal 22E ayat (3) dan Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, permohonan demikian hanya dapat dilakukan oleh orang perorangan yang mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Pemohon mendalilkan bahwa adanya anggota-anggota DPRP dan DPRK yang diangkat adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas mengatur antara persamaan kedudukan bagi warganegara dalam hukum dan pemerintahan dan pengisian keanggotaan DPRD harus dilakukan melalui pemilihan umum, maka pihak yang mempunyai kedudukan hukum untuk mengujinya adalah perorangan warganegara Indonesia dan partai politik. Sebab calon-calon anggota DPRD adalah perorangan warganegara Indonesia, sementara peserta pemilihan umum DPR dan DPRD menurut Pasal 22E ayat (3) adalah partai politik.

MRP tidak mempunyai kerugian konstitusional secara langsung, nyata dan faktual dalam bentuk apapun, ataupun suatu kerugian yang secara potensial menurut penalaran yang wajar dapat terjadi dengan berlakunya norma pasal-pasal tentang pengangkatan anggota DPRP dan DPRK dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 ini. MRP tidak dapat mendalilkan bahwa lembaga negara ini mempunyai hak dan kewenangan konstitusional untuk menguji pasal-pasal ini karena mereka adalah representasi dalam hal-hal tertentu dalam masyarakat Papua. Bahwa MRP benar merupakan lembaga representasi masyarakat Papua dalam hal-hal tertentu sebagaimana disebutkan dalam undang-undang, namun tidaklah dalam konteks sebagai pihak yang mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian pasal-pasal tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Persoalan pengangkatan terhadap anggota DPRP dan DPRK sepiantas memang bertentangan dengan norma Pasal 22 E Undang-Undang Dasar 1945 yang memerintahkan agar semua anggota DPR, DPD dan DPRD dipilih oleh rakyat sehingga tidak terbuka ruang untuk pengangkatan. Meskipun secara harfiah hal itu bertentangan, namun kami berpendapat hal tersebut dapat diberlakukan dengan

memperhatikan keadaan-keadaan khusus di Papua sebagai Daerah Otonomi Khusus. Pengaturan norma dalam undang-undang yang terlihat bertentangan dengan norma konstitusi tersebut, dapat saja diterima dalam praktik penyelenggaraan negara sebuah konvensi ketatanegaraan.

Demikian pula terhadap dalil-dalil yang dikemukakan pemohon dalam huruf B angka 64 sampai angka 95 terkait dengan penghapusan partai politik lokal dalam perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021. Bahwa partai politik adalah sebuah lembaga politik yang keberadaannya disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945, dengan hak dan kewenangan tertentu seperti ikut dalam pemilihan umum anggota-anggota DPR dan DPRD dan mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Keberadaan partai politik terkait langsung dengan hak setiap orang untuk berserikat dan berkumpul serta menyatakan pendapat. Namun aturan-aturan lebih rinci mengenai partai politik diserahkan kepada undang-undang. Partai politik diatur secara khusus dalam Undang-Undang tentang Partai Politik. Pada intinya, partai politik dibentuk secara nasional dengan syarat-syarat tertentu. Sementara keberadaan partai politik lokal tidak diatur dalam Undang-Undang tentang Partai Politik, melainkan dalam undang-undang tentang Daerah Otonomi Khusus yang hanya berlaku di Aceh dan Papua.

Oleh karena keberadaan partai politik lokal hanya dikenal dalam undang-undang otonomi khusus di Aceh dan Papua, maka keberadaan partai politik lokal tersebut sangat tergantung kepada pembentuk undang-undang, dalam hal ini Presiden dan DPR RI. Sementara ini, Pemerintah dan DPR berpandangan bahwa keberadaan partai politik lokal di Aceh tetap dipertahankan, sementara keberadaan partai politik lokal di Papua dihapuskan dengan amendemen kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Sekiranya ada orang-perorangan yang berhak membentuk partai politik lokal di Papua yang merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya dengan dihapuskannya keberadaan partai politik lokal di Papua, maka orang tersebut punya hak dan kewenangan konstitusional untuk menguji norma tersebut terhadap Undang-Undang Dasar. Demikian pula halnya jika sekiranya telah ada partai politik lokal yang berdiri di Papua, maka partai politik lokal tersebut juga mempunyai kedudukan hukum untuk menguji norma undang-undang yang menghapuskan hak konstitusional yang menyangkut eksistensinya. Tetapi MRP sebagai lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang

Otonomi Khusus Papua, tidaklah mempunyai kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional apapun dengan dihapuskan norma-norma tentang partai politik lokal di Papua. Lagi pula, jika normanya telah dihapuskan, maka norma apa dalam undang-undang hasil amandemen kedua itu yang hendak diuji ke Mahkamah Konstitusi? Ini adalah sebuah paradoks.

Selanjutnya, pandangan kami selanjutnya mengenai kedudukan hukum dan argumentasi dalam posita permohonan, sebagaimana dituangkan dalam permohonan dalam huruf C, huruf D dan huruf F, secara *mutatis-mutandis* adalah sama dengan apa yang telah kami kemukakan dalam uraian pada posita permohonan huruf A dan huruf B di atas. Pada intinya, kami berpendapat bahwa secara formal, Pemohon tidak mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan. Secara materil -- kecuali mengenai pengangkatan anggota DPRD dan DPRK yang telah kami berikan catatan di atas -- kami tidak melihat adanya pertentangan yang nyata antara norma-norma di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 dengan norma-norma di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Ahli Yusril Ihza Mahendra pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

1. Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum untuk menguji materi permohonan yang sekarang diuji ke Mahkamah Konstitusi ini, baik dari segi permohonan formilnya, maupun dari segi materilnya. Yang paling memungkinkan adalah MRP dikategorikan sebagai lembaga negara;
2. Eksistensi MRP adalah lembaga negara yang dibentuk tidak berdasarkan UUD 1945 melainkan dibentuk dengan Undang-Undang. Karena itu, hak-hak yang dimiliki oleh lembaga negara yang dibentuk oleh undang-undang itu tidak berlaku umum, seperti keberadaan satu lembaga yang diatur secara langsung di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
3. Misalnya Mahkamah Agung jelas disebutkan sebagai lembaga negara yang tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan kewenangannya juga disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu Mahkamah Agung antara lain berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Apabila ada hak-hak seperti itu yang dirugikan, maka Mahkamah Agung dapat menguji undang-undang itu ke Mahkamah Konstitusi.

4. MRP kalau sekiranya ada norma yang diatur oleh konstitusi yang berkaitan dengan dirinya, itu dia bisa uji langsung kepada Mahkamah Konstitusi. Tapi, dalam hal ini, kewenangan dari Majelis Rakyat Papua itu tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, keberadaannya diatur dalam undang-undang.
5. MRP itu adalah representasi dari rakyat Papua. Sama halnya DPRD di sebuah kabupaten/kota dia juga sebenarnya representasi rakyat yang memperjuangkan kepentingan-kepentingan rakyat yang ada di daerah itu. Apakah DPRD boleh mengajukan permohonan pengujian undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi? Boleh, dia sebagai suatu lembaga negara boleh mengajukan itu kepada Mahkamah Konstitusi, tapi yang diperjuangkan adalah hak-hak DPRD itu sendiri. Bukan DPRD menguji suatu undang-undang, misalnya terkait dengan pertambangan yang dibuat oleh pemerintah pusat dengan DPRD, dengan alasan memperjuangkan rakyat yang ada di daerahnya. Hal seperti itu tidak pada tempatnya. Yang bisa diuji adalah sekiranya hak-hak DPRD itu oleh suatu undang-undang dikesampingkan, padahal itu adalah kuasa yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Jadi dalam pengujian undang-undang, dia bisa mengajukan permohonan pengujian itu tapi dia tidak bisa bertindak mengatasnamakan rakyat yang diwakili.
6. MRP tidak bisa menguji pasal-pasal tentang penghapusan keberadaan partai lokal dengan alasan memperjuangkan kepentingannya rakyat orang asli Papua. Yang bisa menguji itu adalah orang asli Papua atau penduduk Papua sendiri yang bisa menguji kenapa partai lokal dihilangkan.
7. MRP tidak bisa berdalih memperjuangkan kepentingan rakyat. Hak konstitusional atau kewenangan konstitusional yang bisa dia uji itu menyangkut kepentingannya secara langsung, bukan dia bertindak representasi atas orang lain.

## **2. Keterangan Ahli Muhammad Rullyandi**

Bapak pendiri bangsa kita (*the founding fathers*) Bung Karno, pada rapat panitia perancang undang – undang dasar 15 Juli 1945 pernah menyampaikan: .. wajib kita membuka kitab sejarah. Salah seorang maha guru Prof. Sir John Seely

pernah berkata: “.. *Wij Studeren historie om wijs te worden van te voren* – kita mempelajari sejarah untuk menjadi lebih bijaksana terlebih dahulu”. Begitu pula Prof. Soepomo menyampaikan Undang–Undang Dasar bagaimana pun tidak dapat dimengerti dengan hanya membaca teksnya saja akan tetapi harus dipelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan–keteranganannya dan sebetulnya juga dalam suasana apa pembikinan teks itu terjadi (*geistlichen hintergrund*). Dengan demikian kita dapat mengerti apa maksud undang–undang dasar itu, bahkan dapat kita renungkan pula pemikiran mendasar akan hadirnya “Negara Bangsa” yang telah digagas oleh Bung Karno sebagaimana diucapkan dalam Pidato 1 Juni 1945 “...*Kesinilah kita semua harus menuju mendirikan satu “Nationale staat”, diatas kesatuan bumi Indonesia dari Ujung Sumatera sampai ke Irian*”.

Mengingat pidato Prof. Mr. Muhammad Yamin pada tanggal 29 Mei 1945: selain dari pada itu garuda negara Indonesia hendak terbang membumbung tinggi dengan gagahnya meliputi daerah yang terhampar di tanah Semenanjung Melayu, dan Pulau Weh, di puncak utara Sumatera sampai ke kandung Sampan Mangio di kaki Gunung Kinibalu dan Pulau Palma Sangihe disebelah utara Sulawesi meliputi daerah yang delapan (Sumatera, Jawa, Borneo, Malaya, Selebes, Sunda Kecil, Maluku dan Papua). Peta daratan dan lautan sekeliling benua kepulauan itu sudah terlukis dengan garis yang tentu dalam dada bangsa Indonesia. Demikian pula Prof. Mr. Muhammad Yamin dalam rapat BPUPKI tanggal 10 Juli 1945 menyampaikan pikirannya: menurut paham geopolitik, pulau Papua adalah lompatan yang paling akhir dari kepulauan Indonesia menuju lautan pasifik dan lompatan itu berarti lompatan yang pertama dari Lautan Pasifik menuju tanah air kita, sehingga untuk menyempurnakan daerah yang berarti kuat dan abadi perlulah pulau papua seluruhnya dimasukan ke dalam Republik Indonesia.

Pada tanggal 31 Mei 1945 Prof. Soepomo dalam pidato BPUPKI pernah mengemukakan pandangannya: ... kita hendak mendirikan satu negara, jadi tinggal membicarakan *eenheidsstaat* (negara persatuan). Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh pemerintah pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil itu semuanya akan tergantung daripada *doelmatigheid* berhubungan dengan waktunya, tempatnya dan juga soalnya. Yang dimaksud pikiran Prof. Soepomo ialah misalnya soal ini pada masa ini dan pada tempat ini lebih baik diurus oleh pemerintah daerah, sedangkan

soal itu pada masa itu dan tempat itu lebih baik diurus oleh pemerintah pusat. Selanjutnya pada rapat besar BPUPKI 15 Juli 1945 Prof Soepomo mengemukakan Kembali bahwa kita telah menyetujui bentuk negara kesatuan (*eenheidstaat*). Oleh karena itu dibawah negara Indonesia tidak ada negara bawahan, tidak ada "*onderstaat*," akan tetapi hanya ada daerah-daerah pemerintahan belaka. Pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan dengan undang-undang.

Pikiran–pikiran fundamental bapak pendiri bangsa (*the founding fathers*) melahirkan ketentuan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945, secara tegas menyatakan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Sementara itu penjelasan UUD 1945 tentang Bab Pemerintahan Daerah menegaskan, oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Implikasi konstitusional dari penerapan prinsip negara kesatuan (*eenheidsstaat*) sebagaimana dimaksud mengandung arti bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah Pemerintah Pusat.

Dengan memahami suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) pikiran – pikiran mendasar yang dikemukakan oleh bapak pendiri bangsa kita, setidaknya dapat kita ketahui bersama bahwa sejak didirikannya Negara Indonesia, irian atau papua merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari negara bangsa yakni negara kesatuan republik Indonesia. Diatas pemikiran tersebut, telah tersusun suatu sistem pemerintahan negara kesatuan (*eenheidstaat*) yang pembagian daerah Indonesia dan bentuknya pemerintahan daerah ditetapkan dengan undang-undang dengan mengingat apa yang akan diurus oleh pemerintah pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah semuanya akan tergantung daripada *doelmatigheid* berhubungan dengan waktunya, tempatnya dan juga soalnya, artinya perkembangan penataan daerah lebih kepada arah tujuan kehidupan dinamis yang dibutuhkan daerah sepanjang dengan mempertimbangkan berbagai hal yang menyangkut sendi–sendi perkembangan pemerintahan suatu daerah dengan menyerahkan kepada pembentuk undang–undang untuk mengatur kebijakan

penataan daerah. Sebagaimana halnya pengaturan kebijakan penataan daerah senantiasa berpedoman pada kerangka pembukaan undang–undang dasar yang menjadi pokok–pokok pikiran cita–cita luhur bangsa Indonesia dalam membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terbentuk dengan susunan negara kesatuan yang berbentuk republik berdasarkan pada *philosophische grondslaag* Pancasila dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi negara yang harus dijadikan paradigma kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembangunan hukum dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Prinsip yang demikian menjadi pedoman di dalam melakukan penafsiran dan menjadi penguji kebenaran hukum positif.

C.F. Strong dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, menyatakan, "*the essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, or in other words, that the power of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other of law making body than the central one*". (hakekat negara kesatuan ialah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang–undang selain badan pembuat undang–undang pusat). Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi sepenuhnya tetap terletak di tangan pemerintah pusat.

Kleintjes berpandangan bahwa otonomi adalah berarti pembentukan undang–undang sendiri (*zelfwetgeving*), begitu pula pandangan JHA Logemann yang mengemukakan: *De Vrije beweging aan de zelfregerende gemeenschappen toegestaan, betekent de aanwending uit eigeninitiatief van hun attributen voor de verzooring van openbare belangen. Dat regeren uit vrij initiatief heet autonomie*. Logemann mengartikan otonomi adalah kebebasan yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengurus penduduk atas prakarsa sendiri. Namun demikian J.J Schrieke mengemukakan bahwa otonomi adalah "*Eigenmeesterschap*" (tuan atas dirinya), "*Zelfstandigheid*" (kemandirian), tetapi bukan "*onafhankelijkheid*" (kemerdekaan). Aspek krusial lainnya yang penting untuk dibicarakan dalam membahas makna hakekat dari pengertian otonomi daerah adalah untuk menuju

pemerintahan sendiri namun tidak dapat diartikan suatu kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disharmonisasi integrasi bangsa. Akan tetapi, kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab mengingat pemerintah pusat berperan sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan pemerintah pusat. Dengan demikian pembentukan suatu daerah otonomi merupakan kebijakan hukum "*open legal policy*" yang menunjukan suatu jati diri karakteristik daerah otonomi yang dibentuk dengan cara "*bij wetgeving bevoegdheid*" (dengan cara dibentuk oleh pembentuk undang-undang), sebagaimana suasana kebatinan terbentuknya undang-undang yang memberikan status daerah otonomi maupun daerah otonomi yang bersifat khusus dan istimewa. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah yang bersifat khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan daerah yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah khusus lainnya.

Sebagai suatu fondasi Negara "*In het staatsrecht is een constitutie de grondslag van een staat*", maka Undang-Undang Dasar sebagai "*Constitutie is de hoogste wet*" menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara sebagai hukum dasar yang memiliki derajat filosofis yuridis dalam suatu sistem penyelenggaraan bernegara. Pilihan konstitusional atas bentuk Negara kesatuan (*eenheidstaat*) membawa akibat yuridis didalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan pada ketentuan Pasal 18 perubahan UUD 1945 secara *letterleucht vertaling* sebagai berikut: ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Kemudian selanjutnya pada ayat (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dan ayat (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Ketentuan Pasal 18B ayat (1)



Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (7) *Jo.* Pasal 18B ayat (1) Perubahan UUD 1945 dapat dimaknai bahwa penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan pada prinsip desentralisasi simetris dan Asimetris desentralisasi yang memuat pembagian wilayah baik ditingkat provinsi dan kabupaten/kota. Desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralisation*) adalah pemberlakuan pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan pada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara, yang dianggap sebagai alternatif untuk menyelesaikan permasalahan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks menjaga eksistensi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pijakan dasar (*basic rule*) penerapan kebijakan Desentralisasi asimetris dengan mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah merupakan sebuah manifestasi dari usaha pemberlakuan keistimewaan dan kekhususan guna memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah maupun harmonisasi integrasi bangsa dalam konteks kepentingan nasional. Lebih lanjut, pemahaman terhadap maksud kata “dibagi” dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 tersebut adalah untuk menekankan yang ada lebih dahulu adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUD 1945 dengan sengaja mengambil kata “dibagi” karena untuk menghindari kata “terdiri dari” atau “terdiri atas”. Tujuannya adalah untuk menghindari konstruksi hukum bahwa wilayah provinsi/ kabupaten/kota eksistensinya mendahului dari eksistensi wilayah Negara Kasatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 menjadi kewenangan sepenuhnya dari pembentuk Undang-Undang untuk membagi wilayah termasuk menetapkan batas-batas wilayahnya. Wilayah provinsi/kabupaten/kota bersifat relatif, Artinya tidak menjadi wilayah yang mutlak dari sebuah provinsi/kabupaten/kota yang tidak dapat diubah-ubah batas-batasnya, yang berdasarkan pada alasan tertentu dapat dilakukan perubahan dengan adanya kebijakan penataan daerah dalam bentuk penggabungan atau pemekaran.

Pembagian wilayah dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana dimaksud mengandung muatan kepastian hukum (*rechtszakerheid*) sebagai zona *territoriale grenzen* yang dibentuk dengan instrumen hukum suatu

undang–undang yang pada hakekatnya sebagai suatu kebijakan *open legal policy*, sebab pembentuk undang–undang melekat prinsip *attributie van wetgeving bevoegdheid*. Atribusi kekuasaan (*attributie van rechtsmacht*), khususnya atribusi kewenangan pembentukan undang–undang (*attributie van wetgeving bevoegdheid*) berdasarkan pada Ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang–undang, namun kekuasaan membentuk undang–undang DPR tersebut tidak bersifat tunggal melainkan dibahas dan memerlukan persetujuan bersama dengan Presiden (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945), selain itu Presiden juga berhak mengajukan rancangan undang–undang kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Dalam pemahaman interpretasi *original intent* perlu direnungkan maksud pembentuk Perubahan Undang–Undang Dasar 1945 menempatkan Bab Kekuasaan Pemerintahan yang di dalamnya mengatur hak presiden mengajukan rancangan undang–undang. Adapun usulan perubahan disampaikan oleh Fraksi PPP melalui juru bicaranya, Lukman Hakim Saifuddin, fraksi ini mengusulkan agar Pasal 5 Ayat (1) diubah, Presiden berwenang mengajukan rancangan undang–undang. Kewenangan tersebut diberikan kepada Presiden “dalam kapasitasnya” sebagai kepala pemerintahan. Hal demikian berkesesuaian dengan ide Negara hukum formal, memberikan kewenangan dan keleluasaan bertindak yang lebih besar kepada pemerintah sesuai dengan asas legalitas sebagai salah satu unsur Negara hukum formal (*wet matigheid van bestuur*). Dalam hubungan ruang lingkup tugas pemerintah, Jellineak mengemukakan pendapat bahwa kekuasaan pemerintahan (*verwaltung*) secara formal mengandung kekuasaan mengatur dan kekuasaan memutus (*verordnungs und entscheidungsgewalt*) dan secara material mengandung dua unsur yang berkaitan yaitu unsur memerintah dan unsur menyelenggarakan (*element der regierung und das der vollziehung*). Kewenangan yang bersifat mengatur mengandung arti bahwa pemerintah berwenang membentuk aturan–aturan yang berlaku secara umum berdasarkan kewenangan atribusi dalam membentuk UU (*attributie van wetgevings bevoegdheid*). Kewenangan yang dimaksud dalam urusan pemerintahan umum sepanjang berkaitan dengan hubungan pemerintah pusat dan daerah yang bersifat khusus yakni dalam konteks pembinaan daerah otonomi khusus, pemerintah pusat perlu melakukan pembinaan wawasan kebangsaan, persatuan dan kesatuan bangsa, serta penanganan konflik. Berkaitan dengan pengawasan terhadap daerah otonomi khusus, Presiden

melakukan pengawasan umum. Berikutnya kewenangan yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi menjadi kewenangan daerah provinsi asimetris. Kewenangan ini merupakan salah satu dasar pembagian fungsi kewenangan daerah dalam rangka mendorong akselerasi daerah untuk mewujudkan peningkatan pelayanan masyarakat, kemandirian serta pembangunan daerah. Hal ini dikarenakan adanya kondisi yang khusus dan berbeda dengan daerah lainnya. Di samping itu, dalam menjaga *basic rule* pijakan dasar asas negara kesatuan, maka Pemerintah pusat dapat melakukan evaluasi keberhasilan dari pelaksanaan desentralisasi asimetris sehingga menjadi pertimbangan atas keberlangsungan dan keberlanjutannya.

Lahirnya kebijakan asimetris desentralisasi dalam pemberian Otonomi Khusus di Provinsi Papua tertuang dalam konsiderans filosofis Undang- Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, di antaranya:

- 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;
- bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang diatur dalam undang-undang;
- 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;
- 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;

Mengacu dari ketentuan diktum konsiderans menimbang sebagaimana dimaksud dapat disimpulkan, bahwa Provinsi Papua menyanggah otonomi khusus dengan kriteria sebagai berikut:

- 1) Dalam konteks historis yaitu otonomi khusus di Papua diberikan didasarkan pada sejarah dari masyarakat Papua pada saat perjuangan bangsa Indonesia

meraih kemerdekaan 17 Agustus 1945 sebagaimana cita-cita dan tujuan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 2) Dalam konteks kebijakan arah politik hukum yaitu upaya Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk tetap mempertahankan wilayah Kesatuan Republik Indonesia, hal ini dikarenakan konflik berkepanjangan yang terjadi di Papua dan juga dikarenakan adanya gerakan separatis yang tumbuh dan berkembang di Papua.
- 3) Dalam konteks ekonomi yaitu ketertinggalan daerah Papua dari daerah lainnya dari segi ekonomi, kesejahteraan, pendidikan dan Kesehatan masyarakat sebagai bagian dari perlindungan Hak Asasi Manusia penduduk asli Papua.

Secara spesifik kerangka desain arah pengaturan hukum dalam hal pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menempatkan keberadaan Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama, selanjutnya kewenangan pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua yang diatur lebih lanjut dengan pengaturan hukum Perdasus atau Perdasi, kemudian kebijakan penerimaan dana Otonomi Khusus yang berlaku selama 20 (dua puluh) tahun, dan penataan daerah dengan pendekatan kekhususan sistem *bottom up* serta hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan pengawasan fungsional yang tertuang dalam bagian batang tubuh sebagai berikut:

- **Ketentuan umum Pasal 1 huruf g:** Majelis Rakyat Papua, yang selanjutnya disebut MRP, adalah representasi kultural orang asli Papua, 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 sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini;
- **Pasal 4 ayat (2):** Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, Provinsi Papua diberi kewenangan khusus berdasarkan Undang-undang ini. (3) Pelaksanaan

kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), diatur lebih lanjut dengan Perdasus atau Perdasi;

- **Pasal 5 Ayat (2):** Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk Majelis Rakyat Papua yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama;
- **Pasal 34 ayat 3 huruf c angka 6:** Penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c berlaku selama 20 (dua puluh) tahun;
- **Pasal 68 ayat (1):** Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah berkewajiban memfasilitasi melalui pemberian pedoman, pelatihan, dan supervisi;
- **Pasal 68 ayat (3):** Pemerintah berwenang melakukan pengawasan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- **Pasal 76:** Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang.

Penjelasan umum Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menitikberatkan pada dimensi 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 yang tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada termasuk Undang -Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini, artinya pembentuk undang–undang menghendaki tetap terjaganya keharmonisan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bingkai prinsip negara kesatuan dengan tidak mengesampingkan perkembangan dinamika keberadaan

undang–undang yang mengatur pemerintahan daerah beserta perubahannya termasuk didalamnya perubahan terakhir Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penerapan kebijakan penataan daerah sebagaimana desain Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menghendaki penataan daerah dalam kontek pemekaran dengan menganut prinsip *top down* sebagaimana diatur dalam Ketentuan Pasal 49 ayat (1) Pembentukan Daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (4) berlaku untuk daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, dan Daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perimbangan penataan daerah dengan metode *top down* sebagaimana desain Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diterapkan dalam konteks penjabaran Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua merupakan perpaduan yang seimbang dan proporsional dengan menitikberatkan dimensi kepentingan strategis nasional yang memerlukan peran pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan penataan daerah tertentu. Hal demikian telah berkesesuaian dengan penjelasan umum Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang tidak mengesampingkan peraturan perundang–undangan lain yang ada termasuk didalamnya perubahan terakhir Undang–Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Penelusuran latar belakang maksud pembentuk Undang – Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ditinjau dari pendekatan penafsiran historis yakni cara menemukan makna suatu ketentuan hukum dengan cara mencari dan memahami latar belakang kemunculan suatu ketentuan hukum, meliputi suasana kebatinan pembentuk undang–undang sehingga akan memberi petunjuk mengenai maksud dari ketentuan hukum dimaksud, dapat ditemukan adanya berbagai pandangan–pandangan yang menggambarkan suasana kebatinan pembentuk undang–undang ketika pada saat pembahasan rancangan undang–undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Tahun 2001 sehingga akan memberi petunjuk dalam penafsiran pemaknaan yang sesungguhnya atas suatu ketentuan norma hukum. Sebagaimana lahirnya ketentuan Pasal 77 yang menyatakan usul perubahan atas Undang–undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang–undangan. Berdasarkan penelusuran risalah resmi

rapat pembahasan rancangan undang–undang otonomi khusus papua tahun 2001 tanggal 21 Oktober 2001, Pemerintah diwakili Dirjen Peraturan Perundang–Undangan Departemen Kehakiman dan HAM Prof. Dr. Abdul Gani, SH menyampaikan: “Usulan perubahan atas undang–undang ini dapat diajukan oleh rakyat papua melalui MRP dan DPRP kepada pemerintah atau DPR sesuai peraturan perundang–undangan yang berlaku. Mesti ada kata “dapat diajukan” sebab kalau tidak ada kata dapat maka tertutuplah hak legislatif DPR untuk membuat RUU inisiatif”. Kemudian disambut oleh Ketua Pansus (Sabam Sirait): “jadi saudara–saudara kita setuju dengan usul pak Gani? (rapat setuju)”. Dengan demikian pemaknaan yang benar terhadap ketentuan Pasal 77 yang menyatakan usul perubahan atas Undang–undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang–undangan, sepanjang frasa : “dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP” tidak mengesampingkan kewenangan pembentuk undang–undang termasuk hak legislatif DPR untuk membuat rancangan undang–undang inisiatif dan hak presiden dalam mengajukan rancangan undang–undang inisiatif (vide Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Amandemen). Begitu pula dinamika pertentangan pandangan mengenai keberadaan partai politik lokal di papua berdasarkan penelusuran risalah resmi rapat dengar pendapat umum dengan para pakar pada pembahasan rancangan undang–undang otonomi khusus papua tahun 2001 tanggal 28 Juli 2001, Pakar otonomi daerah Prof. Dr. Ryaas Rasyid menyampaikan pandangannya mengenai partai politik lokal sebagai berikut: “saya tidak ingin bertanya kepada kawan–kawan dari irian ini, sebab partai politik lokal itu akan membatasi proses kaderisasi mereka, lalu mereka akan terikat hanya pada isu–isu lokal, karir politiknya juga tidak bisa berkembang karena tidak mungkin masuk ke DPR misalnya saja atau menjadi wakil MPR itu sulit sekali. Karena presentasinya tentu akan terbatas sekali dan saya pikir perlu dipikirkan kembali sejauh mana sih kita punya keperluan atas partai politik lokal, apakah saudara perlu punya nama? kalau soal program, kan itu bisa dimainkan oleh partai–partai setempat dengan program setempat begitu. Oleh karena saya khawatir partai politik lokal itu tidak terlalu banyak memberikan kontribusi bagi pengembangan sumber daya manusia irian”. Dengan memahami pandangan tersebut, sekiranya keberadaan partai politik lokal di Papua semestinya menjadi ukuran untuk mempertimbangkan keberlanjutan eksistensi partai politik lokal yang saat ini

mendasarkan pada norma ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan: (1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik. (2) Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengelolaan demokratisasi partai politik lokal di Papua tidak selalu identik “penyeragaman” dengan pemberian suatu daerah yang bersifat khusus pada daerah otonomi khusus lainnya seperti Partai Politik Lokal di Aceh. Justru dari pada itu, pada dasarnya hakekat pengaturan kebijakan demokratisasi partai politik lokal sepenuhnya diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata *incasu* daerah khusus papua, sehingga demikian dengan tidak terwadahnya sarana pembentukan partai politik lokal di Papua akan tetapi hak-hak politik dan aspirasi masyarakat Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetap dapat tersalurkan melalui Partai Politik Nasional, dengan adanya prioritas Orang Asli Papua dalam rekrutmen anggota Partai Politik Nasional yang merupakan tujuan agar aspirasi yang disampaikan benar-benar berasal dari masyarakat Papua sehingga dapat mewujudkan seluruh keinginan masyarakat Papua dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap negara, lazimnya memiliki titik berat yang berbeda dalam tujuan-tujuan desentralisasinya. Hal itu sangat ditentukan oleh kesepakatan dalam konstitusi terhadap arah pertumbuhan (*direction of growth*) yang akan dicapai melalui desentralisasi termasuk Asimetris desentralisasi, sebagaimana bapak pendiri bangsa (*the founding fathers*) Prof. Soepomo dalam pidato BPUPKI pernah mengemukakan pandangannya: "... Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh pemerintah pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil itu semuanya akan tergantung daripada *doelmatigheid* berhubungan dengan waktunya, tempatnya dan juga soalnya". Bahkan, dalam kurun waktu tertentu titik berat tujuan desentralisasi dan asimetris desentralisasi di setiap negara akan mengalami perbedaan. Berdasarkan pada pendekatan penafsiran teleologis yakni berupaya mengetahui makna suatu ketentuan hukum dengan cara mengkaitkan ketentuan dimaksud dengan tujuan atau maksud dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. Merujuk pada kajian naskah akademis hasil penyelarasan Rancangan Undang–Undang Tahun 2021 tentang Perubahan Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua *incasu* Undang–Undang No. 2 Tahun 2021 tentang



Perubahan Kedua atas Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, terkait dengan pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat terdapat beberapa permasalahan yang perlu mendapatkan perhatian serius bagi para pemangku kebijakan, baik di pusat maupun di daerah untuk menyusun kebijakan dalam perubahan UU Otsus Papua, yaitu: Pertama, bahwa Pasal 34 UU Otsus Papua menyebutkan bahwa dana otonomi khusus sebesar 2% hanya berlaku selama 20 tahun dan akan berakhir pada tahun 2021. Itu berarti setelah tahun 2021, pemberian dana otonomi khusus ke Provinsi Papua dan Papua Barat tidak mempunyai dasar hukum sehingga jika tidak dilakukan perubahan norma maka Dana Otonomi Khusus akan dihentikan. Hal ini berkonsekuensi pada pola pembangunan di Papua dan Papua Barat, sehingga perlu disusun pengkajian terkait dengan keberlanjutan dana otonomi khusus di Papua dan Papua Barat. Kedua, terdapat permasalahan terkait dengan tata kelola dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur, sehingga hasil dari dana otonomi khusus tidak tercapai secara optimal. Beberapa isu dan permasalahan terkait dengan tata kelola keuangan dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) Pada proses perencanaan dan penganggaran, tidak ada *grand design* atau rencana induk penggunaan dana otonomi khusus yang disusun baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah terkait dengan rencana induk pemanfaatan dana otonomi khusus, sehingga pengalokasian dana otonomi khusus tidak mempunyai pedoman jangka panjang yang jelas terkait *output* dan *outcome* yang ingin dicapai.
- 2) *Output* Dana Otonomi Khusus sulit untuk diukur karena selama ini perencanaan anggaran dana otonomi khusus tidak menggunakan sistem perencanaan dan penganggaran tersendiri tetapi menggunakan mekanisme perencanaan dan penganggaran secara umum sesuai dengan mekanisme perencanaan biasa. Dengan mekanisme tersebut, masyarakat kesulitan untuk mengetahui program dan kegiatan yang dibiayai otonomi khusus, sehingga kesulitan untuk menilai kinerja dana otonomi khusus secara lebih terukur. Hal tersebut juga menyebabkan kesulitan untuk menjawab ketika banyak unsur masyarakat yang mengklaim bahwa dana otonomi khusus tidak berpihak untuk OAP.
- 3) Dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran, selama ini belum dilakukan pemetaan kebutuhan pembiayaan pembangunan dan belum

dilakukan sinergitas sumber pembiayaan pembangunan dalam proses perencanaan pembangunan daerah dan sistem penganggaran daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat. Pada kenyataannya, banyak Kementerian/Lembaga yang juga memiliki program dan kegiatan di Provinsi Papua dan Papua Barat, sehingga hal tersebut berpotensi terdapat duplikasi anggaran dan atau anggaran tidak terfokus pada sektor yang memiliki daya ungkit ekonomi tinggi.

- 4) Sistem penentuan Dana Otonomi Khusus yang jumlah ditentukan dengan formula 2% dari Dana Alokasi Umum nasional bisa menjadi disinsentif dalam menyusun program berbasis kinerja. Disatu sisi ketentuan ini menjamin komitmen pemerintah untuk meningkatkan anggaran otonomi khusus di Provinsi Papua dan Papua Barat. Disisi lain, sistem *block grant* tersebut bisa menjadi disinsentif untuk menyusun anggaran berbasis kinerja, dimana usulan program dan kegiatan belum terseleksi secara optimal berdasarkan kebutuhan dan prioritas program yang diusulkan, sehingga tanpa perencanaan anggaran yang baik maka akan timbul inefisiensi yang besar.
- 5) Permasalahan klasik yang penting dalam perencanaan anggaran adalah terkait dengan kapasitas pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat serta Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun perencanaan anggaran yang berkualitas. Kelemahan tersebut tidak didukung oleh peran Pemerintah Pusat dalam melakukan asistensi dan pendampingan dalam proses penyusunan anggaran. Permasalahan tersebut dapat diatasi jika pendekatan dalam penyusunan anggaran adalah berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dan menggunakan sistem *specific grants*.
- 6) Terkait dengan mekanisme penyaluran, berdasarkan Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 7) UU Otsus Papua disebutkan bahwa pembagian penerimaan dana otonomi khusus ke kabupaten/kota diatur dengan Peraturan Daerah Khusus. Hal itu ditujukan agar pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk mengarahkan pembangunan di Papua dan Papua Barat berdasarkan karakteristik lokal dan prioritas pembangunan di Papua dan Papua Barat. Namun pada prakteknya, muncul permasalahan-permasalahan baru dalam pelaksanaannya dimana Perdasus yang menjadi pedoman dalam pengelolaan dana otonomi khusus baru diterbitkan setelah tahun 2013.

- 7) Dalam hal pengelolaan dana otonomi khusus, formula pembagian penerimaan dalam rangka otonomi khusus antara provinsi dan kabupaten/kota yang ada menyebabkan kecenderungan adanya alokasi yang tidak rasional dan alokasi yang tidak tepat sasaran. Hal ini disebabkan oleh kurang jelasnya pedoman pengelolaan keuangan dalam rangka otonomi yang jelas yang bisa digunakan oleh pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun anggaran.
- 8) Dalam pelaksanaan anggaran, diketahui bahwa permasalahan paling serius adalah banyaknya program dan kegiatan yang tidak terlaksana sehingga Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) dari Dana Otsus cukup besar setiap tahunnya, sementara capaian *outcome* masih jauh dibawah rata-rata nasional.
- 9) Proses pengawasan pemanfaatan dan pengelolaan dana otonomi khusus berjalan tidak optimal. Problem pengawasan pelaksanaan dana otsus saat ini adalah masih menggunakan pengaturan pengawasan secara umum dan dilakukan oleh masing-masing instansi yang belum terkoordinir dan terintegrasi dengan baik, sehingga perlu dibangun sistem pengawasan yang terintegrasi dan terdiri dari berbagai lembaga pengawas pemerintah.

Berdasarkan berbagai permasalahan tata kelola pemerintahan yang dijelaskan diatas, maka perlu reformulasi terkait dengan besaran dan mekanisme pengelolaan keuangan dana otonomi khusus yang diatur dalam perubahan kedua atas UU Otsus Papua. Hal itu sesuai dengan arahan Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo bahwa agar dilakukan evaluasi secara menyeluruh tata kelola dan efektivitas penyaluran dana otsus. Selain itu agar dievaluasi terkait pengelolaan, transparansi, akuntabilitas, pelaksanaan *good governance* untuk memastikan agar dana otsus ter-*deliver* ke masyarakat, tepat sasaran, manfaat dan *output*-nya dapat dirasakan oleh masyarakat di Provinsi Papua dan Papua Barat, terutama bagi OAP. Ketiga, pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat sangat terkendala oleh kondisi geografis dan gangguan keamanan, sehingga perlu terobosan dalam penataan daerah di Papua. Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki kendala geografis yang menyebabkan biaya pembangunan yang cukup tinggi dan proses pembangunan tidak dapat berjalan secara optimal. Kondisi geografis yang berat di wilayah Papua yang ditandai dengan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) yang sangat tinggi, terutama daerah pegunungan menyebabkan unit *cost* yang tinggi yang pada akhirnya menimbulkan *high cost* ekonomi.

Permasalahan tersebut perlu diselesaikan dengan mengatur rentang kendali pemerintahan serta membangun sistem pemerintahan yang dapat mengakomodasi sistem adat yang sangat kuat sebagai bagian dari rekognisi pemerintah terhadap kekhususan di Papua. Dengan memperhatikan kekhususan Papua, maka perlu perumusan kebijakan penataan daerah yang dapat mengurangi kesenjangan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat dan dapat mereduksi konflik yang terjadi di Papua dan Papua Barat. Konsep penataan daerah ini harus bersifat khusus dan asimetris dengan daerah-daerah lain di Indonesia, sehingga perlu dirumuskan secara khusus sebagai bagian dari desentralisasi asimetris di wilayah Papua. Dasar hukum pemekaran Papua telah menjadi agenda nasional sebagaimana tertuang dalam Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024. Ketentuan Pasal 4 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan pemerintah. Kemudian Presiden adalah Penyelenggara atau pemegang kekuasaan Pemerintahan Negara (pusat dan daerah). Sejalan dengan itu, sebagaimana ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan berdasarkan kepentingan strategis nasional, hal ini merupakan kekuasaan Presiden *c.q* pemerintah pusat untuk membentuk suatu daerah dengan memperhatikan dan pertimbangan yang matang dan baik. Sehingga UU Otsus Papua merupakan aturan pelaksana dari peraturan disebut di atas.

Dengan mempertimbangkan berbagai kondisi di wilayah Papua yang timbul karena belum terakomodirnya ketentuan di UU Otsus Papua yang mengantisipasi berakhirnya masa berlaku dana otonomi khusus, pengaturan tentang tata kelola keuangan, dan wewenang Pemerintah Pusat untuk melakukan penataan daerah perlu dilakukan perubahan terhadap UU Otsus Papua untuk mengakselerasi pembangunan di wilayah Papua.

Berkenaan dengan inti materi permohonan Pemohon. Ahli berpandangan sebagai berikut:

1. Bahwa pengaturan dalam Pasal 6 dan Pasal 6A Undang – Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang – Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (selanjutnya UU 2/2021) yang pada intinya menyatakan bahwa “*Anggota DPRP/DPRK terdiri atas Anggota*

*yang dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Anggota yang diangkat dari Orang Asli Papua. Anggota DPRP/DPRK yang diangkat dari Orang Asli Papua jumlahnya adalah  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) dari jumlah Anggota DPRP/DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum".* Perubahan nomenklatur dari DPRD Kabupaten/Kota menjadi DPRK di dalam UU 21/2001 dalam rangka untuk mengakomodasi keberadaan anggota DPRD di Kabupaten/Kota yang berasal dari unsur Orang Asli Papua. Ketentuan Anggota DPRP/DPRK diangkat dari Orang Asli Papua merupakan bentuk dukungan Pemerintah bagi Orang Asli Papua untuk memanfaatkan perangkat demokrasi yang tersedia dalam negara modern, dalam hal ini lembaga perwakilan rakyat agar berbagai aspirasi yang dimiliki dapat disalurkan secara baik dan memiliki legalitas yang kuat dan efektif demi tercapainya kehidupan berdemokrasi secara dewasa dan bertanggungjawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mendorong Orang Asli Papua agar turut berpartisipasi dalam politik pemerintahan di Papua, serta diberikan kewenangan yang cukup luas untuk merumuskan kebijakan publik yang sesuai dengan kearifan lokal dan karakteristik masyarakat di Papua. Bahwa frasa "*dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*", merupakan penegasan pemilihan umum diatur secara nasional tidak bersifat kedaerahan, meskipun Papua merupakan daerah Otonomi Khusus, karena pemilihan umum sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, dimaksudkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, DPD, DPRD, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi dan dapat menyerap serta memperjuangkan aspirasi rakyat sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian kekhususan dalam sistem pemilihan umum di Papua dapat dilakukan sepanjang diatur dalam UU 2/2021, serta tidak bertentangan dengan sistem pemilihan yang diatur dalam UUD 1945. Sehingga pengaturan terkait ketentuan Anggota DPRP/DPRK diangkat dari Orang Asli Papua, merupakan kekhususan yang diberikan untuk mengakomodasi inspirasi Orang Asli Papua untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Bahwa ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 yang pada intinya menghapus keberadaan partai politik lokal di Papua, telah sesuai dengan pemahaman dalam pengelolaan demokratisasi partai politik lokal di Papua tidak selalu identik “penyeragaman” dengan pemberian suatu daerah yang bersifat khusus pada daerah otonomi khusus lainnya seperti Partai Politik Lokal di Aceh. Justru dari pada itu, pada dasarnya hakekat pengaturan kebijakan demokratisasi partai politik lokal sepenuhnya diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata *incasu* daerah khusus papua, sehingga demikian dengan tidak terwadahnya sarana pembentukan partai politik lokal di Papua akan tetapi hak-hak politik dan aspirasi masyarakat Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetap dapat tersalurkan melalui Partai Politik Nasional, dengan adanya prioritas Orang Asli Papua dalam rekrutmen anggota Partai Politik Nasional yang merupakan tujuan agar aspirasi yang disampaikan benar-benar berasal dari masyarakat Papua sehingga dapat mewujudkan seluruh keinginan masyarakat Papua dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Bahwa frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha*” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021, tidak bisa diartikan frasa tersebut merugikan semua orang di Papua khususnya Orang Asli Papua, karena dalam pengaturan Pasal 38 ayat (3) UU 2/2021 menyatakan “*Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua*”. Dengan demikian frasa “*memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha*” justru menguntungkan bagi pengusaha lokal (Orang Asli Papua), karena partisipasinya dalam bidang perekonomian di Papua dijamin oleh Undang-Undang, sehingga para pengusaha lokal (Orang Asli Papua) dapat maksimal dalam mengolah kekayaan alam Papua, untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat Papua pada khususnya dan membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.
4. Bahwa frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*”, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021, frasa ini menjelaskan bahwa setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan tanpa dibebani biaya yang mahal atau diluar kemampuan penduduk tersebut,

pembebanan biaya disesuaikan dengan kemampuan masing-masing penduduk. Pemerintah Daerah Provinsi Papua diminta untuk lebih memperhatikan pemberian pelayanan kesehatan masyarakat, karena baik secara kebijakan umum maupun kebijakan pendanaan pelayanan kesehatan tersebut sudah dialokasikan dengan presentase tertentu melalui penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus, yaitu tambahan Dana Bagi Hasil Migas sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari pagu alokasi dan Dana Otonomi Khusus sebesar 20% (dua puluh lima persen) yang bersumber dari 1,25% (satu koma dua puluh lima persen) dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34 UU 2/2021. Dikaitkan dengan Ketentuan Pasal 59 ayat (5) huruf a UU 2/2021 yang menyatakan bahwa "*Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota wajib: a. mengalokasikan anggaran kesehatan untuk upaya pelayanan kesehatan bagi Orang Asli Papua*". Dengan demikian anggaran kesehatan kepada Orang Asli Papua wajib dialokasikan, maka ketentuan tersebut merupakan kebijakan yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat Papua yang secara keseluruhan. Dengan demikian frasa "*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*" justru merupakan bentuk perlindungan Pemerintah kepada penduduk Papua dalam pemenuhan hak atas pelayanan kesehatan sebagai hak asasi manusia yang telah terjamin agar program pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat terwujud.

5. Bahwa keberadaan "badan khusus yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden" sebagaimana sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 68A ayat (2) ayat (3) UU 2/2021 merupakan implememtasi hubungan pengawasan fungsional pemerintah pusat dan daerah dalam hal sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua. Tujuannya agar program Pemerintah ataupun program Pemerintah Daerah dalam membangun Papua dapat selaras, sehingga tujuan pembangunan nasional yaitu untuk menciptakan kesejahteraan rakyat dapat terwujud dan merata di seluruh wilayah Papua khususnya dan seluruh wilayah Indonesia. Hal demikian merupakan konsekuensi implikasi konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.*", dan pemegang kekuasaan pemerintahan di Republik Indonesia

adalah Presiden, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”. Berdasarkan kedua pasal tersebut, maka kekuasaan pemerintahan terpusat pada kepala pemerintahan yaitu Presiden, sehingga dimaknai secara tersirat bahwa seluruh administrasi pemerintahan adalah menjadi tugas dan tanggung jawab Presiden, termasuk didalamnya hubungan pengawasan fungsional pemerintah pusat dan daerah dengan keberadaan “badan khusus yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden”.

6. Sehubungan dengan ketentuan Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 2/2021, pembentuk Undang-Undang dalam hal ini Pemerintah tetap mengakomodasi keterlibatan MRP (*bottom up*) dalam pemekaran daerah sebagaimana disebutkan bahwa (1) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang. Selanjutnya (2) Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua. (3) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah. Penjelasan umum Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menitikberatkan pada dimensi 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 yang tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada termasuk



Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini, artinya pembentuk undang-undang menghendaki tetap terjaganya keharmonisan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bingkai prinsip negara kesatuan dengan tidak mengesampingkan perkembangan dinamika keberadaan undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah beserta perubahannya termasuk didalamnya perubahan terakhir Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penerapan kebijakan penataan daerah sebagaimana desain Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menghendaki penataan daerah dalam kontek pemekaran dengan menganut prinsip *top down* sebagaimana diatur dalam Ketentuan Pasal 49 ayat (1) Pembentukan Daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (4) berlaku untuk daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, dan Daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perimbangan penataan daerah dengan metode *top down* sebagaimana desain Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diterapkan dalam konteks penjabaran Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua merupakan perpaduan yang seimbang dan proporsional dengan menitikberatkan dimensi kepentingan strategis nasional yang memerlukan peran pemerintah pusat dalam menentukan kebijakan penataan daerah tertentu. Hal demikian telah berkesesuaian dengan penjelasan umum Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang tidak mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang ada termasuk didalamnya perubahan terakhir Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

7. Bahwa ketentuan Pasal 77 sebagaimana diatur dalam UU 21/2001 yang menyatakan usul perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penelusuran risalah resmi rapat pembahasan rancangan undang-undang otonomi khusus papua tahun 2001 tanggal 21 Oktober 2001, Pemerintah diwakili Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman dan HAM Prof. Dr. Abdul Gani, SH menyampaikan: "Usulan perubahan atas undang-undang ini dapat diajukan

oleh rakyat Papua melalui MRP dan DPRP kepada pemerintah atau DPR sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mesti ada kata “dapat diajukan” sebab kalau tidak ada kata dapat maka tertutuplah hak legislatif DPR untuk membuat RUU inisiatif”. Kemudian disambut oleh Ketua Pansus (Sabam Sirait): “jadi saudara-saudara kita setuju dengan usul pak Gani? (rapat setuju)”. Dengan demikian pemaknaan yang benar terhadap ketentuan Pasal 77 yang menyatakan usul perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sepanjang frasa : “dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP” tidak mengesampingkan kewenangan pembentuk undang-undang termasuk hak legislatif DPR untuk membuat rancangan undang-undang inisiatif dan hak presiden dalam mengajukan rancangan undang-undang inisiatif (vide Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 Perubahan Amandemen). Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua diajukan dengan Rancangan Undang-Undang inisiatif yang diajukan oleh Presiden dengan berdasarkan pada ketentuan konstitusional Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Amandemen yakni hak presiden dalam mengajukan rancangan undang-undang. Presiden c.q Pemerintah melakukan usul perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua berlandaskan pada pendelegasian kewenangan atas kewajiban yang diperintahkan oleh Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sebagaimana ketentuan Pasal 34 UU Otsus Papua yang menyebutkan bahwa dana otonomi khusus sebesar 2% hanya berlaku selama 20 tahun dan akan berakhir pada tahun 2021. Itu berarti setelah tahun 2021, pemberian dana otonomi khusus ke Provinsi Papua dan Papua Barat tidak mempunyai dasar hukum sehingga jika tidak dilakukan perubahan norma maka Dana Otonomi Khusus akan dihentikan. Hal ini berkonsekuensi pada pola pembangunan di Papua dan Papua Barat, sehingga perlu disusun pengkajian terkait dengan keberlanjutan dana otonomi khusus di Papua dan Papua Barat. Selanjutnya pemerintah memandang terdapat permasalahan terkait dengan tata kelola dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur, sehingga hasil dari dana otonomi khusus tidak

tercapai secara optimal. Kemudian persoalan pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat sangat terkendala oleh kondisi geografis dan gangguan keamanan, sehingga perlu terobosan dalam penataan daerah di Papua dengan dilakukan perubahan terhadap UU Otsus Papua untuk mengakselerasi pembangunan di wilayah Papua.

Dengan demikian perubahan Undang–Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua tidak mengandung pertentangan dengan nilai–nilai konstitusi, karena perumusan keseluruhan ketentuan pasal–pasal dalam semangat perubahan Undang–Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua telah sejalan dengan amanat UUD 1945 dalam konteks penyelenggaraan desentralisasi asimetris khususnya untuk daerah otonomi khusus papua dengan berpedoman pada asas negara kesatuan dan jaminan perlindungan hak konstitusional sebagaimana diatur dalam UUD 1945 serta berpijak pada kerangka pembukaan undang–undang dasar yang menjadi pokok–pokok pikiran cita–cita luhur bangsa Indonesia dalam membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terbentuk dengan susunan negara kesatuan yang berbentuk republik berdasarkan nilai pancasila dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi negara dalam paradigma kerangka berpikir, sumber nilai, dan orientasi arah dalam pembangunan hukum dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia khususnya bagi masyarakat papua. Disamping itu kedudukan Para Pemohon keterwakilan dari Majelis Rakyat Papua atau MRP yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama, karena tidak diatur tegas secara konstitusional, baik dalam BAB khusus Pemerintah Daerah maupun jaminan hak hak konstitusional yang diatur dalam UUD 1945, sehingga pasal-pasal yang dimohonkan pengujian oleh Para Pemohon tidak memiliki keterkaitan adanya kerugian konstitusional terhadap Undang-Undang yang dimohonkan dalam pengujian Undang–Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang–Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Oleh karena itu, Para Pemohon sebagaimana diatur

dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi tidak tergolong (*ejusdem generis*) atau bagian dari *genus* sebagai *subjectum litis* pihak yang menganggap Hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, sebagai syarat dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang antara lain:

1. Perseorangan atau kelompok orang yang punya kepentingan sama;
2. Kesatuan masyarakat hukum adat;
3. Badan hukum publik atau privat; dan
4. Lembaga negara.

Ahli Muhammad Rullyandi pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 38 ayat (2) dan dikaitkan dengan Pasal 38 ayat (3), tidak terjadi pertentangan secara kontradiktif. Karena penjelasan Pasal 38 ayat (2) itu harus dibaca secara menyeluruh mengenai Penjelasan Pasal 38 ayat (3), yakni bahwa kita mengupayakan mengenai Pasal 38 ayat (3), terkait dengan jaminan terhadap kepastian hukum bagi pengusaha itu merupakan suatu norma hukum bersifat umum yang harus diberikan oleh pemerintah dalam konteksnya sebagai perusahaan dalam rangka meningkatkan perekonomian di wilayah Papua;
2. Mengenai beban serendah-rendahnya terkait pelayanan Kesehatan dihubungkan dengan Ketentuan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sehingga ada pendelegasian kewenangan, dimana norma Pasal 59 ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa beban serendah-rendahnya masyarakat itu dikaitkan dengan bidang Kesehatan, yang antara lain pelayanan kesehatan bagi penduduk, meliputi peningkatan gizi masyarakat, kesehatan reproduksi, kesehatan ibu dan anak, kesehatan lanjut usia, dan pelayanan kesehatan lainnya yang mendukung keberlangsungan hidup masyarakat Papua. Artinya, baik pemerintah maupun pemerintah daerah, itu diberikan kewajiban masing-masing untuk saling melakukan penyesuaian kebijakan. Dan pemerintah daerah di dalam melakukan turunan kebijakan Undang-Undang Otsus Papua, maka dituangkan melalui peraturan daerah, perdasus secara spesifik untuk mengatur lebih lanjut mengenai kebijakan tersebut. Karena beban serendah-rendahnya itu adalah merupakan tugas pemerintah daerah dan pemerintah

provinsi, termasuk juga pemerintah pusat di dalam sinergitas melakukan pelayanan yang maksimal sesuai dengan Pasal 28H, sehingga tidak terjadi pertentangan terhadap Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;

3. Apakah MRP itu dapat bersifat mutlak atau tunggal dalam melakukan suatu perubahan UU, maka kalau membaca Pasal 77 memberikan dua alternatif. Jika rakyat Papua ingin mengusulkan suatu perubahan, maka jalurnya melalui forum aspirasi, yaitu sebagai lembaga representasi kultural orang asli Papua melalui MRP. Tetapi karena ada hak legislatif dan hak presiden sesuai dengan konstitusi Pasal 20 dan Pasal 5A, maka dihubungkan dengan adanya Pasal 34 kewajiban terhadap pembentuk undang-undang, dalam hal ini pemerintah selaku pelaksana fungsi pengawasan, melakukan fungsi pengawasan ini dalam konteksnya melaksanakan kebijakan secara terpusat oleh pemerintah, yaitu dalam rangka untuk melaksanakan Pasal 34, sehingga Pasal 34 tersebut sejalan dengan konteks prinsip negara kesatuan. Sehingga tidak bisa dilakukan secara mutlak dan tunggal karena ada konsekuensi implikasi konstitusional prinsip-prinsip asas negara kesatuan.
4. Ketentuan Pasal 6 UU *a quo* tentang anggota DPRP juga diatur lebih lanjut melalui PP 106 Tahun 2021, yaitu Pasal 32 dan Pasal 42, ada pendelegasian kewenangan untuk lebih lanjut diatur mengenai pengangkatan DPRP mengikuti kaidah-kaidah sesuai dengan peraturan, yaitu PP Nomor 106.

### **3. Keterangan Ahli H.M. Laica Marzuki**

- I. KONSIDERANS UU 21/2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua mencantumkan 3 (tiga) hal pokok, sebagai berikut:
  - a. Bahwa dalam rangka melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik maupun sosial budaya, perlu di beri kepastian hukum;
  - b. Bahwa dalam rangka percepatan pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik serta kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan di wilayah Papua, perlu dilakukan upaya untuk melanjutkan dan mengoptimalkan pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

secara akuntabel, efisien, efektif, transparan, dan tepat sasaran, serta untuk melakukan penguatan penataan daerah provinsi, di wilayah Papua sesuai dengan kebutuhan, perkembangan, dan aspirasi masyarakat Papua;

- c. Bahwa Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua menjadi Undang-Undang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 18 B, ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyatakan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.

Ketiga hal pokok tersebut merupakan IDEE DRAGER revisi norma terdahulu, yakni Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Nomenklatur ‘KONSIDERANS’ menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada Bab I.bagian B.3, dinyatakan sebagai berikut:

- 1.7. Konsiderans diawali dengan kata Menimbang
- 1.8. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 1.9. Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang Peraturan undangan atau Peraturan Daerah, Kabupaten / Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis dan yuridis.

Konsiderans UU 2/2021 menunjukkan trend perkembangan perbaikan serta penyempurnaan norma terdahulu, yakni UU 21/ 2001. UU 2/2021 merupakan *hogere optrekking* terhadap norma terdahulu, UU 21/2001.

- II. Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Provinsi Papua selaku daerah otonomi khusus, diatur dengan undang-undang (*bij de wet geregeld*), berdasarkan UU 2/ 2021.

Negara berkewajiban merawat dan melestarikan sifat khusus dan istimewa di daerah-daerah Otonomi Khusus. Namun, tidak tepat kiranya manakala daerah otonomi khusus diperlakukan sebagai daerah tertutup (*closing area*). Daerah Otonomi Khusus merupakan bagian integral NKRI. Setiap orang dapat turut berpartisipasi membangun daerah otonomi khusus sepanjang hak-hak dasar Penduduk Pribumi Asli di bidang ekonomi, politik dan sosial budaya tidak tergerus.

- III. Pembentuk Undang-Undang, DPR bersama Presiden (*the law maker*), berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 berwenang membentuk dan mengubah undang-undang menurut konstitusi.

Pemohon Uji materi, Majelis Rakyat Papua (MRP) mendalilkan bahwa beberapa pasal UU 2/2021 telah merugikan hak konstitusionalnya.

Menurut Presiden, pengaturan Pasal 6 dan Pasal 6A UU 21/2021 yang menetapkan bahwasanya Anggota DPRP/DPRK terdiri atas anggota yang dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Anggota yang diangkat dari Orang Asli Papua yang jumlahnya  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) dari jumlah Anggota DPRP/DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum. Hal dimaksud bertujuan agar jumlah unsur Orang Papua Asli di DPRK Kabupaten/Kota tetap terakomodasi. Adapun frasa 'dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, merupakan penegasan bahwa pemilihan umum diatur secara nasional menurut Pasal 22E, ayat (2) UUD 1945, namun secara mutatis mutandis mendudukan unsur Orang Papua Asli selaku representasi daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Adapun permohonan uji materi dari Pemohon Majelis Rakyat Papua (MRP) terhadap Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021, Presiden menanggapi bahwa Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) dihapus berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI. Nomor 41/PUU–XVIII/2019.

Menurut Ahli, penghapusan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 telah tepat menurut hukum karena berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, putusan MK-RI bersifat *Ein Malig*, merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir serta final. Berdasarkan hal tersebut, Pembentuk Undang-Undang

memiliki kewenangan guna mengubah Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 MK-RI mempertimbangkan bahwa terkait pengaturan partai politik Papua, diserahkan kepada Pembentuk Undang-Undang sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata masyarakat Papua.

Dalam pada itu, menurut Ahli, Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 sudah tepat menurut hukum, yakni mewajibkan Partai Politik meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutman partai politik masing – masing.

Hal dimaksud bertujuan agar aspirasi yang dikemukakan benar- benar berpaut dengan kepentingan masyarakat Otonomi Khusus Provinsi Papua. Berkenaan dengan permohonan uji materi Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021, Ahli sependapat dengan tanggapan Presiden bahwa frasa ‘memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha’ tidak merugikan hak konstitusional Orang Asli Papua karena pada Pasal 38 ayat (3) UU 2/2021 dinyatakan: ‘Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua’. Kata ‘WAJIB’ pada Pasal 38 ayat (3) UU 2/2021 mengandung makna hukum: imperatif, harus dilaksanakan secara tidak kepalang tanggung.

Adapun permohonan uji materi Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 tidak tepat menurut hukum manakala Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 dimaknai secara terpisah dari Pasal 59 ayat (1) UU 2/2021. Frasa ‘dengan beban serendah-rendahnya’ pada Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 merujuk pada Pasal 59 ayat (1) UU 2/2021 yang menyatakan, ‘Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berkewajiban menetapkan standar mutu, memberikan pelayanan kesehatan bagi Penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi dan kesehatan ibu dan anak, serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit’. Dalam pada itu, Pasal 59 ayat (5) Huruf a UU 2/2021, mewajibkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota guna mengalokasikan anggaran kesehatan untuk pelayanan kesehatan bagi Orang Asli Papua.

Dalam kaitan permohonan uji materi Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021, Pemohon MRP kiranya memaklumi bahwa Pembentuk Undang-Undang



berwenang menetapkan Badan Khusus dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus serta pembangunan di wilayah Papua yang bertanggung jawab kepada Presiden, berikut mengatur menetapkan komposisi kepengurusan daripadanya, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021. Hal dimaksud tidak bertentangan serta tidak menyimpangi Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Berkaitan dengan permohonan uji materi Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021, Pembentuk Undang–Undang tetap membuka peluang bagi MRP dan DPRP memberikan persetujuan terhadap upaya pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi–provinsi dan kabupaten kota setelah memperhatikan dengan sungguh kesatuan sosial–budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi dan perkembangan pada masa yang akan datang. Ahli sependapat dengan keterangan Presiden bahwa kata ‘dapat’ pada Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 adalah bermakna agar MRP bukan pihak satu-satunya dalam memberikan persetujuan pemekaran daerah di wilayah Provinsi Papua. Hal dimaksud tidak bertujuan memanafikan atau mengurangi kewenangan MRP, melainkan memperluas kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan terhadap pemekaran daerah di Papua yang sebelumnya hanya pada tingkat Provinsi maka dengan UU 2/2021 diperluas hingga tingkat Kabupaten/Kota. Dalam pada itu, Pasal 77 UU 2/2021 secara regulasi tidak bertentangan tata cara demokrasi menurut UUD 1945.

Demikian Keterangan Ahli ini di buat, kiranya menjadi pertimbangan bagi Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia guna menolak semua permohonan uji materi dari Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam perkara ini karena tidak ternyata bertentangan dengan UUD 1945.

Ahli H.M. Laica Marzuki pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Suatu daerah otonomi khusus secara konstitusional adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Suatu daerah otonomi khusus tidak boleh secara konstitusional dipahami sebagai daerah tertutup (*closing area*). Setiap orang bisa membangun di suatu daerah otonomi daerah, sepanjang keberadaannya di daerah khusus otonomi, daerah itu adalah tidak menjadikan kepentingan

ekonomi, sosial, budaya penduduk asli tergerus. Jadi, ini yang pertama-tama saya minta agar ini dipahami bahwa suatu daerah khusus otonomi itu tidak boleh dipahami sebagai daerah tertutup, daerah otonomi khusus itu merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 2) Mengenai pemekaran, setelah mencermati undang-undang bersangkutan, maka tidak terdapat hal-hal yang merugikan penduduk asli daerah karena tetap partisipasi, keterlibatan pihak yang mewakili orang asli Papua.
- 3) Pasal 38 ayat (2) dengan ayat (3) itu tidak kontradiktif melainkan saling melengkapi, dalam hukum dikenal sebagai *elkaar aanvullen*, saling melengkapi.
- 4) Wajib itu sifatnya imperatif, harus dilaksanakan secara tidak kepalang tanggung. Sehingga, tatkala kita memisahkan memisahkan Pasal 59 ayat (3) dengan Pasal 59 ayat (1), maka itu sudah tidak benar. Kita keliru pada isi karena pembuat undang-undang mengaitkannya dengan Pasal 59 ayat (1) dengan nomenklatur wajib.
- 5) Pasal 77 tidak melanggar aturan regulasi secara demokratis menurut Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, hanya redaksinya pembuat undang-undang itu sedemikian rupa membuatnya karena ini di dalam kaitan otonomi khusus. Otonomi khusus itu punya ketentuan khusus, yaitu sepanjang melindungi aspek budaya, sosial, ekonomi, tetapi secara konstitusional, tidak merugikan pemahaman Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- 6) Soal pemilihan umum, Pasal 22E Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ayat (1) itu tetap adanya. Mengapa mencantumkan pemilihan umum itu karena pemilihan umum dilakukan secara nasional, dan khusus bagi pemerintah daerah khusus otonomi, itu ada tambahannya. Tetapi secara konstitusional, tidak melanggar konstitusional Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.

#### **4. Keterangan Ahli Fahri Bachmid**

Bahwa mencermati seluruh argumnetasi pada permohonan pemohon, Ahli menemukan pokok isu hukum sebagai poin kerugian konstitusional yang dikemukakan oleh pemohon pengujian materiil aquo yaitu sebagai berikut:

1. Pemberlakuan norma dengan frasa “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP” dalam Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan kelembagaan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik oleh partai politik

yang mengakibatkan Orang Asli Papua (OAP) terpinggirkan dalam pemenuhan hak-hak politiknya.

2. Pemberlakuan norma dengan frasa “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP” dalam Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi-provinsi dan kabupaten/kota sehingga roh MRP sebagai representatif kultural orang asli Papua dalam menjaga keutuhan wilayah dan keanekaragaman adat dan budaya Orang Asli Papua. Selain itu tanpa melibatkan peran MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi dan kabupaten/kota pasti akan memecah belah keutuhan kearifan lokal adat dan budaya tradisional masyarakat Papua yang menjadi roh kekhususan wilayah Papua dalam hal pemekaran wilayah.
3. Pemberlakuan norma dengan frasa “dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP” dalam Pasal 77 UU 21/2001 telah mematikan seluruh kewenangan MRP ketika MRP tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan Undang-Undang Otsus yang mengatur Orang Asli Papua, padahal MRP adalah representatif dari orang asli Papua akibatnya MRP tidak dapat menjalankan fungsi, peran dan kewenangannya untuk melindungi dan menjamin terpenuhinya hak-hak sipil, sosial, budaya, ekonomi dan politik OAP.
4. Pemberlakuan norma Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua dalam bentuk adanya perlakuan yang tidak sama dalam kedudukan hukum pemerintahan dan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dalam hal ini menjadi anggota DPRP yang akan dipilih melalui pemilihan umum secara jujur, adil, langsung dan rahasia. Selain itu, adanya frasa berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dapat menciptakan ketidakpastian hukum yang seharusnya dimaknai peraturan perundang-undangan adalah perdinas/perdasi.
5. Pemberlakuan norma Pasal 6A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua dalam bentuk adanya perlakuan yang tidak sama dalam kedudukan hukum pemerintahan

dan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dalam hal ini menjadi anggota DPRK yang akan dipilih melalui pemilihan umum secara jujur, adil, langsung dan rahasia. Selain itu, adanya frasa berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dapat menciptakan ketidakpastian hukum yang seharusnya dimaknai peraturan perundang-undangan adalah perdastus/perdasi.

6. Penghapusan norma dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 dapat menghilangkan atau menghambat atau membatasi hak-hak politik Orang Asli Papua yang merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia untuk memiliki partai politik lokalnya sendiri sebagai sarana untuk mewujudkan partisipasi Orang Asli Papua dalam mengembangkan kehidupan demokrasi di Papua yang bertujuan menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran. Selain itu, penghapusan norma parpol telah mereduksi kepentingan OAP dalam menyuarakan isu-isu politik lokal Papua yang berkaitan hak-hak kekhususan OAP dalam bidang adat dan budaya, keagamaan dan perempuan dalam mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam negara Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, demokratis dan berdasarkan hukum.
7. Pemberlakuan norma dengan frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 berpotensi memberikan diskriminasi terhadap perlindungan dan perlakuan antara rakyat dengan pemilik modal sebagai pengusaha guna mendapatkan kepastian hukum yang adil. Frasa memberikan jaminan perlindungan kepastian hukum kepada pengusaha merugikan semua orang di Papua khususnya orang asli Papua. Semestinya perlindungan jaminan kepastian hukum harus didapatkan kepada setiap orang di Papua tanpa kecuali.
8. Pemberlakuan norma dengan frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan OAP dalam mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal. Frasa ini membuka ruang multitafsir karena tidak mencantumkan penjelasan terhadap makna frasa tersebut akan menimbulkan ketidakpastian dalam memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya atau setinggi-tingginya dalam memperoleh pelayanan kesehatan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi Orang Asli Papua.

9. Pemberlakuan norma dalam Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021, dalam hal pembentukan badan khusus yang hanya merepresentasikan unsur Pemerintah Pusat tanpa mengakomodasi kepentingan masyarakat Adat, Budaya, Pemberdayaan Perempuan dan Pemantapan Kerukunan Hidup Beragama dalam merumuskan kebijakan pembangunan di Papua dapat berpotensi merugikan Orang Asli Papua.

Pemohon pengujian materiil *aquo* adalah Majelis Rakyat Papua (MRP), Pemohon menyanggah status sebagai representasi kultural Orang Asli Papua (OAP) dalam hubungan perwujudan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua, penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama sebagaimana kaidah filosofis yang dikandung pada UU 2/2021 jo. UU 21/2001. Pemohon dalam argumentasinya mengemukakan adanya hak-hak yang dilanggar secara faktual ataupun potensial dilanggar sehubungan dengan adanya revisi norma, menghapus norma dan membuat norma baru serta pemberlakuan norma lama pada UU 2/2021 jo. UU 21/2001.

Bahwa terhadap keseluruhan argumentasi Pemohon perkara pengujian materiil *aquo*, Ahli memberikan tanggapan sekaligus sebagai pendapat dan keterangan ahli sehubungan dengan pokok-pokok perdebatan dalam perkara *a quo* sebagaimana uraian keterangan Ahli sebagai berikut:

### **Makna Otonomi Daerah (Otonomi Khusus Provinsi Papua) dan Desentralisasi Asimetris**

Otonomi daerah pada konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia bermakna sebagai bentuk dari *verdeling* (pembagian) kekuasaan kepada setiap daerah-daerah dengan tetap berpegang pada kaidah kesatuan Negara dengan batasan – batasan kewenangan tertentu. Ketentuan norma Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (7) Jo. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan *rule* penyelenggaraan otonomi daerah dengan prinsip desentralisasi simetris dan asimetris. Basis fundamental penyelenggaraan otonomi tersebut dimaksud berpijak pada konsepsi pembagian/pelimpahan kekuasaan kepada daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pembagian kekuasaan ini dimaksudkan agar masing-masing daerah berkembang dengan mudah dan memberikan akses pelayanan dari segala sektor kebutuhan masyarakat terpenuhi dengan cepat sesuai dengan kekhususan dan keragaman daerah.

Kata “dibagi” pada ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menekankan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai suatu entitas yang lebih dulu ada, diksi yang digunakan oleh UUD NRI Tahun 1945 bukan dengan kata “terdiri atas/dari”, hal ini disadari dengan maksud untuk menghindari pemahaman atau konstruksi hukum daerah- daerah (provinsi atau kabupaten/kota) lebih dulu ada daripada NKRI. Pembagian/pemberian kekuasaan pada konteks otonomi daerah tentu tidak dapat dimaknai sebagai *distribution of power* pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi Papua adalah salah satu daerah yang diberikan otonomi khusus untuk mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi, meskipun corak otonominya adalah otonomi khusus, namun konsep dasar pemberian otonomi tersebut adalah tetap dalam kaidah dan pengaturan otonomi daerah (vide Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (7) Jo. Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Otonomi khusus kepada Provinsi Papua diberikan dalam rangka melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya. Di samping itu bahwa dalam rangka percepatan pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik serta kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan di wilayah Papua, perlu dilakukan upaya untuk melanjutkan dan mengoptimalkan pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua secara akuntabel, efisien, efektif, transparan, dan tepat sasaran, serta untuk melakukan penguatan penataan daerah provinsi di wilayah Papua sesuai dengan kebutuhan, perkembangan, dan aspirasi masyarakat Papua.

Otonomi khusus dalam pemberian serta pelaksanaannya tetap harus berpedoman pada kerangka hukum yang dibentuk oleh Negara melalui produk hukum berbentuk Undang-undang, ini bermakna bahwa otonomi yang dimiliki dan dijalankan tiap-tiap daerah berada pada koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga tidak timbul kesan adanya power terpisah antara daerah otonom dengan Negara oleh karena konsepsi otonomi tersebut adalah *distribution of power*, bukan pemisahan kekuasaan dalam arti *separation of power*.

Bahwa lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus

Bagi Provinsi Papua (sebelumnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua) adalah perwujudan pengaturan yang utuh dan komprehensif atas otonomi khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua. UU No.2/2021 memberikan definisi yang jelas dan terukur yaitu bahwa Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak dasar masyarakat Papua. Provinsi Papua diberikan Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia secara asimetris (tidak sama dengan daerah lainnya). Konsep desentralisasi asimetris sendiri berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965 (Tillin, 2006: 46- 48). Menurut Tillin, terdapat dua jenis *asymmetric federation*, yakni *de facto* dan *de jure asymmetry*. Jenis pertama merujuk pada adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik tadi. Sedangkan asimetri kedua merupakan produk konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja.

Bahwa gagasan tentang desentralisasi asimetris mestinya tidak dipersepsi sebagai bentuk penyimpangan dari ide dasar desentralisasi negara kesatuan, namun justru dipandang sebagai instrumen untuk memperkuat tujuan desentralisasi yakni menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan negara, sekaligus memperkuat struktur demokrasi di tingkat lokal. Pembangunan demokrasi lokal memiliki probabilitas untuk lebih diperkuat dengan cara mengakui dan mengakomodasikan setiap perbedaan karakteristik, potensi, kebutuhan, dan latar belakang historis masing-masing daerah kedalam sistem kebijakan nasional. Dan mengingat bahwa setiap daerah /wilayah dalam sebuah negara memiliki anatomi dan struktur politik, sosial, maupun kultural yang beragam, maka desain desentralisasi yang berbeda (atau asimetris) menjadi alternatif yang strategis untuk menghindari terjadinya kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat. Itulah sebabnya, baik di negara kesatuan maupun di negara federal pada masa modern sekarang ini, desentralisasi cenderung tidak

sekedar dijadikan sebagai strategi politik melalui transfer wewenang/kekuasaan, atau strategi ekonomi melalui perimbangan keuangan dan fiskal.

Bahwa sebagai daerah dengan otonom, Provinsi Papua berdasarkan UU No.2/2021 Jo. UU No.21/2001 dibentuk satu wadah representative bernama Majelis Rakyat Papua (MRP), sebagai representasi kultural Orang Asli Papua, 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, *in casu* MRP sebagai pemohon dalam permohonan pengujian materiil a-quo mengajukan beberapa dalil keberatan atas berlakunya beberapa norma pasal UU No.2/2021 Jo. UU No.21/2001 sekaligus berkeberatan atas dihapusnya norma pasal pada UU No.21/2001.

### **Tentang Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) dan Kepentingan Hukum (*Legal Interest*) Pemohon Pengujian Materiil a quo**

Bahwa penyelenggaraan otonomi khusus Provinsi Papua berdasarkan UU No.2/2021, MRP diberi kedudukan yang penting pada aspek representative kepentingan Orang Asli Papua dengan lingkup kewenangan yang melekat pada MRP yaitu disebutkan pada Pasal 5 ayat (2) Jo. Pasal 20 UU No. 2/2021 yang berbunyi :

#### **Pasal 5**

- 1) ....”
- 2) *Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk MRP yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.*
- 3) ... dst”

#### **Pasal 20**

- (1) *MRP mempunyai tugas dan wewenang:*
  - a. *memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah;*
  - b. *memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;*
  - c. *memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama, baik yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah Provinsi Papua dengan pihak ketiga*



*yang berlaku di Provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak Orang Asli Papua;*

- d. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan, dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak Orang Asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan*
- e. memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRK, dan Bupati/Wali Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua.*

Berpedomana pada rumusan norma Pasal tersebut diatas, Ahli menilai Pembentukan serta keberadaan MRP berikut dengan sejumlah tugas dan wewenang yang dimiliki pada dasarnya ditujukan untuk mendukung kelancaran pemenuhan kepentingan dan hak-hak orang asli papua yang berada di Provinsi Papua secara substansial, khususnya pada aspek melindungi dan menjunjung harkat martabat, hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya.

Bahwa sejumlah tugas dan wewenang yang dimiliki MRP menurut kaidah hukum yang diatur pada UU No. 2/2021 Jo. UU No.21/2001 telah limitative atau terperinci dengan jelas. Atas dasar itu, apakah MRP bisa dikategorikan/dikualifisir mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dan memiliki kepentingan hukum (*legal interest*) untuk mengajukan uji materiil ataupun uji formil atas suatu Undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945?

Bahwa Pemohon pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya undang-undang yakni: (a) *perorangan warganegara 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*. Bagi setiap Pemohon wajib hukumnya untuk memberikan penguraian dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya. Bahwa, secara konstitusional telah terdapat yurisprudensi tetap (*Vaste Jurisprudentie*) Mahkamah Konstitusi sepanjang berkaitan dengan kualifikasi pemohon,

Mahkamah Konstitusi sudah membuat kriteria baku melalui putusan No. 006/PUU-III/2005 juncto putusan MK No. 11/PUU-V/2007. Putusan ini terus menerus diikuti hingga kini sehingga sudah dianggap menjadi yurisprudensi tetap. Ada lima kriteria yang digunakan Mahkamah Konstitusi. Pertama, *adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945*. Kedua, *hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh para pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji*. Ketiga, *kerugian konstitusional pemohon dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan actual, atau setidaknya bersifat potensial berdasarkan penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi*. Keempat, *adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji*. Kelima, *adanya kemungkinan bahwa dengan diakabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi*.

Bahwa Majelis Rakyat Papua (MRP) untuk pertama kalinya dibentuk melalui undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, jika dihubungkan pada konteks principal Pemohon atau pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan pengujian terhadap undang-undang, maka secara akademik MRP bukanlah dapat dikategorikan sebagai perorangan warganegara Indonesia, bukan pula badan hukum publik ataupun privat, dan tidak juga dapat dikualifisir sebagai entitas kesatuan masyarakat hukum adat yang masih diakui keberadaannya berdasarkan undang-undang. Jika dipaksakan MRP lebih memenuhi kualifikasi sebagai Pemohon pengujian materiil terhadap Undang-undang yaitu dengan mengelompokkan MRP ke dalam pengertian “Lembaga Negara”. Bahwa meskipun dapat dikualifisir dengan logika demikian, namun secara konstitusional pembentukan MRP tidak didasarkan dan/atau bukan berdasarkan perintah (*atribusi*) dari Undang-Undang Dasar 1945 secara langsung, akan tetapi pembentukan MRP hanya didasarkan pada undang-undang (UU No.21/2001). Oleh sebab itu, karena pembentukannya didasarkan atas perintah undang-undang, maka hak dan kewenangan konstitusional lembaga tersebut tidaklah bersifat umum dan menyeluruh seperti idealnya sesuai konsep hukum yaitu terkait dengan hak-hak konstitusional warganegara dan badan hukum dalam kedudukan serta intensi kepentingan hukumnya.

Lazim diketahui bahwa Warganegara, perseorangan dan badan hukum mempunyai hak, dan kewenangan konstitusional yang beririsan dengan konsepsi hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Partai politik sebagai sebuah badan hukum public, mempunyai hak dan kewenangan konstitusional untuk ikut dalam pemilihan umum DPR dan DPRD. Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang hanya mempunyai hak-hak dan kewenangan konstitusional yang secara spesifik diberikan oleh undang-undang organik yang menjadi dasar pembentukannya. Mungkin saja terdapat keadaan dimana hak dan kewenangan konstitusional lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang itu menjadi bertambah atau berkurang, Satu dan lain hal, tergantung kepada pembentuk undang-undang apakah akan menambah hak dan kewenangan itu atau menguranginya. Namun demikian, tidak ada celah konstitusional apapun bagi lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk menguji undang-undang yang dapat saja menambah atau mengurangi kewenangannya, karena pengujian undang-undang dan kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap Undang Dasar 1945, bukan menguji perubahan sebuah undang-undang dengan undang-undang yang merubahnya.

Secara doktrinal jika terjadi perubahan tertib norma sebagaimana dijelaskan diatas, baik terdapat penambahan kewenangan ataupun menghilangkan kewenangan, hal yang demikian itu dapat diterima sebagai suatu tertib hukum baru (*new legal order*) yang mengakibatkan tertib hukum yang lama (*old legal order*) kehilangan daya lakunya, sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya "*General Theory of Law and State*" (versi Bahasa Inggris, edisi 1961, hal. 118-119).

Bahwa keadaan di atas berbeda halnya dengan lembaga negara yang hak dan kewenangan konstitusionalnya diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945. Seperti, Mahkamah Agung RI yang dinyatakan berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Jika ada undang-undang meniadakan hak dan kewenangan konstitusional tersebut dan menyatakan, menyerahkan kewenangan itu kepada Mahkamah Konstitusi RI, maka Mahkamah Agung RI sebagai lembaga negara yang wewenangya secara atribusi bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 mempunyai kedudukan hukum untuk menguji undang-

undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Sementara kedudukan MRP adalah semacam “Lembaga Negara dalam tanda kutip” yang pembentukannya didasarkan atas undang-undang (bukan bersumber dari UUD NRI Tahun 1945), hak dan kewenangannya untuk melakukan sesuatu juga diberikan oleh undang-undang, maka jika suatu ketika hak dan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang tersebut diubah oleh undang-undang, maka tidak tersedia ruang bagi MRP untuk menguji undang-undang tersebut terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Bahwa demikian mengenai kedudukan hukum ataupun kepentingan hukum, Ahli berpandangan, MRP pada konteks permohonan pengujian Undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, tidak dapat dikualifisir memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dan kepentingan hukum (*legal interest*) atas dasar alasan kerugian konstitusional, oleh karena pembentukan dan kewenangannya bersumber pada Undang-undang.

Bahwa kategori subjek bagi Pemohon Pengujian Materiil di Mahkamah Konstitusi amat fundamental, serta elementer sebab pihak pemohon yang dipandang memiliki hak atau kepentingan untuk mengajukan permohonan uji materiil telah limitative dan tegas diatur berdasarkan UU Mahkamah Konstitusi Jo Peraturan Mahkamah Konstitusi Jo Putusan Mahkamah Konstitusi. Norma dimaksud sangat imperatif, mengingat kedudukannya yang merupakan produk yuridis serta dibentuk dan mempunyai daya laku, hal ini sejalan dengan doktrin Negara Hukum *Due Process of Law* sebagaimana dikemukakan oleh A.V. Dicey tentang ciri penting Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu: (1) *Supremacy of Law*, (2) *Equality before the law*, (3) *Due Process of Law*.

### **Pandangan Ahli Terhadap Pokok Permohonan Pemohon dalam Pengujian Materiil *A quo***

Bahwa selanjutnya terhadap pokok atau inti permohonan pengujian materiil *aquo*, Ahli berpendapat sebagai berikut:

- ❖ Bahwa pemberlakuan norma dengan frasa “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP” dalam Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 bukanlah mematikan kewenangan kelembagaan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik, justru norma ini sangat aspiratif dengan membukan ruang lingkup peranan MRP untuk memberikan masukan dan

pendapat. Frasa norma tersebut juga tidak memberikan batasan pelibatan rekrutmen keanggotaan partai politik terhadap warga local di provinsi papua sehingga hak hak politik Orang Asli Papua tetap dapat diakomodir. Ahli memahami maksud dari keberatan pemohon oleh karena pada UU No.21/2001 sebelumnya terdapat frasa norma *“Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik”*, kemudian norma ini dihapus dan mengalami perubahan kaidah sebagaimana objek uji materi Pasal 28 ayat (4) UU No. 2/2021 tersebut, namun demikian keberadaan norma yang demikian bukan berarti menghilangkan hak membentuk partai/organisasi perkumpulan bagi penduduk provinsi papua mengingat hak untuk berkumpul dan membentuk organisasi termasuk partai politik adalah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Demikian berarti Pasal 28 ayat (4) UU No. 2/2021 tidak memiliki masalah konstitusional.

Ahli berpendapat, dan sejalan dengan keterangan Presiden bahwa pada hakekatnya ketentuan norma Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 dihapus berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVIII/2019, yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa: *“Mahkamah tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa frasa “partai politik” dalam Pasal 28 UU 21/2001 adalah partai politik lokal. Namun, dalam posisi sebagai salah satu daerah yang diberi status otonomi khusus., dalam hal apabila terdapat kesempatan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang partai politik pada masa mendatang, pembentuk undang-undang dapat saja memberikan pengaturan khusus pengelolaan partai politik di Papua yang memungkinkan warga negara yang merupakan penduduk Papua memiliki kesempatan lebih besar untuk terlibat mengelola partai politik nasional yang berada di Papua. Bahkan, sebagai bagian dari demokratisasi partai politik, pengaturan khusus dimaksud dapat menjadi model percontohan desentralisasi pengelolaan partai politik nasional di daerah. Dalam batas penalaran yang wajar, kesempatan lebih luas kepada warga negara penduduk Papua untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang merupakan hasil kontestasi politik yang melibatkan partai politik. Namun demikian, jika pembentukan partai politik lokal akan dijadikan sebagai bagian dari kekhususan Papua, pembentuk undang-undang dapat melakukan dengan cara merevisi UU 21/2001 sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan*

*latar belakang dan kebutuhan nyata Papua serta tetap dimaksudkan sebagai bagian dari menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*

Bahwa berpijak pada pertimbangan tersebut diatas, maka konsekwensi yuridis dan konstitusional bagi pembentuk Undang-Undang untuk melakukan revisi dan penataan kembali terhadap pengaturan norma Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021, oleh sebab Mahkamah Konstitusi merumuskan bahwa pengaturan terhadap kedudukan partai politik di Papua diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata Papua, dengan demikian, penghapusan ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 yang dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang telah mengakomodir kebutuhan nyata masyarakat Papua sesuai kaidah putusan MK dimaksud. *Reasoningnya* adalah, meskipun ketentuan norma Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 telah dihapus, akan tetapi hak-hak politik dan aspirasi masyarakat Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan secara elementer, tetap dapat tersalurkan (kanalisasi) melalui instrumen Partai Politik Nasional, serta adanya prioritas Orang Asli Papua dalam proses rekrutmen anggota Partai Politik Nasional dengan suatu orientasi tunggal yaitu supaya aspirasi masyarakat Papua/Orang Asli Papua dapat direalisasi pada kanca politik nasional dalam spirit serta kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- ❖ Bahwa Pemberlakuan norma dengan frasa “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP” dalam Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 tetap melibatkan MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi-provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini ditegaskan pada Pasal 76 ayat (1) UU No.2/2021 yang berbunyi *Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang.* Bahkan secara tegas pemekaran yang dilakukan harus menjaga ruang Orang Asli Papua dalam aktifitas politik sebagaimana diatur pada ayat (4) yang berbunyi: *Pemekaran harus menjamin dan memberikan*

*ruang kepada Orang Asli Papua dalam aktivitas politik, pemerintahan, perekonomian, dan sosial-budaya.*

Bahwa ketentuan norma Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, secara ketatanegaraan hal yang demikian mempunyai makna bahwa Presiden RI merupakan satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan pemerintah. Kemudian Presiden adalah Penyelenggara atau pemegang kekuasaan Pemerintahan Negara (pusat dan daerah). Sejalan dengan itu, sebagaimana ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan berdasarkan kepentingan strategis nasional, hal ini merupakan kekuasaan Presiden c.q pemerintah pusat untuk membentuk suatu daerah dengan memperhatikan dan pertimbangan yang matang dan baik. Hal ini berkorelasi bahwa UU Otsus Papua merupakan derivasi dari pelaksanaan konstitusi tersebut.

Pasal 76 UU Otsus Papua menjelaskan “Pemekaran provinsi papua menjadi provinsi-provinsi dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumberdaya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang”, ketentuan Pasal ini perlu dilakukan penyempurnaan dengan memperhatikan Pasal 4 UUD 1945 dan kebijakan pemerintah dalam upaya untuk percepatan pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, ketentuan Pasal 76 UU Otsus Papua diadakan formulasi ulang dengan memasukkan pengaturan bagaimana peran pemerintah dalam pembentukan daerah dalam hal ini pemekaran daerah provinsi yang selama ini belum diatur. Menurut ahli adalah sebuah keniscayaan, Peran pemerintah dalam pembentukan atau pemekaran provinsi di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sangat penting dalam rangka percepatan pembangunan, peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.

- ❖ Bahwa pemberlakuan norma dengan frasa “dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP” dalam Pasal 77 UU 21/2001 adalah norma yang tepat untuk tetap mengakomodir seluruh kewenangan MRP

dalam hal salah satunya usulan perubahan Undang-Undang Otsus yang mengatur Orang Asli Papua. Hal ini sejalan dengan tupoksi dan wewenang MRP sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UU No. 2/2021 *“memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan, dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak Orang Asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.* Kaidah hukum yang diatur pada Pasal 77 UU No. 21/2001 sangat relevan dengan fungsi dan eksistensi MRP sebagai representatif dari orang asli papua dan menjadi wadah bagi Orang Asli Papua mengajukan usulan usulan sehubungan usul perubahan undang-undang otonomi khusus papua.

Bahwa norma Pasal 77 UU No.21/2001 telah sejalan dengan konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Norma Pasal tersebut berbunyi *“usul perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*. Bila dicermati norma tersebut telah sesuai dengan kaidah konstitusional yang dimuat pada UUD NRI Tahun 1945 yaitu bahwa rancangan undang-undang adalah wewenang presiden, DPR atau DPD. Rancangan tersebut dapat saja bersumber dari aspirasi yang ditampung atau diterima dari seluruh kalangan termasuk dalam hal ini mengenai perubahan UU No.21/2001 tentunya dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP.

Bahwa perubahan UU Otsus Papua dengan mempertimbangkan sekaligus untuk mengantisipasi berakhirnya masa berlaku dana otonomi khusus, pengaturan tentang tata kelola keuangan, dan wewenang Pemerintah Pusat untuk melakukan penataan daerah perlu dilakukan perubahan terhadap UU Otsus Papua untuk mengakselerasi pembangunan di wilayah Papua. Salah satu fokus atas rancangan perubahan UU No. 21/2001 tersebut adalah mengenai Pengaturan tentang masa berlaku pemberian dana Otsus Papua sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (3) huruf c angka 1), yang menyebutkan bahwa Penerimaan dalam rangka Otsus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e berlaku selama 20 (dua puluh) tahun. Hal ini berarti pemberian dana Otsus kepada Provinsi Papua akan berakhir pada tahun 2021 dan setelah tahun 2021, pemberian dana Otsus ke



Provinsi Papua dan Papua Barat tidak mempunyai dasar hukum sehingga jika tidak dilakukan perubahan norma, maka Dana Otsus akan dihentikan.

- ❖ Bahwa kemudian, mengenai norma Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 yang berbunyi:

*Pasal 6*

- 1) *DPRP terdiri atas anggota yang:*
  - a. *dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan*
  - b. *diangkat dari unsur Orang Asli Papua.*
- 2) *Anggota DPRP yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berjumlah sebanyak 1/4 (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.*
- 3) *Anggota DPRP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan masa jabatan anggota DPRP yang dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.*
- 4) *Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRP sesuai dengan ketentuan per6.turan perundang-undangan.*
- 5) *Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- 6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRP yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.*

Bahwa Pemohon menyatakan norma Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 tersebut diatas telah merugikan Orang Asli Papua dalam bentuk adanya perlakuan yang tidak sama dalam kedudukan hukum pemerintahan dan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, yaitu menjadi anggota DPRP yang akan dipilih melalui pemilihan umum, mempermasalahkan norma Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 terkait dengan ikhwal pengangkatan anggota DPRP dan DPRK yang diuji dengan norma Pasal 18 ayat (3), Pasal 22E ayat (3) dan Pasal 27 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, permohonan demikian seharusnya dan lebih tepat hanya apabila dilakukan oleh Orang Perorangan yang mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 pada konteks hak memilih dan dipilih. Pemohon mendalilkan bahwa adanya anggota-anggota DPRP dan DPRK yang diangkat adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas mengatur antara persamaan kedudukan bagi warganegara dalam hukum dan

pemerintahan dan pengisian keanggotaan DPRD harus dilakukan melalui pemilihan umum, maka pihak yang mempunyai kedudukan hukum untuk mengujinya adalah perorangan warganegara Indonesia dan partai politik. Sebab calon-calon anggota DPRD adalah perorangan warganegara Indonesia, sementara peserta pemilihan umum DPR dan DPRD menurut Pasal 22E ayat (3) adalah partai politik.

MRP tidak mempunyai kerugian konstitusional secara langsung, nyata dan faktual dalam bentuk apapun, ataupun suatu kerugian yang secara potensial menurut penalaran yang wajar dapat terjadi dengan berlakunya norma pasal-pasal tentang pengangkatan anggota DPRD dan DPRK dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 ini. MRP tidak dapat mendalilkan bahwa lembaga negara ini mempunyai hak dan kewenangan konstitusional untuk menguji pasal-pasal ini karena mereka adalah representasi dalam hal-hal tertentu dalam masyarakat Papua. Bahwa MRP benar merupakan lembaga representasi masyarakat Papua dalam hal-hal tertentu sebagaimana disebutkan dalam undang-undang, namun tidaklah dalam konteks sebagai pihak yang mempunyai legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian pasal-pasal tersebut ke Mahkamah Konstitusi.

Bahwa Ahli berpendapat ketentuan norma Pasal 6 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 secara keseluruhan justru menitikberatkan pada adanya ruang bagi Orang Asli Papua menduduki jabatan atau ikut serta dalam pemerintahan menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) baik melalui keikutsertaan pemilihan umum dan juga melalui pelibatan langsung melalui pengangkatan untuk menjadi dan menduduki jabatan keanggotaan DPRP. Norma UU No. 2/2021 tidak mengandung aturan larangan ataupun batasan hukum bagi Orang Asli Papua untuk turut serta menjadi anggota DPRP, justru membuka dan menjaga ruang keterlibatan bagi Orang Asli Papua. Sebagaimana Pemerintah telah sampaikan pada persidangan, dalam keterangannya menyatakan bahwa DPRK dalam UU 2/2021 merupakan perubahan nomenklatur dari DPRD Kabupaten/Kota di dalam UU 21/2001, perubahan tersebut dalam rangka untuk mengakomodasi keberadaan anggota DPRD di Kabupaten/Kota yang berasal dari unsur Orang Asli Papua. Perubahan nomenklatur dilakukan agar minimnya representasi Orang Asli Papua di

DPRD Kabupaten/Kota selama ini dapat terakomodasi. Adanya ketentuan Anggota DPRD/DPRK diangkat dari Orang Asli Papua merupakan bentuk dukungan Pemerintah bagi Orang Asli Papua untuk memanfaatkan perangkat demokrasi yang tersedia dalam negara modern, dalam hal ini lembaga perwakilan rakyat.

Pengaturan yang demikian itu sebagaimana uraian diatas secara filosofis telah sejalan dengan tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Upaya yang Negara lakukan untuk mencapai tujuan negara tersebut salah satunya adalah dengan membagi kewenangan melalui desentralisasi. Para pendiri bangsa (*the founding fathers*) menyadari bahwa variabilitas yang tinggi antardaerah, dan kondisi geografis menjadi salah satu tantangan yang besar dan berat untuk mewujudkan tujuan negara, terutama jika Pemerintahan dikelola secara sentralistis. Oleh karena itu Pemerintah mengakui satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus, yang mendapatkan desentralisasi yang bersifat asimetris atau berbeda dengan daerah pada umumnya. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”*. Kemudian ayat (2) menyatakan *“Negara mengakui dan menghormati kesatuankesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”*. UU Otsus Papua yaitu sebagai instrumen hukum pelaksanaan dari konstitusi yang berfungsi sebagai panduan dan/atau acuan bagi penyelenggaraan pelaksanaan otonomi khusus (*affirmative policy*).

- ❖ Bahwa pemberlakuan norma dengan frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 tidak dapat dimaknai secara parsial sebagaimana uraian pemohon a-quo. Konteks pasal tersebut selengkapnya berbunyi: *Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat,*

memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus. Norma pasal 38 ayat (2) tersebut kemudian dipertegas melalui Pasal 38 ayat (3) yang berbunyi: *Dalam melakukan usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua sebagaimana dimaksud pada ayat (2), wajib memperhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua.* Kata Wajib itu mengandung makna keharusan dan perintahnya secara imperative sekaligus norma tersebut menjadi jaminan kepastian dan perlindungan pada sector aktifitas bisnis atau usaha yang terjadi di Provinsi Papua. Keseluruhan frasa kalimat dalam Pasal 38 ayat (2) UU No.2/2021 merupakan bentuk perlindungan hukum yang adil dengan prinsip dasar Negara Hukum yang dikemukakan oleh A.V. Dicey khususnya mengenai perlindungan hak hak warga Negara dan persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan. Masyarakat Adat dan juga Pengusaha adalah sama posisi hukumnya untuk dilindungi menurut konteks keseluruhan Pasal 38 ayat (2) UU No. 2/2021. Terlebih bahwa jaminan kepastian hukum adalah hak konstitusional bagi setiap warga Negara (termasuk Orang Asli Papua/Penduduk Provinsi Papua) yang diatur tegas didalam UUD NRI Tahun 1945. Persoalan kekhawatiran Pemohon adanya kemungkinan ketidakadilan perlakuan antara rakyat dengan pemilik modal sebagai pengusaha tentu dapat dianulir mengingat Pasal 38 ayat (2) UU No. 2/2021 memberikan derivasi pengaturan lebih lanjut melalui perdasus, demikian Ahli berpendapat bahwa Pasal 38 ayat (2) UU No. 2/2021 tidak mengandung pelanggaran atas jaminan kepastian hukum.

- ❖ Bahwa frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 harus dimaknai secara menyeluruh dengan mengaitkan pada konteks dan kaidah hukum yang diatur. Frasa dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” adalah bertalian langsung dengan ayat (1) yang selengkapanya berbunyi:

*Pasal 59*

- 1) *Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berkewajiban menetapkan standar mutu, memberikan pelayanan kesehatan bagi Penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi, dan*

*kesehatan ibu dan anak, serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit.*

- 2) *Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota berkewajiban mencegah dan menanggulangi penyakit-penyakit endemis dan/atau penyakit-penyakit yang membahayakan kelangsungan hidup Penduduk.*
- 3) *Setiap Penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat serendah-rendahnya.*

Mencermati kaidah norma tersebut Ahli berpendapat bahwa justru dengan pengaturan itu terdapat penegasan pada aspek pelayanan kesehatan bagi setiap penduduk papua, penduduk artinya bukan hanya Orang Asli Papua, namun demikian juga kepada setiap orang yang berdiam dan berdomisili di Papua. Norma Pasal 59 UU No. 2/2021 justru merupakan bentuk perlindungan pelayanan yang sebaik-baiknya atau setinggi-tingginya dengan beban yang murah/rendah dalam memperoleh pelayanan kesehatan bagi masyarakat khususnya bagi Orang Asli Papua. Frasa tersebut tidak mengandung multitafsir mengingat bahwa frasa “beban masyarakat serendah-rendahnya” tentu diartikan secara umum beban yang rendah sesuai pemaknaan yang lazim. Dengan demikian, pada aspek konteks penormaan, maka dengan adanya frasa dan norma “*beban masyarakat serendah-rendahnya*” justru merupakan bentuk perlindungan Pemerintah kepada penduduk Papua dalam pemenuhan hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia, yang tentunya apabila kesehatan penduduk Papua telah terjamin maka program pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat akan terwujud.

Hal itu telah dijelaskan dengan baik oleh pihak Pemerintah sebagai pelaksana pemerintahan khususnya di bidang pelayanan kesehatan. Pemerintah memberi penjelasan bahwa frasa “*dengan beban masyarakat serendah-rendahnya*”, frasa ini menjelaskan bahwa setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan tanpa dibebani biaya yang mahal atau diluar kemampuan penduduk tersebut, pembebanan biaya disesuaikan dengan kemampuan masing-masing penduduk. Maka setiap penduduk bisa mendapatkan pelayanan kesehatan secara maksimal tanpa perlu mengkhawatirkan biaya pengobatan. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 59 ayat (1) UU 2/2021 yang

menyatakan “*Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berkewajiban menetapkan standar mutu, memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi dan kesehatan ibu dan anak, serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit*”. Frasa “*beban serendah-rendahnya*” memberikan makna bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Papua diminta untuk lebih memperhatikan pemberian pelayanan kesehatan masyarakat, karena baik secara kebijakan umum maupun kebijakan pendanaan pelayanan kesehatan tersebut sudah dialokasikan dengan presentase tertentu melalui penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus, yaitu tambahan Dana Bagi Hasil Migas sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari pagu alokasi dan Dana Otonomi Khusus sebesar 20% (dua puluh lima persen) yang bersumber dari 1,25% (satu koma dua puluh lima persen) dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34 UU 2/2021.

- ❖ Bahwa pemberlakuan norma Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021, yang mengatur mengenai keberadaan badan khusus di provinsi Papua adalah merupakan kewenangan mutlak dari pemerintah pusat dalam hal ini Presiden. Pengaturan Badan khusus yang dibentuk sebagaimana dimaksud pada Pasal 68A ayat (1) UU 2/2021 adalah (*overheidsinstrument*) yaitu sebuah alat/instrumen, atau sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan tugas-tugasnya, (*overheidsinstrument*) yang merupakan sebuah instrumen yuridis dan didesain serta ditujukan dalam rangka sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua. Badan khusus bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden selaku penanggungjawab tertinggi pemerintahan. Bahwa pembentukan instrumen badan khusus *a quo* tidak terlepas dari aspek pemberian otonomi daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bermakna sebagai bentuk dari *verdeling* (pembagian) kekuasaan kepada setiap daerah-daerah dengan tetap berpegang pada kaidah prinsip Negara Kesatuan dengan batasan-batasan kewenangan tertentu.

Provinsi Papua adalah salah satu daerah yang diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi, meskipun corak otonominya adalah otonomi khusus dengan konsep asimetris, namun prinsip dasar pemberian otonomi tersebut adalah tetap dalam kaidah dan pengaturan otonomi daerah. Otonomi khusus kepada Provinsi Papua diberikan dalam rangka melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya. Disamping itu sebagai akselerasi pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang berkesinambungan dan berkelanjutan, prinsip kebijakan pengelolaan penerimaan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus Provinsi Papua secara akuntabel, efisien, efektif, transparan, dan tepat sasaran, serta untuk melakukan penguatan penataan daerah provinsi di wilayah Papua sesuai dengan kebutuhan, perkembangan, dan aspirasi masyarakat Papua merupakan sebuah keniscayaan.

### **Kesimpulan dan Penutup**

Bahwa sebagai kesimpulan, Ahli menilai dari keseluruhan objek pengujian materiil pada Permohonan *a quo*, norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2) dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (yang selanjutnya disebut UU 2/2021) dan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tidak Mengandung Permasalahan Konstitusional.

Ahli Fahri Bachmid pun menyampaikan keterangan tambahan yang disampaikan secara lisan dalam persidangan pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Kata “dapat” artinya opsional, tidak memiliki makna yang absolut. Hal itu tidak bertentangan dengan konstitusi.
- 2) Ketentuan norma Pasal 22E Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tentang rezim pemilu. Memang secara teoretik sebenarnya kalau kita melihat persoalan ini secara hati-hati, sepiantas atau secara harfiah barangkali bisa dianggap bahwa

itu bertentangan dengan ketentuan atau rumusan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tetapi satu hal yang pasti bahwa Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 maupun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 pijakannya ada pada Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi, atribusinya langsung dari perintah konstitusi yang sama-sama punya intensif konstitusional yang sama, konstitusional importansinya sama. Jadi dengan memperhatikan kekhususan, atau keistimewaan dari satu daerah dengan kebijakan afirmatif ataupun kebijakan asimetris, maka dapat saja hal itu dapat diperlakukan dan sepanjang itu tidak dianggap sebagai sesuatu yang bertentangan secara konstitusional, bahkan itu bisa diterima sebagai sebuah konvensi dalam ketatanegaraan kita ataupun dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan kita. Hal yang secara konstitusional dapat diterima.

**[2.7]** Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Pemohon yang diterima oleh Mahkamah pada 25 Mei 2022 yang pada pokoknya Pemohon tetap pada pendiriannya;

**[2.8]** Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Presiden yang diterima oleh Mahkamah pada 25 Mei 2022 yang pada pokoknya Presiden tetap pada pendiriannya;

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

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24



Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2), dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697, selanjutnya disebut UU 2/2021), serta Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151, selanjutnya disebut UU 21/2001) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

### **Kedudukan Hukum Pemohon**

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

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;

- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

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

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

**[3.4]** Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam 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 antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional

sebagaimana diuraikan pada Paragraf [3.3] dan Paragraf [3.4] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah norma yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2), dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001 yang rumusannya masing-masing sebagai berikut:

Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU 2/2021:

- (1) DPRD terdiri atas anggota yang:
  - a. ...; dan
  - b. diangkat dari unsur Orang Asli Papua.
- (2) Anggota DPRD yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berjumlah sebanyak 1/4 (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.
- (3) Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan masa jabatan anggota DPRD yang dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.
- (4) Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRD yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU 2/2021:

- (1) DPRD terdiri atas anggota yang:
  - a. ... ; dan
  - b. diangkat dari unsur Orang Asli Papua.
- (2) Anggota DPRD yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berjumlah sebanyak 1/4 (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.
- (3) Anggota DPRD sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan dengan masa jabatan anggota DPRD yang dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.
- (4) Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (5) Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRK yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ayat (21), dan ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) UU 2/2021:

- (1) Dihapus.
- (2) Dihapus.
- ...
- (4) Partai politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.

Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021:

- (2) Usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus.

Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021:

- (3) Setiap Penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat serendah-rendahnya.

Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021:

- (2) Badan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan sebagai berikut:
  - a. Wakil Presiden sebagai Ketua;
  - b. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan
  - c. 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota.

Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021:

- (1) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang.
- (2) Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial- budaya, kesiapan sumber daya

manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.

- (3) Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah.

Pasal 77 UU 21/2001:

Usul perubahan atas Undang-undang ini dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Bahwa Pemohon mendalilkan hak konstitusionalnya terdapat dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 17 ayat (3), Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (5), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 22D ayat (1), Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (1), ayat (3), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (1), Pasal 28I ayat (2), Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;
3. Bahwa dalam permohonan *a quo* Pemohon menerangkan dirinya adalah Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam hal ini diwakili oleh Timotius Murib selaku Ketua, serta Yoel Luiz Mulait dan Debora Mote selaku Wakil Ketua, yang merupakan pimpinan MRP yang salah satu tugasnya mewakili MRP di Pengadilan;
4. Bahwa pasal-pasal *a quo* menurut Pemohon dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan dapat menimbulkan kerugian konstitusional Pemohon sehubungan dengan adanya revisi norma melalui UU 2/2021 yang berkaitan dengan kewenangan dan kedudukan MRP sebagai representasi kultural Orang Asli Papua, yaitu:
  - a. Bahwa norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan untuk menjadi anggota DPRP dan DPRK, serta dapat menciptakan ketidakpastian hukum;
  - b. Bahwa dengan adanya ketentuan yang menyatakan “dihapus” norma yang semula ada dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001 oleh UU 2/2021 telah menghilangkan kesempatan Orang Asli Papua untuk memiliki partai politik lokal. Selanjutnya, dengan adanya Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 telah membatasi kewenangan MRP dalam melakukan rekrutmen politik partai politik sehingga mengabaikan hak Orang Asli Papua;

- c. Bahwa Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 berpotensi memberikan diskriminasi terhadap perlindungan dan perlakuan antara rakyat dengan pemilik modal sebagai pengusaha guna mendapatkan kepastian hukum yang adil;
- d. Bahwa Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan masyarakat Papua untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal;
- e. Bahwa Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 menyebabkan tidak terselenggaranya prinsip desentralisasi, pembagian kekuasaan, kekhususan dan keragaman daerah berdasarkan amanat UUD 1945;
- f. Bahwa Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 2/2021 telah mematikan dan mengebiri kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- g. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 77 UU 21/2001 telah mematikan seluruh kewenangan MRP ketika MRP tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan Undang-Undang Otonomi Khusus yang mengatur Orang Asli Papua.

Bahwa setelah Mahkamah memeriksa bukti yang diajukan oleh Pemohon, berkaitan dengan kedudukan hukum Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo* adalah sebagai Majelis Rakyat Papua (MRP), maka sesuai dengan Pasal 16 huruf f Tata Tertib MRP, yang dapat mewakili MRP di pengadilan adalah Pimpinan MRP yaitu Ketua dan Wakil Ketua MRP [vide Bukti P-39]. Permohonan *a quo* diajukan oleh Pemohon yang diwakili oleh Ketua dan Wakil Ketua sesuai dengan Rapat Pleno MRP tanggal 23 September 2021 dengan agenda Persetujuan dan Mandat Permohonan Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 2 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua di Mahkamah Konstitusi, sebagaimana pula Keputusan MRP Nomor 6/MRP/2021 dan Berita Acara Nomor 166/593/MRP tentang Persetujuan Penugasan Kepada Pimpinan Majelis Rakyat Papua Sebagai Pemohon (Prinsipal) Dalam Permohonan Uji Materiil Terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia [vide Bukti P-40, Bukti P-41, dan Bukti P-42].

Pemohon adalah MRP yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua 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. Oleh karena itu, Pemohon telah dapat menjelaskan anggapan kerugian hak konstitusional dan adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*), yaitu berkenaan dengan anggapan kerugian hak-hak konstitusional Orang Asli Papua dengan berlakunya norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4), Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021. Dengan demikian, terlepas dari ada atau tidaknya persoalan konstitusionalitas norma yang didalilkan oleh Pemohon, menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4), Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021.

Sementara itu, berkaitan dengan kedudukan hukum Pemohon dalam permohonan pengujian norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, setelah dicermati pasal-pasal *a quo* di samping berkaitan dengan hak-hak konstitusional Orang Asli Papua ternyata juga berkaitan dengan kepentingan pemerintah daerah Papua dan pemerintah pusat. Oleh karena itu, berkenaan dengan kedudukan hukum Pemohon secara substansial sudah berkaitan dengan materi pokok permohonan sehingga kedudukan Pemohon dimaksud baru diketahui setelah pembuktian konstitusionalitas norma terhadap pasal-pasal yang dimohonkan pengujian tersebut. Dengan demikian, berkenaan dengan kedudukan hukum Pemohon dalam pengujian norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, akan dibuktikan bersama-sama dengan pokok permohonan.

**[3.6]** Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum dalam pengujian norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4), Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021, serta kedudukan hukum Pemohon berkaitan dengan pengujian norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU

21/2001 akan dibuktikan bersama-sama dengan pokok permohonan. Oleh karena itu, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

### **Pokok Permohonan**

**[3.7]** Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2), dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, Pemohon mengemukakan dalil-dalil permohonan yang apabila diformulasikan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut (alasan-alasan Pemohon selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara):

1. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua karena pengangkatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) dari unsur Orang Asli Papua bersifat diskriminatif di antara Orang Asli Papua sendiri dalam memperoleh jaminan persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan serta jaminan kepastian bagi semua orang dalam memperoleh kesempatan yang sama. Selain itu, adanya frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dapat menciptakan ketidakpastian hukum apabila tidak dimaknai peraturan perundang-undangan tersebut adalah perdasus/perdasi;
2. Bahwa menurut Pemohon, norma Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2001 yang dihapus dalam UU 2/2021 dapat menghilangkan atau menghambat atau membatasi hak-hak politik Orang Asli Papua dalam kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat serta berpartisipasi untuk membentuk partai politik lokal. Selain itu, perubahan kata “wajib” menjadi “dapat” dalam Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 telah menghilangkan kewenangan kelembagaan MRP dalam melakukan seleksi dan rekrutmen politik partai politik;
3. Bahwa menurut Pemohon, frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 berpotensi menimbulkan diskriminasi terhadap perlindungan dan perlakuan antara rakyat dengan pemilik



modal karena jaminan kepastian hukum yang adil tersebut hanya diberikan untuk pengusaha;

4. Bahwa menurut Pemohon, frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan masyarakat Papua untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal;
5. Bahwa menurut Pemohon, norma Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 dalam hal pembentukan badan khusus yang diketuai oleh Wakil Presiden menyebabkan intervensi Pemerintah Pusat sehingga bertentangan dengan prinsip desentralisasi, pembagian kekuasaan, kekhususan dan keragaman daerah yang tidak sejalan dengan amanat pemerintahan daerah yang bersifat khusus berdasarkan Pasal 18 ayat (5), Pasal 18A ayat (1) dan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945;
6. Bahwa menurut Pemohon, Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 telah mematikan dan mengebiri kewenangan MRP sebagai representatif kultural orang asli Papua dalam memberikan persetujuan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota. Menurut Pemohon, Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021 seharusnya dimaknai “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD”, dan Pasal 76 ayat (3) UU 2/2021 seharusnya dimaknai “wajib dilakukan melalui tahapan daerah persiapan.”
7. Bahwa menurut Pemohon, frasa “dapat diajukan” dalam Pasal 77 UU 21/2001 adalah frasa yang tidak jelas, bias dan multitafsir, menimbulkan konflik dan perdebatan di tengah masyarakat Papua dalam pengusulan perubahan Undang-Undang *a quo* apabila tidak dimaknai “hanya dapat”. Dengan adanya frasa “dapat diajukan” tersebut juga telah mematikan seluruh kewenangan MRP ketika MRP tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan undang-undang otonomi khusus yang mengatur Orang Asli Papua;

Berdasarkan uraian dalil-dalil tersebut di atas Pemohon memohon kepada Mahkamah agar:

- 1) Menyatakan Pasal 6 ayat (1) huruf b dan ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 2) Menyatakan Pasal 6 ayat (3) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak

dimaknai, “Anggota DPRP yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun”;

- 3) Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (4) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”;
- 4) Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (5) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”;
- 5) Menyatakan Pasal 6 ayat (6) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 6) Menyatakan Pasal 6A ayat (1) huruf b dan ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 7) Menyatakan Pasal 6A ayat (3) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai yang berbunyi, “Anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum mempunyai masa jabatan selama 5 (lima) tahun”;
- 8) Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6A ayat (4) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”;
- 9) Menyatakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6A ayat (5) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan perdasus dan perdasi”;
- 10) Menyatakan Pasal 6A ayat (6) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 11) Menyatakan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang norma yang semula dihapus pada ayat (1) dan ayat (2) dirumuskan kembali dengan norma baru yang selengkapnya berbunyi “ayat (1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik lokal; dan ayat (2) Tatacara

pembentukan partai politik lokal dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundangan”;

- 12) Menyatakan frasa “Partai Politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP” dalam Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Partai Politik wajib meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP”;
- 13) Menyatakan frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang”;
- 14) Menyatakan frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “beban masyarakat serendah-rendahnya di mana biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi dan memberikan pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu”;
- 15) Menyatakan Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Badan Khusus sebagaimana dimaksud ayat (1) yang terdiri dari Dewan Pengarah, Dewan Penasihat dan Badan Pelaksana dengan melibatkan semua unsur mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Papua, Tokoh Adat, Tokoh Agama, Tokoh Perempuan, akademisi dan profesional serta memiliki integritas sehingga dapat menyelenggarakan percepatan pembangunan di Papua dengan sumber pendanaan dari APBN dan bukan yang bersumber pada dana Otsus Papua”;
- 16) Menyatakan frasa “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD” dalam Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD”;
- 17) Menyatakan Pasal 76 ayat (2) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

- 18) Menyatakan Frasa “tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan” dalam Pasal 76 ayat (3) UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “wajib dilakukan melalui tahapan daerah persiapan”;
- 19) Menyatakan frasa “dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP” dalam Pasal 77 UU 21/2001 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “hanya dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP”.

**[3.8]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalil permohonannya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-46 serta 9 (sembilan) orang ahli atas nama Maruarar Siahaan, Usman Hamid, Cahyo Pamungkas (yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 10 Desember 2021, kemudian didengarkan dalam persidangan pada 13 Desember 2021), Zainal Arifin Mochtar, Ildhal Kasim, Herlambang Perdana Wiratraman (yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 11 Januari 2022, kemudian didengarkan dalam persidangan pada 13 Januari 2022), Dian Puji Simatupang, Adriana Elisabeth (yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 2 Februari 2022, kemudian didengarkan dalam persidangan pada 7 Februari 2022), Otto Nur Abdullah (yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 3 Februari 2022, kemudian didengarkan dalam persidangan pada 22 Februari 2022). Di samping itu, Pemohon juga mengajukan 7 (tujuh) orang saksi atas nama Muhammad Musa’ad, M. Ridwan Rumasukun, Yorgemes Derek Hegemur (yang keterangannya didengarkan dalam persidangan pada 22 Februari 2022), serta Nurzahri, Benny Sweny, Helena Huby, Wensislaus Fatubun (yang keterangannya didengarkan dalam persidangan pada 10 Maret 2022), yang masing-masing keterangan ahli dan saksi tersebut selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara. Selain itu, Pemohon juga menyerahkan kesimpulan yang diterima oleh Mahkamah pada 25 Mei 2022;

**[3.9]** Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah menyampaikan keterangan tertulisnya yang diterima oleh Mahkamah pada 13 Desember 2021 (melalui *email*) dan dokumen fisiknya diterima 30 Desember 2021 yang didengar dalam persidangan pada 13 Desember 2021 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.10]** Menimbang bahwa Presiden mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti PK-1 sampai dengan bukti PK-4 serta telah menyampaikan keterangan yang keterangannya tertulis diterima oleh Mahkamah pada 12 November 2021 dan didengar dalam persidangan pada 16 November 2021. Selain itu, Presiden juga mengajukan 4 (empat) orang ahli yaitu Yusril Ihza Mahendra dan Muhammad Rullyandi, yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 24 Maret 2022 kemudian didengar dalam persidangan pada 28 Maret 2022, serta H.M. Laica Marzuki dan Fahri Bachmid yang keterangannya diterima oleh Mahkamah pada 10 Mei 2022 kemudian didengar dalam persidangan pada 17 Mei 2022 (selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara). Presiden juga menyerahkan kesimpulan yang diterima oleh Mahkamah pada 25 Mei 2022;

**[3.11]** Menimbang bahwa setelah Mahkamah memeriksa dan membaca secara saksama permohonan Pemohon, keterangan DPR, keterangan Presiden, keterangan ahli Pemohon, keterangan ahli Presiden, bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh Pemohon, bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan oleh Presiden, keterangan saksi Pemohon, kesimpulan tertulis Pemohon, kesimpulan tertulis Presiden, sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan dalil-dalil permohonan Pemohon.

**[3.12]** Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan lebih jauh dalil-dalil pokok permohonan *a quo*, penting bagi Mahkamah untuk mempertimbangkan terlebih dahulu hal-hal sebagai berikut:

**[3.12.1]** Bahwa otonomi khusus bagi Papua pada dasarnya merupakan kewenangan khusus yang diakui dan diberikan bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi khusus Provinsi Papua pertama kali ditetapkan berdasarkan UU 21/2001 adalah dalam rangka melaksanakan amanat Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 dan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang antara lain, menekankan pentingnya segera merealisasikan otonomi khusus melalui penetapan suatu Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Irian Jaya dengan memperhatikan aspirasi masyarakat. Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua tersebut

merupakan kebutuhan sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain [vide Penjelasan Umum UU 21/2001].

Kekhususan yang diberikan bagi Provinsi Papua tersebut pada prinsipnya merupakan bentuk kebijakan afirmatif, oleh karenanya pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua semestinya tidak bersifat permanen. Sebab, kebijakan afirmatif pada prinsipnya hanya diterapkan kepada kelompok tertentu dan dalam waktu tertentu yang mengalami ketidaksetaraan atau ketidakadilan sehingga dengan adanya perlakuan khusus tersebut kelompok/golongan tertentu memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain sehingga apabila ketidaksetaraan dan ketidakadilan dimaksud telah berhasil diatasi, berarti *raison d'être* bagi kebijakan afirmatif itu pun menjadi tiada [vide Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 14 Juli 2016, hlm. 26]. Untuk mengimplementasikan kebijakan afirmatif tersebut pembentuk undang-undang sesuai dengan amanat Ketetapan MPR menghendaki agar menempatkan Orang Asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama dalam penyelenggaraan otonomi khusus. Oleh karena itu, kepada mereka perlu diberikan pelayanan dan kesempatan yang memadai serta pemberdayaan rakyat karena mengingat pelaksanaan pembangunan sebelum diberikannya otonomi khusus belum setara dengan daerah-daerah otonom lainnya. Dengan demikian, diperlukan langkah strategis yang tepat dan cepat untuk mengejar kesetaraan dan keseimbangan di Provinsi Papua melalui kebijakan afirmatif.

**[3.12.2]** Bahwa UU 21/2001 yang mengatur pelaksanaan otonomi khusus Papua telah dilakukan perubahan pertama melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang (UU 35/2008), karena adanya kebutuhan untuk mengatur pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat [vide konsiderans Menimbang huruf b UU 35/2008]. Selanjutnya, setelah otonomi khusus Papua berjalan selama lebih dari 20 (dua puluh) tahun, perlu dilakukan penyempurnaan kembali beberapa substansi yang

terkait dengan kekhususan Papua, termasuk dalam hal ini adalah jaminan keberlanjutan pemberian dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua. Hal ini dikarenakan Pasal 34 ayat (3) huruf e *juncto* ayat (6) UU 21/2001 menentukan penerimaan anggaran dalam rangka otonomi khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan, berlaku selama 20 (dua puluh) tahun. Batas waktu 20 (dua puluh) tahun dimaksud dihitung sejak UU 21/2001 diundangkan, yaitu pada 21 November 2001.

Dalam hal ini, UU 2/2021 sebagai penyempurnaan atas UU 21/2001 menentukan kembali batas waktu pemberian dana otonomi khusus untuk seluruh provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Papua sampai dengan tahun 2041 [vide Pasal 34 ayat (8) UU 2/2021]. Dengan adanya alokasi dana otonomi khusus tersebut diharapkan makin mempercepat pembangunan, meningkatkan kesejahteraan, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik serta kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan di wilayah Papua [vide konsiderans Menimbang huruf b UU 2/2021]. Dalam upaya percepatan tersebut maka melalui UU 2/2021 ditambahkan materi baru untuk menyesuaikan dengan perkembangan kondisi politik, ekonomi, dan sosial budaya di masyarakat, termasuk materi baru yang diatur adalah berkaitan dengan anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum dan diangkat dari unsur Orang Asli Papua [vide Penjelasan Umum UU 2/2021].

**[3.12.3]** Bahwa perubahan kedua UU 21/2001 melalui UU 2/2021 dimaksudkan juga untuk memberikan kepastian hukum dalam rangka melindungi, menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar Orang Asli Papua, baik dalam bidang ekonomi, politik, maupun sosial-budaya. Orang Asli Papua dimaksud adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri atas suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai Orang Asli Papua oleh Masyarakat Adat Papua yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa sendiri [vide konsiderans Menimbang huruf a *juncto* Pasal 1 angka 22 UU 2/2021].

**[3.12.4]** Bahwa sebagai implikasi diberikannya Otonomi Khusus Provinsi Papua berarti memberikan tanggung jawab yang lebih besar bagi provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-sebesarannya bagi kemakmuran

rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula 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 yang diwujudkan melalui Majelis Rakyat Papua (MRP) [vide Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua].

**[3.12.5]** Bahwa berkenaan dengan kelembagaan MRP, kedudukannya merupakan organisasi yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, sebagaimana telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-IX/2011 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 29 September 2011, di mana dalam Paragraf **[3.21]** menyatakan bahwa:

**[3.21]** Menimbang bahwa, menurut Mahkamah, dengan pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Papua seharusnya akan diakui, dijamin, dan dilindungi hak-hak masyarakat hukum adat yang ada dan tetap hidup di Provinsi Papua. Hak masyarakat hukum adat tersebut seharusnya tidak boleh dikurangi atau dieliminasi dengan adanya keberadaan MRP, karena MRP bukanlah bentuk dari kesatuan masyarakat hukum adat yang lahir secara alamiah dan MRP tidak membawahi berbagai kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi Papua, tetapi merupakan salah satu lembaga pemerintahan daerah bentukan negara berdasarkan Undang-Undang. Selain itu, menurut Mahkamah, MRP tersebut dibentuk oleh negara sebagai perwakilan kultural yang mewakili masyarakat adat, kelompok agama, dan kelompok perempuan yang ada di Provinsi Papua sehingga tidak mungkin mewakili seluruh masyarakat hukum adat yang ada di Papua. Oleh karena itu, menurut Mahkamah hak-hak kesatuan masyarakat hukum adat mengenai kriteria, mekanisme, dan prosedur seseorang untuk menjadi anggota kesatuan masyarakat hukum adat haruslah didasarkan pada ketentuan internal dari kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan bukan atas keputusan MRP. Keberadaan MRP akan bertentangan dengan semangat lahirnya otonomi khusus bagi Provinsi Papua, jika dalam menjalankan tugas dan kewenangannya justru mengabaikan hak-hak asli masyarakat hukum adat yang ada di Provinsi Papua. Pengakuan atas hak-hak tradisional suku-suku asli sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Papua adalah salah satu bentuk perlindungan konstitusional atas kekhususan Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam UU 21/2001 dan sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) serta Pasal 28I ayat (3) UUD 1945;.

**[3.13]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian-uraian pertimbangan hukum di atas, Mahkamah selanjutnya akan menilai konstitusionalitas norma Pasal 6 ayat (1)



huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2), dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, yang dipersoalkan oleh Pemohon. Terhadap persoalan konstiusionalitas tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.13.1]** Bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), dan ayat (6), serta Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), dan ayat (6) UU 2/2021 telah merugikan Orang Asli Papua karena pengangkatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) dari unsur Orang Asli Papua bersifat diskriminatif di antara Orang Asli Papua sendiri dalam persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan serta jaminan kepastian bagi semua orang dalam memperoleh kesempatan yang sama. Selain itu, menurut Pemohon, adanya frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam norma Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5), serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021 dapat menciptakan ketidakpastian hukum sehingga seharusnya frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dimaksud dimaknai menjadi “perdasus” dan “perdasu”.

Apabila dipelajari secara saksama, berkenaan dengan isu konstiusionalitas norma pasal-pasal yang dimohonkan pengujiannya oleh Pemohon *a quo* pada pokoknya bermuara karena adanya unsur anggota DPRP dan DPRK yang diangkat dari unsur Orang Asli Papua. Substansi UU 21/2001 belum mengatur ketentuan mengenai adanya anggota DPRK (kabupaten/kota) yang diangkat dari Orang Asli Papua. Dalam rangka melindungi dan meningkatkan harkat dan martabat Orang Asli Papua, UU 2/2021 sebagai perubahan dari UU 21/2001, menambahkan pasal baru terkait dengan komposisi DPRK yang sebelumnya hanya terdiri atas anggota DPRD kabupaten/kota yang dipilih melalui pemilihan umum, diubah menjadi terdiri atas anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum dan yang diangkat dari Orang Asli Papua [vide Penjelasan Umum UU 2/2021]. Dengan demikian, setelah berlakunya UU 2/2021 lembaga perwakilan rakyat daerah di Provinsi Papua, yaitu DPRP di provinsi serta DPRK di kabupaten/kota ditentukan sebanyak  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRP atau anggota DPRK

adalah diangkat dari unsur Orang Asli Papua [vide Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (2) UU 2/2021].

Berkenaan dengan dalil Pemohon mengenai Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU 2/2021, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

**[3.13.1.1]** Bahwa terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 6 ayat (1) huruf b dan Pasal 6A ayat (1) huruf b UU 2/2021 menurut Pemohon dengan adanya unsur yang diangkat dari Orang Asli Papua dalam lembaga dewan perwakilan rakyat menimbulkan diskriminasi di antara Orang Asli Papua sendiri dalam persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan serta jaminan kepastian bagi semua orang untuk memperoleh kesempatan yang sama. Berkenaan dengan hal ini penting bagi Mahkamah untuk menegaskan terlebih dahulu pertimbangan hukum beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dalam menguji konstiusionalitas norma Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 yang telah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 1 Februari 2010, Mahkamah telah memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

**[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;

Selanjutnya, berkenaan dengan Orang Asli Papua yang diangkat dalam keanggotaan lembaga perwakilan di Papua, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-XVIII/2020 yang telah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 26 Februari 2020, Mahkamah telah pula memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

**[3.12.1]** Bahwa dalam Permohonannya, Pemohon mendalilkan, pengangkatan anggota DPRP dan DPRPB yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah merupakan tindakan penyimpangan terhadap demokrasi yang telah dianut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, menegasikan prinsip kedaulatan rakyat, menciptakan diskriminasi, ketidakadilan, dan berpotensi menimbulkan konflik.

Berkenaan dengan dalil dimaksud, Mahkamah perlu menjelaskan bahwa kata “diangkat” dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 yang menyatakan, “DPRP terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan”, apabila diletakkan dalam status otonomi khusus yang diberikan pada Papua (termasuk Papua Barat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang) adalah bagian dari pengakuan negara terhadap bentuk kekhususan daerah ini dalam bingkai NKRI. Pengakuan demikian sesuai dengan Penjelasan Umum UU 21/2001 yang menyatakan:

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini berarti pula

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, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat, dan hukum adat.

Merujuk Penjelasan Umum dimaksud, pengisian Anggota DPRP melalui mekanisme “pengangkatan” sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 merupakan bagian dari upaya memberikan peran dan pengakuan yang lebih besar kepada orang asli Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam perumusan kebijakan di lembaga perwakilan, *in casu*, DPRP dan DPRPB;

Jikalau upaya memberikan peran dan pengakuan lebih besar melalui mekanisme pengangkatan tersebut diubah atau dimaknai “dipilih oleh masyarakat asli Papua”, sebagaimana dimohonkan oleh Pemohon, menurut Mahkamah tidak sejalan dengan semangat otonomi khusus sebagaimana diamanatkan UUD 1945;

Berdasarkan kutipan pertimbangan-pertimbangan hukum tersebut di atas pada pokoknya Mahkamah telah menyatakan pendiriannya bahwa pengaturan mengenai anggota DPRP yang diangkat merupakan pengejawantahan dari Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Salah satu bentuk kekhususan dimaksud adalah adanya keberadaan unsur Orang Asli Papua pada DPRP, sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah Papua, yang dilakukan berdasarkan sistem kolektif/kolegial bukan melalui pemilihan umum, sebagaimana kelaziman untuk pengisian lembaga perwakilan rakyat. Hal ini menunjukkan sifat khusus yang berbeda dengan provinsi lainnya. Selain itu, adanya norma pengisian anggota DPRP yang diangkat dimaksudkan sebagai salah satu wujud kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*). Oleh karena itu, ketentuan norma Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 6A ayat (1) UU 2/2021 yang mengatur bahwa DPRP dan DPRK terdiri atas anggota yang: a. dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan b. diangkat dari unsur Orang Asli Papua, merupakan suatu bentuk kekhususan Provinsi Papua. Adanya ketentuan anggota DPRP/DPRK yang diangkat dari unsur Orang Asli Papua justru memberikan kepastian hukum,

dukungan dan sekaligus mengakomodasi representasi Orang Asli Papua di lembaga perwakilan pada tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota, sebagaimana telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-XVIII/2020.

Terlebih lagi jika dikaitkan dengan Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf b dan Pasal 6A ayat (1) huruf b UU 2/2021 telah menegaskan bahwa yang dimaksud dengan "dari unsur Orang Asli Papua" adalah perwakilan masyarakat adat di wilayah provinsi atau kabupaten/kota dan tidak sedang menjadi anggota partai politik sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebelum mendaftar sebagai calon anggota DPRD atau DPRK. Dalam hal ini, apabila Mahkamah mengikuti petitum Pemohon yang memohon agar pengangkatan anggota DPRD dan DPRK dihapuskan sehingga anggota DPRD dan DPRK hanya berasal dari hasil pemilihan umum, maka hal demikian justru potensial menghilangkan sifat kekhususan Provinsi Papua yang merupakan salah satu bentuk kebijakan afirmatif dan sekaligus berpotensi mengancam keterwakilan Orang Asli Papua di DPRD dan DPRK. Bahkan lebih dari itu, dengan hilangnya unsur Orang Asli Papua yang diangkat sebagaimana yang dimohonkan Pemohon justru akan meniadakan maksud dan politik hukum perubahan UU 2/2021 yang mempertegas keberpihakan pembentuk undang-undang kepada Orang Asli Papua dalam rangka melindungi dan meningkatkan harkat dan martabatnya. Oleh karena itu, dengan adanya kepastian unsur Orang Asli Papua yang diangkat sebanyak  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRD atau anggota DPRK dalam lembaga perwakilan pada tingkat provinsi atau kabupaten/kota, dan dengan masa jabatan yang sama dengan anggota DPRD/DPRK yang dipilih yaitu 5 (lima) tahun akan memberikan keadilan dan kepastian bagi mereka dalam menjalankan peran merumuskan berbagai kebijakan daerah dan menentukan strategi pembangunan, terutama dalam bidang sosial politik dan budaya. Oleh karenanya, menurut Mahkamah adanya unsur Orang Asli Papua yang diangkat tersebut merupakan salah satu wujud dari kebijakan afirmatif yang merupakan bentuk perlakuan khusus yang sesuai dan tidak bertentangan dengan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

**[3.13.1.2]** Bahwa dengan telah dinyatakannya ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf b dan Pasal 6A ayat (1) huruf b UU 2/2021 tidak bertentangan dengan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945, dalam batas penalaran yang wajar, oleh karena norma Pasal *a quo* memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan Pasal 6 ayat (2) dan ayat (3),

serta Pasal 6A ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, maka menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai Pasal 6 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 6A ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 karena substansinya memiliki kesamaan sehingga tidak relevan lagi untuk dipertimbangkan lebih lanjut. Oleh karenanya, dalil Pemohon berkaitan dengan Pasal 6 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 6A ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 tidak terdapat adanya pertentangan dengan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.

**[3.13.1.3]** Bahwa lebih lanjut Pemohon juga mendalilkan mengenai frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam norma Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021, yang menurut Pemohon menciptakan ketidakpastian hukum sehingga perlu dimaknai “sesuai dengan perdusus dan perdasi”. Berkenaan dengan dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah pernah memutus mengenai frasa “berdasarkan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 yaitu dalam Paragraf **[3.19]** Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 yang pertimbangan hukumnya antara lain menyatakan 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”, jika tidak demikian dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Apabila pertimbangan hukum yang terdapat dalam Paragraf **[3.19]** Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 dipelajari secara saksama, pendapat Mahkamah tersebut dilatarbelakangi karena substansi norma yang diuji menyangkut soal pemilihan dan pengangkatan Anggota DPRD yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pemaknaan Mahkamah tersebut menjadi sangat beralasan karena dapat menimbulkan ketidakpastian hukum disebabkan tidak jelasnya bentuk atau dasar hukum pemilihan dan pengangkatan Anggota DPRD. Namun demikian, frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021 memiliki dimensi substansi pengaturan yang berbeda jika dibandingkan dengan frasa “berdasarkan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001. Dalam hal ini, frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021 adalah menyangkut hal yang mendasar, yaitu: (i) kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan,

pimpinan, alat kelengkapan DPRD dan DPRK; (ii) kedudukan keuangan dan administratif pimpinan serta anggota DPRD dan DPRK sehingga menjadi tidak tepat apabila diatur dalam produk hukum yang dibentuk di tingkat daerah. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi tidak tepat jikalau dimaknai diatur atau berdasarkan produk hukum yang dibuat di daerah, *in casu*, Perdasus atau Perdasi, sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon. Selain itu, hal-hal mendasar dimaksud selalu menyangkut dan terkait dengan sejumlah peraturan perundang-undangan seperti undang-undang, peraturan pemerintah dan lain-lain. Artinya bilamana frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021 hanya dimaknai sebagai Perdasus atau Perdasi saja sangat berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD dan DPRD dan/atau DPRK.

Di antara ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimaksud sangat jelas, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 17/2014) berikut perubahannya dan peraturan pelaksanaannya. Dalam Pasal 422 BAB VIII KETENTUAN LAIN-LAIN UU 17/2014 dengan tegas menyatakan bahwa:

“Undang-Undang ini berlaku juga bagi Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), dewan perwakilan rakyat kabupaten/kota (DPRK) di Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) di Provinsi Papua, dan DPRD Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur khusus dalam undang-undang tersendiri”.

Dalam ketentuan UU 17/2014 berikut perubahannya telah diatur dengan jelas mengenai kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan, alat kelengkapan, kedudukan keuangan dan administratif pimpinan serta anggota lembaga perwakilan rakyat, termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sepanjang ketentuan dalam UU 17/2014 ada yang dikecualikan untuk DPRD dan DPRK di wilayah Papua maka yang berlaku baginya adalah undang-undang pengecualian tersebut. Dalam kaitan ini, pada “Bagian Kedua” tentang “Dewan Perwakilan Rakyat Papua” UU 2/2021 telah mengatur beberapa hal mengenai DPRD, yaitu anggota yang diangkat dari unsur Orang Asli Papua [Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021], tugas dan wewenang DPRD [Pasal 7 UU 2/2021], hak DPRD dan hak setiap anggota DPRD

[Pasal 8 dan Pasal 9 UU 21/2001], kewajiban DPRD [Pasal 10 UU 21/2001]. Selebihnya dari yang dikecualikan pengaturannya dalam UU 21/2001 dan UU 2/2021, berlaku UU 17/2014 berikut perubahannya. Oleh karena itu, penting digunakan frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam rumusan norma Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021 agar memberikan kejelasan dan kepastian rujukannya. Ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya yang perlu dirujuk adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 23/2014) karena dalam Pasal 399 BAB XXV mengenai “KETENTUAN LAIN-LAIN” dengan tegas menyatakan bahwa:

“Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.”

Dengan demikian, sepanjang mengenai anggota yang diangkat dari unsur Orang Asli Papua, tugas dan wewenang DPRD, hak DPRD dan hak setiap anggota DPRD, serta kewajiban DPRD telah diatur dalam UU 21/2001 dan UU 2/2021 maka selebihnya dari itu untuk kelembagaan DPRD dan DPRDK pengaturannya tetap harus merujuk pada UU 23/2014. Artinya, adanya frasa “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dalam norma Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021, sama sekali tidak mereduksi nilai-nilai kekhususan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua, sebagaimana dalil Pemohon, namun justru menegaskan sehingga memberikan kepastian bagi siapapun, termasuk DPRD dalam mengimplementasikan seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan Otonomi Khusus Bagi Papua dalam NKRI. Terlebih lagi, ketentuan berkenaan dengan kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan dan alat kelengkapan DPRD diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan, telah diatur sejak awal diberikannya otonomi khusus di Provinsi Papua [vide Pasal 6 ayat (5) UU 21/2001] dan tidak pernah dilakukan pengujian. Berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas tidak terdapat ketidakpastian hukum dalam norma Pasal 6 ayat (4) dan ayat (5) serta Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5) UU 2/2021, sebagaimana didalilkan Pemohon.

**[3.13.1.4]** Bahwa selain mendalilkan norma-norma tersebut di atas, Pemohon juga mendalilkan Pasal 6 ayat (6) dan Pasal 6A ayat (6) UU 2/2021 yang pada



pokoknya menyatakan anggota DPRP dan DPRK yang diangkat dari unsur Orang Asli Papua, jumlahnya sebanyak  $\frac{1}{4}$  (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRP atau DPRK, dengan masa jabatan anggota DPRP dan DPRK yang sama dengan anggota yang dipilih yaitu 5 (lima) tahun diatur dalam Peraturan Pemerintah, dimohonkan kepada Mahkamah untuk dinyatakan inkonstitusional [vide petitum permohonan angka 6]. Namun, dalam positanya Pemohon sama sekali tidak menguraikan argumentasi pertentangan norma pasal yang dimohonkan pengujiannya tersebut dengan UUD 1945. Seandainya pun terdapat uraian pertentangan norma Pasal 6 ayat (6) dan Pasal 6A ayat (6) UU 2/2021 dengan UUD 1945, *quod non*, Mahkamah penting merujuk kembali pertimbangan hukum dalam Paragraf **[3.19]** Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 yang antara lain menyatakan 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”, jika tidak demikian dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Dalam batas penalaran yang wajar, sebagaimana telah dikutip sebelumnya, pertimbangan Mahkamah pada saat itu adalah disebabkan belum jelasnya bentuk dasar hukum perihal pengisian anggota DPRP sehingga untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum Mahkamah menyatakan diperlukan peraturan daerah khusus (Perdasus) sebagai pelaksanaan atas Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001. Oleh karena itu, demi kepastian hukum maka dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 sepanjang frasa “berdasarkan peraturan perundang-undangan” adalah inkonstitusional kecuali frasa “berdasarkan peraturan perundang-undangan” dalam pasal *a quo* diartikan “berdasarkan Peraturan Daerah Khusus”. Berbeda dengan kondisi setelah pengesahan UU 2/2021 sebagai perubahan atas UU 21/2001, dalam UU 2/2021 ketentuan lebih lanjut mengenai anggota DPRP dan DPRK telah ditegaskan secara eksplisit diatur dalam Peraturan Pemerintah. Artinya, substansi yang terkait dengan pengaturan lebih lanjut keanggotaan DPRP maupun DPRK tidak lagi terdapat kekosongan hukum. Adapun perdasus yang saat ini masih berlaku harus menyesuaikan dengan ketentuan peraturan pemerintah tersebut [vide Pasal 103 Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua (selanjutnya

disebut PP 106/2021)]. Oleh karena itu, dalil Pemohon bahwa Pasal 6 ayat (6) UU 2/2021 akan menimbulkan ketidakpastian hukum adalah tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil Pemohon mengenai Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) UU 2/2021 adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.13.2]** Bahwa Pemohon mendalilkan penghapusan norma Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 dapat menghilangkan atau menghambat atau membatasi hak-hak politik Orang Asli Papua dalam kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat serta berpartisipasi untuk membentuk partai politik lokal, sehingga Pemohon memohon agar rumusan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) menjadi “(1) Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik lokal; dan (2) Tatacara pembentukan partai politik lokal dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundangan”. Selain itu, menurut Pemohon, perubahan kata “wajib” pada Pasal 28 ayat (4) UU 21/2001 menjadi kata “dapat” pada Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 sehingga rumusannya menjadi “Partai politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing” telah menghilangkan kewenangan kelembagaan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partai politik.

Terhadap dalil Pemohon yang berkaitan dengan pembentukan partai politik lokal, Mahkamah telah mempertimbangkan dan memutuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019 yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada 26 Oktober 2020. Dalam pertimbangan hukum Sub-paragraf **[3.13.3]** Mahkamah menyatakan yaitu:

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

1. Adanya Majelis Rakyat Papua (MRP), yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan umat beragama [Pasal 5 ayat (2) UU 21/2001];
2. Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) merupakan nomenklatur yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia, yaitu DPRD provinsi.

Demikian pula terdapat perbedaan perekrutan anggota DPRP, yakni sebagian anggotanya diangkat, sedangkan sebagian lainnya dipilih melalui pemilihan umum [Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001];

3. Adanya Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) di samping Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi), dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang ini;
4. Perbedaan nomenklatur, yakni adanya distrik yang pada dasarnya adalah kecamatan di provinsi lain [Pasal 3 ayat (2) UU 21/2001];
5. Calon gubernur dan calon wakil gubernur harus orang asli Papua [Pasal 12 huruf a UU 21/2001].

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

Berdasarkan pertimbangan hukum putusan tersebut, Mahkamah telah berpendirian bahwa kekhususan di Papua tidaklah mencakup pembentukan partai politik lokal. Dalil Pemohon yang memperbandingkan dengan partai politik di Provinsi Aceh, menurut Mahkamah, hal tersebut tidaklah dapat dipersamakan mengingat daerah khusus dan daerah istimewa memiliki kekhususan dan keistimewaannya masing-masing yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Pengakuan negara atas adanya kekhususan dan keistimewaan pada beberapa daerah di Indonesia sejalan dengan ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Oleh karena itu, meskipun pada UU 2/2021 ketentuan Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) telah dihapus, Mahkamah tidak menemukan inkonsistensialitas norma pada pasal *a quo*. Apalagi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019 tersebut, Mahkamah dalam pertimbangan hukum juga menilai bahwa:

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

akan dijadikan sebagai bagian dari kekhususan Papua, pembentuk undang-undang dapat melakukan dengan cara merevisi UU 21/2001 sepanjang penentuannya diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata Papua serta tetap dimaksudkan sebagai bagian dari menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian, meskipun Mahkamah menilai kekhususan di Papua tidak mencakup pembentukan partai politik lokal, Mahkamah juga berpendapat bahwa penentuan perlunya keberadaan partai politik lokal di Papua merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Artinya, penghapusan norma dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021 haruslah dipandang sebagai bentuk kebijakan pembentuk undang-undang dalam pengaturan partai politik di Papua saat ini.

Adapun terhadap dalil Pemohon perihal hilangnya kewenangan kelembagaan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partai politik karena adanya perubahan kata “wajib” pada Pasal 28 ayat (4) UU 21/2001 menjadi kata “dapat” pada Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021, Mahkamah mempertimbangkan bahwa MRP adalah representasi kultural Orang Asli Papua, 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 [vide Pasal 1 angka 8 dan Pasal 5 ayat (2) UU 2/2021].

Selain itu, Pasal 20 ayat (1) UU 2/2021 mengatur bahwa MRP mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah;
- b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
- c. memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerja sama, baik yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah Provinsi Papua dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak Orang Asli Papua;
- d. memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan, dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak Orang Asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
- e. memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRK, dan Bupati/Wali Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua.

Berdasarkan ketentuan di atas, MRP dalam menjalankan fungsinya untuk memberikan pertimbangan dan/atau konsultasi perihal seleksi dan rekrutmen politik dalam hal diminta oleh partai politik haruslah tetap berada pada koridor tugas dan wewenangnya dalam rangka perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Perlindungan bagi Orang Asli Papua dalam rekrutmen politik oleh partai politik juga telah dijamin dalam Pasal 28 ayat (3) UU 2/2021 yang menyatakan, “Rekrutmen politik oleh partai politik di provinsi dan kabupaten/kota di wilayah Papua dilakukan dengan memprioritaskan Orang Asli Papua”. Dengan demikian, digunakannya kata “dapat” dalam norma Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 tidaklah berarti menghilangkan tugas dan wewenang MRP untuk melaksanakan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua dalam hal seleksi dan rekrutmen politik. Sebaliknya, jika kata “dapat” diganti menjadi “wajib” sebagaimana dimohonkan Pemohon, justru hal tersebut akan menjadi persoalan karena menghilangkan kemandirian partai politik untuk melakukan rekrutmen warga negara secara demokratis dan terbuka sesuai dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga masing-masing partai politik [vide Pasal 29 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Penjelasan Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021].

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, dalil Pemohon bahwa penghapusan norma Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) dalam UU 2/2021 dapat menghilangkan hak-hak politik Orang Asli Papua dalam kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat, serta dalil Pemohon bahwa perubahan kata “wajib” menjadi kata “dapat” pada Pasal 28 ayat (4) UU 2/2021 telah menghilangkan kewenangan kelembagaan MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partai politik, adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.13.3]** Bahwa selanjutnya Pemohon mendalilkan frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 berpotensi menimbulkan diskriminasi terhadap perlindungan dan perlakuan antara rakyat dengan pemilik modal sebagai pengusaha guna mendapatkan kepastian hukum yang adil. Pemohon memohon kepada Mahkamah agar frasa *a quo* menjadi “memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap orang”.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, penting bagi Mahkamah menegaskan bahwa sesuai dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 kepastian hukum yang adil merupakan hak setiap orang, tanpa terkecuali. Sejalan dengan ketentuan tersebut, Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 menentukan bahwa usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, serta prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan yang pengaturannya ditetapkan dengan Perdasus. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2) *a quo* haruslah dipahami secara keseluruhan dengan ketentuan ayat-ayat lainnya. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang menghendaki melalui Otonomi Khusus Papua dapat menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua dengan tetap menjunjung tinggi keadilan dan pemerataan [vide Pasal 38 ayat (1) UU 2/2021]. Untuk mengejawantahkan ketentuan tentang perekonomian dalam Pasal 38 ayat (1) UU *a quo*, Pasal 38 ayat (3) menegaskan pula bahwa usaha perekonomian di Provinsi Papua dilakukan dengan wajib memerhatikan sumber daya manusia setempat dengan mengutamakan Orang Asli Papua. Oleh karena itu, adanya frasa “jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” yang dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2) adalah dalam konteks memberikan “insentif berusaha” sehingga dapat meningkatkan usaha-usaha perekonomian di Papua untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Papua dengan tetap menghormati hak-hak masyarakat adat, prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, dan pembangunan yang berkelanjutan. Lebih dari itu, adanya jaminan kepastian hukum bagi pengusaha, haruslah dipahami termasuk pengusaha yang merupakan Orang Asli Papua yang akan dan sedang menjalankan usaha. Terlebih lagi, pengaturan untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha dimaksud pengaturan lebih lanjutnya ditetapkan dengan Perdasus sehingga MRP yang mempunyai tugas dan wewenang memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan Perdasus [vide Pasal 20 ayat (1) huruf b UU 21/2001] dapat memandu agar substansi Perdasus dimaksud sesuai dengan kondisi atau karakteristik masyarakat Papua.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum di atas, norma Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 tidak menimbulkan diskriminasi dan ketidakpastian hukum sebagaimana diatur dalam 28I ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, dalil

Pemohon mengenai inkonstitusionalitas norma Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.13.4]** Bahwa Pemohon selanjutnya mendalilkan frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan masyarakat Papua untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan terlebih dahulu bahwa norma dalam ketentuan Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 bukanlah norma baru karena telah ditentukan sejak awal dalam Pasal 59 ayat (3) UU 21/2001 yang menyatakan, “Setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan beban masyarakat serendah-rendahnya”. Selanjutnya, Penjelasan Pasal 59 ayat (3) UU 21/2001 menyatakan, “yang dimaksud dengan beban masyarakat serendah-rendahnya adalah biaya pelayanan kesehatan disesuaikan dengan kemampuan ekonomi termasuk pembebasan biaya pelayanan bagi mereka yang tidak mampu”. Sekalipun Pasal 59 diubah dalam UU 2/2021, namun ketentuan norma Pasal 59 ayat (3) tidak mengalami perubahan rumusan dalam UU 2/2021. Perbedaannya, Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 tidak lagi memiliki Penjelasan Pasal sebagaimana halnya dengan Pasal 59 ayat (3) UU 21/2001. Persoalannya apakah dengan adanya ketentuan ini akan menyebabkan pelayanan kesehatan bagi masyarakat Papua akan berkurang atau terbebani. Dalam kaitan ini penting untuk dipahami bahwa salah satu alasan diberikannya Otonomi Khusus bagi Papua untuk pertama kali melalui UU 21/2001 adalah karena adanya kesenjangan pada sektor kesehatan [vide Penjelasan Umum UU 21/2001]. Oleh karena itulah, untuk memfokuskan otonomi khusus pada sektor kesehatan, ketentuan Pasal 34 ayat (3) huruf e UU 21/2001 menentukan bahwa “Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional, yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan”. Ketentuan Pasal 34 tersebut selanjutnya diubah dengan UU 2/2021, di mana ayat (3) huruf e angka 1 dan angka 2 menyatakan sebagai berikut:

- e. penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2,25% (dua koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional terdiri atas:
  - 1. penerimaan yang bersifat umum setara dengan 1% (satu persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional yang ditujukan untuk:

- a) pembangunan, pemeliharaan, dan pelaksanaan pelayanan publik;
  - b) peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua dan penguatan lembaga adat; dan
  - c) hal lain berdasarkan kebutuhan dan prioritas daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. penerimaan yang telah ditentukan penggunaannya dengan berbasis kinerja pelaksanaan sebesar 1,25% (satu koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum nasional yang ditujukan untuk pendanaan pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat, dengan besaran paling sedikit:
- a) 30% (tiga puluh persen) untuk belanja pendidikan; dan
  - b) 20% (dua puluh persen) untuk belanja kesehatan;

Berdasarkan uraian di atas, kekhawatiran Pemohon berkenaan dengan frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan masyarakat Papua untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal dapat dikatakan sebagai kekhawatiran yang berlebihan. Selain secara substansial tidak terdapat perbedaan substansi antara Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 dengan Pasal 59 ayat (3) UU 21/2001, karena alasan untuk memperbaiki kondisi di Papua, UU 2/2021 secara eksplisit telah meningkatkan penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya dari semula 2% (dua persen) menjadi setara dengan 2,25% (dua koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional. Tidak hanya itu, dari penerimaan yang telah ditentukan penggunaannya dengan berbasis kinerja pelaksanaan sebesar 1,25% (satu koma dua puluh lima persen) dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional yang ditujukan untuk pendanaan pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat, dengan besaran paling sedikit 20% (dua puluh persen) untuk belanja Kesehatan [vide Pasal 34 ayat (3) huruf e angka 1 dan angka 2 UU 2/2021]. Terlebih lagi, untuk menguatkan keberpihakan kebijakan otonomi khusus pada sektor kesehatan telah ditentukan pula bahwa terhadap dana bagi hasil sumber daya alam dari pertambangan minyak bumi sebesar 70% (tujuh puluh persen) dan dari pertambangan gas alam sebesar 70% (tujuh puluh persen), di mana dari penerimaan tersebut dialokasikan sebesar 25% (dua puluh lima persen) untuk belanja kesehatan dan perbaikan gizi [vide Pasal 34 ayat (3) huruf b angka 4 dan angka 5 *uncto* Pasal 36 ayat (2) huruf b UU 2/2021].

Bahwa bertolak dari desain pengaturan alokasi sektor kesehatan yang telah ditentukan tersebut di atas, selanjutnya ditentukan pengaturan sektor kesehatan



dalam BAB XVII UU 2/2021. Dalam kaitan inilah, Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi Papua berkewajiban menetapkan standar mutu, memberikan pelayanan kesehatan bagi penduduk, termasuk peningkatan gizi, kesehatan reproduksi, dan kesehatan ibu dan anak, serta melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit [vide Pasal 59 ayat (1) UU 2/2021], dan kepada setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan dengan beban masyarakat serendah-rendahnya [vide Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021].

Berdasarkan fakta hukum di atas, menurut Mahkamah, telah ternyata ketentuan penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus telah didesain sedemikian rupa dengan tetap memerhatikan aspek pelayanan kesehatan bagi penduduk Papua secara maksimal. Selain itu, kesehatan juga merupakan salah satu indikator penting dalam mengukur indeks pembangunan manusia. Oleh karena pentingnya penyediaan pelayanan kesehatan ini maka kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota **di Papua diwajibkan** untuk mengalokasikan anggaran kesehatan untuk upaya pelayanan kesehatan bagi Orang Asli Papua [vide Pasal 59 ayat (5) huruf a UU 2/2021]. Dengan demikian, adanya desain alokasi penerimaan untuk kesehatan sebagaimana uraian pertimbangan hukum di atas, maka adanya frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” tidak perlu dikhawatirkan akan menyebabkan hilang atau berkurangnya pelayanan kesehatan kepada masyarakat, termasuk Orang Asli Papua. Karena, frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” tersebut bukanlah dimaksudkan dikurangnya alokasi anggaran dari Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk sektor kesehatan, tetapi maksud frasa tersebut adalah memberikan keringanan atau kemudahan bagi masyarakat/setiap penduduk Papua dalam memperoleh pelayanan kesehatan.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil Pemohon bahwa frasa “dengan beban masyarakat serendah-rendahnya” dalam Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 berpotensi merugikan masyarakat Papua untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang optimal adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.13.5]** Bahwa Pemohon mendalilkan norma Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 dalam hal pembentukan badan khusus yang diketuai oleh Wakil Presiden menyebabkan ketidakpastian hukum, bertentangan dengan prinsip desentralisasi, pembagian kekuasaan, kekhususan dan keragaman daerah, serta prinsip negara mengakui dan

menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus berdasarkan UUD 1945.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan bahwa pembentukan badan khusus bertujuan untuk melakukan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua sebagai upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan di Papua [vide Pasal 68A ayat (1) dan Penjelasan Umum UU 2/2021]. Badan khusus tersebut terdiri atas seorang ketua dan beberapa orang anggota dengan susunan yaitu: a. Wakil Presiden sebagai ketua; b. menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota; dan c. 1 (satu) orang perwakilan dari setiap provinsi di Provinsi Papua sebagai anggota. Adanya komposisi perwakilan dari provinsi Papua dapat dipahami sebagai upaya membuka saluran aspirasi terhadap kinerja badan khusus di Papua. Bahkan untuk menjamin independensi atas keterlibatan langsung masyarakat Papua terlihat karena yang dimaksud dengan "perwakilan" dari setiap provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68A ayat (2) huruf c UU 2/2021 adalah mereka yang tidak boleh berasal dari pejabat pemerintahan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, DPRP, MRP, DPRK, dan anggota partai politik [vide Penjelasan Pasal 68A ayat (2) huruf c UU 2/2021].

Adapun maksud pembentukan badan khusus adalah untuk mempercepat pembangunan kesejahteraan dan peningkatan kualitas pelayanan publik serta kesinambungan dan keberlanjutan pembangunan di wilayah Papua agar sejalan dengan tujuan diberikannya otonomi khusus [vide konsiderans Menimbang huruf a UU 2/2021]. Oleh karena itu, badan khusus tersebut bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden. Tanggung jawab langsung kepada Presiden ini sejalan dengan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 UUD 1945. Dalam konteks itu, menurut Mahkamah, penunjukkan Wakil Presiden sebagai Ketua "badan khusus" tersebut justru membuktikan perhatian dari pemerintah pusat dalam upaya akselerasi perwujudan otonomi khusus Papua, dengan tetap memerhatikan aspirasi masyarakat Papua. Sebab, komposisi dan susunan "badan khusus" yang dimaksudkan dalam Pasal 68A

ayat (2) UU 2/2021 tetap sejalan dengan esensi sistem desentralisasi karena mengakomodasi kepentingan masyarakat Orang Asli Papua dalam bingkai NKRI.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil Pemohon ihwal norma Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 menimbulkan ketidakpastian hukum, bertentangan dengan prinsip desentralisasi, pembagian kekuasaan, kekhususan dan keragaman daerah, serta prinsip negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus berdasarkan Pasal 18B UUD 1945, adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.13.6]** Bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 telah mematikan dan mengebiri kewenangan MRP sebagai representatif kultural orang asli Papua dalam memberikan persetujuan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota. Menurut Pemohon, Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021 seharusnya dimaknai “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP”. Selain itu, frasa “tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan” dalam Pasal 76 ayat (3) UU 2/2021 seharusnya dimaknai “wajib dilakukan melalui tahapan daerah persiapan”.

Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2) UU 2/2021, Mahkamah menilai bahwa salah satu tujuan dari perubahan dalam UU 2/2021 diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah di Papua dengan menggunakan pendekatan penataan daerah yang *bottom up* dan *top down* dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi [vide Penjelasan Umum UU 2/2021]. Penerapan pendekatan *bottom up* dan *top down* oleh pembentuk undang-undang perlu dilihat sebagai bentuk pilihan kebijakan dalam menjaga perpaduan yang seimbang dan proporsional antara peran pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dalam menentukan kebijakan penataan daerah tertentu dengan tetap menjaga kepentingan nasional sebagai negara kesatuan, sepanjang hal tersebut juga tidak mengabaikan perlindungan Orang Asli Papua. Terlebih lagi, pengakuan terhadap satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus dan istimewa sebagai bagian cara untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat serta hak-hak tradisionalnya diatur dalam undang-undang [vide Pasal 18B UUD 1945].

Adapun terhadap dalil Pemohon yang memohonkan rumusan “hanya dapat” dalam Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021, Mahkamah mempertimbangkan bahwa secara doktriner isi kaedah hukum pada prinsipnya meliputi *gebod* (suruhan) yaitu kaedah yang berisi suruhan atau kewajiban untuk berbuat sesuatu; *verbod* (larangan) yaitu kaedah yang berisi larangan melakukan sesuatu; serta *mogen* (kebolehan) yaitu kaedah yang berisi kebolehan yang artinya sesuatu boleh dilakukan dan boleh tidak dilakukan. Sementara itu, dari sifat kaedah hukum dikenal adanya kaedah imperatif yaitu bersifat memaksa (*gebod* dan *verbod*), serta kaedah fakultatif yaitu bersifat kebolehan dan tidak harus dilakukan (*mogen*). Sementara itu, dalil dan petitum Pemohon yang memohon agar rumusan “dapat” dimaknai menjadi “hanya dapat” dalam Pasal 76 ayat (1), menurut Mahkamah, justru menimbulkan ketidakjelasan makna yang termuat dalam pasal *a quo* yaitu antara imperatif atautkah fakultatif, karena kata “hanya” adalah bersifat memaksa sedangkan kata “dapat” adalah bersifat kebolehan. Jika menggunakan frasa “hanya dapat” maka rumusan kaedah tersebut menjadi tidak lazim dalam penyusunan kaedah norma (penormaan) peraturan perundang-undangan. Penggunaan kata “dapat” tersebut justru memiliki kejelasan maksud, yakni hendak menyatakan adanya sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada lembaga [vide Lampiran II angka 267 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disebut UU 12/2011]. Dengan rumusan kata “dapat” bagi MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran daerah, tidak menyebabkan kewenangan MRP sebagaimana diatur dalam UU 2/2021 menjadi terhalangi atau berkurang.

Lebih lanjut, Pemohon juga mempersoalkan frasa “tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan” dalam norma Pasal 76 ayat (3) UU 2/2021, menurut Pemohon inkonstitusional jika tidak dimaknai “wajib dilakukan melalui tahapan daerah persiapan”. Dalam kaitan dengan dalil Pemohon *a quo*, penting bagi Mahkamah mempertimbangkan terlebih dahulu desain usulan atau prakarsa pemekaran Papua menjadi daerah otonom yang ditentukan dalam UU 2/2021, yaitu: (1) pemekaran sebagai usulan pemerintah daerah [vide Pasal 76 ayat (1) UU 2/2021] dan (2) pemekaran sebagai prakarsa pemerintah pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) [vide Pasal 76 ayat (2) UU 2/2021]. Jika usulan tersebut berasal dari pemerintah daerah untuk memekarkan provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan

MRP dan DPRP. Dalam hal ini, peran daerah terkait dengan pembentukan daerah persiapan tidaklah dihilangkan sama sekali sepanjang usulan pemekaran tersebut dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP, karena hal demikian sesuai dengan UU 23/2014. Berkenaan dengan hal tersebut, Mahkamah perlu menegaskan, sekalipun pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota yang berasal dari prakarsa Pemerintah dan DPR dilakukan tanpa melalui tahapan pembentukan daerah persiapan namun tetap harus dilakukan kajian yang mendalam dan komprehensif. Dalam hal ini, pemekaran daerah harus tetap memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan di masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua [vide Pasal 76 ayat (2) UU 2/2021]. Dengan demikian, pemekaran daerah sekalipun dilakukan atas prakarsa Pemerintah dan DPR tetap dapat menjamin adanya ruang bagi Orang Asli Papua dalam melakukan aktivitas politik, pemerintahan, perekonomian, dan sosial-budaya.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil Pemohon ihwal norma Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 telah mematikan dan mengebiri kewenangan MRP telah ternyata tidak bertentangan dengan Pasal 18B UUD 1945 sehingga dalil Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.13.7]** Bahwa Pemohon juga mendalilkan frasa “dapat diajukan” dalam Pasal 77 UU 21/2001 adalah frasa yang tidak jelas, bias dan multitafsir, serta menimbulkan perdebatan di tengah masyarakat Papua dalam pengusulan perubahan Undang-Undang *a quo*. Frasa tersebut, menurut Pemohon, juga telah meniadakan seluruh kewenangan MRP ketika MRP tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan undang-undang otonomi khusus yang mengatur Orang Asli Papua. Oleh karena itu, pada pokoknya Pemohon memohon agar kata “dapat” dimaknai menjadi “hanya dapat”.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah terlebih dahulu perlu melihat ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden dan DPR merupakan lembaga yang oleh konstitusi diberikan kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Sementara itu, Mahkamah juga melihat adanya ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Demikian pula ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-

satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Keberadaan Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 18B ayat (1) telah menjamin eksistensi dan kekhususan provinsi Papua. Di sisi lain, terdapat kewenangan Presiden dan DPR sebagai pembentuk undang-undang sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, pelaksanaan dua hal tersebut haruslah dilakukan secara seimbang tanpa saling menganulir pasal lain dalam konstitusi.

Mahkamah menilai norma Pasal 77 UU 21/2001 merupakan pengejawantahan prinsip keseimbangan terutama berkaitan dengan pembentukan daerah khusus dan istimewa. Dalam hal ini, Pasal 77 UU 21/2001 pada pokoknya menentukan bahwa usulan perubahan atas UU 21/2001 dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan rumusan ketentuan tersebut tidaklah menutup kesempatan bagi masyarakat Papua melalui MRP dan DPRP untuk mengajukan usulan perubahan atas undang-undang *a quo*.

Menurut Mahkamah, apabila kata “dapat” dalam norma Pasal 77 UU 21/2001 dimaknai menjadi “hanya dapat” sehingga normanya menjadi “Usulan Perubahan atas Undang-undang ini hanya dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR atau Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, sebagaimana petitum Pemohon angka 20, maka pemaknaan demikian ini justru bertentangan dengan UUD 1945. Sebab, Pasal 20 UUD 1945 telah menentukan bahwa DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang bersama-sama dengan presiden. Selain bertentangan dengan Pasal 5, Pasal 20, Pasal 22D UUD 1945 hal tersebut juga menisbikan ketentuan Pasal 21 UUD 1945, karena UUD juga menentukan hak anggota DPR mengajukan usul rancangan undang-undang. Jika petitum Pemohon yang diikuti maka sama halnya dengan menegasikan usul inisiatif dari anggota DPR, DPR, DPD, dan Presiden dalam mengajukan usulan rancangan undang-undang perubahan undang-undang otonomi khusus Papua. Dalam hal ini, penting Mahkamah menegaskan bahwa sekalipun digunakan kata “dapat” dalam norma Pasal 77 UU 21/2001 sesungguhnya tetap terbuka kemungkinan bagi MRP dan DPRP untuk menyampaikan aspirasi berkenaan dengan perubahan UU 21/2001. Terlebih lagi, dalam ketentuan Pasal 96 UU 12/2011 menentukan adanya hak masyarakat untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu masyarakat orang-

perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, tanpa ada penambahan frasa “hanya dapat”, masyarakat Papua tetap memiliki hak untuk mengajukan usul perubahan Undang-Undang *a quo* selama dilaksanakan melalui DPR sebagai pembentuk undang-undang bersama-sama Pemerintah dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terlebih lagi, berkenaan dengan frasa “hanya dapat” sebagaimana dikehendaki Pemohon, Mahkamah telah pula mempertimbangkan dalam Sub-paragraf **[3.13.6]** di atas bahwa frasa “hanya dapat” justru menimbulkan ketidakjelasan makna dan kaedah yang termuat dalam pasal *a quo* yaitu antara imperatif dan/atau fakultatif. Sementara itu, terhadap dalil Pemohon yang berkaitan dengan tidak dilibatkannya masyarakat dalam proses pembentukan UU 2/2021 sebagai perubahan atas UU 21/2001, selain hal tersebut adalah persoalan implementasi, menurut Mahkamah persoalan tersebut merupakan ranah pengujian formil undang-undang sehingga tidak relevan bagi Mahkamah untuk mempertimbangkannya.

Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil Pemohon mengenai frasa “dapat diajukan oleh Rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRP” dalam Pasal 77 UU 21/2001 tidak jelas, bias, dan multitafsir sehingga bertentangan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

**[3.14]** Menimbang bahwa, setelah Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon dalam permohonan pengujian norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001 sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021 yang dimohonkan pengujian merupakan bagian dari Bab tentang Perekonomian yang pada pokoknya mengatur usaha-usaha perekonomian di Provinsi Papua yang memanfaatkan sumber daya alam. Hal demikian tidak berkaitan secara langsung dengan Pemohon sebagai MRP yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua dengan berfokus pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama. Apalagi dalam permohonannya, Pemohon menitikberatkan pada frasa “memberikan jaminan kepastian hukum bagi pengusaha” dalam Pasal 38 ayat (2) *a quo*, namun tidak dapat menjelaskan

anggapan kerugian hak konstitusionalnya baik yang bersifat aktual, spesifik atau bersifat potensial serta adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian.

- b. Bahwa Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai urusan pemerintahan daerah otonom di bidang kesehatan. UU 2/2021 telah mengatur pada pasal-pasal lain perihal alokasi dana pelayanan kesehatan dan siapa saja yang bertanggung jawab terhadap pelayanan kesehatan di Papua, sebagaimana telah Mahkamah pertimbangkan pula dalam Sub-paragraf [3.13.4]. Dengan demikian, permohonan Pasal 59 ayat (3) *a quo* tidak berkaitan langsung dengan penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama yang merupakan tugas dan wewenang MRP.
- c. Bahwa Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 adalah ketentuan yang mengatur mengenai pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota di Papua, di mana persetujuan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak hanya diberikan oleh MRP saja melainkan persetujuan bersama-sama dengan DPRD. Dengan demikian, jika Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 maka seharusnya diajukan bersama-sama dengan DPRD. Pemohon menguraikan kedudukan hukumnya bahwa Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 telah mematikan, memandulkan, mengebiri kewenangan MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran provinsi-provinsi dan kabupaten/kota. Namun sebagaimana Mahkamah pertimbangkan dalam Sub-paragraf [3.13.6], adanya pasal *a quo* ternyata tidak pula menghilangkan kewenangan dan peran MRP dalam memberikan persetujuan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota bersama-sama dengan DPRD.
- d. Bahwa demikian pula terhadap Pasal 77 UU 21/2001 yang mengatur mengenai usul perubahan atas undang-undang otonomi khusus bagi Provinsi Papua (*in casu* UU 21/2001) dapat diajukan oleh rakyat Provinsi Papua melalui MRP dan DPRD kepada DPR atau Pemerintah. Oleh karena pengusulan perubahan UU 21/2001 dapat diajukan melalui MRP dan DPRD, maka seharusnya permohonan pengujian Pasal 77 *a quo* diajukan Pemohon bersama-sama



dengan DPRP. Adapun dalam perkara *a quo* permohonannya hanya diajukan oleh MRP. Selain itu, dalam menguraikan kedudukan hukumnya, Pemohon mendalilkan dirinya tidak dilibatkan dalam proses dan pembuatan usulan perubahan undang-undang otonomi khusus yang setelah Mahkamah pertimbangan dalam dalam Sub-paragraf **[3.13.7]**, hal tersebut merupakan implementasi norma dan ranah pengujian formil, bukan merupakan persoalan konstitusionalitas norma.

**[3.15]** Menimbang bahwa terhadap kedudukan hukum Pemohon dalam permohonan pengujian Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, setelah Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan, telah ternyata substansi dari permohonan Pemohon tersebut telah berkenaan dengan kepentingan pemerintah daerah juga, oleh karena itu pengajuan permohonan pengujian terhadap pasal-pasal *a quo* tidak dapat hanya diajukan oleh Pemohon sendiri. Terlebih, Pemohon tidak dapat menjelaskan anggapan kerugian hak konstitusional tersebut baik yang bersifat aktual, spesifik atau setidaknya-tidaknya potensial serta adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya norma pasal-pasal yang dimohonkan pengujian. Oleh karenanya terhadap permohonan pengujian norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001 adalah tidak memenuhi persyaratan untuk diberikan kedudukan hukum sehingga Mahkamah berpendapat Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian pasal-pasal *a quo*.

Bahwa andaipun Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, *quod non*, dalil permohonan Pemohon mengenai pasal-pasal *a quo* tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya, sebagaimana telah Mahkamah pertimbangan pada bagian pokok permohonan dalam Sub-paragraf **[3.13.3]**, Sub-paragraf **[3.13.4]**, Sub-paragraf **[3.13.6]**, dan Sub-paragraf **[3.13.7]**.

**[3.16]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut di atas, Mahkamah berpendapat ketentuan norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2),

ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2), dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001 telah ternyata tidak menimbulkan ketidakadilan, ketidakpastian hukum, dan diskriminasi yang dijamin dalam UUD 1945 sebagaimana didalilkan oleh Pemohon. Dengan demikian, permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya dan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum pula untuk mengajukan permohonan Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001.

**[3.17]** Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dipandang tidak ada relevansinya.

#### **4. KONKLUSI**

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

- [4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian sepanjang berkenaan dengan norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) UU 2/2021;
- [4.3]** Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian sepanjang berkenaan dengan norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001. Andapun Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, *quod non*, dalil permohonan Pemohon mengenai pasal-pasal *a quo* tidak beralasan menurut hukum;
- [4.4]** Pokok permohonan tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

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

## **5. AMAR PUTUSAN**

### **Mengadili:**

1. Menyatakan permohonan Pemohon sepanjang pengujian Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6697), serta Pasal 77 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 dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon selain dan selebihnya.

-----

## **6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)**

Terhadap putusan *a quo*, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Saldi Isra mengenai kedudukan hukum Pemohon dalam permohonan pengujian Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, sebagai berikut:

**[6.1]** Menimbang bahwa dalam permohonan *a quo*, Majelis Rakyat Papua (MRP) menguji konstiusionalitas Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan

ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2), dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, serta Pasal 77 UU 21 Tahun terhadap UUD 1945. Dalam hal ini, Pemohon, *in casu* MRP, diwakili oleh Timotius Murib selaku Ketua, serta Yoel Luiz Mulait dan Debora Mote selaku Wakil Ketua.

**[6.2]** Menimbang bahwa berkenaan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, Mahkamah dalam pertimbangan hukum putusan *a quo* menyatakan dalam permohonan pengujian Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, setelah Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan, telah ternyata substansi dari permohonan Pemohon tersebut berkenaan dengan kepentingan pemerintah daerah juga, oleh karena itu pengajuan permohonan pengujian terhadap pasal-pasal *a quo* tidak dapat hanya diajukan oleh Pemohon sendiri. Terlebih, Pemohon tidak dapat menjelaskan anggapan kerugian hak konstitusional tersebut baik yang bersifat aktual, spesifik atau setidaknya-tidaknya potensial serta adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya norma pasal-pasal yang dimohonkan pengujian. Oleh karenanya terhadap permohonan pengujian norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, Pemohon tidak memenuhi persyaratan untuk diberikan kedudukan hukum dalam mengajukan norma pasal-pasal *a quo*. Oleh karena itu, dalam amar putusan permohonan *a quo*, Mahkamah menyatakan permohonan pengujian sepanjang berkenaan dengan norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001 tidak dapat diterima (NO).

**[6.3]** Menimbang bahwa berkenaan dengan tidak diberikannya kedudukan hukum (*legal standing*) bagi Pemohon dalam pengujian terhadap norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001, saya Hakim Konstitusi Saldi Isra memiliki pendapat atau pandangan berbeda (*dissenting opinion*) dengan alasan sebagai berikut:

**[6.3.1]** Bahwa dalam menguraikan kedudukan hukum, Pemohon mengonstruksikan dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua (OAP) berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya,

pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama menguraikan memiliki kepentingan langsung atas UU 2/2021 *jo*. UU 21/2001. Bagi Pemohon, secara faktual ataupun potensial norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2), dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021 tentang Perubahan Kedua Atas UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, serta Pasal 77 UU 21 Tahun terhadap UUD 1945 telah merugikan dan/atau berpotensi merugikan OAP. Karenanya, sebagai representasi kultural OAP, Pemohon memiliki kewenangan tertentu (khusus) dalam rangka perlindungan hak-hak OAP dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup umat beragama;

**[6.3.2]** Bahwa dalam menilai kedudukan hukum Pemohon dalam permohonan *a quo*, tidak dapat dilepaskan sama sekali dari konstruksi yuridis keberadaan MRP sebagai bagian dari kekhususan dalam memberikan otonomi khusus kepada Papua sebagai implementasi Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Terlebih lagi, perihal identitas budaya hak masyarakat tradisional dihormati, menjadi rumpun hak asasi manusia yang diatur dalam konstitusi [vide Pasal 28I ayat (3) UUD 1945]. Dalam hal ini, politik hukum pembentukan Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Papua menempatkan MRP sebagai representasi kultural OAP, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak OAP dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama (vide Pasal 1 angka 8 UU 2/2021). Politik hukum yang demikian harusnya dimaknai secara benar, terutama apabila diletakkan dalam konteks Pasal 18 dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.

**[6.3.3]** Bahwa apabila Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 68A ayat (2), dan Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001 yang dimohonkan untuk

diuji konstiusionalitasnya, harus diteropong berdasarkan Pasal 51 UU MK. Dalam hal ini, Pasal 51 UU MK yang mensyaratkan, yaitu: (1) adanya hak konstiusional Pemohon yang diberikan UUD 1945; (2) hak dan/atau kewenangan konstiusional Pemohon dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; (3) kerugian konstiusional Pemohon bersifat spesifik, aktual, atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; (4) adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dengan berlakunya undang-undang yang diajukan untuk diuji; dan (5) adanya kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstiusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.

**[6.4]** Menimbang bahwa setelah mempelajari dan mengkaji uraian berkenaan dengan kerugian konstiusional Pemohon, baik yang diuraikan kerugian secara faktual maupun kerugian secara potensial, Pemohon telah menguraikan secara spesifik sehingga menggambarkan adanya hubungan kausalitas berlakunya norma pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstiusionalitasnya. Dalam hal ini, jikalau diletakkan secara tepat dan benar dalam posisi MRP sebagai representasi kultural OAP sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 angka 8 UU 2/2021, tidak terdapat cukup alasan untuk membedakan pemberian kedudukan hukum kepada Pemohon atas pemberlakuan norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 dengan pemberlakuan norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001. Dalam batas penalaran yang wajar, kesemua norma yang diajukan pengujian tersebut sangat terkait dan berkelindan dengan masalah kultural OAP.

Pendapat hukum demikian tidak dapat dilepaskan dari substansi norma pasal-pasal yang diajukan permohonan. Misalnya, dalam substansi Pasal 38 ayat (2) UU 2/2021, terdapat frasa “menghormati hak-hak masyarakat adat” dan Pasal 59 ayat (3) UU 2/2021 terdapat frasa “setiap penduduk Papua berhak memperoleh pelayanan kesehatan”, di mana kedua norma tersebut sama sekali tidak mungkin dipisahkan dengan masalah kultural OAP dan kepentingan masyarakat Papua. Begitu pula dengan Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 2/2021 dan Pasal 77 UU 20/2001 tidak dapat dipisahkan dari keberadaan MRP sebagai representasi

kultural OAP. Dalam pandangan demikian, jikalau substansi undang-undang yang bersifat khusus tersebut selalu dikaitkan dengan kepentingan pemerintahan daerah, karena memang terdapat arsiran kepentingan di antara keduanya, kita dapat dinilai gagal dalam memahami posisi lembaga kultural dalam desain otonomi khusus. Oleh karena itu, tersebut semua norma yang diajukan permohonan berkelindan dengan kepentingan kultural OAP, seharusnya Mahkamah memberikan kedudukan hukum kepada Pemohon untuk semua norma dimaksud.

**[6.4]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut, selain terhadap norma Pasal 6 ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 6A ayat (1) huruf b, ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6); Pasal 28 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4); Pasal 68A ayat (2) UU 2/2021 yang diberikan kedudukan hukum, seharusnya Pemohon dalam norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/2001 juga diberikan kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan. Namun demikian, untuk norma Pasal 38 ayat (2), Pasal 59 ayat (3), Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 2/2021, serta Pasal 77 UU 21/200, sekalipun memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan, pokok permohonan adalah tidak beralasan menurut hukum sebagaimana diuraikan dalam pertimbangan hukum putusan *a quo*. Sehingga, semua norma yang diajukan pengujian konstitusionalitasnya oleh Pemohon dalam permohonan *a quo* seharusnya dinyatakan ditolak.

\*\*\*

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Suhartoyo, Daniel Yusmic P. Foekh, Manahan M.P. Sitompul, Wahiduddin Adams, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh enam**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu dua puluh dua**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Rabu**, tanggal **tiga puluh satu**, bulan **Agustus**, tahun **dua ribu dua puluh dua**, selesai diucapkan **pukul 12.48 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Suhartoyo, Daniel Yusmic P. Foekh, Manahan M.P. Sitompul, Wahiduddin Adams, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota,

dengan dibantu oleh Jefri Porkonanta Tarigan sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Anwar Usman  
ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Aswanto**

**ttd.**

**Enny Nurbaningsih**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**ttd.**

**Suhartoyo**

**ttd.**

**Daniel Yusmic P. Foekh**

**ttd.**

**Manahan M.P. Sitompul**

**ttd.**

**Wahiduddin Adams**

**ttd.**

**Saldi Isra**

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Jefri Porkonanta Tarigan**



Panitera  
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001  
*Digital Signature*

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

**Keterangan:**

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