

Analisis Hukum Mengenai Hak Kelompok Khusus Pada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota Untuk Mengajukan Calon Bupati Dan Calon Walikota Pada Pemilihan Kepala Daerah Di Provinsi Papua

Yusak Elisa Reba

Fakultas Hukum Universitas Cenderawasih

ARTICLE INFO

Article history:

Received June 02, 2023

Revised June 19, 2023

Accepted June 21, 2023

Available online June 28, 2023

Kata Kunci:

Hak Kelompok Khusus, Calon Bupati dan Calon Walikota, Pemilihan Kepala Daerah, Provinsi Papua

Keywords:

Rights of Special Groups, Regent and Mayor Candidates, Regional Head Elections, Papua Province



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2023 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Hak Kelompok Khusus, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) yang diangkat dalam kerangka otonomi khusus Papua, untuk mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota, pada Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Papua. Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah termasuk UU Otsus Papua, UU Otsus Papua Perubahan Kedua, dan PP 106 Tahun 2021. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa hasil penelitian tentang Otonomi Khusus yang sudah dipublikasikan dalam jurnal. Sedangkan bahan hukum tertier berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). Hasil penelitian menunjukkan bahwa (i) Kelompok Khusus pada kelembagaan DPRK memiliki kesetaraan kedudukan dalam hal tugas dan wewenang, serta fungsi sebagai anggota perwakilan rakyat di daerah. Namun, dalam hal hak untuk mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota, pada pemilihan kepala daerah di provinsi Papua yang menjalankan Otonomi Khusus, tidak memiliki kesetaraan hak dengan anggota DPRK dari Partai Politik yang dipilih melalui pemilihan umum; (ii), Kelompok Khusus memiliki komposisi

jumlah yang memenuhi syarat dalam hal pengajuan calon Bupati dan Calon Walikota, namun tidak diberi hak dalam 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 1 Tahun 2015 untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota dalam pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Papua.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Special Group Rights of members of the Regional Legislative Council (DPRK) appointed within the framework of Papua's special autonomy to nominate candidates for regent and mayor in regional head elections in Papua Province. This study is a normative legal study using a legislative approach. The legal materials used consist of three types: primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. Primary legal materials include central and regional legislation, including the Papua Special Autonomy Law, the Second Amendment to the Papua Special Autonomy Law, and Government Regulation No. 106 of 2021. Secondary legal materials consist of research findings on Special Autonomy that have been published in journals. Tertiary legal materials consist of the Indonesian Language Dictionary (KBBI). The research findings indicate that (i) the Special Group within the DPRK institution has equal standing in terms of duties, authorities, and functions as representatives of the people in the region. However, in terms of the right to nominate candidates for regent and mayor in regional head elections in the province of Papua, which implements Special Autonomy, they do not have equal rights with DPRK members from political parties elected through general elections; (ii) the Special Group has a composition that meets the requirements in terms of nominating candidates for regent and mayor, but are not granted the right under Law No. 2 of 2021 amending Law No. 21 of 2001 on Special Autonomy for the Province of Papua, and Law No. 1 of 2015 to nominate candidates for Regent and Mayor in regional head elections in the Province of Papua.

1. PENDAHULUAN

Dasar Konstitusional Otonomi Khusus Papua tercantum dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) yang mengatur bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang." Pengaturan tersebut menjadi acuan bagi pemerintah untuk dibentuknya Undang-Undang Nomor 21 Tahun

*Corresponding author

E-mail addresses: rebayusak75@gmail.com

2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (disingkat UU Otsus Papua) yang diundangkan pada tanggal 21 November Tahun 2001. Sejak itulah, Pemerintah Provinsi Papua dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah juga berdasar pada otonomi Khusus selain daripada pelaksanaan Otonomi Daerah Umum (Otda Umum) yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah.

Provinsi Papua adalah salah satu provinsi yang diberikan status Otonomi Khusus berdasarkan UU Otsus Papua. Ketentuan Pasal 1 huruf b UU Otsus Papua mendefinisikan 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-hak dasar masyarakat Papua. Konsep “otonomi khusus” pertama kali muncul pada saat Presiden B.J Habibie melalui Menteri Luar Negeri Ali Alatas menawarkan dua pilihan (opsi) kepada rakyat Timor – Timor pada 27 Januari 1999, yaitu *pertama*, pemberian status khusus dengan otonomi luas sebagai penyelesaian akhir persoalan Timor – Timur; *kedua*, jika status khusus dengan otonomi luas di tolak oleh masyarakat Timor – Timor, maka Pemerintah Indonesia akan meminta para wakil rakyat hasil Pemilu 1999 untuk mempertimbangkan kemungkinan pelepasan Timor – Timur melalui Sidang Umum MPR 1999¹. Otonomi khusus Papua adalah penerapan desentralisasi asimetris yang dilakukan oleh Pemerintah yang didahului melalui pengaturan dalam Pasal 18B ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 guna tetap menjaga eksistensi negara kesatuan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) sebagaimana dikutip oleh Gunawan A. Tauda, terdapat 5 (lima) alasan diberlakukannya desentralisasi asimetris oleh Pemerintah Pusat yaitu²:

1. alasan konflik dan tuntutan separatisme;
2. alasan ibukota negara;
3. alasan sejarah dan budaya;
4. alasan perbatasan; dan
5. pusat pengembangan ekonomi.

Selain itu, menurut Bayu Dardias Kurniadi, desentralisasi asimetris menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut desain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda³.

Mengenai konsep desentralisasi asimetris, Charles Tarlton dari University of California, USA sebagai ahli pertama yang mengemukakan dan memulai perdebatan mengenai konsep dimaksud⁴. Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asymmetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah *asimetri de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegasan praktek *asimetrisme* dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit – unit konstituen yang diperlakukan berbeda dibawah hukum yang ditetapkan. Dalam federasi *asimetri de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan *asimetri* kepada masing – masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Sedangkan istilah *federasi asimetri de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian *federasi asimetris de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima⁵.

UU Otsus Papua mengalami perubahan kedua pada tahun 2021 dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Nomor 2 Tahun 2021). Salah satu

¹ Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI* : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, Nusa Media, Bandung , 2014, hlm. 205.

² Gunawan A, Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Administrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018, hlm 416-417

³ Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012, hlm. 10

⁴ Robert Endi Jaweng dalam Ni'Matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI* : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, Nusa Media, Bandung , 2014, hlm. 59

⁵ Krismiyantri Tasrin dkk, dalam Ni'Matul Huda, *DesentralisasiOp, Cit* hlm. 59 - 60

substansi penting dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 yakni diatur adanya keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) yang diangkat untuk merepresentasi OAP, selain dari anggota DPRK yang dipilih melalui Pemilu dengan menggunakan wadah Partai Politik. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6A ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2021 sebagai berikut:

DPRK terdiri atas anggota yang:

- a. dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- b. diangkat dari unsur Orang Asli Papua.

Keanggotaan DPRK yang diangkat dari unsur OAP adalah wujud pengaturan kelembagaan keterwakilan rakyat yang berciri Otonomi Khusus Papua selain keterwakilan OAP melalui keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) pada tingkat Provinsi yang diangkat dalam kerangka Otonomi Khusus Papua.

Penambahan keanggotaan DPRK yang diangkat karena adanya pengaturan dalam ketentuan Paal 6A UU Nomor 2 Tahun 2021, memberi konsekuensi terjadinya perubahan nomenklatur penyebutan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota) menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK). Anggota DPRK yang dipilih maupun diangkat menjadi satu kesatuan dalam kelembagaan DPRK. Mengenai jumlah keanggotaan, dalam ketentuan Pasal 6A ayat (2) mengatur bahwa Anggota DPRK yang diangkat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berjumlah sebanyak $\frac{1}{4}$ (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a.

Guna melakukan pengisian keanggotan DPRK Pengangkatan, dibentuk Peraturan Gubernur Nomor 43 Tahun 2024 tentang Tatacara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota Yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan (Pergub Nomor 43 Tahun 2024). Peraturan Gubernur dimaksud diundangkan pada tanggal 14 Maret 2024, dalam Berita Daerah Provinsi Papua Tahun 2024 Nomor 43.

Alokasi kursi bagi setiap kabupaten/kota di Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 Pergub Nomor 43 Tahun 2024 sebagai berikut:

1. Kota Jayapura: 9 kursi;
2. Kabupaten Jayapura: 8 kursi;
3. Kabupaten Keerom: 5 kursi;
4. Kabupaten Sarmi : 5 kursi;
5. Kabupaten Biak Numfor: 6 kursi;
6. Kabupaten Supiori: 5 kursi;
7. Kabupaten Kepulauan Yapen: 6 kursi;
8. Kabupaten Waropen : 5 kursi;dan
9. Kabupaten Mamberamo Raya: 5 kursi.

Mengacu pada Pergub Nomor 43 Tahun 2024, dibentuk Panitia Seleksi pada masing-masing kabupaten dan kota untuk melakukan seleksi terhadap anggota DPRK Pengangkatan untuk masa jabatan 2024-2029.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Nomor 2 Tahun 2021 mendefinisikan bahwa 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." Keanggotaan DPRK yang diangkat dalam kerangka Otsus Papua adalah reperesentasi Orang Asli Papua (OAP) karena merepresentasi suku dan sub suku disetiap wilayah kabupaten/kota.

Mengenai pengaturan kedudukan dan hak anggota DPRK, dalam ketentuan Pasal 6A ayat (4) diatur bahwa Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.". Lingkup yang menjadi fokus penelitian yakni aspek kedudukan dan hak yang bersifat kelompok.

Memperhatikan pengaturan dalam ketentuan Pasal 6A ayat (4) dapat dimaknai bahwa kedudukan dan hak anggota DPRK yang dipilih dan berhimpun dalam fraksi dan anggota DPRK yang diangkat yang berhimpun dalam kelompok khusus, mengacu pada ketentuan peraturan

perundang-undangan. Bertitik tolak pada frasa “ketentuan peraturan perundang-undangan”, maka kedudukan dan hak antara fraksi dan kelompok khusus akan berdasar atau mengacu pada substansi pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

Pencalonan Bupati dan Walikota dalam pemilihan kepada daerah di kabupaten dan Kota, diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU Pilkada). Calon Bupati dan Calon Walikota diajukan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memperoleh Kursi di DPRK. Ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah serta yang mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah tidak memberikan hak kepada anggota DPRK yang diangkat yang berhimpun pada Kelompok Khusus untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota dalam pemilihan kepala daerah.

2. METODE

Penelitian untuk penulisan jurnal ini adalah yuridis normatif yakni dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis ketentuan Peraturan Perundang-undangan umum yakni Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, pendekatan konsep, dan pendekatan sejarah hukum. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis materi muatan UU MD3, UU Pemda, UU Otsus Papua, UU Nomor 2 Tahun 2021, dan PP 106 Tahun 2021 yang memiliki relevansi dengan isu penelitian. Pendekatan konsep digunakan untuk menganalisis konsep otonomi khusus, konsep kedudukan, dan konsep hak.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Kedudukan dan kesetaraan hak antara Kelompok Khusus dan Fraksi di DPRK dalam hal mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota pada Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Papua.

Konsep “kedudukan” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah letak atau tempat suatu benda, tingkatan atau martabat, keadaan yang sebenarnya, status⁶. Sedangkan kata “hak” memiliki arti milik, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu⁷.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 12 UU Nomor 2 Tahun 2021 mendefinisikan bahwa 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. Kelembagaan DPRK memiliki 2 (dua) model keterwakilan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6A ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2021 yakni anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu) dan anggota DPRK pengangkatan dalam rangka Otonomi Khusus yang berasal dari Orang Asli Papua (OAP). Pengangkatan anggota DPRK ditingkat kabupaten/kota merupakan suatu hal baru yang diakui oleh negara untuk dilakukan di Provinsi Papua yang diberi otonomi khusus, yakni dengan adanya perubahan kedua UU Nomor 21 Tahun 2001. Sejak tahun 2001 hingga tahun 2020, UU Nomor 21 Tahun 2001 tidak mengatur adanya keanggotaan DPRK yang diangkat, hanya pengangkatan keanggotaan DPRK pada Lembaga perwakilan tingkat provinsi.

Jika seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Secara umum, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu representasi politik (*political representation*), representasi teritorial (*territorial representation*), representasi fungsional (*functional representation*).⁸ Anggota DPRK yang dipilih maupun yang diangkat dalam kerangka Otsus Papua, keduanya adalah wakil rakyat. Dalam perspektif teoritis, J.J Rousseau mengemukakan teori perwakilan yakni “teori mandat”. Menurut teori ini, Si wakil

⁶ Departemen Pendidikan Nasional, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 278

⁷ *Ibid*, hlm. 381

⁸ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok – pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 154

dianggap duduk dilembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris⁹.

Dengan demikian, anggota DPRK yang dipilih melalui pemilu adalah perwakilan politik. Selain melalui Pemilu, juga ada anggota DPRK yang diangkat dari OAP untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Pengangkatan tersebut didasarkan pada fungsi ataupun keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan mereka disebut golongan fungsional. Duduknya mereka di lembaga perwakilan adalah sebagai perwakilan fungsional (*functional or occupational representation*). Meskipun seorang menjadi anggota partai politik, jika ia seorang ahli atau tokoh dan duduk dalam lembaga perwakilan berdasarkan pengangkatan maka ia tetap disebut Perwakilan Fungsional.

Anggota DPRK yang diangkat adalah representasi dan jurubicara khusus OAP. Representasi dibedakan menjadi dua yaitu representasi yang bersifat formal dan representasi yang bersifat substantif. Representasi formal yaitu, keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik, sedangkan representasi substantif yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar – benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan atau aspirasi tersebut telah mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen¹⁰.

Keanggotaan DPRK yang berasal dari partai politik dan ditentukan berdasarkan hasil pemilihan umum, serta keanggotaan DPRK yang diangkat dalam kerangka Otsus Papua, keduanya mempunyai kedudukan yang sama karena disebut perwakilan rakyat. Hal tersebut memberi konsekuensi bahwa dalam hal “hak”, seharusnya kedua keterwakilan itu mempunyai hak yang sama. Hal tersebut sebagaimana pengaturan dalam ketentuan Pasal 6A ayat (4) dan ayat (5), UU Nomor 2 Tahun 2021 yang pada intinya mengatur bahwa:

- a. Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, dan tanggung jawab, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 4).
- b. Kedudukan keuangan dan administratif pimpinan dan anggota DPRP sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 5).

Pengaturan pada ayat (4) memberi pengakuan juga kepada anggota DPRK yang diangkat memiliki kesetaraan khususnya dalam hal kedudukan dan hak sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hak dimaksud tidak mencakup hak dalam hal mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota oleh kelompok khusus. UU Nomor 1 Tahun 2015 tidak memberikan hak bagi kelompok perwakilan di luar partai politik atau gabungan partai politik yang terhimpun dalam fraksi di DPRK untuk mengajukan pasangan calon kepala daerah ditingkat kabupaten/kota. Pengaturan dalam Pasal 6A UU Nomor 2 Tahun 2021 merupakan substansi norma yang baru dibentuk dan merupakan wujudkan pengakuan negara bagi Provinsi Papua pada tahun 2021, sedangkan UU Nomor 1 Tahun 2015 merupakan undang-undang yang telah dibentuk lebih dulu.

Dalam hal hak yang tidak termasuk hak mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota, diberikan hak yang sama dengan anggota DPRK yang dipilih melalui pemilu. Sedangkan dalam hal hak mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota, tidak memiliki setara atau kesamaan hak.

Pengaturan berkaitan dengan “hak” sebagaimana dalam Pasal 6A ayat (4) dapat dimaknai bahwa anggota DPRK yang diangkat juga berhak mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota. Pemaknaan ini didasarkan pada kalimat “sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Walau dapat dimaknai demikian, pada UU Pilkada, tidak mengatur pemberian hak kepada anggota DPRP yang diangkat dalam kerangka Otsus Papua, untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota. Pengaturan ini menampakkan rumusan norma hukum yang kabur dan tidak memberi kepastian hukum termasuk perlakuan hak yang adil bagi kelompok khusus DPRK, karena materi muatan pengaturan tentang anggota DPRK yang diangkat, tercantum dalam UU

⁹ Megawati dan Ali Murtopo, 2006, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, UAD Press, Yogyakarta, hlm. 38

¹⁰ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 166.

Otsus Papua, sedangkan pengaturan “hak umum” termasuk hak mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota tercantum dalam perundang-undangan lain.

Dalam ketentuan Pasal 6A ayat (4) UU Nomor 2 Tahun 2021 mengatur bahwa hak anggota DPRK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bertitik tolak pada pengaturan tersebut, hak anggota DPRK yang bersifat kelembagaan maupun perorangan diatur dalam Pasal 371 dan Pasal 372 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) serta ketentuan Pasal 159 dan Pasal 160 UU Pemda mengatur hak DPRK berupa hak kelembagaan dan hak perorangan. Hak kelembagaan yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sedangkan hak perorangan anggota DPRK meliputi:

- a. mengajukan rancangan Perda kabupaten/kota ;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. keuangan dan administratif.

Mengacu pada pengaturan mengenai hak DPRK dalam UU MD3 dan UU Pemda, selain hak mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota dalam pemilihan kepala daerah di kabupaten/kota, anggota DPRK pengangkatan memiliki kesetaraan hak tetapi tidak setara dalam hal mengajukan pasangan calon kepala daerah.

Pengajuan Calon Bupati dan Calon Walikota dilakukan oleh Partai Politik dan Gabungan Partai Politik sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2015 mengatur bahwa” Calon Gubernur didaftarkan ke KPU Provinsi oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan”. Pengaturan tersebut telah jelas bahwa hanya anggota DPRK yang berasal dari Partai Politik dan yang dipilih melalui pemilu yang terhimpun dalam fraksi adalah yang berhak mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota. Memperhatikan pengaturan hak DPRK dalam UU MD3 maupun UU Pemda, serta pengaturan dalam UU Nomor 1 Tahun 2015, tidak tercantum pengaturan hak DPRK pengangkatan yakni yang terhimpun dalam kelompok khusus, untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota.

Dengan demikian anggota DPRK sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 yang berasal dari hasil Pemilu maupun yang diangkat dalam kerangka Otsus Papua, memiliki kesetaraan hak yang sama yakni pada hak kelembagaan maupun hak perorangan. Sedangkan terkait dengan hak anggota DPRK yang diangkat dalam kerangk Otsus Papua yang berhimpun dalam kelompok khusus untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota dalam pemilihan kepala daerah ditingkat kabupaten/kot, tidak adanya kesetaraan/kesamaan hak dengan anggota DPRK yang dipilih melalui pemilu yang berhimpun dalam fraksi atau gabungan fraksi.

Pengaturan dalam ketentuan pasal 6A UU Nomor 2 Tahun 2021 mengenai tidak adanya hak kelompok khusus pada kelembagaan DPRK untuk mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota, ini menunjukkan perlakuan yang tidak adil dan tidak setara diantara kedua keterwakilan itu, dalam hal kesamaan hak untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota. Seharusnya dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 mengatur juga hak anggota DPRK yang diangkat untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota, dalam setiap proses pemilihan kepala daerah di tingkat kabupaten/kota diwilayah berotonomi khusus. Tidak diaturnya hak anggota DPRK yang diangkat untuk mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota, menunjukkan bahwa Pemerintah masih mengabaikan, sengaja untuk tidak memberikan kesempatan bagi OAP yang terwakili melalui kursi pengangkatan, untuk diperlakukan setara dalam hak politik Pilkada. Padahal dari sisi jumlah, anggota DPRK yang diangkat dalam kerangka Otsus, layak untuk mengajukan pasangan calon Kepala Daerah. Anggota DPRK yang diangkat dari unsur OAP dalam kerangka Otsus Papua, bukan hanya menjadi pelengkap dalam komposisi kelembagaan DPRK, tetapi adalah representasi khusus OAP yang harus diberi hak setara dengan fraksi atau gabungan fraksi anggota DPRK yang dipilih melalui Pemilu dalam hal hak mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota.

Selain itu, anggota DPRK yang diangkat diatur secara khusus dalam UU Nomor 2 Tahun 2021, sehingga tidak diperlemah keberadaannya dari sisi hak politik dalam pemilihan kepala daerah.

Kewenangan khusus bagi Provinsi Papua tidak saja dilihat dari perspektif kewenangan, tetapi juga aspek perlindungan dan aspek keberpihakan pada hak-hak politik OAP juga harus menjadi satu kesatuan dalam perumusan norma dalam undang-undang Otonomi Khusus Papua. Dengan demikian pemberian dan status Otonomi Khusus oleh Pemerintah Pusat tidak menampakkan wujud komitmen setengah hati atau tidak bersungguh-sungguh.

b. Problematik normatif Hak Kelompok Khusus untuk mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota pada Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Papua.

Makna Otonomi Khusus sebagaimana didefinisikan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2021 yaitu 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. Pemberian status otonomi khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana tercantum dalam perubahan kedua UU Nomor 21 Tahun 2001 oleh Pemerintah, telah memuat juga persetujuan dan komitmen pemerintah mengenai adanya tambahan keanggotaan DPRK yang diangkat dari Orang Asli Papua (OAP) pada kelembagaan DPRK di wilayah kabupaten/kota di Papua, selain dari yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Ketentuan Pasal 6A ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2021, Otsus Papua menjadi dasar bagi adanya keterwakilan OAP pada kelembagaan DPRK yang dilakukan melalui mekanisme pengangkatan.

Anggota DPRK yang diangkat dalam kerangka Otsus Papua, merepresentasi khusus OAP, karena status keterwakilannya berbeda dengan anggota DPRK yang berasal dari Partai Politik dan dipilih melalui Pemilu. Anggota DPRK yang dipilih maupun diangkat merupakan anggota Parlemen yang adalah simbol kedaulatan rakyat. Menurut Jimly Assidique, pada hakekatnya asal mula konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat berkaitan erat dengan kata "*leparle*" yang berarti "*to speak*" artinya "berbicara". Sehingga wakil rakyat adalah juru bicara rakyat, yaitu untuk menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat¹¹. Si wakil dapat menjadi juru bicara dari pihak yang diwakili karena mendapat mandat dari pihak yang diwakili. Anggota legislatif yang mewakili rakyat, ada yang dipilih melalui Pemilu dan ada yang tidak melalui Pemilu. Walau demikian, setiap orang yang terpilih melalui Pemilu dipandang sebagai wakil rakyat.

Dalam ketentuan pasal 47 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua (PP 106 Tahun 2021) mengatur bahwa "Anggota DPRK yang diangkat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) huruf b berhimpun dalam 1 (satu) Kelompok Khusus dan bersifat tetap." Lebih lanjut dalam ketentuan ayat (2) mengatur bahwa "Mekanisme kerja Kelompok Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Anggota DPRK memiliki kedudukan yang setara dengan keanggotaan DPRK yang dipilih melalui pemilu yang berhimpun dalam fraksi atau gabungan fraksi. Dari perspektif normatif, ketentuan Pasal 47 ayat (1) tidak mengatur lingkup hak kelompok khusus yang mencerminkan karakter keterwakilan OAP dalam pelaksanaan Otonomi khusus Papua dalam penyelenggaraan pemerintah kabupaten/kota. Ketentuan ayat (2) mengatur bahwa mekanisme kerja kelompok khusus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pengajuan Calon Bupati dan Calon Walikota, frasa "sesuai dengan peraturan perundang-undangan" merupakan norma hukum yang kabur yang tidak memberi kepastian hak. Norma hukum tidak memberi kepastian hak bagi anggota DPRK yang diangkat yang berhimpun pada kelompok khusus. Hal ini didasarkan pada argumentasi sebagai berikut:

1. *pertama*, pengajuan Calon Bupati dan Calon Walikota dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 42 ayat (2) UU Nomo 1 Tahun 2015 sebagai berikut "Calon Bupati dan Calon Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.", Lebih lanjut pada ayat (5) mengatur bahwa "Pendaftaran Calon Bupati dan Calon Walikota oleh Partai Politik ditandatangani oleh ketua Partai Politik dan sekretaris Partai Politik tingkat

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm. 165

Kabupaten/Kota." Pengaturan tersebut telah mempertegas bahwa pengajuan Calon Bupati dan Calon Walikota dilakukan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi atau keterwakilan di DPRK.

2. *Kedua*, ketentuan Pasal 44 PP 106 Tahun 2021 mengatur bahwa hak DPRK sesuai peraturan perundang-undangan. Pengaturan ini dapat dimaknai juga bahwa hak anggota DPRK Pengangkatan setara dengan anggota DPRK yang dipilih, dalam hal mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota dalam pemilihan kepala daerah. Walau dapat dimaknai demikian, secara normatif tidak ada jaminan hukum berupa pengaturan hak bagi anggota DPRK pengangkatan yang berhimpun dalam kelompok khusus untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota dalam pemilihan kepala daerah. Dengan demikian frasa sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam ketentuan Pasal 44 PP 106 Tahun 2021 adalah norma hukum yang kabur dan tidak dapat dilaksanakan.
3. *Ketiga*, UU Nomor 1 Tahun 2015 merupakan norma hukum yang berlaku umum bagi semua wilayah di Indonesia dalam hal pemilihan kepala daerah termasuk pemilihan Bupati dan Walikota. Karena norma yang berlaku umum dan bukan norma khusus, dengan demikian tidak dapat dimaknai bahwa anggota DPRK yang berhimpun dalam kelompok khusus juga dapat mengajukan calon Bupati dan Walikota dalam pemilihan Kepala Daerah.
4. *Keempat*, pengaturan keberadaan anggota DPRK pengangkatan dalam kerangka otonomi khusus Papua merupakan sesuai yang baru disetujui oleh Pemerintah sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 6A ayat (1) huruf b, UU Nomor 2 Tahun 2021 yang dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 42 sampai dengan Pasal 51 PP 106 Tahun 2021. Dengan demikian pemaknaan hak DPRK sesuai peraturan perundang-undangan tidak dapat dimaknai bahwa keanggotaan DPRK pengangkatan yang berhimpun dalam kelompok khusus, juga dapat mengajukan calon Bupati dan Walikota. Ketentuan Pasal 6A UU Nomor 2 Tahun 2021 dan ketentuan Pasal 44 PP 106 Tahun 2021 yang mengatur hak DPRK dengan menggunakan frasa: sesuai peraturan perundang-undangan, harus dimaknai bahwa dalam hal pengajuan calon Bupati dan calon Walikota menjadi lingkup hak keanggotaan DPRK yang dipilih dan bukan keanggotaan DPRK pengangkatan. Dengan demikian keanggotaan DPRK pengangkatan yang berhimpun dalam kelompok khusus tidak dapat mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota dalam pemilihan kepala daerah di Provinsi Papua.

Pembatasan hak DPRK pengangkatan untuk mengajukan pasangan calon Bupati dan Walikota dalam pemilihan kepala daerah Provinsi Papua, nampak juga pada UU Nomor 2 Tahun 2021 yang tidak mengakomodir pengaturan secara khusus hak anggota DPRK Pengangkatan. Hak anggota DPRK pengangkatan menyesuaikan dan mengikuti pengaturan dalam UU MD3 dan UU Pemda termasuk UU Pilkada. Untuk hak-hak lainnya yang tidak termasuk dalam pemilihan kepala daerah, mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan untuk hak terkait pengajuan calon Bupati dan calon Walikota, hal itu tidak dapat dipenuhi. Dengan demikian hanya keanggotaan DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum karena berasal dari Partai Politik, yang diberikan hak untuk mengajukan calon Bupati dan Walikota. Sedangkan keanggotaan DPRK yang diangkat, tidak diberikan hak menurut UU Nomor 1 Tahun 2015, UU Nomor 23 Tahun 2014, dan UU Nomor 2 Tahun 2021 untuk mengajukan calon Bupati dan Calon Walikota dalam dalam pemilihan kepala daerah di Provinsi Papua.

4. SIMPULAN DAN SARAN

1. Anggota DPRK yang dipilih melalui pemilihan umum yang terhimpun dalam fraksi atau gabungan fraksi dan anggota DPRK yang diangkat dalam kerangka otonomi khusus Papua yang berhimpun dalam kelompok khusus, keduanya adalah wakil rakyat dan merepresentasi dua golongan keterwakilan yakni masyarakat umum dan orang asli Papua (OAP). Anggota DPRK yang dipilih maupun yang diangkat memiliki kedudukan yang sama atau setara. Namun, dalam hal hak untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota pada pemilihan kepala daerah di provinsi Papua, tidak setara dengan anggota yang dipilih yang berhimpun dalam fraksi. Hal ini disebabkan oleh tidak diaturnya hak anggota DPRK yang diangkat untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota dalam UU Nomor 2 Tahun 2021.

2. Anggota DPRK yang diangkat adalah representasi khusus OAP dalam kerangka Otonomi Khusus Papua. Namun ketentuan Pasal 6A ayat (4), UU Nomor 2 Tahun 2021, ketentuan Pasal 44 ayat (1) PP 106 Tahun 2021 pada rumusan norma dengan frasa...hak sesuai peraturan perundang-undangan, merupakan norma kabur yang tidak memiliki kepastian hukum. Selain itu pembatasan hak anggota DPRK pengangkatan yang berhimpun pada Kelompok Khusus untuk mengajukan Calon Bupati dan Calon Walikota, adalah bentuk diskriminasi hak dan ketidakadilan hukum khususnya yang dijabarkan dalam ketentuan Pasal 6A UU Nomor 2 Tahun 2021. Sekalipun anggota DPRK pengangkatan adalah representasi khusus OAP dalam kerangka otonomi khusus Papua, namun tidak diberikan hak yang setara dengan fraksi dalam proses pemilihan kepala daerah di Provinsi Papua.

SARAN

1. Kedudukan anggota DPRK yang dipilih yang berhimpun dalam fraksi maupun anggota DPRK yang diangkat yang berhimpun dalam kelompok khusus, adalah setara. Oleh sebab itu rumusan norma pada ketentuan Pasal 6A ayat (4) UU Nomor 2 Tahun 2021 khususnya pada frasa “ hak sesuai peraturan perundang-undangan” adalah norma kabur yang tidak memberikan hak yang setara serta perlakuan hak yang adil kepada Kelompok Khusus untuk mengajukan calon Bupati dan calon Walikota. Agar memiliki hak yang setara dalam pencalonan Bupati dan Walikota, sebaiknya dilakukan perubahan ketentuan Pasal 6A terkait lingkup materi muatan hak anggota DPRK pengangkatan. Dengan demikian akan memperjelas hak anggota DPRK yang diangkat yang berhimpun dalam Kelompok Khusus.
2. Anggota DPRK pengangkatan yang berhimpun dalam kelompok khusus, memiliki jumlah yang layak sebagai syarat mengajukan calon Bupati dan calon Walikota. Agar tidak nampak diskriminasi serta adanya perlakuan hak yang tidak adil, maka ketentuan dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 dan PP 106 Tahun 2021 khusus mengenai lingkup materi tentang DPRK, perlu dilakukan perubahan agar memberi kepastian hak dalam proses pemilihan kepala daerah pada pelaksanaan Otonomi Khusus di provinsi Papua.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok – pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.
- Megawati dan Ali Murtopo, 2006, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, UAD Press, Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Ni'Matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI : Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung.

Jurnal

- Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor tanggal 26 November 2012
- Gunawan A, Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Administrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 4 Nov 2018.
- Safiudin Safiudin, *Politik Hukum Pengangkatan Orang Asli Papua Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah di Papua*, Jurnal Poros Hukum Padjajaran, 30 November 2022.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota (PP Penyusunan Tatib DPRD).

Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua.

Peraturan Gubernur Papua Nomor 43 Tahun 2024 tentang Tatacara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota Yang Ditetapkan Melalui Mekanisme Pengangkatan

Kamus:

Dapartemen Pendidikan Nasional, 2007, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga Balai Pustaka, Jakarta.