



**JURNAL
POROS HUKUM
PADJADJARAN**

P-ISSN: 2715-7202

E-ISSN: 2715-9418

Artikel diterima:
7 Juni 2022

Artikel diterbitkan:
30 November 2022

DOI:
<https://doi.org/10.23920/jphp.v4i1.916>

Halaman Publikasi:
<http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/JPHP/issue/archive>

Diterbitkan oleh:
Fakultas Hukum
Universitas Padjadjaran

**POLITIK HUKUM PENGANGKATAN ORANG ASLI
PAPUA DALAM LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH DI PAPUA**

***THE LEGAL POLICY OF THE APPOINTMENTS OF
INDIGENOUS PAPUANS IN THE REGIONAL PEOPLE'S
REPRESENTATIVE INSTITUTIONS IN PAPUA***

Safiudin Safiudin^a

ABSTRAK

Pengangkatan orang asli Papua (OAP) untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) diatur dalam UU 21/2001. Pada pemilu legislatif 2004 dan 2009, pengangkatan anggota DPRP dinyatakan tidak berlaku. Pengangkatan anggota DPRP diberlakukan kembali setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Perkembangannya, melalui Perubahan Kedua UU 21/2001, pemerintah menambah kebijakan afirmasi yaitu pengangkatan OAP untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota. Penelitian ini membahas: (1) faktor apa yang menyebabkan berlakunya pengangkatan anggota DPRP yang sebelumnya telah dinyatakan tidak berlaku?; (2) bagaimana politik hukum afirmasi politik OAP dalam DPRD Kabupaten/Kota?. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan mengumpulkan bahan hukum primer dan sekunder. Pengamatan dan wawancara dilakukan untuk melengkapi data. Hasil penelitian: (1) pengangkatan anggota DPRP diberlakukan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 yang mengabulkan permohonan organisasi pejuang Barisan Merah Putih Papua (BMP) yang menuntut pemberdayaan terhadap putra dan putri Pejuang Irian Barat; (2) afirmasi politik OAP di DPRK diberikan untuk memenuhi tuntutan dan kebutuhan nyata OAP, dimaksudkan untuk menambah jumlah OAP yang berperan dalam pengambilan keputusan di tingkat pemerintahan kabupaten/kota, sekaligus meningkatkan harkat dan martabat OAP. Munculnya tuntutan afirmasi politik di DPRK disebabkan rendahnya jumlah OAP yang menjadi anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Kata kunci: orang asli papua; dprp; dprk; otonomi khusus papua; afirmasi politik.

ABSTRACT

The article 6 (2) of UU 21/2001 governs the appointment of indigenous Papuans (OAP) to the Papua People's Representatives Council (DPRP); however, the central government deprived the provision in the 2004 and 2009 legislative election respectively. Fortunately, the appointment of the DPRP members was reinstated by the Constitutional Court ruling in 2010. Through

^a IAIN Fattahul Muluk Papua, Jln. Merah Putih Buper, Yabansai, Heram, 99224 Jayapura Papua, email: safiudin1279@gmail.com

the second amendment of Law 21/2021, the central government added an affirmative policy as a vehicle of OAP to be appointed as the member of Regency/municipality Regional People's Representative Council (DPRD). This research discusses: (1) what are the factors causing the re-enactment of the DPRP which was previously abolished by the central government?; (2) how is the legal policy of OAP's political affirmation in the regency/municipality regional people's representative council(DPRD)? the legal policy of the appointment of OAP to the DPRK. This research employed a normative juridical approach by collecting secondary and primary data. Observation and interviews were used to gather the data. The results of the study: (1) the verdict of the Constitutional Court No.116/PUU-VII/2009 granted the judicial review plea submitting the Front of Integrations for Papuan-Indonesian (BMP) demanding the empowerment of Papuan warriors' sons and daughters at the local government; (2) the legal policy of OAP to DPRK is enacted to fulfill the demand and real needs of Papuans. The political affirmation is intended to increase the number of OAPs who take roles in decision-making at the regency/municipality level, and to increase the dignity of OAPs. The small number of OAPs in DPRK based on the result of the 2019 legislative election caused the demand for political affirmation.

Keywords: *Indigenous Papuans; DPRP; DPRK; Papua Special Autonomy; and Political Affirmations.*

PENDAHULUAN

Jumlah anggota dan pengisian kursi lembaga perwakilan rakyat daerah merupakan salah satu kekhususan otonomi Papua. Lembaga perwakilan rakyat provinsi menggunakan nomenklatur Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP). Perbedaan antara DPRP dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi lain terletak pada mekanisme pengisian kursi dan jumlah anggota. Anggota DPRD provinsi lain dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) yang jumlahnya ditentukan dalam undang-undang (UU) sesuai jumlah penduduk provinsi bersangkutan,¹ sedangkan DPRP terdiri atas anggota yang dipilih melalui pemilu dan anggota yang diangkat dari kalangan Orang Asli Papua (OAP). Anggota DPRP yang dipilih melalui pemilu ditetapkan dalam UU pemilu sesuai jumlah penduduk Papua, sedangkan jumlah anggota yang diangkat sebanyak $\frac{1}{4}$ (satu per empat) dari jumlah anggota yang dipilih.² Dengan kata lain, terdapat penambahan kursi DPRP yang diisi OAP melalui pengangkatan.

Pemberlakuan pengangkatan OAP untuk mengisi kursi tambahan DPRP tidak serta merta bersamaan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU 21/2001). Pemilu legislatif 2004 adalah pemilu pertama untuk mengisi kursi DPRP dengan jumlah quota sebanyak 45 kursi. Sesuai dengan Pasal 6 ayat (4) UU 21/2001, pemerintah menambah kursi DPRP sebanyak $\frac{1}{4}$ (satu per empat)³ dari 45 (empat puluh lima) yaitu 11 (sebelas) kursi sehingga jumlah seluruh kursi DPRP pada pemilu legislatif 2004 sebanyak 56 kursi, namun seluruh kursi DPRP diisi melalui pemilu. Pemerintah tidak memberlakukan mekanisme pengangkatan untuk mengisi 11 (sebelas) kursi tambahan DPRP. Pada

¹ Pasal 172 jo. Pasal 188 dan Lampiran IV U No. 7 Tahun 2017.

² Pasal 6 Ayat (2) dan ayat (4) UU No.21 Tahun 2001.

³ Pasal 6 ayat (4) UU 2/2001 berbunyi: "Jumlah anggota DPRP adalah 1 1/4 (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan".

pemilu legislatif 2009, walaupun jumlah kursi DPRD telah mengalami penambahan, namun pemerintah memberlakukan kebijakan bahwa pengisian kursi tambahan DPRD harus dilakukan melalui pemilu. Ketentuan pengangkatan anggota DPRD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 telah dihapus oleh pemerintah tanpa melakukan perubahan terhadap UU tersebut.⁴

Pada perkembangannya, ketentuan pengangkatan OAP untuk mengisi kursi tambahan DPRD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 UU 21/2001 dinyatakan berlaku oleh pemerintah setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Mahkamah Konstitusi) Nomor 116/PUU-VII/2009 yang diucapkan pada 01 Februari tahun 2010. Pada saat Mahkamah Konstitusi mengucapkan putusan tersebut, kursi tambahan DPRD telah diisi oleh para wakil partai politik peserta pemilu legislatif tahun 2009, sehingga proses pengangkatan anggota DPRD dari unsur wakil OAP dilaksanakan setelah pemilu legislatif 2014. Pada pemilu legislatif 2014 dan pemilu legislatif 2019, anggota DPRD yang dipilih melalui pemilu berjumlah 55 orang,⁵ dan anggota yang diangkat berjumlah 14 orang dari unsur OAP untuk mewakili masyarakat adat sebagai salah satu kekhususan otonomi Papua, sehingga jumlah anggota DPRD sebanyak 69 orang. 14 orang anggota DPRD yang diangkat tergabung dalam kelompok khusus yang terpisah dari fraksi partai politik.

UU 21/2001 tidak mengatur ketentuan pengangkatan anggota dan penambahan kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota. Pada 19 Juli 2021, pemerintah mengundangkan UU 2/2021 tentang perubahan kedua UU 21/2001. Dalam UU 2/2021, terdapat ketentuan baru yaitu adanya penambahan kursi DPRD Kabupaten/Kota yang diisi dengan cara diangkat dari unsur OAP, sehingga nomenklatur DPRD Kabupaten/Kota diubah menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK). Anggota DPRK terdiri atas anggota partai politik yang dipilih melalui pemilu dan anggota yang diangkat dari unsur OAP. Jumlah anggota yang dipilih diatur dalam UU pemilu sesuai jumlah penduduk kabupaten/kota, sedangkan anggota yang diangkat sebanyak $\frac{1}{4}$ (satu per empat) dari jumlah anggota yang dipilih, dan minimal 30 persen anggota yang diangkat berasal dari unsur perempuan.⁶ Selain itu, UU 2/2021 mempertegas komposisi DPRD yang terdiri atas anggota partai politik yang dipilih melalui pemilu dan anggota yang diangkat dari unsur OAP, dan minimal 30 persen anggota yang diangkat berasal dari unsur perempuan.⁷

Penelitian mengenai keterwakilan OAP dalam lembaga perwakilan rakyat daerah di Papua yang dilakukan sebelumnya mengkaji dari tiga aspek yaitu kontroversi

⁴ Pasal 6 ayat (2) berbunyi: "DPRD terdiri atas anggota yang dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan".

⁵ Pasal 188 ayat (2c) dan Lampiran IV UU No. 7 Tahun 2017, quota DPRD sebanyak 55 kursi.

⁶ Pasal 6A ayat (1-2) dan Penjelasan Pasal 6A ayat (2) UU No.2 Tahun 2021.

⁷ Pasal 6 ayat (1-2) dan Penjelasan Pasal 6 ayat (2) UU No.2 Tahun 2021.

realisasi pengangkatan anggota DPRP, eksistensi, dan peran anggota DPRP yang diangkat. *Pertama*, perbedaan pandangan diantara elit politik tingkat nasional dan tingkat lokal Papua menyebabkan kelambanan realisasi kursi afirmasi DPRP.⁸ *Kedua*, dalam perspektif kontrak sosial, keberadaan anggota DPRP yang diangkat tidak terlepas dari eksistensi masyarakat adat yang diakui konstitusi,⁹ dan wakil OAP di lembaga DPRP merupakan salah satu upaya menciptakan demokrasi lokal terutama diskursif publik dan pembentukan peraturan daerah.¹⁰ *Ketiga*, secara kelembagaan, anggota legislatif daerah yang diangkat belum memiliki posisi politik yang kuat karena faktor aturan hukum sehingga lemah dalam melaksanakan fungsi sebagai wakil masyarakat adat.¹¹ Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya karena membahas politik hukum pemberlakuan pengangkatan anggota DPRP yang sebelumnya dihapus oleh pemerintah, dan keterwakilan OAP di DPRK yang diatur dalam UU 2/2021.

Menurut Bintan R. Saragih, politik hukum merupakan kebijakan yang ditempuh negara melalui lembaga negara untuk menetapkan aturan hukum mana yang perlu diubah, dipertahankan, atau aturan hukum perihal apa yang perlu dibentuk agar penyelenggaraan pemerintahan berlangsung tertib dan tujuan negara dapat tercapai secara bertahap dengan berbagai pertimbangan.¹² Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum mencakup seluruh proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang tidak hanya melihat rumusan-rumusan aturan hukum melainkan juga latar belakang, mengapa, proses serta implikasinya.¹³ UU 21/2001 telah mengalami dua kali perubahan yaitu melalui UU 35/2008 dan UU 2/2021 dan hanya berlaku di provinsi yang ada di wilayah Papua. Tulisan ini membahas pemberlakuan pengangkatan anggota DPRP dan DPRK dengan melihat dinamika politik di provinsi Papua sebagai faktor penyebab adanya aturan tersebut dalam UU Otonomi Khusus (Otsus) Papua.

Ketentuan pengangkatan anggota untuk mengisi kursi tambahan DPRP yang diatur dalam UU 21/2001 untuk mengisi kursi tambahan telah dihapus oleh pemerintah pada pemilu legislatif 2004 dan pemilu legislatif 2009 tanpa melakukan perubahan terhadap UU 21/2001, dan pada pemilu legislatif tahun 2014, pemerintah memberlakukannya kembali setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Ketentuan

⁸ Ode Jamal and Yan Dirk Wabiser, "Kontroversi Realisasi Kursi Afirmasi Anggota Legislatif dalam Otonomi Khusus Papua", *LIPi-Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia*, Vol.45, No.2, Desember 2019, h. 191.

⁹ Nelwan Ronsumbre and Mohammad Benny, "Keberadaan Perwakilan Wilayah Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dalam Perspektif Kontrak Sosial dan Dalam Perspektif Representasi di Provinsi Papua", *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik*, Vol.1, No.2, February 2018, h. 71.

¹⁰ Nelwan Ronsumbre, Nandang Alamsah Deliarnoor, and Rahman Mulyawan, "Eksistensi dan Kinerja Legislatif dari Unsur Perwakilan Wilayah Adat dalam Perspektif Demokrasi Deliberatif di Papua", *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol.6, No.1, February 2020), h. 200.

¹¹ Nelwan Ronsumbre and Dede Sri Kartini, "Perwakilan Masyarakat Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua: Dinamika dan Relevansi Pembentukan dengan Penguatan Demokrasi Deliberatif", *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol.6, No. 2, May 2020, h. 346.

¹² Bintan Regen Saragih, *Politik Hukum*, Cet. I, Bandung: CV. Utomo, 2006, h. 17.

¹³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Cet. III, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006, h.9-11.

pengangkatan anggota untuk mengisi kursi tambahan DPRK muncul dalam UU 2/2021 tentang perubahan kedua UU 21/2001. Terdapat dua fokus penelitian ini yaitu: (1) faktor apa yang mempengaruhi berlakunya pengangkatan OAP untuk mengisi kursi tambahan DPRP yang sebelumnya dihapus oleh pemerintah?; (2) bagaimana politik hukum afirmasi OAP dalam DPRK sebagaimana diatur dalam UU 2/2021 tentang perubahan kedua UU 21/2001?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang menggunakan bahan-bahan hukum. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain: UUD 1945, Ketetapan MRP Nomor IV Tahun 1999, Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000, UU 21/2001, UU 35/2008, UU 2/2021, UU Pemilu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XIV/2016, dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019. Bahan hukum sekunder yang digunakan antara lain: RUU 21/2001, naskah akademik perubahan kedua UU 21/2001, RUU 2/2021, risalah rapat kerja Panitia Khusus (Pansus) RUU 2/2021, risalah sidang Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 41/PUU-XVII/2019. Untuk melengkapi data maka dilakukan pengamatan, wawancara secara mendalam, dan melakukan pengumpulan terhadap bahan-bahan non hukum antara lain: berita lokal Papua dan berita nasional, dan hasil-hasil penelitian yang telah terpublikasi dalam jurnal ilmiah. Data yang diperoleh kemudian dideskripsikan dan dilakukan pembahasan.

PEMBAHASAN

Dimensi Politik Hukum Afirmasi Politik OAP Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat di Papua

Penambahan kursi DPRP dan DPRK sebanyak $\frac{1}{4}$ (seper empat) dari kursi yang diisi melalui pemilu, dan pengisian kursi tambahan dilakukan dengan cara diangkat dari unsur OAP, secara konstitusional dapat dilihat dalam dua aspek. *Pertama*, sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan terhadap daerah yang bersifat khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.¹⁴ Sesuai ketentuan tersebut, masyarakat di daerah dapat menuntut kekhususan otonomi berdasarkan faktor-faktor tertentu.¹⁵ *Kedua*, sebagai bentuk perlakuan khusus (afirmasi) sebagaimana diatur dalam

¹⁴ Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang".

¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet. IV. (Yogyakarta: PSH-Fakultas Hukum-Universitas Islam Indonesia, 2005, h.16).

Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.¹⁶ Meskipun anggota yang diangkat untuk menjadi anggota DPRD dan DPRD berasal dari unsur masyarakat adat dan mewakili masyarakat adat, namun keberadaan anggota lembaga perwakilan rakyat daerah yang diangkat bukan sebagai bentuk pengakuan terhadap masyarakat adat Papua sebagaimana dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Secara konstitusional, kekhususan otonomi Papua terletak pada perlakuan khusus (afirmasi) terhadap OAP yang salah satu bentuknya adalah keberpihakan dalam pemberdayaan di bidang politik (afirmasi politik).

Dari aspek politik desentralisasi, afirmasi sebagai kekhususan otonomi Papua terkait dengan keputusan politik yang ditempuh pemerintah dalam rangka mempertahankan integrasi bangsa untuk menjawab aspirasi masyarakat asli Papua yang ingin merdeka,¹⁷ dengan pemberian kebijakan Otsus sesuai aspirasi OAP.¹⁸ Menindaklanjuti TAP MPR Nomo IV Tahun 1999 dan TAP MPR Nomor IV Tahun 2000, pemerintah bersama DPR membentuk UU 21/2001 yang secara khusus diberlakukan untuk daerah Papua. Menurut Hari Sabarno, otonomi daerah merupakan pilihan kebijakan yang strategis untuk memelihara kebersamaan nasional dengan mempertahankan hakikat khas setiap daerah.¹⁹ Salah satu politik hukum yang tetap dalam kebijakan otonomi di Indonesia menurut Bagir Manan yaitu adanya persamaan hak setiap warga negara, dan walaupun ada aturan hukum memberikan hak yang istimewa kepada warga negara tertentu berdasarkan ras atau agama, semata-mata dilakukan demi persatuan dan kesatuan bangsa.²⁰

Munculnya tuntutan afirmasi di bidang politik disebabkan adanya kesenjangan antara OAP dan orang non Papua dalam berbagai aspek pembangunan yang dilaksanakan di Papua sebelum berlakunya otonomi khusus. Disatu sisi, tuntutan afirmasi bidang politik yang dimaksudkan OAP adalah menjadi tuan di negeri sendiri yang berarti mencakup jabatan legislatif daerah dan jabatan kepala/wakil kepala daerah bahkan jabatan strategis dalam birokrasi. Meskipun aspirasi “menjadi tuan di negeri sendiri” lebih banyak disuarakan dan didorong oleh para elit lokal,²¹ dan seringkali disalahgunakan karena banyaknya korupsi yang dilakukan para birokrat, politisi, dan pengusaha,²² bahkan setelah terpilih menjadi pemimpin tidak memperhatikan hak-hak

¹⁶ Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 berbunyi: "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan".

¹⁷ Bab IV Bagian (g) Poin (1) dan (2) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999.

¹⁸ Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000.

¹⁹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa: Untaian Pemikiran Otonomi Daerah*, Cet. I, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, h. 11.

²⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, ...Op.Cit.*, h. 179.

²¹ Albertus Heriyanto, "Kepemimpinan Balim Dalam Masyarakat Multikultur", *Limen*, Vol.15, No.1, Oktober 2018, h. 89-96.

²² Ikrar Nusa Bhakti and Natalius Pigay, "Menemukan Akar Masalah dan Solusi atas Konflik Papua: Supenakah?", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol.9, No.1, 2016, h. 6-7.

masyarakat adat,²³ namun tuntutan tersebut merupakan keinginan OAP yang disebabkan jabatan politik dan birokrasi sebelum Otsus didominasi orang non Papua, dan setelah Otsus diberlakukan, jumlah penduduk luar yang datang ke Papua mengalami peningkatan sehingga OAP menjadi terpinggir karena tidak mampu bersaing di bidang sosial dan ekonomi.²⁴

Disisi lain, kebijakan afirmasi ditempuh pemerintah didasarkan pada politik hukum otonomi daerah bahwa terdapat perbedaan antara “daerah khusus” dan “daerah istimewa” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Pemberian kekhususan pada suatu daerah khusus sesuai putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010²⁵ bersifat fleksibel atau tidak mutlak serta disesuaikan dengan kebutuhan nyata masyarakat daerah bersangkutan, dan apabila kesetaraan kualitas taraf hidup sudah dicapai maka keberpihakan dapat dihilangkan. Status Papua merupakan daerah yang bersifat khusus dan bukan sebagai daerah istimewa seperti Naggroe Aceh Darussalam dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Apabila dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XIV/2016²⁶ dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019²⁷, politik hukum afirmasi bidang politik dalam sistem otonomi khusus Papua tergantung kemauan politik pemerintah dengan mempertimbangkan pemenuhan kebutuhan nyata OAP serta stabilitas keamanan, integrasi bangsa, dan stabilitas kedaulatan negara.

Terkait dengan hubungan antara politik dengan hukum, hukum menurut Moh. Mahfud MD merupakan formalisasi berbagai keinginan dan kehendak politik yang saling bersaing dan berinteraksi.²⁸ Kebijakan afirmasi politik terhadap OAP dalam bentuk pengangkatan menjadi anggota DPRD dan anggota DPRD melalui proses dan dinamika politik berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Menurut Daniel S. Lev, struktur kekuasaan politik akan menentukan proses hukum karena hukum lebih banyak sebagai alat politik, namun keseimbangan politik dan kekuatan sosial masyarakat akan menentukan apakah hukum dipengaruhi politik atau mempengaruhi politik.²⁹ Pemberlakuan ketentuan pengangkatan anggota OAP untuk mengisi kursi tambahan DPRD dan kebijakan afirmasi OAP dalam DPRD menggambarkan hubungan antara hukum dan politik. Disatu sisi hukum sebagai produk politik dan disisi lain hukum menjadi dasar untuk menolak keinginan politik masyarakat.

²³ Joseph Eliza Lolupalan, “Jati Diri Orang Asli Papua dalam Pusaran Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat”, *SOCIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, Vol.15, No.1, 2018, h. 45-47.

²⁴ Ave Lefaan, Heru Nugroho, and Mudiono, “Etnosentrisme dan Politik Representasi di Era Otonomi Khusus Papua”, *Majalah Ilmiah Pembelajaran*, Edisi Khusus, 2012, h. 10-12.

²⁵ Pertimbangan hukum Putusan MKRI Nomor 81/PUU-VIII/2010 paragraf (3.20).

²⁶ Pertimbangan hukum Putusan MKRI Nomor 34/PUU-XIV/2016 Paragraf (3.11-3.12).

²⁷ Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019 paragraf (3.14).

²⁸ Moh. Mahfud D, *Politik Hukum di Indonesia*, Op.Cit., h.7.

²⁹ Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia (Kesinambungan Dan Perubahan)*, Cet. I, Jakarta: LP3ES, 1990, h.xii.

Penghapusan Pengangkatan Anggota DPRP Pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009

Kebijakan Kementerian Dalam Negeri untuk menghapus pengangkatan sebagai mekanisme pengisian kursi tambahan DPRP didasarkan beberapa argumentasi. *Pertama*, ketentuan pengangkatan anggota DPRP sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2) UU 21/2001 mengacu pada sistem pemilu yang berlaku pada saat UU Otsus Papua dibentuk yaitu UU 3/1999 dan UU 4/1999 yang mengatur sistem pemilu legislatif tahun 1999. UU tersebut masih mengatur ketentuan pengangkatan sebagai salah satu mekanisme pengisian kursi lembaga DPR, DPRD tingkat provinsi, dan DPRD tingkat kabupaten/kota. Sistem pemilu legislatif tahun 2004 yang diatur dalam UU 12/2003 dan sistem pemilu legislatif 2009 yang diatur dalam UU 10/2008 tidak lagi mengatur pengangkatan anggota legislatif karena adanya perubahan sistem pemilu legislatif. Dalam rangka harmonisasi sistem penyelenggaraan pemilu, maka ketentuan pengangkatan anggota DPRP yang disebutkan dalam UU 21/2001 dinyatakan tidak berlaku, sehingga seluruh kursi DPRP harus diisi melalui pemilu.

Kedua, kekhususan otonomi Papua terkait dengan DPRP dalam pandangan Kementerian Dalam Negeri bukan terletak pada pengangkatan anggota, tetapi terletak pada penambahan jumlah anggota sebanyak $\frac{1}{4}$ (satu per empat) dari jumlah anggota yang dipilih melalui pemilu. Argumentasi kedua Kementerian Dalam Negeri juga tercantum dalam Pasal 12 ayat (2) RUU Otsus Papua yang disusun Panitia Khusus (Pansus) DPR. Artinya penambahan anggota DPRP sebanyak $\frac{1}{4}$ (satu per empat) dari anggota DPRD Provinsi Papua merupakan salah satu kekhususan Papua yang sengaja dimasukkan dalam kebijakan Otsus. Dalam rancangan UU Otsus Papua pertama yang disusun oleh para tokoh intelektual Papua tidak menyebutkan pengangkatan anggota DPRP. Ketentuan pengangkatan anggota DPRP muncul dalam sidang Pansus UU Otsus Papua.

Ketiga, keterwakilan masyarakat adat dan OAP berada di lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) sedangkan DPRP adalah anggota partai politik yang dipilih melalui pemilu.³⁰ Argumentasi ketiga Kementerian Dalam Negeri pada dasarnya sama seperti RUU Otsus Papua baik yang disusun oleh Tim Asistensi Papua maupun yang disusun oleh Pansus DPRP³¹. Dalam Pasal 7 ayat (1-2), Pasal 9 ayat (1), dan Pasal 13 ayat (1) RUU Otsus yang disusun Tim Asistensi Papua, lembaga legislatif provinsi Papua disebut Parlemen Papua yang terdiri dua kamar. Kamar pertama yaitu MRP sebagai representasi OAP terdiri dari perwakilan masyarakat adat, perwakilan agama, dan perwakilan perempuan. Kamar kedua adalah DPRP yang anggotanya berasal dari unsur

³⁰ Staf Ahli Kementerian Dalam Negeri dalam risalah sidang Mahkamah Konstitusi dalam perkara nomor 116/PUU-VII/2009, tanggal 04 November 2009, h.7-10.

³¹ Dua RUU Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terlampir dalam Agus Sumule and Agus Sumule (ed), *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003, h. 271-336, h. 419-561.

partai politik yang dipilih melalui pemilu. Dalam Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (1-2) RUU Otsus Papua yang disusun Pansus DPR, pelaksana kekuasaan legislatif adalah DPRP yang anggotanya dipilih melalui pemilu, sedangkan MRP adalah perwakilan OAP sebagai badan representasi kultural. Artinya, keterwakilan OAP dan masyarakat adat dalam lembaga pemerintahan lokal bukan di DPRP.

Faktor yang Mempengaruhi Berlakunya Pengangkatan Anggota DPRP yang Sebelumnya Dihapus Pemerintah

Tuntutan pemberlakuan pengangkatan anggota untuk mengisi kursi tambahan DPRP muncul dari organisasi Pejuang Barisan Merah Putih Papua (BMP) yaitu gabungan berbagai organisasi masyarakat Papua yang pro-integrasi Papua-Indonesia. Salah satu demonstrasi besar-besaran terjadi pada 1 Mei 2007, dan Heemskercke Bonay sebagai pengurus BMP, putri Elias Jan Bonay gubernur Irian Barat tahun 1963 menjadi salah satu koordinator demonstrasi tersebut. Barnabas Suebu sebagai gubernur Papua yang juga sebagai pengarah Tim Asistensi Papua saat proses penyusunan RUU Otsus di Jayapura, menyampaikan aspirasi BMP kepada KPU Pusat, namun KPU Pusat menolak aspirasi BMP. Sebagai respon atas keputusan KPU Pusat, BMP melakukan demonstrasi besar-besaran pada 22 Agustus 2008 yang dipimpin sekretaris jenderal BMP Yonas Alfons Nusi untuk menolak pengisian kursi tambahan DPRP oleh partai politik. BMP meminta pemerintah untuk menetapkan kebijakan pengangkatan masyarakat adat untuk mengisi kursi tambahan DPRP pada pemilu legislatif 2009 dengan argumentasi bahwa Otsus diberikan untuk OAP yang basisnya pada masyarakat adat,³² namun Kementerian Dalam Negeri tetap menolak aspirasi BMP.

Setelah pemilu legislatif 2009, Ramses Ohee sebagai ketua umum BMP sekaligus ketua masyarakat adat (Ondofolo) Heram-Waena Jayapura, dan Yonas Alfons Nusi sebagai sekretaris jenderal BMP mengajukan permohonan pengujian Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 6 ayat (4) UU 21/2001 kepada Mahkamah Konstitusi dengan maksud agar 11 (sebelas) kursi tambahan DPRP diisi oleh wakil masyarakat adat. Terdapat dua tujuan atas tuntutan pengangkatan OAP untuk mengisi kursi tambahan DPRP. *Pertama*, BMP menganggap sebagian anggota DPRP periode 2004-2009 dan mayoritas anggota MRP periode pertama tahun 2005-2010 mendukung aspirasi pemisahan Papua dari NKRI, karenanya OAP pro-NKRI perlu terlibat dalam lembaga pemerintahan Papua untuk mengimbangi dominasi aspirasi merdeka dalam dinamika politik lokal. Wawancara:³³

“Saat itu, BMP dan kami pemuda dan mahasiswa melihat DPRP dan MRP lebih banyak diisi orang-orang pro merdeka, dan itu membahayakan NKRI yang

³² Wawancara Ketua Dewan Pembina GEMAPI, Jayapura, 02 Desember 2021

³³ *Ibid.*,

diperjuangan orang tua kami, termasuk teteh Ramses Ohee sejak Pepera. Supaya merdeka tidak mendominasi maka kami harus ambil kursi afirmasi”.

Kedua, BMP menganggap kebijakan Otsus hanya dinikmati para elit pemerintahan lokal, sementara masyarakat adat dan OAP pro-NKRI tidak memperoleh manfaat sedikitpun. Penyatuan Papua sebagai bagian NKRI dalam pandangan BMP merupakan pilihan politik OAP pada saat pelaksanaan Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) tahun 1969 yang memilih bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai bentuk penghargaan, BMP meminta agar anak cucu mereka yang tetap setia pada NKRI perlu dilibatkan dalam pemerintahan lokal. Pernyataan ketua BMP.³⁴

“Kalau tidak ada Pepera. tidak ada Undang-Undang Otsus. harapan penuh dari seluruh anak cucu dari 1.026 orang ini yang menduduki tanah Papua bagian dari negara kesatuan RI. harus kita berikan kesempatan sebagai penghargaan kepada orang-orang adat. orang adat tanah Papua yang menentukan bahwa Irian Barat adalah bagian yang sah dari Republik Indonesia ini”.

Pengujian Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) UU 21/2001 sesuai permohonan BMP mulai diperiksa Mahkamah Konstitusi pada 7 September 2009 dan pengucapan putusan pada 1 Februari 2010. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan organisasi BMP. Pendapat hukum Mahkamah Konstitusi:³⁵

“Demi integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan guna memberi manfaat, perlakuan yang adil, kesetaraan, dan kesempatan kepada masyarakat asli Papua, yang didasarkan pada nilai-nilai dasar etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, demokrasi serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga Negara maka 11 (sebelas) kursi untuk keanggotaan DPRP dengan cara diangkat harus tetap diberikan”.

Pendapat hukum Mahkamah Konstitusi didasarkan beberapa pertimbangan. *Pertama*, berbagai kebijakan pelaksanaan pembangunan di Papua belum memberikan keadilan dan kesejahteraan terhadap OAP yang mengakibatkan terjadinya kesenjangan di berbagai sektor kehidupan termasuk di bidang sosial politik. *Kedua*, realisasi Otsus di Papua perlu memperhatikan aspirasi OAP sebagai salah satu upaya penyelesaian berbagai masalah disintegrasi yang dihadapi negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1999 dan Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000. *Ketiga*, adanya pengakuan dan penghormatan negara terhadap daerah-daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Keempat, pengisian kursi tambahan DPRP dengan cara diangkat

³⁴ Ramses Ohee dalam Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 116/PUU-VII/2009, tanggal 04 November 2009, h.32.

³⁵ Pendapat hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 paragraf (3.16.8).

merupakan perlakuan khusus untuk memberikan peran kepada OAP dalam merumuskan kebijakan dan strategi pembangunan di Papua untuk menjamin adanya perubahan kualitas OAP, dan kebijakan afirmatif tersebut sesuai dengan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.³⁶

Saat putusan Mahkamah Konstitusi diucapkan pada 1 Februari 2010, 11 (sebelas) kursi tambahan DPRP periode 2009-2014 telah diisi oleh para wakil partai politik peserta pemilu. Sesuai putusan Mahkamah Konstitusi, walaupun kursi tambahan sudah diisi anggota partai politik namun pengangkatan anggota DPRP harus dilakukan tetapi hanya berlaku satu kali. Untuk pemilu legislatif berikut dan seterusnya, kursi tambahan DPRP harus diisi melalui pengangkatan yang diatur dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus),³⁷ namun pemerintah Papua tidak menyelenggarakan pengangkatan anggota DPRP periode 2009-2014 karena Perdasus belum terbentuk. Pimpinan MRP periode kedua telah meminta DPRP untuk membentuk Perdasus, namun pimpinan DPRP memilih untuk menunda pengangkatan hingga pemilu legislatif 2014 karena keterbatasan anggaran daerah. Meskipun proses pengangkatan anggota DPRP periode 2014-2019 dilaksanakan pada tahun 2016 dan pelantikan pada 13 Desember 2017, namun pemilihan anggota DPRP pada pemilu legislatif 2014 hanya untuk mengisi 55 kursi sesuai quota yang ditetapkan KPU.

Politik Hukum Afirmasi OAP Dalam DPRK

Penambahan kursi DPRK dan pengangkatan OAP untuk menjadi anggota DPRK merupakan alternatif kebijakan yang ditempuh pemerintah yang menolak usulan beberapa anggota fraksi dan anggota DPD tentang pembentukan partai politik lokal. Usulan dalam sidang Pansus RUU 2/2021 disampaikan para anggota DPD dan anggota fraksi DPR yang daerah pemilihannya berasal dari Papua dengan maksud untuk mengakomodir aspirasi dan tuntutan masyarakat adat atas rendahnya keterwakilan OAP dalam lembaga DPRD di beberapa kabupaten/kota di Papua. Munculnya tuntutan dan aspirasi tersebut karena anggota DPRD di beberapa kabupaten/kota yang mayoritas penduduknya berasal dari luar Papua sebagaimana Tabel 1 didominasi oleh orang non Papua.

³⁶ Pendapat hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009 paragraf (3.16.1-3.16.5).

³⁷ *Ibid.*

Tabel 1
Jumlah OAP di beberapa DPRD Kabupaten/Kota di Papua

Kabupaten/Kota	Jumlah Kursi	OAP
Kota Jayapura	40	13
Kab. Jayapura	25	7
Kab. Sarmi	20	7
Kab. Boven Digoel	20	4
Kab. Merauke	30	3
Kab. Keerom	20	5

Sumber: DPRP

Di Merauke, masyarakat adat memalang kantor DPRD menjelang pelantikan anggota DPRD Merauke karena sebelumnya mereka telah meminta pemerintah agar menetapkan kebijakan pengangkatan anggota DPRD namun tidak diakomodir.³⁸ Di kota Jayapura, kekhawatiran bahwa suatu saat tidak satu pun OAP yang menjadi anggota DPRD kabupaten/kota karena jumlah penduduk luar yang datang ke Papua terus mengalami peningkatan setiap tahun, menjadi bahan diskusi bahkan melalui group watshap. Kekecewaan masyarakat adat diungkapkan John Gobay, anggota DPRP yang diangkat mewakili masyarakat adat, pada sebuah kegiatan diskusi secara online:³⁹

“Semua orang di dunia ini berhak cari makan, tapi jangan sampe makan tuan tanah yang ada di negeri ini juga. tetapi hal-hal penting untuk mengatur regulasi daerah, untuk mengatur penganggaran, untuk mengatur pengawasan di dalam lembaga legislatif kasih dong kesempatan, baik itu bupati dan wakil bupati orang papua, DPRnya juga orang Papua. Kita ini su terlalu baik”.

Keinginan OAP sebenarnya “menjadi tuan di negeri sendiri” karena mereka yang memiliki hak ulayat atas tanah di Papua. Mereka terbuka dan menerima dengan baik setiap orang yang datang ke Papua, bahkan hak ulayat mereka tergusur akibat pembangunan infrastruktur dan peningkatan jumlah penduduk yang datang ke Papua setiap tahun. Mereka hanya mengharapkan kebesaran jiwa orang non Papua agar membiarkan OAP menjadi pemimpin di atas tanahnya sendiri. Secara normatif, Pasal 28 ayat (3) UU 21/2001 mewajibkan setiap partai politik untuk memprioritaskan OAP dalam seleksi dan rekrutmen politik, namun ketentuan tersebut gagal meningkatkan jumlah OAP di sejumlah DPRD kabupaten/kota terutama daerah-daerah yang

³⁸ News Potal Jubi, 19 Oktober 2019, <https://jubi.co.id/jelang-pelantikan-masyarakat-adat-marind-palang-kantor-dprd-merauke/>, diakses 2 Desember 2021.

³⁹ John Gobay (anggota DPRP Periode 2019-2024) melalui diskusi zoom "menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal Di Papua" yang diselenggarakan oleh Gugus Tugas Papua UGM tanggal 25 Agustus 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=s3HiefpNjXc&t=5720s>, diakses 02 Desember 2021.

mayoritas penduduknya orang non Papua. Menurut John Gobay, rekrutmen partai politik dalam pencalonan anggota DPRD Kabupaten/Kota yang lebih banyak menggunakan politik uang mengakibatkan OAP bukan saja sulit terlibat dalam partai politik tetapi juga sulit terpilih dalam pemilu legislatif.⁴⁰

“Fakta DPRD di kabupaten/kota di Papua, ini, kalau model pemilihan yang berisi transaksi dan money politic, saya yakin anak-anak papua ini agak sulit akan terpilih. Ini menyebabkan partisipasi anak Papua sangat minim dalam urusan di lembaga parlemen”.

Menjelang perubahan kedua UU 21/2001, terdapat dua aspirasi dan tuntutan yang dimunculkan oleh masyarakat asli Papua yaitu pembentukan partai lokal yang secara khusus untuk OAP, dan tuntutan agar pengangkatan anggota DPRD kabupaten/kota dari unsur OAP diakomodir dalam perubahan kedua UU Otsus Papua. Ketua Lembaga Masyarakat Adat (LMA) Papua dan anggota DPRP dari unsur masyarakat adat⁴¹ meminta pemerintah agar memberlakukan kebijakan pengangkatan anggota DPRD Kabupaten/Kota, karena kemampuan OAP untuk bersaing secara politik sangat rendah. Perlunya mengakomodir pengangkatan anggota DPRK dalam perubahan kedua UU 21/2001 sekaligus dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kecemburuan sosial yang kemungkinan terjadi di masa mendatang, namun kedua aspirasi tersebut tidak terntum dalam naskah akademik dan RUU perubahan kedua UU 21/2001 yang diusulkan pemerintah kepada DPR pada 4 Desember 2020.⁴²

Perubahan kedua UU 21/2001 pada awalnya terkait dengan rencana perpanjangan dana Otsus yang berakir pada bulan November 2021. Dalam rapat kerja Panitia Khusus (Pansus) RUU Perubahan Kedua UU 21/2001 bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Menteri Keuangan pada 8 April 2021, pemerintah hanya mengusulkan perubahan definisi provinsi Papua, besaran dana Otsus, dan penambahan kewenangan atas pemekaran provinsi, namun semua fraksi memandang usulan pemerintah belum menjawab berbagai masalah yang terjadi di Papua. Wakil ketua Pansus Yan Permenas Mandenas meminta pemerintah agar menerima usulan setiap fraksi karena menurutnya Otsus bukan sekedar pemberian anggaran tetapi perlu memperhatikan kebutuhan nyata OAP.⁴³ Pemerintah menerima pandangan Pansus dan membuka ruang untuk menerima usulan setiap fraksi termasuk usulan Komite I DPD-RI.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Humas DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PAPUA tanggal 16 Mei 2019, <https://dpr-papua.go.id/anggota-dprp-kursi-otsus-minta-alokasi-kursi-khusus-oap-di-dprd-kabupaten-kota/>. diakses 02 Desember 2021.

⁴² BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, “Hasil Penyelarasan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua”, BPHN-Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020, h. 108.

⁴³ DPR-RI, Risalah Rapat Kerja Pansus RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 8 April 2021, h. 11-43.

Salah satu materi yang dibahas dalam rapat Panja Pansus bersama Tim pemerintah dari Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Kementerian Keuangan pada 5 Juli 2021 yaitu pembentukan partai politik lokal, namun pemerintah menolak dengan mengacu pada putusan Mahkamah Konstitusi.⁴⁴ Apabila membaca keterangan pemerintah yang disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi dalam proses pemeriksaan permohonan pengurus Partai Papua Bersatu yang pernah dibentuk oleh OAP, alasan politis pemerintah sesungguhnya adalah terkait dengan stabilitas integrasi bangsa. Bagi pemerintah, adanya pihak-pihak tertentu yang menginginkan kemerdekaan Papua sehingga partai politik lokal belum memungkinkan untuk diberlakukan guna menjaga stabilitas keamanan dan ketentraman serta kedaulatan NKRI.⁴⁵

Atas penolakan pemerintah terhadap usulan pembentukan partai politik lokal yang disampaikan oleh Pansus RUU 2/2021, sehingga ketua Pansus Komarudin Watubun kemudian mengusulkan pengangkatan anggota DPRD kabupaten/kota yang sebelumnya bukan sebagai bagian dari agenda pembahasan dalam perubahan kedua UU Otsus Papua.⁴⁶

“Jadi afirmasi itu bukan saja soal kasih-kasih uang itu, tapi masalah politik Papua. Usulan saya begini, karena di provinsi itu juga ada pengangkatan dari Otsus, kalau memang tidak bisa diberikan dalam partai politik, apakah boleh dikasih saja kursi pengangkatan sampai kabupaten/kota, supaya bisa menyelesaikan masalah ini. Nanti aturannya kita atur secara detail”.

Usulan penambahan kursi DPRK sebanyak $\frac{1}{4}$ (satu per empat) dari kursi yang diisi melalui pemilu, dan pengisian kursi tambahan tersebut diangkat dari unsur OAP mendapat persetujuan dari semua fraksi dalam rapat Pansus 12 Juli 2021. Tujuannya adalah untuk memenuhi aspirasi dan tuntutan yang sedang berkembang di Papua sesuai dengan kebutuhan nyata OAP, yaitu meningkatkan jumlah dan peran OAP dalam pengambilan kebijakan dan pembangunan di tingkat kabupaten/kota di Papua. Kebijakan pembangunan yang diambil oleh pemerintahan kabupate/kota sangat terkait secara langsung dengan kebutuhan masyarakat akar rumput sehingga keterlibatan OAP dalam pengambilan kebijakan sangat diperlukan, untuk memastikan setiap keputusan dan kebijakan pembangunan di tingkat kabupaten/kota memperhatikan hak-hak OAP. Untuk menjamin keterlibatan OAP dalam pengambilan kebijakan tingkat kabupaten/kota, maka pengangkatn OAP untuk mengisi kursi tambahan DPRK harus

⁴⁴ Bahtiar (Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum Kemendagri) dalam Risalah Rapat Panja Pansus RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 05 Juli 2021, h. 54.

⁴⁵ Keterangan pemerintah dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019, paragraf (2.4).

⁴⁶ DPR-RI, Risalah Rapat Panja Pansus RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 05 Juli 2021, h. 58-59.

dilakukan. Pemerintah menerima pengangkatan anggota DPRK sebagai afirmasi OAP bidang politi,⁴⁷ sekaligus melindungi dan mendorong adanya peningkatan harkat dan martabat OAP.⁴⁸

Berlakunya UU 2/2021, menambah jumlah kebijakan afirmasi di bidang politik yang secara normatif tercantum dalam UU Otsus Papua. Selain pengangkatan anggota DPRP dan DPRK, terdapat lembaga MRP sebagai representasi kultural OAP, gubernur/wakil gubernur harus orang asli, bupati dan walikota harus OAP, dan prioritas OAP dalam seleksi dan rekrutmen politik oleh partai politik. Melalui kebijakan afirmasi politik sebagaimana diatur dalam UU 2/2021, OAP dapat menjadi anggota DPRK tanpa walaupun bukan sebagai anggota dan pengurus partai politik, dan tanpa melalui pemilu yang membutuhkan biaya politik yang cukup besar. Meskipun demikian, berbagai bentuk kebijakan afirmasi bidang politik tersebut belum sepenuhnya memenuhi tuntutan OAP, krn kebutuhan nyata OAP yang sesungguhnya adalah menjadi tuan di negeri sendiri dengan tidak mengabaikan hak dan eksistensi penduduk lain yang menetap di Papua.

PENUTUP

Kekhususan otonomi Papua terkait DPRP sebenarnya hanya penambahan jumlah anggota, dan UU 21/2001 tidak menyebutkan pengangkatan OAP untuk menjadi anggota DPRP. Ketentuan pengangkatan anggota DPRP dalam UU 21/2001 mengacu pada sistem pemilu legislatif tahun 1999. Pemilu legislatif 2004 dan pemilu legislatif 2009 tidak mengenal pengangkatan sehingga pemerintah tidak memberlakukan pengangkatan anggota DPRP. Berlakunya pengangkatan anggota DPRP berawal dari tuntutan organisasi BMP sebagai kelompok OAP yang pro integrasi Papua-Indonesia, yang meminta pengangkatan wakil masyarakat adat untuk mengisi kursi tambahan DPRP, namun pemerintah tidak mengabdikan aspirasi mereka. Pengurus BMP kemudian mengajukan pengujian Pasal 6 ayat (2) dan ayat (4) UU 21/2001 dan Mahkamah Konstitusi mengabdikan permohonan tersebut. Berlakunya ketentuan pengangkatan OAP yang mewakili masyarakat adat untuk mengisi kursi tambahan DPRP berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam rangka integrasi bangsa, pemberian kesempatan, kesetaraan, dan perlakuan yang adil terhadap OAP.

Afirmasi dalam DPRK dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan sekaligus meningkatkan harkat dan martabat OAP. Rendahnya jumlah masyarakat asli Papua yang menjadi anggota DPRD di sejumlah kabupaten/kota di Papua menimbulkan tuntutan masyarakat adat yang meminta pemerintah agar mekanisme pengangkatan

⁴⁷ DPR-RI, Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 12 Juli 2021, h. 18-77.

⁴⁸ *Penjelasan Umum Paragraf 3 UU No.2 Tahun 2021.*

anggota DPRP turut diberlakukan di DPRD Kabupaten/Kota. Afirmasi OAP dalam DPRK pada awalnya bukan menjadi bagian dari agenda perubahan kedua UU Otsus Papua, tetapi muncul dalam sidang pembahasan Pansus bersama pemerintah. Beberapa fraksi dalam Pansus mengusulkan pembentukan partai politik lokal namun usulan tersebut tidak disetujui pemerintah. Berhubung pembentukan partai lokal tidak diakomodir oleh pemerintah, maka Pansus mengusulkan penambahan kursi DPRK yang diisi dengan cara diangkat sebagai afirmasi politik, dan usulan tersebut disetujui pemerintah.

Afirmasi politik bagi OAP adalah menjadi tuan di negeri sendiri yang disebabkan adanya kesenjangan dalam berbagai aspek, karena itu afirmasi bidang politik perlu didukung dengan keberhasilan afirmasi bidang ekonomi yaitu peningkatan kesejahteraan OAP. Terdapat satu tuntutan afirmasi politik yang mesti dipertimbangkan pemerintah yaitu afirmasi OAP untuk menduduki jabatan wakil bupati dan wakil walikota karena menjadi kebutuhan nyata masyarakat adat, bahwa orang yang menjadi pemimpin di suatu kabupaten/kota di Papua harus orang asli atau anak adat dari kabupaten/kota yang bersangkutan. Pemberlakuan kebijakan tersebut akan mampu mengurangi kecemberuan sosial. Apabila mempertimbangkan stabilitas integrasi bangsa dalam kebijakan afirmasi bidang politik, sebaiknya pemerintah tidak melihat masyarakat Papua dalam dua haluan ideologi pro-NKRI dan pro-merdeka, tetapi perlu juga memperhatikan bahwa terdapat aspirasi kelompok masyarakat yang murni memperjuangkan pemberdayaan dan perlindungan hak tradisional masyarakat adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia (Kecinambungan dan Perubahan)*. Cet. I. Jakarta: LP3ES, 1990.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Cet. IV. Yogyakarta: PSH-Fakultas Hukum-Universitas Islam Indonesia, 2005.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Cet. III. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- Sabarno, Hari. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa: Untaian Pemikiran Otonomi Daerah*. Cet. I. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- Saragih, Bintang Regen. *Politik Hukum*. Cet. I. Bandung: CV. Utomo, 2006.
- Sumule, Agus, and Agus Sumule. *Mencari Jalan Tengah Otonomi Khusus Provinsi Papua*. Gramedia Pustaka Utama, 2003.

Jurnal

- Ave Lefaan, Heru Nugroho, and Mudiono. "Etnosentrisme dan Politik Representasi di Era Otonomi Khusus Papua." *Majalah Ilmiah Pembelajaran Khusus* (2012): 1–18. <https://journal.uny.ac.id/index.php/mip/article/view/2801>.
- Bhakti, Ikrar Nusa, and Natalius Pigay. "Menemukan Akar Masalah dan Solusi Atas Konflik Papua: Supenakah?" *Jurnal Penelitian Politik* 9, no. 1 (2016): 18.
- Heriyanto, Albertus. "Kepemimpinan Balim Dalam Masyarakat Multikultur." *Limen* 15, no. 1, Oktober (2018): 84–118. Accessed January 4, 2022. <http://stft-fajartimur.ac.id/jurnal/index.php/lim/article/view/18>.
- Jamal, Ode, and Yan Dirk Wabiser. "Kontroversi Realisasi Kursi Afirmasi Anggota Legislatif Dalam Otonomi Khusus Papua." *LIPi-Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia* 45, no. 2 (n.d.): 185–193.
- Lopulalan, Joseph Eliza. "Jati Diri Orang Asli Papua Dalam Pusaran Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat." *SOCIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 15, no. 1 (2018): 37–49.
- Ronsumbre, Nelwan, and Mohammad Benny. "Keberadaan Perwakilan Wilayah Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) Dalam Perspektif Kontrak Sosial Dan Dalam Perspektif Representasi di Provinsi Papua." *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik* 1, no. 2 (February 1, 2018): 67–74. <http://journal.unpad.ac.id/responsive/article/view/20676>.
- Ronsumbre, Nelwan, Nandang Alamsah Deliarnoor, and Rahman Mulyawan. "Eksistensi dan Kinerja Legislatif Dari Unsur Perwakilan Wilayah Adat Dalam Perspektif demokrasi Deliberatif di Papua." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (February 29, 2020): 188–202. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/3273>.
- Ronsumbre, Nelwan, and Dede Sri Kartini. "Perwakilan Masyarakat Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua: Dinamika dan Relevansi Pembentukan dengan Penguatan Demokrasi Deliberatif." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 2 (May 31, 2020): 331–349. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/3400>.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomo IV Tahun MPR 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.
- Ketapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 116/PUU-VII/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 81/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 34/PUU-XIV/2016.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 41/PUU-XVII/2019.

BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. "Hasil Penyelarasan Naskah Akademik RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua." BPHN-Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20210416-100424-2303.pdf>.

DPR-RI. "Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 12 Juli," 2021. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211122-015010-7245.pdf>.

— — —. "Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 8 April 2021." DPR-RI, 2021. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211122-015709-6370.pdf>.

— — —. "Risalah Rapat Panja Pansus RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 05 Juli 2021," 2021. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211122-125753-1079.pdf>.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 116/PUU-VII/2009.

Sumber Lain

Ave Lefaan, Heru Nugroho, and Mudiono. "Etnosentrisme dan Politik Representasi di Era Otonomi Khusus Papua." *Majalah Ilmiah Pembelajaran Khusus* (2012): 1-18. <https://journal.uny.ac.id/index.php/mip/article/view/2801>.

Bhakti, Ikrar Nusa, and Natalius Pigay. "Menemukan Akar Masalah dan Solusi Atas Konflik Papua: Supenkah?" *Jurnal Penelitian Politik* 9, no. 1 (2016): 18.

Heriyanto, Albertus. "Kepemimpinan Balim Dalam Masyarakat Multikultur." *Limen* 15, no. 1, Oktober (2018): 84-118. Accessed January 4, 2022. <http://stft-fajartimur.ac.id/jurnal/index.php/lim/article/view/18>.

- Jamal, Ode, and Yan Dirk Wabiser. "Kontroversi Realisasi Kursi Afirmasi Anggota Legislatif Dalam Otonomi Khusus Papua." *LIPI-Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia* 45, no. 2 (n.d.): 185–193.
- Lopulalan, Joseph Eliza. "Jati Diri Orang Asli Papua Dalam Pusaran Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat." *SOCIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 15, no. 1 (2018): 37–49.
- Ronsumbre, Nelwan, and Mohammad Benny. "Keberadaan Perwakilan Wilayah Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) Dalam Perspektif Kontrak Sosial dan Dalam Perspektif Representasi di Provinsi Papua." *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik* 1, no. 2 (February 1, 2018): 67–74. <http://journal.unpad.ac.id/responsive/article/view/20676>.
- Ronsumbre, Nelwan, Nandang Alamsah Deliarnoor, and Rahman Mulyawan. "Eksistensi dan Kinerja Legislatif Dari Unsur Perwakilan Wilayah Adat Dalam Perspektif Demokrasi Deliberatif di Papua." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (February 29, 2020): 188–202. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/3273>.
- Ronsumbre, Nelwan, and Dede Sri Kartini. "Perwakilan Masyarakat Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua: Dinamika dan Relevansi Pembentukan Dengan Penguatan Demokrasi Deliberatif." *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 2 (May 31, 2020): 331–349. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/moderat/article/view/3400>.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomo IV Tahun MPR 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.
- Ketapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
- Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 116/PUU-VII/2009.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 81/PUU-VIII/2010.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 34/PUU-XIV/2016.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 41/PUU-XVII/2019.
- BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. "Hasil Penyelarasan Naskah Akademik RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua." BPHN-Kementerian Hukum dan Hak

Asasi Manusia, 2020. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20210416-100424-2303.pdf>.

DPR-RI. "Risalah Rapat Kerja Pansus Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 12 Juli," 2021. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211122-015010-7245.pdf>.

— — —. "Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 8 April 2021." DPR-RI, 2021. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211122-015709-6370.pdf>.

— — —. "Risalah Rapat Panja Pansus RUU tentang Perubahan Kedua Atas UU No.21 Tahun 20001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Tanggal 05 Juli 2021," 2021. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20211122-125753-1079.pdf>.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 116/PUU-VII/2009.

Sumber Lain

Papua Strategic Policy Forum. Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua - YouTube." Accessed December 30, 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=s3HiefpNjXc&t=5720s>.

Harian Jubi Papua. "Jelang Pelantikan, Masyarakat Adat Marind Palang Kantor DPRD Merauke - I Papua." Accessed December 2, 2021. <https://jubi.co.id/jelang-pelantikan-masyarakat-adat-marind-palang-kantor-dprd-merauke/>.

Dewan Perwakilan Rakyat Papua. "Anggota DPRP Kursi Otsus Minta Alokasi Kursi Khusus OAP Di DPRD Kabupaten/Kota - DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PAPUA." Accessed December 30, 2021. <https://dpr-papua.go.id/anggota-dprp-kursi-otsus-minta-alokasi-kursi-khusus-oap-di-dprd-kabupaten-kota/>.