



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 110/PUU-XXII/2024**

Tentang

**Perluasan Wewenang Majelis Rakyat Papua
Untuk Memberikan Pertimbangan dan Persetujuan
Bakal Calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota**

- Pemohon** : **Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Tengah**, yang diwakili oleh Agustinus Anggaibak (Ketua Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Tengah)
- Jenis Perkara** : Pengujian materiil Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua (UU 2/2021) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)
- Pokok Perkara** : Pasal 11 ayat (3), Pasal 20 ayat (1) huruf a dan huruf e, serta Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa ketentuan mengenai tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur adalah termasuk tugas dan wewenang Majelis Rakyat Papua memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Otonomi Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
- Amar Putusan** : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya
- Tanggal Putusan** : 26 September 2024
- Ikhtisar Putusan** :

Bahwa Pemohon adalah anggota Majelis Rakyat Papua (MRP) Provinsi Papua Tengah berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 100.2.2.2-4231 Tahun 2023, Tanggal 26 Oktober 2023 tentang Pengesahan Pengangkatan Anggota Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Tengah Masa Jabatan Tahun 2023-2028. Yang bersangkutan kemudian diangkat sebagai Ketua Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Tengah berdasarkan Keputusan Gubernur Provinsi Papua Tengah Nomor 12 Tahun 2024, Tanggal 31 Januari 2024 tentang Pengesahan Dan Pelantikan Pimpinan Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Tengah Masa Jabatan Tahun 2023-2028, dan berdasarkan Pasal 16 huruf f Peraturan Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Tengah Nomor 1 Tahun 2024 tentang Tata Tertib Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Tengah yang menyatakan bahwa salah satu tugas Pimpinan Majelis Rakyat Papua Provinsi Papua Tengah adalah mewakili MRP Provinsi Papua Tengah atau Alat Kelengkapan MRP Provinsi Papua Tengah di Pengadilan. Oleh

karena itu, Pemohon berhak mewakili MRP Provinsi Papua Tengah untuk mengajukan permohonan pengujian UU 21/2021.

Pemohon merasa dirugikan dengan berlakunya Pasal 11 ayat (3), Pasal 20 ayat (1) huruf a dan huruf e serta Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021 karena adanya ketidakjelasan pemaknaan tugas dan wewenang MRP dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan dan/atau penentuan bakal calon bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dalam pemilihan kepala daerah di Provinsi Papua, khususnya dari unsur orang asli Papua. Menurut Pemohon, pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 28H ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian norma Undang-Undang *in casu* Pasal 11 ayat (3), Pasal 20 ayat (1) huruf a dan huruf e, serta Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021 terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Terkait kedudukan hukum Pemohon, menurut Mahkamah Pemohon telah dapat membuktikan perihal adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya norma dan penjelasan yang dimohonkan pengujian. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya persoalan konstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Bahwa selanjutnya berkenaan dengan isu konstitusionalitas norma yang dipersoalkan oleh Pemohon sebagaimana tersebut di atas, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut

1. Terhadap dalil inkonstitusionalitas norma Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 20 ayat (1) huruf a dan huruf e UU 2/2021 dimana Pemohon mengaitkannya dengan Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021 yang menurut Pemohon, MRP berwenang memberikan pertimbangan dan persetujuan bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota, sehingga Pemohon meminta Mahkamah supaya MRP diberi tambahan kewenangan untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dari orang asli Papua, agar hak-hak dasar orang asli Papua dapat dijamin, menurut Mahkamah:
Sebelumnya Mahkamah terlebih dahulu akan mempertimbangkan bahwa otonomi khusus Provinsi Papua sebagaimana ditegaskan dalam UU 21/2001 yang diubah dengan UU 2/2021 yang menyatakan “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”. Artinya, kekhususan tersebut diberikan atau diletakkan oleh pembentuk undang-undang adalah terletak pada tingkat provinsi. Otonomi Khusus Papua dalam UU 21/2001 yang diubah dengan UU 2/2021 telah sejalan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 2 dan Pasal 339 UU 23/2014 terkait pembagian wilayah NKRI dan penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah; Konsekuensi adanya otonomi khusus di wilayah Provinsi Papua ini adalah adanya kewenangan untuk membuat peraturan daerah yang bersifat khusus (perdasus) sebagaimana ditegaskan pada pokoknya dalam Pasal 1 angka 10 UU 2/2021 bahwa perdasus merupakan peraturan daerah Provinsi Papua yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam UU 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU 2/2021. Di luar pasal-pasal tertentu (khusus) tersebut pemerintah Provinsi Papua tetap melaksanakan kewenangan yang ditentukan dalam UU 23/2014 dengan membentuk peraturan daerah provinsi (perdasu) sebagaimana daerah-daerah otonom lainnya [vide Pasal 1 angka 11 UU 2/2021]. Oleh karena itu, tidak mungkin bagi daerah kabupaten/kota juga diberi kewenangan untuk membentuk perdasus pada masing-masing kabupaten/kota, jika hal ini dilakukan justru akan menyebabkan kemungkinan terjadinya ketidakkonsistenan antara provinsi dan kabupaten/kota dalam melaksanakan otonomi khusus apabila diletakkan dalam konteks negara kesatuan.

Sebagai peraturan daerah yang bersifat khusus maka UU 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU 2/2021 menentukan pembentukannya pun harus melibatkan MRP sebagai representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama [vide Pasal 5 UU 2/2021]. Berkaitan dengan otonomi khusus Papua terletak di tingkat provinsi, maka kedudukan MRP pun hanya berada di tingkat provinsi, tidak di tingkat kabupaten/kota namun jangkauan tugas dan wewenang MRP hingga ke kabupaten/kota [vide Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021].

2. Terhadap kekhawatiran Pemohon terhadap bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota yang tidak mendapat pertimbangan dan persetujuan MRP akan menyebabkan hak-hak orang asli Papua menjadi tidak terjamin di kabupaten/kota, menurut Mahkamah:

UU 2/2021 telah menegaskan bahwa pemberian otonomi khusus dimaksudkan untuk memberikan keberpihakan pada orang asli Papua, termasuk untuk melindungi dan menjunjung harkat martabat, memberi afirmasi, dan melindungi hak dasar orang asli Papua [vide konsiderans “Menimbang” huruf a dan UU 2/2021] serta diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah di Papua dengan membuka pendekatan penataan daerah yang *bottom up* dan *top down* dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi” [vide Penjelasan Umum UU 2/2021]. Penegasan tersebut justru menjadi tugas dan wewenang MRP untuk melaksanakannya karena MRP mempunyai tugas memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan gubernur [vide Pasal 20 ayat (1) huruf b UU 2/2021]. Sebab, hanya perdasus lah yang menjadi wadah hukum untuk mengatur hal-hal kekhususan yang diberikan kepada Provinsi Papua dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hak-hak orang asli Papua

3. Terhadap dalil Pemohon yang mempersoalkan tidak diberikan kewenangan kepada MRP untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota karena tidak jelasnya norma Pasal 11 ayat (3) UU 2/2021 sehingga Pemohon memohon agar Pasal 11 ayat (3) UU 2/2021 diberikan pemaknaan yang sama dengan pemaknaan terhadap Pasal 20 ayat (1) huruf a dan huruf e serta Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021 menjadi “ketentuan mengenai tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur adalah termasuk tugas dan wewenang MRP memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Umum Pasal 20 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Otonomi Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua”, menurut Mahkamah:

Pemaknaan yang dimohonkan Pemohon terkait dengan Pasal 11 ayat (3) UU 2/2021 tidak memiliki keterkaitan dengan norma yang diatur dalam Pasal 11 UU 2/2021 secara keseluruhan. Sebab, norma Pasal *a quo* mengatur mengenai kepemimpinan pemerintah daerah provinsi Papua yang dipimpin oleh gubernur dan dibantu oleh wakil gubernur. Dalam konteks ini, ketentuan mengenai tata cara pemilihan gubernur dan wakil gubernur tersebut diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 11 ayat (3) UU 2/2021]. Ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud adalah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 199 UU 1/2015 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU 1/2015) dan juga ketentuan Pasal 226 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004). Artinya, tata cara pemilihan kepala daerah, *in casu* gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota di Provinsi Papua hanya dapat dikecualikan sepanjang hal tersebut diatur dalam UU 21/2001 sebagaimana telah diubah dengan UU 2/2021.

Atas dasar Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021, Pemohon memohon agar norma Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 20 ayat (1) huruf a dan huruf e UU 2/2021 dimaknai pada pokoknya MRP memiliki tugas dan wewenang memberikan pertimbangan persetujuan terhadap bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dari unsur orang asli Papua. Berkenaan permohonan *a quo*, dengan merujuk pada angka 176 Lampiran I Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13/2022), terhadap permohonan untuk menambah kewenangan memberikan "persetujuan" untuk bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota jelas tidak mungkin dapat diberikan karena hal tersebut tidak merupakan amanat dalam norma Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021. Terlebih, dalam sistem peraturan perundang-undangan, penjelasan bukanlah merupakan norma hukum. Selain itu, apabila berkaitan dengan norma Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021 akan diperluas jangkauan kewenangan MRP hingga bakal calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota, hal tersebut merupakan ranah kebijakan pembentuk undang-undang sepanjang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dalam hal ini prinsip negara kesatuan. Terkait dengan hal ini, Mahkamah telah pula memberikan pertimbangan hukumnya dalam Putusan Nomor 34/PUU-XIV/2016 yang kemudian diperkuat dengan Putusan Nomor 93/PUU-XXII/2024.

Bertolak pada dalam Putusan Nomor 34/PUU-XIV/2016 dan Putusan Nomor 93/PUU-XXII/2024, terkait dengan kebijakan afirmasi bagi orang asli Papua yang tidak diberlakukan bagi MRP dalam memberikan persetujuan bakal calon bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota, bukan berarti tidak ada perlindungan bagi hak-hak orang asli Papua sebagai bagian dari substansi kekhususan di Provinsi Papua. Penjelasan yang telah diberikan terhadap Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021 dinilai telah mencukupi sebab dengan adanya pertimbangan dari MRP kepada DPRK di mana anggota DPRK ada yang diangkat dari unsur orang asli Papua berjumlah sebanyak $\frac{1}{4}$ (satu per empat) kali dari jumlah anggota DPRK sehingga DPRK dapat "menggodok" sedemikian rupa pertimbangan yang diberikan oleh MRP dalam menentukan para bakal calon bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang akan diajukan dalam pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum di atas, norma Pasal 11 ayat (3), Pasal 20 ayat (1) huruf a dan huruf e serta Penjelasan Pasal 20 ayat (1) huruf e UU 2/2021 telah ternyata tidak melanggar hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan hak untuk mendapatkan perlakuan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 28H ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, bukan sebagaimana yang didalilkan Pemohon. Dengan demikian, dalil Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan dengan amarnya Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.