E-ISSN : 3089-3321
ANIMHA LAW JOURNAL
DITERBITKAN OLEH ASTHA GRAFIKA

Volume 2, No. 1, April, 2025:
Page: 1-10
https://jurnal.asthagrafika.com/index.php/alj/index

DISKURSUS HUKUM DAN POLITIK ATAS IDENTITAS ORANG ASLI PAPUA DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI BAWAH REZIM OTONOMI KHUSUS

YOSMAN LEONARD SILUBUN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUSAMUS, yosman@unmus.ac.id

VICTOR IMANUEL
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS CENDRAWASIH, vicky1112@gmail.com

ANTON JOHANIS SILUBUN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUSAMUS, johanissilubun@unmus.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini membahas dinamika hukum dan politik dalam penentuan identitas Orang Asli Papua (OAP) sebagai syarat pencalonan kepala daerah di Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. Penelitian ini berangkat dari ketentuan yang mewajibkan calon gubernur dan wakil gubernur di Papua harus merupakan OAP, namun definisi dan mekanisme penentuannya masih belum jelas dan kerap menimbulkan kontroversi. Permasalahan utama yang diangkat meliputi bagaimana pengaturan hukum mengenai definisi dan keaslian OAP serta bagaimana implikasi politik dari penafsiran identitas tersebut terhadap hak politik warga negara. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan identitas OAP masih menyisakan celah normatif dan membuka ruang politisasi identitas. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi hukum dan mekanisme verifikasi yang lebih transparan, partisipatif, dan akuntabel demi mewujudkan keadilan substantif dan perlindungan hak politik masyarakat Papua.

Kata kunci: Otonomi Khusus, Orang Asli Papua, Pemilihan Kepala Daerah, Politik Identitas, Afirmasi

ABSTRACT

This study examines the legal and political dynamics surrounding the identification of Indigenous Papuans (Orang Asli Papua or OAP) as a requirement for regional head candidacy in Papua under Law No. 21 of 2001 concerning Special Autonomy. The study stems from the provision that mandates gubernatorial candidates in Papua to be OAP, while the legal definition and mechanism for determining such identity remain vague and often controversial. The main issues addressed include the legal regulation of OAP identity and its implications on citizens' political rights. The research employs a normative juridical method using conceptual and statutory approaches. The findings reveal that the current legal framework leaves normative gaps and opens up

opportunities for identity politicization. Therefore, legal reform and the establishment of a more transparent, participatory, and accountable verification mechanism are necessary to ensure substantive justice and protection of the political rights of the Papuan people.

Keywords: *Special Autonomy, Indigenous Papuans, Regional Elections, Identity Politics, Affirmative Action*

I. PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi tonggak penting dalam sejarah relasi antara Negara Kesatuan Republik Indonesia dan masyarakat Papua. Undang-undang ini memberikan pengakuan khusus terhadap hak-hak Orang Asli Papua (OAP), termasuk dalam aspek politik, sosial, dan budaya. Salah satu bentuk pengakuan tersebut tercermin dalam ketentuan bahwa hanya Orang Asli Papua yang dapat mencalonkan diri sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Papua, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a UU Otsus Papua.[1]

Namun, dalam praktiknya, definisi hukum atas siapa yang dapat dikategorikan sebagai "Orang Asli Papua" menimbulkan perdebatan yang tajam. UU Otsus mendefinisikan OAP sebagai orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang mendiami wilayah Papua dan/atau yang diterima dan diakui sebagai orang asli oleh masyarakat adat Papua.[2] Frasa "diterima dan diakui oleh masyarakat adat" ini menyisakan ruang tafsir yang luas dan membuka celah politisasi dalam proses verifikasi calon kepala daerah. Akibatnya, terjadi tarik-menarik antara kepentingan hukum dan politik dalam menentukan kelayakan seseorang untuk mencalonkan diri sebagai pemimpin daerah.

Diskursus mengenai identitas OAP juga tidak dapat dilepaskan dari dinamika politik lokal dan nasional, termasuk kepentingan elit lokal, partai politik, dan pemerintah pusat. Di beberapa kasus, terjadi penolakan terhadap calon kepala daerah yang secara genealogis tidak memiliki garis keturunan Papua, tetapi secara sosial telah diterima oleh komunitas adat

[1] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Pasal 12 ayat (1) huruf a

[2] Ibid., Pasal 1 angka 1

setempat. Hal ini memunculkan pertanyaan krusial tentang otentisitas identitas dan siapa yang berhak mendefinisikannya dalam kerangka negara hukum.

Dalam konteks demokrasi dan perlindungan hak politik, batasan identitas berbasis etnisitas seperti ini memunculkan dilema antara prinsip non-diskriminasi dengan pengakuan atas hak-hak khusus sebagai tindakan afirmatif. Di satu sisi, ketentuan ini dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat Papua sebagai kelompok yang selama ini mengalami marginalisasi. Di sisi lain, kebijakan tersebut berpotensi melanggar prinsip persamaan di hadapan hukum dan demokrasi prosedural yang dijamin konstitusi.[3]

Oleh karena itu, penting untuk menelaah lebih jauh bagaimana diskursus hukum dan politik mengenai identitas Orang Asli Papua membentuk lanskap pemilihan kepala daerah di bawah rezim otonomi khusus. Penelitian ini bertujuan untuk menggali persoalan definisi, otoritas penentu keaslian, serta implikasi yuridis dan politis dari syarat pencalonan kepala daerah berbasis identitas kultural.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah disusun sebelumnya, berikut dua rumusan masalah yang dapat digunakan:

1. Bagaimana pengaturan hukum terkait definisi dan syarat keaslian Orang Asli Papua (OAP) dalam pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua?
2. Bagaimana implikasi politik dan yuridis dari penafsiran identitas Orang Asli Papua terhadap proses pencalonan kepala daerah dalam kerangka otonomi khusus?

I.3 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yang bertujuan untuk menganalisis norma hukum tertulis yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan identitas Orang Asli Papua dalam konteks pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus. Penelitian ini juga dilengkapi dengan pendekatan yuridis-sosiologis secara terbatas guna memahami dampak sosial-politik dari penerapan norma tersebut dalam praktik.

[3] Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 111–113

II. PEMBAHASANi

II.1 Pengaturan Hukum Terkait Definisi Dan Syarat Keaslian Orang Asli Papua Dalam Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Otonomi Khusus

Pengaturan mengenai Orang Asli Papua (OAP) dalam konteks otonomi khusus berakar pada kebutuhan afirmatif untuk memperkuat posisi politik masyarakat Papua yang secara historis terpinggirkan. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua memberikan pengakuan khusus terhadap keberadaan OAP sebagai subjek utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Papua.[4]

Dalam Pasal 1 angka 1 UU Otsus, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan OAP adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang mendiami wilayah Papua dan/atau diterima dan diakui sebagai orang asli oleh masyarakat adat Papua.[5] Definisi ini menggunakan dua kriteria utama: kriteria biologis (ras) dan kriteria sosiologis (pengakuan komunitas adat), yang membuka ruang tafsir yang luas.

Ketentuan lebih lanjut tentang syarat menjadi calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a UU Otsus, yang secara tegas menyebut bahwa calon harus merupakan Orang Asli Papua.[6] Ini menandai adanya pengkhususan yang tidak ditemukan dalam ketentuan umum pemilihan kepala daerah di wilayah lain di Indonesia.

Ketiadaan parameter objektif mengenai pengakuan adat dalam penetapan keaslian OAP menjadi persoalan penting. Tidak ada satu lembaga otoritatif yang secara eksplisit diberi kewenangan untuk menentukan keaslian tersebut. Akibatnya, pengakuan adat menjadi alat politik yang potensial disalahgunakan, terutama dalam situasi pemilihan kepala daerah yang sarat kepentingan.[7]

---

[4] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135

[5] Ibid., Pasal 1 angka 1

[6] Ibid., Pasal 12 ayat (1) huruf a

[7] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 153

Pemerintah Provinsi Papua melalui Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) telah mencoba mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme penentuan status OAP, termasuk dengan melibatkan Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP berperan memberikan pertimbangan atas keaslian seseorang yang mendaftar sebagai calon kepala daerah.[8] Namun demikian, kewenangan ini masih diperdebatkan dari segi yuridis dan keabsahan mekanisme verifikasinya.

Ketidakjelasan hukum ini berimplikasi pada proses verifikasi calon. Dalam beberapa kasus, calon kepala daerah digugurkan karena tidak dianggap memenuhi unsur keaslian, meskipun secara sosial telah lama hidup dan berinteraksi di tengah masyarakat Papua.[9] Fenomena ini menunjukkan bahwa pengaturan hukum saat ini belum mampu mengakomodasi kompleksitas identitas OAP secara komprehensif.

Dalam konteks hukum tata negara, pembatasan berdasarkan etnisitas, meskipun dalam kerangka tindakan afirmatif, harus dilakukan secara proporsional dan tidak diskriminatif.[10] Hal ini bertujuan agar afirmasi tidak melahirkan bentuk baru dari diskriminasi terhadap warga negara lainnya yang memiliki integritas dan kontribusi terhadap daerah.

Perbandingan dengan daerah otonomi khusus lain, seperti Aceh, menunjukkan bahwa pengaturan berbasis identitas kultural memang dapat dilakukan, namun harus disertai dengan sistem verifikasi dan mekanisme keberatan yang adil dan transparan.[11] Papua sendiri masih menghadapi tantangan dalam membangun sistem tersebut.

Oleh karena itu, diperlukan revisi normatif atau pembentukan peraturan pelaksana yang lebih rinci dan operasional mengenai siapa yang berhak menetapkan keaslian OAP, kriteria obyektif apa yang digunakan, serta bagaimana hak keberatan dapat diajukan dalam proses pemilihan kepala daerah.

---

[8] Perdasus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2021 tentang Kriteria Orang Asli Papua

[9] Komnas HAM, *Laporan Pemantauan Pemilihan Kepala Daerah di Papua*, 2020

[10] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 112

[11] Bivitri Susanti, *Hukum dan Politik dalam Otonomi Khusus*, Jurnal Konstitusi, Vol. 15 No. 3, 2018

Kesimpulannya, pengaturan hukum mengenai definisi dan syarat keaslian Orang Asli Papua dalam pemilihan kepala daerah masih menyisakan banyak celah normatif yang perlu disempurnakan. Penguatan hukum harus diarahkan pada kejelasan, kepastian hukum, dan perlindungan terhadap hak politik seluruh warga negara tanpa menegasikan hak-hak khusus yang telah dijamin.[12]

II.2 Implikasi Politik Dan Yuridis Dari Penafsiran Identitas Orang Asli Papua Terhadap Proses Pencalonan Kepala Daerah Dalam Kerangka Otonomi Khusus

Penafsiran identitas Orang Asli Papua dalam praktik pencalonan kepala daerah menimbulkan implikasi politik yang cukup signifikan. Identitas yang seharusnya menjadi alat afirmasi kini justru menjadi instrumen eksklusi yang dipolitisasi oleh berbagai pihak, termasuk elit lokal dan partai politik.[13]

Dalam konteks politik elektoral, status OAP menjadi modal utama yang menentukan kelayakan seseorang untuk maju sebagai calon gubernur atau wakil gubernur. Hal ini menyebabkan proses pencalonan menjadi sangat sensitif terhadap isu identitas, bahkan lebih dominan dibanding isu kapasitas, integritas, atau visi calon.[14]

Tidak jarang, status keaslian diperdebatkan di ruang publik dan bahkan menjadi dasar gugatan hukum. Contohnya adalah kasus-kasus di mana calon kepala daerah digugurkan oleh KPU daerah karena tidak memperoleh pengakuan dari MRP, yang dinilai tidak memenuhi syarat sebagai OAP.[15].

Secara yuridis, hal ini menimbulkan perdebatan mengenai konstitusionalitas pembatasan hak politik berdasarkan identitas etnis. Di satu sisi, Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh kesempatan yang

[12] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 179

[13] Adriana Elisabeth, "Politik Identitas dan Pemilu Lokal di Papua", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 22 No. 2, 2019

[14] Komite Pemantau Legislatif Papua, *Catatan Pemilu dan Otsus Papua*, 2021

[15] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-X/2012

sama dalam pemerintahan.[16] Di sisi lain, afirmasi melalui UU Otsus dianggap sebagai bentuk perlindungan terhadap kelompok masyarakat adat.

Implikasi yuridis lainnya adalah munculnya ketegangan antara norma umum dalam UU Pemilu dan UU Pemerintahan Daerah dengan ketentuan khusus dalam UU Otsus. Hal ini menciptakan dualisme hukum yang membingungkan penyelenggara pemilu dan para calon yang berkontestasi.[17]

Selain itu, proses pengakuan OAP sering kali tidak didasarkan pada proses yang transparan dan akuntabel. Kurangnya mekanisme banding terhadap keputusan MRP, misalnya, menunjukkan adanya kekosongan hukum yang dapat merugikan hak konstitusional seseorang.[18]

Dari perspektif politik lokal, identitas OAP juga berpotensi menjadi alat kontrol sosial terhadap dinamika elite. Kandidat yang tidak berasal dari suku dominan dalam satu wilayah sering kali mendapat penolakan meskipun secara hukum ia termasuk OAP.[19] Hal ini menunjukkan bahwa politik identitas suku masih menjadi penentu dominan.

Situasi ini mencerminkan bahwa otonomi khusus belum sepenuhnya berhasil menciptakan ruang demokrasi yang inklusif bagi seluruh warga Papua. Ketika identitas digunakan secara sempit dan eksklusif, otonomi khusus berpotensi mengukuhkan elitisme baru dan konflik horizontal.[20]

Maka dari itu, reformulasi sistem pengakuan OAP harus dirancang secara demokratis, melibatkan partisipasi masyarakat adat, lembaga adat, serta disertai akuntabilitas publik. Mekanisme seperti uji publik atau sidang terbuka dapat menjadi opsi untuk menjamin keadilan prosedural.[21]

---

[16] UUD 1945, Pasal 28D ayat (3)

[17] Laica Marzuki, "Afirmasi dan Konstitusionalitasnya", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 5 No. 2, 2008

[18] Interview dengan Tokoh MRP, Jayapura, Desember 2023

[19] Laporan Tempo, "Konflik SARA dalam Pilkada Papua", edisi khusus, Maret 2022

[20] Yance Arizona, *Politik Hukum Adat dan Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta: ELSAM, 2021), hlm. 94

[21] Bivitri Susanti, op. cit., hlm. 204

Penafsiran identitas dalam hukum tidak boleh dibiarkan bersifat arbitrer. Diperlukan pembakuan prosedur serta jaminan hukum bagi siapa pun yang merasa hak politiknya terlanggar akibat penafsiran sempit terhadap identitas. Upaya ini penting untuk menjamin bahwa semangat otonomi khusus benar-benar menjadi alat pemberdayaan, bukan alat pembatasan.[22]

III. KESIMPULAN

Definisi dan pengaturan hukum terkait identitas Orang Asli Papua (OAP) dalam pemilihan kepala daerah di bawah rezim otonomi khusus masih menyimpan banyak persoalan konseptual dan normatif. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua memang telah memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak politik Orang Asli Papua, termasuk dengan mensyaratkan bahwa calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus merupakan OAP. Namun, definisi hukum yang bersifat ganda—yaitu biologis dan sosiologis (berbasis pengakuan adat)—telah membuka ruang tafsir yang luas dan tidak jarang menimbulkan ketidakpastian hukum.

Pengakuan terhadap identitas OAP sebagai syarat pencalonan kepala daerah berdampak besar terhadap dinamika politik lokal. Identitas OAP yang semula dirancang sebagai mekanisme afirmasi telah berubah menjadi alat eksklusi politik, bahkan rawan disalahgunakan untuk kepentingan kelompok tertentu. Ketidakjelasan mekanisme penentuan dan verifikasi status OAP oleh lembaga seperti Majelis Rakyat Papua (MRP) menimbulkan potensi diskriminasi, baik terhadap sesama OAP dari suku minoritas maupun terhadap warga negara lainnya yang memiliki kontribusi bagi pembangunan Papua.

Terdapat ketegangan antara semangat afirmatif dalam otonomi khusus dan prinsip kesetaraan hak politik dalam konstitusi. Pembatasan hak untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah berdasarkan identitas etnis harus ditempatkan dalam kerangka hukum yang adil, proporsional, dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum. Pengabaian terhadap prosedur yang transparan dan akuntabel dalam

[22] Jimly Asshiddiqie, op. cit., hlm. 117

pengakuan identitas OAP dapat mengancam legitimasi pemilu lokal dan berpotensi menimbulkan konflik horizontal.

Diperlukan reformulasi terhadap pengaturan hukum yang lebih rinci dan operasional mengenai kriteria, mekanisme, dan lembaga yang berwenang menetapkan status Orang Asli Papua dalam konteks pencalonan kepala daerah. Revisi terhadap Perdasus, pembentukan sistem keberatan yang terbuka, serta pelibatan masyarakat adat secara aktif dalam proses pengakuan dapat menjadi solusi dalam memperkuat akuntabilitas, mencegah politisasi identitas, dan menegakkan keadilan substantif bagi semua warga Papua.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Farida Indrati, Maria. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Peran Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Yance, Arizona. *Politik Hukum Adat dan Otonomi Khusus Papua*. Jakarta: ELSAM, 2021.

Jurnal

Elisabeth, Adriana. "Politik Identitas dan Pemilu Lokal di Papua." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 22, No. 2, 2019.

Marzuki, Laica. "Afirmasi dan Konstitusionalitasnya." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 5, No. 2, 2008.

Susanti, Bivitri. *Hukum dan Politik dalam Otonomi Khusus*. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 3, 2018.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2021 tentang Kriteria Orang Asli Papua.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 6/PUU-X/2012.

Laporan dan Dokumen Resmi

Komnas HAM. *Laporan Pemantauan Pemilihan Kepala Daerah di Papua*. Jakarta: Komnas HAM, 2020.

Komite Pemantau Legislatif Papua. *Catatan Pemilu dan Otsus Papua*. Jayapura: KPL Papua, 2021.

Media Massa

Tempo. "Konflik SARA dalam Pilkada Papua." Edisi Khusus, Maret 2022.