

Partai Politik Lokal di Daerah Otonomi Khusus: Perbandingan Yuridis Aceh dan Papua

Musrafiyan

Afiliasi: Universitas Islam Negeri Ar-Raniry

E-mail: musrafiyan@gmail.com

Mutiara Fahmi

Afiliasi: Universitas Islam Negeri Ar-Raniry

E-mail: mutiara.fahmi@ar-raniry.ac.id

Zahlul Pasha Karim

Afiliasi: Universitas Islam Negeri Ar-Raniry

E-mail: zahlul.pasha@ar-raniry.ac.id

Abstract

The existence of local political parties is one of the special powers for Aceh and Papua Provinces. Unlike Aceh, the rules regarding local political parties in Papua are not clearly stated in Law no. 21 of 2001 concerning Special Autonomy for Papua Province. This paper attempts to analyze the comparison between Law Number 11 of 2006 concerning the Government of Aceh and Law Number 21 of 2001 on Special Autonomy for the Province of Papua regarding local political parties, and the consequences for Aceh and Papua of differences in local political party arrangements. The method that the author uses is library research with a law approach and a sociological approach. The results of the research show that the Aceh special autonomy law contains 20 articles concerning the formation of local political parties. Furthermore, the existence of local political parties in Aceh can be seen in the participation of some of these parties in the 2009 2014 and 2019 general elections. While Article 28 of the Papua Special Autonomy Law which accommodates political parties does not have permanent legal force to be further interpreted as local political parties. it is also not applicable because it is not equipped with government regulations regarding the formation of local political parties in Papua. Even the Constitutional Court through its decision Number 41/PUU-XVII/2019 rejected the judicial review of Article 28 of the Papua Special Autonomy Law.

Keywords: *Special autonomy; Local political party; Aceh; Papua;*

Abstrak

Keberadaan partai politik lokal merupakan salah satu kewenangan khusus bagi Provinsi Aceh dan Provinsi Papua. Berbeda dengan Aceh, aturan mengenai partai politik lokal di Papua tidak tercantum jelas dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Tulisan ini berupaya menganalisis perbandingan antara UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua terkait partai politik lokal, dan konsekuensi bagi Aceh dan Papua terhadap perbedaan pengaturan partai politik lokal. Adapun metode yang penulis gunakan adalah penelitian kepustakaan dengan pendekatan Undang-Undang dan pendekatan sosiologis. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang otonomi khusus Aceh memuat 20 Pasal tentang pembentukan Partai politik lokal. Selanjutnya eksistensi partai politik lokal di Aceh terlihat pada keikutsertaan beberapa Partai tersebut pada pemilihan umum 2009, 2014 dan 2019. Sedangkan Pasal 28 Undang-Undang otonomi khusus Papua yang mengakomodir soal partai politik tidak berkekuatan hukum tetap untuk selanjutnya dimaknai sebagai partai politik lokal, ketentuan tersebut juga tidak aplikatif dengan tidak dilengkapi peraturan pemerintah tentang pembentukan

partai politik lokal di Papua. Bahkan Mahkamah Konstitusi melalui putusan Nomor 41/PUU-XVII/ 2019 menolak judicial review Pasal 28 Undang-Undang Otonomi Khusus Papua.

Kata Kunci: Otonomi khusus; partai politik lokal; Aceh; Papua;

PENDAHULUAN

Negara Indonesia menjamin adanya desentralisasi dan otonomi yang luas bagi seluruh daerahnya, hal ini selaras dengan hakikat politik hukum Pasal 18 UUD NRI 1945.¹ Asas desentralisasi ini menjamin lahirnya satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom, berhak mengatur urusan daerah berdasarkan kepentingan masyarakat setempat dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.²

Landasan konstitusional otonomi khusus terdapat dalam Pasal 18A dan 18B UUD 1945, bahwa negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang, dan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten/Kota, diatur dalam Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.³

Provinsi Aceh dan Papua kemudian mendapatkan hak istimewa dalam bentuk otonomi khusus dengan diadakannya UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Secara umum UU Otsus Papua memberikan sejumlah kebebasan kepada Papua untuk mengatur daerahnya sendiri, seperti dalam pemilihan Gubernur, keterlibatan MRP dalam pemerintahan, dan pembentukan partai politik.⁴

Pasal 1 UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyatakan 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 NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁵ Miriam

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 262.

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal 7-9.

³ M. Ali Safa'at, *Problem Otonomi Khusus Papua*, (Malang: Universitas Brawijaya, 2014), hal. 4.

⁴ Mutiara Fahmi, dkk, *Sengkarut Pola Hubungan Lembaga Penyelenggaraan Pemilu di Daerah Otonomi Khusus*, Jurnal Al-Daulah, Vol. 10, No. 1, April 2020, hal. 19.

⁵ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Pasal 1 Ayat 1

Budiardjo juga memaparkan bahwa keberadaann partai politik dimaksudkan sebagai cerminan bagi warga negara dalam berserikat, berpendapat, dan berkumpul, dimana pembentukannya dikonfigurasi sebagai alat memperoleh kekuasaan dalam merebut kedudukan politik secara konstitusional guna menjalankan kebijakan kelompok tertentu.⁶

Beberapa negara demokratis mengizinkan keberadaan Parlok, seperti di Amerika Serikat, Parlok muncul awal tahun 1900 sampai 1912 ditandai dengan berdirinya *Home Rule Party of Hawaii* sebagai wadah aspirasi pribumi Hawaii di legislatif dan kongres. Kemudian Inggris, mengakui keberadaan Parlok, seperti *Scottish National Party* dan *Scottish Socialist Party* di Skotlandia, *Democratic Unionist Party* dan *Sin Fein* di Irlandia Utara, serta *Plaid Cymru* di Wales. Terakhir Spanyol, terdapat Parlok seperti *Convergent and Union, ERC, Basque Nationalist Party* sebagai partai menengah di kongres.⁷

Isu terkait pembentukan Parlok pasca dicapainya kesepakatan dalam Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia (RI) dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki, Finlandia pada 15 Agustus 2005 menyepakati bahwa Pemerintah RI dan GAM melakukan perundingan yang panjang dan dikenal dengan *Memorandum of Understanding* (MoU) Helsinki.

Dialog yang dimulai pada awal tahun 2000 melalui mediasi *Henry Dunant Centre* tersebut tertera dalam *Bavois Agreement* tanggal 27 Januari 2000 di Swiss menghasilkan rumusan bahwa dialog adalah jalan terbaik untuk mencegah penderitaan, menyelesaikan masalah politik, serta meningkatkan langkah pembangunan kepercayaan menuju solusi damai Aceh.⁸ Salah satu butir klausul MoU itu menyepakati kebolehan mendirikan Parlok sebagai kesepakatan mengawali pembangunan perdamaian.⁹

Legalitas keberadaann Parlok termuat dalam Pasal 1 Ayat (2) PP No. 20 Tahun 2007 tentang Parlok di Aceh sebagai pertimbangan lanjutan atas Pasal 95 UUPA, lalu dipertegas dengan keberadaann Qanun Aceh No. 3 Tahun 2008 tentang Parlok Peserta Pemilu Anggota DPRA dan DPRK dengan pertimbangan yang mengacu pada Pasal 80 ayat (1) UUPA bahwa Parlok mempunyai hak untuk ikut dalam Pemilu, mengajukan calon, dan melakukan pemberhentian serta pergantian antar waktu keanggotaan DPRA dan DPRK.¹⁰

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 403.

⁷ Ahmad Farhan Hamid, *Partai Politik Lokal di Aceh, (Desentralisasi Politik Dalam Negara Kebangsaan)*, (Jakarta: Kemitraan, 2008), hal. 31-32.

⁸ Asda Rasida, dkk, *Partai Politik Lokal Aceh dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Varia Justicia, Vol. 12, No. 1, Maret 2016, hal. 3-4.

⁹ Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu*, (Jakarta: Suara Bebas, 2006), hal. 60.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pasal 80 Ayat 1

Keberadaann Parlok juga diatur dalam Pasal 28 UU Otsus Papua yang meliputi; *pertama*, penduduk Papua dapat membentuk partai politik. *Kedua*, tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam Pemilu sesuai dengan aturan perundang-undangan. *Ketiga*, rekrutmen politik oleh partai politik di Papua dilakukan dengan memprioritaskan masyarakat asli Papua. Dan *keempat*, partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.¹¹ Walau tidak terdefinisi secara detail soal penyebutan Parlok, maksud pengaturan Parlok termuat dalam rumusan ayatnya. Hal ini dipertegas oleh dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Muchamad Ali Safa'at yang menjelaskan bahwa maksud pendirian partai politik di Papua dalam Pasal 28 ayat (1) mencakup pendirian partai nasional sekaligus Parlok, keduanya bertujuan untuk memprioritaskan masyarakat asli Papua dalam rekrutmen politik.¹²

Dalam catatan sejarah, Partai Papua Bersatu (PPB) resmi menjadi Parlok pertama yang mendaftar ke KPU Provinsi Papua untuk mengikuti Pemilu 2019 yang didasari oleh implementasi Pasal 28 Ayat (1) UU Otsus Papua. Namun KPU menolak pendaftaran PPB untuk mengikuti verifikasi faktual dan administratif berlandaskan ketentuan bahwa Pasal 28 Ayat (1) UU Otsus Papua hanya menyebut tentang 'Partai Politik' bukan 'Partai Politik Lokal'. Sehingga tidak ada dasar hukum konkret terhadap keberadaann Parlok di Papua.

Walaupun terdapat beberapa penelitian yang membahas tentang Parlok di Aceh dan Papua dengan fokus kajian soal desentralisasi politik dalam negara kebangsaan (Ahmad Farhan Hamid, 2008), eksistensi Parlok dalam UU Otsus Papua (Paskalina Wessyau dan Ruloff F. Y. Waas, 2018), dan eksistensi Parlok di Provinsi Aceh dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perspektif UUPA (Zico Furqon, 2014). Namun tidak ditemukan penelitian yang spesifik membahas otonomi khusus dalam bidang Parlok dengan studi perbandingan UUPA dengan UU Otsus Papua yang detail meneliti perihal analisis perbandingan kedua aturan perundang-undangan, berikut dengan konsekuensi terhadap kedua daerah tersebut, baik secara yuridis, sosiologis, dan politis.

Berdasarkan pemikiran yang penulis uraikan diatas, peneliti tertarik membahas isu otonomi khusus dalam bidang partai politik lokal (studi perbandingan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan UU No, 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua), yang secara khusus merumuskan dua permasalahan, yakni: *Pertama*, bagaimana analisis perbandingan antara UUPA dan UU Otsus Papua terkait Parlok. Dan *kedua*, apa konsekuensi bagi Aceh dan Papua terhadap perbedaan pengaturan Parlok.

¹¹ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

¹² M. Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hal. 257.

Penelitian ini merupakan kajian hukum dengan menggunakan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan sosiologis. Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif, dimana data dikumpulkan secara kepustakaan dengan menggunakan analisis teori yang ada sebagai bahan pendukung, dengan dua klasifikasi, yakni data primer dan sekunder. Data primer yang dimaksud terdiri dari UUD 1945, UU No. 11 Tahun 2006, UU No. 21 Tahun 2001, peraturan perundang-undangan, dan peraturan kebijakan yang berlaku. Selanjutnya untuk data hukum sekunder diperoleh melalui buku, jurnal, skripsi, tesis, disertasi, dan lain sebagainya.

PEMBAHASAN

Partai Lokal di Daerah Otonomi Khusus

Pembentukan Parlok sebagaimana diatur dalam Pasal 75 Ayat UUPA tidak dapat dipisahkan dari konflik GAM dengan pemerintah RI. Konflik yang diselesaikan melalui perundingan di Helsinki, Finlandia itu telah melahirkan kesepakatan kedua pihak yang dituangkan dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) tanggal 15 Agustus 2005.¹³

Salah satu butir MoU ialah tentang pembentukan Parlok yang termaktub pada Pasal 1.2 tentang Partisipasi Politik, yang dijabarkan pada poin 1.2.1 yang berbunyi; “Sesegera mungkin, tetapi tidak lebih dari satu tahun sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, Pemerintah RI menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional.”¹⁴

Mengingat norma tentang Parlok yang diatur dalam UUPA masih sangat umum, maka pemerintah menerbitkan PP No. 20 Tahun 2007 tentang Parlok di Aceh,¹⁵ yang secara yuridis menyebutkan bahwa pembentukan partai politik di Aceh dilegalkan melalui pertimbangan Pasal 28 UUPA dan 18A UUD 1945. Selanjutnya pemerintah Aceh mempersiapkan Qanun No. 3 Tahun 2008 tentang Parlok Peserta Pemilu Anggota DPRA dan DPRK untuk menyoal mekanisme Parlok dalam mengikuti Pemilu.¹⁶

Pengaturan Parlok di Papua merupakan konsekuensi dari Pasal 28 Ayat (1) UU Otsus Papua yang berbunyi; “Penduduk Provinsi Papua dapat membentuk partai politik.”¹⁷ Ketua MK Periode 2013-2015, Hamdan Zoelva beranggapan bahwa Pasal itu merupakan dasar hukum kuat pembentukan Parlok di Papua. Beliau menafsirkan bahwa

¹³ Olle Tornquist, dkk, *Aceh; Peran Demokrasi Bagi Perdamaian dan Rekonstruksi*, (Yogyakarta: PCD Press Indonesia, 2011), hal. 406-407.

¹⁴ Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, Pasal 1.2 Poin 1.2.1.

¹⁵ Ahmad Farhan Hamid, *Partai Politik Lokal...*, hal. 13.

¹⁶ Olle Tornquist, dkk, *Aceh; Peran Demokrasi...*, hal. 411.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, Pasal 28 Ayat 1

pada Pasal 28 Ayat (1) merupakan penegasan pengakuan yang konkret.¹⁸ Masalah sebenarnya apabila merujuk pada Pasal 28 Ayat (2) yang menyebutkan; “Tata cara pembentukan partai politik dan keikutsertaan dalam Pemilu sesuai dengan aturan perundang-undangan.”¹⁹ Karena tidak ada landasan yuridis yang jelas soal aturan perundang-undangan khusus ditarik ke umum.

Pasal 28 tidak menyebutkan secara tegas terkait diksi pembentukan dan pengaturan ‘Partai Politik Lokal’. Sehingga KPU Provinsi Papua menolak verifikasi PPB dikarenakan tidak ada dasar hukum konkret soal keberadaann Parlok di Papua. Sehingga kemudian Kemenkumham membekukan PPB, seiring dengan adanya gugatan *judicial review* terhadap Pasal tersebut.²⁰ Namun secara fakta, UU Otsus Papua telah memberikan hak kepada masyarakat Papua untuk mendirikan partai politik, walau diatur secara singkat. Adapun dalam menyikapi keambiguan dari Pasal 28 sehingga dapat meminimalisir silang pendapat yang ada, cukup diatur dengan Peraturan Pemerintah untuk dapat melaksanakan ketentuan pembentukan Parlok di Papua.

Analisis Perbandingan UU No. 11 Tahun 2006 dengan UU No. 21 Tahun 2001

Dalam pelaksanaan otonomi khusus Aceh dan Papua, penerapan Parlok diatur secara berbeda. Alasannya didasari pada dinamika hukum dan aspek kehidupan masyarakat, perbedaan itulah yang mengakibatkan kebijakan kedua daerah tidak sama. Sehingga pemerintah Indonesia berpendapat bahwa saat ini belum dimungkinkan untuk dihadapkannya kewenangan pembentukan Parlok di Papua.²¹

Pergerakan Parlok di Aceh terlihat massif dalam tiga kali proses Pemilu, yakni 2009, 2014 dan 2019. Ini menunjukkan bahwa kehadirannya menjadi titik penting bagi proses transisi politik. Kemudian kehadiran Parlok di Aceh ialah untuk memperebutkan ±3,5 juta suara yang berhak memilih sebagai bukti adanya upaya membuka diri untuk memperebutkan kekuasaan politik sesuai aturan perundang-undangan. Hal ini terlihat dari Respon masyarakat Aceh tentang keberadaann Parlok yang sangat positif. Data tersebut

¹⁸ Hasil Diskusi Daring *Papua Strategic Policy Forum #7* dengan Judul Menimbang Pembentukan Partai Politik Lokal di Papua yang Diselenggarakan oleh Gugus Tugas Papua Universitas Gadjah Mada pada tanggal 28 Agustus 2020.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, Pasal 28 Ayat 2

²⁰ Paskalina Wessyau dan Ruloff F. Y. Wass, *Eksistensi Partai Politik Lokal Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua*, Jurnal Restorative Justice, Vol. 2, No. 1, Mei 2018, hal. 76-77.

²¹ Majalah Konstitusi, Partai Politik Dalam Otsus Papua, No.165, November 2020, hal.26.

muncul melalui penelitian LSI pada 28 Juli-2 Agustus 2005 hingga Maret 2006 yang menunjukkan bahwa mayoritas masyarakat Aceh mendukung pembentukan Parlok.²²

Kehadiran Parlok di Aceh merupakan wujud demokratis bagi kelompok strategis yang selama ini berseberangan paham dengan pemerintah, sehingga kemunculannya dapat menjadi mekanisme dalam mentransformasikan gerakan bersenjata yang selama ini menjadi instrumen utama GAM menuju gerakan politik.²³ Kewenangan pemberlakuannya turut menjadi inspirator dalam diskursus politik lokal di daerah lain agar dapat mengoptimalkan kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah penganut otonomi khusus. Bermula dalam hal ini legalitas Parlok di Aceh kemudian menghadirkan efek domino yang memberikan reaksi bagi Papua untuk menerapkan kewenangan yang sama.

Pasal 28 UU Otsus Papua telah mengakomodir aturan terkait Parlok. Namun muncul perbedaan pendapat, dimana hak yang diberikan dalam Pasal 28 Ayat (1) tergantung pada Pasal 28 dan penduduk Papua hanya dapat membentuk partai politik sesuai dengan aturan. Kemudian menjadi tidak jelas ketika peraturan perundang-undangan yang dirujuk pada Pasal 28 Ayat (2) adalah aturan yang hanya spesifik untuk Papua atau peraturan yang merujuk pada semua peraturan yang berlaku di Indonesia tentang Pemilu. Pasal tersebutlah yang mengemukakan bahwa Parlok dapat dibentuk di Papua namun tidak diizinkan ikut serta dalam Pemilu.²⁴

Selanjutnya Pasal 28 Ayat (1) UU Otsus Papua tidak berkekuatan hukum tetap, sehingga tidak cukup kuat dijadikan acuan hukum pendirian Parlok. Oleh karenanya, dilaksanakanlah *judicial review* ke MK untuk mendapatkan kepastian hukum dari makna Pasal 28 tersebut agar tidak terjadi multi tafsir dalam menerjemahkannya.

Judicial review tersebut diajukan oleh PPB dengan No. Perkara 41/PUU/XVI/2019. Namun MK menolak permohonan pengujian dengan putusan No. 41/PUU-XVII/2019, karena tidak ada bukti yang meyakinkan bahwa frasa 'partai politik' dimaknai 'partai politik lokal' dengan pertimbangan, antara lain; *pertama*, MK berwenang mengadili kewenangan *a quo*. *Kedua*, pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*. Dan *ketiga*, pokok permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum. Sehingga berakibat pada tidak adanya legalitas pembentukan Parlok di Papua.²⁵

²² Muhammad Djafar, "Perkembangan dan Prospek Partai Politik Lokal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam", *Tesis*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2009), hal. 115-117.

²³ *Ibid.*, hal. 161.

²⁴ *Ibid.*, hal. 135-136.

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal tersebut juga menjadi dasar bagi PPB yang eksistensinya mulai redup. Sehingga masyarakat Papua kehilangan wadah dalam menyampaikan aspirasi politik soal optimalisasi sumber daya masyarakat hingga pembangunan di berbagai sektor. Terhambatnya pembentukan Parlok di Papua juga diakibatkan oleh hambatan mekanisme hukum yang mengatur sistem kepartaian di Indonesia. Itu pula yang membuat Pasal 28 UU Otsus Papua tidak dapat diaplikasikan dengan baik.²⁶

Untuk lebih mengetahui pengaturan Parlok dalam UUPA dan UU Otsus Papua, kajian ini turut mengelompokkan dari segi persamaan dan perbedaan pengaturan Parlok di dua daerah tersebut, yang penulis klasifikasikan ke dalam sebuah tabel, sebagai berikut:

Persamaan dan Perbedaan Pengaturan Parlok	UU No. 11 Tahun 2006	UU No. 21 Tahun 2001
Pembentukan Parlok diakomodir dalam aturan perundang-undangan otonomi khusus	✓	✓
Keberadaan Parlok disebut secara eksplisit dalam ketentuan Pasal serta menguraikan secara rinci ihwal Parlok dalam Bab khusus mulai dari pembentukan hingga syarat mengikuti Pemilu	✓	X
Didukung Pengaturan Pemerintah yang mengatur tentang Parlok	✓	X
Pembentukan Parlok tergolong aplikatif	✓	X

Konsekuensi Terhadap Perbedaan Pengaturan Partai Politik Lokal

Lahirnya UUPA dan UU Otsus Papua dalam hal pembentukan dan pelaksanaan Parlok memunculkan tiga konsekuensi soal perbedaan pengaturannya, antara lain:

1. Konsekuensi Yuridis

Pasal 75-76 UUPA mengatur secara rinci legalitas keberadaan Parlok. Aturan ini lahir dari proses negosiasi setelah konflik panjang di Aceh. Namun mengingat norma tentang Parlok yang diatur masih sangat umum, maka pemerintah pusat membuat peraturan pelaksana, yakni menerbitkan PP No. 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal.²⁷

²⁶ Zico Furqon, "Eksistensi Partai Politik Lokal di Provinsi Aceh Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Skripsi*, (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, 2014), hal. 51.

²⁷ Muhammad Siddiq Armia, *Hubungan Ideal Partai Politik Nasional dengan Partai Politik Lokal dalam Pengisian Jabatan Publik*, *Jurnal Review Politik*, Vol. 07, No. 1, Juni 2017, hal. 2-3.

Parlok di Aceh menjalankan fungsi dan memperoleh kekuasaan politik sebagaimana partai nasional sesuai dengan konstitusi, namun dalam Pasal 80 Ayat (1) Huruf d dan h UUPA, Parlok hanya berhak memperoleh kekuasaan dan merebut kedudukan politik di daerah Aceh saja, sebagai upaya menjaga keutuhan NKRI serta mengakomodasi nilai lokal dan religi.²⁸ Eksistensi Parlok di Aceh tidak bertentangan dengan Undang-Undang lainnya, sebab dalam Pasal 18B UUD 1945 “Negara mengakui dan menghormati satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus/istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Sehingga aturan Parlok di Aceh berlaku sebagai *lex specialis derogat legi generali*.²⁹

Di Papua sendiri, Keberadaan Parlok diatur dalam Pasal 28 UU Otsus Papua, Namun dalam Putusan MK No. 41/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian UU Otsus Papua terhadap UUD 1945, bahwa dalam amar putusannya, MK menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.³⁰ MK menjabarkan beberapa pandangannya, antara lain:

Pertama, pembentuk Undang-Undang melalui UU Otsus Papua memberikan kekhususan kepada Papua seperti dalam bidang pemerintahan dan politik, yang mencakup adanya MRP, DPRP, berlakunya Perdasus, perbedaan nomenklatur dengan adanya distrik, dan calon Gubernur/Wakil Gubernur harus orang asli Papua. Sehingga tidak ada muatan yang mengatur mengenai pembentukan Parlok. *Kedua*, keterlibatan orang asli Papua di tingkat politik nasional lebih terjamin melalui partai nasional, serta lebih memberikan jaminan pengembangan sumber daya manusia di bidang politik bagi rakyat Papua. *Dan ketiga*, MK tidak menemukan bukti yang meyakinkan bahwa frasa “Partai Politik” dalam Pasal 28 UU Otsus Papua adalah “Partai Politik Lokal”. *Dan keempat*, MK berpendapat bahwa frasa “Partai Politik” pada Pasal 28 Ayat (1-2) UU Otsus Papua adalah konstitusional secara bersyarat sepanjang dimaknai sebagai “Partai Politik Lokal” sebagaimana dikehendaki oleh Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum.³¹

Terhitung sejak dibentuknya UU Otsus Papua hingga 2014, belum ada satupun Parlok yang mengikuti Pemilu. Dikarenakan pengaturan lebih lanjut dalam Pasal 28 belum dimuat dalam Perdasus Papua. Namun lima tahun berselang, PPB resmi mendaftar di KPU Provinsi Papua untuk mengikuti Pemilu 2019, upaya tersebut kembali kandas,

²⁸ Zico Furqon, *Eksistensi Partai Politik...*, hal. 51.

²⁹ Ibid

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

karena Kemenkumham membatalkan SK PPB sebagai Parlok Papua.³² Ketidakjelasan status PPB berlanjut hingga sekarang dikarenakan Raperdasus yang direncanakan dibatalkan oleh Kemenkumham, dan pembatalan pembentukan Parlok oleh Kemendagri.

2. Konsekuensi Sosiologis

Keberadaan Parlok merupakan wujud apresiasi dari keberlangsungan perdamaian Aceh, dan sebuah elemen penting bagi terjaganya perdamaian antara pihak GAM dengan pemerintah RI, karena sifatnya yang dapat mengakomodir kepentingan rakyat Aceh namun tidak terlepas dari kontrol NKRI.³³

Parlok dianggap sebagai bentuk akomodasi terhadap respon positif masyarakat. Hal ini didasari survey LSI pada 28 Juli–2 Agustus 2005 dan Maret 2006.³⁴ Bahkan pakar politik dari Ohio State University, William Liddle menyetujui adanya pemberian kesempatan GAM bersaing dalam Pemilu sebagai cara mewujudkan perdamaian di Aceh.³⁵

Dalam rangka resolusi konflik, sangat penting untuk menampung aspirasi rakyat kombatan dalam wadah Parlok ditengah ketidakpercayaan mereka terhadap partai nasional.³⁶ Parlok disimbolkan sebagai wadah perjuangan demokratis bagi kelompok strategis yang selama ini berseberangan dengan pemerintah, dan juga salah satu mekanisme untuk mengalihkan potensi separatisme yang menjadi instrumen GAM ke gerakan politik.³⁷

Sedangkan di Papua, Pemberian kewenangan dibentuknya Parlok merupakan langkah maju pemerintah pusat guna mendukung perubahan di Bumi Cendrawasih. Parlok menjadi instrumen bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi mereka. Hal ini didasari pada kompleksitas permasalahan di Papua yang menuntut penyelesaian secara efektif dan efisien. Adapun beberapa permasalahan tersebut, yaitu:

Pertama, ketimpangan perolehan bagi hasil dalam pengelolaan PT. Freeport, berikut dengan pemogokan 8.000 buruh yang menuntut kenaikan upah. *Kedua*, pelayanan birokrasi pemenuhan kebutuhan publik yang buruk dengan tidak berbasis pada *clean* dan *good governance*. *Ketiga*, dominasi model pembangunan yang eksklusif. *Keempat*, belum

³² Paskalina Wessyau dan Ruloff F. Y. Wass, *Eksistensi Partai Politik...*, hal. 81.

³³ Rakhmad Fadli Zain, "Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Menjadi Partai Aceh (Dalam Proses Perdamaian)", *Skripsi*, (Depok: Universitas Indonesia, 2009), hal. 45.

³⁴ *Ibid.*, hal. 45.

³⁵ Koran Aceh Kita, Edisi 025/TH Ke-3, 8-14 Oktober 2007.

³⁶ Ahmad Murodi, *Otonomi Khusus Partai Politik Lokal; Analisis Kebijakan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006 tentang Partai Politik Lokal*, PELITA; Jurnal Penelitian Karya Ilmiah, Vol. 19, No. 1, Januari-Juni 2019, hal. 79.

³⁷ Muhammad Djafar, *Perkembangan dan Prospek...*, hal. 160-161.

maksimalnya pelaksanaan hak pendidikan yang layak serta pengingkaran hak-hak masyarakat adat. *Kelima*, pengelolaan dana otonomi khusus yang tidak tepat sasaran. *Keenam*, gagalnya proses perwujudan demokratisasi. *Ketujuh*, perang antar suku yang terus berlangsung. *Kedelapan*, gerakan Organisasi Papua Merdeka yang intensif menuntut Papua merdeka. Dan *kesembilan*, pelanggaran HAM yang terus berlangsung.³⁸

Dosen IPDN Djohermansyah Johan mengatakan bahwa didirikannya Parlok di Papua dapat berangsur-angsur meredam separatisme, karena penduduk Papua lebih longgar dalam demokrasi alih-alih memakai senjata untuk menuntut keadilan.³⁹ Lebih lanjut ia menegaskan bahwa Parlok akan memberi manfaat besar bagi pengembangan demokrasi lokal sekaligus menguatkan demokrasi nasional, dengan indikator bahwa bangunan politik nasional tidak akan kuat apabila bangunan politik lokal lemah.⁴⁰ Adapun Muhammad Djafar menjelaskan munculnya Parlok menghadirkan konsekuensi sosial berupa; *pertama*, partisipasi masyarakat akan mudah tersalurkan sesuai dengan lokalitas daerah. *Kedua*, keberadaan Parlok memagari keinginan untuk menuntut pemerintahan sendiri. Dan *Ketiga*, tereksplotasinya segenap potensi untuk membangun daerah secara konstruktif.⁴¹

3. Konsekuensi Politis

Konsekuensi politis pasca pemberlakuan aturan Parlok di Aceh yakni para kombatan langsung memanfaatkan momen politik dengan keterlibatannya langsung pada Pilkada 2006 dan Pilgub 2007 melalui jalur independen. Hasilnya dari 21 Kabupaten/Kota, delapan di antaranya dimenangkan oleh kader GAM. Termasuk pada Pilgub 2007, GAM berhasil menempatkan Irwandi Yusuf - M. Nazar sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh.⁴²

Kehadiran Parlok di Aceh juga membuat rekrutmen politik lebih jelas. Rekrutmen menjadi isu yang signifikan dalam mengisi posisi strategis di daerah, karena semakin kuat legitimasinya ketika diperoleh dari seleksi yang dilakukan pada sejumlah Parlok dan hasil dari kontestasi Pilkada.⁴³ Parlok secara prinsip menambah pilihan politik dan membangun

³⁸ Fauziah Suci Angraini, "Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua", *Tesis*, (Malang: Universitas Brawijaya, 2013), hal. 12.

³⁹ Diakses melalui <https://papua.bisnis.com/read/20191217/414/1182225/gugatan-uu-otsus-papua-ada-partai-lokal-papua-tetap-dalam-kendali-pusat> tanggal 22 Juni 2021, Pukul 16.33 WIB.

⁴⁰ Diakses melalui <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16130> tanggal 10 Juli 2021, Pukul 18.06 WIB.

⁴¹ Muhammad Djafar, *Perkembangan dan Prospek...*, hal. 157-158.

⁴² Ahmad Murodi, *Otonomi Khusus Partai...*, hal. 79.

⁴³ Edwin Yustian Driyartana, "Kedudukan Partai Politik Lokal di Nanggroe Aceh Darussalam Ditinjau Dari Asas Demokrasi", *Skripsi*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2010), hal. 87.

kesadaran pentingnya pendidikan bagi masyarakat perihal calon yang muncul, namun bukan berarti antar Parlok luput dari persaingan. Bahkan kontestasi yang terlihat dalam dua fase Pilgub dan Pileg diselingi dengan konflik, penyebabnya antara lain; *Pertama*, kurangnya pengetahuan anggota legislatif soal menjalankan persaingan politik yang sehat. *Kedua*, tidak ada inisiatif membangun hubungan yang baik sesama Parlok. *Ketiga*, adanya konflik internal antar Parlok. *Keempat*, tidak adanya tradisi berpartai diantara elit Aceh. Dan *kelima*, adanya orang diluar Parlok yang ikut terlibat dalam konflik.⁴⁴

Adapun bagi Papua, tahun 2019 menjadi tahun bersejarah, karena PPB menjadi Parlok pertama yang mendaftar ke KPU Papua untuk mengikuti Pemilu 2019. Dalam hal verifikasi partai politik, KPU berpegang pada aturan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu bagi partai politik nasional dan peraturan KPU. Pengambilan kebijakan ini didasari pada Pasal 28 UU Otsus Papua.⁴⁵ Namun KPU menolak pendaftaran PPB, karena tidak ada penyebutan tegas dalam Pasal 28 terkait diksi 'Partai Politik Lokal' sehingga tidak ada dasar hukum konkret soal Parlok di Papua. Kemudian Kemenkumham membekukan PPB seiring dengan adanya gugatan *judicial review* terhadap pasal tersebut.⁴⁶ Kemudian pihak PPB mengajukan permohonan pengujian materil frasa 'Partai Politik' pada Pasal 28 dengan No. Perkara 41/PUU-XVI/2019. Namun dalam putusannya MK menolak permohonan tersebut.

Adapun analisis penulis bahwa secara formil kedua Provinsi tersebut diberlakukan otonomi khusus sesuai perintah TAP MPR RI No. IV/MPR/1999, namun secara materil berbeda dalam pengaturan tentang hak untuk membentuk partai politik.

Di Provinsi Aceh, Undang-Undang secara rinci mengatur tentang Parlok yang tergolong aplikatif dan dilengkapi dengan aturan pemerintah tentang pembentukannya. Sedangkan Papua, UU Otsus Papua hanya menyebutkan secara umum tentang penduduk Papua dapat membentuk partai politik. Hal ini bersifat multi tafsir karena dapat ditafsirkan gramatikal sebagai partai nasional sesuai dengan Undang-Undang partai politik, dapat pula ditafsirkan secara historis-sosiologis sebagai Parlok. Ketentuan tersebut juga tidak aplikatif dan tidak dilengkapi dengan peraturan pemerintah.

Adapun bila merujuk pada putusan MK No. 41/PUU-XVII/2019, tidak ada bukti yang meyakinkan bahwa frasa "partai politik" dalam Pasal 28 UU Otsus Papua adalah Parlok. Namun apabila ada kesempatan untuk melakukan perubahan terhadap pengaturan

⁴⁴ Harris Aswansyah, *Konflik Antar Partai Politik Lokal di Aceh (Studi Penelitian Antara Partai Aceh dan Partai Nasional Aceh Pada Pemilu Tahun 2014)*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah, Vol. 4, No. 1, 1-14 Februari 2019, hal. 10.

⁴⁵ Paskalina Wessyau dan Ruloff F. Y. Wass, *Eksistensi Partai Politik...*, hal. 76.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 76-77.

partai politik, pembentuk Undang-Undang dapat memberikan pengaturan khusus pengelolaan partai politik yang memungkinkan penduduk untuk membentuk Parlok di Papua, sepanjang penentuannya disesuaikan dengan latar belakang dan kebutuhan Papua.

KESIMPULAN

UUPA memuat 20 Pasal yang membahas tentang pembentukan Parlok. Derivasi darinya disahkanlah PP No. 20 Tahun 2007 tentang Parlok di Aceh. Eksistensi Parlok terlihat pada keikutsertaan enam Parlok pada Pemilu 2009, tiga Parlok Pemilu 2014 dan empat Parlok Pemilu 2019. Adapun di Papua, Pasal 28 UU Otsus Papua telah mengakomodir aturan soal Parlok. Namun Pasal tersebut tidak berkekuatan hukum tetap, sehingga tidak cukup kuat dijadikan acuan hukum pendirian Parlok. Kemudian diajukanlah *judicial review* ke MK oleh PPB dengan No. Perkara 41/PUU/XVI/2019. Melalui Putusan No. 41/PUU-XVII/2019, MK menolak permohonan tersebut karena tidak ditemukan bukti bahwa frasa ‘partai politik’ dalam Pasal tersebut adalah ‘partai politik lokal’.

Perbedaan pengaturan Parlok di Aceh dan Papua memunculkan tiga konsekuensi, yakni; *pertama*, secara yuridis, Aceh memiliki aturan yang memuat legalitas keberadaan Parlok sebagai bagian dari MoU, berikut dengan peraturan pemerintah. Sedangkan Papua, Pasal 28 UU Otsus Papua memang mengakomodir soal pembentukan partai politik, namun tidak disebutkan diksi “lokal” dan tidak disertai peraturan pemerintah, sehingga multi tafsir perihalnya. *Kedua*, secara sosiologis, keberadaan Parlok merupakan wujud apresiasi keberlangsungan perdamaian Aceh, karena sifatnya yang dapat mengakomodir kepentingan rakyat. Sedangkan di Papua, pemberian kewenangan dibentuknya Parlok merupakan langkah maju pemerintah pusat guna mendukung perubahan, sehingga jadi instrumen bagi rakyat untuk menyalurkan aspirasi soal penyelesaian yang efektif perihal realita konflik yang terjadi. Dan *ketiga*, secara politis, hadirnya Parlok di Aceh dimanfaatkan langsung eksponen GAM dalam Pilkada 2006 dan Pilgub 2007, bahkan pada Pemilu 2009 Parlok mendominasi suara di beberapa daerah dengan menguasai kursi eksekutif dan legislatif. Sedangkan di Papua, muncul Parlok bernama PPB yang mendaftar ke KPU Papua untuk mengikuti Pemilu 2019. Walau akhirnya KPU menolak pendaftaran PPB untuk mengikuti verifikasi faktual dan administratif disebabkan tidak adanya dasar hukum konkret keberadaan Parlok di Papua, dan hal tersebut berakhir ketika MK memutuskan untuk menolak permohonan pengujian UU Otsus Papua.

Untuk menjamin eksistensi Parlok di Aceh dan Papua, perlu penegasan tentang adanya Parlok dan penataan ulang desain Pemilu/Pemilukada yang kontekstual sesuai

kondisi daerah. Terkhusus Papua, dengan adanya frasa 'Partai Politik' dalam UU Otsus, pemohon dapat mengajukan *legislative review* Undang-Undang *a quo* kepada regulator untuk memaknai frasa 'Partai Politik' sebagai 'Parlok'. Pembentukan Parlok di Aceh dapat menjadi rujukan bagi Papua, seperti dalam hal pemberian amnesti kepada anggota GAM disertai pemulihan hak-hak politik, ekonomi dan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Armia, Muhammad Siddiq. "Hubungan Ideal Partai Politik Nasional dengan Partai Politik Lokal dalam Pengisian Jabatan Publik", *Jurnal Review Politik*. Vol. 07, No. 1, Juni 2017.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Aswansyah, Harris. "Konflik Antar Partai Politik Lokal di Aceh (Studi Penelitian Antara Partai Aceh dan Partai Nasional Aceh Pada Pemilu Tahun 2014)", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah*. Vol. 4, No. 1, Februari 2019.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Djafar, Muhammad. "Perkembangan dan Prospek Partai Politik Lokal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam", *Tesis*. Semarang: Universitas Diponegoro. 2009.
- Driyartana, Edwin Yustian. "Kedudukan Partai Politik Lokal di Nanggroe Aceh Darussalam Ditinjau Dari Asas Demokrasi", *Skripsi*. Surakarta: Universitas Sebelas. 2010.
- Fahmi, Mutiara dkk. "Sengkarut Pola Hubungan Lembaga Penyelenggaraan Pemilu di Daerah Otonomi Khusus", *Jurnal Al-Daulah*. Vol. 10, No. 1, April 2020.
- Fauziah Suci Angraini. "Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua", *Tesis*. Malang: Universitas Brawijaya. 2013.
- Furqon, Zico. "Eksistensi Partai Politik Lokal di Provinsi Aceh Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Skripsi*. Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah. 2014.
- Hamid, Ahmad Farhan. *Jalan Damai Nanggroe Endatu*. Jakarta: Suara Bebas, 2006.
- _____. *Partai Politik Lokal di Aceh (Desentralisasi Politik Dalam Negara Kebangsaan)*. Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Koran Aceh Kita. Edisi 025/TH Ke-3. 2007.
- Majalah Konstitusi. "Partai Politik Dalam Otsus Papua", No. 165. 2020
- Murodi, Ahmad. "Otonomi Khusus Partai Politik Lokal; Analisis Kebijakan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006 tentang Partai Politik Lokal", *PELITA, Jurnal Penelitian Karya Ilmiah*. Vol. 19, No. 1, Januari-Juni 2019.
- Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Rasida, Asda dkk. "Partai Politik Lokal Aceh dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Varia Justicia*, Vol. 12, No. 1, Maret 2016.
- Safa'at, Muchamad Ali. *Pembubaran Partai Politik*. Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- _____. *Problem Otonomi Khusus Papua*. Malang: Universitas Brawijaya, 2014.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Tornquist, Olle dkk. *Aceh; Peran Demokrasi Bagi Perdamaian dan Rekonstruksi*. Yogyakarta: PCD Press Indonesia, 2011.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- Wessyau, Paskalina dkk. "Eksistensi Partai Politik Lokal Dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua", *Jurnal Restorative Justice*. Vol. 2, No. 1, Mei 2018.
- Zain, Rakhmad Fadli. "Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Menjadi Partai Aceh (Dalam Proses Perdamaian)", *Skripsi*. Depok: Universitas Indonesia. 2009.