

PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PARTAI POLITIK LOKAL

DI PAPUA PERIODE 2001-2021

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : F.A. SATRIA PUTRA, S.H.

NO. INDUK MHS. : 18912052

BKU : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2021



**PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PARTAI POLITIK LOKAL
DI PAPUA PERIODE 2001-2021**

Oleh :

Nama Mhs. : **F.A. Satria Putra, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **18912052**
BKU : **HTN/HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 20 November 2021

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia




Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PARTAI POLITIK LOKAL
DI PAPUA PERIODE 2001-2021**

Oleh :

Nama Mhs. : **F.A. Satria Putra, S.H.**

No. Pokok Mhs. : **18912052**

BKU : **HTN/HAN**

Telah diuji dihadapan tim penguji dan dinyatakan lulus di Program Studi Hukum Program Magister, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Pada Tanggal 18 Desember 2021.

Pembimbing

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 25 Desember 2021.

Penguji Pertama

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 27 Desember 2021.

Penguji Kedua

Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M.

Yogyakarta, 27 Desember 2021.

Mengetahui



Ketua Program Studi Hukum Program Magister

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/Tugas Akhir Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : F.A. Satria Putra, SH.

No. Mhs : 18912052

Adalah benar-benar Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah (tugas akhir) berupa Tesis dengan judul :

“PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PARTAI POLITIK LOKAL DI PAPUA PERIODE 2001-2021”

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UII. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaedah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan perkembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal ini di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikianlah surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 20 November 2021

Yang membuat pernyataan,



F.A. Satria Putra, S.H.

HALAMAN MOTTO

“Gantungkan cita-citamu setinggi langit ! bermimpilah setinggi langit. Jika engkau jatuh, engkau akan jatuh di antara bintang-bintang”

Ir. Soekarno

Lamun siro sekti, ojo mateni (Meskipun kamu sakti, jangan menjatuhkan)

Lamun siro banter, ojo ndisiki (Meskipun kamu cepat, jangan mendahului)

Lamun siro pintar, ojo minteri (Meskipun kamu pintar, jangan sok pintar)

Ir. Joko Widodo.

“Believe in yourself and all that you are. Know that there is something inside you that is greater than any obstacle” (Percayalah pada dirimu dan semua yang kamu miliki. Kamu harus sadar bahwa kamu lebih besar daripada hambatan yang kamu hadapi)

Christian D. Larson

الجمعة الاستاذة الاندو

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh,

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah *subhanahu wa ta'ala* atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul : **PROBLEMATIKA PEMBENTUKAN PARTAI POLITIK LOKAL DI PAPUA PERIODE 2001-2021**. Penulis mengakui bahwa dalam penyusunan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan dalam hal teori, analisis dan sistematika, untuk itu penulis mengharapkan kritikan dan saran yang membangun untuk kesempurnaan tesis ini.

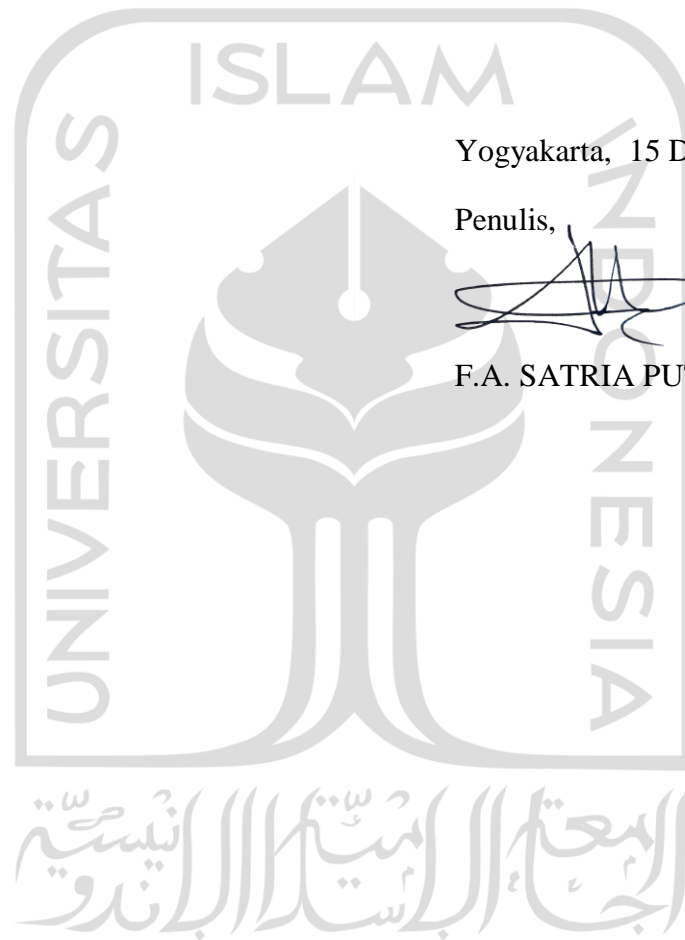
Penulisan tesis ini tidak lepas dari peran dan bantuan dari berbagai pihak. Baik sejak proses penelitian hingga penyusunan tesis. Karenanya, penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam kelancaran penulisan tesis ini, antara lain :

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T, M.Sc, Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan peneliti kesempatan untuk menimba ilmu di kampus Universitas Islam Indonesia;
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, S.H., M.H., Ph.D. Selaku Ketua Program Studi Hukum Magister Hukum Universitas Islam Indonesia;
3. Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing penulisan tesis. Terimakasih atas bimbingan, dukungan dan masukan selama proses pembuatan karya ini;

4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dan Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., LL.M. selaku Penguji pada seminar tesis. Terimakasih atas bimbingan dan masukan selama proses ujian karya tulis ini;
5. Pegawai, staf administrasi dan pengelola perpustakaan pada Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia;
6. Seluruh Pengajar pada program magister ilmu hukum khususnya BKU Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Program Studi Magister Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Bapakku (Mahmudi, S.Pd.) Ibuku (Yayuk Ning Sulastri) Kakaku (Ayu Intan Nurlinasari, S.Sos.) Tunanganku (Rizki Winasih Sukma, S.Farm, Apt.) yang telah memberikan dukungan semangat, moril dan materiil selama menjalani pendidikan ini hingga selesai;
8. Teman-teman Magister Hukum UII angkatan 42 secara keseluruhan, dan secara khusus kepada Mas Ricky, M.H, Mbak Amraini Ma'ruf, M.H, Mbak Tenri, M.H, Mbak Tasya N. Fikriya, M.H, Mbak Dede, M.H, Broku Rizky Nurdin, M.H, Mas Danang, M.H, Mas Nizar Adnan, M.H, Mas Fandi, M.H, Abang M. Yunus, M.H.
9. Keluarga baru para perantauan di Perumahan Puri Permata II No.28 Condong Catur, Broku Rahmad Taufik, A.Md.Kom, Broku Rendi Wijaya, S.Kom, Broku Alvan, S.Kom, Broku Dimas, S.E.
10. Senior-seniorku Bapak Udin Latif, M.H, Bapak Alm. Dr. Munawir Haris, Bapak Syahrul, M.A, Bapak Suwarji, Abang Rifal K. Pary, S.H, Mas Narendro Asmoro, S.H, Mas Imam Nawawi, S.H, Gus Budi Hartono.

11. Narasumber pada penelitian ini yaitu Bapak Maxi Nelson Ahoren, S.E, dan Bapak Darius Newipa, M.Th.

Serta berbagai pihak yang tidak dapat dituliskan satu persatu. Semoga Allah *subhanahu wa ta'ala* memberikan limpahan pahala dan karunia kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran pendidikan penulis. *Amin ya rab al-alamin.*



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii/iii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
HALAMAN MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	8
D. Orisinalitas Penelitian.....	8
E. Kerangka Pemikiran Teoritik.....	11
F. Definisi Operasional.....	23
G. Metode Penelitian.....	25
H. Sistematika Penulisan.....	28
BAB II KAJIAN TEORITIS TENTANG DEMOKRASI, PARTAI POLITIK DAN PARTAI POLITIK LOKAL	30
A. Teori Demokrasi	30
B. Teori Partai Politik	50
C. Teori Partai Politik Lokal	67

BAB III KAJIAN TEORITIS OTONOMI KHUSUS PAPUA DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA	92
A. Negara Kesatuan yang Berotonom.....	92
B. Konsep Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	96
C. Otonomi Khusus (desentralisasi asimetris) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	104
D. Gambaran Umum Papua dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ...	116
BAB IV PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS.....	139
A. Perkembangan Gagasan Partai Politik Lokal di Papua	139
B. Faktor Peluang Kehadiran Partai Politik Lokal di Papua.....	156
C. Faktor Penghambat Kehadiran Partai Politik Lokal di Papua	169
BAB V PENUTUP	193
A. Kesimpulan.....	193
B. Saran.....	197



ABSTRAK

Pasca reformasi, pemerintahan di Indonesia memiliki semangat untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan yang sebelumnya dianggap otoritarian menjadi sistem demokrasi, yang sebelumnya bersifat sentralistik menjadi bersifat desentralistik. Dengan semangat ini diberikanlah kewenangan khusus kepada Pemerintahan di Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak masyarakat Papua yang diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pada Pasal 28 *a quo* memberikan kesempatan bagi masyarakat Papua untuk membentuk partai politik, namun perbedaan perspektif mengakibatkan pasal ini tidak dapat dilaksanakan hingga saat ini, apalagi pada perubahan kedua Undang-Undang tersebut, pasal 28 ayat (1) dan (2) dihapus, akibatnya ditutup kemungkinan dibentuknya partai politik lokal di Papua. Oleh karenanya pada penelitian Tesis ini mengangkat sebuah judul Problematika Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua Periode 2001-2021, berdasarkan judul tersebut, maka penelitian ini memuat beberapa hal penting yaitu : *Pertama*, perkembangan, faktor yuridis dan faktor sosiologis yang mempengaruhi terbentuknya partai politik lokal di Papua; *Kedua*, faktor peluang yang dapat terjadi jika partai politik lokal dapat dibentuk di Papua; *Ketiga*, Faktor penghambat yang mengakibatkan partai politik lokal tidak dapat dibentuk di Papua. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis empiris yang dianalisis secara kualitatif. Kesimpulan dari penelitian ini adalah : *Pertama*, Papua sebagai daerah yang diberikan kewenangan otonomi khusus memiliki peluang untuk membentuk partai politik lokal, namun hubungan sosial politik yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah belum dapat terjalin dengan baik sehingga harapan untuk menghadirkan partai politik lokal di Papua belum dapat dilaksanakan; *Kedua*, Kehadiran partai politik lokal di Papua dapat menciptakan kestabilan politik, menyuarakan isu-isu lokal dan menghindari konflik horizontal antar penduduk Papua; *Ketiga*, Disharmonisasi *political will* antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengakibatkan keberadaan partai politik lokal di Papua sulit diwujudkan.

Kata Kunci : Negara Kesatuan yang Berotonom, Otonomi Khusus Papua dan Partai Politik Lokal.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca reformasi, kesepakatan politik untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan yang bersifat otoritarian menjadi sistem demokrasi dan yang sebelumnya bersifat sentralistik menjadi bersifat desentralistik menjadi alasan untuk memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah.¹ Pasal 18 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem pemerintahan daerah yang bersifat desentralistik. Jika berbicara masalah otonomi atau desentralisasi, maka kita pasti berbicara dalam konteks negara kesatuan. Otonomi daerah merupakan subsistem dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*).²

Konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan dari berbagai wilayah, pandangan tentang negara kepulauan (*archipelago*) bahwa wilayah NKRI adalah satu wilayah yang tidak terpisah di antara pulau-pulau. Kenyataan yang tidak bisa dilepaskan yaitu Indonesia merupakan negara yang memiliki ciri masyarakat plural dan multikultur dengan keanekaragaman dan kompleksitas budaya.³ Walaupun Indonesia dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 secara tegas menyatakan sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik, namun NKRI diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan

¹ Dalam kerangka negara kesatuan yang berotonom, Hubungan pemerintah pusat dan daerah diselenggarakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Lihat Pasal 18 ayat (2) dan (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

² Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, (Jakarta : UNSIKA, 1995), hlm 1.

³ Ria C. Arisa, *Ideologi Pancasila*, (Malang : UB Press, 2011), hlm 1.

kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dilaksanakan dengan sinergitas bersama pemerintah pusat.⁴

Karenanya dalam Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terjadi beberapa perubahan yang fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya penguatan otonomi daerah dengan cara pembagian kekuasaan dari Pemerintah Pusat (*central government*) ke Pemerintah Daerah (*local government*). Seperti yang diatur dalam Pasal 18 yaitu :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan;
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
4. Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis;
5. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan; dan
6. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 tersebut menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut bentuk negara federasi. Tidak ada negara dalam negara, hanya ada pemerintahan daerah. Selain itu, UUD 1945 juga mengakui daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi.⁵

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm 63.

⁵ Naskah Komprehensif Buku IV Jilid 1, hlm 49-50.

Berdasarkan asas otonomi tersebut, pada tahun 2001 diberikanlah kepada beberapa daerah status otonomi khusus (Otonomi Asimetris). Yaitu kepada Provinsi Papua melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang diberikan karena dianggap terjadi kesenjangan pembangunan serta pelanggaran Hak Asasi Manusia.⁶ Otonomi Khusus merupakan kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), akselerasi pembangunan (*acceleration development*) serta pemberdayaan (*empowerment*) untuk seluruh rakyat Papua.⁷ Otonomi khusus digunakan sebagai penyeimbang yang dibangun dengan konstruksi hukum antara kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia di Papua dan ekspresi keinginan dari identitas kelompok etnis.

Kemudian Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam melalui Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam guna memberikan kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh.⁸

Dalam menjalankan sistem pemerintahannya, Indonesia yang menganut sistem demokrasi menggunakan partai politik sebagai infrastruktur politik.

⁶ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung : Refika Aditama, 2013), hlm 97.

⁷ Nico Gere, *Merawat Kedaulatan Indonesia di Papua*, (Jakarta : Antara Publishing, 2015), hlm 294.

⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Bandung : Nusa Media, 2014), hlm 38.

Partai politik hadir sebagai suatu asosiasi yang mengaktifkan, memobilisasi rakyat, serta mewakili kepentingan tertentu memberi jalan bagi persaingan kepentingan memunculkan pemimpin politik, telah menjadi keharusan dewasa ini. Partai politik adalah alat bantu untuk memperoleh kekuasaan dan untuk memerintah.⁹ Sehingga partai politik menjadi penting dihadirkan sebagai unsur yang berfungsi sebagai lembaga representatif (Perwakilan), integrasi (partisipasi, sosialisasi, mobilisasi), rekrutmen, pemilihan kebijakan dan sebagai kontrol terhadap pemerintah.¹⁰

Dalam perjalanan partai politik di Indonesia, pemilihan umum pertama pada tahun 1955 tidak hanya diikuti oleh partai nasional, namun diikuti pula oleh partai politik lokal atau kedaerahan. Partai Persatuan Dayak bahkan menjadi salah satu pemenang dalam pemilu di Kalimantan Barat saat itu. Namun trend sistem kepartaian di Indonesia lalu bergeser dengan hanya mengakui partai nasional saja, tidak lagi dengan partai lokal. Partai politik lokal dianggap tidak sejalan dengan cita-cita negara untuk mempersatukan bangsa.¹¹

Keberadaan sistem kepartaian yang bersifat nasional kerap kali membuat orientasi cabang partai politik nasional di tingkat lokal mengabaikan kepentingan lokal. Karena pelembagaan partai politik selama ini hanya dimaknai sebagai hubungan struktural semata, pola seperti ini membuat politisi di daerah hanya sebagai sub-ordinat politisi di tingkat nasional.

⁹ Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta : Tiara Wacana, 2012), hlm 19.

¹⁰ *Ibid.*, hlm 29.

¹¹ Luky Sandra Amalia, *Partai dan Sistem Kepartaian era Reformasi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2017), hlm 133.

Mekanisme pemberhentian pengurus di tingkat daerah dilakukan oleh struktur partai politik di tingkat nasional.¹²

Hal ini memunculkan gagasan untuk memberikan kewenangan kepada daerah melaksanakan otonomi politik. Partai politik di daerah bersifat mandiri dan di mungkinkan untuk beberapa wilayah yang diberikan otonomi khusus untuk membentuk partai politik lokal. Partai Politik Lokal dimaknai sebagai organisasi yang dibentuk oleh sekelompok Warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara yang berkedudukan di lingkup satu provinsi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³ Secara prinsip pembentukannya, partai politik lokal dibentuk atas dasar cerminan keinginan kolektif untuk menghubungkan kepentingan secara sistematis melalui prosedur ketatanegaraan di Indonesia dengan cakupan wilayah setingkat daerah (lokal).

Peluang pembentukan partai politik lokal di Indonesia diberikan kepada Papua, Papua diberi kewenangan untuk membentuk partai politik yang diatur Pada Pasal 28 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yaitu :

1. Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik;
2. Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
3. Rekrutmen politik oleh partai politik di Provinsi Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua; dan

¹² Rifqinizamy Karsayuda, *Partai Politik Lokal untuk Indonesia*, (Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2015), hlm 9.

¹³ Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang : UB Press, 2013), hlm 44.

4. Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP (Majelis Rakyat Papua) dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.

Implikasi dari pasal 28 dimaknai oleh masyarakat di Papua sebagai lembaga partai politik di tingkat lokal. Karena peraturan partai politik yang berlaku pada era tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, yang mengatur tentang sistem kepartaian secara nasional. Artinya bahwa jika memasukan peraturan tentang pembentukan partai politik dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi Khusus Papua dapat diartikan mengatur pembentukan partai politik di tingkat lokal pada wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat.

Namun jika dicermati, peraturan tentang partai politik di Papua tidak eksplisit seperti di Aceh, Frasa Partai Politik pada Pasal 28 ayat (1) tidak jelas dimaknai bahwa yang dimaksud partai politik adalah partai politik lokal. Namun penjelasan pada ayat (3) dapat dimaknai bahwa masyarakat asli Papua sebagai entitas yang diutamakan dalam kontestasi politik di daerah, serta pada ayat (4) Majelis Rakyat Papua sebagai lembaga yang merepresentasikan masyarakat adat, agama dan perempuan memiliki peran penting dalam memberikan pertimbangan terhadap partai politik.

Kenyataannya saat ini Majelis Rakyat Papua¹⁴ melaksanakan kewenangan untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang memenuhi syarat

¹⁴ Majelis Rakyat Papua dan Majelis Rakyat Papua Barat dibentuk atas dasar Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.

sebagai Orang Asli Papua.¹⁵ Namun belum memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan terhadap seleksi dan rekrutmen kader partai politik di tingkat daerah. Karena Orang Asli Papua¹⁶ belum menjadi entitas yang diutamakan dalam rekrutmen dan seleksi partai politik, Jika melihat hasil rekapitulasi pemilihan anggota DPRD Kabupaten / Kota pada tahun 2019, terdapat beberapa daerah yang didominasi oleh anggota Non OAP, yaitu :

Tabel 1. Data rekapitulasi suara pemilihan umum anggota DPRD Kabupaten/Kota tahun 2019.

NO	NAMA DAERAH	OAP	Non OAP	TOTAL
1.	Kabupaten Sorong	8	17	25
2.	Kota Sorong	6	24	30
3.	Kabupaten Boven Digoel	4	16	20
4.	Kabupaten Jayapura	7	18	25
5.	Kabupaten Merauke	3	27	30
6.	Kota Jayapura	13	27	40
7.	Kabupaten Sarmi	7	13	20
8.	Kabupaten Sorong Selatan	3	17	20

Sumber : Diolah dari hasil rekapitulasi suara KPUD Kabupaten/Kota dan wawancara.

Berdasarkan tabel di atas, partai nasional sebagai lembaga politik belum efektif dalam menyalurkan kader OAP untuk mendominasi atau seimbang dengan kader non OAP.

Namun karena pasca Putusan MK No 41/PUU/2019 dan hasil perubahan kedua Undang-Undang Otonomi Khusus Papua yang menjadi Undang-

¹⁵ Pasal 2 huruf a Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua.

¹⁶ Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di wilayah Papua. Namun MRP memberikan kriteria tersendiri dalam memaknai “orang asli Papua” yaitu : 1. Seseorang yang bapak dan ibunya asli Papua (ras Melanesia), 2. Seseorang yang bapaknya asli Papua (ras melanesia), 3. Seseorang yang mempunyai basis kultur. jika dicermati, keputusan tersebut bahwa orang asli Papua bercirikan patrilineal. Namun dalam UU Otsus tidak membatasi hanya melalui garis patrilineal namun juga dapat melalui garis ibu (matrilineal). Bahkan UU Otsus juga tidak membatasi tingkat keturunan, artinya UU Otsus juga memberikan ruang bagi orang lain di luar ras Melanesia untuk diakui dan diterima menjadi orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.

Undang Nomor 2 Tahun 2021, partai politik lokal di Papua hingga saat ini belum dapat dilaksanakan. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis membuat penelitian dalam bentuk tesis dengan judul “**Problematika Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua periode 2001-2021**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka permasalahan yang diambil dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan pembentukan partai politik lokal di Papua ?
2. Bagaimana faktor peluang pembentukan partai politik lokal di Papua ?
3. Bagaimana faktor penghambat pembentukan Partai Politik di Papua ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dan menganalisis perkembangan pembentukan partai politik lokal di Papua.
2. Mengetahui dan menganalisis faktor peluang pembentukan partai politik lokal di Papua.
3. Mengetahui dan menganalisis faktor penghambat pembentukan partai politik lokal Papua.

D. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas penelitian yaitu berisi review terhadap hasil penelitian atau kajian yang pernah dilakukan, penulis menggunakannya sebagai bahan pertimbangan maka dicantumkan beberapa penelitian yang dianggap relevan,

digunakan untuk menguatkan argumentasi dan sebagai perbandingan tentang penelitian ini :

Pertama, Penelitian dalam bentuk Tesis yang ditulis Ferry Okta Irawan yang berjudul “Otonomi Khusus Berdampak pada Lahirnya Partai Politik Lokal (Studi Perbandingan Partai Politik Lokal di Indonesia dan Skotlandia)”. Penelitian ini menunjukkan bahwa setiap periode masa pemerintahan meliputi berbagai hal yang diatur dalam pemberian status otonomi khusus, dari hal agama, adat, pendidikan, dana perimbangan, pemberian kewenangan lebih kepada kepala daerah (Gubernur) serta memberikan regulasi adanya partai politik lokal sebagai sarana mengakhiri konflik yang terjadi.¹⁷

Kedua, Penelitian dalam bentuk Tesis yang ditulis Ibnu Ubaidillah yang berjudul “Politik hukum pembentukan undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 (Studi terhadap pasal 13 huruf e tentang Kewajiban partai politik)”. Penelitian ini menunjukkan konfigurasi politik hukum yang dilakukan pada rapat DPR RI tidak terdapat perdebatan panjang oleh setiap fraksi. Substansi pasal 13 huruf e mewajibkan partai politik menyalurkan aspirasi politik anggotanya sebagai rumusan penting guna partai politik memiliki kewajiban memperhatikan kepentingan politik anggotanya.¹⁸

Ketiga, Penelitian dalam bentuk disertasi yang dibukukan oleh M. Rifqinizamy Karsayuda yang berjudul “Pembentukan Partai Politik Lokal di

¹⁷ Ferry Okta Irawan, *Otonomi Khusus Berdampak pada Lahirnya Partai Politik Lokal (Studi Perbandingan Partai Politik Lokal di Indonesia dan Skotlandia)*, Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

¹⁸ Ibnu Ubaidillah, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 (Studi terhadap pasal 13 huruf e tentang kewajiban partai politik)*, Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Penelitian ini fokus terhadap tinjauan tentang pembentukan partai lokal dalam Negara Kesatuan yang berotonom seperti Indonesia, Sistem pemilu di Indonesia yang terbagi antara pemilu di tingkat pusat dan di tingkat daerah juga seharusnya diberikan otonomi politik kepada daerah untuk memiliki konsep partai politik lokal yang berdasarkan perspektif yuridis konstitusional.¹⁹

Berdasarkan beberapa hasil penelitian terkait di atas, terdapat beberapa perbedaan mendasar antara penelitian di atas dengan penelitian yang akan diteliti. Yaitu : *Pertama*, Pada penelitian tesis yang ditulis oleh Ferry Okta Irawan, implementasi otonomi khusus di Indonesia dan Skotlandia berdampak pada lahirnya partai politik lokal. perbedaan penelitian ini yaitu penulis fokus terhadap partai politik lokal yang terdapat di Papua. *Kedua*, Pada penelitian tesis yang ditulis Ibnu Ubaidillah, konfigurasi politik hukum yang terjadi dalam proses pembahasan suatu undang-undang yang menjadi fokus penelitian ini penulis jadikan tinjauan dalam menganalisis tentang konfigurasi politik hukum yang mengakibatkan beragamnya problem yang terjadi dalam pembentukan partai politik lokal Papua. *Ketiga*, Pada penelitian disertasi yang ditulis M. Rifqinizamy Karsayuda, Teori tentang negara kesatuan yang berotonom dapat memberikan otonomi di bidang politik penulis gunakan sebagai tinjauan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia pasca reformasi memberlakukan sistem otonomi khusus kepada beberapa daerah.

¹⁹ Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Malang : UB Press, 2013).

Berdasarkan tinjauan tentang penelitian atau kajian yang telah penulis review, belum ada penelitian atau kajian yang spesifik membahas serupa dengan judul atau tema yang penulis teliti yaitu berjudul “Problematika pembentukan partai politik lokal di Papua”. karenanya penulis meyakini keorisinalitas penelitian ini dan dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.

E. Kerangka Pemikiran Teoritik

1. Otonomi Asimetris dalam Negara Kesatuan

Menurut CF Strong, hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, yaitu negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.²⁰ Fred Isjwara menyebutkan negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).²¹ L.J.Van menyebutkan negara kesatuan adalah suatu negara yang kekuasaannya hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, provinsi itu tidak memiliki hak mandiri.²²

Sedangkan Dalam menjalankan kedaulatan tertinggi negara, pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi

²⁰ CF Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung : Nuansa dan Nusamedia 2004), hlm 115.

²¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi ... op.cit.*, hlm 2.

²² *Ibid.*, hlm 2.

dalam segala lapangan pemerintahan. Konsekuensi tersebut mengakibatkan unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah pusat. jika tidak disertai kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka akan terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangan.²³

Jika dilihat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, secara tegas disebutkan bahwa negara Indonesia adalah suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Artinya bahwa yang memegang urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara ialah pemerintah pusat.²⁴

Ada tiga ciri yang seharusnya tergambar pada negara kesatuan yang desentralisasi, yaitu :

- a. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat Dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif atau pembentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Pusat. Dewan ini mempunyai supremasi dalam menjalankan fungsi perundang-undangan (*regelgeving*), sehingga produk yang dibuatnya merupakan produksi hukum yang berderajat lebih tinggi dibanding dengan produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah.

²³ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyarah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), hlm 114,

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Ketigabelas, (Depok : Rajawali Pers, 2019), hlm 100.

- b. Tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Ciri ini menegaskan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada lembaga lain yang memegang kedaulatan selain dewan perwakilan rakyat yang berkedudukan di pusat. Dengan demikian daerah hanya menjalankan kewenangan yang diberikan oleh pusat.
- c. Kekuasaan tertinggi ada di Pemerintah Pusat. Dalam negara kesatuan yang didesentralisasikan, meskipun kekuasaan pemerintah dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah namun keputusan terakhir tetap berada di pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat. Pemerintah daerah dibentuk hanya untuk memudahkan dan mengoptimalkan pelaksanaan urusan pemerintah yang ada di daerah agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah.²⁵

Artinya bahwa, Kekuasaan tertinggi pada negara kesatuan yang berotonomi masih berada di pemerintah pusat, dan pemerintah daerah hanya memiliki kewenangan yang diotonomikan, konsep pemberian kewenangannya yaitu *areal division of power* yang membagi kekuasaan secara vertikal melalui sistem desentralisasi.

Menurut Joeniarto, Desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan di tingkat daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Sedangkan menurut Amran Muslim, Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan dan golongan dalam masyarakat di daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Sejalan dengan beberapa pendapat di atas, menurut Irawan Soejito desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.²⁶ Sedangkan Asimetris menurut Tarlton adalah di mana paling sedikit satu bagian dari sebuah negara menikmati otonomi, namun sisanya tidak. Artinya bahwa desentralisasi

²⁵ C.F.Strong, *Konstitusi . . . op.cit.*, hlm 65.

²⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata . . . op.cit.*, hlm 329.

asimetris dapat eksis di dalam negara kesatuan jika otonomi ini dijamin secara konstitusional, dan tidak dapat dibatalkan oleh kewenangan sepihak pemerintah pusat.²⁷

Menurut Ferazzi dan Mas'ud, ada tiga model yang dapat dikemukakan tentang desentralisasi asimetris. *Pertama*, Model yang menekankan bahwa setiap daerah memiliki keunikan tersendiri, maka harus diperlakukan secara istimewa. *Kedua*, Desentralisasi asimetris yang dirancang berdasarkan perbedaan secara dikotomis maupun gradual dan perkembangan sosio-ekonomi dan kultural masyarakat biasanya dibedakan antara daerah atau kawasan perkotaan dan pedesaan. *Ketiga*, Desentralisasi asimetris yang menekankan asimetris sebagai pembeda dengan daerah lainnya. Dalam hal ini Otonomi Khusus merupakan pengecualian atas pelaksanaan desentralisasi yang berbeda dari penerapan di daerah lainnya.²⁸

Desain desentralisasi asimetris yang diterapkan di Indonesia dipetakan menjadi lima jenis, yaitu : *Pertama*, Model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik, kekhususan sejarah konflik yang panjang (Aceh, Papua). *Kedua*, Model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio-kultural (Yogyakarta). *Ketiga*, Model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis geografis/ strategis, yaitu kekhususan terkait posisi daerah tersebut sebagai daerah perbatasan (Kalimantan Barat, Riau, Papua). *Keempat*, Model

²⁷ Riris Katharina, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta : Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm 47.

²⁸ Riris Katharina, *Menakar Capaian ... op.cit*, hlm 48.

asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan perkembangan ekonomi (Papua, Kalimantan Barat, Batam, Jakarta). *Kelima*, Kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability* (Papua).²⁹

Implementasi otonomi asimetris di Papua berdasarkan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Kekhususan yang diberikan kepada Papua memiliki beberapa nilai dasar yaitu Perlindungan terhadap hak-hak dasar penduduk asli Papua, Demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi, Penghargaan terhadap etika dan moral, Penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, supremasi hukum, penghargaan terhadap pluralisme dan persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga negara.³⁰

Perjalanan panjang selama 20 tahun implementasi otonomi asimetris di Papua belum memiliki raport yang baik. Beberapa persoalan yang masih terjadi yaitu konflik kepentingan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pihak di luar negeri, belum membaiknya kondisi ekonomi masyarakat dan masih terjadinya tindakan aparat keamanan yang represif menjadi indikator bahwa implementasi otonomi asimetris belum maksimal.

Pembagian kewenangan yang diberikan kepada Papua pada umumnya sama dengan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi lainnya di Indonesia. Beberapa kewenangan khusus yaitu :

²⁹ *Ibid.*, hlm 51.

³⁰ *Ibid.*, hlm 71.

Pertama, Pemerintahan daerah kabupaten/kota dinyatakan sebagai daerah otonom juga memiliki kewenangan yang diatur dalam Perdasus (Peraturan Daerah Khusus) atau Perdasi (Peraturan Daerah Provinsi). Namun kenyataannya pemerintah kabupaten/kota lebih tunduk pada peraturan perundang-undangan nasional. *Kedua*, Terkait dengan kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas perjanjian internasional terkait kepentingan Provinsi Papua. Namun implementasinya dalam melaksanakan perjanjian internasional belum pernah dilakukan.³¹

2. Demokrasi

Demokrasi dalam sudut pandang etimologi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *cratein* (memerintah). Jadi demokrasi dapat diartikan sebagai rakyat yang memiliki kewenangan memerintah. Implementasi makna demokrasi di Indonesia yaitu kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat melalui sistem pemilihan umum yang bebas.³² Saat ini sistem demokrasi merupakan asas dan sistem yang terbaik dalam sistem politik dan ketatanegaraan³³. Seperti hasil penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO menyatakan : “mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh”.³⁴

³¹ *Ibid.*, hlm 84.

³² Sarja, Negara Hukum : *Teori dan Praktek*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2016), hlm 27.

³³ Ni'matul Huda, *Hukum ... op.cit.*, hlm 259.

³⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar... op.cit.*, hlm 105.

Namun secara terminologi, terdapat beberapa pandangan perihal definisi demokrasi. Menurut C.F. Strong, demokrasi sebagai sebuah sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang memiliki tanggung jawab atas tindakan-tindakannya kepada mayoritas masyarakat. Artinya negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat.³⁵

Menurut M. Duverger, demokrasi merupakan cara pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara di mana semua orang berhak untuk berada pada posisi memerintah dan juga diperintah.³⁶ Sehingga jika berdasarkan beberapa pendapat tentang demokrasi, maka dapat disimpulkan bahwa demokrasi merupakan bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan secara langsung dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*as government of the people, by the people and for the people*).

Bentuk demokrasi di Indonesia merupakan bentuk pelaksanaan pemilihan umum, pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota, Bupati dan Wakil Bupati serta DPRD yang dilaksanakan secara langsung, umum,

³⁵ C.F. Strong seperti dikutip dalam Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta : Nusamedia, 2007), hlm 4.

³⁶ M. Duverger seperti dikuti Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta : Kencana, 2017), hlm 3.

bebas, rahasia, jujur dan adil.³⁷ Seperti menurut Henry B. Mayo, dengan adanya pemilihan umum maka salah satu nilai demokrasi dapat terwujud, artinya terjadi perpindahan kekuasaan negara dari pemegang yang lama kepada pemegang yang baru secara damai.³⁸ Namun dalam pelaksanaan pemilu yang berhak mengikuti pemilu adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, kecuali calon anggota DPD yang merupakan calon perseorangan.³⁹ Karenanya jika demokrasi sebagai gagasan politik dapat menciptakan beberapa unsur sebagai berikut :

- a. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
- b. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang akan dan sudah dilaksanakan;
- c. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
- d. Terjadi rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke seseorang atau kelompok lainnya, yang dilaksanakan secara teratur dan damai;
- e. Adanya pelaksanaan pemilu yang teratur dan menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih;
- f. Terdapat kebebasan HAM, menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat.⁴⁰

Jika melihat pada ranah Papua, Pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam proses pemilu terdapat beberapa perbedaan jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Partai politik di daerah melaksanakan fungsi rekrutmen politik guna menghimpun kader-kader yang memiliki potensi guna mengisi jabatan politik di daerah untuk dicalonkan pada proses

³⁷ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

³⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar ... op.cit.*, hlm 62.

³⁹ Pasal 1 ayat (27) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁰ Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), hlm 15.

pemilu. Namun Papua memiliki kebiasaan melaksanakan sistem keterwakilan dalam setiap pengambilan keputusan. Masyarakat mempercayakan keputusan kepada kepala adat atau kepala keret (sub adat). Pasca Papua diberikan status otonomi khusus, penduduk asli Papua diberikan afirmasi dalam bentuk pengangkatan guna mengisi jabatan legislatif di DPRP⁴¹, DPRK⁴² dan MRP⁴³.

3. Partai Politik

Partai politik lahir berdasarkan gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan dan diikutsertakan dalam proses politik, karena partai politik menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lainnya.⁴⁴

Karenanya perlu untuk mengetahui berbagai definisi tentang partai politik. Istilah partai politik menurut Mark N. Hagopian yaitu suatu organisasi yang dibentuk untuk mempengaruhi bentuk dan karakter kebijakan publik dalam kerangka prinsip-prinsip dan kepentingan ideologis tertentu melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi rakyat dalam pemilu.⁴⁵

Sedangkan menurut Miriam Budiardjo Partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Partai politik memiliki tujuan untuk

⁴¹ Pasal 6 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua.

⁴² Pasal 6A ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua.

⁴³ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

⁴⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar ... op.cit.*, hlm 159.

⁴⁵ Ichlasul Amal, *Teori ... op.cit.*, hlm XV.

memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan dan kebijakan.⁴⁶ Namun Muslim Mufti berpendapat lebih komprehensif, menurut dia partai politik adalah sebuah institusi yang mencoba mendapatkan pengaruh dalam sebuah negara, kerap dengan mencoba menguasai posisi dalam pemerintahan, dan mengandung lebih dari satu kepentingan tunggal dari masyarakat dan pada tingkat tertentu berusaha untuk mengumpulkan kepentingan.⁴⁷

Menurut Roy C. Macridis, Sistem politik tidak akan dapat berlangsung jika tanpa adanya partai politik. Partai politik digunakan sebagai suatu asosiasi yang mengaktifkan, memobilisasi rakyat, serta mewakili kepentingan tertentu memberi jalan kompromi bagi pendapat-pendapat yang bersaing dan memunculkan kepemimpinan politik.⁴⁸

Menurut La Palombara dan Weiner, partai politik yang ideal adalah, *Pertama*, Partai politik yang memiliki basis masa memadai dan hubungan atau jaringan luas di berbagai daerah dengan kata lain berakar di masyarakat. *Kedua*, Partai politik tersebut melakukan kegiatan yang berkesinambungan, baik untuk mengontrol kekuasaan, menyuarakan aspirasi politik masyarakat, maupun dalam mengusulkan suatu kebijakan. Kegiatan tersebut tidak berhenti meskipun pemilu berakhir dan tidak terpengaruh oleh pergantian kepengurusan partai. *Ketiga*, Berupaya memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan sebagai

⁴⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar . . . op.cit.*, hlm 161.

⁴⁷ Muslim Mufti, *Studi Organisasi Politik Modern*, (Bandung : Pustaka Setia, 2013), hlm 8.

⁴⁸ Roy C. Macridis, *Introduction, the History, function, and Typology of Parties*. Contemporary Trends and Ideas, Dikutip dari Ichlasul Amal, *Teori-teori . . . op.cit.*, hlm 19.

bagian utama dari upaya mewujudkan tujuan dan kepentingan partai politik.⁴⁹

Indonesia sebagai negara kesatuan yang berotonom menjadi dasar dapat terbentuknya partai politik di tingkat lokal, definisi partai politik lokal adalah organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara.⁵⁰ yang berkedudukan hanya dalam lingkup satu provinsi dalam negara kesatuan republik Indonesia.

Menurut Rifkinizamy Karsayuda, Dasar partai politik lokal yang berasaskan otonomi di Indonesia didasari oleh dua ketentuan konstitusional. *Pertama*, Indonesia memiliki prinsip sebagai negara kesatuan yang majemuk dan berotonomi serta adanya prinsip kesetaraan dan kemerdekaan hak sebagai warga negara dalam pemerintahan. *Kedua*, Dalam Undang-undang Pemerintah Daerah sebagai operasional yang menegaskan tentang otonomi daerah di Indonesia.⁵¹

Landasan teoritik yang digunakan sebagai dasar keberadaan partai lokal di Indonesia sebagai negara kesatuan yang berotonom dibangun atas tiga fondasi teori. *Pertama*, Adanya pergeseran ciri bentuk negara kesatuan dan federal. Menjadikan beberapa negara kesatuan, termasuk Indonesia mendistribusikan kewenangan dalam urusan pemerintahannya

⁴⁹ Luky Sandra Amalia, *Partai . . . op.cit.*, hlm 13.

⁵⁰ Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Partai Politik.

⁵¹ Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai . . . op.cit.*, hlm 298.

kepada daerah. Pendistribusian kewenangan secara luas ini adalah tradisi yang sesungguhnya berkembang pada negara berbentuk federal.

Kedua, Kecenderungan dianutnya paham federalisme dalam berbagai bentuk negara, Federalisme sebagai suatu paham untuk mendistribusikan kekuasaan pada negara dengan kemajemukan dan heterogenitas seperti di Indonesia. Termasuk lahirnya konsep otonomi daerah yang juga memasukan otonomi politik di dalamnya. *Ketiga*, Pluralisme masyarakat di Indonesia pula memerlukan pluralisme hukum, termasuk dalam hal kepartaian. Bangunan sistem kepartaian yang bersifat nasional sebenarnya bertolak belakang dengan keadaan masyarakat Indonesia yang majemuk. Kemajemukannya seperti dalam ranah budaya, ekonomi, pendidikan, politik dan sosial. Karena alasan perbedaan tersebut, seharusnya membuka regulasi hadirnya sistem kepartaian di tingkat lokal.⁵²

Gagasan partai politik lokal di Provinsi Papua berasal dari Pasal 28 UU Otonomi Khusus yang menyebutkan pada ayat (1) menyebutkan “Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik”, frasa partai politik pada pasal tersebut dimaknai oleh penduduk Provinsi Papua yaitu partai politik di tingkat lokal. Karenanya terbentuk partai politik lokal bernama Partai Papua Bersatu, Partai ini mendapat pengesahan melalui Keputusan menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-00711.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan Partai Papua Bersatu, tanggal 17 November 2014. namun

⁵² Rifqinizamy Karsayuda, *Partai Politik . . . op .cit.*, hlm 287.

pada pemilu tahun 2019 setelah Partai Papua Bersatu mendaftarkan diri ke KPU Provinsi Papua, KPU Provinsi Papua Barat dan KPU kabupaten Kota. Partai Papua Bersatu dianggap tidak memenuhi persyaratan dan tidak dapat mengikuti pemilu 2019, Karena dianggap belum memiliki payung hukum yang mengatur keberadaan Partai Politik di tingkat lokal dan keikutsertaannya dalam pemilihan umum.

Berdasarkan Putusan MK No 41/PUU/2019, Mahkamah Konstitusi memaknai frasa partai politik dalam Pasal 28 UU Otonomi Khusus adalah Partai Politik Nasional. Karenanya harus ada peraturan turunan yang dibuat berdasarkan Putusan MK untuk mengatur partai politik nasional dalam pendidikan politik dan lembaga representasi politik masyarakat asli Papua.

F. Definisi Operasional

Berdasarkan judul di atas, maka perlu dijelaskan definisi operasional guna menghindari kesalahpahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul penelitian ini. maka definisi operasional yang perlu dijelaskan yaitu :

1. Problematika

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata Problematika adalah permasalahan yang masih belum dapat dipecahkan. Dalam hal ini problematika membentuk partai politik lokal di Papua.

2. Pembentukan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata pembentukan merupakan proses, cara atau perbuatan. Dalam hal ini Pembentukan partai politik lokal di Papua.

3. Partai Politik Lokal

Partai politik adalah organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan keinginan untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵³ Sedangkan pengertian Partai Politik lokal dalam Peraturan Presiden tentang Partai Politik Lokal di Aceh adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara sukarela atas dasar persamaan kehendak cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum.⁵⁴

4. Otonomi Khusus Papua

Papua merupakan Provinsi yang berada di bagian timur Indonesia, Papua merupakan daerah dengan pelaksanaan proses integrasi yang penuh gejolak politik dan wilayah yang perlu diberikan perhatian lebih, karenanya dibentuk kesepakatan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui otonomi khusus. Otonomi Khusus (*Asymetrical*

⁵³ Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik.

⁵⁴ Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh.

Decentralization) adalah hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai peraturan perundang-undangan. Yang diartikan sebagai khusus (*assymetrical*) yaitu terdapat sekurangnya satu daerah yang diberikan level otonomi berbeda dalam pemerintahan yang dijamin secara konstitusi.⁵⁵ Asumsi dasarnya yaitu bahwa pemberian otonomi khusus kepada Papua merupakan kebijakan atas ketimpangan pembangunan, ketimpangan ekonomi, ketidakstabilan politik, penyelesaian pelanggaran HAM dan rekonsiliasi.

G. Metode Penelitian

1. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian Hukum Yuridis Empiris, yaitu penelitian lapangan guna mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta implikasinya dalam masyarakat.⁵⁶ Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian lapangan dalam bentuk wawancara lalu dianalisis menggunakan peraturan perundang-undangan dan kepustakaan guna menggali fakta-fakta keadaan sebenarnya atau nyata yang ada di dalam masyarakat tentang problem pembentukan partai politik lokal di Papua.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua dan risalah pembahasan Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua,

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris . . . op.cit.*, hlm 60.

⁵⁶ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2012), hlm 126.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, Majelis Rakyat Papua Barat serta partai politik lokal yang telah terbentuk yaitu Partai Papua Bersatu.

3. Sumber Data Penelitian

a. Bahan Hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*),⁵⁷ Pada penelitian ini data primer yang digunakan antara

lain :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua;
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua;
- 4) Risalah sidang Rancangan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi Khusus Papua;
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019;
- 6) Wawancara;

b. Bahan Hukum Sekunder adalah petunjuk atau penjelas mengenai data primer.⁵⁸ Yaitu :

- 1) Buku-buku tentang negara kesatuan, otonomi khusus, partai politik lokal dan Integrasi Papua;
- 2) Karya tulis ilmiah dalam bentuk tesis, disertasi dan jurnal yang terkait;
- 3) Beberapa artikel dan surat kabar online maupun cetak yang terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Pengumpulan data Primer dilaksanakan dengan melaksanakan wawancara dengan Maxsi Nelson Ahoren sebagai Ketua Majelis

⁵⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Kesembilan, (Jakarta : Prenada Media Group, 2014), hlm 181.

⁵⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm 54.

Rakyat Papua Barat dan Darius Newipa sebagai Sekretaris Jenderal Partai Papua Bersatu guna menggali fakta implementasi pasal 28 Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Dengan menganalisisnya menggunakan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua serta risalah pembahasan Rancangan Undang-Undang nya, serta peraturan perundang-undangan yang terkait.

- b. Pengumpulan data Sekunder dilaksanakan dengan melakukan analisis terhadap hasil penelitian dalam bentuk buku, disertasi, tesis dan jurnal yang memiliki keterkaitan dengan negara kesatuan yang berotonomi, otonomi khusus Papua, sistem demokrasi, pemilihan umum, partai politik dan partai politik lokal di perpustakaan.

5. Metode Pendekatan

Jenis metode pendekatan pada penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), metode pendekatan ini digunakan untuk memahami dan menganalisis secara komprehensif hirarki peraturan perundang-undangan dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang terkait dengan problematika pembentukan partai politik lokal di Papua.

6. Pengolahan Data Penelitian

Pengolahan data yang dilakukan yaitu dengan cara editing data yang berasal dari sumber primer dan sekunder dengan cara mengamati permasalahan dan menganalisisnya berdasarkan peraturan perundang-

undangan, wawancara dan kepustakaan. selanjutnya melakukan analisis mendalam dan mencari pemecahan masalahnya.

7. Analisis dan Pembahasan

Analisis data dengan cara mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif kualitatif. Yaitu dengan mengumpulkan bahan hukum tentang problematika pembentukan partai politik lokal di Papua dan diuraikan secara komprehensif.

Pembahasan dalam penelitian ini yaitu dijabarkan menggunakan metode kualitatif dengan cara memadukan antara sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder guna dijadikan rujukan untuk menyusun pembahasan secara *Deduktif* guna menjawab permasalahan yang diteliti.

H. Sistematika Penulisan

Penulis akan menguraikan sistematika penulisan ke dalam beberapa bab yaitu sebagai berikut:

BAB I Menguraikan pendahuluan, dalam penelitian ini akan diuraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, orisinalitas penelitian, kerangka pemikiran teoritik, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Menguraikan landasan teori demokrasi, partai politik, dan partai politik lokal.

BAB III Menguraikan landasan teori otonomi khusus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB IV Menguraikan pembahasan dan analisis tentang perkembangan pembentukan partai politik lokal di Papua, faktor peluang pembentukan partai politik lokal di Papua, faktor penghambat pembentukan partai politik lokal di Papua.

BAB V Menguraikan penutup yang akan membahas tentang kesimpulan jawaban rumusan masalah dan rekomendasi yang diuraikan secara lengkap dan komprehensif.



BAB II

KAJIAN TEORITIS TENTANG DEMOKRASI, PARTAI POLITIK DAN PARTAI POLITIK LOKAL

A. Teori Demokrasi

1. Konsep Demokrasi

Secara etimologis definisi demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu kata *demos* yang berarti rakyat dan *cretein* yang berarti kekuasaan. Demokrasi dapat dimaknai sebagai suatu sistem pemerintahan dijalankan atas dasar kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Artinya demokrasi adalah pemerintahan yang kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh wakil-wakil yang mereka pilih dalam sistem pemilihan umum yang menjunjung asas bebas dan adil.⁵⁹

Sedangkan secara terminologi, Menurut Siddey Hook demokrasi adalah pemerintahan yang di mana berbagai keputusan pemerintah secara langsung atau tidak langsung didasari atas kesepakatan sebagian besar rakyat yang diberikan secara bebas. Menurut M. Duverger Demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana golongan yang memerintah dan diperintah memiliki kedudukan yang sama dan tidak terpisah-pisah. Dalam sistem pemerintahan demokrasi semua orang (rakyat) memiliki hak untuk berada pada posisi memerintah dan diperintah.⁶⁰ Menurut Dahlan Thaib Demokrasi adalah sistem pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses pengambilan kebijakan atau

⁵⁹ Sarja, *Negara ...op.cit.*, hlm 27.

⁶⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Depok : Rajawali Pers, 2018)., hlm 201.

keputusan oleh wakil-wakil yang diberi kewenangan, legitimasi sistem pemerintahan demokrasi adalah kehendak rakyat yang memilih dan mengontrol.⁶¹

David Beetham dan Kevin Boyle mengemukakan bahwa demokrasi merupakan proses membuat keputusan secara kolektif. Demokrasi berusaha mewujudkan keinginan bahwa keputusan yang memengaruhi perkumpulan secara keseluruhan hanya diambil oleh semua anggota dan masing-masing anggota mempunyai hak yang sama dalam proses pengambilan atau pembuatan keputusan. Demokrasi memiliki prinsip kembar sebagai kontrol rakyat atas proses pembuatan keputusan secara kolektif dan memiliki kesamaan hak dalam pembuatannya. Dari definisi tersebut tampak dua hal penting, yaitu *Pertama*, Demokrasi merupakan perwujudan keinginan secara keseluruhan anggota dan dalam hal ini semua anggota memiliki hak yang sama. *Kedua*, Demokrasi merupakan indikator tentang sejauh mana prinsip kendali rakyat dan kesetaraan politis dapat diwujudkan serta bagaimana partisipasi rakyat dapat semakin nyata dalam mewujudkan pengambilan pembuatan keputusan secara kolektif.⁶²

Dari beberapa pengertian tentang demokrasi di atas, dapat dimaknai bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan di mana kedaulatannya berada di tangan rakyat, pemerintahan oleh rakyat dan kekuasaan oleh rakyat yang dilaksanakan oleh wakil-wakil yang diberikan mandat oleh

⁶¹ Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Kekuasaan*, (Yogyakarta : AMP YKPN, 1994)., hlm 98.

⁶² Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-Teori Demokrasi*, (Bandung : Pustaka Setia, 2013)., hlm 22.

rakyat melalui pemilihan yang diganti secara berkala. Demokrasi dilaksanakan harus didasari atas beberapa nilai. Yaitu :

- a. Penyelesaian permasalahan secara damai dan sistematis;
- b. Terjaminnya penyelenggaraan perubahan secara damai dalam suatu lingkungan masyarakat;
- c. Melaksanakan pergantian pemimpin melalui pemilihan secara berkala;
- d. Membatasi menggunakan cara kekerasan;
- e. Mengakui keberagaman dalam masyarakat berupa perbedaan pendapat, kepentingan dan tingkah laku;
- f. Terjamin tegaknya keadilan.

Dalam melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut, perlu dibentuknya beberapa lembaga yang menjaga marwah demokrasi yaitu :

- a. Pemerintah yang bertanggung jawab;
- b. Lembaga dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan dan kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan cara pemilihan umum yang bebas, terbuka dan rahasia sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
- c. Organisasi politik yang berisikan satu atau lebih partai politik;
- d. Media yang bebas berpendapat;
- e. Lembaga peradilan yang bebas menjamin hak dan mempertahankan keadilan.⁶³

Secara komprehensif, konsep demokrasi efektif dilaksanakan dalam pemerintahan yang dijalankan dengan beberapa prinsip, yaitu :

- a. Memberikan pembatasan tindakan pemerintah terhadap pemberian perlindungan bagi individu dan kelompok guna menyusun dan melaksanakan pergantian pemimpin secara berkala, tertib dan damai melalui lembaga yang efektif;
- b. Memiliki sikap toleransi kepada pihak yang berlawanan;
- c. Memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk pada *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik;

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum ... op.cit.*, hlm 267.

- d. Terdapat pemilihan yang bebas disertai dengan adanya instrumen perwakilan yang efektif;
- e. Memberikan kebebasan untuk ikutserta dan menjadi oposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perorangan serta kebebasan pers dan media massa;
- f. Memberikan penghormatan kepada hak rakyat untuk menyatakan pendapat;
- g. Bersikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan menggunakan cara persuasif dan diskusi dibandingkan koersif dan represif.⁶⁴

Artinya bahwa, Kekuasaan yang didapat melalui mekanisme demokrasi akan menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan, yang dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka jika menjadikan kekuasaan yang demokratis maka rakyatlah yang memiliki kedaulatan dan sebagai landasan legitimasi. Dalam perkembangannya, demokrasi memiliki beberapa tipe, yaitu :

a. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Demokrasi langsung adalah salah satu metode dengan cara melibatkan rakyat secara langsung dalam pengambilan kebijakan negara. Keterlibatan rakyat secara langsung dilaksanakan tanpa melihat status atau kedudukan dari warga negara tersebut, tetapi didasarkan pada kualitas manusia sebagai makhluk Tuhan yang mempunyai hak untuk menentukan dan mengatur dirinya sendiri tanpa ada tekanan atau intervensi dari orang lain. Demokrasi langsung dalam sejarahnya dipraktikkan pada Yunani Kuno, karena jumlah

⁶⁴ Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, No.3, Vol.16, 2009., hlm 381.

penduduknya yang masih sedikit dan wilayah yang tidak luas, sehingga mudah untuk melaksanakannya.⁶⁵

Menurut Jimly Asshiddiqi. Konsep demokrasi langsung dilaksanakan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden dan pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat pula dapat disalurkan setiap waktu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin Undang-undang Dasar.⁶⁶

b. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Demokrasi saat ini dilaksanakan oleh sistem pemerintahan yang tidak lagi diharuskan bersifat langsung, melainkan bersifat tidak langsung atau perwakilan (*representative government*). Atas dasar tersebut, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi menjadi beberapa fungsi, seperti yang dipengaruhi oleh Montesquieu yang terdiri atas fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam negara berkedaulatan rakyat, pembagian menjadi tiga fungsi tersebut tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat.⁶⁷

⁶⁵ Hufron, Sofryan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer : Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*, (Yogyakarta : Laksbang dan Kantor Advokat HUFRON & RUBAIE, 2016), hlm 241.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konsitusi ... op.cit.*, hlm 145.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm 146.

c. Demokrasi Konstitusional (*Constitutional Democration*)

Demokrasi Konstitusional adalah sistem pemerintahan yang dibatasi kekuasaannya oleh konstitusi dan hukum. Pembatasan tersebut tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering juga disebut pemerintahan berdasarkan konstitusi. Karena menurut Lord Acton, “*Power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutly*” Yaitu Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang memiliki kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya. Pelaksanaan sistem pemerintahan dengan demokrasi konstitusional yaitu memisahkan kekuasaan dengan menyerahkan kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kepada satu orang atau satu badan. Perumusan tersebut erasal dari prinsip-prinsip *rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule Of Law*.⁶⁸

Demokrasi konstitusi menghendaki adanya pembatasan kekuasaan melalui proteksi konstitusi. Tujuannya yaitu agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dalam pengorganisasian negara, pemenuhan dan perlindungan terhadap hak asasi warga negara serta peningkatan peran rakyat dalam penentuan kebijakan negara. Eksistensi konstitusi diharapkan dapat menjaga kekuasaan tetap dalam ranah hukum yang merupakan ekspresi kedaulatan rakyat, dan juga sebagai pembatas

⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar . . . Op.Cit.*, hlm 52.

kebebasan warga negara dalam menyampaikan aspirasi dalam penyelenggaraan negara.⁶⁹

2. Sejarah Perkembangan Demokrasi

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum Yunani Kuno, Demokrasi dilaksanakan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 sebelum masehi sampai abad ke-6 masehi. Pada era itu, demokrasi dipraktekkan bersifat langsung (*direct democracy*), yaitu hak rakyat untuk membuat berbagai keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.⁷⁰ Demokrasi Yunani dapat dilaksanakan dengan efektif karena berlangsung dalam kondisi sederhana. Ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya sebagian kecil dari penduduk.⁷¹

Namun gagasan demokrasi dapat dikatakan hilang dari dunia barat pada waktu bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa pada Abad Pertengahan (600-1400). Pada era tersebut masyarakat memiliki ciri struktur sosial yang feodal, kehidupan sosial dan spiritualnya dikuasai oleh Paus dan Pejabat-pejabat Agama, sedangkan dalam kehidupan politiknya terjadi perebutan kekuasaan antar para bangsawan. Jika dilihat dalam sudut perkembangannya, demokrasi Abad

⁶⁹ Hufron, Sofryan Hadi, *Ilmu Negara . . . Op.Cit.*, hlm 241.

⁷⁰ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), hlm 10.

⁷¹ Miriam Budiardjo, *Dasar ... op.cit.*, hlm 54.

Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.⁷²

Magna Charta adalah suatu piagam yang berisi perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja Jhon di Inggris bahwa Raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. lahirnya piagam ini walaupun tidak berlaku untuk rakyat jelata, dapat dikatakan sebagai lahirnya tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, karena dari piagam tersebut terdapat dua prinsip dasar yaitu *Pertama* : Kekuasaan raja harus dibatasi, *Kedua* : Hak Asasi Manusia lebih penting dari pada kedaulatan Raja.⁷³

Demokrasi muncul kembali di Eropa Barat didorong karena terjadinya perubahan sosial dan kultur yang bercirikan pemerdekaan akal dari berbagai pembatasan. Yaitu terjadi pada masa "*Renaissance* (1350-1650) di Eropa Selatan seperti Itali dan *Reformasi* (1500-1650) di Eropa Utara. Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan baru, Masa renaissance adalah masa ketika orang mematahkan semua ikatan yang ada dan menggantikan dengan kebebasan bertindak yang seluas-luasnya sepanjang sesuai dengan

⁷² Ni'matul Huda, *Ilmu Negara . . . op.cit.*, hlm 198.

⁷³ Mahfud MD, *Hukum . . . op.cit.*, hlm 12.

yang difikirkan, karena pada masa ini kebebasan berfikir dan bertindak bagi manusia tanpa boleh ada orang lain yang menguasai atau membatasi dengan ikatan-ikatan. hal ini menimbulkan sisi positif yaitu mengantarkan dunia pada kehidupan yang lebih modern dan berkembang pesatnya ilmu pengetahuan dan teknologi, namun timbul juga dampak negatifnya yaitu adanya pemikiran untuk lepas dari semua ikatan, berkembangnya sifat-sifat buruk dan sosial serta kebencian, iri hati, atau cemburu yang dapat meracuni penghidupan yang mengakibatkan terjadinya perjuangan sengit di setiap lapangan dengan saling bersiasat, membujuk, menipu, atau melakukan apa saja yang diinginkan kendati melalui cara yang tercela secara moral.⁷⁴

Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasa Gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. hasilnya adalah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara keagamaan dan keduniawian, khususnya dalam hal pemerintahan, hal tersebut dimaknai sebagai “pemisahan antara Gereja dan Negara”.⁷⁵

Dua kejadian tersebut (renaissance dan reformasi) telah mempersiapkan Eropa masuk dalam masa Aufklärung (Abad Pemikiran) dan Rasionalisme yang mendorong mereka untuk memerdekakan pemikiran dari batas-batas yang ditentukan gereja untuk mendasarkan

⁷⁴ *Ibid.*, hlm.13.

⁷⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara . . . op.cit.*, hlm 199.

pada pemikiran atau akal (rasio), kebebasan berfikir ini melahirkan pemikiran tentang kebebasan berpolitik. Karenanya timbul gagasan tentang hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja, serta timbul kecaman-kecaman terhadap raja yang pada waktu itu lazim memerintah dengan kekuasaan tak terbatas dalam bentuk monarki-monarki absolut. Gagasan kebebasan politik dan kecaman terhadap absolutisme monarki itu telah pula didukung oleh golongan menengah yang waktu itu mulai berpengaruh karena kedudukan ekonomi dan mutu pendidikan golongan ini relatif baik.

Kecaman dan dobrakan terhadap absolutisme monarki didasari atas teori rasionalistis sebagai “*Sosial-contract*” (perjanjian masyarakat) yang salah satu asasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (natural) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang, baik raja, bangsawan maupun rakyat jelata. Teori hukum alam adalah usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi (pemerintahan rakyat). Jhon Locke (1632-1704) mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan dan hak untuk memiliki (live, liberal, property). Sedangkan Montesquieu (1689-1755) mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut melalui “trias politika”, yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang masing-masing

harus dipegang oleh organ sendiri yang merdeka, secara prinsip kekuasaan tidak boleh dipegang oleh seorang saja.

Pemikiran tentang hak-hak politik rakyat dan pemisahan kekuasaan inilah terlihat munculnya kembali ide pemerintahan rakyat (demokrasi). Sejak kemunculannya hingga saat ini demokrasi telah melahirkan dua konsep demokrasi yang berkaitan dengan peranan negara dan peranan masyarakat, yaitu demokrasi konstitusional abad ke-19 dan demokrasi konstitusional abad ke-20 yang keduanya dikaitkan dengan negara hukum.⁷⁶

3. Eksistensi Demokrasi di Indonesia

Indonesia sebagai Negara Hukum tidak dapat dilepaskan dari keterkaitan antara hukum dan kerakyatan, Karena hukum dibuat atas dasar kekuasaan negara dalam bingkai kedaulatan rakyat, hukum sebagai pengatur dan pembatas kekuasaan negara. Hukum menjadi kewajiban bagi penyelenggara negara untuk tunduk. Karena tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau melaksanakan penyalahgunaan kekuasaan. Seperti pendapat Mahfud MD yaitu Tidak akan ada demokrasi tanpa ada hukum yang tegak dan tidak akan ada hukum yang tegak tanpa adanya kehidupan politik yang demokratis. Karena sistem politik yang demokratis cenderung akan melahirkan produk hukum yang responsif, sedangkan sistem politik yang otoriter cenderung melahirkan hukum ortodoks.⁷⁷

⁷⁶ Mahfud MD, *Hukum . . . op.cit.*, hlm 19-20.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm.177.

Sejarahnya pada masa orde baru, Presiden Soeharto pada pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967 menjelaskan istilah demokrasi pancasila yang dimaknai sebagai “Kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Hal ini berarti bahwa dalam menggunakan hak-hak demokrasi haruslah selalu disertai dengan rasa tanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa menurut agama masing-masing, haruslah menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat manusia. Haruslah menjamin dan mempersatukan bangsa dan harus dimanfaatkan untuk mewujudkan keadilan sosial. Karena Pancasila berpangkal tolak dari paham kekeluargaan dan gotong-royong”.⁷⁸

Namun sebelumnya pada Seminar Angkatan Darat II pada 22 Agustus 1966 menyatakan Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali azas-azas negara-negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga Negara, di mana hak-hak azasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan di mana penyalahgunaan kekuasaan diusahakan supaya lembaga-lembaga dari tata kerja orde baru dilepaskan dari ikatan pribadi dan lebih dilembagakan.⁷⁹

Pasca era reformasi, terdapat angin segar dalam penerapan konsep demokrasi karena adanya kebebasan berserikat dan pemilihan secara langsung. Karenanya prinsip demokrasi dijadikan aturan dasar dalam UUD

⁷⁸ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm 43.

⁷⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar op.cit.*, hlm 74.

NRI 1945 pasal 1 ayat 2 yang disebutkan bahwa “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang*” maka konsep kedaulatan di Indonesia tidak menganut kedaulatan agama, raja dan Negara, namun Indonesia menganut kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun jika dicermati dalam pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan UUD NRI 1945 tampak selain prinsip kedaulatan rakyat. Jika kedaulatan dipahami sebagai prinsip kekuasaan tertinggi maka dalam alinea ketiga pembukaan UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa “*Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya*”. Maka konsep Maha Esa Tuhan juga berperan penting sebagai perwujudan cita Ketuhanan bangsa Indonesia dalam kehidupan bernegara.⁸⁰

UUD NRI 1945 selain menganut prinsip kedaulatan rakyat dan kedaulatan Tuhan, juga menganut prinsip kedaulatan hukum. Karena Indonesia menganut konsep *Rechtsstaat* yang berdasarkan penjelasan umum Bab IX yang menjelaskan bahwa “*Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah*”. Artinya bahwa demokrasi di Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat, kedaulatan Negara, kedaulatan Tuhan, serta kedaulatan hukum.

⁸⁰ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2015)., hlm 187.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia dilaksanakan dengan cara langsung melalui pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah⁸¹ serta Kepala Daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati).⁸² Kedaulatan rakyat dilaksanakan langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, namun secara fungsional dilaksanakan oleh badan-badan perwakilan.⁸³ Sedangkan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dengan cara tidak langsung yaitu lembaga perwakilan tersebut memberikan kewenangan kepada badan-badan, maupun lembaga-lembaga melalui peraturan perundang-undangan, seperti melalui undang-undang.⁸⁴ Karena Indonesia menganut sistem pemilihan demokrasi *representatif* maka kecenderungan sistem didominasi sistem *Indirect Democration*, sehingga kekuasaan dalam pengambilan kebijakan terpusat kepada lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁸⁵

Seperti menurut Idris Israil menjelaskan ciri-ciri demokrasi yang diimplementasikan dalam sistem kenegaraan Indonesia yaitu :

- a. Kedaulatan di tangan rakyat;
- b. Memiliki dasar bernegara berbasis kekeluargaan dan gotong royong;
- c. Pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat;
- d. Tidak mengenal adanya partai pemerintah dan partai oposisi;
- e. Adanya keselarasan antara hak dan kewajiban;
- f. Menghargai hak asasi manusia;

⁸¹ Pasal 22E ayat (2) UUD 1945

⁸² Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

⁸³ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), hlm 75.

⁸⁴ Ibid, hlm.76.

⁸⁵ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum op.cit.*, hlm.187.

- g. Ketidaksetujuan terhadap kebijakan pemerintah dinyatakan dan disalurkan melalui wakil-wakil rakyat. Tidak menghendaki adanya demonstrasi dan pemogokan karena merugikan semua pihak;
- h. Tidak menganut sistem monopartai;
- i. Pemilihan umum dilaksanakan secara luber;
- j. Tidak mengenal adanya diktator mayoritas dan tirani minoritas;
- k. Mendahulukan kepentingan rakyat atau kepentingan umum.⁸⁶

Jadi dapat dimaknai bahwa penggunaan sistem demokrasi di Indonesia menunjukkan bahwa rakyat diberikan jaminan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan melalui mekanisme-mekanisme yang memungkinkan rakyat untuk mengekspresikan pandangan kepada para pembuat kebijakan atas sejumlah persoalan tertentu.

4. Demokrasi dalam Pandangan Islam

Demokrasi dalam Islam dapat dimaknai sebagai *syura*. *Syura* berasal dari kata kerja *syawara* adalah *asyara* (memberi isyarat), *tasyawara* (berunding, saling bertukar pendapat) dan *mustasyir* (meminta pendapat orang lain). *Syura* atau musyawarah adalah saling menjelaskan dan merundingkan atau saling meminta dan menukar pendapat tentang suatu perkara.⁸⁷ Seperti yang tersurat dalam Al-Qur'an Syurah Asy Syuraa ayat 38 :

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ

وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ ﴿٣٨﴾

⁸⁶ Yusa Djuandi, *Pengantar Ilmu Politik*, (Depok : Rajawali Press, 2017), hlm 90-91.

⁸⁷ M. Ichsan, *Demokrasi dan Syura : Perspektif Islam dan Barat*, Jurnal Substantia, Vol.16, No.1, 2014., hlm 6.

Terjemahannya : *Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.*

Dari ayat tersebut, Allah SWT mengajarkan manusia untuk mengedepankan musyawarah dalam menyelesaikan segala persoalan yang dialami. Karena bermusyawarah adalah sifat yang terpuji bagi setiap manusia yang melaksanakannya. Menurut Abdul Qadir Audah, Asas *syura* terdiri atas lima kaidah, yaitu :

- a. *Syura* hak yang ditetapkan bagi pemerintah dan rakyat memiliki kedudukan yang sama, karenanya sebagaimana pemerintah yang berhak menyatakan pendapat, demikian hak menyatakan pendapat dimiliki oleh rakyat;
- b. Pemerintah memiliki kewajiban untuk mengajak rakyat untuk bermusyawarah dalam urusan-urusan negara. Rakyat dapat memberikan nasehat dan mengajukan peraturan-peraturan, serta dapat menuntut pemerintah melaksanakan syariat Islam;
- c. *Syura* memiliki ciri ikhlas karena Allah untuk menegakkan kebenaran Islam, tidak terpengaruh dengan warisan atau kepentingan pribadi, tidak juga mengedepankan kepentingan golongan dan daerah;
- d. *Syura* menciptakan kebulatan suara di antara semua orang (wakil-wakil rakyat). Keputusan didapat atas pendapat terbanyak dari rakyat, setelah melalui proses bertukar fikiran dan pendapat secara bebas tanpa adanya tekanan dari manapun;
- e. Golongan kecil yang kalah suara harus tetap menjalankan keputusan tersebut, seperti yang dicontohkan oleh Rasulullah SAW saat tunduk atas kehendak orang banyak yang menginginkan menyongsong musuh ke bukit Uhud, sedangkan Rasulullah SAW berpendapat berbeda dan menginginkan rakyat tetap bertahan di Madinah.

Dari kaidah di atas, dapat dimaknai bahwa musyawarah dilaksanakan oleh pemerintah dan rakyat (wakil-wakilnya) yang memiliki kedudukan yang sama untuk mendapatkan sebuah keputusan bersama tanpa ada

tekanan dan kepentingan yang didasari atas rasa keikhlasan karena Allah SWT.

Menurut Ahmad Sudirman, Antara demokrasi dan *Syura* memiliki perbedaan paling mendasar, *Syura* adalah musyawarah dalam sistem pemerintahan yang segenap rakyat ikut serta memerintah dengan perantaraan *ulil amri* dan segala urusan harus dikembalikan kepada sumber hukum yang diturunkan Allah SWT kepada Muhammad SAW dalam Al-Quran dan As-Sunnah. Sedangkan demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang segenap rakyat ikut serta dalam memerintah baik melalui secara langsung melalui referendum atau dengan cara tidak langsung melalui perwakilan rakyat.

Jadi jika dimaknai demokrasi yang sesuai dengan Islam, maka harus terkandung beberapa prinsip dan nilai sebagai berikut :

- a. Kekuasaan tertinggi mutlak milik Tuhan, *Syura* memiliki dasar kedaulatan Tuhan dan berlandaskan supremasi Syariah;
- b. Sumber tertinggi dalam *syura* dilandasi atas Kitab Suci Al-Qur'an dan Sunnah;
- c. Manusia di muka bumi mendapatkan kekuasaannya dari kekuasaan Tuhan menurut konsep kekhilafahan.⁸⁸

Artinya bahwa seorang penguasa yang diberikan kekuasaan oleh Allah SWT atau oleh rakyat pada hakekatnya di satu sisi “diangkat” oleh Allah SWT dalam satu ikatan yang disebut perjanjian Ilahi, namun di sisi lain penguasa diangkat dan diberi kekuasaan oleh rakyat dengan ikatan perjanjian juga. Karenanya penguasa sebagai pemegang janji dari Tuhan

⁸⁸ *Ibid.*, hlm.10.

wajib melaksanakan atau menunaikan janji atau amanahnya dengan baik. Karena perjanjian yang dibuat dilakukan kepada rakyat dan juga Tuhan.⁸⁹

Jadi hubungan antara demokrasi dan Islam terletak pada prinsip persamaan (*equality*), yang dalam Islam dimaknai Tauhid sebagai gagasan kerja dalam kehidupan sosio-politik umat Islam, artinya bahwa jika tauhid sebagai gagasan kerja maka Tauhid dimaknai sebagai persamaan, solidaritas dan kebebasan.⁹⁰

5. Keterkaitan Demokrasi dan Partai Politik

Keberadaan partai politik seringkali disebut sebagai infrastruktur demokrasi. Karena dimungkinkan partai politik dibangun dalam sistem pemerintahan demokrasi. Pelaksanaan demokrasi dalam negara demokrasi modern sudah tidak mungkin lagi dilaksanakan dengan menggunakan sistem demokrasi langsung (*direct democracy*). Karenanya demokrasi dilaksanakan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui proses pemilihan umum, pengangkatan dan campuran antara pemilihan umum dan pengangkatan. Karena Pemilihan umum bertujuan menegakkan sistem politik demokrasi guna mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dalam kehidupan ketatanegaraan.⁹¹

Partai Politik memainkan peran yang menentukan dalam sistem demokrasi modern dan merupakan unsur utama dalam sistem politik.

⁸⁹ Anggi Wahyu Ari, *Syura dan Demokrasi : Antara Teori dan Prakteknya dalam Dunia Islam*, Jurnal Ilmu Agama, Vol.1,No.2, 2016., hlm 238.

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara . . . op.cit.*, hlm 220-221.

⁹¹ Zainal Abidin Saleh, *Demokrasi dan Partai Politik*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.5, Vol.1, 2008. Hlm 56-57.

Partai politik menerjemahkan nilai dan kepentingan masyarakat dalam proses dari bawah ke atas (*bottom-up*) sehingga nilai dan kepentingan dari masyarakat itu menjadi gagasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang mengikat dan program untuk rakyat.⁹² Partai politik berfungsi menyuarakan aspirasi kepentingan pendukungnya melalui pilihan posisi dalam berbagai isu politik dan dengan mengekspresikan pandangan pendukungnya dalam proses pemerintahan.⁹³

Syamsuddin Haris dalam Muhtar Haboddin mengatakan bahwa partai politik merupakan lembaga yang harus ada dalam tata kelola politik demokrasi. Partai politik diharapkan bisa menjadi aktor kunci dalam mendorong terbangunnya sistem politik yang demokratis. Karena melalui pemilu dapat dijadikan tolak ukur bagi perkembangan demokratis dalam suatu Negara. Pemilu harus dilaksanakan dengan mengedepankan kebebasan, jaminan kerahasiaan, dan kompetisi yang sehat.⁹⁴

Pemilihan umum dalam sistem demokrasi digunakan agar terjadinya perpindahan kekuasaan negara dari pemegang yang lama kepada pemegang yang baru secara damai. Di Indonesia pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih Presiden dan wakil presiden, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah. Serta untuk memilih Kepala daerah seperti Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota dan Bupati dan Wakil

⁹² Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam sebuah Sistem Demokrasi*, (Jakarta : Friedrich Ebert Stiftung, 2012),. hlm 30.

⁹³ Sigit Pamungkas, *Partai Politik : Teori dan Praktik di Indonesia*, (Yogyakarta : IDW, 2011),. hlm 18.

⁹⁴ Muhtar Haboddin, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Malang : UB Press, 2016),. hlm 2.

Bupati. Yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia tahun 1945.⁹⁵

Selanjutnya peserta pemilihan umum adalah partai politik untuk pemilihan umum anggota DPR, Anggota DPRD Provinsi, Anggota DPRD Kabupaten/Kota dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden.⁹⁶ Dan juga Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.⁹⁷

Negara dengan sistem demokratis menetapkan kedudukan dan peran setiap lembaga negara harus saling mengendalikan sama-sama kuat, jika ada lembaga yang tidak berfungsi dengan efektif maka berakibat munculnya partai-partai yang berusaha mengendalikan sistem pemerintahan melalui kader-kadernya yang duduk sebagai pejabat politik. maka jika sistem kepartaian juga baik akan menentukan arah kerja sistem ketatanegaraan yang mengedepankan sistem *check and balance* dalam arti kesesuaian fungsi-fungsi setiap lembaga negara dengan memegang erat

⁹⁵ Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁹⁶ Pasal 1 ayat 27 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁹⁷ Pasal 18 ayat 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

konstitusi maka akan menentukan sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang efektif dalam suatu Negara.⁹⁸

B. Teori Partai Politik

1. Definisi Partai Politik

Partai politik memiliki posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran sebagai penghubung antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Karena banyak pendapat mengatakan bahwa partai politik menentukan arah demokrasi. Karenanya partai politik berperan sebagai pilar yang penting untuk diperkuat sistem kelembagaannya dalam sistem politik yang demokratis.⁹⁹

Partai politik berperan sebagai pengasosiasian yang mengaktifkan, memobilisasi rakyat, serta mewakili kepentingan tertentu memberi jalan kompromi bagi pendapat-pendapat yang bersaing dan memunculkan kepemimpinan politik. karena partai politik digunakan sebagai alat bantu untuk memperoleh kekuasaan untuk memerintah.¹⁰⁰ Karenanya perlu dijabarkan beberapa definisi dari partai politik, yaitu :

- a. Miriam Budiardjo : Partai Politik adalah kelompok yang terorganisir yang di mana anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuannya yaitu untuk mendapatkan kekuasaan

⁹⁸ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2013)., hlm 402.

⁹⁹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar ... op.cit.*, hlm 401.

¹⁰⁰ Ichlasul Amal, *Teori ... op.cit.*, hlm 19.

politik dan kedudukan politik dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakannya.¹⁰¹

- b. Ichlasul Amal : Partai politik adalah suatu kelompok yang mengajukan calon-calon untuk jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah. Partai politik dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberi jalan kompromi bagi pendapat-pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai.¹⁰²
- c. Penetapan Presiden RI Nomor 7 Tahun 1959 : Partai politik dalam penetapan presiden ini adalah organisasi golongan rakyat berdasarkan persamaan kehendak di dalam negara untuk memperjuangkan bersama-sama tercapainya tujuan rakyat yang tersusun dalam bentuk Negara.¹⁰³
- d. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 : dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan Partai Politik dan Golongan Karya adalah organisasi kekuatan sosial politik yang merupakan, hasil pembaharuan, dan penyederhanaan kehidupan politik di Indonesia, yaitu : *Pertama*, dua partai politik yang pada saat berlakunya undang-undang ini bernama : 1. Partai Persatuan Pembangunan, 2. Partai Demokrasi Indonesia. *Kedua*, Satu Golongan Karya yang pada saat berlakunya

¹⁰¹ Miriam Budiardjo, *Dasar . . . op.cit.*, hlm 160-161.

¹⁰² Ichlasul Amal, *Teori ... op.cit.*, hlm xv.

¹⁰³ Pasal 1 Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian.

Undang-Undang ini bernama Golongan Karya. Partai Politik dan Golongan Karya sebagai organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat warga negara Republik Indonesia atas dasar persamaan kehendak, mempunyai kedudukan, fungsi, hak dan kewajiban yang sama dan sederajat sesuai dengan Undang-Undang ini dan kedaulatannya berada di tangan anggota.¹⁰⁴

- e. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 : dalam Undang-Undang ini yang dimaksud Partai Politik adalah setiap organisasi yang dibentuk oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak untuk memperjuangkan baik kepentingan anggotanya maupun bangsa dan negara melalui pemilihan umum.¹⁰⁵
- f. Undang-undang Nomor 31 tahun 2002 : dalam Undang-Undang ini yang dimaksud Partai Politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan umum.¹⁰⁶
- g. Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 jo Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 : dalam Undang-undang ini yang dimaksud partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok

¹⁰⁴ Pasal 1 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

¹⁰⁵ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

¹⁰⁶ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.¹⁰⁷

Dari beberapa definisi di atas, memiliki kesamaan prinsip bahwasanya partai politik dimaknai sebagai organisasi yang dibentuk oleh sekelompok masyarakat yang memiliki orientasi ideologi dan cita-cita yang sama dan bersaing mendapatkan simpati/suara masyarakat untuk menduduki jabatan politik dan berusaha mempengaruhi atau menguasai tindakan-tindakan pemerintah dengan cara yang sah dan damai berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Sejarah Partai Politik di Indonesia

Eksistensi partai politik awalnya tidak menjadi perhatian utama, karena masa itu adalah merupakan masa konsolidasi kemerdekaan. *founding fathers* lebih memikirkan bagaimana merawat kemerdekaan dibanding memikirkan pemilu dan partai politik, namun kenyataannya keberadaan partai-partai politik sudah ada sebelum Indonesia merdeka, karena merekalah salah satu penentu bagi pembentukan Indonesia merdeka.

Perjalanan partai politik di Indonesia yang pertama didirikannya Budi Utomo pada 20 Mei 1908 di Jakarta. Pada mulanya perkumpulan ini berkembang di kalangan kaum terpelajar dalam bentuk *studieclub*,

¹⁰⁷ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 juncto Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

perkumpulan sosial-ekonomis dan organisasi pendidikan. Pada perkembangan berikutnya menjadi partai-partai politik yang didukung masa buruh dan tani, ada pula yang menjadi organisasi masa (serikat buruh dan organisasi tani).¹⁰⁸ Selanjutnya muncul organisasi lainnya seperti Sarekat Islam dan *Indische Partij* yang beraliran Nasionalisme Hindia semakin mengancam Budi Utomo. Dua organisasi tersebut adalah partai politik pertama di Indonesia, akhirnya beberapa anggota yang tidak puas terhadap Budi Utomo berpindah ke dalam kedua organisasi tersebut.¹⁰⁹

Selanjutnya timbul beberapa organisasi atau perkumpulan yaitu 1) Muhammadiyah yang didirikan oleh K.H.A Dahlan pada 19 November 1912, Perkumpulan ini memang bukan partai politik, namun kaitannya dengan kelompok islam membuatnya bersaing dengan Sarekat Islam dalam bidang sosial keagamaan. 2) *Indische Sosial Democratische Vereniging* (ISDV) didirikan oleh Sneveelit, Bransteder dan Bergsma pada Mei 1914, didirikannya ISDV merupakan usaha pertama untuk memperkenalkan ajaran Marxisme untuk mengedukasi orang-orang Indonesia mencari cara untuk menentang kolonialisme, selanjutnya pada 23 Mei 1920 ISDV diubah namanya menjadi Partai Komunis Indonesia (PKI). 3) Partai Nasional Indonesia (PNI) yang didirikan oleh Soekarno pada 4 Juli 1927. Partai ini menganut paham Marhaenisme yang diperkenalkan Soekarno sebagai azas utamanya. Marhaenisme ini adalah azas dan cara perjuangan “*tegelijk*”, menuju hilangnya kapitalisme dan

¹⁰⁸ Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta : Rajawali, 1983), hlm 15.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm 17.

kolonialisme.¹¹⁰ Selanjutnya masih terbentuk berbagai kelompok, perkumpulan atau partai politik yang memiliki ideologi dan ide pergerakan yang beragam.

Pasca reformasi, pelebagaan partai politik dapat dilihat dari beberapa aspek. *Pertama*, Ideologi/identitas partai politik (platform), *Kedua*, Sistem keanggotaan/kaderisasi. *Ketiga*, Demokrasi internal partai. *Keempat*, Kohesivitas internal. *Kelima*, Otonomi keuangan dan *Keenam*, hubungan dengan konstituen. Walaupun Indonesia menganut sistem multi-partai, namun sekian banyak partai politik yang muncul secara garis besar hanya terbagi atas tiga ideologi, yaitu ideologi nasionalis (Pancasila), Ideologi nasionalis religius dan ideologi Islam.¹¹¹

Karena Ideologi dalam partai politik merupakan idealisme yang menjadi garis besar bagi kegiatan dalam melaksanakan organisasi partai politik. Namun pasca reformasi, partai politik belum memiliki dasar ideologi yang benar-benar menjadi dasar perjuangannya, tak jarang partai politik menggabungkan ciri nasionalis dan agamis guna menghimpun banyak suara dari rakyat. Contohnya adalah Partai Amanat Nasional yang membangun citra sebagai partai nasionalis dengan kedekatannya dengan Muhammadiyah.¹¹²

Perjalanan partai politik hingga saat ini masih terjadi dinamika yang belum menemukan formulasi sistem kepartaian yang tepat, tingkat kepercayaan masyarakat kepada lembaga negara menempatkan partai

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm 35.

¹¹¹ Luky Sandra Amalia, *Partai . . . op.cit*, hlm 67.

¹¹² Yusa Djuandi, *Pengantar ... op.cit.*, hlm 161.

politik berada pada posisi buncit. Seperti survei yang dirilis pada tanggal 10 Februari 2021 oleh lembaga Indikator Politik Indonesia yang menunjukkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada partai politik yaitu 47,8%.¹¹³ Hal ini dapat diakibatkan karena stigmatisasi pejabat publik yang berasal dari partai politik yang tersangkut kasus korupsi setiap tahunnya selalu bertambah, menurut Riawan Tjandra, lembaga negara di tingkat pusat maupun daerah walaupun mendapatkan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) tidak menjamin bersih dari tindakan korupsi, karena faktanya telah terdapat 300 kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi.¹¹⁴

3. Fungsi Partai Politik

Di Negara-negara yang menganut sistem demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak turut menuntut siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya akan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*). Partai politik memiliki fungsi strategis sebagai penghubung antara masyarakat dan pemerintah. Menurut Firmanzah secara umum peran partai politik memiliki dua fungsi. *Pertama*, Peran dan tugas internal organisasi seperti dalam bidang pembinaan, edukasi, pembekalan, kaderisasi dan melanggengkan ideologi politik yang menjadi latar belakang partai politik.

¹¹³ Diakses dari <https://www.wartaekonomi.co.id/read327193/survei-kepercayaan-publik-parpol-di-bawah-50-tni-paling-tinggi> pada 7 April 2021.

¹¹⁴ Makalah Riawan Tjandra yang berjudul Perspektif Hukum Keuangan Negara Pengelolaan Keuangan Daerah yang disampaikan pada Webinar dengan tema Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada 29 Maret 2021.

Kedua, Peran dan tugas eksternal organisasi yang terkait dengan masyarakat secara luas, bangsa dan negara. sekaligus memiliki tanggung jawab konstitusional, moral dan etika untuk membawa kondisi dan situasi masyarakat menjadi baik.¹¹⁵ Sedangkan menurut Miriam Budiardjo partai politik memiliki beberapa fungsi, yaitu :

- a. Partai sebagai sarana komunikasi politik : Salah satu fungsi partai politik yaitu menyalurkan berbagai pendapat dan aspirasi masyarakat agar aspirasi tersebut dapat terserap dalam pembentukan arah kebijakan pemerintah. Dengan demikian partai politik di sisi pemerintah sebagai pendengar aspirasi masyarakat namun sebaliknya sebagai masyarakat partai politik sebagai pengeras suara dari aspirasi masyarakat;
- b. Partai sebagai sarana sosialisasi politik : Sosialisasi politik diartikan sebagai proses melalui di mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Mencakup proses melalui mana masyarakat menyampaikan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya. Sosialisasi politik digunakan untuk usaha menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum, maka dari itu partai harus memiliki dukungan seluas mungkin melalui “image” bahwa partai tersebut memperjuangkan kepentingan rakyat. Sekaligus partai politik menanamkan nilai solidaritas kepada para kader-kadernya untuk menjadi manusia yang bertanggung jawab sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri di bawah kepentingan nasional. Proses sosialisasi politik dilaksanakan melalui ceramah-ceramah penerangan, kursus kader, kursus penataran, dan sebagainya;
- c. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik : Partai politik berfungsi mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota/kader partai politik. Juga menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader yang di masa mendatang akan meneruskan kepemimpinan (*Selection of leadership*);
- d. Partai politik sebagai sarana pengatur konflik : Dalam sistem demokrasi sangat lumrah terjadi persaingan dan perbedaan pendapat

¹¹⁵ Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik : Kajian mendasar ilmu politik*, (Malang : Intrans Publishing, 2015)., hlm 362.

dalam masyarakat. Dalam hal ini partai politik dapat menjadi unsur yang dapat menyelesaikannya.¹¹⁶

Menurut Thomas Meyer, Fungsi Partai Politik yang demokratis adalah, *Pertama* : Mengagregasikan kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai di berbagai kalangan masyarakat. *Kedua* : Menjajaki, membuat dan memperkenalkan kepada masyarakat platform umum partai politik mereka. *Ketiga* : Mengatur proses kehendak politik (*political will*) dengan menawarkan alternatif-alternatif kebijakan yang lebih terstruktur. *Keempat* : Merekrut, mendidik dan mengawasi kader yang memiliki kompetensi untuk menduduki posisi internal partai dan untuk menduduki jabatan politik. *Kelima* : Memasyarakatkan, mendidik dan menawarkan pada kader dan simpatisan untuk memilih partisipasi politik dalam masa pemilihan umum.¹¹⁷

Menurut Simon Mix dan C. Lord, partai politik berfungsi menghubungkan yang terwakili dengan yang mewakilinya. Partai politik digambarkan sebagai perantara antara masyarakat dan pemerintah. Namun partai politik tidak hanya memilih satu kadernya untuk menduduki jabatan politik namun mereka harus bersaing dalam mendapatkan suara yang mengakibatkan partai politik harus menyesuaikan kebijakan yang diambil untuk menarik simpati masyarakat sekaligus menyalurkannya dalam

¹¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar . . . op.cit.*, hlm 163-164.

¹¹⁷ Thomas Meyer, *Peran . . . op.cit.*, hlm 33.

sistem politik. karenanya partai politik dapat dikatakan sebagai pengusaha politik dalam sistem demokrasi.¹¹⁸

Jika melihat secara khusus fungsi partai politik yang tercantum dalam Anggaran Dasar beberapa partai politik di Indonesia. secara garis besar memiliki fungsi yang sama, seperti yang tercantum dalam anggaran dasar PDI Perjuangan, terdapat beberapa fungsi yang harus dilaksanakan, yaitu :

- a. Menjadi alat perjuangan guna membentuk dan membangun karakter bangsa;
- b. Mendidik dan mencerdaskan rakyat agar bertanggung jawab menggunakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara;
- c. Menghimpun, merumuskan, dan memperjuangkan aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. Menghimpun, membangun dan menggerakkan kekuatan rakyat guna membangun masyarakat pancasila; dan
- e. Melaksanakan komunikasi politik dan partisipasi politik warga negara.¹¹⁹

Secara implementasinya di Indonesia, Gaffar dan Amal mengemukakan peran partai politik secara eksplisit yaitu :

- a. Melaksanakan proses pendidikan politik;
- b. Melaksanakan rekrutmen para masyarakat untuk disiapkan mengisi berbagai macam posisi dalam kehidupan bernegara;
- c. Mewakili aspirasi dan kepentingan masyarakat;
- d. Sebagai penghubung antara rakyat dan penguasa.¹²⁰

Dari berbagai pendapat tentang fungsi partai politik di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa partai politik di Indonesia berperan sebagai infrastruktur demokrasi yang memiliki fungsi menjaga keseimbangan

¹¹⁸ Simon Hix, C. Lord, *Political Parties In The European Union*, (New York : St. Martin's Press, 1997), hlm 7.

¹¹⁹ Pasal 8 Anggaran Dasar Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.

¹²⁰ Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar ... op.cit.*, hlm 362.

kepentingan rakyat dan pemerintah, dengan cara mendidik kader atau anggotanya agar memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk menduduki jabatan politik dalam berbangsa dan bernegara.

4. Jenis-jenis Partai Politik

Berdasarkan perkembangannya, terdapat beberapa jenis partai politik yang berkembang di berbagai negara. yaitu :

- a. Partai Kader : Partai kader mementingkan sistem partai yang ketat dan disiplin kepada anggota-anggotanya. Pimpinan partai biasanya menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut untuk menyaring calon anggotanya serta alasan untuk memecat anggota yang dirasa menyimpang dari garis ketetapan partai.¹²¹
- b. Partai Massa : Partai massa timbul di mana masyarakat diberikan perluasan hak, Partai massa mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggotanya. Partai massa memiliki ideologi yang cukup jelas dan organisasi yang rapi. Tujuan jenis partai massa tidak hanya memperoleh suara dalam pemilihan, tetapi juga memberikan pendidikan politik bagi para anggotanya dalam rangka pembentukan elit yang direkrut dari massa.¹²² Kelemahan dari partai massa yaitu masing-masing aliran atau kelompok yang bernaung di bawah partai massa cenderung untuk memaksakan kepentingan masing-masing, terutama pada saat-saat kritis, sehingga persatuan dalam partai dapat

¹²¹ Miriam Budiardjo, *Dasar . . . op.cit*, hlm 166.

¹²² Muslim Mufti, *Teori ... op.cit.*, hlm 126.

menjadi lemah atau hilang sama sekali sehingga salah satu golongan memisahkan diri dan mendirikan partai baru.¹²³

- c. Partai berideologi Nasionalisme : Partai nasionalisme merupakan paham kebangsaan yang di mana mencantumkan pancasila sebagai dasarnya, partai nasionalisme mengandung makna kesadaran dan semangat cinta tanah air, memiliki kebanggaan sebagai bangsa, atau memelihara kehormatan bangsa, memiliki rasa solidaritas dan cita-cita yang sama dalam tujuan berbangsa dan bernegara.¹²⁴ Tidak terpengaruh terhadap faktor jenis ras, bahasa, agama dan suku. Karena prinsip nasionalisme adalah suatu persatuan bangsa yang dijalani oleh rakyat.¹²⁵
- d. Partai berideologi Islam : Partai Islam meletakkan Islam tidak hanya sebagai agama, tetapi juga sebagai basis teologi perjuangan politiknya. Faktanya Islam sering menampilkan diri tidak hanya sebagai ajaran tetapi juga ideologi. Hal ini berasal dari kata *inna al-Islam ad-din wa ad-dawlah*, bahwa Islam itu agama dan Negara. Menurut Lili Romli yang dikutip oleh Fajlurrahman Jurdi menjelaskan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi partai politik menggunakan ideologi Islam sebagai dasar pemikiran dan perjuangan politiknya, Yaitu : *Pertama*, Faktor Teologis, dalam pandangan ini merupakan integrasi antara agama dan Negara, sebagai manifestasinya adalah perlunya kekuasaan politik dalam menjalankan Negara. *Kedua*, Faktor Sosiologis, Islam

¹²³ Miriam Budiardjo, *Dasar ... op.cit.*, hlm 166.

¹²⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Partai Politik*, (Jakarta : Kencana, 2020), hlm 92.

¹²⁵ Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar ... op.cit.*, hlm.317.

sebagai agama mayoritas yang diyakini oleh masyarakat karenanya perlu penyaluran aspirasi melalui partai politik yang sesuai dengan nilai-nilai dan perjuangan Islam. *Ketiga*, Faktor Historis, Islam memiliki sejarah panjang yang memiliki peran dalam perlawanan menentang penjajah. Maka tercatat berdiri Sarekat Islam (SI), organisasi pertama yang memiliki kekuatan politik dan keanggotaan terbanyak dibandingkan organisasi pergerakan lainnya. *Keempat*, Faktor Reformasi, Gerakan reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa dalam menumbangkan rezim orde baru melahirkan era kebebasan. Kesempatan ini dimanfaatkan oleh elit politik Islam untuk mendirikan partai politik. Partai berideologi Islam diharapkan dapat hidup dalam masyarakat majemuk dan menjadi inspirasi perjuangan dalam berpartai.¹²⁶

- e. Partai berideologi Marhaenisme : Ideologi marhaenisme adalah istilah yang dikembangkan oleh Soekarno, marhaenisme merupakan istilah lain dari proletar. Ideologi ini menentang penindasan manusia atas manusia dan bangsa atas bangsa. Ideologi ini mendapatkan legitimasi dalam partai politik karena melihat Soekarno sebagai *founding father* dan meletakkan marhaenisme sebagai gagasan penting sehingga perlu dirawat dan dikembangkan dalam bentuk partai politik.¹²⁷

¹²⁶ Lili Romli, *Partai Islam dan Pemilih Islam di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik, Vol.1, No.1, 2004., hlm 29-30.

¹²⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar . . . op.cit.*, hlm 107-108.

5. Klasifikasi Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian pada dasarnya diklasifikasikan berdasarkan pada jumlah partai politik yang ada pada suatu negara. yaitu :

- a. Sistem Partai Tunggal (*One Party System*) : sistem partai tunggal adalah istilah yang dipakai untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam satu negara, maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan yang dominan di antara beberapa partai lainnya. Sistem kepartaian seperti demikian dinamakan *non kompetitif*, karena partai-partai yang ada harus menerima kepemimpinan partai yang dominan dan tidak diperbolehkan bersaing secara terbuka dengan partai yang mendominasi.¹²⁸ Di Negara yang menganut sistem partai tunggal, kompetisi antar partai politik masih ditoleransi asalkan tidak mengaitkan dengan partai pemerintah yang berkuasa, partai non pemerintah tidak boleh mendapatkan jumlah kursi lebih banyak sehingga tidak mempengaruhi jalannya pemerintahan. Menurut I Nengah Suantra dan Made Nurmawati dalam Fajlurrahman Jurdi, Penerapan sistem partai tunggal mengandung kelemahan-kelemahan dalam praktiknya, seperti :

- 1) Penerapan sistem partai tunggal tidak akan menjamin adanya perlindungan HAM, karena dalam sistem ini akan dibarengi dengan sistem kediktatoran yang di mana kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif berada pada satu kepemimpinan yang sama dan mengakibatkan pelaksanaan kepemimpinan yang sewenang-wenang;

¹²⁸ Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar ... op.cit.*, hlm 380.

- 2) Penerapan sistem partai tunggal biasanya mengakibatkan bencana dan menimbulkan ketidaknyamanan dalam kehidupan di masyarakat, karena demokrasi tidak bisa dijalankan;
- 3) Penerapan sistem partai tunggal menimbulkan ketidaksejahteraan bahkan timbul kesengsaraan di dalam masyarakat. Karena kehidupan masyarakat merupakan kontrol penuh dari penguasa;
- 4) Penerapan sistem partai tunggal mengakibatkan tidak adanya sistem kontrol sosial yang baik. Karena tidak ada sistem *check and balance*;
- 5) Penerapan sistem partai tunggal tidak mengakui doktrin-doktrin politik demokrasi yang berlaku pada negara liberal atau negara demokrasi lainnya;
- 6) Penerapan sistem partai tunggal tidak mengakui adanya konstitusi yang bersifat demokratik, struktur organisasi negara, perubahan konstitusi negara dan hak asasi manusia;
- 7) Penerapan sistem partai tunggal tidak mengakui adanya kebebasan pers;
- 8) Penerapan sistem partai tunggal tidak diberikan pilihan untuk mengemukakan pendapat dan hak-haknya.¹²⁹

Jika dilihat dari beberapa ciri penerapan sistem partai tunggal di atas, dapat dilihat bahwa penerapannya saat ini terjadi di negara-negara otoriter, yang memiliki sistem politik tertutup. Artinya partai politik memiliki kewenangan seluas-luasnya untuk mengendalikan sistem pemerintahan. Mereka mengatur pemerintahan dari hulu-hilir, dari perencanaan hingga evaluasi kebijakan. Menurut Maurice Duverger dalam Yusa Djuyandi, dalam kehidupan masyarakat sistem partai tunggal memberikan partai politik sebagai pembimbing dan penggerak dan menekan perpaduan antara kepentingan rakyat dan partai secara menyeluruh.¹³⁰

¹²⁹ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar. . . op.cit.*, hlm 155-156.

¹³⁰ Yusa Djuandi, *Pengantar ... op.cit.*, hlm 157.

b. Sistem Dwi Partai (*Two Party System*) : Sistem dwi partai merupakan Negara yang di dalamnya hanya terdiri atas dua partai yang berkompetisi dalam setiap pemilu. Meskipun ada partai lain yang dibiarkan berdiri, namun tidak eksis dalam pemilu. Miriam Budiardjo mengartikan bahwa sistem dwi partai diartikan adanya dua partai atau adanya beberapa partai tetapi dengan peranan dominan dari dua partai. Sistem partai ini adalah ciri khas *Anglo Saxon*, karena partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilu) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilu). Jadi partai politik yang kalah sebagai oposisi yang selalu mengecam dan mengkritik kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, namun peranan ini dapat sewaktu-waktu berubah jika partai yang sebelumnya menjadi oposisi memenangkan pemilu dan duduk di pemerintahan.¹³¹

Penerapan sistem dua partai memiliki beberapa kelebihan, yaitu :

- 1) Dalam sistem distrik suara pemilu yang dihasilkan adalah suara mayoritas;
- 2) Terwujudkan stabilitas pemerintahan yang dapat berjalan sesuai dengan kurun waktu yang telah ditentukan;
- 3) Pergantian pemerintahan dalam sistem dua partai cenderung normal;
- 4) Program-program pemerintah cenderung berjalan dengan baik;
- 5) Adanya keterikatan pada konstitusi Negara.¹³²

Dapat disimpulkan bahwa sistem dua partai dapat menciptakan iklim politik yang stabil dan efektif, pelaksanaan *check and balance* dijalankan sesuai peran partai politik yang sedang berkuasa dan partai

¹³¹ Miriam Budiardjo, *Dasar . . . op.cit*, hlm 168.

¹³² Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar. . . op.cit.*, hlm 161.

yang menjadi oposisi (kalah dalam pemilu). Dalam sistem dua partai masyarakat diberi pilihan partai yang sesuai dengan program yang diinginkan, akibatnya antara masyarakat dan partai politik memiliki keterkaitan yang erat dan kedekatan politis.

- c. Sistem Multi Partai (*Multi Party System*) : Sistem multi partai dianggap mencerminkan keanekaragaman budaya dan politik. sistem multi partai jika digandengkan dengan sistem pemerintahan parlementer mempunyai kecenderungan untuk menitikberatkan pada kekuasaan badan legislatif, sehingga badan eksekutif cenderung lemah dan ragu-ragu. Karena tidak ada satu partai yang cukup dominan dan kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga diharuskan untuk membentuk koalisi dengan partai-partai lainnya.

Di lain pihak partai-partai yang berperan sebagai oposisi kurang memainkan peran maksimal karena bisa kapan saja masing-masing partai dapat diajak untuk bergabung dalam pemerintahan dan membentuk koalisi baru. Hal ini menyebabkan sering terjadinya siasat politik yang berubah-ubah seiring dengan kepentingan situasi yang dihadapi oleh setiap partai politik.¹³³ Pelaksanaan sistem multi partai memiliki beberapa kekurangan, yaitu :

- 1) Pemerintahan selalu dalam kondisi yang tidak stabil;
- 2) Pelaksanaan program pemerintah seringkali tidak berjalan dengan maksimal;
- 3) Ideologi partai politik tidak lagi menjadi falsafah karena seringkali lebih mengedepankan kepentingan politiknya;

¹³³ Miriam Budiardjo, *Dasar . . . op.cit*, hlm 170.

- 4) Sistem *check and balance* antara partai koalisi dan oposisi tidak berjalan dengan maksimal karena kekuatan politik seringkali tidak seimbang;
- 5) Sistem multi partai belum pernah menciptakan negara yang super power.

Namun, pelaksanaan sistem multi partai memiliki beberapa keunggulan, yaitu :

- 1) Setiap individu masyarakat memiliki kesempatan untuk menjadi pengurus dan pimpinan partai politik;
- 2) Kontrol sosial lebih banyak terjadi yang dilakukan oleh partai-partai politik;
- 3) Sistem multi partai memberikan alternatif bagi masyarakat memilih garis politik yang sesuai dengan keinginannya.¹³⁴

Kesimpulannya adalah penerapan sistem multi partai dapat digunakan dalam Negara yang majemuk, sistem ini efektif karena dapat merepresentasikan keinginan rakyat yang beranekaragam ras, agama, atau suku dan lebih cocok dengan pluralitas budaya dan politik. Walaupun peran partai oposisi dan koalisi menjadi dinamis dan mengakibatkan ketidakstabilan dalam strategi yang tergantung pada kepentingan partai politik masing-masing.

C. Teori Partai Politik Lokal

1. Konsep Partai Politik Lokal dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Menurut Ahmad Farhan Hamid Partai politik lokal adalah partai yang jaringannya terbatas pada suatu daerah (provinsi atau negara bagian) atau beberapa daerah, tetapi tidak mencakup semua provinsi (nasional).¹³⁵

¹³⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar . . . op.cit.*, hlm 164-165.

¹³⁵ Ahmad Hamid Farhan, *Partai politik lokal di Aceh: Desentralisasi politik dalam negara kebangsaan*, (Jakarta : Kemitraan, 2008)., hlm 30.

Kehadiran partai politik lokal sebenarnya sejalan dengan semangat bangsa untuk menjalankan asas desentralisasi seluas-luasnya. Desentralisasi menimbulkan ide membangun mekanisme *bottom-up* sekaligus menguatkan institusionalisasi partai politik dari akar rumput. Diharapkan tercipta hubungan fungsional partai politik lokal dengan partai nasional mengindikasikan adanya keahlian bernegosiasi antara masyarakat lokal (yang diwakili partai lokal) dengan partai nasional. Hubungan tersebut diharapkan dapat menjadi pondasi yang kokoh guna persatuan Indonesia.¹³⁶

Partai politik lokal dapat dipahami dalam dua aspek. *Pertama*, partai politik yang eksis hanya di daerah tertentu (kabupaten/kota dalam satu provinsi tertentu). Meski demikian partai politik lokal dapat ikut serta mengisi jabatan eksekutif dan memperebutkan kursi parlemen pusat (DPR RI), tidak hanya memperebutkan parlemen daerah (DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota). *Kedua*, Partai politik lokal hanya eksis di daerah dengan mengikuti perebutan jabatan eksekutif dan legislatif, artinya partai politik lokal hanya fokus terhadap permasalahan di daerah bukan nasional. Karenanya perlu dijabarkan tentang pembentukan, pengawasan, penggabungan dan pembubaran partai politik lokal di Indonesia sebagai berikut :

¹³⁶ *Ibid.*, hlm 217.

a. Pembentukan Partai Politik Lokal

Sebagai organisasi dan badan hukum yang berbeda dari partai politik nasional, pembentukan partai politik lokal dapat menggunakan cara yang sama atau berbeda dengan partai politik nasional. Kesamaannya adalah terletak pada institusi yang berwenang membentuk badan hukum di Indonesia, sedangkan perbedaannya adalah cara pembentukan dan wilayah partai politik yang dibentuk pada tingkat Provinsi.

Jika melihat pada ketentuan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, mekanisme pembentukan partai politik nasional yaitu :

Pasal 2

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi;
- (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris;
- (1b) Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain;
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan;
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat;
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
 - a. asas dan ciri Partai Politik;
 - b. visi dan misi Partai Politik;
 - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
 - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
 - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;

- f. kepengurusan Partai Politik;
 - g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
 - h. sistem kaderisasi;
 - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
 - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
 - k. pendidikan politik;
 - l. keuangan Partai Politik; dan
 - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.
- (5) ~~Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.~~

Pasal 3

- (1) Partai Politik harus didaftarkan ke Kementerian untuk menjadi badan hukum;
- (2) Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
- a. akta notaris pendirian Partai Politik;
 - b. nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;
 - d. kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan
 - e. rekening atas nama Partai Politik.

Pasal 4

- (1) Kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (2);

- (2) Penelitian dan/atau verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap;
- (3) Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi;
- (4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Jika diamati, proses pembentukan partai politik nasional terdiri dari dua tahap, yaitu proses internal berupa perumusan dasar organisasi dan AD/ART yang disahkan oleh Notaris, proses eksternal berupa verifikasi yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam konteks partai politik lokal, proses pembentukan dapat dilihat pada ketentuan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yaitu :

Pasal 75

- (1) Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal;
- (2) Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang Warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dan telah berdomisili tetap di Aceh dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen);
- (3) Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didirikan dengan akte notaris yang memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta struktur kepengurusannya;
- (4) Kepengurusan partai politik lokal berkedudukan di ibukota Aceh;
- (5) Kepengurusan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen).

- (6) Partai politik lokal memiliki nama, lambang, dan tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik atau partai politik lokal lain;
- (7) Partai politik lokal mempunyai kantor tetap;
- (8) Untuk dapat didaftarkan dan disahkan sebagai badan hukum, selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) partai politik lokal harus mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) di kabupaten/kota dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan.

Sedangkan pendaftaran dan pengesahan badan hukum partai politik lokal dapat dilihat dalam ketentuan PP Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh, yaitu :

Pasal 2

- (1) Partai politik lokal di Aceh yang telah memenuhi persyaratan pendirian dan pembentukan harus didaftarkan pada dan disahkan sebagai badan hukum oleh Kepala Kantor Wilayah Departemen di Aceh.
- (2) Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyampaikan berkas yang dipersyaratkan untuk pendaftaran partai politik dan pengesahan badan hukum dengan surat pengantar dari pimpinan partai politik lokal kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen di Aceh dengan menyertakan:
 - a. akta notaris pendirian partai politik lokal yang memuat anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan susunan kepengurusannya;
 - b. nama, lambang, dan tanda gambar; dan
 - c. alamat kantor tetap partai politik lokal.
- (3) Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai kepengurusan paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota di Aceh dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan, dengan memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).

- (4) Nama, lambang, dan tanda gambar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan lambang negara, lambang lembaga negara, lambang pemerintah, lambang pemerintah daerah, nama, lambang, dan tanda gambar partai politik atau partai politik lokal lain.
- (5) Dalam hal nama, lambang atau tanda gambar suatu partai politik lokal pada saat pendaftaran terdapat kesamaan dengan partai politik lokal lainnya atau partai politik, maka partai politik atau partai politik lokal yang terdaftar lebih awal yang berhak menggunakan nama, lambang atau tanda gambar tersebut.
- (6) Kantor dan alamat tetap partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dibuktikan dengan dokumen yang sah.
- (7) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berlaku untuk semua tingkatan kepengurusan partai politik lokal di Aceh dan kabupaten/kota di Aceh.

Pasal 3

- (1) Dokumen pendaftaran partai politik lokal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diteliti dan / atau diversifikasi oleh Kantor Wilayah Departemen di Aceh;
- (2) Partai politik lokal yang memenuhi persyaratan setelah diteliti dan/atau diversifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), didaftar dalam buku pendaftaran partai politik lokal pada Kantor Wilayah Departemen di Aceh;
- (3) Pelaksanaan penelitian dan/atau verifikasi serta pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diselesaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak dokumen persyaratan dinyatakan lengkap.

Pasal 4

- (1) Partai politik lokal yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 disahkan sebagai badan hukum melalui keputusan Kepala Kantor Wilayah Departemen di Aceh paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah dilakukan verifikasi;

(2) Keputusan Kantor Wilayah Departemen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Yang dimaksud dengan Kantor Wilayah Departemen di Aceh adalah kantor wilayah departemen yang memiliki kewenangan di bidang hukum dan hak asasi manusia yang berada di wilayah Aceh. Secara garis besar prosedur pembentukan partai politik nasional dan partai politik lokal tidak memiliki perbedaan yang mendasar, yang membedakan hanyalah cakupan wilayah pembentukannya.

b. Pengawasan Partai Politik Lokal

Kewenangan pengawasan administratif kepada partai politik secara umum terdiri dari tiga bentuk pengawasan, *Pertama*, Partai politik sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan hukum oleh Kementerian Hukum dan HAM, maka partai politik lokal diawasi secara administratif. Kewenangan pengawasan secara administratif bersamaan dengan pemberian legalisasi atas badan hukum partai politik lokal oleh Kementerian Hukum dan HAM.

Pengawasan administratif atas persyaratan pembentukan partai politik yang memiliki konsekuensi berupa sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran.¹³⁷ Sedangkan pada pasal 9 *a quo* ayat (1) bahwa “Partai politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”

¹³⁷ Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Selanjutnya pada pasal 40 *a quo* menjelaskan beberapa larangan tentang nama, lambang atau tanda gambar partai politik.

Bentuk pengawasan administratif selanjutnya pada pasal 13 Huruf h *a quo* yang menegaskan kewajiban partai politik untuk membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat. Pelanggaran hal tersebut akan dikenai sanksi administratif yang tercantum dalam pasal 47 ayat (2) berupa teguran oleh pemerintah.

Selanjutnya bentuk pengawasan administratif yang terdapat pada Pasal 13 huruf I *a quo* yang menegaskan partai wajib menyampaikan laporan pertanggung jawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Sanksi administratif yang diberikan berupa penghentian bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sampai laporan diterima oleh Pemerintah dalam tahun anggaran berkenaan.¹³⁸

Dalam konteks pengawasan dalam partai politik lokal, maka pengawasan administratif yang dilakukan pemerintah, partai politik lokal dalam ranah verifikasi sebagai badan hukum dilakukan oleh Kemenkumham melalui kantor wilayah pada Provinsi. Hal ini linier sesuai dengan kedudukan di mana partai politik lokal berada.

¹³⁸ Pasal 47 ayat (3) UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Lalu *Kedua*, yang melekat pada partai politik saat ini adalah pengawasan pemilu yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Seperti yang diatur dalam pasal 13 huruf j *a quo* yaitu partai politik harus memiliki rekening khusus dana kampanye dalam pemilu umum. Sanksi yang diberikan atas pelanggaran di atas adalah berupa teguran oleh KPU.¹³⁹

Sementara pengawasan pemilu yang dilaksanakan oleh KPU. KPU Pusat adalah institusi yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam pengawasan terhadap partai-partai politik termasuk juga partai politik lokal. karena KPU Pusat dapat mendelegasikan tugas dan fungsinya kepada KPUD Provinsi sebagai pelaksana pengawasan terhadap Partai Politik Lokal di tingkat Provinsi.

Ketiga, pengawasan ketatanegaraan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pengawasan ketatanegaraan ini merupakan mekanisme yang digunakan untuk mengawasi partai politik yang diduga melanggar ketentuan UUD NRI 1945, membahayakan negara dan/atau menganut dan mengembangkan serta menyebarkan ajaran atau paham Komunisme/Marxisme-Leninisme.¹⁴⁰ Sanksi bagi partai politik yang terbukti melaksanakan yaitu sanksi pembubaran partai politik oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁴¹

¹³⁹ Pasal 47 ayat (4) UU Nomor 2 tahun 2008 tentang partai Politik.

¹⁴⁰ Pasal 40 ayat (5) UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

¹⁴¹ Pasal 48 ayat (7) UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Pengawasan ketatanegaraan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini dapat mendelegasikan kewenangannya kepada institusi pemerintah pusat yang ada di daerah atau pemerintah daerah. Namun perihal kewenangan MK dalam pengambilan keputusan sanksi yuridis ketatanegaraan terhadap aktivitas partai politik lokal dalam hal ini tidak dapat didelegasikan, artinya tetap dilaksanakan oleh MK.

c. Pembubaran dan Penggabungan Partai Politik Lokal

Bentuk pengawasan ketatanegaraan oleh Pemerintah dan Mahkamah Konstitusi berimplikasi yuridis pada pembubaran partai politik. akibat aktivitas yang dilakukan dapat membahayakan keamanan dan keutuhan negara yang bertentangan dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam pasal 41 *a quo* diatur tentang pembubaran partai politik dapat dilakukan dengan tiga cara yaitu :

Pasal 41

Partai Politik bubar apabila:

- a. membubarkan diri atas keputusan sendiri;
- b. menggabungkan diri dengan Partai Politik lain; atau
- c. dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pasal 42

Pembubaran Partai Politik atas keputusan sendiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf a dilakukan berdasarkan AD dan ART.

Pasal 43

(1) Penggabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 huruf b dapat dilakukan dengan cara:

- a. menggabungkan diri membentuk Partai Politik baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru; atau

- b. menggabungkan diri dengan menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar salah satu Partai Politik.
- (2) Partai Politik baru hasil penggabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.
- (3) Partai Politik yang menerima penggabungan Partai Politik lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak diwajibkan untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

Tata cara pembubaran dan penggabungan partai politik lokal dapat dilihat pada pasal 12 PP No 20 tahun 2007 tentang partai Politik Lokal di Aceh yaitu :

Pasal 12

- (1) Pembubaran dan penggabungan partai politik lokal dilakukan dengan akta notaris;
- (2) Pembubaran dan penggabungan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen di Aceh;
- (3) Pemberitahuan pembubaran dan penggabungan partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara tertulis dengan menyertakan:
 - a. akta notaris yang memuat keputusan pembubaran apabila partai politik lokal tersebut membubarkan diri secara suka rela;
 - b. akta notaris yang memuat keputusan penggabungan dengan partai politik lokal lain apabila partai politik lokal tersebut menggabungkan diri dengan partai politik lokal lain; dan
 - c. putusan Mahkamah Konstitusi apabila partai politik lokal tersebut dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pasal 13

Penggabungan partai politik lokal dengan menggunakan asas, nama, lambang, dan tanda gambar baru, berlaku ketentuan mengenai pendirian atau pembentukan partai politik lokal baru.

Pasal 14

Penggabungan partai politik lokal dengan menggunakan asas, nama, lambang, dan tanda gambar salah satu partai politik lokal yang sudah ada cukup diberitahukan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen di Aceh.

Konsekuensi partai politik yang baru terbentuk dari hasil penggabungan harus memenuhi ketentuan sebagaimana pasal 2 dan

pasal 3 *a quo* terkait syarat pembentukan partai politik sebagai badan hukum, sebaliknya bagi partai yang menerima penggabungan partai politik lain tidak diwajibkan memenuhi ketentuan pasal 2 dan pasal 3, karena partai politik yang menerima partai politik lain akibat penggabungan tetap eksis berdasarkan pasal 2 dan pasal 3 *a quo*.¹⁴²

Proses pembubaran partai politik melalui mekanisme administratif melalui pencabutan status badan hukum partai politik lokal oleh pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM di tingkat Provinsi, selanjutnya diumumkan dalam Berita Acara Negara Republik Indonesia cq Kementerian Hukum dan HAM di Provinsi. Sedangkan mekanisme pembubaran partai politik melalui Mahkamah Konstitusi bahwa yang memiliki kewenangan menjadi pemohon adalah pemerintah yang dapat diwakili oleh Jaksa Agung atau Menteri yang ditugasi oleh Presiden, sebagai pemohon pemerintah wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya terkait ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan partai politik yang akan dimohonkan untuk dibubarkan yang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.¹⁴³

Sejatinya pembubaran partai politik adalah upaya terakhir setelah upaya hukum administrasi dan pidana dilaksanakan, upaya pembubaran partai politik merupakan upaya yang dilakukan pemerintah terhadap partai politik yang tidak memenuhi persyaratan

¹⁴² Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan ... op.cit.*, hlm 422.

¹⁴³ Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 tentang Prosedur Beracara dalam Pembubaran Partai Politik.

sebagai partai politik dan melakukan kegiatan yang berakibat serta bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi. Pembubaran partai politik merupakan pembatasan dalam masyarakat demokratis sebagai garis apresiasi penyeimbang antara kepentingan publik dan privat, pembatasan tersebut harus ditafsirkan secara ketat yang meliputi pembatasan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dalam masyarakat, pembatasan ini bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial.¹⁴⁴

2. Landasan Historis Partai Politik Lokal di Indonesia

Keberadaan partai politik lokal di Indonesia sebenarnya bukan merupakan hal baru dalam sistem politik Indonesia setelah masa kemerdekaan, Partai politik lokal di Indonesia dikenal pertama kali pada pemilu 1955, karena didukung oleh peraturan perundang-undangan dan kepemiluan yang berpihak kepada otonomi politik dan partai politik lokal masa itu. Pemilu 1955 dilaksanakan atas dasar UUDS 1950 dan UU Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sebelumnya partai politik dibentuk bahwa pada tokoh nasional merasa pentingnya dibentuk partai-partai politik dengan ketentuan bahwa partai-partai tersebut harus turut serta memperhebat perjuangan Republik Indonesia. Kemudian atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) dikeluarkan Maklumat Pemerintah 3 November 1945 yang

¹⁴⁴ Erlanda Juliansyah Putra, *Gagasan Pembubaran Partai Politik Korup di Indonesia*, (Depok : Rajawali Pers, 2017),. hlm 25-26.

berisi pernyataan bahwa pemerintah menganggap perlu adanya partai-partai politik yang berisi tentang :

- a. Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai politik itulah dapat diatur dengan teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.
- b. Pemerintah berharap partai-partai politik telah tersusun sebelum dilaksanakan pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat dalam bulan Januari 1946.¹⁴⁵

Berdasarkan ketentuan tentang partai politik dan pemilu mengakomodir ruang bagi daerah-daerah untuk menyalurkan aspirasinya dengan luas, salah satunya dengan tidak mensyaratkan sistem kepartaian yang bersifat nasional dengan kepengurusan di seluruh Indonesia. Lalu terbentuklah partai-partai politik lokal dan beberapa partai tersebut ialah :

Tabel 2. Daftar partai bersifat lokal yang mengikuti pemilu 1955.

NO	Nama Partai Politik Lokal	Asal Daerah	Jumlah Kursi Hasil Pemilu 1955	
			DPR	Konstituante
1.	Partai Persatuan Daya	Kalimantan Barat	1	3
2.	Angkatan Kekuatan Umat Islam	Madura	1	1
3.	Partai Rakyat Desa	Jawa Barat	1	1
4.	Grinda	Yogyakarta	1	2
5.	Partai Rakyat Indonesia Merdeka	Jawa Barat	0	2
6.	R. Soejono Prawirosoedarso	Madiun	1	1
7.	Gerakan Pilihan Sunda	Jawa Barat	0	1
8.	Partai Tani Indonesia	Jawa Barat	0	0
9.	Raja Kaprabonan dkk	Cirebon	0	1

¹⁴⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar . . . op.cit.*, hlm 26-27.

10.	Gerakan Benteng	Jawa Barat	0	0
11.	Persatuan Indonesia Raya Nusa Tenggara Barat	Lombok/NTB	0	1
12.	Panitia Pendukung Pencalonan LM Idrus Efendi	Sulawesi Tenggara	0	1

Sumber : Diolah dari Wikipedia dan Buku Partai Politik Lokal untuk Indonesia

Namun pada pemilu 1955 bersifat terbuka, di mana semua organisasi politik berkompetisi secara nasional. Hasilnya partai politik lokal tidak mampu berbuat banyak di kancah pemilu nasional karena keberadaan partai politik lokal hanya di satu daerah saja. Sedangkan partai politik nasional dapat menghimpun suara dari berbagai daerah.

Sebelum pemilu 1955, sudah dilaksanakan pemilu yang bersifat lokal untuk memilih DPRD. Pemilihan tersebut dilaksanakan di dua daerah yaitu Minahasa dan Yogyakarta pada 1951. Pemilu di Minahasa untuk memilih langsung 25 anggota DPRD, sedangkan di Yogyakarta memilih secara tidak langsung anggota DPRD dengan cara memilih 7.268 elector yang bertemu lima minggu kemudian memilih 40 anggota DPRD.

Di Yogyakarta pada tahun 1951, penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif dilangsungkan dalam dua tahap, yaitu memilih electors kemudian electors memilih partai. Dalam proses ini tercatat dua partai politik lokal yang mengikuti pemilihan umum yaitu PPDI dan SSPP. Sedangkan kekuatan eksekutif dilaksanakan oleh lima orang yang dipilih oleh DPRD. Selanjutnya Dewan pemerintahan diisi oleh Sultan HB IX dan Sri Paduka PA VIII.

Keduanya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan UU Daerah Istimewa yang berlaku.¹⁴⁶

Selanjutnya pada tahun 1958 dilaksanakan pemilihan lokal di Kalimantan, tercatat Partai Persatuan Dayak (PPD) mengikuti pemilihan anggota DPR RI. PPD mendapat 146.054 suara atau 0,39% dan berhak mendapat 1 kursi yang diwakili oleh FC Palaoensuka. Sedangkan sebelumnya pada pemilihan umum 1955 PPD mendapat 157,490 suara atau 0,57% dan berhak mendapat 3 kursi Konstituante yang diwakili oleh JC Oevaang Oeray, A Djelani dan Wilibrordus Hittam yang kemudian digantikan oleh Daniel.

Sedangkan pada pemilihan DPRD Kalimantan Barat. PPD memenangi Pemilihan Umum Lokal dengan meraih 40% suara dan berhak mendapatkan 12 Kursi dari total 30 kursi. PPD bahkan dapat mengalahkan Masyumi yang kala itu memenangkan pemilihan umum nasional bersama dengan PNI. Sedangkan pada pemilihan umum di tingkat Kabupaten, PPD mendapatkan suara mayoritas di beberapa kabupaten, seperti :

Tabel 3. Hasil perolehan suara Partai Persatuan Dayat (PPD) di beberapa daerah.

No	Kabupaten	Perolehan Kursi	Total Kursi	Persentase
1.	Pontianak	13	30	46,6 %
2.	Sanggau	12	19	63.3 %
3.	Sintang	9	16	56,25 %
4.	Kapuas Hulu	7	15	46,6 %

¹⁴⁶ Rifqinizamy Karsayuda, *Partai ... op.cit.*, hlm 311.

5.	Kotapraja Pontianak	2	15	13,3 %
6.	Sambas	5	28	17,8 %
7.	Ketapang	4	15	26,6 %

Sumber : Diolah dari Wikipedia dan Buku Partai Politik Lokal untuk Indonesia

Kemenangan pemilihan umum tingkat lokal di beberapa kabupaten membuat elit politik Dayak menguasai hegemoni perpolitikan. Kemenangan tersebut dianggap sebagai kemenangan partainya orang Dayak dan berhasil mengangkat harkat dan martabat masyarakat Dayak. Para politisi dari Dayak yang sebelumnya Non-PPD maupun yang tidak bergabung di partai politik lain memiliki rasa percaya diri untuk mendekati PPD. Bahkan beberapa kader partai politik lain seperti Petrus Anjiem (PNI) berpindah ke PPD.

Kemenangan pada pemilihan umum 1958 menjadi tonggak awal dipilihnya kader-kader PPD sebagai kepala daerah. Lewat lobi-lobi politik, calon yang diajukan oleh PPD disetujui menjadi kepala daerah melalui sidang DPRD di beberapa kabupaten, seperti J.R. Gielling Lutt di Kapuas Hulu, G.P. Djoeng di Sintang, M.Th Djaman di Sanggau dan Agustinus Djelani di Pontianak. Kejayaan PPD juga berhasil mengantarkan kader-kadernya untuk menjadi Ketua DPRD di Sanggau, Sintang dan Kapuas Hulu, serta menjadi wakil ketua di DPRD Kabupaten Pontianak dan DPRD Provinsi Kalimantan Barat.

Lalu pada 1959 PPD mengajukan Oevaang Oeray untuk dicalonkan menjadi Kepala Daerah yang diajukan ke Presiden RI, lalu

pada 17 Maret 1959 dikeluarkan Keputusan Presiden RI Nomor 59/M tentang Penetapan J.C. Oevaang Oeray sebagai Kepala Daerah I Kalimantan Barat. Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 465/M Tahun 1959 tanggal 24 November 1959 Oevaang Oeray ditetapkan sebagai Gubernur terpilih oleh Presiden Soekarno dengan menyisihkan R.P.M Lumban Tobing dari PNI. Keputusan ini terhitung sejak 1 Januari 1960 J.C Oevaang Oeray mulai menjabat sebagai Gubernur Kepala Daerah Kalimantan Barat.¹⁴⁷

Namun, Partai ini dibubarkan secara perlahan oleh rezim Orde Lama pada tahun 1966. Gubernur Oevaang Oeray digulingkan dari kekuasaannya karena dituduh sebagai tokoh politik yang terlibat PKI, pada masa itu selain anggota PPD yang dihabisi, banyak pula PNS dayak yang diberhentikan dengan tuduhan terlibat PKI. Walaupun demikian, keberadaan Partai Persatuan Dayak sebagai partai politik lokal diapresiasi oleh masyarakat setempat karena dianggap sebagai saluran kedaulatan politiknya.¹⁴⁸

Selanjutnya keberadaan partai politik lokal berkembang di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. MoU Helsinki memberikan jalan baru dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh. Menjadi pijakan eksistensi partai

¹⁴⁷ M. Rikaz Prabowo, *Eksistensi Partai Persatuan Dayak pada Pemilu 1955*, Jurnal Swadesi, Vol.1, No.1, 2020., hlm 10-11.

¹⁴⁸ Sejarah perjalanan Gubernur Oevaang Oeray yang diakses melalui https://id.wikipedia.org/wiki/Oevaang_Oeray pada 16 Juni 2021.

politik lokal di Aceh dan menjadikan kompetisi yang sehat antara partai politik lokal dan partai politik nasional guna menciptakan Aceh yang lebih damai, aman dan makmur. Berdasarkan peraturan tersebut pada pemilihan umum tahun 2009 terdapat 6 partai politik lokal di Aceh, yaitu Partai Aceh Aman Sejahtera (PAAS), Partai Suara Independent Rakyat Aceh (SIRA), Partai Rakyat Aceh (PRA), Partai Aceh (PA), Partai Bersatu Aceh (PBA) dan Partai Daulat Aceh (PDA). Pada pemilihan tersebut partai politik lokal mendapatkan suara yang signifikan, yaitu :

Tabel 4. Hasil perolehan suara partai politik lokal pada pemilu legislatif 2009 di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

No	Nama Partai Politik	Perolehan Kursi	Persentase
1.	Partai Aceh (PA)	33	43,9%
2.	Partai Daulat Aceh (PDA)	1	1,85%
3.	Partai Suara Independent Rakyat Aceh (SIRA)	1	1,78%
4.	Partai Aceh Aman Sejahtera (PAAS)	0	0%
5.	Partai Rakyat Aceh (PRA)	0	0%
6.	Partai bersatu Aceh (PBA)	0	0%

Sumber : KIP Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Hasil perolehan Partai Aceh (PA) yang signifikan di DPRA juga berdampak signifikan kepada perolehan kursi partai aceh di tingkat Kabupaten. Selanjutnya pada kontestasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi pada tahun 2012 Partai Aceh mencalonkan kadernya sendiri yaitu dr. Zaini Abdullah dan Muzakkir Manaf tanpa berkoalisi

dengan partai lain. yang bersaing dengan lima empat pasangan calon lainnya. Dengan hasil pemilihan umum kepala daerah sebagai berikut :

Tabel 5. Hasil perolehan suara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam tahun 2012.

No	Pasangan	Jumlah Suara	Persentase	Jalur Pencalonan
1.	Tgk. Ahmad Tajuddin – H.T. Siriansyah	79,330	3,33%	Perseorangan
2.	Drh. Irwandi Yusuf – Muhyan Yunan	692,515	29,18%	Perseorangan
3.	Prof. Dr. H. Darni M. Daud – Dr. Tgk. Ahmad Fauzi, S.Ag.	96,767	4,07%	Perseorangan
4.	Muhammad Nazar, S.Ag. – Ir. Nova Iriansyah	182,079	7,65%	Partai Demokrat, Partai Sira, PPP
5.	dr. Zaini Abdullah - Muzakkir Manaf	1,327,695	55,78%	Partai Aceh

Sumber : KIP Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Hasil pemilihan umum kepala daerah ini menciptakan hegemoni politik bahwa partai politik lokal dapat mengantarkan kadernya untuk menjadi gubernur dan wakil gubernur tanpa berkoalisi dengan partai lainnya. Hasil ini juga berdampak pada pemilihan umum legislatif tahun 2014, partai politik lokal cukup mendominasi perolehan suara, khususnya Partai Aceh (PA), hasil pemilihan umum legislatif 2014 sebagai berikut :

Tabel 6. Hasil perolehan suara partai politik lokal pada pemilu legislatif 2014 di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

No	Nama Partai	Perolehan		Persentase
		Suara	Kursi	
1.	Partai Aceh (PA)	847,965	29	35,3%

2.	Partai Nasional Aceh (PNA)	113,452	3	4,7%
3.	Partai Damai Aceh (PDA)	72,721	1	3%

Sumber : KIP Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Eksistensi partai politik lokal dalam pemilihan umum berlanjut dalam pemilihan Gubernur tahun 2017, Irwandi Yusuf yang pada pemilihan umum kepala daerah sebelumnya kalah, membuat partai politik lokal aceh bernama partai Nasional Aceh selanjutnya pada 2017 disebut dengan Partai Nanggroe Aceh, dalam strukturisasinya Irwandi Yusuf menjabat sebagai Ketua Umum, dalam proses pemilihan umum kepala daerah 2017, Irwandi Yusuf berpasangan dengan Nova Iriansyah yang didukung oleh Partai Demokrat, PKB, PDI Perjuangan dan Partai Lokal Aceh seperti Partai Nasional Aceh dan Partai Damai Aceh. Pada Pemilukada ini pasangan Irwandi Yusuf dan Nova Iriansyah mendapat suara 898.719 dengan persentase 37,22%.

Namun kondisi politik demikian membuat mulai memudarnya eksistensi Partai Aceh (PA) yang sebelumnya jauh mendominasi jumlah kursi di DPRA. Seperti hasil pemilihan Umum Legislatif 2019 yaitu :

Tabel 7. Hasil perolehan suara partai politik lokal pada pemilu legislatif 2019 di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

No	Nama Partai	Perolehan		Persentase
		Suara	Kursi	
1.	Partai Aceh (PA)	261,109	18	22,2 %
2.	Partai Nanggroe Aceh (PNA)	60,956	6	4,86 %
3.	Partai Damai Aceh (PDA)	21,262	3	2,43 %

4.	Partai Independent Aceh (SIRA)	Suara Rakyat	6,302	1	0,81 %
----	--------------------------------------	-----------------	-------	---	--------

Sumber : KIP Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Perjalanan partai politik lokal di aceh masih eksis hingga saat ini dan telah menjadi lembaga aspirasi politik masyarakat. Implikasinya partai politik lokal di aceh khususnya Partai Aceh (PA) dapat meraih suara terbanyak pada pemilu legislatif 2009 dan dapat mengantarkan kadernya sebagai gubernur dan wakil gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada pemilu kepala daerah tahun 2012. Hingga pemilihan legislatif 2019 partai lokal aceh masih tetap eksis dengan mulai meningkatnya suara Partai Nanggroe Aceh (PNA).

Berdasarkan perjalanan historis partai politik lokal di Indonesia, keberadaannya dapat berkolaborasi dalam sistem pemerintahan di daerah. Partai politik lokal efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai saluran kedaulatan masyarakat di Indonesia dalam sistem otonomi. Partai politik lokal diharapkan sebagai penghubung antara masyarakat dan pemerintahan di daerah yang memiliki problem yang kompleks, tanpa campur tangan dari pihak luar guna penguatan sistem pengelolaan daerah yang berotonom.

3. Hubungan Partai Politik Lokal dan Partai Politik Nasional

Dalam hubungan partai politik, ide dasar partai politik lokal berada pada posisi pembagian kerja (*division of labour*) antara partai politik nasional dan partai politik lokal yang memiliki hubungan fungsional di daerah. Partai politik lokal memiliki tugas untuk mengelola konflik

kepentingan di tataran masyarakat daerah, sehingga konflik yang terjadi lebih terstruktur dan tidak menciptakan multipersepsi di tingkat nasional. Partai politik lokal beroperasi secara independen dalam mengontrol kebijakan, program, strategi sesuai dengan wilayah cakupannya.¹⁴⁹

Secara badan hukum partai politik tidak boleh beranggotakan badan hukum partai politik lainnya. Karena dalam pendaftaran setiap partai politik memiliki kewajiban untuk mendaftarkan AD/ART yang dimilikinya, partai politik nasional merupakan badan hukum yang bersifat sentralistik, artinya bahwa partai politik nasional yang berada di daerah tidak berhak memiliki akta notaris pendirian dan AD/ART sendiri. Sedangkan partai politik lokal berhak untuk memilikinya. Sehingga partai politik lokal harus membangun sistem organisasi yang tegas dengan model kepartaian bersifat nasional, karena secara hirarki partai politik lokal bukan merupakan satu kesatuan dari struktur partai politik nasional.¹⁵⁰

Namun dalam proses pelaksanaan pemilihan umum, Partai politik lokal dan partai politik nasional diberikan kewenangan berafiliasi membentuk sebuah koalisi. Afiliasi ini bersifat bebas, artinya bahwa partai politik lokal dapat berafiliasi dengan partai politik nasional dalam satu proses pemilihan umum, dan bebas berafiliasi dengan partai politik nasional lainnya di periodisasi pemilihan umum berikutnya.

¹⁴⁹ Muhammad Jafar AW, *Asas Demokrasi Partai Politik Lokal di Provinsi Aceh*, Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan, Vol.2, No.1, Januari 2016., hlm 65.

¹⁵⁰ Rifqinizamy Karsayuda, *Partai ... op.cit.*, hlm 384.

Hubungan yang demikian mengisyaratkan adanya kemampuan tawar-menawar antara partai politik lokal dan partai politik nasional. Akibatnya dapat berdampak pada penguatan institusi partai politik nasional dan partai politik lokal di daerah.¹⁵¹

Permasalahan yang timbul akibat ketidakidealan hubungan antara partai politik lokal dan partai politik nasional adalah seperti di Aceh, di mana partai politik lokal menguasai kursi DPRD dan mengantarkan kadernya menduduki kursi Kepala Daerah. Dominasi ini berakibat meredupnya isu-isu penting di daerah khusus Aceh seperti pemanfaatan dana otonomi khusus, pelayanan kesehatan, pendidikan, pariwisata dan penerapan syariat Islam. Artinya bahwa perlu adanya aturan tentang hubungan partai politik nasional dan partai politik lokal di daerah agar asumsi mayoritas menentukan semuanya dapat diminimalisir.¹⁵²

¹⁵¹ Muhammad Jafar AW, *Asas . . . op.cit.* hlm 65.

¹⁵² Muhammad Siddiq Armia, *Hubungan Ideal Partai Politik Nasional dengan Partai Politik Lokal dalam Pengisian Jabatan Publik*, Jurnal Review Politik, Vol.7, No.1, Juni 2017., hlm 131.

BAB III

KAJIAN TEORITIS OTONOMI KHUSUS PAPUA DALAM BINGKAI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Negara Kesatuan yang Berotonom

Pasca Indonesia merdeka pada 1945, *founding fathers* menekankan pentingnya konsepsi Negara Kesatuan sebagai definisi yang hakiki bagi Negara Indonesia. Bentuk dari negara kesatuan itu ialah republik. Seperti yang tercermin dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan “Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik”.¹⁵³ Menurut Ramlan Surbakti dalam negara kesatuan seperti Indonesia, pemerintah daerah harus tunduk dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. perbedaan dengan negara federasi yang memiliki kewenangan asli dan menyerahkan sejumlah tugas dan wewenang tertentu untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintah federal, sedangkan urusan lain tetap menjadi kewenangan negara bagian.¹⁵⁴

Menurut Abu Daud Busroh Negara kesatuan yang disebut juga unitaris yaitu negara yang tidak tersusun dari beberapa negara seperti halnya federasi, melainkan negara yang bersifat tunggal. Yaitu hanya ada satu negara dan tidak ada negara dalam negara. jadi dapat dimaknai bahwa negara kesatuan dilaksanakan oleh pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan atau

¹⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ... op.cit.*, hlm 257.

¹⁵⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta : Grasindo, 2010)., hlm 216

wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.¹⁵⁵ Sedangkan menurut Edie Toet Hendratno Negara kesatuan adalah Negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh pemerintah pusat. kedaulatan sepenuhnya dari pemerintah pusat disebabkan karena di dalam negara kesatuan itu tidak terdapat negara-negara yang berdaulat.¹⁵⁶

Menurut CF Strong negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Namun pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi). Tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap berada pada pemerintah pusat.¹⁵⁷

Negara kesatuan yang berotonomi yaitu daerah-daerah yang diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang kemudian melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁵⁸ Menurut Winarna Surya Adisubrata yang dimaksud dengan Otonomi daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, ciri tersebut melekat pada negara kesatuan dan negara

¹⁵⁵ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1993)., hlm 65.

¹⁵⁶ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, (Jakarta : Graha Ilmu dan Universitas pancasila Press, 2009)., hlm 46.

¹⁵⁷ CF Strong, *Konstitusi ... op.cit.*, hlm 115.

¹⁵⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 2000)., hlm 225.

federasi. Sedangkan negara kesatuan yang berotonom lebih terbatas dari negara yang berbentuk federasi.¹⁵⁹

Tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan seperti yang tercantum dalam pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menjelaskan bahwa Pemerintah daerah (*local government*) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah pusat seperti :

1. Politik luar negeri;
2. Pertahanan;
3. Keamanan;
4. Yustisi;
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama.¹⁶⁰

Jika memperhatikan pengecualian di atas, kekuasaan yang dimiliki daerah hampir mendekati pembagian kekuasaan antara negara-negara bagian dengan pemerintah pusat dalam negara serikat (*federal*). Namun jika berbentuk negara kesatuan yang berotonom maka kewenangan yang oleh undang-undang diberikan harus dilaksanakan secara nyata. Dengan demikian, penyelenggaraan otonomi harus berada dalam suasana konfigurasi politik demokrasi dan tidak dalam suasana konfigurasi totaliter.¹⁶¹

Sistem negara kesatuan yang berotonom menciptakan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan. Berdasarkan dua landasan tersebut perlunya dikembangkan berbagai peraturan yang

¹⁵⁹ Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, (Yogyakarta : UPP AMP YKPN, 1999), hlm 1.

¹⁶⁰ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁶¹ Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, (Bandung : Remaja Dostakarya, 2014), hlm.13.

mengatur mekanisme yang akan menciptakan kesinambungan. Point penting dari hubungan kewenangan dan pengawasan yaitu menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan saja sebagai peringatan, tetapi sekaligus sebagai masukan.¹⁶²

Menurut Syauckani, Otonomi Daerah dilaksanakan guna membebaskan pemerintah pusat dari permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam lingkup daerah. Pemerintah pusat diharapkan lebih fokus merumuskan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di sisi lain, daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Konsep otonomi daerah merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.¹⁶³ Guna melaksanakan tujuan tersebut, maka perlu dibangun sistem pemerintahan daerah yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 untuk memperkuat sistem otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam Pasal 18 ayat (5) dijelaskan bahwa yang menjadi prinsip dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu prinsip “*otonomi seluas-luasnya*”. Dan prinsip “*otonomi nyata dan bertanggung jawab*”. Adapun yang dimaksud dengan otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab yaitu :

1. Prinsip Otonomi Seluas-luasnya. Artinya bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Otonomi seluas-luasnya kepada daerah guna mempercepat terciptanya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.

¹⁶² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah perkembanganya, dan Problematika*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005)., hlm 55-56.

¹⁶³ Syauckani dkk, *Otonomi Daerah : Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003)., hlm 172.

Disamping itu daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;

2. Otonomi Nyata. Artinya untuk melaksanakan urusan pemerintahan harus didasarkan atas tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah ada perbedaan tergantung daerahnya;
3. Otonomi Bertanggung Jawab. Otonomi dalam penyelenggaraannya harus sejalan dengan tujuan dan maksud dari diberikannya otonomi, yang dilaksanakan untuk memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁶⁴

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia telah meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Otonomi daerah dilaksanakan bukan hanya menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, bukan pula sekedar menampung kenyataan negara yang luas, banyaknya penduduk, dan banyak pulau. Namun lebih dari itu, otonomi daerah adalah dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.¹⁶⁵

B. Konsep Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Setiap penyelenggara pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki asas legalitas sebagai dasar dalam melaksanakan kewenangan-kewenangan di negara hukum. Kewenangan dalam melaksanakan tugas penyelenggara pemerintahan melekat hak dan kewajiban, seperti yang dikemukakan P.

¹⁶⁴ Suharizal dan Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta : Thafa Media, 2017)., hlm 91-92.

¹⁶⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2002)., hlm 3.

Nicolai bahwa kewenangan merupakan kemampuan untuk melaksanakan tindakan hukum tertentu, hak ini berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁶⁶

Menurut Soehino, pemerintahan sebagai keseluruhan dari pada jabatan negara setelah dikurangi dengan pengadilan (lembaga yudikatif) dan lembaga perundang-undangan (lembaga legislatif). Dengan demikian menurutnya pemerintahan memiliki dua pengertian. *Pertama*, pemerintah dalam arti luas yaitu keseluruhan dari pada alat perlengkapan negara yang memegang kekuasaan di dalam negara. *Kedua*, Pemerintah dalam arti sempit adalah raja atau presiden. Maka yang dimaksud pemerintahan yaitu keseluruhan alat perlengkapan negara kecuali perlengkapan perundang-undangan dan pengadilan.¹⁶⁷ Sedangkan menurut Tonnaer, kewenangan pemerintah (*bestuursbevoegdheid*) merupakan kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, yang dapat menciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.¹⁶⁸

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik.¹⁶⁹ Artinya bahwa dalam wilayah Negara Indonesia tidak ada wilayah negara yang berbentuk negara. Indonesia terbagi dalam wilayah Provinsi dan wilayah

¹⁶⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2013)., hlm 99.

¹⁶⁷ Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, (Yogyakarta : Liberty, 1984)., hlm 7.

¹⁶⁸ Ridwan HR, *Hukum ... op.cit.*, hlm 98-99.

¹⁶⁹ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

Provinsi dibagi dalam wilayah Kabupaten Kota.¹⁷⁰ Karena Indonesia menganut pembagian kekuasaan negara secara horizontal, disamping itu pembagian kekuasaan secara vertikal. Secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya yang menganut doktrin trias politika, yaitu kekuasaan negara yang dibagi dari tiga macam kekuasaan. *Pertama*, Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rule making function*). *Kedua*, Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*). *Ketiga*, Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*).¹⁷¹ Sedangkan kekuasaan pemerintah secara vertikal adalah dua garis hubungan pemerintahan antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah daerah (*local government*) dalam sistem desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara Indonesia berada pada pemerintah pusat, yang dilaksanakan oleh Presiden. Namun dalam menjalankan kekuasaan negara, Undang-undang mengatur mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat (*central government*) kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian pemerintah pusat tidak lagi pemegang monopoli kekuasaan pemerintahan negara namun diserahkan kepada pemerintah daerah oleh konstitusi melalui otonomi yang seluas-luasnya.

Pemerintah daerah memiliki hak, kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan daerah berdasarkan pada asas otonomi, dan tugas

¹⁷⁰ Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

¹⁷¹ Miriam Budiardjo, *Dasar ... op.cit.*, hlm 151.

pembantuan. Disamping itu pemerintah daerah juga memiliki kewenangan membentuk peraturan daerah.¹⁷² Kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota dan hubungan dalam bidang keuangan, pelayanan umum dan pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dilaksanakan berdasarkan Undang-undang.¹⁷³ Asas-asas otonomi daerah di Indonesia yaitu :

1. Asas Desentralisasi

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah Desentralisasi merupakan pelimpahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.¹⁷⁴ Sejalan dengan pengertian tersebut. Menurut A.H. Manson, desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan politik dari pusat kepada daerah yang ditetapkan secara legal.¹⁷⁵ Konsep desentralisasi akan didapatkan apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kekuasaan-kekuasaan pemerintah di tingkat yang lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi yang bersifat teritorial atau fungsional. Jadi desentralisasi bukan hanya pembagian kewenangan, namun juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus

¹⁷² Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

¹⁷³ Pasal 18A UUD 1945.

¹⁷⁴ Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁷⁵ Amrizal J. Prang, *Desentralisasi Asimetris Aceh*, (Aceh : Bandar Publishing, 2020)., hlm 32.

penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah di tingkat yang lebih rendah.

Sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.¹⁷⁶ Desentralisasi menciptakan beberapa hasil positif, seperti *Pertama*, dengan desentralisasi, pemerintah pusat dituntut menciptakan akses yang mudah kepada masyarakat di pedesaan. *Kedua*, Desentralisasi mengharuskan pemerintah pusat membagikan sumber daya yang merata sesuai kebutuhan di daerah. *Ketiga*, Desentralisasi mengakibatkan peningkatan kapasitas kewenangan pemerintahan di daerah. *Keempat*, Terciptanya organisasi dan lembaga di tingkat daerah guna membuat rencana dan pelaksana pembangunan. *Kelima*, Perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah merupakan satu kesatuan unsur pembangunan nasional.¹⁷⁷

2. Asas Dekonsentrasi

Menurut Undang-undang Pemerintah Daerah Dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan

¹⁷⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi ... op.cit.*, hlm 85-86.

¹⁷⁷ Ni'matul Huda, *Hukum ... op.cit.*, hlm 331-332.

pemerintahan umum.¹⁷⁸ Menurut Jazim Hamidi asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat menjalankan peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan pusat yang tidak berbentuk peraturan. Pendelegasian ini berlangsung antara pejabat di tingkat pusat kepada pejabat pemerintahan di tingkat daerah.¹⁷⁹

Menurut Tri Widodo ada tiga model praktek pelaksanaan asas dekonsentrasi di negara kesatuan, yaitu :¹⁸⁰

- a. Dekonsentrasi dilaksanakan sebelum desentralisasi, model ini merupakan ciri negara kesatuan, di mana penyerahan kekuasaan dan sumber daya kepada daerah sangat tergantung kepada kehendak politik (*political will*) pemerintah pusat, serta tergantung kesiapan dan kemampuan daerah. Jika daerah dirasa belum mampu maka institusi pusat masih akan terus memegang kendali pemerintah daerah melalui asas dekonsentrasi. Bahkan tidak menutup kemungkinan daerah yang tidak mampu akan diperlakukan sebagai wilayah administrasi belaka, yakni sebagai kepanjangan struktur dan kepentingan pusat. Namun jika dirasa daerah telah memiliki kapasitas yang memadai, maka dapat dijadikan daerah otonom yang diberikan kewenangan dan tanggung jawab tertentu melalui asas desentralisasi. Dengan kata lain dekonsentrasi adalah fase persiapan menuju desentralisasi;

¹⁷⁸ Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁷⁹ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2011), hlm 14.

¹⁸⁰ Tri Widodo W. Utomo, *Implementasi Dekonsentrasi di Negara Kesatuan : Pengalaman Internasional*, Jurnal Borneo Administrasi, Vol.10, No.1, 2014., hlm 97-98.

- b. Dekonsentrasi dan desentralisasi dilaksanakan secara bersamaan, pelaksanaan bersamaan mungkin porsi desentralisasi lebih besar atau lebih kecil dibanding porsi dekonsentrasi, tergantung pada variabel yang mempengaruhinya (kebutuhan, kemampuan, tujuan yang dicapai, dan sebagainya). Karenanya format dekonsentrasi dan desentralisasi akan berbeda-beda tergantung pada variabel pengaruhnya. Keuntungan pola bersamaan ini adalah bahwa baik pemerintah pusat maupun daerah dapat memenuhi kepentingannya tanpa harus saling mengurangi kewenangan pihak lain. jadi asas dekonsentrasi dapat dilaksanakan sebagai fungsi asistensi, bimbingan atau supervisi terhadap pemerintah daerah;
- c. Dekonsentrasi diselenggarakan bersamaan dengan desentralisasi, namun disertai dengan pembagian wilayah kerja atau pembedangan kewenangan yang jelas dan terukur. Dalam hal ini pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan untuk membuat perencanaan atau eksekusi program-program di daerah, namun harus diperjelas batas-batas wilayah pembedangannya dengan program-program yang direncanakan dan dieksekusi oleh pemerintah daerah. Adanya pembagian kewenangan secara tegas dan limitatif antara pusat-daerah, merupakan prakondisi mutlak untuk menghindari terjadinya kekaburan, pergaulan, atau kemungkinan tumpang tindih program pembangunan. Dalam kondisi seperti ini tingkat kepercayaan pusat

kepada daerah sudah sangat tinggi, sementara tingkat kemampuan daerah dalam menjalankan fungsi desentralisasi juga sudah optimal.

3. Asas Tugas Pembantuan.

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberikan tugas.¹⁸¹ Dalam UU Pemerintah Daerah yang dimaksud tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.¹⁸²

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewing* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangganya, jadi jika ada daerah yang tidak menjalankan tugas bantuannya atau tidak melaksanakan dengan efektif, maka diberikan sanksi memberhentikan pelaksanaan tugas pembantuan, serta menuntut kerugian kepada daerah yang melalaikan tugasnya.¹⁸³

Dapat dimaknai bahwa tugas pembantuan adalah penugasan yang

¹⁸¹ Pasal 1 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas pembantuan.

¹⁸² Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁸³ E. Koswara, *Otonomi Daerah yang Berorientasi kepada Kepentingan Rakyat*, (Malang : UB, 1999) hlm 58-59.

diberikan kepada struktur pemerintahan di bawahnya disertai dengan penunjang pembiayaan, sarana prasarana serta sumber daya manusia, dan kewajiban untuk melaporkan hasil pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Tujuan diberikan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Dan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristik.¹⁸⁴ Bagir Manan mengemukakan bahwa tugas pembantuan hanya mengatur tentang tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibantu, sedangkan substansi tetap pada satuan pemerintah yang dibantu.¹⁸⁵

C. Otonomi Khusus (desentralisasi asimetris) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Konsep desentralisasi asimetris pertama kali dicetuskan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965 tentang federasi asimetris (*asymmetrical federation*). Menurutnya dalam desentralisasi asimetris terdapat satu atau lebih pemerintahan daerah memiliki derajat otonomi dan kewenangan yang khusus. Kewenangan merupakan aspek yang penting dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris. Menurut Bagir Manan, kewenangan berarti hak dan kewajiban

¹⁸⁴ Sadu Wasistono et.al, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, (Bandung : Fokus Media, 2006), hlm.2.

¹⁸⁵ Bagir Manan, *Menyongsong ... op.cit.*, hlm.147.

(*rechten en plichten*), mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*).¹⁸⁶ Kewenangan ini diberikan melalui undang-undang yang menjadi dasar melakukan tindakan-tindakan hukum.

Daerah yang memiliki status desentralisasi asimetris memiliki kewenangan yang lebih dibandingkan daerah lain. Perbedaan tersebut menciptakan peraturan-peraturan yang memuat kewenangan tidak seragam dan membentuk pola hubungan yang berbeda antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah satu dan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut menciptakan hubungan asimetris. Walaupun secara teoritis Tarlton berangkat dari negara federal, namun pola asimetris dalam desentralisasi juga diterapkan di negara kesatuan.¹⁸⁷

Makna Desentralisasi di Indonesia yaitu hak dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam ikatan NKRI sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun walaupun otonomi dimaknai sebagai *self government*, *self sufficient*, dan *actual independence*, Keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang

¹⁸⁶ Ridwan HR, *Hukum ... op.cit.*, hlm 99-100.

¹⁸⁷ Nyimas Latifah, et.al, *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020)., hlm 22-23.

tidak melampaui wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah.¹⁸⁸

Istilah daerah khusus muncul pada amendemen ke-II UUD 1945 oleh MPR pada 18 Agustus 2000. Otonomi khusus diberikan kepada daerah yang melakukan tuntutan kemerdekaan atau memisahkan diri dari Indonesia. Karenanya disepakati oleh MPR untuk mengakui dan memberikan penghormatan kepada daerah yang bersifat khusus yang terdapat dalam ketentuan Pasal 18B UUD 1945, yaitu sebagai berikut :

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dalam pendapat mahkamah No 3.19 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa daerah yang ditetapkan sebagai daerah khusus jika kekhususan itu terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang karena posisi dan keadaannya mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lainnya.¹⁸⁹

Sejarah mencatat implementasi otonomi khusus di Indonesia awalnya dimulai di Provinsi Timor Timur, namun kebijakan tersebut ditolak oleh masyarakat Timor Timur yang lebih memilih merdeka dan melepaskan diri

¹⁸⁸ Riris Katharina, *Menakar . . . op cit.* hlm 42.

¹⁸⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 81/PUU-VIII/2010, dalam perkara permohonan

dari NKRI, selanjutnya yang masih melaksanakan formulasi kebijakan otonomi khusus yaitu Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua dan Papua Barat dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Implementasinya sebagai berikut :

1. Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Jakarta mulanya terbentuk melalui PP Nomor 2 Tahun 1961 jo Undang-Undang Nomor 2 PNPS 1961, dibentuk Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya. Pada 31 Agustus 1964 melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1964 dinyatakan sebagai Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya tetap sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta. Lalu tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia, sebutan pemerintah daerah berubah menjadi pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yang otonominya tetap berada di tingkat Provinsi, bukan pada wilayah kota. Selanjutnya dibentuk Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada penjelasan Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007, dijelaskan bahwa DKI Jakarta adalah satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945. Karena hal tersebut,

DKI Jakarta diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Daerah Istimewa Yogyakarta

Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terbentuk pasca kemerdekaan Indonesia. Meskipun saat itu belum ada peraturan yang mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta. Pengakuan keistimewaan Yogyakarta awalnya diatur oleh Sultan Hamengku Buwono IX, sebagai Kepala Kesultanan Yogyakarta dan Paku Alaman VIII sebagai Kepala Daerah Kadipaten Paku Alaman, bersama Komite Nasional Daerah Yogyakarta pada 5 September 1945 yang menyatakan bahwa Yogyakarta sebagai daerah istimewa dari NKRI dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.¹⁹⁰

Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta awalnya disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Lalu secara *de jure* oleh pemangku jabatan Presiden RI Mr. Assaat pada 3 Maret 1950 membentuk Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Undang-Undang tersebut mengukuhkan nama dan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, juga menegaskan eksistensinya setingkat dengan Provinsi. Selanjutnya ditegaskan bahwa kepala daerah istimewa tidak dipilih oleh dan dari anggota DPRD, tetapi diangkat oleh Pemerintah Pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik

¹⁹⁰ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perbedaan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung : Nusamedia, 2013)., hlm 140-142.

Indonesia dan masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat istiadat dalam daerah itu. Jadi bentuk keistimewaan masih melekat dalam kedudukan kepala daerahnya.¹⁹¹

Pengakuan keistimewaan ini terus berjalan dalam setiap perubahan undang-undang tentang Pemerintah Daerah. Meskipun terjadi gejolak politik pada masa Orde Baru berkaitan dengan keistimewaan, keberadaan dan masa jabatan kepala daerah. Sejarah panjang keistimewaan akhirnya pada 31 Agustus 2012, disahkan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Secara Konstitusi bentuk keistimewaan adalah kedudukan hukum yang dimiliki DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.¹⁹² Sedangkan dalam hal kewenangan keistimewaan berupa tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.¹⁹³ Bentuk keistimewaan yang dimiliki berupa :

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan pemerintahan daerah DIY;
- c. Kebudayaan;

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm 152.

¹⁹² Pasal I ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

¹⁹³ Pasal I ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

- d. Pertahanan; dan
- e. Tata Ruang.

Dari lima aspek tersebut, keistimewaan dalam tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur merupakan keistimewaan utama yang dimiliki oleh Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Otonomi Khusus bagi Papua dan Papua Barat

Otonomi khusus bagi Papua lahir akibat desakan rakyat Papua dengan tuntutan Papua Merdeka sejak 1998-2000. Aspirasi ini muncul karena ada beberapa penyebab. Pertama, Persoalan sejarah integrasi politik Papua. Kedua, Telah terjadi berbagai kekerasan Negara dan pelanggaran HAM terhadap rakyat Papua dan. Ketiga, Kegagalan pembangunan dalam bidang pendidikan, Kesehatan, Ekonomi dan Infrastruktur.¹⁹⁴ Dengan adanya ketidakstabilan sosial politik tersebut muncul tokoh-tokoh kunci Papua yang menyerukan tuntutan Kemerdekaan Papua seperti Theys Hiyo Eluay, Loudwick Mandjatan, Ferry Awom, Obeth Tabuni, Arnold Ap, Thom Wanggai, Max Tago, Mecky Salossa, Hans Bomay, Yusuf Tanawani, dan Wilem Ode. Situasi pada masa tersebut menimbulkan berbagai gejolak sosial politik yang sangat luar biasa di wilayah Papua.¹⁹⁵

Masyarakat Papua menyampaikan tuntutan Merdeka melalui aksi damai kemudian memuncak pada tahun 1999 dengan tatap muka 100 orang wakil Papua dengan Presiden B.J. Habibie di Istana Negara untuk

¹⁹⁴ Stepanus Malak, *Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta : Ar-Raffi, 2012). hlm 53.

¹⁹⁵ Riris Katharina, *Menakar . . . op.cit.* hlm 69

menyampaikan Papua ingin keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selanjutnya masyarakat Papua mengungkapkannya melalui Kongres Papua II pada tahun 2000. Namun di sisi lain, meningkatnya intensitas konflik fisik dan bersenjata maupun tuntutan kemerdekaan yang semakin tinggi di beberapa daerah di Indonesia, maka kondisi demikian membuat pemerintah merespon dengan serius mengeluarkan kebijakan yang secara khusus dimaksudkan untuk mengatasi persoalan tersebut sebagai sebuah bentuk kompromi politik.¹⁹⁶

Ketidakstabilan tersebut dilandasi oleh kondisi kehidupan masyarakat asli Papua bahwa kehidupan sosial ekonomi masyarakat masih sangat memprihatinkan. Kebijakan otonomi khusus diharapkan untuk memperbaiki berbagai ketertinggalan serta ketimpangan yang ada di wilayah Papua. Jika melihat pemandangan kontras, dimana sebuah wilayah yang memiliki kandungan alam berupa sumber daya alam yang melimpah, tetapi penduduknya berada pada dalam kondisi miskin dan tertinggal.

Dari sisi masyarakat Papua beberapa tokoh yang menjadi anggota DPR RI terus melakukan lobi politik melalui Sidang Umum MPR RI pada tahun 1999 berhasil memasukan sebuah kebijakan baru bagi Papua yaitu memberikan status Otonomi Khusus kepada Provinsi Papua. Draf RUU tersebut dilandasi oleh kerangka hukum yang tertuang dalam ketentuan

¹⁹⁶ Stepanus Malak, *Otonomi . . . op.cit.* hlm 54

MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004, Bab IV Huruf G. Pembangunan Daerah, dalam angka 2 yang menyebutkan :

“Mempertahankan integrasi bangsa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan Daerah Otonomi Khusus yang diatur dengan undang-undang dan menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat”

Selain itu juga diamanatkan dalam ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Bagian III. Rekomendasi angka 1. Ditegaskan bahwa *“Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya, Sesuai amanat Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan”*.

Selanjutnya, ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tersebut direspon oleh Pemerintah Daerah Irian Jaya dengan membentuk Tim Pengkaji pada awal tahun 2001. Tim tersebut beranggotakan dari kalangan akademisi, tokoh agama, LSM, tokoh masyarakat, birokrat, politisi dll.

Proses penyusunan UU Otsus Papua diawali dengan pengajuan draf Rancangan Undang-undang tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dalam bentuk wilayah berpemerintahan sendiri. Rancangan tersebut

diajukan pada 15 April 2001 sebagai usul inisiatif anggota DPR RI yang ditandatangani oleh 45 orang anggota DPR RI. Sekalipun ada 25 orang anggota DPR RI yang setuju dengan nama lain yaitu RUU tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Irian Jaya. Draf RUU tentang Otsus bagi Provinsi Papua terdiri dari 23 Bab dan 80 Pasal.¹⁹⁷

RUU tentang Otsus Papua dikembangkan dan dilaksanakan dengan berpedoman pada sejumlah nilai-nilai dasar. Nilai-nilai dasar ini bersumber dari adat istiadat rakyat papua, nasionalisme yang bertumpu pada prinsip-prinsip kemanusiaan universal, dan penghormatan akan demokrasi dan hak-hak asasi manusia. Nilai-nilai dasar ini diharapkan akan berfungsi sebagai pedoman dasar bagi pelaksanaan berbagai aspek Otsus papua di masa mendatang. Nilai-nilai tersebut berjumlah tujuh dasar, yaitu :

- a. Perlindungan terhadap hak-hak dasar penduduk asli papua;
- b. Demokrasi dan kedewasaan berdemokrasi;
- c. Penghargaan terhadap etika dan moral;
- d. Penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia;
- e. Supremasi hukum;
- f. Penghargaan terhadap pluralisme, dan
- g. Persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga Negara.¹⁹⁸

Pemberian kewenangan otonomi khusus kepada Papua mengakibatkan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah Papua pula lebih besar. Tanggung jawab tersebut berupa mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Papua guna kemakmuran rakyat sebagai bagian dari Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini

¹⁹⁷ Frans Pekey, *Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta : PT Kompas Media Nusantara, 2018)., hlm 20.

¹⁹⁸ Riris Katharina, *Menakar . . . op.cit.* hlm 71.

untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat, termasuk memberikan peran yang memadai bagi orang asli papua melalui perwakilan adat, agama, dan perempuan.¹⁹⁹

4. Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Keberadaan otonomi khusus Aceh berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berstatus daerah otonomi khusus sekaligus daerah istimewa. Keistimewaan Aceh disebutkan dalam penjelasan umum UU No 44 Tahun 1999, karena Aceh memiliki sejarah pengaruh kuatnya Islam (Penerapan Syariat Islam), juga karena kompromi untuk mengatasi pergolakan dengan pemerintah pusat. Selanjutnya pada UU No 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Namun gejolak tidak dapat terbendung dan disepakati dalam MoU Helsinki menyepakati untuk membentuk Undang-Undang baru yaitu UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.²⁰⁰

Substansi keistimewaan aceh yang terdapat dalam UU Keistimewaan yaitu seperti pendidikan, adat, agama (syariat Islam) dan peran ulama. Sementara yang terkait dengan substansi kekhususan yang terdapat dalam UU Otonomi Khusus Aceh dan UU Pemerintahan Aceh yaitu seperti lembaga wali nanggroe, mahkamah syariah, penggunaan Qanun sebagai pengganti Perda, mukim, gampong, lambang dan bendera daerah, pembagian dana minyak dan gas, dana otonomi khusus, alokasi 30% dari

¹⁹⁹ Ni'matul Huda, *Otonomi ... op.cit.*, hlm 36.

²⁰⁰ Amrizal J. Prang, *Desentralisasi ... op.cit.*, hlm 117.

APBA untuk pendidikan, pengaturan jumlah DPRA sebesar 125%, pemilihan kepala daerah langsung, pengaturan KIP dan panwaslih, pengangkatan Kapolda dan Kajati memerlukan persetujuan gubernur dan dalam perubahan UU Otonomi Khusus dan UU Pemerintahan Aceh memerlukan pertimbangan DPRD NAD dan DPRA.

Namun terdapat penambahan kewenangan khusus bagi Pemerintah Aceh yang hanya diatur dalam UU Pemerintahan Aceh yaitu :

- a. Kewenangan konsultasi dan pertimbangan Gubernur terhadap kebijakan administratif Pemerintah Pusat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh;
- b. Konsultasi dan Pertimbangan DPRA terhadap rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah;
- c. Konsultasi dan Pertimbangan DPRA terhadap rencana pembentukan Undang-Undang oleh DPR RI yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh;
- d. Pembentukan PP dan Perpres Khusus;
- e. Pengelolaan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh terhadap minyak dan gas di Aceh;
- f. Pembentukan lembaga-lembaga adat dan pembinaan kehidupan adat Aceh;
- g. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Majelis Adat Aceh (MAA), Majelis Pendidikan Aceh (MPA), pembentukan Badan Reintegrasi Aceh (BRA) dan Baitul Mal Aceh;
- h. Calon Perseorangan (Independen) sebagai peserta Pilkada;
- i. Kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas Sabang;
- j. Zakat menjadi sumber Pendapatan Asli Aceh;
- k. Zakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak;
- l. Pembentukan pengadilan HAM;
- m. Pembentukan KKR;
- n. Himne; dan
- o. Peralihan kantor wilayah BPN menjadi perangkat Aceh.

D. Gambaran Umum Papua dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

1. Tinjauan Historis Integrasi Papua ke Negara Kesatuan Republik Indonesia

Integrasi dapat dimaknai sebagai bersatunya suatu bangsa yang menempati wilayah tertentu, integrasi dalam sebuah negara berdaulat. Integrasi dapat dilihat dari aspek politik, lazim disebut dengan integrasi politik. Proses integrasi Provinsi Irian Barat yang saat ini disebut Papua dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mengalami berbagai hambatan. di depan sidang PPKI 15 Agustus 1945 Presiden Soekarno telah menegaskan bahwa wilayah Indonesia adalah pulau-pulau Sunda Besar (Jawa, Sumatera, Borneo dan Celebes), Pulau-pulau Sunda Kecil (Bali, Lombok, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, serta Maluku). Berdasarkan alasan tersebut bung Karno merasa bahwa demi keamanan Indonesia dari arah pasifik maka perlu menguasai Papua. Yang dahulu Papua lebih dikenal dengan *West New Guinea* menjadi wilayah sengketa Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Belanda. Gencatan senjata dan politik diplomasi serta perundingan yang diawali dengan Konferensi Malino di Makassar 1946, Perjanjian Linggar Jati 1947 dan Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag pada 1949.

Pasca penandatanganan KMB tersebut, Belanda bahkan semakin giat membangun Papua dan menyiapkan tokoh-tokoh Papua untuk membentuk Negara sendiri. Belanda membangun Sekolah Pemerintahan (*Bestuur School*) untuk mempersiapkan kader-kadernya, membentuk Batalyon

Sukarelawan Papua atau PVK (*Papoea Vrijwilligers Korp*), memasukan *New Guinea* ke daftar komisi Pasifik Selatan (*Sout Pasific Communiton*), dan memfasilitasi berdirinya partai politik hingga akhirnya elit-elit politik Papua tersebut mendeklarasikan kemerdekaan Papua pada 1 Desember 1961.

Menyikapi hal tersebut, Pada tanggal 14 Desember 1961 Presiden Soekarno melalui Dewan Pertahanan Nasional (Depertan) membentuk komando tertinggi pembebasan Irian barat yang bertugas melakukan koordinasi bagi pelaksanaan pembebasan Irian barat yang kemudian menghasilkan konsepsi tri Komando Rakyat (Trihora). Maklumat Presiden Soekarno yang disebut dengan Trihora berisi tentang.

- a. Gagalkan pembentukan Negara Papua buatan kolonial Belanda;
- b. Kibarkan sang merah putih di Irian Barat Tanah Air Indonesia;
- c. Bersiaplah untuk mobilisasi umum guna mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan tanah air dan bangsa.²⁰¹

Untuk memperkuat Trihora, Presiden Soekarno membentuk Komando Mandala Pembebasan Irian Barat pada 11 Januari 1962, yang dipimpin oleh Mayjen Soeharto. Operasi Trihora dilaksanakan untuk mengusir Belanda dari Papua dan membubarkan “Negara” Papua yang disebutnya “Negara boneka Belanda”, Indonesia pada saat itu memiliki kesiapan berperang karena didukung sejumlah pesawat tempur dan peralatan perang Uni Sovyet membuat Amerika Serikat khawatir konfrontasi Indonesia-Belanda di Papua dapat memicu terjadinya perang dunia Ketiga. Kekhawatiran tersebut menyebabkan Presiden AS J.F. Kennedy pada akhir

²⁰¹ Freddy Numberi, *Quo Vadis Papua*, (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2013)., hlm 160.

1961 mengangkat Harriman sebagai direktur *Asisten Secretary* Timur Jauh. Sejak itu politik AS mulai berubah dari pasif netral menjadi perantara yang aktif (*active politics mediation*).

AS mengambil inisiatif membawa Indonesia dan Belanda ke meja perundingan yang dikenal dengan *New York Agreement*. Perjanjian yang ditandatangani 15 Agustus 1962 itu berisikan antara lain mengatur penyerahan kekuasaan atas Irian Barat dari Belanda kepada Pemerintahan sementara PBB melalui UNTEA (*United Nations Temporary Executive Authority*), lalu UNTEA menyerahkan kepada Pemerintah Indonesia. Perjanjian tersebut juga mewajibkan Indonesia di bawah pengawasan PBB menyelenggarakan referendum sebagai penentuan nasib sendiri bagi penduduk Papua.

Berdasarkan isi *New York Agreement* tersebut Wakil Gubernur *Nederlands Nieuw Guinea* H. Veldkamp menyerahkan penguasaan pemerintahan Papua kepada UNTEA. Lalu setelah 7 bulan kehadiran pemerintah Indonesia di Papua secara resmi baru pada 1 Mei 1963, pada saat pemerintahan sementara PBB melalui menyerahkan administrasi pemerintah Irian Barat kepada Indonesia. Pada saat itulah untuk pertama kalinya bendera Merah Putih berkibar di Irian Barat. Pemerintah Indonesia mengeluarkan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1963 tentang Pemerintahan di Wilayah Irian Barat, dan Irian Barat menjadi Provinsi ke-26 Negara Republik Indonesia.²⁰²

²⁰² Nico Gere, *Merawat ... op.cit.*, hlm 97.

Proses integrasi Papua ke Indonesia yang lebih dikenal dengan Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA) tahun 1969 dimulai pada tanggal 17-21 Maret diadakan rapat musyawarah pimpinan daerah seluruh Irian Barat, yang meliputi 8 kabupaten, rapat tersebut bertujuan memberikan penjelasan umum tentang kebijakan umum dalam menghadapi pelaksanaan pepera. Lalu dilanjutkan tanggal 24 Maret-11 April 1969 diadakan konsultasi antara pemerintah pusat dengan DPRD Kabupaten se-Irian Barat. Tim pemerintah pusat didampingi oleh tim pemerintah provinsi, tim PBB atau dikenal dengan nama Misi Ortiz Sanz, rapat konsultasi tersebut dilaksanakan dalam bentuk sidang-sidang pleno istimewa DPRD Kabupaten se-irian Barat.

Pelaksanaan Pepera dibentuk lebih dahulu Dewan Musyawarah (DEMUS) pepera di 8 Kabupaten, Demus pepera dibentuk untuk mencerminkan kekhasan Daerah, insur partai dan organisasi masyarakat, unsur kepala suku dan adat, yang mewakili seluruh penduduk Irian Barat, yaitu sebanyak 1024 orang mewakili 809,327 orang penduduk yang terdiri dari :

- a. Kabupaten Jayapura 110 Orang mewakili 83.750 orang;
- b. Kabupaten Merauke 175 orang mewakili 144.171 orang;
- c. Kabupaten Jayawijaya 175 orang mewakili 165.000 orang;
- d. Kabupaten Paniai 175 orang mewakili 156.000 orang;
- e. Kabupaten Teluk Cendrawasih 130 Orang mewakili 91.870 orang;
- f. Kabupaten Manokwari 75 orang mewakili 91.870 orang;
- g. Kabupaten Sorong 110 orang mewakili 75.474 orang;
- h. Kabupaten Fak-fak 75 orang mewakili 43.187 orang.

Pelaksanaan sidang Pepera diselenggarakan secara bergantian di 9 Kabupaten, mulai dari tanggal 14 Juli-2 Agustus 1969 yaitu dengan urutan sebagai berikut :

- a. Kabupaten Merauke pada 14 Juli 1969;
- b. Kabupaten Jayawijaya pada 16 Juli 1969;
- c. Kabupaten paniai pada 19 Juli 1969;
- d. Kabupaten Fak-fak pada 23 Juli 1969;
- e. Kabupaten Sorong pada 26 Juli 1969
- f. Kabupaten Manokwari pada 29 Juli 1969;
- g. Kabupaten Teluk Cendrawasih (biak) pada 31 Juli 1969;
- h. Kabupaten Jayapura pada 2 Agustus 1969.²⁰³

Setelah dilaksanakan musyawarah pada tanggal 2 Agustus dan tanggal 5 Agustus oleh Dewan Musyawarah Pepera, Menteri dalam Negeri, Pemerintah Daerah Provinsi Irian Jaya Barat, Pemerintah Indonesia dan disaksikan oleh PBB sebagai saksi yang memutuskan bahwa Irian sepakat bergabung dengan Indonesia. Hasil pepera tersebut ditindaklanjuti dengan Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1969, lalu pada 10 November 1969 diundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonomi di Provinsi Irian Barat.

2. Kekhususan Papua

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedudukan Papua dianggap sebagai daerah yang memiliki banyak perbedaan dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia, dari kondisi wilayah yang berada

²⁰³ Tim Pusat Kajian Demokrasi, *Menata Ulang Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia : Identifikasi Hambatan Implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua*, (Jayapura : Universitas Cendrawasih, 2010)., hlm 37-38.

di ujung timur Indonesia, ras masyarakat, proses integrasi, dan ketimpangan sosial politik yang terjadi hingga saat ini, namun di sisi lain Papua memiliki sumber daya alam yang berlimpah, sehingga Papua sering disebut sebagai “*surga kecil yang jatuh ke muka bumi*”. Karena Papua memiliki kekayaan alam yang tidak ternilai, berupa sumber daya alam nabati maupun hewani yang bersumber dari daratan dan lautan.

Secara geografis, Papua berada pada $0^{\circ} 19'$ – $10^{\circ} 45'$ Lintang Selatan (LS) dan $130^{\circ} 45'$ – $141^{\circ} 48'$ Bujur Timur (BT), yang membentang dari Raja Ampat (Barat) hingga ke Merauke (Timur), dengan luas 644.981 Kilometer Persegi, yang terdiri dari daratan dengan luas 421.981 dan lautan 228.000 kilometer persegi. Papua merupakan pulau yang berbatasan langsung dengan samudera pasifik (Utara), Kepulauan Maluku (Barat), Benua Australia (Selatan) dan Papua Nugini (Timur). Sedangkan penyebaran wilayah berdasarkan sukunya, terdiri atas tujuh wilayah adat, yaitu :

- a. Wilayah Adat Mam-Ta (Mamberamo-Tami) : Kota Jayapura, Kabupaten Jayapura Keerom, Mamberamo Raya;
- b. Wilayah Adat Ha-Nim'a : Kabupaten Merauke, Boven Digoel, Mappi, Asmat;
- c. Wilayah Adat La-Pago : Kabupaten Jayawijaya, Yahukimo, Lanny Jaya, Tolikara, Yalimo, Nduga, Pegunungan Bintang, Mamberamo Tengah, Puncak, Puncak Jaya;
- d. Wilayah Adat Mee-Pago : Kabupaten Nabire, Paniai, Dogiyai, Intan Jaya, Mimika;
- e. Wilayah Adat Sairery : Kabupaten Biak Numfor, Supiori, Kep. Yapen, Waropen;
- f. Wilayah Adat Bomberay : Kota Sorong, Kabupaten Manokwari, Manokwari Selatan, Pegunungan Arfak, Teluk Wondama, Sorong, Raja Ampat, Sorong Selatan, Maybrat, Tambraw, Teluk Bintuni;

g. Wilayah Adat Domberay : Kabupaten Fak-fak, Kaimana.

Makna kekhususan Papua jika dicermati dalam UU Otsus terdiri dari tiga makna, *Pertama*, Keberpihakan terhadap Orang Asli Papua guna menciptakan peluang pengembangan diri dan menempatkannya sejajar atau bahkan diutamakan dalam kehidupan bernegara. *Kedua*, Pemberian pengakuan, penghormatan dan perlindungan kepada Hak Asasi Manusia, adat istiadat dan kearifan lokal yang hidup di Papua. *Ketiga*, Melaksanakan pemberdayaan guna memberi pengakuan dan pengembangan berdasarkan *community oriented, community based* dan *community managed*.²⁰⁴

Kekhususan yang terdapat dalam UU Otsus yaitu memberikan kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peran yang dilakukan yaitu ikut serta merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua, lambang daerah dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah sebagai bentuk aktualisasi jati diri rakyat Papua dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat, adat, masyarakat adat dan hukum adat. Beberapa hal mendasar yang diatur dalam UU Otsus Papua dan menjadi kekhususannya yaitu :

²⁰⁴ La Achmady, *Kekhususan Otonomi Khusus Papua*, Jurnal Dinamis, Vol.17, No.1, 2020., hlm 85-86.

Pertama, Pengaturan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Provinsi) serta penerapan kewenangan yang dilakukan dengan kekhususan. *Kedua*, Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar. *Ketiga*, Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang berdiri atas, a). Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan, b). Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua dengan berpegang teguh pada prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat, dan c). Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat. *Keempat*, pembagian kewenangan, tugas dan tanggungjawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.²⁰⁵

3. Kondisi Papua pasca Implementasi Otonomi Khusus

Penerapan Otonomi Khusus di tanah Papua resmi dilaksanakan pasca berlakunya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, Otsus Papua dipandang sebagai kebijakan partisipatif yang memberikan

²⁰⁵ Agung Djojokuserto dkk, *Kebijakan Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta : Kemitraan, 2008)., hlm 38.

kewenangan sebesar-besarnya kepada setiap unsur di Papua untuk melaksanakan pemerintahan demi kemakmuran masyarakat. Karena sebelumnya penanganan Papua dinilai cenderung *top down* dan menghilangkan pendekatan keamanan guna stabilitas di Papua pada masa Presiden Soeharto dan digantikan dengan melaksanakan pendekatan sosial dengan tujuan menyejahterakan dengan melibatkan masyarakat Papua.

a. Pembentukan Lembaga Kultural (Majelis Rakyat Papua)

Majelis Rakyat Papua atau yang sering dikenal dengan (MRP) merupakan lembaga representasi kultural orang asli Papua, yang memiliki wewenang tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pementapan kerukunan hidup beragama.²⁰⁶ Dalam implementasinya, dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua. MRP merupakan lembaga kultural yang berkedudukan di tingkat Provinsi, Implementasi MRP pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008, yang menjadi dasar berlakunya Otonomi Khusus kepada Provinsi Papua Barat. MRP saat ini berada di Provinsi Papua dengan nama Majelis Rakyat Papua (MRP) dan yang berada di Provinsi Papua Barat dengan nama Majelis Rakyat Papua Barat (MRPB). Dalam melaksanakan fungsinya MRP dan MRPB sering kali bersinergi dalam membahas

²⁰⁶ Pasal 1 huruf g jo Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

masalah-masalah sosial yang terjadi guna memperjuangkan kesejahteraan dan menjaga martabat orang asli Papua.

Majelis Rakyat Papua/Papua Barat merupakan lembaga kultural yang anggotanya terdiri dari orang-orang asli Papua yang berasal dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan, Yang berjumlah 51 orang (MRP) dan 26 orang (MRPB) melalui tahap pemilihan oleh Panitia pemilihan dan diawasi oleh panitia pengawas yang kesemuanya ditetapkan oleh Gubernur untuk panitia tingkat Provinsi dan oleh Bupati/Walikota untuk panitia tingkat Kabupaten/Kota. Setiap anggota MRP/MRPB menjalankan tugas dan fungsinya dalam satu periode dengan lama menjabat lima tahun dan berakhir bersamaan saat anggota MRP/MRPB yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Secara umum, MRP/MRPB sebagai lembaga kultural memiliki tugas dan kewenangan yaitu :

- 1) memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 2) memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap persetujuan rancangan perdasus;
- 3) memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian dengan pihak ketiga yang menyangkut perlindungan hak orang asli Papua;
- 4) Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat umum perihal hak-hak orang asli Papua;

- 5) Memberikan pertimbangan kepada DPRD/DPRPB, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota tentang hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak asli orang Papua.²⁰⁷

Sedangkan menurut Socratez Sofyan Yonan, tugas dan kewenangan MRP dalam implementasinya yaitu :

- 1) Majelis Rakyat Papua merupakan lembaga kultural representatif orang asli Papua, bukan merupakan lembaga politik, MRP berhubungan langsung dengan perjuangan hak-hak dasar Orang Asli Papua sesuai amanat UU Otsus Papua;
- 2) Majelis Rakyat Papua memiliki tugas melindungi orang asli Papua dari ancaman pemusnahan etnis (*ethnic genocide*), memperjuangkan hak-hak dasar orang asli Papua dan pemberdayaan orang asli Papua;
- 3) Majelis Rakyat Papua memiliki kewenangan memberikan pertimbangan dan persetujuan pemekaran Provinsi, memberikan rekomendasi terhadap calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur orang asli Papua, memberikan persetujuan atas rancangan-rancangan Perdasus, memberikan rekomendasi terhadap kegiatan pembangunan yang terkait dengan hak dasar orang asli Papua dan aspirasi orang asli Papua;
- 4) Majelis Rakyat Papua merupakan simbol kesatuan kultural untuk orang asli Papua.²⁰⁸

Dari penjelasan di atas, secara khusus orang asli Papua yang terdiri dari unsur wakil-wakil Adat, Agama dan Perempuan dapat menjadi anggota MRP/MRPB, perkembangannya hingga saat ini MRP/MRPB berperan sebagai penyalur suara orang asli Papua serta penjaga marwah dan martabat demi kesejahteraan orang asli Papua.

²⁰⁷ Diakses melalui <https://mrp.papua.go.id/tugas-dan-kewenangan/> pada 9 Juli 2021.

²⁰⁸ Socratez Sofyan Yonan, *Pemusnahan Etnis Melanesia Memecah Kebisuan Sejarah Kekerasan di Papua Barat*, (Yogyakarta : Galang Press, 2006)., hlm 132-133.

b. Keuangan

Dalam rangka melaksanakan kebijakan pasal 33 Otsus Papua, diberikan sejumlah anggaran kepada Papua yang diatur secara rinci. Sumber penerimaan provinsi, kabupaten, dan kota meliputi pendapatan asli provinsi, kabupaten dan kota, dana perimbangan, penerimaan provinsi dalam rangka otsus, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah.

Dalam implementasinya, pelaksanaan ketentuan pada pasal 33 sampai 37 UU Otsus Papua tidak terdapat permasalahan yang berarti. Mengenai dana alokasi khusus, setiap tahunnya pemberian dana Otsus terjadi peningkatan. Yaitu sebagai berikut :²⁰⁹

Tabel 8. Daftar jumlah penerimaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Tahun	Dana Otsus (Rp)	
	Papua Barat	Papua
2002	-	1.383.300.000
2003	-	1.539.560.000
2004	-	1.642.617.943
2005	-	1.775.312.000
2006	-	2.913.284.000
2007	-	3.295.748.000
2008	-	3.590.142.897
2009	1.128.484.600	2.609.796.098
2010	1.154.942.052	2.694.864.788

²⁰⁹ <https://bpkad.papua.go.id/dana-otsus/18/penerimaan-dalam-rangka-pelaksanaan-otonomi-khusus-bagi-provinsi-papua.htm> diakses pada 15 Januari 2020

2011	1.353.196.948	3.157.459.547
2012	1.642.886.635	3.833.402.135
2013	1.866.835.735	4.355.950.048
2014	2.047.315.954	4.777.070.975
2015	2.127.327.000	4.940.429.880
2016	2.329.517.820	5.395.051.859
2017	2.390.000.000	5.580.000.000
2018	2.580.000.000	5.620.000.000
2019	2.510.000.000	5.850.000.000
2020	2.512.000.000	5.861.000.000

Sumber : Kementerian Keuangan Republik Indonesia

Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otsus besarnya setara dengan 2% dari plafon DAU Nasional, terutama ditujukan untuk pendidikan dan kesehatan. Selain itu dialokasikan juga dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otsus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR RI berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggaran, terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

UU Otsus Papua juga mengatur bahwa penerimaan dalam rangka Otsus yang setara 2% DAU Nasional berlaku hanya selama 20 Tahun. Maka pada tahun 2021 pemberian tersebut akan habis. Pada perubahan kedua UU Otsus (Otsus jilid 2), penerimaan dalam rangka otsus Papua dinaikkan yang setara dengan 2,25% dari DAU Nasional yang berlaku hingga 2041.

c. Pendidikan

Dalam rangka Otsus Papua, bidang pendidikan tidak diatur secara eksplisit kekhususannya. Namun hanya pengalokasian dana otsus yang diprioritaskan guna mendukung bidang pendidikan menjadi lebih baik di Provinsi Papua. Kegiatan yang dilakukan dalam rangka peningkatan tingkat pendidikan di Papua oleh Pemerintah Daerah yaitu membangun sekolah-sekolah dan mendatangkan guru-guru berkualitas.

Salah satu program pemerintah yang cukup bermanfaat yaitu Program Sarjana Mendidik di Daerah Terdepan, Terluar dan Tertinggal (SM3T), Program tersebut telah berjalan sejak tahun 2011 dengan jangka waktu 1 tahun untuk 2 orang guru dalam 1 sekolah di wilayah pedalaman, program tersebut cukup meningkatkan kreatifitas dan pengetahuan peserta didik.²¹⁰ Program serupa seharusnya dapat diadaptasi oleh pemerintah daerah untuk menempatkan calon-calon sarjana pendidikan untuk dapat mengabdikan terlebih dahulu di wilayah pedalaman.

Jika melihat data BPS tentang Angka Melek Huruf (*literacy rate*) di Papua pada tahun 2002 – 2020 yaitu sebagai berikut :²¹¹

²¹⁰ <https://belmawa.ristekdikti.go.id/program-sm-3t-mendukung-persebarang-guru-antar-wilayah>. Diakses pada 15 Januari 2020

²¹¹ <https://www.bps.go.id/dynamictable/2019/04/16/1617/angka-melek-huruf-menurut-provinsi-1996-2013.html> diakses pada 15 Januari 2020

Tabel 9. Angka Melek Huruf (*literacy rate*) Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat

Tahun	Angka Melek Huruf (<i>Literacy Rate</i>)		Indonesia
	Papua	Papua Barat	
2002	74,20	-	89,50
2008	75,41	92,15	92,19
2013	75,92	94,14	94,14
2018	76,79	97,37	95,66
2020	77,9	97,52	96

Sumber : Badan Pusat Statistik Republik Indonesia

Jika melihat persentase tersebut, jumlah angka melek huruf (*literacy rate*) tidak naik secara signifikan, menurut penulis penyebabnya ialah fokus pemerintah daerah dalam penggunaan dana otsus dalam aspek pendidikan hanya berorientasi pada pembangunan gedung sekolah dan fasilitas penunjang yang bersifat fisik.

d. Kesehatan

Kekhususan dalam bidang kesehatan dapat dilihat dari pengalokasian dana otsus di bidang kesehatan. Alokasi dana otsus digunakan sebagai pemberian pelayanan kesehatan bagi penduduk, mencegah dan menanggulangi penyakit-penyakit endemis dan penyakit-penyakit yang membahayakan kelangsungan hidup penduduk, mendapatkan pelayanan kesehatan dengan beban serendah-rendahnya, serta memperbaiki dan meningkatkan gizi penduduk.

Dalam implementasinya, hingga saat ini pemerintah daerah belum menetapkan standar mutu pelayanan kesehatan, derajat kesehatan masyarakat asli Papua dinilai masih rendah. Beberapa aspek yang

belum maksimal dalam bidang kesehatan menurut penulis yaitu pelayanan kesehatan (*medical servise, public health service*), ketersediaan obat-obatan, kekurangan tenaga kesehatan dan gedung puskesmas yang tidak layak.

Terkait pencegahan dan penanggulangan penyakit-penyakit endemis seperti HIV/AIDS, pemerintah daerah memberikan perhatian yang serius dengan mengeluarkan Perdasu Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV dan AIDS. Hingga tahun 2019 jumlah pengidap HIV/AIDS menjadi 40.805 kasus.²¹² Selain HIV/AIDS penyakit endemis lainnya yaitu penyakit Malaria.

Dalam mengurangi angka penyakit HIV/AIDS di Papua, dalam Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pelayanan Pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil. Pada pokok melaksanakan Pendidikan Pencegahan dan penanggulangan HIV-AIDS dan penyakit seksual menular lainnya, pada pasal 16 disebutkan bahwa pendidikan pencegahan dan penanggulangan HIV-AIDS dan penyakit seksual menular lainnya bagi KAT berbasis komunitas kampung berfungsi memberikan pemahaman dini terhadap bahaya dan cara penulara HIV-AIDS maupun penyakit seksual menular lainnya dalam lingkup komunitas kampung setempat.²¹³

²¹² <https://news.okezone.com/read/2019/05/09/340/2053550/jumlah-pengidap-hiv-aids-di-papua-lebih-dari-40-ribu-orang>, Diakses pada 18 Januari 2020

²¹³ Lihat Pasal 16 Peraturan Daerah Provinsi Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pelayanan Pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil.

4. Memprioritaskan Orang Asli Papua (OAP)

Dalam UU Otsus, Orang Asli Papua merupakan entitas penting dalam pemberian kebijakan otonomi khusus, pendekatan kebijakan kepada Papua tidak bisa sama dengan daerah lainnya, seperti makna khusus yang harus dilaksanakan kepada Papua yaitu dengan memberikan keberpihakan, perlindungan dan pemberdayaan. Tiga unsur tersebut dilaksanakan semata-mata memberikan ruang kepada Orang Asli Papua untuk sejahtera di wilayahnya sendiri.

Secara suku bangsa, orang asli Papua berasal dari rumpun bangsa Papua Melanesid yang bermukim di daerah Melanesia, yakni sekelompok pulau yang berada di sebelah timur laut Australia seperti kepulauan bismark, salomon, santra cruz, new hebriden, fiji, lusiade dan new caledonia. Orang melanesia yang hidup di Papua memiliki ciri yaitu berkulit hitam, rambutnya hitam keriting, muka bulat, hidungnya tinggi serta lebar dan melengkung, badannya cenderung besar, di daerah pedalaman ciri orang asli Papua hampir mirip dengan orang Afrika.

Namun saat ini ciri orang Papua tidak lagi sama, sekarang ditemukan ciri-ciri campuran darah dengan berbagai ras, baik secara berdampingan maupun secara perpaduan. Namun yang dapat disebut penduduk asli Papua yaitu yang hidup di pedalaman dan kemudian menyebar hingga ke pesisir pantai. Karena pada zaman dahulu kehidupan orang Papua cenderung hidup di pedalaman yang lebih

bersifat *autarkis* dan *takes for granted* dari alam, berburu dan mengembara ke pesisir pantai, kemudian tidak lagi kembali ke pedalaman dan menetap hingga sekarang. Hal ini dapat dilihat dengan adanya persamaan marga/fam yang berasal dari pedalaman namun mendiami wilayah pesisir pantai.²¹⁴

Secara etimologi, Orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua.²¹⁵ MRP memaknai Orang Asli Papua sebagai *Pertama*, seseorang yang bapak dan ibunya asli Papua (melanesia), *Kedua*, seseorang yang bapaknya asli Papua (melanesia), *Ketiga*, seseorang yang memiliki basis kultur.²¹⁶ Jika dicermati, definisi Orang Asli Papua dalam UU Otsus memberikan celah bagi orang lain (non melanesia) untuk dapat diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. hal ini beberapa kali ditolak oleh sebagian pihak, karena dianggap tidak sesuai dengan adat masyarakat Papua yang lebih menggunakan sistem kekerabatan patrilineal, definisi tersebut dianggap mengandung unsur politis jika digunakan dalam masa pilkada dan penerimaan pegawai negeri sipil di Papua.²¹⁷

²¹⁴ Decki natalis Pigay, *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah konflik Politik di Papua*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2000)., hlm 91-92.

²¹⁵ Pasal 1 huruf (t) UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

²¹⁶ Surat Keputusan Majelis Rakyat Papua Nomor 6/MRP/2005 tentang Pemberian Pertimbangan dan Persetujuan Bakal Calon Gubernur dan Bakal Calon Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2005-2010.

²¹⁷ Haning Romdiati, et.al, *Orang Asli Papua : Kondisi Sosial Demografi dan perubahannya*, (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019)., hlm 5.

Dalam UU Otsus Papua, Orang Asli Papua merupakan aspek penting dalam proses peningkatan kesejahteraan di Papua, dalam Pemerintahan misalnya, Pada pasal 12 huruf (a) bahwa yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Warga Negara Indonesia yang harus Orang Asli Papua. Artinya bahwa dalam Pemerintahan selama implementasi Otsus maka pejabat Kepala Daerah harus berasal dari Orang Asli Papua, Namun realisasinya ternyata tidak selalu sejalan, gejala yang terjadi adalah yang dianggap harus Orang Asli Papua hanya Gubernur dan Wakil Gubernur dan tidak termasuk Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota dengan dasar tidak diatur eksplisit dalam UU Otsus, jadi pedoman yang digunakan oleh KPUD dalam proses pelaksanaan Pemilukada yaitu UU 32 tahun 2004 dan PP 6 tahun 2005 yang tidak mengatur tentang persyaratan Kepala Daerah (Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota) harus Orang Asli Papua.

Di sisi lain, Majelis Rakyat Papua yang memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan seperti yang tercantum di dalam Pasal 20 ayat (1) huruf a yaitu MRP memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Lalu huruf f juga menjelaskan bahwa MRP memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Walikota mengenai hal-hal terkait dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua. Realitas yang terjadi saat ini MRP hanya dapat

memberikan himbauan kepada masyarakat untuk Bupati/Walikota harus senafas dengan Gubernur dan Wakil Gubernur. Namun KPUD Provinsi Papua menganggap bahwa himbauan oleh MRP tersebut dapat mematikan tumbuh kembangnya Demokrasi di Papua.²¹⁸

Selanjutnya dalam pengisian lembaga Majelis Rakyat Papua/Papua Barat harus terdiri dari tiga unsur, yaitu orang-orang asli Papua yang berasal dari wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan.²¹⁹ MRP merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.²²⁰ Artinya bahwa MRP merupakan lembaga kultural yang memiliki kewenangan untuk melindungi dan memastikan orang asli Papua mendapatkan kesejahteraan.

Dalam pengisian anggota legislatif, Pengkhususan orang asli Papua juga dalam penetapan formasi pengangkatan anggota fraksi Otsus DPRD Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat melalui skema pengangkatan. Seperti yang tercantum dalam pasal 6 ayat (2) yaitu DPRD terdiri atas anggota yang dipilih dan **diangkat** berdasarkan peraturan perundang-undangan. Yang diatur lebih rinci melalui Perdasus PB Nomor 4 tahun 2019. Pada pasal 3 ayat (1) ditegaskan

²¹⁸ Diakses melalui <https://www.papua.go.id/view-detail-berita-648/kpud-:-aspirasi-bupati-dan-wakil-bupati-harus-orang-asli-papua-,-mematikan-demokrasi> pada 27 Juni 2021.

²¹⁹ Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 54 tahun 2004 tentang Majelis Rakyat Papua.

²²⁰ Pasal 5 ayat (2) UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

bahwa anggota DPRPB yang diangkat adalah wakil masyarakat adat yang terdiri dari kaum laki-laki dan perempuan yang pengisiannya keanggotaannya berdasarkan sistem komunal/kolegial.²²¹ Yang dimaksud sistem komunal/kolegial dalam pasal ini yaitu proses pengambilan keputusan yang dilaksanakan oleh Masyarakat Adat Papua melalui musyawarah untuk mufakat yang berlangsung secara adil, jujur, demokratis, kekeluargaan sesuai norma-norma adat. Anggota DPRPB yang diangkat melalui mekanisme pengangkatan dihimpun dalam satu kelompok khusus yaitu fraksi Otonomi Khusus. Mereka diharapkan dapat menjadi juru bicara orang asli Papua yang diberi mandat dan tanggungjawab untuk mewakili rakyat memperbincangkan seluruh harapan dan kehendak rakyat mewakili rakyat agar ditemukan tindakan konkrit yang akan dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintahan, yaitu menjadi perwakilan fungsional dan bukan perwakilan politik.²²²

Posisi selanjutnya yang memprioritaskan orang asli Papua yaitu Calon Pegawai Negeri Sipil di Pusat maupun Daerah, Kebutuhan Khusus PNS salah satunya memprioritaskan Putra/Putri Papua dan Papua Barat.²²³ Di sini diatur bahwa instansi pusat memiliki kewajiban

²²¹ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Khusus Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat melalui Mekanisme Pengangkatan.

²²² Penjelasan Umum Peraturan Daerah Khusus Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat melalui Mekanisme Pengangkatan

²²³ Lihat Pasal 4 ayat (3) huruf d PermenPAN RB Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

untuk mengalokasikan kebutuhan jabatan bagi formasi khusus Putra/Putri Papua dan Papua Barat yaitu :

- a. Bagi instansi pusat yang mendapat alokasi kebutuhan PNS kurang dari 200, paling sedikit 1 kebutuhan;
- b. Bagi instansi Pusat yang mendapat alokasi kebutuhan PNS antara 201 sampai 1000, paling sedikit 2 kebutuhan;
- c. Bagi instansi Pusat yang mendapat alokasi kebutuhan PNS antara 1001 sampai dengan 2002, paling sedikit 3 kebutuhan; dan
- d. Bagi instansi Pusat yang mendapat alokasi kebutuhan PNS di atas 2001 kebutuhan, paling sedikit 4 kebutuhan.

Artinya bahwa memprioritaskan orang asli Papua dalam pengisian jabatan pemerintahan di pusat telah dikhususkan agar adanya keterwakilan orang asli Papua yang dapat menduduki jabatan penting di tingkat Pusat. Sedangkan di tingkat daerah berdasarkan Surat Edaran Nomor 810/1671/SET pada 14 Februari 2019, yang menyetujui jumlah persentase formasi 80% untuk orang asli Papua dan 20% untuk non Papua, yang telah digunakan sebagai pedoman pelaksanaan seleksi CPNS di tahun 2019.

Selanjutnya pada pelaksanaan penerimaan casis bintanga Polri afirmasi Otsus dan secaba TNI jalur Otsus, Penerimaannya dikhususkan orang asli Papua, namun pemaknaan orang asli Papua pada skema ini berbeda dengan makna orang asli Papua sebelumnya. Pada penerimaan ini yang dimaksud orang asli Papua terdiri dari tiga unsur. Yaitu :

- a. Orang tua, baik bapak dan ibu orang asli Papua (OAP);
- b. Salah satu orangtua (bapak/ibu) orang asli Papua (OAP);

- c. Merupakan kelahiran, besar dan sekolah di tanah Papua, mulai tingkat SD, SMP, SMA dan orang tua sudah lama berada di Papua.²²⁴

Jika dilihat dari beberapa implementasi Otsus di atas, cita-cita mewujudkan pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar, serta diharapkan dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan berciri, *Pertama*, Memberikan partisipasi kepada rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan. *Kedua*, Melaksanakan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat, dan *Ketiga*, melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.²²⁵

²²⁴ Diakses melalui <https://kabarpapua.co/mrp-papua-barat-verifikasi-casis-polri-jalur-otsus/> pada 30 Juni 2021.

²²⁵ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN ANALISIS

A. Perkembangan Gagasan Partai Politik Lokal di Papua

Eksistensi partai politik lokal di Indonesia diharapkan menjadi bagian dari sistem ketatanegaraan Indonesia yang dapat melaksanakan demokratisasi penyelenggaraan Negara. Hal itu merupakan perwujudan dari keikutsertaan partai politik lokal dalam proses pengisian jabatan penyelenggara Negara melalui mekanisme pemilihan umum, seperti keikutsertaan partai politik lokal dalam pemilihan umum di Aceh. Bedanya dengan partai politik yang bersifat nasional, partai politik lokal merupakan organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara yang kedudukan dan ruang lingkupnya hanya dalam satu Provinsi saja dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.²²⁶ Untuk mengetahui secara komprehensif tentang gagasan partai politik lokal di Papua maka perlu dijabarkan perihal beberapa faktor keberadaan partai politik lokal di Papua.

1. Partai Politik Lokal di Papua

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Partai politik lokal merupakan gagasan yang diharapkan dapat diimplementasikan demi meningkatkan proporsional penduduk Papua untuk ikutserta berpartisipasi dalam

²²⁶ Risqinizamy Karsayuda, Loc.Cit.

perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggara pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama dan kaum perempuan. Pemberian afirmasi kepada penduduk Papua awalnya dianggap wujud keseriusan pemerintah pusat guna menciptakan kesejahteraan ekonomi, menghilangkan ketimpangan sosial dan kemandirian politik kepada penduduk Papua.

Karenanya guna pelaksanaan Pasal 28 UU Otsus tersebut pada tahun 2003 dan 2017 dibuatlah Raperda tentang keberadaan partai politik lokal di Papua, lalu diajukan ke Kemendagri untuk dievaluasi, namun hingga saat ini tidak direspon. Namun berdasarkan kebebasan berkumpul dan berserikat serta berpijak pada Pasal 28 ayat (1) UU Otsus, dibentuklah partai politik lokal yang dinamakan Partai Papua Bersatu pada 29 Oktober 2014. PPB telah memiliki legalitas dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Nomor AHU-00711.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan Partai Papua Bersatu pada tanggal 17 November 2014.

Setelah konsolidasi politik untuk membentuk cabang partai politik hingga tingkat ranting terlaksana, pada 2017 partai papua bersatu (PPB) mendaftar ke KPU Provinsi Papua/Papua Barat dan KPU Kabupaten/Kota di Papua untuk ikut verifikasi dalam pemilihan umum tahun 2019. Namun KPUD di Papua berpijak kepada UU Partai Politik dan UU Pemilu yang mengakibatkan pendaftaran PPB di Tolak oleh KPUD di Papua karena

dianggap tidak ada *legal standing* keberadaan partai politik lokal di Papua.²²⁷

Ditolaknya PPB pada proses verifikasi partai politik tersebut mengakibatkan PPB melangsungkan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi guna menguji pasal 28 ayat (1) tentang frasa partai politik yang dianggap sebagai partai politik nasional, karenanya PPB merasa dirugikan hak konstitusionalnya. Namun, gugatan PPB ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya pasca putusan MK, Perubahan UU Otsus ikut merubah pasal 28. Perubahan pasal 28 oleh DPR RI berpijak pada putusan MK, sehingga Pansus Otsus DPR RI memutuskan untuk menghapus Pasal 28 ayat (1) dan (2), selanjutnya merubah norma ayat (3) dan (4).

Perubahan UU Otsus dianggap sebagai kebijakan elitis yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat Papua, padahal jika merujuk pada pasal 77 UU Otsus menjelaskan bahwa usulan perubahan atas UU Otsus dapat diajukan oleh rakyat Papua melalui MRP dan DPRP kepada DPR RI atau Pemerintah.²²⁸ namun usulan-usulan dari masyarakat Papua banyak yang tidak disertakan dalam perubahan UU Otsus. Sehingga MRP dan DPRP melangsungkan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Jika partai politik lokal di Aceh merupakan hasil MoU GAM dan Pemerintah RI. Namun partai politik lokal di Papua sebenarnya diinginkan oleh masyarakat yang nasionalis atau elit politik di tingkat

²²⁷ Wawancara menggunakan Handphone dengan Darius Newipa, Sekretaris Jenderal Partai Papua Bersatu, pada tanggal 10 Maret 2020.

²²⁸ Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

lokal. maka kecurigaan pemerintah pusat jika partai politik lokal di Papua akan menjadi pijakan politik bagi kelompok yang ingin memisahkan diri dari NKRI adalah salah.

Karena menurut penulis perlunya eksistensi partai politik lokal di Papua akan menciptakan beberapa keuntungan dalam sistem desentralisasi asimetris antara Papua dan Negara Kesatuan Republik Indonesia :

- a. Jika berkaca pada hasil rekapitulasi hasil pemilihan umum tahun 2019, Orang Asli Papua di beberapa daerah belum cukup memiliki ruang untuk ikut serta dalam kontestasi politik yang terjadi. Artinya bahwa keberadaan partai politik lokal dapat menjadi wadah berhimpunnya Orang Asli Papua;
 - b. Partai politik lokal sebagai lembaga politik yang dapat menjaga regenerasi kepemimpinan politik di daerah yang berkesinambungan;
 - c. Partai politik lokal sebagai lembaga aspirasi politik masyarakat yang menuntut kemerdekaan, partai politik lokal dapat menjadi lembaga dengan kontrol pemerintah dan peredam konflik;
 - d. Partai politik lokal sebagai lembaga kontrol yang dapat mengkritisi kebijakan pemerintah dalam eksploitasi sumber daya alam di daerah;
 - e. Masyarakat diberikan pilihan partai politik yang sesuai dengan karakter dan lokalitas di daerah.
2. Faktor Historis Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua

Aspek dasar makna partai politik lokal di Papua guna menjamin dan memproteksi penduduk lokal di Papua agar selalu terwakili pada lembaga legislatif di Papua, Sejarah mencatat bahwa pernah terbentuk partai politik lokal di Papua dengan nama Partai Kemerdekaan Indonesia Irian (PKII), partai ini berdiri pada 1946 di Kota Serui. PKII didirikan oleh Silas Papare sebagai pemimpin dan Alwi Rachman sebagai wakil. Partai ini merupakan wadah perjuangan untuk mengakui kemerdekaan Indonesia sebagai sebuah bangsa yang terdiri dari Aceh hingga ke Papua, khususnya

di Papua partai ini menjadi penghubung bagi gerakan pro-Indonesia guna menumbuhkan rasa nasionalisme pemuda-pemuda di tanah Papua. namun gerakan ini dianggap sebuah ancaman oleh Belanda, akhirnya pada 1 September 1962 PKII dianggap ilegal dan resmi dibubarkan.²²⁹

Selanjutnya perjuangan guna membentuk partai politik di tingkat lokal diperjuangkan melalui Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Pada bulan Februari 2001 diadakan sosialisasi ke masyarakat untuk mendengar keinginan dan aspirasi masyarakat yang bertempat di hotel Sentani Indah Jayapura yang keputusannya menghasilkan tiga dokumen : 1. Pokok-pokok pikiran pembentukan RUU Otsus Papua, 2. Rancangan UU Otsus Papua, 3. Rekomendasi kepada pemerintah Pusat. dalam draft 9 tanggal 23 Maret 2001 sampai draft 14 tanggal 14 April 2001 RUU Otsus dibahas mengenai perlunya partai politik lokal, dan disahkan oleh DPRD Provinsi Papua yang kemudian diterima oleh DPR RI dan disahkan sebagai hak usul inisiatif Dewan yang di dalam rancangan tersebut masih diterima adanya partai politik lokal pada pasal 25 RUU Otsus yang setelah disahkan menjadi pasal 28, Rancangannya berbunyi demikian :

- a. Penduduk Provinsi Papua berhak membentuk partai politik lokal;
- b. Partai politik lokal dan partai politik nasional memiliki hak dan kewajiban yang sama, dan memperoleh perlakuan yang sama dari pemerintah Provinsi;
- c. Tata cara pembentukan partai politik lokal ditetapkan dalam peraturan dasar (Perdasus/perdasi);

²²⁹ Diakses melalui <http://www.bin.go.id/wawasan/detil/457/3/20/07/2018/silas-papare-tokoh-pejuang-dari-timur-indonesia> pada 14 Agustus 2021

- d. Tata cara keikutsertaan partai politik lokal dan nasional dalam pemilu di provinsi Papua ditetapkan dalam peraturan dasar (Perdasus/Perdasi).

Namun dalam pembahasannya di DPR RI terjadi pergolakan politik dan sarat pergeseran makna, Ryaas Rasyid memberikan peringatan dan penegasan tentang keberadaan partai politik lokal di Papua yang harus diatur dalam peraturan dasar atau peraturan pemerintah atau merevisi aturan tentang partai politik yang sudah ada, menurutnya :²³⁰

“kemudian Pasal 25, saya ingin bertanya saja saya sih senang ada pemilu lokal. pandangan saya pemilu lokal ini cita-cita saya dulu, dulu kan saya mengatakan bahwa pemilu tidak harus sama di tingkat daerah dengan nasional tapi ditolak oleh DPR yang lama. Nah, sekarang saya senang kalau diperjelas apakah pemilu di Irian (Papua) mengikuti jadwal pemilu nasional atau punya jadwal sendiri. Apalagi di sini ada kewenangan keikutsertaan partai politik lokal berarti harus ada undang-undang lagi yang mengatur eksistensi partai politik lokal yang diatur dalam undang-undang partai yang ada sekarang yang mengharuskan sekian provinsi dari seluruh Indonesia bisa pemilu dan seterusnya. Jadi ini sebaiknya diperjelas ketentuan mengenai partai politik lokal, apakah diatur lebih lanjut dalam peraturan dasar atau peraturan pemerintah lebih lanjut atau revisi undang-undang mengenai partai politik kita dan juga mengenai jadwal pemilu di daerah Provinsi Papua”.

Berdasarkan pendapat tersebut, Paturangi Parawansa yang berasal dari Fraksi Partai Golkar menanggapi positif perihal keberadaan partai politik lokal yang dapat bersinergi dengan partai politik Nasional, menurutnya :

“sejauh ini kita hanya mengenal DPRD di daerah dan sebagainya selain itu juga mengenai kemungkinan adanya partai politik lokal di Provinsi Papua nanti, saya kira juga secara hati nurani menganggap bahwa partai politik lokal itu bagus saja diadakan walaupun di dalam RUU kita itu dalam Undang-Undang tidak mengenal tetapi saya kira ke depan ini, mengapa tidak kita membangun suatu partai politik lokal di samping ada partai politik nasional yang menjadi pertanyaan saya itu menurut kajian Prof. Ryaas sepanjang melakukan *comprehensive study* dengan bacaan-bacaan maupun pengalamannya di lain-lain negara, apakah ada plus

²³⁰ Pernyataan Ryaas Rasyid pada Naskah Tertulis Risalah Rapat Pembahasan RUU Otonomi Khusus Papua pada sabtu, 28 Juli 2001.

minus dari adanya partai politik lokal di suatu daerah katakanlah seperti Provinsi Irian Jaya”.

Perihal pertanyaan tersebut, Ryaas Rasyid memberikan peringatan dan kekhawatiran terhadap partai politik lokal yang justru menghalangi peluang masyarakat Papua untuk berkiprah di tingkat nasional.

Menurutnya :

“tentang partai politik lokal, nah ada plus minusnya. Saya tidak ingin bertanya kepada kawan-kawan dari Irian (Papua) ini, sebab partai politik lokal itu akan membatasi proses kaderisasi mereka, lalu mereka akan terikat hanya pada isu-isu lokal, karir politiknya juga tidak bisa berkembang, karena tidak mungkin masuk ke DPR RI misalnya saja, atau menjadi wakil ke MPR, itu sulit sekali. Karena persentasinya tentu akan terbatas, dan saya pikir perlu dipikirkan kembali sejauh mana sih kita punya keperluan atas partai lokal, apakah saudara perlu punya nama ? kalau soal program kan bisa dimainkan oleh partai-partai setempat dengan program setempat begitu, jadi itu juga merupakan satu yang sangat penting, oleh karena saya khawatir partai politik lokal itu tidak terlalu banyak memberikan kontribusi bagi pengembangan sumber daya manusia Irian”.

Namun pandangan tersebut dibantah oleh Muhammad Musa’ad sebagai anggota Tim Asistensi RUU Otsus yang menganggap bahwa partai politik lokal dapat berafiliasi dengan partai politik nasional untuk berkolaborasi. Menurutnya :

“Persoalan yang kemudian muncul apakah dengan pembentukan partai politik lokal, kemudian kita tidak mengakui partai politik nasional, jawabannya adalah tidak. Partai politik lokal merupakan salah satu wujud dari partisipasi politik dan mempunyai kedudukan yang sama dengan partai politik nasional di lingkup Provinsi Papua. partai politik lokal bisa saja melakukan afiliasi dengan partai politik nasional yang platform-nya sama, sehingga aspirasi lokal ini ketika diangkat pada tingkat nasional itu bisa terakomodir di partai-partai tertentu yang dianggap mempunyai platform yang sama. Oleh karena itu maka dalam konteks ini sebenarnya

tidak ada persoalan, tidak ada perbedaan antara partai nasional dan partai produk lokal. bahkan ketika kita mempelajari bahwa dengan sistem distrik nantinya maka mau tidak mau orang yang punya partai ataupun yang tidak punya partai bisa mencalonkan diri sebagai anggota parlemen, apalagi sekelompok masyarakat yang membentuk partai dalam lingkup lokal”.

Pandangan ini muncul akibat permasalahan empiris di Papua pada saat itu yang menunjukkan eksistensi masyarakat Papua yang tidak memiliki posisi strategis dalam partai politik nasional di Papua. menurutnya :

“kita juga melihat ada trend di mana partai-partai politik nasional yang ada di tanah Papua itu boleh dikatakan kepengurusan umumnya adalah non Papua. kami mempunyai catatan bahwa dari 29 Partai yang ada di Papua 60% diantaranya dipimpin bukan oleh orang Papua”.

Dengan proses pembahasan yang panjang nyatanya gagasan tentang keberadaan partai politik lokal di Papua tidak mendapatkan tanggapan yang berarti, seperti tanggapan dari Marthina M. Wally dari Fraksi Partai Golkar yang menurutnya tetap perlu mencantumkan dengan jelas keberadaan partai politik dalam UU ini. Menurutnya :

“dan hal lain yang ingin saya sampaikan di sini awalnya kita meminta partai lokal tetap di sini dengan jelas dijelaskan bahwa penduduk Provinsi Papua berhak membentuk partai politik bukan partai politik lokal. Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ini kan berbicara kesempatan pembangunan bangsa kita bukan bangsa orang lain dan seterusnya ke bawah. Oleh sebab itu kami meminta dalam rancangan ini bahwa penduduk Provinsi kami berhak membentuk partai nasional di daerah. Itu bukan partai lokal itu partai nasional”.

Selanjutnya untuk mempertegas pendapat Marthina M. Wally, Anthonius Rahail dari Fraksi KKI berpendapat bahwa agar tidak mempersempit makna partai politik dalam DIM tersebut dengan partai

politik lokal, namun jika diperlukan dimaknai dengan partai politik lokal maka dalam revisi undang-undang partai politik harus mengadopsi partai politik lokal. menurutnya :

“Berbicara mengenai DIM ini seperti tadi disampaikan oleh teman-teman. Maka rumusan awal adalah partai lokal dan di dalam pembahasan cukup mendalam dengan kejernihan semua rekan-rekan di pansus pada akhirnya menemukan rumusan seperti ini. Dan ini menjadi komitmen kita bersama pada saat itu dalam pembahasan ini disampaikan kepada pemerintah. Dengan demikian kami tidak menyebutkan partai politik lokal di dalam RUU ini. Tetapi sepanjang kebutuhan masyarakat seperti tadi disampaikan oleh teman-teman, kami mengharapkan sekali tanggapan positif dari pemerintah agar di dalam revisi undang-undang partai politik di depan sudah ada pemikiran mengenai partai politik lokal”.

Setelah proses pembahasan yang panjang dengan berbagai kehati-hatian dalam norma setiap pasal, akhirnya RUU Otsus Papua disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, makna partai politik lokal tidak diakomodir dengan jelas tertulis di Pasal 28, namun ditulis dengan frase partai politik (secara umum). Namun diberi penegasan bahwa jika masyarakat menghendaki untuk dimaknai partai politik lokal maka dapat diubah seiring dengan kebutuhan masyarakat Papua.

3. Faktor Yuridis Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua

Aspek Yuridis pembentukan partai politik di Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut otonomi didasari oleh dua aspek yuridis. Yaitu : *Pertama*, Indonesia merupakan negara kesatuan yang majemuk dan berotonomi yang menggunakan prinsip kesetaraan dan semangat kemerdekaan, serta hak setiap warga negara untuk ikut serta dalam

mengurus pemerintahan. Prinsip negara kesatuan yang majemuk dan berotonom terlihat pada semboyan “*Bhinneka Tunggal Ika*”, yang memiliki makna bahwa Indonesia memiliki penduduk yang beragam. Selanjutnya pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menjelaskan tentang karakter Indonesia bersifat majemuk, yang terdapat dalam alinea keempat yaitu “*kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*”. Dari kata “*melindungi segenap bangsa Indonesia*” memperlihatkan cita-cita membentuk Negara Indonesia yang bercirikan kesatuan dari berbagai suku, agama, ras, bahasa, dsb. Sementara kata “*seluruh tumpah darah Indonesia*” yang memiliki makna kesatuan wilayah yang menjadi semangat bentuk negara kesatuan (Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI 1945).²³¹

Di sisi lain, Indonesia mengakui kebhinnekaan dan mengakui kekhasan daerah yang diberikan ruang untuk berkembang melalui sistem otonomi daerah (Pasal 18 UUD NRI 1945). Seperti yang terdapat pada Pasal 18 ayat (1), (2), dan (5) yang memiliki norma-norma sebagai berikut :

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi, dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota, kesemuanya memiliki pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang;
- b. Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;

²³¹ Rifqinizamy karsayuda, *Pembentukan. . . op.cit.*, hlm 298-299.

- c. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan pemerintah pusat.

Ketentuan di atas menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui eksistensi daerah yang tidak hanya sebagai wilayah administratif, namun diberikan pula hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi.

Kedua, Yang menjadi landasan yuridis selanjutnya yaitu ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah beserta perubahan-perubahannya. Dalam UU ini menegaskan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. dari aturan tersebut dapat dimaknai bahwa otonomi politik (dalam negeri) mestinya menjadi urusan daerah yang diotonomikan. Saat ini ikhtiar untuk mewujudkan otonomi di bidang politik dilaksanakan dengan memberikan pengaturan tentang pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2004 *jo* UU Nomor 12 Tahun 2008.

Seperti pada pasal 59 ayat (5) menjelaskan bahwa partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftar pasangan calon, wajib menyerahkan surat pencalonan yang ditanda tangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung. Yang dimaknai sebagai pimpinan partai politik pada pasal ini yaitu ketua dan sekretaris partai politik atau sebutan lainnya yang sesuai dengan anggaran

dasar/anggaran rumah tangga partai politik sesuai dengan daerah pencalonannya.

Selain pemilihan kepala daerah, UU *a quo* juga mengatur tentang pemilihan anggota legislatif calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan kabupaten/kota yang juga dapat dimaknai sebagai manifestasi otonomi politik di daerah. Karena melalui pemilihan tersebut rakyat di daerah dapat memilih wakilnya secara langsung untuk mengisi jabatan pemerintah daerah. Pemerintah daerah sendiri terdiri atas dua unsur yaitu Pemerintah dan DPRD.

Mekanisme pencalonan dalam pemilihan kepala daerah yang berasal dari partai politik seperti yang diatur dalam pasal 59 ayat (5) huruf a UU Nomor 32 tahun 2004, memberikan kewenangan yang besar kepada ketua dan sekretaris partai politik sesuai dengan tingkat pencalonannya selama ini tidak secara otonom dapat mencalonkan pasangan calon kepala daerahnya tanpa restu atau rekomendasi dari struktur partai politik yang lebih tinggi atau tingkat pusat. Karena sistem kepartaian di Indonesia menempatkan struktur partai politik di tingkat daerah sebagai sub-ordinat dari kepengurusan partai politik di tingkat pusat.²³²

Selanjutnya jika ditarik pada ranah lokal, Menurut Lawrence Sullivan, partai politik lokal dibentuk dengan beberapa tujuan, *Pertama*, Partai politik lokal dibentuk dengan tujuan meningkatkan hak minoritas, dengan semangat melindungi dan memajukan hak ekonomi, sosial, budaya,

²³² *ibid.*, hlm 301.

bahasa dan pendidikan kelompok minoritas tertentu, seperti partai lokal di Finlandia, Belgia, Bulgaria. *Kedua*, Partai politik lokal dibentuk dengan tujuan menginginkan dan meningkatkan sistem otonomi untuk daerahnya, seperti partai lokal di Spanyol, India, Sri Lanka. *Ketiga*, Partai politik lokal dibentuk dengan tujuan mencapai kemerdekaan, partai politik lokal secara eksplisit memperjuangkan kemerdekaan wilayah mereka dan pembentukan negara baru, Partai lokal jenis ini merupakan partai lokal separatis, yang di beberapa negara asalkan diperjuangkan secara damai, demokratis, dan konstitusional tidak dilarang, walaupun ada negara yang melarang. seperti partai lokal di Turki (Suku Kurdi), Skotlandia dan Wales yang merdeka dari kerajaan Inggris Raya, Canada (Partai Quebecois).²³³

Jika merujuk pada tujuan pembentukan partai lokal di Papua, jika difahami lebih dalam, sebenarnya semangat guna membentuk partai lokal adalah merupakan perwujudan melindungi dan meningkatkan hak orang asli papua serta menjalankan dan mengawal sistem otonomi khusus, Namun secara yuridis pembentukan partai politik lokal di Papua didasari atas semangat kebebasan berkumpul dan berserikat. Di Indonesia kebebasan berkumpul dan berserikat merupakan Hak Asasi Manusia yang diatur dalam UUD NRI 1945 dalam bentuk hak atas kebebasan berserikat (*right to freedom of association*) yang menjadi hak yang fundamental

²³³ Lawrence Sullivan seperti dikutip Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2012)., hlm 66.

dimiliki oleh seluruh warga negara Indonesia. Menurut Jhon Locke hak asasi manusia sesungguhnya telah dimiliki secara alamiah, yaitu :

- a. Hak atas hidup;
- b. Hak atas kebebasan atau kemerdekaan;
- c. Hak atas milik, hak akan memiliki sesuatu.²³⁴

Namun konsep HAM sebagaimana yang dijelaskan oleh Jhon Lock merupakan konsep yang universal. Tidak hanya konsep HAM dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara definisi, Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia, umat manusia memilikinya bukan karena diberikan oleh masyarakat atau Negara, namun karena berdasarkan kedudukannya sebagai manusia. Artinya meskipun setiap manusia terlahir dengan warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya dan kewarganegaraan yang berbeda, ia tetap memiliki hak-hak yang sama.²³⁵

Dalam konstitusi negara Indonesia, HAM diatur dalam pasal 28. Pada pasal 28C ayat (2) dijelaskan bahwa “setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”, makna dari pasal tersebut dalam konteks partai politik lokal adalah hak yang dimiliki setiap warga negara Indonesia, khususnya orang asli Papua untuk ikut serta dalam kontestasi pemilihan umum guna mengisi jabatan-jabatan politik yang ada. Karena orang asli Papua belum mudah mendapatkan akses untuk ikut serta bergabung dengan partai-partai politik nasional yang ada,

²³⁴ Jhon Locke dalam Soehino, *Ilmu ... op.cit.*, hlm 108.

²³⁵ Satya Arinanto, et.al, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta : PusHAM UII, 2008)., hlm 11.

sehingga pemberian afirmasi kepada orang asli Papua seharusnya dapat diberikan dalam bentuk partai politik lokal.²³⁶

Selanjutnya dasar pembentukan partai politik lokal terdapat dalam Pasal 28E ayat (3) yaitu “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”. Hakikat tersebut dijabarkan terkait hak atas kebebasan berserikat yang secara mendalam diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pada pasal 24 menjelaskan bahwa :

- a. Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai;
- b. Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Ketentuan-ketentuan di atas memberi ruang kepada warga negara Indonesia untuk membentuk sebuah perkumpulan sebagai wadah pengorganisasian yang digunakan sebagai penyalur aspirasi. dalam sistem demokrasi perwakilan yang berlaku di Indonesia, seluruh aspek masyarakat memiliki kesempatan untuk dapat mengisi jabatan-jabatan pemerintahan melalui sarana partai politik. Namun Hak untuk membentuk partai politik tidak selalu mudah dalam setiap periodisasi sistem politiknya, menurut Arif Hidayat, Semakin demokrasi sistem politik maka semakin longgar pendirian parpol, dan semakin otoriter sistem politik

²³⁶ Wawancara menggunakan Handphone dengan Darius Newipa, Sekretaris Jenderal Partai Papua Bersatu, pada tanggal 10 Maret 2020.

akan semakin ketat pembentukan parpol, yang berarti pula terjadinya pergeseran dalam tafsir prinsip kebebasan berserikat dan berkumpul.²³⁷

Selanjutnya yang menjadi dasar yuridis konstitusional pembentukan partai politik lokal yaitu merujuk pada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008. Pada Pasal 1 huruf b menjelaskan bahwa otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua, artinya bahwa jika merujuk pada pasal 28 ayat (1) yang menyebutkan bahwa penduduk Papua dapat membentuk partai politik dapat diartikan bahwa partai politik di tingkat lokal. Menurut Hamdan Zoelfa makna “Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik” merupakan pengejawantahan Negara dalam melaksanakan pengakuan dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, artinya bahwa makna “membentuk partai politik” pada UU Otsus merupakan makna partai politik di tingkat lokal.²³⁸

Pada Pasal 28 ayat (2) UU Otsus Papua dijelaskan bahwa “Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan”, yang dimaksud peraturan

²³⁷ Arief Hidayat seperti dikutip Mukthie Fadjar, *Partai ... op.cit.*, hlm 66.

²³⁸ Hamdan Zoelfa, *Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua*, Presentase disampaikan pada webinar dengan judul Papua Strategic Policy Forum #7 : Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua, Gugus Tugas Papua, Universitas Gajah Mada, 25 Agustus 2020. hlm 4.

perundang-undangan pada ayat tersebut tidak dapat dimaknai sebagai Undang-Undang Partai Politik dalam syarat pembentukannya serta Undang-Undang Pemilihan Umum untuk keikutsertannya dalam Pemilihan Umum. Karena jika merujuk pada pasal 5 UUD NRI 1945, dijelaskan bahwa “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Artinya bahwa Presiden memiliki tanggung jawab untuk membentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang tata cara pembentukan partai politik lokal dan keikutsertaan dalam pemilihan umum seperti Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang partai Politik Lokal di Aceh sebagaimana sebagai makna peraturan perundang-undangan dimaksud.²³⁹

Karena jika merujuk pada tahun pembentukannya, Undang-undang Partai Politik yang berlaku yaitu UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang dengan jelas memaknai bahwa partai politik bersifat nasional, sehingga dapat dimaknai bahwa jika diatur di dalam UU Otsus dapat diartikan sebagai partai politik di tingkat lokal. Karenanya pasal 28 UU 21 Tahun 2001 sudah cukup menjadi dasar konstitusional pembentukan partai politik lokal di Papua, sepanjang partai politik dimaknai sebagai wadah penyalur aspirasi rakyat dalam kerangka dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti yang diutarakan Mukhtie Fadjar, seharusnya pasal 28 UU Otsus dimaknai sebagai partai politik lokal,

²³⁹ Hamdan Zoelfa, *Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua*, Presentase disampaikan pada webinar dengan judul Papua Strategic Policy Forum #7 : Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua, Gugus Tugas Papua, Universitas Gajah Mada, 25 Agustus 2020. Hlm 5.

karena pada era pembentukannya, memang tidak ada pengaturan partai politik yang memungkinkan adanya partai politik lokal, namun karena diatur dalam UU Otsus maka seharusnya dimaknai partai politik lokal, karena jika disandingkan dengan kasus Aceh yang menggunakan argumentasi “*lex specialis derogat legi generalis*”, maka semestinya di Papua juga dapat dibentuk partai politik lokal.²⁴⁰

B. Faktor Peluang Kehadiran Partai Politik Lokal di Papua

Keberadaan partai politik dapat dilihat dari sudut pandang kehadirannya, yaitu sebagai wadah penyalur aspirasi dan kepentingan kelompok tertentu yang belum terekomendasi oleh keberadaan saluran-saluran politik lain yang ada di masyarakat, baik dikarenakan sistem kepartaian, perwakilan, maupun sistem politik dalam arti luas. Jika dalam konteks partai politik lokal, prinsip dasar kehadirannya adalah merupakan cerminan dari keinginan dari kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan di masyarakat akibat belum terwujudnya pelembagaan politik yang menyentuh seluruh aspek di masyarakat. Secara fungsi, Partai politik Lokal di Indonesia berfungsi sebagai berikut :

- a. Artikulasi : Melaksanakan dan mengembangkan berbagai kebijakan yang diimplementasikan kepada daerah.
- b. Agregasi : Membangun dukungan masyarakat untuk menjadi pemilih terhadap partai politik lokal sebagai partai yang fokus kepada urusan lokal.
- c. Rekrutmen : Menyiapkan kader untuk mengisi jabatan eksekutif dan legislatif daerah yang dalam proses pencalonan dan pemilihannya tidak diintervensi oleh struktur yang lebih tinggi.

²⁴⁰ A. Mukhtie Fadjar, *Partai ... op.cit.*, hlm 68.

- d. Pengawasan : Melaksanakan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berkaitan dengan domain partai politik lokal.
- e. Pengatur konflik : Menjadi partai politik yang menyuarakan aspirasi masyarakat lokal yang kerap berbeda pendapat dengan kebijakan pemerintah pusat, serta menjadi jembatan atas konflik pada level lokal dengan lokal dan lokal dengan nasional.²⁴¹

Namun di Papua, partai politik lokal diharapkan *Pertama*, Melindungi dan menyuarakan hak ekonomi, sosial, budaya, bahasa dan pendidikan bagi kelompok minoritas tertentu, *Kedua*, Partai politik lokal berfungsi menjaga kewenangan otonomi khusus yang dimiliki oleh Papua. *Ketiga*, Memberikan kepercayaan bagi Negara dan masyarakat untuk tidak menjadi partai politik separatis yang bertujuan membangun kekuatan politik untuk pro kemerdekaan, anti demokrasi serta menimbulkan masalah kekerasan.²⁴² Beberapa faktor yang menjadi peluang jika partai politik lokal hadir di Papua yaitu :

- a. Partai politik lokal dapat mengangkat gagasan berbasis lokal.

Dalam pemilihan umum, partai politik dapat menjadi sarana mengangkat isu-isu politik di tingkat lokal karena selama ini dalam pemilihan umum hanya isu nasional yang menjadi diskursus. Karena partai politik lokal memiliki peran yang signifikan bagi upaya memperkuat aspirasi dan demokrasi di level lokal. Keberadaan partai lokal menjadi jembatan politik yang efektif antara masyarakat dengan elit politik yang selama ini terasa senjang. Karena partai politik lokal tidak memiliki struktur hingga ke pusat (Jakarta), namun hanya ditingkat lokal, maka elit

²⁴¹ Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan Partai . . . op.cit.*, hlm 379.

²⁴² Paskalina Wessyau, Ruloff Y. Waas, *Eksistensi Partai Politik Lokal dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, Jurnal Restorative justice, Vol.2, No.1, 2018. hlm 69.

politik partai lokal dapat menyuarakan aspirasi yang fokus terhadap isu-isu di daerah.²⁴³

Proses mengangkat gagasan lokal dapat melalui kampanye dalam proses pemilu, kampanye pemilu merupakan kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra dari peserta pemilu.²⁴⁴ Selain melalui pemilu dapat juga melalui sosialisasi politik, sosialisasi politik merupakan proses memperkenalkan sistem politik sebuah partai politik kepada masyarakat, serta bagaimana masyarakat merespon terhadap gejala-gejala politik yang terjadi.²⁴⁵

Jika berkaca pada pemilu 2019, isu yang digunakan oleh partai politik nasional di daerah merupakan isu-isu nasional yang sedang berkembang guna mengangkat elektabilitas partai di daerah, seperti dinamika politik hingga polarisasi masyarakat yang terjadi pada pemilihan Presiden terbawa hingga ke pelosok daerah, apalagi media nasional selalu memberikan suguhan perdebatan politik yang akhirnya menjadi perdebatan pula di daerah, akibatnya isu-isu daerah tertutup oleh isu nasional.

proses kampanye yang lama dapat menjadi sarana kampanye politik dan sosialisasi politik yang efektif bagi partai politik lokal guna mengangkat isu berbasis lokal.

²⁴³ Sarjana Sigit Wahyudi, “*Demokrasi di Tingkat Lokal*”, Makalah yang disampaikan pada Kegiatan Diskusi Sejarah “Wajah Demokrasi Indonesia”, Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional, Yogyakarta, 30-31 Maret 2009, hlm 21-22.

²⁴⁴ Pasal 1 ayat 21 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.

²⁴⁵ Mochtar Mas’oed dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta : UGM Press, 1991)., hlm 34.

b. Partai Politik Lokal sebagai Pengatur Konflik

Secara umum konflik terjadi karena terdapat beberapa perbedaan, seperti perbedaan atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik dll. Sebagai negara yang memiliki penduduk heterogen, dengan jumlah penduduk yang banyak dan wilayah yang luas, tentunya sangat dimungkinkan terjadinya konflik yang diakibatkan perbedaan-perbedaan dalam masyarakat.

Jika merujuk pada Aceh, pada proses perundingan Hikmahanto Juwana menyebutkan perlunya kehati-hatian dalam memberikan kebijakan partai politik lokal, menurutnya ada dua kemungkinan yang dapat terjadi. *Pertama*, dikhawatirkan GAM tengah merancang perubahan strategi perjuangannya dari jalur kekerasan ke jalur demokrasi dengan membentuk partai lokal. *Kedua*, GAM yang selama ini melakukan perjuangan non-senjata dari luar Indonesia sekarang mencoba melakukannya dari dalam dengan jalan menuntut adanya partai lokal. dua kemungkinan tersebut dikhawatirkan jika partai politik lokal berhasil berkuasa di Aceh, tiba-tiba mereka meminta pisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴⁶

Namun pasca 14 Tahun Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh berlaku, Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Anggota Legislatif selalu dimenangkan oleh anggota partai politik lokal yang menjadi pemenang jumlah kursi terbanyak dan tokoh

²⁴⁶ Hikmahanto Juwana, “Kesepakatan Damai RI-GAM Harus Dikembalikan ke Rakyat,” dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol13213/kesepakatan-damai-rigam-harus-dikembalikan-ke-rakyat>. Diakses pada 6 Oktober 2021.

GAM yang menjadi Gubernur, sehingga dapat disimpulkan jika merujuk pada hasil perundingan Helsinki antara RI-GAM perihal tuntutan pembentukan partai politik lokal di Aceh hingga saat ini adalah berhasil, di mana saat ini dapat dilihat bahwa stabilitas politik tetap terjaga dengan kontrol pemerintah pusat, serta tuntutan untuk merdeka sudah tidak sekeras dulu.

Jika melihat di Papua, Maxsi Nelson Ahoren menyatakan bahwa tidak dapat dipungkiri bahwa ketakutan pemerintah pusat jika memberikan kewenangan pembentukan partai politik lokal di Papua dapat menjadi wadah perjuangan bagi kelompok yang ingin merdeka, namun jika diberikan maka pemerintah pusat dapat mempercayakan kepada Majelis Rakyat Papua dalam kewenangannya melaksanakan pengawasan terhadap partai politik lokal di Papua sesuai dengan amanat Pasal 28 ayat (4) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua. Namun yang diharapkan adalah pemerintah pusat harus melaksanakan perundingan dengan KKB dan menawarkan skema partai politik lokal sebagai wadah perjuangan yang dapat mereka gunakan.²⁴⁷

Artinya bahwa wadah partai politik lokal sebagai sarana pengatur konflik dapat dilaksanakan menjadi dua tahapan, yaitu :²⁴⁸

- 1) Mengatur konflik dalam masyarakat dengan menggunakan kewibawaan partai politik.

²⁴⁷ Wawancara dengan Maxsi Nelson Ahoren, Ketua Majelis Rakyat Papua Barat, di Manokwari, 23 September 2021.

²⁴⁸ Fatmawati, *Hukum Tata Negara*, (Tangerang Selatan : Universitas Terbuka, 2018), hlm 6.41-6.42.

Partai politik merupakan gabungan individu-individu yang menganut pandangan politik yang sama dan memiliki kemampuan untuk menyamakan persepsi di tengah berbagai perbedaan yang ada pada anggota dan konstituennya. Fungsi ini terkait dalam fungsi komunikasi politik dan sosialisasi politik, karena jika partai politik melaksanakan kedua fungsi tersebut dengan baik maka akan terjalin hubungan yang baik antara anggota dan konstituen kepada partai politik. karena jika merujuk pada pasal 11 ayat (1) huruf b UU Nomor 2 Tahun 2008 menjelaskan “penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat”.

Jika ditarik pada ranah lokal di Papua, Partai politik lokal harus memiliki bagian yang menjalankan fungsi pengatur konflik yang dapat diisi oleh tokoh adat, tokoh agama, tokoh perempuan yang menjadi *social control*. Artinya partai politik tidak hanya memiliki visi memenangkan pemilu namun juga harus menjadi wadah masyarakat yang memiliki keinginan berbeda namun tetap sejalan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- 2) Mengatur konflik dalam masyarakat dengan cara memindahkan konflik dalam masyarakat ke dalam pembahasan di parlemen dan pemerintahan melalui wakil-wakilnya.

Partai politik dapat menjadi sarana bagi wakil-wakilnya di parlemen dan pemerintah, membawa berbagai konflik di masyarakat

untuk diselesaikan di kedua lembaga tersebut. Hal ini sesuai dengan fungsi politis dari lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*). Dengan dibahas dalam parlemen dan pemerintahan maka konflik tersebut dapat dianalisis dan diselesaikan secara damai sesuai dengan tingkat permasalahannya, yaitu antara lain dialog di tingkat daerah, membutuhkan dialog tidak hanya dengan pemerintah daerah tetapi juga dengan pemerintah pusat, atau bahkan harus diselesaikan dengan membentuk Peraturan Perundang-Undangan.

c. Partai Politik lokal menjadi Solusi Sengkarut Sistem kepartaian Nasional di Indonesia

Pasca reformasi, partai politik di Indonesia masih mengalami krisis kepercayaan oleh masyarakat, padahal partai politik merupakan infrastruktur politik yang memiliki peran penting pada negara demokrasi. Namun, tidak sedikit partai politik yang justru mengalami perpecahan dalam tubuh partai itu sendiri, konflik yang terjadi karena beberapa faktor, seperti perbedaan pandangan pada visi-misi partai, perpecahan dukungan pada pencalonan presiden dan perbedaan pemberian dukungan pada calon pemimpin partai.

Hal ini ditengarai karena muncul faksi-faksi dalam tubuh partai politik, Menurut Raphael Zariski, faksi merupakan sub-kelompok yang menjadi bagian dari kelompok yang lebih besar dan dipersatukan oleh identitas serta tujuan yang sama. Faksi dalam partai bertujuan untuk mempertahankan patronase dan kontrol faksi atas partai, mempengaruhi strategi dan

kebijakan partai, serta mengusulkan serangkaian nilai baru kepada partai.²⁴⁹ Namun keberadaan faksi dalam internal partai yang diharapkan dapat menjadi penyeimbang justru sering kali menjadi sumber masalah bagi partai, sehingga partai politik yang dianggap sebagai pilar demokrasi yang diharapkan dapat memperjuangkan aspirasi rakyat justru berlarut-larut oleh masalah internal partai itu sendiri.

Sebagai contoh masalah internal partai politik di Indonesia yaitu perpecahan di PKB antara Alwi Sihab-Saifullah Yusuf melawan Gus Dur-Muhaimin Iskandar, pada PDI Perjuangan antara kubu Megawati dengan kubu PDIP Pembaharu dibawah pimpinan Roy BB Janis, di PBR antara kubu Zainuddin MZ dengan Zainal Ma-arif, di Demokrat antara Budi Santoso dan Vence Rumangkang lalu Anas Urbaningrum dan SBY dan yang terbaru antara Kubu Muldoko dan Agus Harimurti Yudhoyono, di PPP antara kubu Romahurmuzy dan Djan Farid, di PAN antara kubu Amin Rais dan Zulkifli Hasan.²⁵⁰

Permasalahan Internal partai politik jika dianalisis bersumber dari kentalnya sifat oportunistik politik di tengah krisis identitas dan ideologi. Ideologi yang dimaksud adalah ideologi sebagai sistem nilai yang diintegrasikan pada kader-kader partai politik. identitas dan ideologi yang seharusnya digunakan sebagai perekat atau semangat perjuangan malah digunakan sebagai pengikat kepentingan politik individual atau kelompok

²⁴⁹ Raphael Zariski dalam Aisah Putri, et.al, *Faksi dan Konflik Internal Partai-Partai Politik di Indonesia Era Reformasi*, Jurnal penelitian Politik, Vol.14, No.2, 2017. hlm 268.

²⁵⁰ Diolah dari Berbagai Sumber.

di dalam partai politik, sehingga jika kepentingan tidak terakomodir maka akan terjadi keretakan yang tidak dapat dihindarkan.²⁵¹

Dalam hal eksternal, partai politik saat ini dikenal mempraktekkan sistem oligarki dengan mengontrol setiap pemberian rekomendasi bakal calon kepala daerah harus dengan persetujuan ketua umum. Partai politik semakin menguatkan orientasi kepada kekuasaan, jabatan dan uang. Di sisi lain, mendirikan partai politik di Indonesia secara nasional membutuhkan biaya yang besar, karenanya partai politik hanya dimiliki oleh orang yang bermodal dan orang-orang kaya, karenanya praktek politik di Indonesia memunculkan berbagai problem seperti memicu mahar politik, transaksi politik serta pandangan dan keinginan politik yang berbeda antara masyarakat dan keinginan elit politik.²⁵²

Jika melihat hasil survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada Januari 2021 menunjukkan partai politik berada pada posisi terbawah atas survei lembaga yang dipercaya publik.²⁵³ Sejalan dengan survei LSI, lembaga Indikator Politik pada Maret 2021 juga melaksanakan survei yang menunjukkan 64,7 % masyarakat menilai partai politik tidak mewakili aspirasi masyarakat.²⁵⁴ Survei tersebut menunjukkan partai politik yang menjalankan aspirasi rakyat belum memiliki *trust* dari masyarakat.

²⁵¹ Ahmad Muttaqin, *Demokrasi dan Sistem Kepartaian "Menimbang Partai Lokal di Indonesia"*, Jurnal Hukum dan Politik, Vol.10, No.1, 2019. hlm 45.

²⁵² Titi Anggraini, Presentase disampaikan pada webinar dengan judul Papua Strategic Policy Forum #7 : Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua, Gugus Tugas Papua, Universitas Gajah Mada, 25 Agustus 2020.

²⁵³ Survei Lembaga Survei Indonesia tentang Evaluasi Publik terhadap Kondisi Nasional dan Peta Awal Pemilu 2024 pada 25-31 Januari 2021.

²⁵⁴ Survei Indikator Politik tentang Suara Anak Muda Tentang Isu-Isu Sosial Politik Bangsa pada 4-10 Maret 2021.

Karenanya, Keberadaan partai politik lokal merupakan alternatif bagi ketidakpercayaan masyarakat terhadap partai politik nasional, partai lokal menjadi alternatif karena beberapa hal, *Pertama*, masyarakat Indonesia yang multikultur dan jarak setiap wilayah yang luas harus memiliki instrumen yang dapat mencakup seluruh kepentingan rakyat. *Kedua*, dengan dilaksanakan pemilihan langsung maka partai lokal dapat mencalonkan kepala daerah alternatif yang dikehendaki oleh masyarakat, karena selama ini calon kepala daerah dari partai politik nasional seringkali merupakan rekomendasi di tingkat pusat (Jakarta) yang terkadang tidak sesuai dengan keinginan kepengurusan partai politik nasional di daerah dan masyarakat. *Ketiga*, Keberadaan partai lokal dapat menjaga proses demokratisasi internal partai politik, karena partai lokal diharuskan melaksanakan rekrutmen dan kaderisasi OAP, sehingga dapat mengurangi dominasi elitis dalam partai politik.²⁵⁵

d. Partai Politik Lokal sebagai Pelaksana Sistem Demokrasi dalam bentuk Pemilihan Umum di Papua

Pasca reformasi, Indonesia memiliki semangat untuk mendewasakan sistem pemerintahannya menggunakan sistem demokrasi dengan wujud pemilihan umum untuk memilih pejabat politik yang berasal dari partai politik. menurut Syamsuddin Haris partai politik harus bisa menjadi aktor kunci dalam mendorong terbangunnya sistem politik yang demokratis, karena pemilu dapat dijadikan tolak ukur bagi perkembangan demokratis

²⁵⁵ Ahmad Muttaqin, *Demokrasi ... op.cit*, hlm 47.

dalam suatu Negara. pemilu harus dilaksanakan dengan mengedepankan kebebasan, jaminan kerahasiaan dan kompetisi yang sehat.²⁵⁶

Partai politik dalam sebuah negara yang demokratis akan berkembang sesuai dengan kepentingan dari partai-partai tersebut sesuai dalam rangka mengaspirasikan seluruh kepentingan masyarakat. di sisi lain, partai politik dibatasi oleh hak dan kewajiban sebagai partai politik yang sah dalam negara demokrasi yang diatur oleh UU Partai Politik dan UU Pemilu. sedangkan di Papua, keberadaan partai politik lokal seharusnya diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana dasar pembentukan partai politik lokal di Aceh. Karena secara prinsip, Partai politik memiliki peran melakukan perubahan terhadap kehidupan kenegaraan dengan visi dan misi yang beragam, dengan tujuan untuk kesejahteraan bangsa dan Negara.²⁵⁷

Namun pengisian jabatan politik melalui pemilihan umum merupakan sebuah elemen kunci pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Karena pemilu mencerminkan prinsip dan nilai demokrasi, serta dapat menjadi jalan bagi pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Seperti menurut Hans Kelsen bahwa dalam demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara, untuk mengisi organ-organ tersebut harus dilakukan melalui nominasi yang demokratis, yaitu melalui pemilihan umum.²⁵⁸

²⁵⁶ Syamsuddin Haris dalam Muhtar Habodin, loc.cit.

²⁵⁷ Muhammad Jafar, "Peran Partai Politik dalam Demokrasi di Indonesia", Jurnal Administrasi Publik, Edisi No.2 Vol.6, (2015), hlm 209.

²⁵⁸Hans Kelsen dalam Janedjri M. Gaffar, "*Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*", (Jakarta : Konpress, 2013), hlm 3.

Dalam pemilu anggota DPRD, Seperti yang dijelaskan pada UU Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD yaitu peserta pemilu adalah partai politik untuk memilih anggota DPR, DPRD.²⁵⁹ Namun berdasarkan kekhususan yang diberikan kepada Papua, pengisian jabatan anggota legislatif di Papua melalui dua jalur, yaitu jalur pemilihan umum dan jalur pengangkatan.²⁶⁰ Karenanya jika menginginkan sistem demokrasi yang baik, jalur pengisian jabatan politik seharusnya diisi melalui sistem pemilihan umum terbuka yang calonnya berasal dari partai politik sebagai infrastruktur politik.

Karena sukses tidaknya dilaksanakan pemilu tidak terlepas dari peran partai politik sebagai peserta pemilu. Partai politik merupakan bentuk kelembagaan yang dapat mewujudkan ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam Negara yang demokratis. Partai politik merupakan *representation of ideas* atau mencerminkan suatu preskripsi dalam negara bagi masyarakat yang hendak memperjuangkan sesuatu.²⁶¹ Karenanya, dalam pelaksanaan sistem demokrasi dalam pelaksanaan pemilu, penduduk Papua yang memiliki cita-cita untuk ikutserta membangun Papua harus bergabung dalam partai politik.

Karena jika lewat partai politik, maka rakyat melalui lembaga perwakilan akan memiliki jembatan aspirasi yang bermanfaat bagi rakyat secara keseluruhan. Di sisi lain, konflik horizontal antar penduduk asli

²⁵⁹ Pasal 1 Ayat (23) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁶⁰ Pasal 6 (1) huruf b dan Pasal 6A huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

²⁶¹ Muhammad Thohir, “Dinamika Partai Politik Indonesia untuk Membangun Negara Hukum Indonesia yang Demokratis”, Jurnal Studi Sosial dan Politik, edisi No.2 Vol.1, (2017), hlm 148.

Papua akan dapat diredam sejalan dengan besarnya partisipasi orang asli Papua untuk bergabung ke dalam partai politik lokal di Papua.²⁶² Dengan demikian peranan partai politik lokal di Papua dalam negara Indonesia dapat menjadi sarana yang tepat untuk pengisian jabatan politik melalui pemilihan umum sebagai bentuk sistem demokrasi, dibandingkan dengan pengisian anggota legislatif DPRD dan DPRK melalui skema pengangkatan yang rawan terjadi konflik dan KKN.

e. Partai Politik Lokal sebagai Penguat Otonomi Politik

Seperti yang telah dijelaskan pada pembahasan perihal tinjauan yuridis konstitusional pembentukan partai politik lokal di Indonesia merupakan kewenangan otonomi politik yang didelegasikan kepada daerah melalui sistem otonomi daerah. Karenanya terlebih dahulu perlu dijelaskan tentang dasar pembentukan dan fungsi partai politik. secara dasar pembentukannya, partai politik dibentuk sebagai wadah penyalur aspirasi dan kepentingan kelompok yang belum terakomodir, baik karena sistem kepartaian, perwakilan atau sistem politik yang lebih luas. Dalam konteks partai politik lokal, prinsip pembentukannya adalah cerminan dari keinginan kolektif untuk menghubungkan kepentingan secara sistematis melalui prosedur sistem ketatanegaraan di Indonesia dengan cakupan wilayah setingkat daerah (lokal).

Sedangkan secara fungsi, partai politik lokal memiliki tugas yang harus dilaksanakan yaitu *pertama*, menghimpun aspirasi masyarakat lokal secara

²⁶² Maxi Nelson Ahoren, *Loc. Cit.*

otonom guna tercapainya otonomi daerah, khususnya otonomi politik agar tercapai secara maksimal, *Kedua*, menjadi sarana kontrol atas kebijakan otonomi yang dibuat oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, *ketiga*, melaksanakan rekrutmen kepada masyarakat lokal untuk mengisi jabatan eksekutif dan legislatif secara otonom, tanpa intervensi struktur kepartaian yang lebih tinggi.²⁶³

Apalagi jika melihat kondisi di Papua, pasca 20 tahun Otonomi Khusus berlaku masih dianggap oleh beberapa pihak merupakan kebijakan yang gagal menciptakan kesejahteraan masyarakat Papua, apalagi dibidang otonomi politik. tingkat keterwakilan OAP dalam jabatan legislatif di beberapa daerah sangat sedikit, serta panjangnya proses pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang harus mendapatkan rekomendasi dari tingkat partai politik di tingkat pusat menciptakan negosiasi politik yang terkadang tidak mengikuti aspirasi masyarakat dan merugikan struktur partai politik di tingkat daerah.

C. Faktor Penghambat Kehadiran Partai Politik Lokal di Papua

Dalam proses menghadirkan perwujudan partai politik lokal di Papua tidak berjalan mudah, gejolak politik hukum dan tarik ulur kepentingan terlihat sebagai wujud kesetengahhatian pemberian kewenangan khusus guna menghadirkan partai politik lokal di Papua, karenanya perlu dijabarkan faktor-faktor yang menjadi penghambat kehadiran partai politik lokal di Papua, yaitu :

²⁶³ Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan ... op.cit*, hlm 379.

- a. Disharmonisasi *Political Will* dan Peraturan Perundang-Undangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pasca berlakunya Undang-Undang Otonomi Khusus di Papua, Papua diberikan 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.²⁶⁴ makna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat Papua merupakan kewenangan yang besar dalam melaksanakan roda pemerintahan di Papua. Seperti dalam perubahan UU Otsus, MRP dan DPRP merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengajukan usul perubahan UU Otsus Papua yang selanjutnya diberikan kepada DPR RI atau Pemerintah.²⁶⁵ MRP, DPRP dan Gubernur juga memiliki kewenangan yang besar guna membuat aturan sesuai dengan keinginan masyarakat Papua dalam bentuk Perdasi dan Perdasus.²⁶⁶

Namun kenyataannya membuat Perdasus dan Perdasi sebagai pelaksana pasal-pasal tertentu dalam UU Otsus tidaklah mudah, Pemerintah Pusat memiliki kewenangan pengawasan represif terhadap perdasus dan perdasi.²⁶⁷ Perihal pasal 28 misalnya, telah dibentuk Raperdasus tentang partai politik lokal pada tahun 2017 lalu diteruskan

²⁶⁴ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Papua.

²⁶⁵ Pasal 77 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

²⁶⁶ Pasal 29 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

²⁶⁷ Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

kepada Kementerian Dalam Negeri yang telah diberikan nomor registrasi dengan Nomor 188.3./8250/OTDA tanggal 24 Oktober 2017, karena jika merujuk pada Permendagri, menjelaskan bahwa Rancangan Perda Provinsi harus mendapat evaluasi Menteri Dalam Negeri sebelum ditetapkan oleh Gubernur.²⁶⁸ Namun Raperdasus tersebut tidak disetujui dengan argumentasi bahwa tidak terdapat landasan hukum tentang partai politik lokal Papua dalam UU Otonomi Khusus Papua.

Akhirnya perbedaan keinginan menciptakan ketidakharmonisan hubungan antara daerah dan pusat, terdapat kecurigaan-kecurigaan yang mengakibatkan adanya *trust issue*, Pemerintah Pusat beranggapan jika memberikan kebebasan kepada Papua maka Papua akan minta untuk merdeka. di sisi lain, Papua beranggapan bahwa pemerintah pusat memberikan kebijakan yang setengah hati kepada Papua melalui Otonomi Khusus, karenanya terjadi disharmonisasi. Secara teori, disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :

- 1) Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda;
- 2) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian;
- 3) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem;
- 4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum;

²⁶⁸ Pasal 93 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

- 5) Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa faktor tersebut, disharmonisasi peraturan perundang-undangan mengakibatkan beberapa hal, yaitu :

- 1) Terjadi perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya;
- 2) Timbulnya ketidakpastian hukum;
- 3) Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien;
- 4) Disfungsi hukum, artinya tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat dan pengendalian sosial.²⁶⁹

Dari Beberapa faktor akibat disharmonisasi, terdapat berbagai ketidaksesuaian dalam implementasi Otsus di Papua, *Pertama*, Penafsiran pasal 28 yang mengatur tentang partai politik dimaknai oleh masyarakat Papua sebagai partai politik lokal, karena ketentuan tersebut diatur di dalam UU Otsus yang di mana mengatur tentang kewenangan khusus yang diberikan kepada Papua, Namun pemerintah pusat menafsirkan berbeda, bahwa pengaturan partai politik dalam pasal 28 merupakan cabang partai politik nasional di Papua.

Kedua, Pasca ditafsirkan sebagai partai politik lokal, beberapa partai politik lokal terbentuk hingga ke pelosok daerah dan mendapatkan pengakuan badan hukum (Partai Papua Bersatu). Namun karena dalam UU Otsus tidak menegaskan sebagai partai politik lokal, Karenanya keberadaan partai politik lokal di Papua tidak memiliki *legal standing*.

²⁶⁹ Wasis Susetio, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria*, Jurnal Lex Jurnalica, Vol. 10, No. 3, 2020., hlm 142.

Ketiga, Secara umum implementasi pasal 28 UU Otsus Papua tidak berjalan sebagaimana mestinya, karena selama ini cabang partai politik nasional di Papua terbentuk bukan karena UU Otsus, melainkan implementasi UU Partai Politik dan UU Pemilu dalam keikutsertaannya dalam Pemilu, serta tidak pernah meminta pertimbangan kepada MRP dalam pelaksanaan rekrutmen politiknya.

Keempat, 20 tahun pelaksanaan Otsus Papua, pasal 28 nyatanya tidak dapat berfungsi sebagai pedoman mengangkat partisipasi orang asli Papua untuk ikut serta bergabung ke partai politik, karena partai politik merekrut kader dengan mengedepankan hubungan kolegal tanpa melaksanakan rekrutmen secara terbuka.

b. Menasionalisasikan Pengaturan Pembentukan Partai Politik

Dalam pembentukan partai politik lokal di Papua nyatanya masih terhalang oleh UU tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilu yang mensyaratkan keberadaan partai politik di Indonesia harus bersifat nasional. Karena ketentuan dalam UU Pemilu dan UU Partai Politik mensyaratkan keberadaan partai politik yang bersifat nasional baik sebagai syarat sah berdirinya sebuah partai politik juga sebagai syarat keikutsertaannya dalam pemilu. Seperti definisi partai politik yang menjelaskan bahwa “partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara,

serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".²⁷⁰

Sedangkan yang mengatur bentuk kepartaian di setiap daerah yaitu untuk menjadi badan hukum, partai politik harus mempunyai : Kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.²⁷¹

Aturan di atas selaras dengan peraturan yang terkait keikutsertaan partai politik dalam pemilihan umum, yaitu : Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilihan umum sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan Memiliki kepengurusan di seluruh Provinsi, Memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, memiliki kepengurusan di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan dan memiliki sekurang-kurangnya anggota 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik.²⁷²

Berdasarkan ketentuan pembentukan dan keikutsertaan partai politik dalam pemilihan umum yang harus bersifat nasional, akibatnya menutup kemungkinan lahirnya partai politik yang bersifat lokal. karena pengaturan

²⁷⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai Politik.

²⁷¹ Pasal 3 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

²⁷² Pasal 8 ayat (2) huruf b,c,d dan f Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.

di atas mengharuskan setiap partai politik untuk memiliki kepengurusan yang bersifat nasional. Walaupun jika diamati, banyak partai politik yang hanya memiliki basis dukungan di beberapa daerah tertentu saja.

Karena beberapa partai politik mendapatkan suara signifikan di tingkat lokal secara konsisten setiap periodisasi pemilihan umum, meskipun suara mereka secara nasional tidak signifikan, sebagai contoh suara yang diperoleh Partai Solidaritas Indonesia pada pileg DPRD Provinsi DKI Jakarta 2019 mendapatkan 404.508 Suara terbanyak ke-empat dengan jumlah 8 kursi dengan persentase 7,5 %.²⁷³ Sedangkan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) pada pileg NTB 2014 mendapatkan 6 kursi dan memiliki jumlah kursi terbanyak ke-enam dengan persentase 9,2%, sedangkan pada pileg 2019 PPP merupakan salah satu partai yang memiliki suara konsisten di DPRD Provinsi NTB dengan jumlah 7 kursi, secara keseluruhan memiliki kursi terbanyak ke-tiga dengan persentase 10,7%.²⁷⁴ Selanjutnya adalah suara PKS yang secara nasional mendapatkan persentase 8,21%, di Sumatera Barat mendapatkan jumlah kursi 10 dan memperoleh suara terbanyak ke-dua dengan persentase 15,3%.²⁷⁵ dan juga mengantarkan kadernya untuk duduk sebagai Gubernur Sumatera Barat, pada pileg 2014, PKS dapat mengantarkan 9 orang kadernya untuk duduk sebagai anggota DPRD Provinsi Sumatera Barat. namun jika dibandingkan

²⁷³ Diakses melalui <https://www.puskapol.ui.ac.id/data-dprd-provinsi-terpilih-2019-dki-jakarta> pada 14 Agustus 2021.

²⁷⁴ Diakses melalui <https://www.puskapol.ui.ac.id/data-dprd-provinsi-terpilih-2019-ntb> pada 04 Agustus 2021.

²⁷⁵ Diakses melalui <https://languam.id/komposisi-65-kursi-dprd-sumbar-hasil-rekapitulasi-kpu-provinsi/> pada 04 Agustus 2021.

dengan hasil pemilu legislatif 2019 di Provinsi Kalimantan Barat, PKS hanya mendapatkan 3 kursi dengan persentase 4,6%. Artinya bahwa partai politik dalam pembentukannya telah memiliki basis masa di beberapa daerah yang ditunjukkan dengan konsistennya jumlah perolehan kursi di setiap periode pemilihan legislatif.

Sentralisasi partai politik kenyataannya menciptakan sistem pemberian rekomendasi bakal calon kepala daerah wakil kepala daerah tingkat kabupaten/kota harus menjalani tiga tahap seleksi, yaitu di kepengurusan partai politik tingkat kabupaten/kota, provinsi dan tingkat pusat. demikian pula yang terjadi dengan proses pemilihan bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota yang harus diberikan rekomendasi oleh kepengurusan di tingkat pusat. hal ini tidak jarang mengakibatkan konflik internal di mana tidak samanya keinginan kepengurusan partai di tingkat lokal dan kepengurusan partai di tingkat pusat dalam mengusulkan bakal calon yang didukung.

Ketentuan menasionalisasikan struktur partai politik sesungguhnya telah menciptakan cara berpartai yang menguras energi, tenaga, dan dana karena dituntut mengaktifkan struktur partai politik di daerah yang tidak memiliki basis politik yang kuat. Artinya bahwa bagi partai yang dalam pemilihan mendapatkan suara signifikan di satu atau beberapa daerah tertentu mestinya diberikan pilihan untuk eksis jika daya dukung masyarakat atas partai tersebut tinggi di setiap proses pemilu. Dengan demikian partai politik tidak perlu dipaksa untuk memiliki kepengurusan di

seluruh Indonesia dengan mekanisme menasionalisasikan kepengurusan partai politik baru.²⁷⁶

- c. Telah adanya skema pengangkatan Orang Asli Papua menjadi Anggota Legislatif di Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Otonomi Khusus bagi Papua merupakan kebijakan yang diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan mendekatkan pelayanan kepada publik, mendorong demokratisasi dan partisipasi publik yang lebih luas, memperkuat kapasitas dan tanggung jawab daerah dalam menyelesaikan masalah-masalah lokal dengan segala potensi dan kreativitas yang dimiliki daerah.²⁷⁷

Guna mendorong partisipasi publik untuk ikutserta merumuskan kebijakan, menentukan strategi pembangunan serta ikutserta dalam pengambilan keputusan pemerintah dalam wujud pengisian anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota melalui mekanisme pengangkatan yang diatur dalam pasal 6 ayat (1) yang berbunyi “DPRP terdiri atas anggota yang : a. dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, dan b. Diangkat dari unsur Orang Asli Papua”. sejalan dengan peraturan tersebut, pada pasal 6A ayat (1) menjelaskan bahwa “DPRK terdiri atas anggota yang : a. Dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, dan b. Diangkat dari unsur Orang Asli Papua”.

²⁷⁶ Muhammad Rifqinizamy Karsayuda, *Pembentukan . . . op.cit.*, hlm 304.

²⁷⁷ Azmi Muttaqin, “Otonomi Khusus Papua sebuah upaya merespon konflik dan aspirasi kemerdekaan Papua”, *Politika : Jurnal Ilmu Politik*, Vol.4, No.1, 2014. Hlm 3.

Pemberian skema pengangkatan merupakan bentuk *afirmatif action* yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi Orang Asli Papua dalam setiap pengambilan keputusan politik dan ekonomi di daerah, serta demi melindungi hak-hak, menjamin peningkatan kesejahteraan orang asli Papua.²⁷⁸

Namun sejak awal skema pengangkatan menjadi penyebab timbulnya masalah di Papua, tidak hanya makna pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus yang mengatur bahwa DPRP dipilih dan diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan, makna peraturan perundang-undangan dalam pengangkatan merupakan tindakan inkonstitusional karena jika merujuk pada Pasal 7 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, menjelaskan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPRD adalah partai politik. dan pasal 5 UU *a quo* menjelaskan bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPRD dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Artinya bahwa masyarakat memiliki kedaulatan untuk memilih setiap wakilnya untuk duduk menjadi anggota DPRD, bukan melalui pengangkatan.

Namun berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 116/PUU-VII/2009, yang diajukan oleh Ramses Ohee dan Yonas Alfons Nusi sebagai pemohon pengujian pasal 6 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua terhadap Pasal 18B ayat (2), 27 ayat (3),

²⁷⁸ Rochendi S, Kausar Ali Saleh, “Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Otonomi Khusus di Provinsi Papua”, Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, Vol.13, No.1, 2017. hal 1915.

28C ayat (2), 28H ayat (2) dan 28I ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 6 ayat (2) UU Otsus Papua sepanjang makna berdasarkan peraturan perundang-undangan tidak dimaknai sebagai peraturan daerah khusus (karena pada era tersebut belum terdapat Perdasus yang mengatur anggota DPRP yang berasal dari skema pengangkatan), maka pada periodisasi 2009-2014 terdapat 11 anggota yang diangkat, namun putusan MK tersebut berlaku hanya sekali (*einmalig*) untuk periode 2009-2014. Berdasarkan putusan ini nyatanya skema pengangkatan terus dilaksanakan dan prosedur pengangkatan terus diperbarui melalui peraturan daerah khusus yang mengatur tentang pengusulan, seleksi, penetapan dan pelantikan.²⁷⁹

Namun pelaksanaan skema pengangkatan tidak semata-mata tanpa permasalahan, lolos tidaknya seseorang dari unsur Masyarakat Adat untuk menjadi anggota DPR Provinsi Papua dan Papua Barat sangat ditentukan oleh Gubernur dan perangkat yang dibentuk, tidak ditentukan oleh Masyarakat Adat itu sendiri secara komunal, sebaliknya Gubernur sendiri merupakan jabatan politik yang menurut peraturan perundang-undangan dicalonkan melalui partai politik atau gabungan partai politik. hal ini mengakibatkan skema pengangkatan sebagai anggota DPRD merupakan

²⁷⁹ Untuk di Provinsi Papua diatur dalam Perdasus Nomor 6 Tahun 2014 untuk periode 2014-2019 dan Perdasus Nomor 7 tahun 2016 untuk periode 2019-2024, dan Provinsi Papua Barat yang diatur dalam Perdasus Nomor 16 Tahun 2013 untuk periode 2014-2019 dan Perdasus Nomor 4 Tahun 2019 untuk periode 2019-2024.

masalah baru yang dapat menimbulkan konflik horizontal antar Orang Asli Papua itu sendiri.

Karena menurut Otopianus,²⁸⁰ ada kekurangan dari mekanisme pemilihan melalui panel. Selain tidak transparan dan demokratis, pemilihan tersebut rentan terjadi kongkalikong, nepotisme dan tidak mewakili pemilih masyarakat Papua yang terdiri dari berbagai suku. Karena bisa jadi orang yang memiliki kedekatan dengan panel yang menjadi anggota DPRP.²⁸¹

Karenanya jika merujuk pada Pasal 7 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, menjelaskan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPRD adalah partai politik. seharusnya skema pengangkatan dalam UU Otsus harus dihapuskan, karena selama ini fungsi anggota DPRP skema pengangkatan tidak efektif dalam menyuarakan aspirasi masyarakat adat, karena masyarakat adat lebih mempercayakan aspirasinya kepada Majelis Rakyat Papua yang terdiri dari unsur perempuan, adat dan agama. sehingga agar tidak lagi terjadi konflik horizontal sebaiknya skema pengangkatan dihapuskan dan digantikan menggunakan skema partai politik lokal. Karena jika Partai politik lokal dapat terbentuk dan mengikuti pemilihan umum di Papua, maka persaingan untuk mendapatkan kursi anggota DPRP

²⁸⁰ Otopianus P. Tebai merupakan anggota DPD RI yang terpilih pada pemilu 2019 mewakili daerah pemilihan Provinsi Papua.

²⁸¹ Diakses melalui <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/11/18/senator-papua-jatah-kursi-dprp-untuk-parpol-lokal-harus-segera-dibentuk> pada 13 Oktober 2021.

sesuai dengan UU *a quo* dan persaingan ditarik pada ranah pemilihan, bukan pada ranah pengangkatan.²⁸²

d. Ditolaknya Gugatan Partai Papua Bersatu

Partai Papua Bersatu merupakan partai lokal yang terbentuk pada 29 Oktober 2014. Partai Papua Bersatu Merupakan partai politik lokal yang dipimpin oleh Krisman Dedi Awi Janui Fonataba sebagai ketua umum dan Darius Newipa sebagai Sekretaris Jendral. Dasar pembentukannya PPB telah memiliki legalitas dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Nomor AHU-00711.60.10.2014 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan Partai Papua Bersatu pada tanggal 17 November 2014.

Partai Papua Bersatu merupakan partai politik yang dibentuk atas dasar kedaerahan (lokal). secara struktural PPB telah terbentuk DPP yang terletak di Jayapura, DPW Papua Barat di Manokwari dan telah terbentuk di seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Papua dan Papua Barat. Guna mengikuti proses pemilihan umum 2019, PPB melaksanakan kegiatan-kegiatan internal untuk memperkuat struktur kelembagaan hingga ke daerah serta melaksanakan kegiatan eksternal dengan mendaftarkan ke Komisi Pemilihan Umum pada tanggal 4 Oktober 2018 untuk ikut verifikasi sebagai peserta pemilihan umum Tahun 2019. Namun KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi Papua, KPU Provinsi Papua Barat dan KPU RI tidak menindaklanjuti dokumen-dokumen verifikasi PPB secara

²⁸² Wawancara dengan Maxsi Nelson Ahoren, Ketua Majelis Rakyat Papua Barat, di Manokwari, 23 September 2021.

berjenjang karena dianggap keberadaan partai politik lokal di Papua tidak memiliki landasan hukum.

Berdasarkan alasan tersebut, PPB merasa bahwa makna “partai politik” pada pasal 28 UU 21 Tahun 2001 telah menghilangkan kesempatan bagi PPB untuk berpartisipasi dalam membentuk Partai Politik Lokal serta ikut serta dalam pesta demokrasi tingkat daerah di Indonesia. Problem yang terjadi adalah frase partai politik dimaknai tidak sebagai partai politik lokal melainkan partai politik di tingkat nasional. Karenanya pada 9 September 2019 PPB melakukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dengan objek perkara tentang pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Pasal 28 Ayat (1) frasa “Partai Politik” yang dianggap bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Pada proses di Mahkamah Konstitusi, Pemohon (PPB) mengajukan dua orang ahli yang keterangannya dapat disimpulkan sebagai berikut :

- 1) Prof. Dr. Melkias Hetharia, S.H., M.A., M.Hum. : menurutnya frasa partai politik dalam rumusan 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Otsus papua tidak sejalan dengan nilai-nilai, prinsip-prinsip dan asas-asas yang melandasi seluruh pasal dalam UU Otsus, juga tidak sesuai dengan

keinginan, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat serta tidak sesuai dengan perkembangan, kebutuhan masyarakat dan kenyataan sosiologis yang ada dan berkembang di Indonesia.

Karenanya dapat disimpulkan bahwa rumusan pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua khususnya frasa partai politik harus dimaknai sebagai partai politik lokal sehingga pasal tersebut sesuai dengan nilai-nilai, prinsip, asas dan tujuan yang sejalan dengan status Provinsi Papua yang diberikan Otonomi Khusus yang spesifik mengatur hal-hal yang di khususkan di tanah Papua.

- 2) Prof. Dr. H. Djohermansyah Djohan, M.A. : Menurutnya pada perkara ini dapat disimpulkan, *pertama* : dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional pembentukan partai politik lokal di tanah Papua, maka konflik pusat-daerah yang berbau separatis akan berangsur pupus. *Kedua*, dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional pembentukan partai politik lokal di Papua, maka akan menyuburkan dan menyehatkan demokrasi lokal yang memberi ruang lebih lapang bagi OAP. *Ketiga*, dengan diperbolehkannya secara legal konstitusional pembentukan partai politik lokal di Papua, maka akan lebih menguatkan demokrasi nasional.

Selanjutnya setelah mendengarkan ahli dari pemohon (PPB), Mahkamah mengajukan tiga orang ahli yang kesimpulan keterangannya sebagai berikut :

- 3) Fachry Ali : persamaan-persamaan atau perbedaan-perbedaan antara Papua dan Aceh secara teoritis dapat didekatkan. Karena dalam konteks sejarah Papua tidak dipengaruhi kebudayaan Hindia sehingga *historical accident* tidak menciptakan pengaruh terhadap kesadaran politik sebagai sebuah bangsa. Karenanya implikasi partai politik lokal di Aceh faktanya sangat bermanfaat karena dapat mengintegrasikan kelompok-kelompok yang sebelumnya berseberangan dan menjaga kepercayaan mereka, dan diharapkan jika partai politik lokal dapat terbentuk di Papua, maka dapat melahirkan pemimpin-pemimpin lokal yang berorientasi kebangsaan dan menjunjung kesatuan.
- 4) Drs. Bambang Purwoko, MA. : Guna menjawab kompleksitas permasalahan Papua, baik di bidang politik dan pemerintahan, maupun bidang-bidang lainnya membutuhkan desain khusus dan reinstrumentasi kebijakan otonomi khusus yang meliputi dua hal yaitu penegasan ulang kebijakan desentralisasi asimetris serta pembentukan kelembagaan politik yang adaptif dan akomodatif. Keduanya bisa dimaknai sebagai proses transformasi konflik.

Pembentukan partai politik lokal melalui penegasan pasal-pasal dalam UU otsus ataupun penyempurnaan terhadapnya adalah bagian dari upaya reinstrumentasi kebijakan otsus tersebut. Untuk hasil yang optimal desain kebijakan ini perlu pengawalan dalam bentuk pembuatan kebijakan yang spesifik guna menjawab kebutuhan

masyarakat papua dengan orientasi yang lebih tegas dalam bentuk rekognisi, proteksi, akselerasi, dan afirmasi.

Guna menjamin keberadaan papua tetap dalam bingkai NKRI dapat diberikan aksentuasi politik dan aktualisasi politik melalui partai politik lokal, dengan memberikan pengaturan yang ketat terhadap syarat-syarat yang berasaskan ideologi negara. partai politik lokal hendaknya dapat dibentuk guna menjamin hak afirmasi orang asli papua untuk memberikan ruang politik, ekonomi, dan pemerintahan dalam sistem pemerintahan di papua.

- 5) Dr. Andriana Elisabeth, M.Soc.Sc : sebelum diterapkan partai politik di papua, perlu ditetapkan kajian dan evaluasi mengenai sistem noken. Untuk menjamin proses demokrasi lokal papua dapat terakomodasi namun di sisi lain secara bersamaan sistem noken perlu dihapuskan karena prinsip kolektif dalam konteks persaingan politik formal sangat bertentangan. Karena jika sistem noken dihapuskan maka ruang persaingan politik papua melalui partai politik lokal akan secara alamiah menyeleksi siapa pemimpin politik yang memiliki kompeten dan memiliki kemampuan untuk memperbaiki kondisi sosial politik di Papua.

Setelah mendengarkan pendapat ahli dan berkas permohonan, majelis hakim tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa frasa partai politik dalam pasal 28 UU 21 Tahun 2001 adalah partai politik lokal. namun, dalam posisi papua sebagai daerah yang diberi status otonomi khusus,

dalam hal terdapat kesempatan untuk melakukan perubahan terhadap UU partai politik pada masa mendatang, pembentuk UU (DPR dan Presiden) dapat memberikan pengaturan khusus pengelolaan partai politik di Papua yang memungkinkan orang asli Papua memiliki kesempatan lebih besar untuk terlibat mengelola partai politik nasional yang berada di Papua. Bahkan, sebagai bagian dari demokratisasi partai politik, pengaturan khusus terhadap partai politik nasional di Papua dapat menjadi model percontohan desentralisasi pengelolaan partai politik dalam batas penalaran yang wajar, karena melalui partai politik nasional kesempatan orang asli Papua untuk terlibat mengelola partai politik dan mengisi jabatan-jabatan politik akan lebih luas.

Namun demikian, jika pembentukan partai politik lokal akan dijadikan sebagai bagian dari kekhususan Papua, pembentuk UU dapat melakukan dengan cara merevisi UU 21 Tahun 2001 sepanjang diberikan sesuai dengan latar belakang dan kebutuhan nyata di Papua dengan tetap menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karenanya Mahkamah berpendapat bahwa frasa partai politik pada pasal 28 Ayat (1) dan Ayat (2) UU 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua adalah konstitusional secara bersyarat sepanjang dimaknai sebagai partai politik lokal sebagaimana dikehendaki oleh PPB adalah tidak beralasan menurut hukum, dan Mahkamah menolak permohonan PPB untuk seluruhnya.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini telah mendelegitimasi keberadaan partai politik lokal di Papua, selama ini PPB telah melakukan

upaya koordinasi dengan berbagai unsur eksekutif yaitu Gubernur, serta unsur legislatif dengan MRP dan DPRD belum juga mendapatkan *legal standing* sebagai pijakan keberadaan dan keikutsertaan pemilu partai politik lokal di Papua. Akibatnya, upaya hukum untuk mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi merupakan upaya terakhir yang akhirnya mendapat keputusan yang *final and binding* (final dan mengikat), makna final dan mengikat tersebut yaitu putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai akibat hukum yang jelas dan tegas, serta tidak ada upaya hukum lanjutan sejak putusan tersebut selesai diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.²⁸³ Putusan Mahkamah Konstitusi di atas akhirnya dijadikan pijakan oleh DPR RI dalam pembahasan RUU Otonomi Khusus, Pansel Otsus DPR RI menggunakan putusan MK yang memaknai frase partai politik dalam pasal 28 ayat (1) merupakan partai politik nasional yang ada di Papua. Agar tidak terjadi lagi penafsiran yang berbeda dan tumpangtindihnya peraturan tentang partai politik yang telah diatur dalam Undang-Undang Partai Politik, maka dalam revisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, menghapus Pasal 28 ayat (1) dan (2).

- e. Perubahan Kedua menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua.

²⁸³ Maruarar Siahaan, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi", Jurnal Hukum, Vol.16, No.3, Juli 2009., hal 359.

Salah satu tujuan ditetapkannya otonomi khusus kepada Papua guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat Papua agar dapat sebanding atau bahkan lebih maju dengan daerah lain. perwujudan otonomi khusus di Papua merupakan transfer kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan atau kebutuhan yang didasari oleh hak-hak orang asli Papua. namun pasca 20 tahun berjalannya otonomi khusus Papua, Pemerintah Pusat merasa kebijakan otsus berhasil menyejahterakan masyarakat Papua karena parameter penilainya adalah dana otonomi khusus yang diberikan kepada daerah sangat besar.

Namun, masyarakat Papua merasa kebijakan otonomi khusus merupakan kebijakan yang gagal menyejahterakan Papua, seperti yang disampaikan oleh Rosita Dewi yaitu ada gap perspektif dalam melihat otsus itu sendiri karena kaca mata pemerintah, otsus itu berhasil, tapi bagi Papua otsus itu gagal. Gap perspektif ini kemudian tidak akan ketemu ketika tidak dikomunikasikan dengan baik.²⁸⁴ Terkait dengan perbedaan pandangan tersebut, Frans Pekey berpendapat bahwa kehadiran Otsus Papua memberi dampak positif serta negatif karena ada kemajuan di beberapa bidang sekaligus ada kegagalan yang terjadi. Artinya bahwa jika Otsus dikatakan gagal maka kegagalan tersebut merupakan kegagalan kolektif, kegagalan bersama (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah).²⁸⁵

²⁸⁴ Rosita Dewi, "UU Otsus berhasil bagi Pemerintah, Gagal menurut masyarakat Papua", Pendapat disampaikan dalam diskusi virtual bertajuk "setelah Otonomi Khusus, Apalagi jurus untuk Papua ?", Kompas TV, 5 Desember 2020.

²⁸⁵ Frans Pekey, "Kegagalan Otsus Papua adalah Kegagalan Kolektif" , Pendapat disampaikan dalam diskusi virtual dengan tema "Otonomi Khusus dan Masa Depan Peace Building di Tanah Papua" Jaringan Damai Papua, 3 Agustus 2020.

Karenanya pasca habisnya masa pemberian dana Otonomi Khusus Papua pada tahun 2021 sesuai dengan pasal 34 ayat (3) huruf c angka 6) menjelaskan bahwa penerimaan dalam rangka Otonomi Khusus berlaku selama 20 tahun. Desakan guna merevisi UU Otonomi Khusus sebenarnya telah lama muncul karena Otsus Papua dianggap tidak dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat Papua. Namun Pemerintah Pusat serius untuk mengusulkan perubahan UU Otsus pasca akan habisnya masa berlaku penerimaan dana otonomi khusus pada Prolegnas Prioritas tahun 2021.

Dalam perubahan kedua tersebut, Pemerintah mengusulkan perubahan 3 pasal dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) serta Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) mengusulkan 16 Pasal dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 10. Daftar 19 usulan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

No	Usulan	Pasal	Tentang
1.	Pemerintah	Pasal 1	Ketentuan umum
2.		Pasal 34	Penambahan dana otsus menjadi 2,25% dari DAU
3.		Pasal 76	Pemekaran daerah otonom baru
4.	Dewan Perwakilan Rakyat	Pasal 4	Kewenangan daerah
5.		Pasal 5	Bagian umum tentang bentuk dan susunan pemerintahan
6.		Pasal 6	Dewan Perwakilan Rakyat Papua
7.		Pasal 6A	Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK)
8.		Pasal 7	Kewenangan DPRD
9.		Pasal 11	Peraturan tentang pemilihan Gubernur
10.		Pasal 17	Ketentuan umum Gubernur
11.		Pasal 20	Kewenangan Majelis Rakyat Papua (MRP)

12.		Pasal 28	Partai Politik
13.		Pasal 36	Alokasi pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat adat.
14.		Pasal 38	Perekonomian Papua
15.		Pasal 56	Pendidikan di Papua
16.		Pasal 59	Kesehatan di Papua
17.		Pasal 68	Pengawasan Perdasus, Perdasi dan Keputusan Gubernur
18.		Pasal 68A	Pembentukan Badan Khusus Percepatan Pembangunan Papua (BKP3)
19.		Pasal 75	Mengenai peraturan perundang-undangan.

Sumber : Risalah rapat pembahasan RUU Perubahan Otsus Papua.

Yang menjadi menarik adalah perubahan pasal 28 tentang partai politik, Problematika yang terjadi adalah selama ini makna pasal 28 *a quo* dimaknai sebagai partai politik lokal, sehingga terbentuk beberapa partai politik yang terbentuk seperti Partai Papua Bersatu (PPB) dan Partai Papua Sejahtera (PPS). Namun sebaliknya bahwa pemerintah pusat menilai bahwa pasal 28 telah menimbulkan kesalahpahaman antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah perihal frasa partai politik.

Penghapusan pasal 28 tersebut merupakan wujud implementasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019 yang tidak memaknai bahwa pasal 28 *a quo* merupakan partai politik lokal, namun merupakan partai politik nasional. Karenanya digantikan dengan bentuk afirmasi pemberian pengaturan tentang jalur pengangkatan anggota DPRP dalam pasal 6 dan DPRK dalam pasal 6A.²⁸⁶ Namun pasal 28 tidak dihapus seluruhnya dan tidak menghapuskan kewenangan partai politik

²⁸⁶ Laporan Hasil Panitia Khusus Perubahan UU Otsus Papua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

untuk melaksanakan rekrutmen politik yang memprioritaskan orang asli Papua dan partai politik dapat meminta pertimbangan dan/atau konsultasi kepada MRP dalam hal rekrutmen politik.

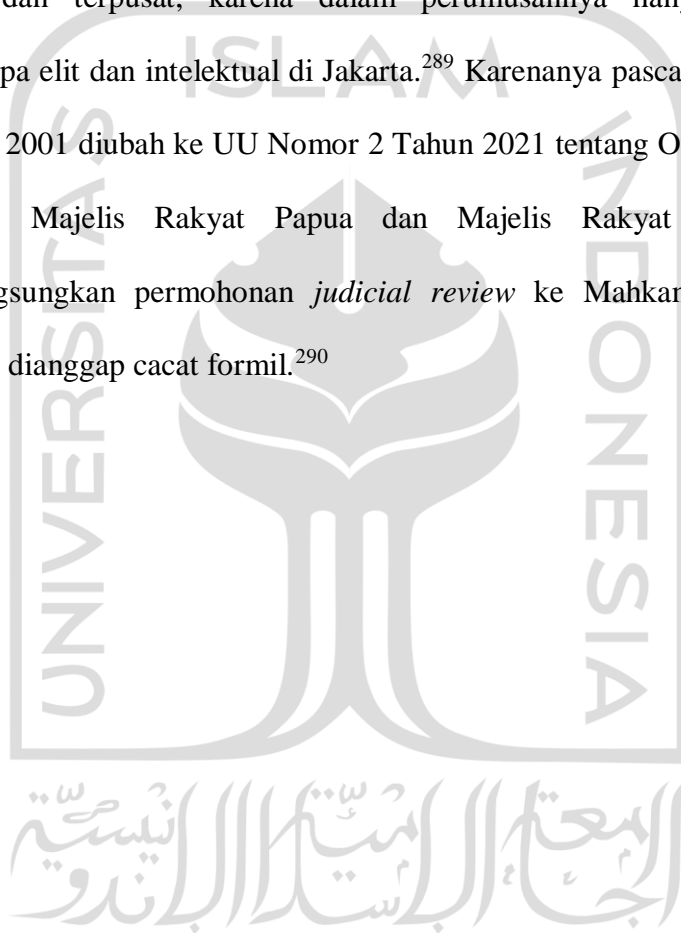
Penghapusan dan pergeseran norma pasal 28 dapat menciptakan norma baru. Karena menghapus suatu pasal selalu dapat dilihat sebagai norma baru sekaligus menimbulkan norma baru, suatu norma hukum hanya dapat dihapus atau tidak diberlakukan oleh norma hukum, yaitu norma yang menyatakan penghapusan. Suatu aturan atau perintah akan berlaku mengikat sebagai norma hukum apabila dirumuskan dan diberlakukan dalam bentuk suatu produk hukum.²⁸⁷

Namun implementasi pasal 28 sebelum perubahan nyatanya tidak dapat dilaksanakan, makna pasal 28 ayat (3) dan (4) merupakan kebijakan yang *cuma-cuma* karena tidak ada perdasus/perdasi yang mengatur. apalagi pasca perubahan, Partai politik tidak diwajibkan meminta pertimbangan dan konsultasi kepada MRP terhadap rekrutmen politiknya, maka dapat disimpulkan bahwa partai politik akan *suka-suka* dalam melaksanakan rekrutmen politik tanpa ada lembaga yang memiliki kewenangan mengatur tentang memprioritaskan orang asli Papua dalam rekrutmen partai politik. Karena dapat diprediksi bahwa orang asli Papua tidak akan berlomba-lomba untuk menjadi anggota partai politik, namun akan berlomba-lomba untuk dapat mengisi kursi MRP, DPRP dan DPRK melalui skema afirmasi pengangkatan. Karenanya MRP yang menganggap

²⁸⁷ Muchamad Ali Safa'at, *Pengujian Ketentuan Penghapusan Norma dalam Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Vol.7, No.1, 2010., hlm 11.

bahwa perubahan UU Otsus Papua merupakan cacat formil akan terus menyuarakan dibentuknya pengaturan partai politik lokal dan menghapus skema pengangkatan anggota DPRP dan DPRK.²⁸⁸

Penerapan otsus selama 20 tahun nyatanya belum mampu menciptakan kesejahteraan di Papua, perubahan UU Otsus dinilai sangat elitis dan terpusat, karena dalam perumusannya hanya melibatkan beberapa elit dan intelektual di Jakarta.²⁸⁹ Karenanya pasca UU Nomor 21 Tahun 2001 diubah ke UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Papua, Majelis Rakyat Papua dan Majelis Rakyat Papua Barat melangsungkan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap cacat formil.²⁹⁰



²⁸⁸ Wawancara dengan Maxsi Nelson Ahoren, Ketua Majelis Rakyat Papua Barat, di Manokwari, 23 September 2021.

²⁸⁹ Sarah Nita Hasibuan, Polemik Pengelolaan Dana Alokasi Khusus di Provinsi Papua, *Jurnal Indonesia Maju*, Vol.1, No.1, 2021., hlm 17.

²⁹⁰ Wawancara dengan Maxsi Nelson Ahoren, Ketua Majelis Rakyat Papua Barat, di Manokwari, 23 September 2021.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka penulis dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Perkembangan partai politik lokal terdiri atas tiga hal: *Pertama*, Gagasan partai politik lokal di Papua merupakan implementasi dari pasal 28 UU Otsus yang dimaknai oleh penduduk Papua sebagai partai politik lokal. Karenanya terbentuk Partai Papua Bersatu (PPB) yang telah terbentuk di seluruh Papua dan mendapat pengesahan badan hukum oleh Kementerian Hukum dan HAM. Namun pada proses verifikasi di KPUD untuk mengikuti proses pemilu 2019, KPUD menolak pendaftaran karena dianggap tidak ada *legal standing* keberadaan partai politik lokal di Papua. Hingga saat ini gagasan partai politik lokal di Papua ditutup kemungkinan dibentuknya dengan dihapusnya Pasal 28 UU Otsus. *Kedua*, Aspek historis pembentukan partai politik lokal di Papua yaitu era dinamika politik di Papua pada proses integrasi Papua ke dalam NKRI, telah dibentuk partai politik lokal yang diprakarsai oleh Silas Papare dengan nama PKII (Partai Kemerdekaan Indonesia Irian) yang memiliki semangat pemuda sebagai wadah perjuangan untuk kemerdekaan Indonesia. Selanjutnya pada Rancangan Undang-Undang Otsus, pada pokok-pokok draft dimasukan usulan tentang pembentukan partai politik, Namun dinamika politik yang terjadi dalam pembahasan rancangan UU

Otsus mengambil kesimpulan tidak menerangkan dengan jelas frasa partai politik dalam pasal 28 ayat (1) UU Otsus, namun dijelaskan bahwa jika masyarakat menginginkan adanya skema partai politik lokal maka dapat dimasukkan dalam perubahan UU Otsus Papua. *Ketiga*, Aspek yuridis pembentukan partai politik lokal di Papua merupakan implementasi otonomi khusus dalam negara kesatuan yang berotonom, Indonesia mendelegasikan kewenangannya kepada daerah yang salah satunya otonomi politik dalam bentuk pemilihan langsung untuk memilih Kepala Daerah tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota serta anggota DPRD tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota di daerah. Semangat untuk membentuk partai politik lokal merupakan semangat berkumpul dan berserikat yang merupakan hak asasi yang dimiliki oleh setiap warga Negara. Pembentukan partai politik lokal di Papua merupakan implementasi pasal 28 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang otonomi Khusus Papua.

2. Faktor yang menjadi peluang jika partai politik lokal dapat terbentuk di Papua yaitu ; *Pertama*, Partai politik lokal dapat menjalani peran sebagai unsur yang terus mengangkat isu-isu dan gagasan berbasis lokal, Karena selama ini pasca dilaksanakannya pemilu serentak, isu-isu nasional selalu diberitakan hingga ke daerah dan mengakibatkan polarisasi yang menutup isu-isu dan gagasan di Papua. karenanya dalam pelaksanaan sosialisasi politik dan kampanye politik partai politik lokal dapat mengambil peran mengangkat isu lokal karena partai politik lokal tidak memiliki struktur

organisasi secara nasional; *Kedua*, Partai politik lokal sebagai unsur yang dapat mengatur konflik di Papua, Konflik yang terjadi di Papua biasanya terjadi akibat adanya perbedaan atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan dan keyakinan politik. dalam hal ini partai politik dapat mengatur konflik dengan menggunakan kader-kadernya yang memiliki kewibawaan dan kemampuan untuk menjadi mediator, serta dapat memasukan perbedaan pandangan dalam proses legislasi atau proses aspirasi/usulan kepada kepala daerah; *Ketiga*, Partai politik lokal dapat menjadi solusi terhadap sengkarnya sistem politik nasional, Selama ini partai politik nasional menjadi institusi politik yang paling tidak dipercaya oleh publik, hal ini bukan tanpa alasan karena partai politik sibuk dengan konflik internal yang disebabkan karena faksi-faksi dalam tubuh partai politik tersebut, dalam hal eksternal partai politik merupakan penyumbang terbanyak kadernya yang tertangkap kasus korupsi. Karenanya keberadaan partai politik lokal diharapkan menjadi jawaban dari sengkarnya sistem kepartaian nasional. partai politik lokal dapat menjadi alternatif karena Indonesia sebagai negara yang multikultur dan jarak setiap wilayah yang berjauhan dapat diakomodir oleh hadirnya partai politik lokal yang bersifat kedaerahan, partai lokal dapat memilih calon tanpa intervensi dari struktur partai yang lebih tinggi, partai politik lokal dapat menjaga proses demokrasi internal karena diharuskan melaksanakan rekrutmen politik bagi OAP. *Keempat*, Partai politik lokal sebagai penguat otonomi politik, Papua sebagai daerah yang memiliki kewenangan khusus dalam bentuk

otonomi khusus dapat menggunakan partai politik lokal sebagai instrumen yang dapat mengawal, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi khusus di Papua.

3. Faktor yang menjadi penghambat kehadiran partai politik lokal di Papua yaitu ; *Pertama*, Terjadi disharmonsasi political will dan peraturan perundang-undangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Pasca UU Otsus berlaku di Papua, Raperdasus dan Raperdasi yang diusulkan ke kemendagri banyak yang tidak direpon atau tidak disetujui, kewenangan represif dalam evaluasi raperda kepada Papua nyatanya menutup kemandirian Papua untuk mengurus daerahnya sendiri berdasarkan otonomi khusus. Karenanya beberapa pasal dalam UU Otsus tidak dapat dilaksanakan karena tidak memiliki peraturan pelaksana; *Kedua*, Menasionalisasikan pengaturan partai politik, frasa partai politik dalam pasal 28 ayat (1) UU Otsus Papua pasca putusan MK Nomor 41/PUU-XVII/2019 menjelaskan bahwa tidak dapat dimaknai sebagai partai politik lokal, sehingga dengan jelas bahwa frasa partai politik dalam pasal tersebut adalah partai nasional, namun di Indonesia dalam proses pembentukan partai politik harus berskala nasional. Namun skema ini sebenarnya menguras energi, tenaga dan biaya karena harus mengaktifkan struktur partai secara nasional; *Ketiga*, Di papua telah ada pengisian anggota DPRP dan DPRK melalui skema pengangkatan, namun skema pengangkatan dianggap dapat menciptakan konflik horizontal antar masyarakat papua serta menghilangkan proses demokrasi dalam pengisian

jabatan politik; *Keempat*, Ditolaknya gugatan Partai Papua Bersatu (PPB), Pasca ditolaknya permohonan PPB untuk ikut serta dalam proses pemilihan umum 2019, PPB melangsungkan gugatan judicial review ke Mahkamah Konstitusi guna menguji Frasa Partai Politik pada Pasal 28 yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI 1945. Namun gugatan ini ditolak oleh MK karena dianggap tidak terdapat cukup bukti untuk membuktikan bahwa pasal 28 UU Otsus merupakan Partai Politik Lokal; *Kelima*, Dihapusnya ayat (1) dan (2) pasal 28 pada perubahan kedua UU Otsus, Perubahan UU Otsus dilaksanakan dengan dasar habisnya waktu pemberian dana otonomi khusus selama 20 tahun, namun pada pasal 28 diputuskan untuk menghapus ayat (1) dan (2) dengan pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi perihal gugatan PPB serta agar tidak menciptakan perbedaan perspektif. Penghapusan ini dianggap intervensi politik guna menutup peluang pembentukan partai politik lokal di Papua.

B. Saran

Skema partai politik lokal di Papua nyatanya masih menjadi skema yang diharapkan untuk dapat dibentuk guna menjamin partisipasi politik yang demokratis untuk mengisi jabatan politik di Daerah, Karenanya menurut penulis terdapat beberapa saran yang dapat dilaksanakan, yaitu :

1. Perlunya hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam setiap perumusan kebijakan yang bersifat khusus. Pemerintah pusat cq Kemendagri seharusnya tidak represif dalam

melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perdasus dan Perdasi. Karena 20 tahun implementasi Otsus di Papua, banyak isi pasal UU Otsus yang tidak dapat dilaksanakan karena tidak memiliki peraturan pelaksanaannya.

2. Dalam pelaksanaan pengisian anggota DPRK melalui skema pengangkatan harus dapat dilaksanakan dengan damai, transparan, dan partisipatif. Karena skema pengangkatan ditakutkan akan menjadi kebijakan yang dapat menciptakan konflik antara orang asli Papua karena rawan terjadinya *money politic* untuk menyuap panitia seleksi, nepotisme dalam bentuk mengutamakan kedekatan kekerabatan, suku, partai politik dan balas budi.
3. Dalam implementasi pasal 28 ayat (3) dan (4), Majelis Rakyat Papua diharapkan dapat membuat Perdasus guna mengatur perihal jaminan keberadaan orang asli Papua dalam partai politik. Di sisi lain, Partai politik di Papua hendaknya memiliki tindakan moral untuk melaksanakan rekrutmen terbuka bagi orang asli Papua dan memprioritaskan orang asli Papua sebagai calonnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Achmady La, *Kekhususan Otonomi Khusus Papua*, Jurnal Dinamis, Vol.17, No.1, 2020.
- Adisubrata Winarna Surya, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, Yogyakarta : UPP AMP YKPN, 1999.
- Agung Djojokuserto, et.al., *Kebijakan Otonomi Khusus Papua*, Jakarta : Kemitraan, 2008.
- Ali Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Kelima, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.
- Amal Ichlasul, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta : Tiara Wacana, 2012.
- Amalia Luky Sandra, *Partai dan Sistem Kepartaian era Reformasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2017.
- Arikunto Suharsimi, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta : Rineka Cipta, 2012.
- Arinanto Satya, et.al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta : PusHAM UII, 2008.
- Arisa Ria C., *Ideologi Pancasila*, Malang : UB Press, 2011.
- Asshiddiqie Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, 2013.

- Budiardjo Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Djuandi Yusa, *Pengantar Ilmu Politik*, Depok : Rajawali Press, 2017.
- E. Koswara, *Otonomi Daerah yang Berorientasi kepada Kepentingan Rakyat*, Malang : UB, 1999.
- Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik : Kajian mendasar ilmu politik*, Malang : Intrans Publishing, 2015.
- Fadjar Mukthie, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang : Setara Press, 2012.
- Farhan Ahmad Hamid, *Partai politik lokal di Aceh: Desentralisasi politik dalam negara kebangsaan*, Jakarta : Kemitraan, 2008.
- Fatmawati, *Hukum Tata Negara*, Depok : Universitas Terbuka, 2018.
- Gaffar Afan, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005.
- Gaffar Janedjri M., *“Demokrasi dan Pemilu di Indonesia”*, Jakarta : Konpress, 2013.
- Gere Nico, *Merawat Kedaulatan Indonesia di Papua*, Jakarta : Antara Publishing, 2015.
- Hakim Abdul Aziz, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2015.
- Haning Romdiati, et.al., *Orang Asli Papua : Kondisi Sosial Demografi dan perubahannya*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019.

- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Hix Simon, C. Lord, *Political Parties In The European Union*, New York : St. Martin's Press, 1997.
- Huda Ni'matul dan Nasef Imam, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta : Kencana, 2017.
- Huda Ni'matul, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perbedaan Konstitusi dan Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung : Nusamedia, 2013.
- , *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Bandung : Nusa Media, 2014.
- , *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cetakan Ketigabelas, Depok : Rajawali Pers, 2019.
- , *Ilmu Negara*, Depok : Rajawali Pers, 2018.
- , *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah perkembangannya, dan Problematika*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005.
- Hufron dan Hadi Sofryan, *Ilmu Negara Kontemporer : Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*, Yogyakarta : Laksbang dan Kantor Advokat HUFRON & RUBAIE, 2016.
- Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2011.
- Jurdi Fajlurrahman, *Pengantar Hukum Partai Politik*, Jakarta : Kencana, 2020.
- Karim Rusli, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta : Rajawali, 1983.

- Karsayuda Rifqinizamy, *Partai Politik Lokal untuk Indonesia*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2015.
- , *Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Malang : UB Press, 2013.
- Latifah Nyimas, et.al., *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2020.
- Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta, 2003.
- , *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- Malak Stepanus, *Otonomi Khusus Papua*, Jakarta : Ar-Raffi, 2012.
- Manan Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2002.
- , *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Jakarta : UNSIKA, 1995.
- Marzuki Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, cetakan ke 9, Jakarta : Prenada Media Group, 2014.
- Mas'oeed Mochtar dan MacAndrews Colin, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta : UGM Press, 1991.
- Meyer Thomas, *Peran Partai Politik dalam sebuah Sistem Demokrasi*, Jakarta : Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- Muhtar Haboddin, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Malang : UB Press, 2016.

- Mufti Muslim dan Naafisah Didah Durrotun, *Teori-Teori Demokrasi*, Bandung : Pustaka Setia, 2013.
- Mufti Muslim, *Studi Organisasi Politik Modern*, Bandung : Pustaka Setia, 2013.
- Numberi Freddy, *Quo Vadis Papua*, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2013.
- Pamungkas Sigit, *Partai Politik : Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta : IDW, 2011.
- Pekey Frans, *Otonomi Khusus Papua*, Jakarta : PT Kompas Media Nusantara, 2018.
- Pigay Decki Natalis, *Evolusi Nasionalisme dan Sejarah konflik Politik di Papua*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Prang Amrizal J., *Desentralisasi Asimetris Aceh*, Aceh : Bandar Publishing, 2020.
- Purnama Eddy, *Negara Kedaulatan Rakyat*, Jakarta : Nusamedia, 2007.
- Putra Erlanda Juliansyah, *Gagasan Pembubaran Partai Politik Korup di Indonesia*, Depok : Rajawali Pers, 2017.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, 2013.
- Riris Katharina, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, Jakarta : Pustaka Obor Indonesia, 2019.
- Sadu Wasistono et.al., *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Bandung : Fokus Media, 2006.
- Sarja, *Negara Hukum : Teori dan Praktek*, Yogyakarta : Thafa Media, 2016.
- Sesung Rusdianto, *Hukum Otonomi Daerah*, Bandung : Refika Aditama, 2013.
- Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Yogyakarta : Liberty, 1984.
- , *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 2000.

- Soemantri Sri, *Otonomi Daerah*, Bandung : Remaja Dosdakarya, 2014.
- Strong CF, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung : Nuansa dan Nusamedia 2004.
- Suharizal dan Chaniago Muslim, *Hukum Pemerintah Daerah*, Yogyakarta : Thafa Media, 2017.
- Sukardja Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyash*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012.
- Surbakti Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : Grasindo, 2010.
- Syaukani et.al., *Otonomi Daerah : Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003.
- Thaib Dahlan, *Pancasila Yuridis Kekuasaan*, Yogyakarta : AMP YKPN, 1994.
- Tim Pusat Kajian Demokrasi, *Menata Ulang Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia : Identifikasi Hambatan Implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua*, Jayapura : Universitas Cendrawasih, 2010.
- Toet Hendratno Edie, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Jakarta : Graha Ilmu dan Universitas pancasila Press, 2009.
- Yonan Socratez Sofyan, *Pemusnahan Etnis Melanesia Memecah Kebisuan Sejarah Kekerasan di Papua Barat*, Yogyakarta : Galang Press, 2006.

Jurnal

- Muttaqin, Ahmad, *Demokrasi dan Sistem Kepartaian “Menimbang Partai Lokal di Indonesia”*, Jurnal Hukum dan Politik, Edisi No.1 Vol.10, (2019).

- Ari, Anggi Wahyu, *Syura dan Demokrasi : Antara Teori dan Prakteknya dalam Dunia Islam*, Jurnal Ilmu Agama, Edisi No.2 Vol.1,(2016).
- Muttaqin, Azmi, “*Otonomi Khusus Papua sebuah upaya merespon konflik dan aspirasi kemerdekaan Papua*”, *Politika : Jurnal Ilmu Politik*, Edisi No.1 Vol.4,(2014).
- M. Ichsan, *Demokrasi dan Syura : Perspektif Islam dan Barat*, Jurnal Substantia, Edisi No.1 Vol.16,(2014).
- Prabowo , M. Rikaz, *Eksistensi Partai Persatuan Dayak pada Pemilu 1955*, Jurnal Swadesi, Edisi No.1 Vol.1,(2020).
- Siahaan, Maruarar, “*Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi*”, Jurnal Hukum, Edisi No.3 Vol.16,(2009).
- Safa’at, Muchamad Ali, *Pengujian Ketentuan Penghapusan Norma dalam Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Edisi No.1 Vol.7,(2010).
- Jafar, Muhammad AW, *Asas Demokrasi Partai Politik Lokal di Provinsi Aceh*, Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan, Edisi No.1 Vol.2,(2016).
- Jafar, Muhammad, “*Peran Partai Politik dalam Demokrasi di Indonesia*”, Jurnal Administrasi Publik, Edisi No.2 Vol.6,(2015).
- Armia, Muhammad Siddiq, *Hubungan Ideal Partai Politik Nasional dengan Partai Politik Lokal dalam Pengisian Jabatan Publik*, Jurnal Review Politik, Edisi No.1 Vol.7,(2017).
- Thohir, Muhammad, “*Dinamika Partai Politik Indonesia untuk Membangun Negara Hukum Indonesia yang Demokratis*”, Jurnal Studi Sosial dan Politik, Edisi No.2 Vol.1, (2017).

- Muntoha, *Demokrasi dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, Edisi No.3 Vol.16,(2009).
- Putri, Aisah et.al., *Faksi dan Konflik Internal Partai-Partai Politik di Indonesia Era Reformasi*, Jurnal penelitian Politik, Edisi No.2 Vol.14,(2017)
- Wessyau Paskalina, Ruloff Y. Waas, *Eksistensi Partai Politik Lokal dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*, Jurnal Restorative justice, Edisi No.1 Vol.2,(2018)
- Rochendi S, Saleh, Kausar Ali, “*Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Otonomi Khusus di Provinsi Papua*”, Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan, Edisi No.1 Vol.13,2017)
- Hasibuan, Sarah Nita, *Polemik Pengelolaan Dana Alokasi Khusus di Provinsi Papua*, Jurnal Indonesia Maju, Edisi No.1 Vol.1,(2021).
- Naskah Komprehensif Buku IV Jilid 1.
- Saleh, Zainal Abidin, *Demokrasi dan Partai Politik*, Jurnal Legislasi Indonesia, Edisi No.1 Vol.5,(2008).
- Utomo, Tri Widodo W., *Implementasi Dekonsentrasi di Negara Kesatuan : Pengalaman Internasional*, Jurnal Borneo Administrasi, Edisi No.1 Vol.10,(2014).
- Susetio, Wasis, *Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria*, Jurnal Lex Jurnalica, Edisi No.3 Vol. 10,(2020).
- Romli, Lili, *Partai Islam dan Pemilih Islam di Indonesia*, Jurnal Penelitian Politik, Edisi No.1 Vol.1,(2004).

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah Khusus Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat melalui Mekanisme Pengangkatan.

Peraturan Daerah Provinsi Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Pendidikan bagi Komunitas Adat Terpencil.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Kampanye Pemilihan Umum.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara dalam Pembubaran Partai Politik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Tugas pembantuan.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

Putusan Mahkamah Konstitusi dengan Nomor 81/PUU-VIII/2010, dalam perkara permohonan

Surat Keputusan Majelis Rakyat Papua Nomor 6/MRP/2005 Tentang Pemberian Pertimbangan dan Persetujuan Bakal Calon Gubernur dan Bakal Calon Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2005-2010.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.

Sumber Data Elektronik

<https://www.wartaekonomi.co.id/read327193/survei-kepercayaan-publik-parpol-di-bawah-50-tni-paling-tinggi> Akses 7 April 2021.

<http://www.bin.go.id/wawasan/detil/457/3/20/07/2018/silas-papare-tokoh-pejuang-dari-timur-indonesia> Akses 14 Agustus 2021.

<https://kabarpapua.co/mrp-papua-barat-verifikasi-casis-polri-jalur-otsus/> Akses 30 Juni 2021.

<https://langgam.id/komposisi-65-kursi-dprd-sumbar-hasil-rekapitulasi-kpu-provinsi/> Akses 04 Agustus 2021.

<https://mrp.papua.go.id/tugas-dan-kewenangan/> Akses 9 Juli 2021.

<https://www.papua.go.id/view-detail-berita-648/kpud:-aspirasi-bupati-dan-wakil-bupati-harus-orang-asli-papua,-mematikan-demokrasi> Akses 27 Juni 2021.

<https://www.puskapol.ui.ac.id/data-dprd-provinsi-terpilih-2019-dki-jakarta> Akses 14 Agustus 2021.

<https://www.puskapol.ui.ac.id/data-dprd-provinsi-terpilih-2019-ntb> Akses 04 Agustus 2021.

<https://www.tribunnews.com/nasional/2019/11/18/senator-papua-jatah-kursi-dprp-untuk-parpol-lokal-harus-segera-dibentuk> Akses 13 Oktober 2021.

Hikmahanto Juwana, “Kesepakatan Damai RI-GAM Harus Dikembalikan ke Rakyat,” dalam

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol13213/kesepakatan-damai-rigam-harus-dikembalikan-ke-rakyat>. Akses pada 6 Oktober 2021.

<https://belmawa.ristekdikti.go.id/program-sm-3t-mendukung-persebarang-guru-antar-wilayah>. Akses 15 Januari 2020.

<https://bpkad.papua.go.id/dana-otsus/18/penerimaan-dalam-rangka-pelaksanaan-otonomi-khusus-bagi-provinsi-papua.htm> Akses 15 Januari 2020.

<https://news.okezone.com/read/2019/05/09/340/2053550/jumlah-pengidap-hiv-aids-di-papua-lebih-dari-40-ribu-orang>, Akses 18 Januari 2020.

<https://www.bps.go.id/dynamictable/2019/04/16/1617/angka-melek-huruf-menurut-provinsi-1996-2013.html> Akses 15 Januari 2020.

https://id.wikipedia.org/wiki/Oevaang_Oeray Akses 16 Juni 2021.

Lain-Lain

Ferry Okta Irwan, *Otonomi Khusus Berdampak pada Lahirnya Partai Politik Lokal (Studi Perbandingan Partai Politik Lokal di Indonesia dan Skotlandia)*, Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Hamdan Zoelfa, *Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua*, Presentase disampaikan pada webinar dengan judul Papua Strategic Policy Forum #7 : Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua, Gugus Tugas Papua, Universitas Gajah Mada, 25 Agustus 2020. Hlm.5.

Ibnu Ubaidillah, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 (Studi terhadap pasal 13 huruf e tentang kewajiban partai politik)*, Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Makalah Riawan Tjandra yang berjudul *Perspektif Hukum Keuangan Negara Pengelolaan Keuangan Daerah* yang disampaikan pada Webinar dengan tema *Titik Taut Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* pada 29 Maret 2021.

Risalah Sidang Pembahasan RUU Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Sarjana Sigit Wahyudi, *“Demokrasi di Tingkat Lokal”*, Makalah yang disampaikan pada Kegiatan Diskusi Sejarah “Wajah Demokrasi Indonesia”, Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional, Yogyakarta, 30-31 Maret 2009, hlm.21-22.

Survei Indikator Politik tentang Suara Anak Muda Tentang Isu-Isu Sosial Politik Bangsa pada 4-10 Maret 2021.

Survei Lembaga Survei Indonesia tentang Evaluasi Publik terhadap Kondisi Nasional dan Peta Awal Pemilu 2024 pada 25-31 Januari 2021.

Titi Anggraini, Presentase disampaikan pada webinar dengan judul Papua Strategic Policy Forum #7 : Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua, Gugus Tugas Papua, Universitas Gajah Mada, 25 Agustus 2020.

Wawancara menggunakan Handphone dengan Darius Newipa, Sekretaris Jenderal Partai Papua Bersatu, pada tanggal 10 Maret 2020.

Wawancara menggunakan Handphone dengan Darius Newipa, Sekretaris Jenderal Partai Papua Bersatu, pada tanggal 10 Maret 2020.

