

**ANALISIS DEMOKRASI DELIBERATIF TERHADAP
KEWENANGAN MAJELIS RAKYAT PAPUA DALAM UU NO.
2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH**



SKRIPSI

**Diajukan Kepada Jurusan Hukum Tata Negara
Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto
Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum (S.H.)**

Oleh:

**MUFLIKHATUN MASRUOH
NIM. 1717303072**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
PROF. KIAI HAJI SAIFUDDIN ZUHRI PURWOKERTO
2022**

PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini, saya:

Nama : Muflikhatun Masruroh
NIM : 1717303072
Jenjang : S-1
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri

Menyatakan bahwa naskah skripsi saya dengan judul “Analisis Demokrasi Deliberatif Terhadap Kewenangan Majelis Rakyat Papua dalam UU No. 2 Tahun 2021 Perspektif Fikih Siyasah” ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya, dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 19 Januari 2022

Saya yang menyatakan,



Muflikhatun Masruroh

NIM.1717303072



PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

ANALISIS DEMOKRASI DELIBERATIF TERHADAP KEWENANGAN MAJELIS RAKYAT PAPUA DALAM UU NO. 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH

Yang disusun oleh Muflikhatun Masruroh (NIM. 1717303072) Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri, telah diujikan pada tanggal 31 Januari 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S.H.)** oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

Ketua Sidang/Penguji I

Dr. H. Achmad Siddiq, M.H.I., M.H.
NIP. 19750720 200501 1 003

Sekretaris Sidang/Penguji II

Luqman Rico Khashogi, S.H.I., M.S.I.
NIP. 19861104 201903 1 008

Pembimbing/Penguji III

M. Wildan Humaidi, S.H.I., M.H.
NIP. 19890929 201903 1 021

Purwokerto, *15-2-2022*

Dekan Fakultas Syari'ah

Dr. Supani, S.Ag., M.A.
NIP. 19700705 200312 1 001

NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 19 Januari 2022

Hal : Pengajuan Munaqosyah Skripsi Muflikhatun Masruroh

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syariah
UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
Di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi terhadap penulisan skripsi, maka surat ini saya sampaikan bahwa:

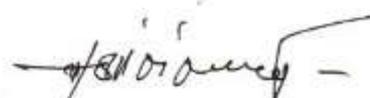
Nama : Muflikhatun Masruroh
NIM : 1717303072
Jenjang : S-1
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
Judul : Analisis Demokrasi Deliberatif Terhadap Kewenangan
Majelis Rakyat Papua dalam UU No. 2 Tahun 2021
Perspektif Fikih Siyasah

Sudah dapat diajukan kepada dekan Fakultas Syariah, UIN Prof. KH. Saifuddin Zuhri untuk dimunaqosyahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.).

Demikian, atas perhatiannya saya ucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Purwokerto, 19 Januari 2022
Pembimbing,



M. Wildan Humaidi, S.H.I., MH.
NIP. 19890929 201903 1 021

**ANALISIS DEMOKRASI DELIBERATIF TERHADAP KEWENANGAN
MAJELIS RAKYAT PAPUA DALAM UU NO. 2 TAHUN 2021
PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH**

ABSTRAK
Muflikhatun Masrurroh
NIM. 1717303072

**Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah,
UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri**

Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang mengadopsi sistem desentralisasi asimetris. Adanya desentralisasi asimetris menjadikan Indonesia memiliki daerah dengan otonomi khusus, salah satunya yakni otonomi khusus Papua. Otonomi khusus Papua yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, merupakan salah satu upaya pemerintah dalam menangani konflik di tanah Papua. Salah satu substansi penting dari kekhususan Papua adalah adanya Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan lembaga representasi kultural Orang Asli Papua yang berperan dalam melindungi hak-hak Orang Asli Papua. MRP memiliki tugas dan wewenang yakni memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait kebijakan di Papua.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi konsep demokrasi deliberatif terhadap kewenangan MRP dan menganalisis pergeseran kewenangan MRP dalam perspektif Fikih Siyash. Penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan (*library research*) yang bersumber pada sumber primer yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan MRP. Adapun sumber data sekunder dalam penelitian ini berupa buku, karya ilmiah, artikel, serta pendapat orang lain yang berhubungan dengan objek kajian. Penelitian ini menggunakan pendekatan *statute approach* dengan mengkaji berdasarkan norma dan hukum positif yang berlaku. Metode pengumpulan menggunakan metode dokumentasi dengan analisis data berupa *content analysis* atau analisis yang menggunakan informasi dari teks tertulis.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat pergeseran kewenangan yakni dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait bakal calon anggota MPR RI utusan daerah, serta dalam memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah. Pergeseran kewenangan MRP tersebut berdampak terhadap berlangsungnya Otonomi Khusus di Papua, menjadikan konsep demokrasi deliberatif di Papua berubah menjadi demokrasi liberal, dan pelaksanaan *Syūrā* tidak sepenuhnya mengedepankan kemaslahatan.

Kata Kunci: *Otonomi Khusus, Majelis Rakyat Papua, Demokrasi Deliberatif, Prinsip Syūrā*

MOTTO

“You’re the superstar of your own life”

“Be yourself, Love yourself”



PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-INDONESIA

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam menyusun skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan R.I. Nomor: 158/1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak Dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	Be
ت	Ta'	T	Te
ث	Ṡa	Ṡ	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥa	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Ḍal	Ḍ	Zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Ṣad	Ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa	Ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain'	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge

ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

B. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti bahasa Indonesia, terdiri dari vokal pendek, vokal rangkap dan vokal panjang.

1. Vokal pendek

Vokal tunggal bahasa Arab lambangnya berupa tanda atau harakat yang transliterasinya dapat diuraikan sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
◌َ	<i>Fathah</i>	Fathah	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	Kasrah	I
◌ُ	<i>Damah</i>	Damah	U

2. Vokal Rangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya sebagai berikut:

Nama	Huruf Latin	Nama	Contoh	Ditulis
<i>Fathah dan Ya</i>	Ai	A dan I	بَغَيْرِ	<i>Bighairi</i>
<i>Fathah dan Wawu</i>	Au	A dan U	يَوْمَ	<i>Yauma</i>

3. Vokal Panjang

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya sebagai berikut:

<i>Fathah + alif</i> ditulis ā	Contoh فَاحِشَةً ditulis <i>fāḥisyah</i>
<i>Fathah + ya'</i> ditulis ā	Contoh عَلَى ditulis 'ala
<i>Kasrah + ya'</i> mati ditulis ī	Contoh وَسَاءَ سَبِيلًا ditulis <i>wa sā`a sabīlā</i>
<i>Dammah + wawu</i> mati ditulis ū	Contoh وَلَا تَقْتُلُوا ditulis <i>wa lā taqtulū</i>

C. Ta' Marbuta

1. Bila dimatikan, ditulis h:

عِنْدَ اللَّهِ	Ditulis 'aindallah
الرِّضَاعَةَ	Ditulis ar-raḍā'ah

2. Bila dihidupkan karena berangkat dengan kata lain, ditulis t:

طَائِفَةٌ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ	Ditulis <i>ṭā`ifatum minal-mu`minīn</i>
-------------------------------	---

3. Bila *ta marbutah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ditransliterasikan dengan *h* (h).

Contoh:

روضة الاطفال	<i>Raudah al-atfall</i>
المدينة المنورة	<i>Al-Madīnah al-Munawwarah</i>

D. Syaddah (Tasydid)

Untuk konsonan rangkap karena syaddah ditulis rangkap:

تَزَوُّ	Ditulis <i>tazawwa</i>
فَائِي	Ditulis <i>fainne</i>

E. Kata Sandang Alif +Lam

1. Bila diikuti *Qomariyah*

الْقِيَامَةِ	Ditulis <i>al-qiyāmah</i>
--------------	---------------------------

2. Bila diikuti *Al-Syamsiyyah*

التَّبَاتُلِ	Ditulis <i>at-tabattul</i>
--------------	----------------------------

F. Hamzah

Hamzah yang terletak di akhir atau di tengah kalimat ditulis apostrof.

Sedangkan hamzah yang terletak di awal kalimat di tulis alif.

Contoh:

الرَّائِيَةُ	Ditulis <i>'az-zāniyatu</i>
أَحْمَدُ	Ditulis <i>'ahmadu</i>
أُخْرَى	Ditulis <i>'ukhra</i>



PERSEMBAHAN

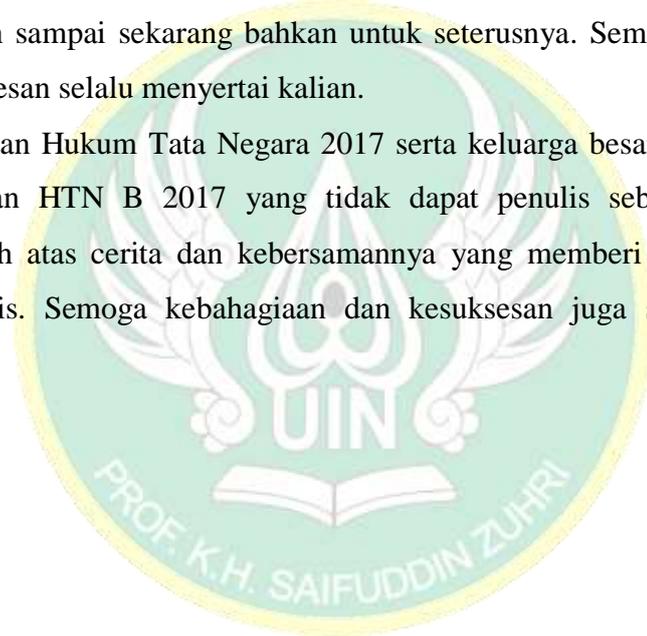
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahillāhirobabil'ālamīn, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan nikmat dan rahmatnya, sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini dengan segala kekurangannya. Sebagai bentuk rasa syukur, kebahagiaan dan terimakasih, penulis persembahkan karya sederhana ini kepada:

1. Bapak Ristam dan Ibu Darti, kedua orang tua penulis yang telah memberi banyak cinta, kasih sayang, do'a, dan dukungannya baik moral maupun materiil yang begitu tulus dan begitu besar kepada penulis. Sehingga penulis selalu bersyukur dan termotivasi di segala hal, termasuk dalam penyusunan skripsi ini.
2. Khomsatun Khasanah, kakak dan panutan penulis, yang kasih sayangnya masih tetap terasa. Dengan penuh kerinduan, semoga Allah tempatkan di tempat terbaik-Nya.
3. Keluarga besar penulis yang selalu memberikan cinta dan dukungannya terhadap studi penulis. Sehingga penulis termotivasi untuk menyelesaikan studinya.
4. Hadrotul Mukarrom Kyai Abdul Majid Ali Fikri Ra. Pengasuh Perjuangan Wahidiyah dan Pondok Pesantren Kedunglo Al-Munadhdhoroh beserta keluarga, yang telah memberi bekal ilmu dan senantiasa membimbing penulis selama menuntut ilmu di pondok pesantren bahkan sampai saat ini.
5. Bapak Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd., selaku Kepala Jurusan Hukum Tata Negara, yang telah banyak mendidik, memotivasi, dan berbagi ilmu kepada penulis dalam studinya.
6. Bapak M. Wildan Humaidi, S.H.I., MH., selaku pembimbing penulis sekaligus dosen Fakultas Syariah, yang telah banyak membimbing, mendidik, berbagi ilmu pengetahuan kepada penulis, baik dalam perkuliahan maupun

dalam proses penyusunan skripsi. Sehingga penulis mendapatkan banyak ilmu dan motivasi dalam menyelesaikan skripsi ini.

7. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Syariah dan dosen Prodi Hukum Tata Negara, terkhusus Bapak Dody Nur Andriyan, M.H. (alm), yang telah berbagi ilmu dan memberikan motivasi serta pelajaran yang berarti bagi penulis.
8. Sahabat saya Dea Rizky Amanda, Unaesi Suroya, dan RAAD (Fairiza Dwi Hantari, Okky Elfariana Hidayat, Yuniar Sukma Anggraini, Bodrohini, Helwin Nur Fauziah, Ivana Eka Kusuma Wardani, dan Feti Fajriyanti) yang telah berproses bersama, telah memberikan dukungan, arti persahabatan yang begitu besar kepada penulis, dan telah menemani penulis dari awal perkuliahan sampai sekarang bahkan untuk seterusnya. Semoga kebahagiaan dan kesuksesan selalu menyertai kalian.
9. Teman-teman Hukum Tata Negara 2017 serta keluarga besar HTN, terutama teman-teman HTN B 2017 yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas cerita dan kebersamannya yang memberi kesan tersendiri bagi penulis. Semoga kebahagiaan dan kesuksesan juga selalu menyertai kalian.



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahillāhirobbil'ālamīn, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan nikmat, rahmat, dan hidayah-Nya. Semoga kita senantiasa diberi kemudahan dan selalu dalam lindungan-Nya. Sholawat serta salam tak lupa senantiasa tucurahkan kepada Nabi Agung Muhammad SAW, keluarga, para sahabat, tabi'in dan seluruh umat islam yang senantiasa mengikuti ajarannya. Semoga kelak kita mendapatkan syafa'atnya di hari akhir.

Dengan penuh rasa syukur dan rasa hormat atas segala kemurahan dan anugerah-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “ANALISIS DEMOKRASI DELIBERATIF TERHADAP KEWENANGAN MAJELIS RAKYAT PAPUA DALAM UU NO. 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH”, meskipun masih banyak kekurangan.

Dalam proses penyusunan skripsi ini, banyak pihak yang telah berjasa memberikan bimbingan, do'a, motivasi serta dukungannya baik moril maupun materiil yang begitu tulus. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, perkenankanlah penulis untuk menyampaikan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dr. K.H. Mohammad Roqib, M.Ag., Rektor Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
2. Dr. Supani M.A., Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.

3. Dr. H. Ahmad Siddiq, M.H.I., M.H., Wakil Dekan I Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
4. Dr. Hj. Nita Triana, M.Si., Wakil Dekan II Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
5. Bani Syarif Maula, M.Ag., L.L.M., Wakil Dekan III Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
6. Hariyanto, S.H.I., M.Hum., M.Pd., Ketua Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
7. M. Wildan Humaidi, S.H.I., MH., Dosen Pembimbing yang telah mendidik, memberikan arahan dan motivasi kepada penulis, baik dalam perkuliahan maupun dalam penyusunan skripsi ini.
8. Dosen Fakultas Syariah dan dosen Prodi Hukum Tata Negara, terkhusus Bapak Dody Nur Andriyan, M.H. (alm), yang telah memberikan pengajaran dan motivasi yang begitu berarti bagi penulis. Tak lupa pula kepada seluruh Staff Administrasi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
9. Aris Nurrohman, S.H.I., M.Hum., Kepala Perpustakaan beserta Staff Perpustakaan Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, yang telah memberikan layanan perpustakaan yang dibutuhkan dalam penyusunan skripsi ini.
10. Hadrotul Mukarrom Kyai Abdul Majid Ali Fikri Ra. Pengasuh Perjuangan Wahidiyah dan Pondok Pesantren Kedunglo Al-Munadhdhoroh beserta keluarga, yang telah memberi bekal ilmu dan senantiasa membimbing penulis.

11. Kedua orang tua penulis, kakak, keluarga, sahabat, dan teman-teman, yang penulis sayangi dan cintai, yang selalu ada, mendo'akan, mendukung, dan memotivasi penulis.
12. Dan semua pihak yang telah membantu penulis yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna dan masih banyak kekurangan di dalamnya. Untuk itu, penulis membutuhkan kritik dan saran yang bersifat membangun, agar skripsi ini mendekati kesempurnaan. Akhir kata terimakasih, dan semoga skripsi ini mampu memberikan manfaat kepada para pembacaranya. Aamiin.



Purwokerto, 19 Januari 2022
Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Muflikhatun Masruroh', is written over the logo and extends to the right.

Muflikhatun Masruroh
NIM. 1717303072

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN KEASLIAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING	iv
ABSTRAK	v
MOTTO	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-INDONESIA	vii
PERSEMBAHAN	xii
KATA PENGANTAR.....	xiv
DAFTAR ISI.....	xvii
DAFTAR SINGKATAN.....	xix
DAFTAR LAMPIRAN.....	xx
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Definisi Operasional.....	10
C. Rumusan Masalah	12
D. Tujuan Penelitian.....	13
E. Manfaat Penelitian.....	13
F. Tinjauan Pustaka	14
G. Metode Penelitian	18
H. Sistematika Pembahasan	22
BAB II KONSEP OTONOMI KHUSUS PAPUA, DEMOKRASI DELIBERATIF, DAN <i>SYURĀ</i> DALAM ISLAM	

	A. Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.....	25
	1. Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus	25
	2. Otonomi Khusus Papua.....	37
	B. Demokrasi Deliberatif.....	45
	C. <i>Syūrā</i> dalam Islam.....	55
BAB III	KEWENANGAN MAJELIS RAKYAT PAPUA DALAM UU NO. 2 TAHUN 2021	
	A. Kewenangan MRP dalam Pertimbangan dan Persetujuan Calon Anggota MPR	66
	B. Kewenangan MRP dalam Pertimbangan Terkait Pemekaran Wilayah	76
BAB IV	ANALISIS DEMOKRASI DELIBERATIF TERHADAP KEWENANGAN MRP DALAM UU NO. 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH	
	A. Analisis Demokrasi Deliberatif Terhadap Kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021.....	86
	B. Analisis Demokrasi Deliberatif Terhadap Kewenangan MRP Perspektif Fikih SiyasaH	102
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	120
	B. Saran	121
	DAFTAR PUSTAKA	
	LAMPIRAN-LAMPIRAN	
	DAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR SINGKATAN

ASEAN	: <i>Association of South East Asian Nations</i>
DKI	: Daerah Khusus Ibukota
DOM	: Daerah Operasi Militer
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRK	: Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota
DPRP	: Dewan Perwakilan Rakyat Papua
HAM	: Hak Asasi Manusia
KMB	: Konferensi Meja Bundar
Komnas	: Komisi Nasional
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MRP	: Majelis Rakyat Papua
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
Otsus	: Otonomi Khusus
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
Perdasus	: Peraturan Daerah Khusus
PP	: Peraturan Pemerintah
Q.S.	: Quran Surat
RI	: Republik Indonesia
TPM/OPM	: Tentara Pembebasan Nasional/Organisasi Papua Merdeka
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001
- Lampiran 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021
- Lampiran 3 Surat Keterangan Lulus Seminar Proposal
- Lampiran 4 Surat Keterangan Lulus Ujian Komprehensif
- Lampiran 5 Bukti Bimbingan Skripsi
- Lampiran 6 Surat Keterangan Lulus BTA/PPI
- Lampiran 7 Surat Keterangan Lulus KKN
- Lampiran 8 Surat Keterangan Lulus PPL
- Lampiran 9 Surat Keterangan Lulus Pengembangan Bahasa Arab
- Lampiran 10 Surat Keterangan Lulus Pengembangan Bahasa Inggris
- Lampiran 11 Surat Keterangan Lulus Ujian Aplikom
- Lampiran 12 Sertifikat Pendukung
- Lampiran 13 Daftar Riwayat Hidup Penulis



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara kesatuan yang melaksanakan konsep desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris sebagaimana Muhammad Zaenuddin mengutip pendapat Tartlon, dimaknai sebagai suatu situasi di mana diversitas dalam sebuah masyarakat menemukan ekspresi politiknya melalui pemerintah yang dimilikinya dengan berbagai derajat otonomi dan kekuasaan yang bervariasi.¹ Dalam desentralisasi asimetris, terdapat tiga jenis yang digunakan dan dilaksanakan di Indonesia, yakni (1) daerah khusus ibukota yang melekat pada Provinsi Jakarta; (2) daerah otonomi khusus (Otsus) yang melekat pada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Papua, dan Papua Barat; dan (3) daerah istimewa yang melekat pada Provinsi Yogyakarta.

Status desentralisasi asimetris membawa dua konsekuensi. *Pertama*, pemerintah pusat memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah khusus ibukota, daerah otsus dan daerah istimewa dalam hal pengaturan

¹ Meskipun konsep mengenai asimetrisme pertama kali diinisiasi dan diterapkan dalam konteks negara federal. Namun dalam perkembangannya, konsep ini banyak diadopsi oleh negara kesatuan. Hal ini terjadi karena dalam negara kesatuan meskipun setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan pemerintah nasional, namun keberagaman tetaplah menjadi suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dari segi sejarah, budaya, ekonomi dan sebagainya, yang kemudian memunculkan beberapa kontekstual asimetrisme termasuk desentralisasi asimetris. Lebih lanjut, desentralisasi asimetris dipahami sebagai sebuah kondisi di mana pemerintah daerah pada tingkat dan tanggungjawab geografis yang sama (kabupaten/kota dan provinsi) memiliki kewenangan berbeda sebagai akibat adanya kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang berbeda-beda. Hal ini kemudian sejalan dengan definisi desentralisasi asimetris oleh Tartlon. Lihat: Muhammad Zaenuddin, *Isu, Problematika, dan Dinamika Perekonomian, dan Kebijakan Publik: Kumpulan Essay, Kajian dan Hasil Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 292.

pemerintahan. *Kedua*, pemerintah memberikan kemampuan fiskal yang lebih besar kepada masing-masing daerah dengan status desentralisasi asimetris, kecuali Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta.²

Secara administratif, penerapan model desentralisasi asimetris ini berdasar pada kebutuhan atas kerangka administrasi dalam mengelola karagaman lokal. Dalam hal ini, pengorganisasian negara dipandang sebagai manifestasi respons untuk melihat realitas keberagaman masyarakat yang merupakan sumber input bekerjanya sistem pemerintahan. Sedangkan secara politis, tujuan ideal diberikannya status desentralisasi asimetris adalah untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang demokratis dan harmonis, baik melalui hubungan vertikal (pusat-daerah), maupun horizontal (antar daerah). Selain itu, secara ekonomi tujuan kebijakan Otsus dan istimewa adalah untuk menyejahterakan masyarakat lokal.³

Dengan adanya desentralisasi asimetris, otonomi khusus berdasarkan UUD 1945 Pasca Perubahan memiliki perbedaan mendasar jika dibandingkan dengan daerah khusus berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan.⁴ Otonomi

² Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Zuhro, *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2018), hlm. 2.

³ Meskipun tidak dapat dipungkri, bahwa yang melatar belakangi munculnya salah satu kebijakan yakni Otsus di Aceh, Papua dan Papua Barat adalah untuk meredam isu *separatisme*, dan kebijakan istimewa di DIY lebih pada alasan historis dan budaya. Lihat: Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Zuhro, *Dinamika Pengawasan Dana...*, hlm. 3.

⁴ Otonomi khusus sendiri baru dikenal dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia pada era reformasi. Sebelumnya, hanya dikenal istilah daerah khusus dan daerah istimewa. Pada masa lalu, daerah khusus adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan yang berbeda dengan daerah lain karena kedudukannya, sedangkan daerah istimewa adalah daerah yang memiliki struktur pemerintahan berbeda karena perbedaan atau keistimewaan berupa susunan asli masyarakat. Otonomi khusus secara resmi menjadi bagian dari sistem penyelenggaraan negara melalui perubahan kedua UUD 1945. Keberadaan otonomi khusus merupakan salah satu bagian dari pembalikan politik penyelenggaraan negara yang semula bersifat sentralis dan seragam menuju kepada desentralisasi dan penghargaan kepada keberagaman. Hal ini sejalan dengan demokratisasi yang menjadi arus utama reformasi. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan

berarti hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki suatu daerah yang berbeda dengan daerah pada umumnya. Otonomi diberikan kepada daerah sebagai kesatuan hukum, bukan kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, maka otonomi khusus berbeda dengan daerah khusus karena dalam otonomi khusus perbedaan dengan daerah lain bukan hanya dari sisi struktur pemerintah daerah, tetapi juga pola dan proporsi hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah khusus.⁵

Dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.⁶ Kemudian, dalam Pasal 18A ayat (1), pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah.⁷ Maka Otsus yang diberikan kepada Papua melalui UU Otsus yang lama yakni UU No. 21 Tahun 2001, yang kemudian berubah menjadi UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, merupakan salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam rangka mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

menghendaki adanya desentralisasi dan penghormatan terhadap keberagaman daerah. Lihat: Muchamad Ali Safa'at, “Problem Otonomi Khusus Papua”, diakses melalui <http://safaat.lecture.ub.ac.id/>, pada 5 Agustus 2021, hlm. 1.

⁵ Ali Safa'at, “Problem Otonomi Khusus...”, hlm. 2.

⁶ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷ Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah”, Lihat: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Otsus Papua sendiri dilatar belakangi oleh adanya konflik di tanah Papua yang telah berlangsung lebih dari lima dekade. Selain itu dalam perkembangan sejarah Indonesia, dua provinsi yang terletak di ujung Timur Indonesia yakni Papua dan Papua Barat merupakan provinsi yang tidak secara langsung bergabung dengan Republik Indonesia setelah Konferensi Meja Bundar.⁸ Lebih lanjut terkait konflik di tanah Papua, Tim Kajian Papua LIPI, yang bekerja sejak Tahun 2004, telah menghasilkan *Road Map Papua* pada Tahun 2008, yang menunjukkan terdapat empat akar permasalahan di Papua. *Pertama*, proses integrasi wilayah Papua ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dipandang oleh pimpinan dan pendukung Papua Merdeka masih bermasalah. Akibatnya, sejak Tahun 1964, gerakan menuntut kemerdekaan muncul, baik secara politik maupun dengan perlawanan bersenjata (TPN/OPM) dan bertahan hingga saat ini.

Kedua, yakni kekerasan negara dan tuduhan pelanggaran hak asasi manusia yang ada karena operasi militer dan kebijakan represif yang berturut-turut dalam kaitannya dengan tuntutan kemerdekaan. *Ketiga*, suasana konflik yang berkepanjangan yang mengakibatkan kegagalan pembangunan terutama

⁸ Hasil KMB 1949 adalah menyerahkan seluruh wilayah koloni Hindia Timur Belanda kepada Indonesia kecuali wilayah Papua Barat yang akan dibicarakan dikemudian hari. Saat perjanjian KMB ditetapkan, yang dimaksud dengan wilayah Papua Barat (West New Guinea) adalah wilayah Provinsi Papua dan Papua Barat saat ini. Kemudian setelah 1 dekade perjanjian KMB, janji Belanda untuk membicarakan dan menyerahkan wilayah Papua Barat kepada Republik Indonesia tidak kunjung dilaksanakan. Akhirnya pada tahun 1961 melalui jalan militer, pemerintah Republik Indonesia membebaskan wilayah Papua Barat dari Belanda melalui deklarasi Trikora. Dalam konflik yang berlangsung singkat yakni 1 tahun dengan Belanda, dengan bantuan PBB dan mediator utama perdamaian Indonesia dengan Belanda yaitu Amerika Serikat, akhirnya pada tahun 1969, wilayah Papua Barat menjadi bagian dari Republik Indonesia. Lihat: Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Sekretariat Jenderal & Badan Keahlian DPR RI, *Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua & Papua Barat*, (Jakarta: Pusat kajian Akuntabilitas Keuangan Negara, 2020), hlm. 1.

di bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. *Keempat*, adanya marginalisasi dan efek diskriminatif terhadap Orang Asli Papua akibat pembangunan ekonomi, konflik politik, dan migrasi massal ke Papua yang mulai intensif sejak Tahun 1970.⁹

Hal tersebut yang kemudian mendorong negara untuk melakukan banyak upaya dalam meredam konflik Papua. Upaya negara tersebut mulai dari pendekatan represif dengan kekuatan militer hingga pendekatan pembangunan ekonomi. Meskipun demikian, pendekatan keamanan yang represif tetap digunakan. Intensitasnya bergantung pada tingkat resistensi politik di Papua dan soliditas pemerintah pusat di Jakarta yang berkembang pada saat itu. Misalnya, pada paruh kedua Tahun 1998 hingga paruh pertama Tahun 2000, pemerintah lebih akomodatif, persuasif, dan kurang represif. Kemudian, pada kurun waktu Tahun 2001 hingga Tahun 2004, pemerintah cenderung lebih represif, dan seterusnya. Hingga Tahun 2011, pendekatan keamanan juga masih berlangsung.¹⁰

Pemerintah selanjutnya memberikan kebijakan otonomi khusus (Otsus) sebagai sebuah solusi penyelesaian konflik di Papua yakni melalui UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang kemudian diperbarui menjadi UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

⁹ Muridan S. Widjojo dan Aisah Putri Budiarti, "UU Otonomi Khusus Bagi Papua: Masalah Legitimasi dan Kemauan Politik", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, no. 1 (2012), hlm. 60.

¹⁰ Orde Baru di bawah Presiden Soeharto menempatkan Papua (Irian Jaya saat itu) sebagai daerah operasi militer (DOM) yang kemudian kebijakan ini diberhentikan oleh Presiden B.J. Habibie yakni pada tahun 1998. Lihat: Muridan S. Widjojo dan Aisah Putri Budiarti, "UU Otonomi Khusus...", hlm. 60.

Keputusan ini merupakan keputusan yang dinilai *win-win solution* atas keinginan pihak yang ingin merdeka dan pihak yang menghendaki Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai harga mati.¹¹ Regulasi ini sekaligus sebagai penegasan dari diberlakukannya desentralisasi asimetris di Papua di samping NAD, Jakarta dan Yogyakarta. Otsus ini juga mendorong kemampuan masyarakat Papua untuk memanfaatkan perangkat demokrasi yang tersedia seperti partai politik, pemilihan umum dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat agar berbagai aspirasi yang dimiliki dapat disalurkan secara baik dan memiliki legalitas yang kuat dan efektif demi tercapainya kehidupan berdemokrasi secara dewasa dan bertanggungjawab.¹²

Kaitannya dengan praktik demokrasi, maka berdasarkan konsep negara demokrasi¹³, pelaksanaan demokrasi di Papua dapat dilihat dari adanya salah satu substansi penting dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 yakni adanya akomodasi unsur masyarakat Papua dan unsur Orang Asli Papua dalam kegiatan politik, pemerintahan dan pembangunan yang ditandai dengan terbentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP).¹⁴ Dasar hukum pembentukan

¹¹ Riris Katharina, *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm. 1 .

¹² La Achmady, “”Kekhususan” Otonomi Khusus Papua””, *Jurnal Dinamis*, Vol. 17, no. 1 (Juli 2020), hlm. 83-84.

¹³ Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat karena demokrasi memberikan dan menjamin hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara. Demokrasi berperan sebagai dasar hidup bernegara yang memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan negara berpengaruh dalam menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, maka berarti suatu pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat. Lihat: Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Penerbit Gama Media, 1999), hlm. 7-8.

¹⁴ Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, MRP beranggotakan Orang-Orang Asli Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat,

MRP sendiri ada dalam Pasal 1 ayat (8) UU No. 2 Tahun 2021 yang menyatakan, “Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disingkat MRP adalah 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 pemantapan kerukunan hidup beragama sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”.¹⁵ Lebih lanjut mengenai MRP, dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua, disebutkan bahwa “MRP dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah ini dan berkedudukan di Ibukota Provinsi”.¹⁶

Pembentukan MRP dimaksudkan untuk ikut berperan dalam menentukan dan mengawasi kebijakan-kebijakan pemerintah terutama yang berhubungan dengan penduduk asli. Peran dan fungsi lembaga ini terutama untuk mengawal dan mengawasi otonomi khusus agar pelaksanaannya difokuskan untuk meningkatkan kesejahteraan dan melindungi hak-hak dasar Orang Asli Papua. Sebagai lembaga representasi kultural, lembaga ini menjalankan peran dan fungsi yang berlandaskan pada penghormatan terhadap

wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. Lihat: Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pematapan kerukunan hidup beragama.¹⁷

MRP merupakan lembaga konsultatif yang mengakomodir tiga unsur penting dalam masyarakat Papua yang selama ini perannya dinilai diabaikan yaitu unsur adat, tokoh agama dan tokoh perempuan. Pemerintah daerah dalam berbagai hal terikat dengan pertimbangan dan rekomendasi yang dikeluarkan oleh lembaga ini.¹⁸ Keterlibatan masyarakat adat, agama dan perempuan melalui MRP bermakna strategis dalam melibatkan semua komponen dalam pemerintahan dan pembangunan Papua. Selain itu, juga dapat menjadi katalisator dalam melibatkan partisipasi masyarakat yang lebih luas dalam pembangunan Papua, mulai dari partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan sampai pada partisipasi dalam hal anggaran.¹⁹

Kehadiran MRP merupakan bukti bahwa Otsus menciptakan demokrasi deliberatif²⁰ dalam penyelenggaraan pemerintahan di Papua. Demokrasi deliberatif melalui kehadiran MRP ini dimaknai bahwa proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik mengedepankan permusyawaratan dan melibatkan masyarakat adat.²¹ Hal ini dapat dilihat

¹⁷ Usman Pakasi, "Majelis Rakyat Papua dan Pemberdayaan Orang Asli Papua", *Jurnal Jaffray*, Vol. 7, no. 2 (2009), hlm. 18.

¹⁸ Nelwan Ronsumbre dan Dede Ski Kartini, "Perwakilan Masyarakat Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua: Dinamika dan Relevansi Pembentukan dengan Penguatan Demokrasi Deliberatif", *Jurnal Moderat*, Vol. 6, no. 2 (Mei 2020), hlm. 332.

¹⁹ Nelwan Ronsumbre dan Dede Ski Kartini, "Perwakilan Masyarakat Adat...", hlm. 342-343.

²⁰ Deliberasi berasal dari bahasa Latin *deliberatio* yang artinya "menimbang-nimbang", "kosultasi" atau "musyawarah". Lihat: Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif di Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2019), hlm 53-54.

²¹ Nelwan Ronsumbre dkk., "Eksistensi dan Kinerja Legislatif dari Unsur Perwakilan Wilayah Adat dalam Perspektif Demokrasi Deliberatif", *Jurnal Moderat*, Vol. 6, no. 1 (Februari 2020), hlm. 189.

melalui pelaksanaan tugas dan kewenangan MRP sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 76 UU No. 2 Tahun 2021. Demokrasi deliberatif tersebut dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan MRP, sejalan dengan *syūrā*²² dalam Fiqih Siyasah²³. Hal ini sebagaimana diperintahkan dalam QS. Asy-Syura ayat 38 yang artinya: *“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka”*.²⁴

Namun, adanya perubahan UU Otsus Papua dari UU No. 21 Tahun 2001 ke UU No. 2 Tahun 2021, ternyata menjadikan tugas dan kewenangan MRP mengalami pergeseran. Pergeseran ini terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 76 UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penulis ingin membahas lebih lanjut mengenai tugas dan kewenangan MRP melalui demokrasi deliberatif dan *syūrā* dalam penelitian ini dengan judul **“ANALISIS DEMOKRASI DELIBERATIF TERHADAP KEWENANGAN MAJELIS RAKYAT**

²² Menurut para pemikir kontemporer, *syūrā* merupakan proses menelusuri pendapat para ahli dalam suatu permasalahan untuk mencapai solusi yang mendekati kebenaran. Lihat: Jhon Hendra, “Relevansi Sistem Demokrasi dalam Ketatanegaraan Indonesia dengan Sistem Syura dalam Islam Ditinjau dari Perspektif Fiqh Siyasah”, *Skripsi*, Pekanbaru: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2017, hlm. 29-30.

²³ Ilmu yang mempelajari hal-ihwal urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Lihat: Wahyu Abdul Jafar, “Fiqh Siyasah dalam Perspektif Al-Qur’an dan Al-Hadist”, *Al-Imarah*, Vol. 3, no. 1 (2018), hlm. 20.

²⁴ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah: Termonologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW. Hingga Al-Khulafa Ar Rasyidin*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2008), hlm. 143.

PAPUA DALAM UU NO. 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH ”.

B. Definisi Operasional

Untuk menghindari berbagai interpretasi dalam memahami penelitian ini, maka diperlukan beberapa definisi mengenai istilah-istilah yang akan sering muncul dalam penelitian. Definisi ini berfungsi untuk memberikan batas simbolis dari suatu konsep dan/atau memberi fokus penelitian²⁵, agar mempermudah pembaca dalam memahami isi penelitian. Definisi yang dimaksud dalam penelitian ini antara lain:

1. Demokrasi Deliberatif

Secara etimologis istilah “deliberasi” berasal dari bahasa Latin yakni “deliberatio” yang artinya konsultasi, menimbang-nimbang, atau musyawarah. Menurut Habermas, demokrasi bersifat deliberatif jika dalam proses pemberian alasan atas suatu kebijakan publik diuji lebih dahulu lewat konsultasi publik atau lewat “diskursus publik”.²⁶ Dengan kata lain, demokrasi deliberatif memungkinkan rakyat terlibat dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan-kebijakan politik sehingga dapat menjamin masyarakat sipil terlibat penuh dalam pembuatan hukum melalui diskursus-diskursus.²⁷ Dalam konteks penelitian ini, demokrasi deliberatif yang dimaksud adalah MRP sebagai lembaga atau

²⁵ Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Metode Penelitian Hukum: Doktrinal dan Non-Doktrinal*, (Makassar: CV Social Politik Genius, 2020), hlm. 135.

²⁶ Moh. Asy’ari Muthhar, “Membaca Demokrasi Deliberatif J urgen Habermas dalam Dinamika Politik Indonesia”, *Ushuluna*, Vol. 2, no. 2 (Desember 2016), hlm. 55.

²⁷ Moh. Asy’ari Muthhar, “Membaca Demokrasi Deliberatif...”, hlm. 61.

institusionalisasi dari demokrasi deliberatif di Papua berdasarkan konsep otonomi khusus.

2. Majelis Rakyat Papua

Dalam Pasal 1 ayat 8 UU No. 21 Tahun 2021, “Majelis Rakyat Papua yang selanjutnya disingkat MRP adalah 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 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini”.²⁸ Dalam konteks ini yang dimaksud MRP adalah lembaga yang mengakomodir tiga unsur yakni, unsur adat, tokoh agama dan tokoh perempuan, yang memiliki kewenangan dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait kebijakan di Papua.

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 merupakan UU perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 adalah yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan Majelis Rakyat Papua, yang tercantum dalam Pasal 20 dan Pasal 76.

²⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

4. Fikih Siyasah

Fikih Siyasah berasal dari kata “*fiqh*” dan “*siyasah*”. Kata *fiqh* berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan* yang berarti “paham yang mendalam”. Dengan kata lain, *fiqh* adalah upaya sungguh-sungguh dari para ulama untuk menggali hukum-hukum syara’ sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam.²⁹ Sedangkan “*siyasah*” berasal dari kata *sasa*, yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.³⁰ Maka, Fikih Siyasah sebagaimana menurut Abdul Wahab Khallaf adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.³¹ Dalam konteks ini Fikih Siyasah yang dimaksud berkaitan dengan prinsip *syūrā* dan penerapan kaidah *تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُوطٌ بِالمَصْلَحةِ* dalam Islam kaitannya dengan tugas dan kewenangan MRP.

C. Rumusan Masalah

Untuk memberikan fokus berfikir dalam penelitian kali ini mengenai demokrasi deliberatif terhadap kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021 Perspektif Fikih Siyasah, penulis merujuk kepada latar belakang masalah yang ada akan memberikan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

²⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 3.

³⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*,..., hlm. 3.

³¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*,..., hlm. 4.

1. Bagaimana analisis konsep demokrasi deliberatif terhadap kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua?
2. Bagaimana pergeseran kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Perspektif Fikih Siyasah?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti lebih lanjut mengenai pelaksanaan demokrasi deliberatif terhadap kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021. Adapun lebih lanjut tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi konsep demokrasi deliberatif terhadap kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
2. Untuk menganalisis pergeseran kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Perspektif Fikih Siyasah

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian terhadap permasalahan dalam penelitian kali ini, memiliki manfaat baik secara praktis maupun akademis. Manfaat penelitian tersebut yakni sebagai berikut:

1. Praktis:

Secara praktis, penelitian ini akan memberikan masukan dan bahan pertimbangan pemerintah melalui penetapan dan perumusan kebijakan di

Papua. Selain itu, penelitian ini dapat digunakan sebagai tolak ukur dari penerapan Otsus di Papua melalui MRP sebagai representasi demokrasi deliberatif.

2. Akademis:

Secara akademis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan dan menambah bahan informasi kepustakaan di bidang hukum yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi seluruh jurisdiksi dan mahasiswa hukum di seluruh Indonesia, sebagai salah satu referensi pembelajaran yang dapat menjadi dorongan dalam berfikir kritis.

F. Tinjauan Pustaka

Terdapat beberapa kajian akademik yang sudah membahas mengenai demokrasi deliberatif terhadap kewenangan MRP. Namun fokus penelitian dan detail pembahasan mengenai demokrasi deliberatif terhadap kewenangan MRP masih jarang dijumpai. Maka dari itu penulis melalui penelitian ini akan memberikan sudut pandang dan pembahasan yang cukup berbeda dengan penelitian-penelitian yang sudah ada sebelumnya. Berdasarkan pengamatan dan penelusuran kepustakaan (*library research*) yang dilakukan penulis, terdapat beberapa teori yang digunakan sebagai tolak ukur penelitian. Selain itu juga terdapat beberapa penelitian terdahulu yang memiliki korelasi dengan penelitian yang penulis lakukan, di antaranya:

1. Skripsi oleh Hesti Alvionita

Penelitian yang dilakukan oleh Hesti Alvionita dengan judul *Pengaturan Otonomi Khusus bagi Daerah Otonomi di Indonesia*, berisikan fokus penelitian mengenai pengaturan daerah otonomi khusus di Indonesia. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Hesti Alvionita tersebut berfokus kepada teori dalam pembentukan otonomi khusus. Maka kemudian dalam penelitian Hesti Alvionita terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian penulis. Persamaan dengan penelitian penulis yakni subjeknya sama-sama membahas mengenai otonomi khusus. Sedangkan perbedaannya dengan penelitian penulis yakni objek dalam penelitian Hesti Alvionita adalah daerah otonomi di Indonesia dan objek penulis terkait otonomi khusus di Papua.³²

2. Skripsi oleh Jhon Hendra

Penelitian yang dilakukan oleh John Hendra dengan judul *Relevansi Sistem Demokrasi dalam Ketatanegaraan Indonesia Dengan Sistem Syura dalam Islam Ditinjau dari Perspektif Fiqih Siyasah*, berisikan fokus pembahasan mengenai demokrasi dalam ketatanegaraan Indonesia. Tidak hanya itu, penelitian Jhon Hendra juga membahas mengenai sistem *syūrā* dalam Islam. Penelitian Jhon Hendra tersebut menguraikan mengenai sistem demokrasi di Indonesia yang ditinjau dari Fiqih Siyasah. Berdasarkan hal tersebut, terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian penulis. Persamaannya dengan penelitian

³² Hesti Alvionita, "Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonomi di Indonesia", *Skripsi*, Bengkulu: Universitas Bengkulu, 2015, diakses melalui <http://repository.unib.ac.id/>, pada 4 Agustus 2021.

penulis yakni sama-sama membahas mengenai *'syūrā* dalam Islam. Adapun perbedaannya dengan penelitian penulis, penelitian penulis lebih menitik beratkan pada prinsip *'syūrā* yang kemudian dikaitkan dengan demokrasi deliberatif terhadap kewenangan MRP.³³

3. Tesis oleh Sopijs L. Wanane

Penelitian yang dilakukan oleh Sopijs L. Wanane dengan judul *Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam Otonomi Khusus Papua Berdasarkan Ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2001*, berisikan fokus penelitian yang membahas mengenai pembentukan lembaga MRP. Selain itu, penelitian tersebut juga membahas tugas dan fungsi utama dari MRP. Maka kemudian terdapat persamaan dan perbedaan antara penelitian Sopijs L. Wanane dengan penelitian penulis. Persamannya terdapat pada objek penelitian yakni Majelis Rakyat Papua. Sedangkan perbedaan antara keduanya yakni dalam hal subjek, di mana Sopijs L. Wanane menganalisis menggunakan UU Otsus Papua yang lama (UU Nomor 21 Tahun 2001) dan penulis menggunakan UU Otsus yang baru (UU NO. 2 Tahun 2021). Selain itu, dalam penelitian ini penulis akan membahas mengenai tugas dan kewenangan MRP serta pergeserannya dari UU Otsus yang lama ke UU Otsus yang baru.³⁴

³³ Jhon Hendra, "Relevansi Sistem Demokrasi dalam Ketatanegaraan Indonesia Dengan Sistem Syura dalam Islam Ditinjau dari Perspektif Fiqih Siyasah", *Skripsi*, Pekanbaru: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2017, diakses melalui <https://repository.uin-suska.ac.id/>, pada 26 September 2021.

³⁴ Sopijs L. Wanane, "Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam Otonomi Khusus Papua Berdasarkan Ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2001", *Tesis*, Surabaya: Universitas Airlangga, 2004, diakses melalui <http://repository.unair.ac.id/>, pada 26 September 2021.

4. Jurnal oleh Wimmy Haliim

Jurnal ini ditulis oleh Wimmy Haliim dengan judul *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif*, berisikan konsep demokrasi deliberatif menurut Habermas. Selain itu, juga menjelaskan mengenai konsep partisipasi masyarakat dalam membentuk dan menjalankan demokrasi melalui demokrasi deliberatif. Dalam hal ini terdapat persamaan dengan penelitian penulis yakni sama-sama membahas mengenai demokrasi deliberatif. Namun terdapat perbedaan dengan penelitian penulis, yakni penelitian Wimmy Halim menitik beratkan pada partisipasi masyarakat secara umum, sedangkan penulis pada kewenangan MRP. Maka dalam hal ini penulis ingin meneliti lebih lanjut mengenai konsep demokrasi deliberatif dan kaitannya dengan Otonomi Khusus di Papua. Selain itu, penulis akan membahas lebih lanjut mengenai demokrasi deliberatif melalui kewenangan MRP berdasarkan UU No. 2 Tahun 2021.³⁵

5. Jurnal oleh Anggun Putri Priyani

Jurnal yang ditulis oleh Anggun Putri Priyani dengan judul *Implementasi Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua*, berisikan fokus pembahasan mengenai implementasi MRP berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001. Selain itu, jurnal ini membahas tugas dan

³⁵ Wimmy Haliim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif", *Masyarakat Indonesia*, Vol. 42, no. 1 (Juni 2016), diakses melalui <http://jmi.ipk.lipi.go.id/>, pada 8 Agustus 2021.

kewenangan MRP, serta faktor-faktor yang mempengaruhi MRP dalam pengimplementasian tugas dan kewenangnya. Maka kemudian terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian penulis. Persamaannya yakni sama-sama membahas tugas dan kewenangan MRP. Sedangkan perbedaannya, Anggun Putri Priyani membahas tugas dan kewenangan MRP berdasarkan UU Otsus yang lama (UU No. 21 Tahun 2001), dan penulis membahas tugas dan kewenangan MRP berdasarkan UU Otsus yang baru (UU No. 2 Tahun 2021). Selain itu dalam penelitian ini, penulis akan membahas mengenai pergeseran kewenangan MRP dengan menggunakan konsep demokrasi deliberatif dan *syūrā* dalam Islam.³⁶

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan tata cara mengenai bagaimana melakukan sebuah penelitian dan membicarakan mengenai pelaksanaan penelitian.³⁷ Dalam penelitian ini beberapa metode yang digunakan yakni:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*Library Research*) yang melakukan penelitian terhadap sumber-sumber tertulis untuk mencari kebenaran sesuai dengan hipotesis dan fakta yang ada. Penelitian kepustakaan ini bersifat deskriptif yakni penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-

³⁶ Anggun Putri Priyani, "Implementasi Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua", *El-Iqtishady*, Vol. 1, no. 2 (Desember 2019), diakses melalui <http://journal.uin-alauddin.ac.id/>, pada 9 September 2021.

³⁷ Jonaedi Effendi dan Johhny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, (Depok: Prenadamedia Group, 2016), hlm. 2.

sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, dan atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala yang satu dengan gejala lain dalam masyarakat.³⁸

2. Sumber Data

a. Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang bersifat autoratif atau mempunyai otoritas. Sumber data primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.³⁹ Data primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa perundang-undangan yang berkaitan dengan demokrasi deliberatif terhadap kewenangan dan pergeseran kewenangan MRP, antara lain:

- 1) Kitab Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

³⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 26.

³⁹ Djulaeka dan Devi Rahayu, *Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum*, (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2019), hlm. 36.

- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder, yakni sumber data yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum sumber primer.⁴⁰ Sumber sekunder dalam penelitian ini berupa buku, karya ilmiah, maupun artikel-artikel serta hasil pendapat orang lain yang berhubungan dengan objek kajian.

3. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis normatif di mana permasalahan dalam penelitian ini akan dikaji berdasarkan norma yang berlaku, dan menggunakan hukum positif.⁴¹ Selain itu, berdasar kepada identifikasi masalah dan pendekatan dalam penelitian, penelitian ini menggunakan *Statute Approach* (pendekatan perundang-undangan). *Statute Approach* ini digunakan karena dalam penelitian hukum normatif, undang-undang merupakan sumber dalam

⁴⁰ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm 116.

⁴¹ Dody Nur Andrian, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, (Yogyakarta: Deepublish, 2019), hlm. 12.

penelitian untuk melakukan kajian dan penelitian dalam mencari norma, asas, dan teori yang berkaitan dengan permasalahan.⁴²

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan penulis adalah metode dokumentasi yang merupakan metode mengumpulkan data yang bersifat “nonbehavior”. Data yang digunakan dalam hal ini ialah data dokumen. Metode dokumentasi didefinisikan sebagai pencatatan secara sistematis gejala-gejala yang diteliti yang terdapat pada dokumen. Data dokumen dapat berupa tulisan atau lukisan (gambar), dapat pula berupa benda. Data dokumen dibedakan menjadi dokumen primer dan sekunder. Dokumen primer adalah dokumen yang dibuat oleh orang yang mengalami atau mengamati langsung gejala yang didokumentasikan. Sedangkan dokumen sekunder merupakan dokumen yang dibuat oleh orang yang tidak mengalami/mengamati sendiri gejalanya melainkan hanya mendasarkan pada informasi yang diperoleh tentang melalui bacaan, wawancara, maupun pengamatan.⁴³

5. Analisis Data

Dalam menganalisis data yang diperoleh, penulis akan menggunakan metode *Content Analysis* yaitu teknik membuat kesimpulan dengan cara mengidentifikasi karakteristik-karakteristik dari teks secara objektif dan sistematis. Lebih spesifik lagi, menurut Weber, analisis ini merupakan gabungan proses dalam rangka mengelompokkan teks ke

⁴² Dody Nur Andrian, *Hukum Tata Negara...*, hlm. 13.

⁴³ Soebardhy dkk., *Kapita Selekta Metodologi Penelitian*, (Pasuruan: CV. Penerbit Qiara Media, 2020), hlm. 128.

dalam beberapa kategori. Definisi-definisi tersebut menunjukkan bahwa analisis ini memiliki serangkaian elemen yang terdiri dari teks, prosedur yang sistematis, dan kesimpulan yang ditarik berdasarkan proses-proses yang objektif.⁴⁴ Metode *Content Analysis* merupakan suatu metode yang amat efisien untuk menginvestigasi isi media baik yang tercetak maupun media dalam bentuk *broadcast*.⁴⁵ Metode ini digunakan penulis dengan melihat UU No. 2 Tahun 2021. Selain itu dengan metode analisis ini, penulis dapat menganalisa artikel, surat kabar, maupun bahan dokumentasi lain.

H. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dalam penelitian dan pemahaman terhadap permasalahan, penulis menimbang penelitiannya ke dalam lima bab. Secara garis besarnya, penelitian ini memuat sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, bab ini merupakan pengantar bagi pembaca agar memiliki gambaran terhadap kelanjutan penelitian ini. Dalam bab ini terdapat 8 (delapan) pembahasan. *Pertama*, latar belakang masalah yang berisikan permasalahan dan alasan penelitian. *Kedua*, definisi operasional yang merupakan penegasan terhadap istilah yang akan digunakan di dalam penelitian, agar pembahasan terfokus dan tidak meluas. *Ketiga*, rumusan masalah yang merupakan penegasan dari latar belakang masalah dan merupakan penegasan fokus penelitian. *Keempat*, tujuan penelitian, yakni

⁴⁴ Jogyanto Hartono, *Metoda Pengumpulan dan Teknik Analisis Data*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2018), hlm. 130.

⁴⁵ Bagong Suyanto dan Sutinah, *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 125.

maksud dari adanya penelitian yang dilakukan. *Kelima*, manfaat penelitian, yaitu kontribusi yang dapat diberikan dari adanya penelitian ini. *Keenam*, telaah pustaka, berisi tentang penelusuran teori dan literatur yang sudah ada sebelumnya dan berkaitan dengan objek penelitian. *Ketujuh*, metode penelitian, merupakan langkah-langkah yang ditempuh dalam mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan tema dalam analisis data. *Kedelapan*, sistematika penulisan, merupakan akhir dari bab pertama yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara sistematis mengenai penelitian ini.

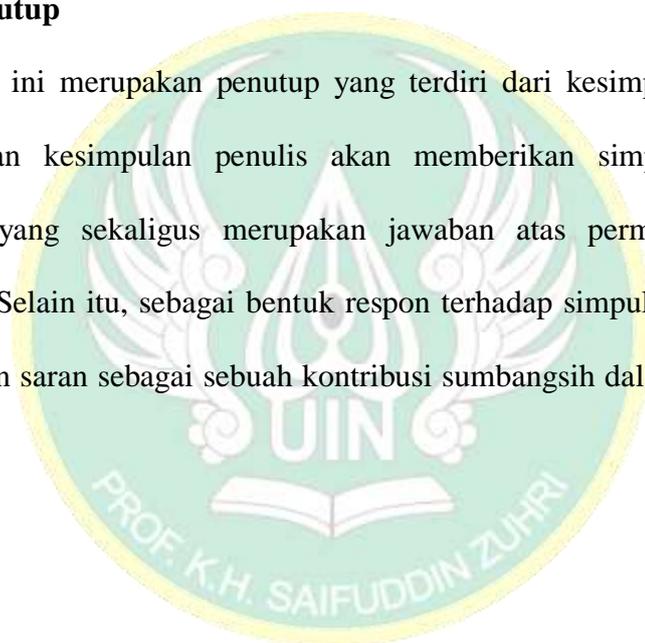
Bab II yaitu Konsep Otonomi Khusus Papua, Demokrasi Deliberatif, dan *syūrā* dalam Islam. Dalam bab ini akan dibahas mengenai konsep otonomi khusus bagi Papua yang di dalamnya terdiri atas otonomi daerah, otonomi khusus, dan otonomi khusus Papua. Selain itu, dalam bab ini juga akan menguraikan mengenai konsep demokrasi deliberatif dan *syūrā* sebagai Perspektif Fikih Siyasah guna menunjang penelitian.

Bab III yaitu Kewenangan Majelis Rakyat Papua dalam UU No. 2 Tahun 2021. Bab ini akan menguraikan tugas dan kewenangan MRP serta pergeserannya. Selain itu, dalam bab ini juga akan mendeskripsikan dan menganalisis terkait tugas dan kewenangan MRP serta pergeserannya melalui UU Otsus yang lama yakni UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan melalui UU Otsus yang baru yakni UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Bab IV yaitu Analisis Demokrasi Deliberatif Terhadap Kewenangan Majelis Rakyat Papua dalam UU No. 2 Tahun 2021 Perspektif Fikih Siyasah. Dalam bab ini berisikan analisis yang mengaitkan teori mengenai demokrasi deliberatif dalam kewenangan dan pergeseran kewenangan MRP. Selain itu, bab ini akan membahas dan menjelaskan keterkaitan antara teori demokrasi deliberatif dalam kewenangan dan pergeseran kewenangan MRP dengan prinsip *syūrā* sebagai perspektif Fikih Siyasah.

Bab V Penutup

Bab ini merupakan penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Pada bagian kesimpulan penulis akan memberikan simpulan mengenai penelitian yang sekaligus merupakan jawaban atas permasalahan dalam penelitian. Selain itu, sebagai bentuk respon terhadap simpulan, penulis akan memberikan saran sebagai sebuah kontribusi sumbangsih dalam memecahkan masalah.



BAB II

KONSEP OTONOMI KHUSUS PAPUA, DEMOKRASI DELIBERATIF, DAN *SYURĀ* DALAM ISLAM

A. Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

1. Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus

Melihat pada bentuk negara dari Indonesia, Indonesia merupakan negara dengan bentuk kesatuan. Hal tersebut dapat dilihat dalam konstitusi di Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Selain itu, dapat juga dilihat dalam Bab XVI Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, dalam Pasal 37 ayat (5) yang menyatakan bahwa “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.⁴⁶

Dikutip dari Yusnani Hasyimoen, menurut Fried Iswaja, negara kesatuan merupakan bentuk negara yang paling kokoh jika dibandingkan dengan negara federal⁴⁷ atau negara konfederasi⁴⁸. Dalam negara kesatuan

⁴⁶ Hal tersebut berarti bahwa negara Indonesia merupakan negara kesatuan dan tidak dapat diubah. Lihat: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

⁴⁷ Negara federal, berasal dari kata “federal” yang berasal dari bahasa Latin “*feodus*” yang berarti liga. Liga merupakan negara-negara otonom yang pada zaman Yunani Kuno dipandang sebagai negara federal yang pertama. Model negara federasi berasal dari suatu asumsi dasar yang menyatakan bahwa federasi dibentuk oleh sejumlah wilayah independen yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada diri masing-masing negara atau wilayah-wilayah yang kemudian sepakat untuk membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah pendiri federal tersebut kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal. Lihat: Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2017), hlm. 32-33.

⁴⁸ Negara konfederasi adalah bentuk perserikatan antara negara merdeka yang berdasarkan perjanjian atau undang-undang, misalnya yang menyangkut berbagai kebijakan bersama. Bentuk konfederasi tidak diakui sebagai negara berdaulat tersendiri dalam hukum

berbentuk persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*) yang apabila dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Hal ini menegaskan bahwa negara kesatuan adalah negara yang tidak terdiri atas negara-negara bagian.⁴⁹

Dengan kata lain, negara kesatuan merupakan bentuk negara persatuan maupun kesatuan yang bersifat tunggal. Tidak ada negara dalam negara, serta kekuasaan tertinggi berada di tangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Negara kesatuan memiliki kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintahan pusat. Hal ini disebabkan tidak adanya negara-negara bagian yang berdaulat di dalam negara kesatuan.⁵⁰

Negara dengan bentuk kesatuan akan berimplikasi terhadap pemerintahan daerah yakni pemerintahan daerah dilaksanakan dengan

internasional, karena masing-masing negara yang membentuk konfederasi tetap memiliki kedudukan internasional sebagai negara berdaulat. Contoh dari konfederasi antara lain PBB dan ASEAN. Konfederasi dapat diartikan juga sebagai bentuk perkembangan selanjutnya dari bentuk Negara Federal. Negara ini dibentuk sebagai perserikatan antara negara-negara atau gabungan beberapa negara untuk membuat sebuah sistem kehidupan bersama yang lebih besar lagi. Lihat: Teuku Saiful Bahri Johan, *Perkembangan Ilmu Negara dalam Peradaban Globalisasi Dunia*, (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2018), hlm. 38.

⁴⁹ Sedangkan menurut L. J Van Apeldorn, suatu negara disebut sebagai negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi tersebut tidak mempunyai hak mandiri. Lihat: Yusnani Hasyimoen, dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Rajawali Press, 2017), hlm. 3.

⁵⁰ Hal tersebut sejalan dengan pendapat C. F Strong yang mengatakan bahwa terdapat dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yakni: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Lihat: Yusnani Hasyimoen, dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 4.

desentralisasi dan otonomi.⁵¹ Dalam praktiknya, desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih, namun dalam maknanya memiliki perbedaan. Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *de* yang berarti lepas dan *centrum* yang artinya pusat. Maka kemudian *decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi yang berasal dari sentralisasi, mendapat awalan *de* memiliki arti melepas atau menjauh dari pemusatan, namun bukan berarti putus dari pusat melainkan hanya menjauh dari pusat.

Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi.⁵² Jika dalam sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pusat. Maka dalam desentralisasi, daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom.⁵³

Dalam catatan Bank Dunia (*World Bank*), dari 116 negara yang termasuk ke dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara di antaranya memiliki bentuk negara kesatuan. Cohen dan Peterson dikutip oleh Ni'matul Huda, mengemukakan bahwa:⁵⁴

“Unitary system need not be legally decentralized, but most are through hierarchy of lower level units that have specified

⁵¹ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 2.

⁵² Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 2.

⁵³ Yusnani Hasyimoen, dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 3.

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 1.

*geographical jurisdiction. In unitary system, the centre maintains ultimate sovereignty over public sector tasks decentralized to lower-level units”.*⁵⁵

Sejalan dengan hal tersebut, Rondinelli dan Cheema memberikan pengertian desentralisasi sebagai “...*the transfer of planning, decision making or administrative authority from the central government to its field organization, local administrative units, semi autonomous and parastatal organization*” (desentralisasi merupakan pengalihan perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi di bidangnya, unit pemerintahan daerah, organisasi semi otonom, dan parastatal). Joeniarto kemudian menyebutkan bahwa desentralisasi merupakan asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.⁵⁶

Dalam konsep desentralisasi, terdapat beberapa klasifikasi di dalamnya sebagaimana dikutip oleh Hesti Alvionita. Klasifikasi tersebut yakni, *pertama*, sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan sebagaimana pendapat De Ruitter. De Ruitter berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan dan kewenangan terjadi bukan dari pemerintah pusat, melainkan dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih

⁵⁵ Dalam sistem kesatuan tidak diperlukan adanya desentralisasi secara hukum, tetapi sebagian besar melalui hierarki unit dari tingkat yang lebih rendah yang memiliki yurisdiksi geografis tertentu. Dalam sistem kesatuan, pemerintah pusat mempertahankan kedaulatan tertinggi atas tugas-tugas dalam sektor publik yang didesentralisasikan ke dalam tingkatan unit yang lebih rendah.

⁵⁶ Lihat: Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 4.

rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yakni penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya.

Kedua, sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan sebagaimana pandangan Logeman dan Litvack. *Ketiga*, sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan sebagaimana pandangan Duchacek dan Mawhood. Desentralisasi diartikan sebagai pemberi kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi di dalam pemerintahan negara. *Keempat*, sebagai sebuah sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri.⁵⁷

Lebih lanjut, desentralisasi sejatinya berkaitan dengan status mandiri atau otonom. Maka jika berbicara mengenai desentralisasi, secara tidak langsung berbicara juga mengenai otonomi. Menurut Ni'matul Huda, otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.⁵⁸ Maka otonomi daerah merupakan bentuk perwujudan dari sistem desentralisasi yang membagi wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom.⁵⁹

⁵⁷ Hesti Alvionita, "Pengaturan Otonomi Khusus...", hlm. 32-35.

⁵⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 84.

⁵⁹ Yusnani Hasyimoen, dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 14.

Menurut Rahyunir Rauf, desentralisasi diberikan kepada daerah otonom bukan hanya sekedar memberikan jaminan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, akan tetapi agar warga daerah dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut penting, dikarenakan mereka yang berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah sajalah yang akan menentukan pola dan arah pemerintahan. Selain itu, juga akan menikmati hasil pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah.⁶⁰

Dalam Pasal 1 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa, “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁶¹ Otonomi daerah sendiri secara terminologis, berasal dari bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Maka, otonomi daerah berarti membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*) dan mencakup pemerintahan itu sendiri (*zelfstuur*).⁶²

Sedangkan daerah otonom sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (12) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa “Daerah Otonom⁶³ yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan

⁶⁰ Rahyunir Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, (Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2018), hlm. 100-101.

⁶¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁶² Yusnani Hasyimoen, dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 14.

⁶³ Wewenang (*bevoegdheid*) menurut M. Hadjon, dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.

masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.⁶⁴

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga tersebut, ada karena setiap daerah yang satu dengan yang lain memiliki kepentingan dan keberagamannya sendiri. Mengingat negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri dari banyak daerah otonom yang tentu memiliki keberagamannya masing-masing, menjadikan Indonesia menganut konsep desentralisasi asimetris.⁶⁵

Sedangkan menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Dalam kekuasaan, wewenang hanya mengemban hak untuk berbuat. Sedangkan dalam hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, ‘hak’ mengandung pengertian yakni kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*). Sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan. Lihat: Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 96.

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁶⁵ Meskipun pada awalnya desentralisasi asimetris merupakan konsep yang dianut oleh negara federal, bukan berarti desentralisasi asimetris tidak dapat dianut dalam negara kesatuan. Mengenai hal ini, terdapat argumentasi yang secara valid dapat dijadikan landasan pembenar bahwa eksistensi daerah dengan otonomi khusus dan daerah istimewa sudah selaras dengan konsep negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang dianut oleh NKRI. Argumentasi tersebut di antaranya: 1) Dalam formasi negara federal, negara federal terdiri atas beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai UUD sendiri dan pemerintahan sendiri yang kemudian negara tersebut menyerahkan sejumlah tugas dan wewenangnya untuk diselenggarakan oleh suatu pemerintah federal, sedangkan urusan lain tetap menjadi wewenang negara tersebut yang berstatus sebagai negara bagian. Sementara dalam formasi negara kesatuan, negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara tanpa ada kesepakatan dari penguasa-penguasa wilayah yang ada. Hal tersebut dilandasi dengan asumsi bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian yang bersifat independen. Dengan dasar ini, maka negara membentuk daerah-daerah yang kemudian diberi wewenang untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. Dengan kata lain, negara merupakan sumber dari kekuasaan yang dimiliki daerah-daerah. 2) Dalam negara federal, sebagaimana yang dikemukakan oleh Kranenburg, berlakunya suatu aturan federal harus mendapatkan pengakuan atau pengesahan dari negara bagian untuk menentukan apakah suatu peraturan hukum dari negara federal atau negara gabungannya itu berlaku terhadap warga negaranya atau tidak. Sementara itu, dalam sistem negara kesatuan, hanya terdapat satu hukum nasional dan berlaku secara nasional yang keberlakuannya pada wilayah negara kesatuan tersebut

Desentralisasi asimetris ini yang kemudian memunculkan daerah khusus dan daerah istimewa di Indonesia yang sesuai dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Menurut MK dalam putusan No. 81/PUU-VIII/2010, dalam konsiderans menimbang menyatakan bahwa suatu daerah dinyatakan sebagai daerah istimewa apabila daerah tersebut terkait dengan hak asal usul dan sejarah daerah tersebut sejak sebelum lahirnya NKRI. Sedangkan suatu daerah dinyatakan sebagai daerah khusus, apabila kekhususan tersebut terkait dengan kenyataan dan kebutuhan politik yang dikarenakan posisi dan keadaan yang mengharuskan suatu daerah diberikan status khusus yang tidak bisa disamakan dengan daerah lain. Kemudian, MK berpendapat bahwa jenis dan ruang lingkup kekhususan dan keistimewaan daerah khusus dan daerah istimewa yang ditetapkan undang-undang, terkait dengan: a) hak asal usul yang melekat pada daerah yang telah diakui dan tetap hidup, b) latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang diperlukan kekhususan dan keistimewaan pada daerah yang bersangkutan sebagai bagian dari NKRI.⁶⁶

tidak memerlukan persetujuan dari daerah-daerah terlebih dahulu. Lihat: Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 236-237.

⁶⁶ Maka hak asal usul dan sejarah adalah hak yang harus tetap diakui, dijamin, dan tidak dapat diabaikan dalam menetapkan jenis dan ruang lingkup keistimewaan suatu daerah dalam undang-undang. Adapun jenis ruang lingkup kekhususan yang didasarkan pada latar belakang pembentukan dan kebutuhan nyata yang mengharuskan diberikannya kekhususan kepada suatu daerah adalah yang bersifat fleksibel sesuai dengan kebutuhan dari daerah yang bersangkutan. Lihat: Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 18.

Lebih lanjut, yang dimaksud dengan daerah khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus yakni Provinsi DKI, Provinsi NAD, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat.⁶⁷ Sedangkan daerah istimewa sebagaimana Mahfud MD menjelaskan, adalah daerah yang status istimewanya diberikan berdasarkan faktor sejarah, dalam artian merupakan pemberian penghargaan yang ada karena faktor sejarah.⁶⁸ Daerah istimewa tersebut yakni Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁶⁹

Maka kemudian, pemberian otonomi yang berbeda atas beberapa daerah dalam satu wilayah negara merupakan praktik penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik dibanyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan maupun dalam negara dengan bentuk federal. Dalam kajian ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum disebut sebagai *asymmetrical intergovernmental arrangements*.⁷⁰

Secara umum pengadopsian model desentralisasi asimetris berdasar pada kebutuhan akan kerangka administrasi yang handal dalam mengelola keragaman lokal. Dalam desentralisasi asimetris, format

⁶⁷ Lihat: “Perbedaan Antara Daerah Khusus dan Daerah Istimewa”, diakses melalui <http://pkbh.uad.ac.id/>, pada 7 Januari 2022.

⁶⁸ Lihat: “Ketua MK: Daerah Istimewa Karena Faktor Sejarah”, diakses melalui <https://news.detik.com/>, pada 7 Januari 2022.

⁶⁹ Lihat: : <http://pkbh.uad.ac.id/>.

⁷⁰ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 238.

pengorganisasian negara dilihat sebagai wujud respon atas realitas keberagaman masyarakat sebagai sumber input bagi bekerjanya sistem politik/pemerintahan.⁷¹ Konsep desentralisasi asimetris ini memberikan kebebasan kepada daerah untuk menentukan letak otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam manajemen pemerintahannya yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Dalam artian, bahwa terjadi ketidak seragaman (asimetris) antara daerah yang satu dengan yang lainnya. Maka dalam hal ini Pemerintah Pusat hanya sebagai fasilitator dan regulator kebijakan, khususnya menuangkan keinginan daerah tersebut dalam undang-undang yang kemudian dijadikan landasan bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya masing-masing.⁷²

Melalui desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*) atau juga yang dikenal dengan istilah otonomi asimetris (*asymmetric autonomy*), wilayah-wilayah tertentu dalam suatu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain. Desentralisasi asimetris ini sering dapat dipertukarkan dengan istilah otonomi yang digunakan oleh negara-negara yang mengalami masalah separatistis.⁷³ Lebih lanjut, desentralisasi yang tidak sama/tidak seragaman untuk setiap daerah (desentralisasi asimetris)

⁷¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam...*, hlm. 58-59.

⁷² Sukirno dan Dwi Kuncahyo, "Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat", *Cakrawala Hukum*, Vol. 11, no. 1 (2015), hlm. 126.

⁷³ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam...*, hlm. 61.

kemungkinan besar merupakan solusi yang cukup tepat untuk mengatasi problem separatisme dan diversitas atau kemajemukan di Indonesia.⁷⁴

Hal tersebut yang kemudian melahirkan otonomi khusus sebagai bentuk dari desentralisasi politik asimetris yang berperan sebagai jalan tengah. Dalam hal ini, masyarakat tetap dapat melaksanakan hak-haknya dalam menentukan nasib sendiri dengan memanfaatkan ruang politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan yang diciptakan oleh otonomi khusus tanpa mengancam kedaulatan negara. Di sisi lain, pemerintah khususnya pemerintah pusat, tidak perlu khawatir bahwa pelaksanaan otonomi khusus akan membawa pada disintegrasi.⁷⁵

Menurut Wolff sebagaimana dalam Ni'matul Huda, pemberian status otonomi khusus memungkinkan banyak hal yang selama ini menjadi persoalan antara daerah dengan pemerintah pusat dapat dimasukkan, diterapkan, dan dikembangkan khusus di daerah tersebut. Maka otonomi khusus dalam hal ini jelas merupakan suatu otonomi wilayah (*territorial autonomy*), bukan otonomi sektoral (*sectors autonomy*). Dengan demikian, semua orang yang bertempat di wilayah tersebut bukan hanya kelompok-kelompok tertentu, tunduk kepada status otonomi khusus tersebut. Lebih lanjut, Wolff menyatakan bahwa otonomi khusus dalam pengertian otonomi wilayah harus diupayakan dengan memastikan dua hal: 1) seluruh penduduk di wilayah tersebut harus memperoleh manfaat, dan seluruh etnis harus memperoleh keterwakilan politik; dan 2) kelompok-kelompok

⁷⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam...*, hlm. 63.

⁷⁵ Inilah kemudian yang dimaksud dengan *internal self-determination* atau penentuan nasib sendiri secara internal. Lihat: Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam...*, hlm. 67.

yang selama ini termarginalkan bahkan terdiskriminasi harus memperoleh perhatian khusus.⁷⁶ Sebagai kesimpulan terkait otonomi khusus yang merupakan jalan keluar terhadap ancaman disintegritas, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, Hannum menyatakan:⁷⁷

“(The) advantage of “(special) autonomy” solution is that, by definition, they maintain the territorial integrity of existing states. However powerful they may be, autonomous units are not sovereign on the international level and remain ultimately subject in varying degrees to the jurisdiction of the state in which they are found. This is obviously attractive to the states concerned, as well as to outsiders who fear the destabilizing effect of the proliferation of ever smaller, ethnically defined states. (Special) autonomy thus can be seen as contributing to the stability of the existing international order insofar as it replaces secession as an option.

Dengan demikian, maka beberapa wilayah di Indonesia diberikan kewenangan-kewenangan khusus atau otonomi khusus sebagaimana Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua. Pada dasarnya, pemberian otonomi khusus ini ada karena adanya pandangan bahwa terdapat kekhususan dan keberagaman daerah dalam hubungan pusat-daerah. Selain itu, adanya pengakuan dan penghormatan negara terhadap keberadaan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus sebagaimana dalam ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.⁷⁸

⁷⁶ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam...*, hlm. 67-68.

⁷⁷ Manfaat otonomi khusus sebagai penyelesaian masalah adalah bahwa sesuai dengan definisinya, otonomi khusus berfungsi mempertahankan integritas negara. sekuat apa pun suatu wilayah otonomi khusus, dalam skala internasional wilayah itu tidak memiliki kedaulatan sama sekali, dan tetap tunduk di bawah berbagai yurisdiksi negara yang membentuk wilayah otonomi khusus itu. Jelas pendekatan ini disukai negara-negara yang menghadapi masalah (separatisme), dan juga menarik bagi pihak luar yang mengkhawatirkan timbulnya efek destabilisasi yang dihasilkan oleh wilayah-wilayah yang lebih kecil atas dasar etnis. Otonomi khusus dengan demikian dapat dipandang sebagai penyumbang (penting) bagi stabilitas internasional karena otonomi khusus menggantikan opsi pemisahan diri. Lihat: Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam...*, hlm. 67-68.

⁷⁸ Lihat: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Otonomi Khusus Papua

Berakar pada konsep desentralisasi asimetris di Indonesia, lahirlah salah satu daerah dengan otonomi khusus yakni Otonomi Khusus Provinsi Papua di samping daerah Otonomi Khusus NAD. Perlu diingat kembali bahwa pemberian otonomi khusus merupakan bentuk perhatian terhadap kelompok-kelompok yang termarginalkan dan terdiskriminasi. Selain itu, otonomi khusus merupakan langkah dalam meredam separatisme dan diversitas atau kemajemukan di Indonesia.

Pemberian status otonomi khusus pada Provinsi Papua didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sosio-politik, bukan karena adanya fakta kesejarahan (sejarah integritas). Demikian pula pemberian status otonomi khusus pada Aceh yang awalnya diberikan status istimewa ketika masa reformasi dan transisi demokrasi melalui UU No. 44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sosio-politik karena masyarakat Aceh terus bergejolak.⁷⁹ Barulah pada 9 Agustus 2001, Aceh diberikan status otonomi khusus melalui UU No. 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.⁸⁰

Lahirnya Otsus Papua dilatar belakangi oleh berbagai persoalan-persoalan yang terjadi, sebagaimana yang disebutkan dalam Penjelasan Umum UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi

⁷⁹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam...*, hlm. 108.

⁸⁰ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam...*, hlm. 238.

Papua. Adanya keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian dari NKRI pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur. Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik.⁸¹

Pelanggaran HAM, pengabaian hak-hak dasar penduduk asli dan adanya perbedaan pendapat mengenai sejarah penyatuan Papua ke dalam NKRI adalah masalah-masalah yang perlu diselesaikan. Upaya penyelesaian masalah tersebut selama ini dinilai kurang menyentuh akar masalah dan aspirasi masyarakat Papua, sehingga memicu berbagai bentuk kekecewaan dan ketidakpuasan.⁸² Lebih lanjut mengenai Otonomi Khusus Papua, dalam perumusannya dilatar belakangi oleh adanya konflik yang berkepanjangan di Papua. Kelahiran UU Otsus tersebut tidak lepas dari tiga masalah dasar yaitu:

⁸¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

⁸² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

- a. Ketidakadilan sejarah peralihan status politik tanah Papua ke dalam NKRI;
- b. Ketidakadilan akibat pola pembangunan yang sentralistik dan eksploitatif dan marginalisasi Orang Asli Papua⁸³ di segala bidang pembangunan;
- c. Ketidakadilan akibat pendekatan militeristik yang berujung pada konflik pelanggaran HAM di seluruh tanah Papua. Otsus sejatinya ditunjukkan untuk mengatasi masalah-masalah kesenjangan antara daerah Papua dengan daerah lain di Indonesia.

Maka UU Otsus hadir sebagai bentuk kepedulian terhadap penduduk asli Papua. Dengan demikian, UU Otsus memiliki prinsip yakni memperluas ruang gerak partisipasi masyarakat asli Papua dalam segala bidang pembangunan.⁸⁴ Tony Rahail sebagaimana dikutip oleh Sirajuddin, menyatakan bahwa Otsus bagi Papua merupakan sebuah *win-win solution* dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi dan dialami oleh masyarakat Papua sejak berintegrasi dengan NKRI hingga saat ini. Oleh karena itu, melalui kebijakan Otsus diharapkan satu-satunya instrumen hukum bagi proses penyelesaian masalah sosial, ekonomi, dan politik.⁸⁵

Secara filosofis, UU Otsus Papua sebagaimana No. 21 Tahun 2001, memuat sejumlah pengakuan dan komitmen pemerintah Indonesia.

⁸³ Orang Asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun Melanesia yang terdiri atas suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai Orang Asli Papua oleh Masyarakat Adat Papua. Lihat: Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

⁸⁴ Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Zuhro. *Dinamika Pengawasan Dana...*, hlm. 2.

⁸⁵ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 271.

Salah satu komitmen yang diamatkan UU tersebut tertuang dalam konsiderans menimbang huruf i yakni “bahwa pemberlakuan kebijakan khusus yang didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan hak dan kewajiban sebagai warga negara”.⁸⁶ UU Otsus Papua memiliki maksud dan tujuan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.⁸⁷

Selain itu, dalam UU Otsus berisikan hal-hal yang mendasar bagi masyarakat Papua. Hal-hal tersebut antara lain:⁸⁸

- a. Pengaturan kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan;
- b. Pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar Orang Asli Papua serta pemberdayaan secara strategis dan mendasar;
- c. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan ciri:

⁸⁶ Sopiun L. Wanane, “Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam Otonomi Khusus Papua Berdasarkan Ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2001”, *Tesis*, Surabaya: Universitas Airlangga, 2004, hlm. 16.

⁸⁷ Lihat: Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

⁸⁸ Lihat: Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

- 1) Partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
 - 2) Pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan
 - 3) Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.
- d. Pembagian wewenang, 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.

Menurut UU No. 2 Tahun 2001 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dalam Pasal 1 ayat (1), menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Provinsi Papua adalah provinsi-provinsi yang berada di wilayah Papua yang diberi Otonomi Khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan Otonomi Khusus sendiri dalam Pasal 1 ayat (2), diartikan sebagai “...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”.⁸⁹

Maka berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut, dapat kita ketahui bahwa pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua berarti Provinsi Papua diberikan kewenangan khusus yang diakui oleh undang-undang. Di samping itu, Pemerintah Provinsi Papua juga diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan masyarakatnya menurut prakarsanya sendiri dan berdasarkan aspirasi serta hak-hak dasar masyarakat Papua. Dengan demikian, pemberian kewenangan yang lebih luas kepada provinsi dan rakyat Papua, berimplikasi pada besarnya tanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua. Mengingat bahwa rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan tersebut berarti pula kewenangan untuk memberdayakan potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua. Termasuk juga memberikan peran yang memadai bagi Orang Asli Papua melalui wakil adat, agama, dan kaum perempuan. Peran yang dilakukan adalah ikut serta dalam merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan dengan tetap menghargai kesetaraan

⁸⁹ Lihat: Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

dan keberagaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua yang tercermin melalui perubahan nama Irian Jaya menjadi 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”.⁹⁰

Dengan demikian, dalam rangka pemberdayaan terhadap potensi sosial-budaya dan perekonomian masyarakat Papua, pemerintah memberikan hak kepada Orang Asli Papua untuk ikut berperan melalui wakil adat, agama, dan perempuan. Sebagai realisasi dari adanya komitmen tersebut, maka dalam pembentukan UU Otsus di dalam batang tubuhnya memerintahkan pembentukan MRP.⁹¹ Selain itu, pembentukan MRP juga merupakan suatu bentuk kekhususan yang dimiliki Papua selain lambang daerah sendiri di samping lambang NKRI, badan eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP)⁹², partai politik, Peraturan Daerah Khusus, distrik, kampung, badan musyawarah kampung, Orang Asli Papua, dana otonomi khusus, perlindungan hak-hak masyarakat adat, perwakilan komnas HAM, Kepolisian Daerah Papua, peradilan adat, pendidikan dan kebudayaan, serta sosial.⁹³

MRP pada hakikatnya merupakan salah satu lembaga politik formal (struktur politik) di tingkat provinsi yang berkedudukan sebagai

⁹⁰ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 271.

⁹¹ Sopiun L. Wanane, “Majelis Rakyat Papua...”, hlm. 16.

⁹² DPRP merupakan lembaga perwakilan daerah provinsi yang berkedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah Provinsi Papua. Lihat: Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

⁹³ Lebih lanjut dalam Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, 273-279.

representasi kultural Orang Asli Papua. MRP memiliki wewenang tertentu dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hak-hak Orang Asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama.⁹⁴ Adapun pembentukan MRP dilatar belakangi oleh beberapa hal, di antaranya:⁹⁵

- a. Hak-hak politik Orang Asli Papua dan kaum perempuan yang cenderung diabaikan;
- b. Representasi politik Orang Asli Papua dan kaum perempuan di lembaga-lembaga politik (parpol/legislatif) tidak cukup signifikan;
- c. Aspirasi politik Orang Asli Papua dan kaum perempuan yang cenderung tidak terkoodinir;
- d. Tingkat partisipasi politik Orang Asli Papua dan kaum perempuan yang relatif rendah;
- e. Komitmen untuk menghormati adat dan budaya, memberdayakan kaum perempuan, dan memantapkan kerukunan hidup beragama;
- f. Komitmen untuk melakukan rekonsiliasi antara sesama Orang Asli Papua maupun Orang Asli Papua dengan sesama penduduk di Provinsi Papua.

Lebih lanjut mengenai MRP, Dalam Pasal 19 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2021, menyatakan bahwa “MRP beranggotakan Orang-Orang Asli

⁹⁴ Anggun Putri Priyani, “Implementasi Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua”, *El-Iqtishady*, Vol. 1, no. 2 (Desember 2019), hlm. 61.

⁹⁵ Anggun Putri Priyani, “Implementasi Tugas dan Wewenang...”, hlm. 61.

Papua yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama, dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP”. Keanggotaan dan jumlah anggota MRP tersebut ditetapkan dengan Perdasus⁹⁶. Adapun masa keanggotaan MRP sendiri adalah 5 (lima) tahun.⁹⁷

Kemudian, MRP memiliki hak sebagaimana dalam Pasal 21 UU No. 2 Tahun 2021. Hak MRP tersebut antara lain:⁹⁸

- a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua;
- b. Meminta peninjauan kembali Perdasi atau Keputusan Gubernur yang dinilai bertentangan dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua;
- c. Mengajukan rencana Anggaran Belanja MRP kepada DPRD sebagai satu kesatuan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Papua; dan
- d. Menetapkan Peraturan Tata Tertib MRP.

B. Demokrasi Deliberatif

Berkaca pada konsep desentralisasi, desentralisasi sendiri memiliki esensi yakni “memecahkan masalah setempat, dengan cara setempat, dan oleh

⁹⁶ Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) adalah Peraturan Daerah Provinsi Papua dalam rangka pelaksanaan pasal-pasal tertentu dalam UU No. 2 Tahun 2021: Lihat Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

⁹⁷ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

⁹⁸ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

orang setempat”. Melalui desentralisasi, lebih banyak rakyat baik secara langsung maupun melalui wakilnya di parlemen terlibat dalam proses perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik untuk kepentingan masyarakat. Sehingga tentu saja desentralisasi akan mendukung proses demokratisasi.⁹⁹

Demokrasi sendiri sebagaimana dikutip Ayi Sofyan dalam bukunya, secara konsep menurut Abraham Lincoln pada pidatonya tahun 1863 adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Sedangkan menurut Sidney Hook, demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting dalam pemerintahan diambil secara langsung maupun tidak langsung dan didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat. Kemudian Robert A. Dahl mengatakan bahwa negara yang menerapkan demokrasi adalah negara yang menyelenggarakan pemilihan yang terbuka dan bebas, mengembangkan pola kehidupan yang kompetitif, dan memberikan perlindungan kebebasan kepada masyarakat.¹⁰⁰

Salah satu konsep demokrasi yang ada yakni demokrasi deliberatif yang dalam kajian ilmu sosial sebenarnya bukanlah sebuah terminologi baru, melainkan sudah populer sejak awal era-1980-an. Salah satunya yakni oleh Bassette¹⁰¹ yang mengedepankan perlunya partisipasi publik dan konsensus

⁹⁹ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 3-4.

¹⁰⁰ Mahfud MD berpendapat bahwa terdapat beberapa alasan dipilihnya demokrasi sebagai dasar dalam bernegara. *Pertama*, hampir seluruh negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan yang esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Lihat: Ayi Sofyan, *Etika Politik Islam*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), hlm. 169-170.

¹⁰¹ Demokrasi deliberatif sebagai sebuah *term* konseptual yang definitif, pertama kali didefinisikan oleh Joseph Bassette sekitar Tahun 1980-an ketika menolak argumen yang

bersama dalam penguatan demokrasi. Model demokrasi ini lebih mengedepankan pada partisipasi publik dalam berbagai aspek kehidupan sosial, politik, maupun pemerintahan.¹⁰² Secara luas demokrasi deliberatif sebagai suatu konsep sebagaimana definisi dari Held, merupakan pandangan yang menempatkan deliberasi publik atas warga negara yang bebas dan setara sebagai inti legitimasi¹⁰³ pembuatan keputusan politik dan pemerintahan.

Adapun tujuan utama dari demokrasi deliberatif adalah mengubah pilihan pribadi melalui suatu proses deliberasi menjadi suatu hal yang posisinya kuat dalam menghadapi ujian publik. Secara filosofis, definisi dari Held tersebut memiliki makna yakni metode deliberasi mensyaratkan adanya equalitas, egalitarian, kebebasan, keterbukaan, mudah diakses oleh semua orang, dan intersubjektivitas komunikatif yang rasional.¹⁰⁴ Dengan demikian, maka legitimasi hukum tidak terletak pada hasil komunikasi politik, melainkan pada prosesnya. Semakin diskursif dalam sebuah proses legitimasi

diutarakan berdasarkan interpretasi “elitis” (aristokratik) atas konstitusi. Menurutnya, politik tidak harus selalu dipahami sebagai konflik ataupun kompetensi kepentingan yang lebih mementingkan proses *bergaining* para elitnya daripada pertimbangan dan deliberasi publik yang lebih mementingkan proses partisipatoris politik dan konsensus. Lihat: Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 8.

¹⁰² Nelwan Ronsumbre dan Dede Sri Kartini, “Perwakilan Masyarakat Adat...”, hlm. 333.

¹⁰³ Secara kebahasaan, legitimasi berasal dari bahasa Latin “*lex*” yang berarti “hukum”. Kata legitimasi identik dengan munculnya kata-kata seperti legalitas, legal, dan legitim. Oleh karena itu, sesuatu yang tidak legal (lebih umum dengan sebutan ilegal) dianggap diluar peraturan yang sah, meskipun peraturan tersebut bisa diciptakan sendiri oleh pembuatnya. Pengertian selanjutnya, legitimasi merupakan penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap hak moral pemimpin untuk memerintah, membuat, dan melaksanakan keputusan politik. Lihat: Efriza dan Yoyoh Rohaniah, *Pengantar Ilmu Politik*, (Malang: Intrans Publishing, 2015), hlm. 248.

¹⁰⁴ Suatu legitimasi yang demokratis tercapai bukan melalui representasi mayoritas yang biasanya dengan prosedur voting-representatif. Bukan pula dengan model demokrasi langsung melalui rapat akbar yang juga terjatuh pada prinsip mayoritarian. Lihat: Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 53-54.

hukum, yakni semakin rasional dan terbuka terhadap pengujian publik, maka semakin legitim pula hasilnya.¹⁰⁵

Adapun istilah “deliberasi” berasal dari bahasa Latin “*deliberatio*” yang dalam bahasa Inggris menjadi “*deliberation*” yang berarti “konsultasi”, “menimbang-nimbang” atau “musyawarah”.¹⁰⁶ Deliberasi merupakan suatu proses pencapaian legitimasi atas keputusan-keputusan politik yang dihasilkan oleh negara melalui pengujian konsultasi publik, pertimbangan-pertimbangan multiperspektif dari publik atau sederhananya musyawarah, dengan minimal melibatkan pihak-pihak yang nantinya akan menanggung atau terkena imbas dari keputusan politik tersebut.¹⁰⁷

Demokrasi deliberatif mempunyai pengertian utama sebagai suatu proses pembebasan, saling berbagi makna, pluralisme dan adanya pengakuan terhadap semua varian demokrasi. Jika menyebut definisi, umumnya disebut sebagai asosiasi hubungan yang diperintah oleh deliberasi publik di mana para anggotanya saling berbagi komitmen untuk meresolusi masalah secara kolektif melalui rasionalisasi penilaian publik. Dalam menjalankan fungsinya, terdapat penghargaan kepada institusi dasar (asli) sebagai legitimasi sejauh institusi tersebut didirikan dalam *framework* untuk deliberasi publik.¹⁰⁸

Teori demokrasi deliberatif pada dasarnya tidak menitik beratkan pada penyusunan aturan-aturan tertentu yang menunjukkan apa yang harus dilakukan oleh warga negara, melainkan menitik beratkan pada prosedur yang

¹⁰⁵ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, (Yogyakarta: PT Kanisius, 2019), hlm. 130.

¹⁰⁶ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 128.

¹⁰⁷ Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 54.

¹⁰⁸ Nelwan Ronsumbre dan Dede Sri Kartini, “Perwakilan Masyarakat Adat...”, hlm. 333.

digunakan untuk menghasilkan aturan-aturan tersebut. Dengan kata lain, demokrasi deliberatif mengacu pada persoalan kesahihan suatu keputusan kolektif. Menurut Budi Hardiman, model demokrasi deliberatif ini dapat secara memadai menjelaskan arti kontrol demokratis melalui opini publik. Opini publik di sini dapat berarti opini-opini mayoritas yang mengklaim legitimasi mereka. Opini ini dapat pula memiliki bentuk logis dan koheren yang dianggap sah secara universal dan rasional. Namun, perlu diingat bahwa opini mayoritas tidak selalu identik dengan opini-opini yang benar.¹⁰⁹

Secara umum, terdapat tiga teori besar tentang demokrasi deliberatif, yakni teori Habermas (1998), teori Gutmann dan Thompson (2004), dan teori Fishkin (2009).¹¹⁰ Menurut Habermas, demokrasi deliberatif adalah suatu proses perolehan legitimasi yang dilakukan melalui diskursivitas agar proses musyawarah berjalan adil, yang mana terlebih dahulu diperlukan pengujian¹¹¹ secara publik dan diskursif¹¹². Legitimasi politik negara modern (sebagai konsekuensi etis dari demokrasi deliberatif) dibentuk melalui proses diskursus¹¹³ politis secara terus menerus, baik itu formal institusional maupun informal. Intuisi filosofis yang ada dalam rumusan tersebut adalah ide tentang demokrasi radikal (*radical democracy*), di mana legitimasi dari otoritas politik

¹⁰⁹ Maka dalam demokrasi deliberatif, jauh lebih penting memastikan dengan cara manakah opini-opini mayoritas tersebut terbentuk, sehingga seluruh warga negara dapat mematuhiannya. Lihat: F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 129.

¹¹⁰ Nelwan Ronsumbre dkk., "Eksistensi dan Kinerja Lembaga...", hlm. 190.

¹¹¹ Nelwan Ronsumbre dan Dede Sri Kartini, "Perwakilan Masyarakat Adat...", hlm. 333.

¹¹² Semua opini publik yang relevan untuk masyarakat melalui pengujian secara publik dengan prosedur diskursif. Cara ini berfungsi sebagai kontrol demokratis maupun sebagai faktor-faktor penemuan keputusan politis yang menjawab aspirasi masyarakat. Lihat: F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 146.

¹¹³ Diskursus memiliki tujuan untuk mencapai sebuah konsensus intersubjektif melalui percakapan-percakapan. Lihat: F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 44.

hanya dapat dibentuk melalui partisipasi luas warga negara di dalam proses diskursus deliberatif politis, dan keterkaitan, baik itu secara legal maupun epistemologis, antara kedaulatan rakyat dengan kepatuhan terhadap hukum.¹¹⁴

Habermas juga menekankan adanya pembentukan produk hukum dengan cara yang adil agar dapat mencapai legitimasi dalam prosesnya di ruang publik. Demokrasi yang ditawarkan Habermas ditambahkan dengan teori diskursus yang akhirnya melahirkan konsep filosofis hukum negara yang adil, jujur dan seimbang.¹¹⁵ Habermas selanjutnya mengembangkan 8 (delapan) tema sebagai karakteristik implementasi demokrasi deliberatif dalam tataran praktisnya yaitu perlunya arena diskursif bagi warga, prosedur diskursif, adanya ruang publik, pengujian atas keputusan-keputusan publik, legitimasi dari publik, media presentasi ruang publik, keputusan-keputusan kolektif sebagai hukum tertulis serta menjaga netralis atas kekuasaan negara.¹¹⁶

Lebih lanjut mengenai demokrasi deliberatif, mengutip dari Fahrul Muzaqqi, Gutmann dan Thompson mendefinisikan demokrasi deliberatif sebagai bentuk pemerintahan yang bebas dan equal antara sesama warga maupun dengan pemerintahnya yang menjustifikasi keputusan di dalam proses pemberian pertimbangan antara satu dengan yang lain yang saling menerima (*mutually acceptable*) dan secara umum dapat diakses (*generally acceptable*) yang bertujuan untuk mencapai kesimpulan yang mengikat semua warga saat

¹¹⁴ Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 1-2.

¹¹⁵ Nelwan Ronsumbre dan Dede Sri Kartini, "Perwakilan Masyarakat Adat...", hlm. 333.

¹¹⁶ Nelwan Ronsumbre dkk., "Eksistensi dan Kinerja Lembaga...", hlm. 191.

keputusan dibuat dan dilaksanakan. Namun, tetap terbuka terhadap perubahan di masa depan. Dalam hal ini, Gutmann dan Thompson menyimpulkan:¹¹⁷

*We can define deliberative democracy as a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future.*¹¹⁸

Kemudian James S. Fishkin menjelaskan bahwa demokrasi berarti memberikan “suara” kepada masyarakat dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk menemukan penyelesaian masalahnya. Hal tersebut merupakan esensi dari demokrasi, namun terkadang dimaknai secara berbeda dalam penerapannya. “Suara” dalam demokrasi diartikan sebagai individu untuk mengarahkan kebijakan negaranya sesuai dengan yang diinginkan.¹¹⁹ Maka di sini, Dalam definisi Fishkin mengenai demokrasi deliberatif, warga awam harus berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, sehingga menjadikannya demokrasi langsung.¹²⁰

¹¹⁷ Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm 55.

¹¹⁸ Kita dapat mendefinisikan demokrasi deliberatif sebagai sebuah bentuk pemerintahan di mana warga negara bebas dan setara (dan perwakilannya), menyuguhkan keputusan-keputusan dalam sebuah proses di mana mereka memberi satu dengan yang lain pertimbangan-pertimbangan yang dapat diterima secara mutual dan secara umum dapat diakses, dengan tujuan mencapai kesimpulan-kesimpulan yang mengikat untuk saat ini bagi semua warga negara maupun terbuka terhadap tantangan (perubahan) di masa depan. Lihat: Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 55.

¹¹⁹ Lihat: Wimmy Haliim, “Demokrasi Deliberatif Indonesia...”, hlm. 21.

¹²⁰ James Fishkin dan Robert Luskin menyarankan agar demokrasi deliberatif harus diinformasikan (argumen harus didukung oleh klaim faktual yang tepat dan cukup akurat), seimbang (argumen harus dipenuhi dengan argumen yang bertentangan), teliti (para peserta harus bersedia untuk berbicara dan mendengarkan, dengan kesopanan dan rasa hormat), substantif (argumen harus dipertimbangkan dengan tulus berdasarkan kemampuannya, bukan pada bagaimana mereka dibuat atau oleh siapa yang membuatnya), dan luas (semua sudut pandang yang dipegang oleh sebagian besar populasi harus mendapatkan perhatian). Lihat: “Deliberative Democracy”, diakses melalui https://en.wikipedia.org/wiki/Deliberative_democracy, diakses pada tanggal 10 Desember 2021.

Deliberasi pada faktanya juga muncul sebagai kritik atas kelemahan demokrasi liberal¹²¹ oleh demokrasi komunitarian¹²² seperti kaum Merxisme atau setidaknya melakukan purifikasi tentang konflik sosial dalam masyarakat seperti yang disampaikan oleh John Locke maupun J.J. Rosseau.¹²³ Tradisi liberal memandang hukum dan negara utilitaristik sebagai lembaga-lembaga yang perlu untuk menjamin kebebasan-kebebasan warga masyarakat. Negara merupakan lembaga yang menciptakan kondisi keamanan yang diperlukan agar warga masyarakat dapat hidup dan berusaha dengan bebas. Sebaliknya Rosseau¹²⁴ memandang bahwa hukum sebagai ekspresi kehendak umum, kehendak suci rakyat,¹²⁵ sebagaimana pernyataannya bahwa sumber legitimasi adalah kehendak umum. Sehingga bagaimanapun prosesnya, jika sebuah

¹²¹ Dalam tradisi demokrasi liberal yang merujuk pada pendapat John Locke, kehendak umum justru terjatuh ke dalam tirani mayoritas. Asumsi dasarnya mengatakan bahwa manusia adalah makhluk rasional sekaligus cenderung mementingkan diri sendiri (hak milik pribadi). Negara dan hukum (hanya) tercipta untuk “memelihara” milik pribadi, yakni perdamaian, keselamatan, dan kebaikan bersama setiap masyarakat. Dalam tradisi liberalisme klasik, penekanannya terdapat pada otonomi privat (individu). Sedangkan bagi John Locke, pertimbangan moral yang mengikat seluruh masyarakat adalah pertimbangan moral atas persetujuan mayoritas (baik fisik maupun moral). Namun, ia menekankan pada supremasi hukum dengan pembagian kewenangan hukum yaitu legislatif sebagai pembuat hukum, eksekutif sebagai yang menjalankan, dan yudikatif sebagai kekuasaan kehakiman. Dalam pandangan tradisi demokrasi liberal, keputusan-keputusan politik cenderung terjebak dalam prosedur *voting*, sehingga jatuh pada tirani mayoritas (*winner takes all*). Lihat: Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm 14.

¹²² Sebagai kritik atas liberalisme, kaum komunitarian mencoba membongkar dan menolak gambaran manusia “individualistis” yang berdasarkan pada prioritas atas konsepsi moral dan konsepsi etis. Bagi kaum komunitarian, integrasi politis dapat dicapai hanya melalui praksis pemahaman diri dari sebuah kelompok yang di dalamnya subjek-subjek individual mengambil bagian di dalam kekitaan otonom sebuah *macro-subject*. Lihat: F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 195.

¹²³ Nelwan Ronsumbre dan Dede Sri Kartini, “Perwakilan Masyarakat adat...”, hlm. 334.

¹²⁴ Mengacu pada tradisi demokrasi republikan, dimana asumsi yang melatar belakangi demokrasi republikan adalah adanya kesatuan antara negara dan rakyat. Sehingga, keputusan-keputusan politik sebuah negara (dengan melalui diskursus publik semua warga) merupakan keputusan rakyat. Pada tradisi republikan ortodoks, menghendaki pola pembuatan keputusan-keputusan politik dilakukan secara langsung oleh seluruh rakyat dan tanpa perwakilan. Pemerataan distribusi ekonomi (keadilan sosial) juga sangat ditekankan dalam tradisi republikan. Lebih lanjut, dalam tradisi ini, otonomi publik (kepentingan umum/negara) lebih ditekankan daripada otonomi privat (individu). Lihat: Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm 14.

¹²⁵ Moh. Asy’ari Muthhar, “Membaca Demokrasi Deliberatif...”, hlm. 55.

produk hukum dinyatakan sebagai kehendak umum, berarti produk tersebut sudah terlegitimasi.¹²⁶

Hal tersebut yang kemudian ditentang oleh Habermas melalui demokrasi deliberatif yang ingin membuka ruang partisipasi yang luas bagi warga negara. Demokrasi deliberatif dapat menjadi sistem yang demokratis dengan menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan kebijakan serta keputusan publik diperoleh melalui proses komunikatif antar dua elemen negara, yakni pemerintah dan masyarakat sipil.¹²⁷ Demokrasi deliberatif mewadahi kelemahan-kelemahan mekanisme pemungutan suara yang dilahirkan oleh demokrasi liberal, yang menempatkan suara terbanyak sebagai pihak yang “berhak menentukan tindakan bersama”. Deliberasi dalam demokrasi deliberatif menjadikan kebijakan pemerintah diuji melalui proses konsultasi publik yang luas yang secara otomatis meningkatkan partisipasi publik dalam demokrasi.¹²⁸

Dengan kata lain, demokrasi deliberatif sebagai pemikiran Jürgen Habermas merupakan suatu langkah yang dipandang dapat memberikan perspektif di tengah ketegangan yang terjadi dalam konteks masyarakat sekarang. Dalam tulisannya yang berjudul *Between Facts and Norms* (Antara Fakta dan Norma (1992)), Habermas menjelaskan bahwa dalam wilayah politik ditentukan oleh satu pihak yakni *faktisitas hukum*, selain itu juga oleh tuntutan bahwa “hukum secara moral absah”. Maka kemudian demokrasi

¹²⁶ Wimmy Haliim, “Demokrasi Deliberatif Indonesia...”, hlm. 21.

¹²⁷ Nelwan Ronsumbre dan Dede Sri Kartini, “Perwakilan Masyarakat Adat...”, hlm. 333-334.

¹²⁸ Moh. Asy’ari Muthhar, “Membaca Demokrasi Deliberatif...”, hlm. 56.

deliberatif hadir dalam rangka memperbaiki teori klasik tersebut. Dalam demokrasi deliberatif, bukan jumlah kehendak individu dan kehendak umum yang menjadi legitimasi, melainkan legitimasi berasal dari proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursus argumentatif.¹²⁹

Dalam beberapa buku karya Habermas yang sudah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, disebutkan bahwa Habermas menempatkan demokrasi dan ruang publik sebagai model pragmatis yang mau tidak mau harus berakar pada sistem nilai rasio komunikasi dalam masyarakat karena model ini berhubungan dengan ruang publik secara komunikatif serta sifat dari model tersebut sangat ilmiah dan perlu didiskusikan dengan pertimbangan yang rasional. Habermas menawarkan model demokrasi yang memungkinkan rakyat terlibat dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan politik. Itulah demokrasi deliberatif yang menjamin masyarakat sipil terlibat penuh dalam pembuatan hukum melalui berbagai macam diskursus. Namun, hal tersebut berbeda dengan dalam republik moral Rousseau, di mana rakyat langsung menjadi legislator, maka dalam demokrasi deliberatif yang menentukan adalah prosedur atau cara hukum dibentuk.¹³⁰

Ketiga teori demokrasi deliberatif yang ada, pada prinsipnya memiliki keterkaitan yang sama yaitu perlunya pelibatan publik melalui diskusi atau musyawarah antara pimpinan dengan representasi warga negara. Namun ada beberapa hal yang membedakan ketiga teori tersebut. Perbedaan tersebut

¹²⁹ Muhammad In'am Esha, "Kepemimpinan di Era Demokrasi Deliberatif", *El-Quwdah*, Vol. 8, no. 2 (Oktober 2013), hlm. 30.

¹³⁰ Moh. Asy'ari Muthhar, "Membaca Demokrasi Deliberatif...", hlm. 56-57.

terdapat dalam teori demokrasi deliberatif Habermas yang menyatakan bahwa selain musyawarah beserta teknis dan prosedurnya, demokrasi juga menyangkut legitimasi publik, pengujian atas keputusan-keputusan publik, keputusan-keputusan kolektif sebagai hukum tertulis serta netralis atas kekuasaan negara.¹³¹

Pada intinya model demokrasi deliberatif hanyalah sebuah radikalisasi praktik negara hukum yang sudah ada dengan prosedur demokratis. Demokrasi deliberatif merupakan upaya untuk menemukan titik-titik sambungan komunikatif di antara negara, pasar, dan masyarakat yang selalu terblokir oleh kepentingan elit. Menurut Habermas, dalam kompleksitas masyarakat saat ini, negara disebut berdaulat apabila lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif tersambung secara diskursif dengan proses pembentukan aspirasi dan opini dalam ruang publik. Demokrasi deliberatif menganjurkan reformasi negara hukum dengan melancarkan gerakan diskursus publik di berbagai bidang sosial-politis-kultural untuk meningkatkan partisipasi demokratis pada warga negaranya. Hanya dengan menyambungkan ruang publik dan sistem politik, menurut Habermas, masyarakat kompleks dapat membendung imperatif kapitalisme dan desakan birokrasi negara.¹³²

C. *Syūrā* dalam Islam

Demokrasi sebagai suatu prinsip pemerintahan, kita ketahui berasal dari Barat yang secara sekuler tidak mungkin diterima dalam Islam secara

¹³¹ Nelwan Ronsumbre dkk., "Eksistensi dan Kinerja Lembaga...", hlm. 191.

¹³² Muhammad In'am Esha, "Kepemimpinan di Era Demokrasi...", hlm. 30-31.

utuh (*muthlaq bi dūn qaid*). Maka dari itu dapat dipahami apabila muncul keberatan terhadap kecenderungan sebagian sarjana Islam yang menggunakan istilah-istilah semacam demokrasi Islam (*dimuqrathiyyah Islamiyyah*) atau sosialisme Islam (*isytirakiyyah Islamiyyah*). Terkait dengan demokrasi dalam Islam, Abdul A'la al-Maududi, menawarkan istilah *theo democracy* yakni demokrasi yang dibatasi oleh nilai-nilai dan aturan ilahi. Meskipun konsep demokrasi tidak sepenuhnya dapat diterima dalam Islam, namun beberapa dasar (*basic values/qiyām asāsiyyah*) atau elemen substansial dari demokrasi dapat banyak ditemukan dalam ajaran Islam.¹³³

Salah satu elemen substansial dari demokrasi yang dapat ditemukan dalam ajaran Islam yakni mengenai musyawarah. Istilah *syūrā'* atau musyawarah sebenarnya berasal dari bahasa Arab, yakni dari kata *syūrā'* yang berarti sesuatu yang tampak jelas.¹³⁴ *Syūrā'* sendiri berasal dari kata *syāwara-yusyāwuru-musyāwaratan*, yang berarti menjelaskan, menyatakan atau mengajukan, dan mengambil sesuatu. Sedangkan *tasyāwara* berarti berunding atau saling bertukar pendapat.¹³⁵ Dalam referensi lain, *syūrā'* berarti “konsultasi” atau “musyawarah bersama”. *Syūrā'* merupakan suatu proses dan tata cara dalam pengambilan sebuah keputusan. Sebuah masalah atau isu

¹³³ A. Malik Madaniy, *Politik Berpayung Fiqh*, (Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2010), hlm. 43.

¹³⁴ Muhammad Imran, “Sistem Syura’ dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam: Syura’ System in the Organization of the Islamic”, *Jurnal IUS*, Vol. 3, no. 1 (2015), hlm. 130.

¹³⁵ Lukman Santoso, “Prinsip Syura’ dalam Konstitusional Islam”, *As-Salam: Jurnal Studi Hukum Islam & Pendidikan*, Vol. 1, no. 1 (2012), hlm. 47.

yang diangkat dan dikonsultasikan, maka hasil akhir yang di dapat tidak boleh bertentangan dengan Al-Quran dan Sunnah.¹³⁶

Syūrā' merupakan cara memecahkan suatu permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sebagai upaya bersama dalam mencapai kesepakatan. Menurut pengertian syariat yang didasarkan pada *nash-nash al-Quran* dan *as-Sunnah*, *syūrā'* bermakna mengambil pendapat (*akhdh ar-ra'y [i]*). Dengan kata lain, *syūrā'* adalah mencari pendapat dari orang yang diajak bermusyawarah (*thalab ar-ra'y [i] min al-mustasyār*). Istilah lain dari *syūrā'* adalah *masyūrāh* (atau *at-tasyāwur*). Para Khulafa Urrasyidin telah mempraktikkan sistem *syūrā'* dalam setiap proses dan pengambilan keputusan misalnya, dalam mengangkat seorang pemimpin (khalifah), menentukan kebijakan peperangan dan lain sebagainya.¹³⁷

Secara universal, *syūrā'* merupakan eksistensi jamaah, hak-hak, dan pertanggungjawaban yang diambil dari solidaritas seluruh individu sebagai bagian darinya. Pendapat jamaah merupakan pendapat keseluruhan dari mereka, pemikirannya juga sebagai hasil pemikiran mereka, akalunya pun akal mereka. Kehendaknya yang kolektif juga merupakan kehendak seluruh individu atau orang-orang yang mukallaf dari mereka. Kehendak tersebut dicetuskan oleh suatu ketetapan yang mereka ambil berdasarkan hasil tukar pikiran dan perbincangan di antara mereka, yang dalam hal ini setiap mukallaf dari mereka memiliki kebebasan mengeluarkan pendapat serta membantah

¹³⁶ Md Golam Mohiuddin, "Decision Making Style in Islam: A Study of Superiority of Shura (Participative Management) and Examples from Early Era of Islam", *European Journal of Business and Management*, Vol. 8, no. 4 (2016), diakses melalui <https://core.ac.uk>, pada 12 Oktober 2021, hlm. 79.

¹³⁷ Muhammad Imran, "Sistem Syura' dalam Penyelenggaraan...", hlm. 130.

pendapat orang lain. Dengan demikian, maka *syūrā* memiliki pengertian bahwa setiap ketetapan yang ditentukan dalam jamaah harus merupakan bukti kehendak *jumhurul-jama'ah* atau segenap individunya, dengan syarat bahwa mereka memperoleh kebebasan sepenuhnya dalam menentang pendapat dan mendiskusikannya dalam penolakannya.¹³⁸

Menurut Louis Ma'luf sebagaimana Lukman Santoso mengutip Hasbi Amiruddin, secara etimologis *syūrā*' berarti nasihat, konsultasi, perundingan, pikiran atau konsideran permufakatan. Kemudian secara terminologi berarti majelis yang dibentuk untuk mendengarkan saran dan ide sebagaimana mestinya dan terorganisir dalam masalah-masalah kenegaraan. Termasuk juga saran-saran yang diajukan untuk memecahkan suatu masalah sebelum sampai kepada konklusi bagi keputusan-keputusan konstusional.¹³⁹ Sedangkan menurut Muhammad Muslehuddin, *syūrā*' adalah prosesi yang wajib dalam sebuah negara. Sekalipun pada awalnya merupakan perintah Allah yang direkomendasikan dan ditujukan kepada Rasulullah SAW, namun pada dasarnya ditujukan untuk umat manusia. Hal tersebut semata-mata untuk menjaga kemaslahatan umum yang berdasarkan pada keaslian dan kemanfaatan serta *ṣadd az-ẓari'ah* (mencegah kerusakan).¹⁴⁰

Definisi lain tentang *syūrā* sebagaimana menurut Tahir Azhary, *syūrā* diartikan sebagi sebuah forum tukar menukar pikiran, gagasan atau ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah

¹³⁸ Taufiq Muhammad Asy-Syawi, *Fiqhusy-Syura Wal-Istisyarat: Syura Bukan Demokrasi*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm. 17.

¹³⁹ Lukman Santoso, "Prinsip Syura' dalam Konstitusional...", hlm. 47.

¹⁴⁰ Lukman Santoso, "Prinsip Syura' dalam Konstitusional...", hlm. 48.

sebelum mengambil suatu keputusan. Dalam perspektif kenegaraan, *syūrā* merupakan suatu prinsip konstitusional dalam demokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum rakyat banyak.¹⁴¹ Sejalan dengan hal tersebut, *syūrā* menurut Facyr Ali, diartikan sebagai sebuah mekanisme operasional dalam menemukan *commom platform* di antara keberagaman dalam masyarakat. *Syūrā* pada dasarnya bukan saja sebuah pengakuan akan adanya pluralisme, tetapi juga sebuah praktik dalam memperlakukan perorangan secara sederajat yang bermuara dengan keadilan.¹⁴²

Dalam Al-Quran, kata *syūrā* terdapat dalam beberapa ayat seperti dalam Q.S. Al-Baqarah (2) ayat 233, Q.S. Asy-Syura (42) ayat 38 dan Q.S. Ali Imran (3) ayat 159.¹⁴³ *Syūrā* dalam Q.S. Al-Baqarah (2) ayat 233, yakni sebagai berikut:

﴿ وَالْوَالِدَاتُ يُرْضِعْنَ أَوْلَادَهُنَّ حَوْلَيْنِ كَامِلَيْنِ لِمَنْ أَرَادَ أَنْ يُنْمِ الرِّضَاعَةَ
 وَعَلَى الْمَوْلُودِ لَهُ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ لَا تُكَلَّفُ نَفْسٌ إِلَّا وُسْعَهَا
 لَا تُضَارَّ وَالِدَةٌ بَوْلِدِهَا وَلَا مَوْلُودٌ لَهُ بِوَالِدِهِ ۗ وَعَلَى الْوَارِثِ مِثْلُ ذَلِكَ
 فَإِنْ أَرَادَا فِصَالًا عَنْ تَرَاضٍ مِّنْهُمَا وَتَشَاوُرٍ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا وَإِنْ أَرَدْتُمْ

¹⁴¹ Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, (Jakarta: PT Bulan Bintang, 1992), hlm. 83.

¹⁴² Lihat: Lukman Santoso, "Prinsip Syura' dalam Konstitusional...", hlm. 48.

¹⁴³ Lukman Santoso, "Prinsip Syura' dalam Konstitusional...", hlm. 47.

أَنْ تَسْتَرْضِعُوا أَوْلَادَكُمْ فَلَا جُنَاحَ عَلَيْكُمْ إِذَا سَلَّمْتُمْ مَا آتَيْتُم بِالْمَعْرُوفِ^{١٤٤}

وَاتَّقُوا اللَّهَ وَأَعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ بَصِيرٌ ﴿٣٨﴾

Para ibu hendaklah menyusukan anak-anaknya selama dua tahun penuh, yaitu bagi yang ingin menyempurnakan penyusuan. Dan kewajiban ayah memberi makan dan pakaian kepada para ibu dengan cara yang ma'ruf. Seseorang tidak dibebani melainkan menurut kadar kesanggupannya. Janganlah seorang ibu menderita kesengsaraan karena anaknya dan juga seorang ayah karena anaknya, dan warispun berkewajiban demikian. Apabila keduanya ingin menyapih [sebelum dua tahun] dengan kerelaan keduanya dan permusyawaratan, maka tidak ada dosa atas keduanya. Dan jika kamu ingin anakmu disusukan oleh orang lain, maka tidak ada dosa bagimu apabila kamu memberikan pembayaran menurut yang patut. Bertakwalah kepada Allah dan ketahuilah bahwa Allah Maha Melihat apa yang kamu kerjakan.

Menurut Quraish Shihab sebagaimana Akhmad Roja Badrus Zaman, menjelaskan bahwa ayat tersebut berisikan petunjuk tentang tata cara menjalin hubungan antara suami dan istri pada saat mengambil keputusan yang berkaitan dengan rumah tangga dan anak-anak, seperti menyapih anak. Maka di sini, ayat tersebut memberikan petunjuk bahwa dalam menyelesaikan urusan rumah tangga menggunakan musyawarah.¹⁴⁴

Syūrā juga merupakan suatu prinsip tentang cara pengambilan keputusan yang secara eksplisit ditegaskan dalam Q.S. Asy-Syura' ayat 38:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا

رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ ﴿٣٨﴾

Dan [bagi] orang-orang yang menerima [mematuhi] seruan Tuhanya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka [diputuskan] dengan

¹⁴⁴ Akhmad Roja Badrus Zaman, "Syura dan Demokrasi dalam Perspektif al-Quran (Telaah QS. Asy-Syura:38 dan Al-Imran: 159), *Rushan Fikr*, Vol. 8, no. 2 (Juli 2019), hlm. 154.

musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka.

Ayat tersebut merupakan ayat penegas di mana semua urusan kaum muslimin, terutama urusan yang sangat penting seperti halnya urusan pemerintahan, harus dijalankan dengan cara *syūrā*. Selain itu sebagaimana Md Golam Mohiuddin mengutip al-Attari, ayat di atas merupakan dasar dari pengambilan keputusan yang dilakukan secara partisipatif, di mana setiap orang atau organisasi yang diberi tugas untuk mengurus urusan masyarakat harus dipatuhi. Islam tidak mendukung adanya otokrasi atau absolutisme. Setiap pemimpin tidak hanya bertanggungjawab kepada Allah SWT, tetapi juga kepada rakyat. Dengan kata lain, partisipasi rakyat merupakan persyaratan dan kewajiban bagi seorang pemimpin atau organisasi dalam prinsip *syūrā*.¹⁴⁵

Selanjutnya, dalam Q.S. Ali Imran (3) ayat 159, yakni:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ^ط وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا^ط
 مِن حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ^ط وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ^ط وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ^ط فَإِذَا عَزَمْتَ^ط
 فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ^ج إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah-lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu [1]. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

¹⁴⁵ Md Golam Mohiuddin, "Decision Making Style..., hlm. 80.

Menurut Quraish Shihab sebagaimana oleh Akhmad Roja Badrus Zaman, ayat di atas berisikan pesan kepada Nabi Muhammad SAW agar dalam menyelesaikan persoalan-persoalan tertentu dilakukan melalui musyawarah dengan para sahabat atau anggota masyarakat lainnya. Meskipun ayat tersebut ditujukan kepada Nabi SAW, namun ayat ini berlaku juga secara universal bagi setiap Muslim. Apalagi bagi seorang pemimpin, agar dalam menyelesaikan urusan selalu melalui musyawarah yang merupakan salah satu pilar dalam demokrasi.¹⁴⁶

Selain itu, dari ayat tersebut dapat dipahami bahwa dalam melaksanakan *syūrā* atau musyawarah, terdapat etika yang dapat digunakan. Etika tersebut dapat dilihat dalam ayat tersebut yang menunjukkan tiga sikap yang diperintahkan oleh Allah kepada Nabi Muhammad dalam melakukan musyawarah. *Pertama*, berlaku lemah lembut. Sikap ini penting terutama bagi seorang pemimpin. Sikap yang kasar dan mau menang sendiri bisa membuat mitra yang diajak bermusyawarah tidak menaruh simpati dan melakukan *walk out*. Hal tersebut dapat berakibat musyawarah tidak dapat mencapai maksud yang diinginkan.

Kedua, memberi maaf. Dalam musyawarah tidak menutup kemungkinan terjadi argumentasi yang keras dan menegangkan. Keadaan tersebut dapat menimbulkan ketersinggungan. *Ketiga*, adanya hubungan

¹⁴⁶ Akhmad Roja Badrus Zaman, "Syura dan Demokrasi dalam Perspektif...", hlm. 154-155.

vertikal dengan Allah. Musyawarah harus diiringi dengan permohonan kepada Allah, agar hasil yang dicapai betul-betul hasil yang terbaik.¹⁴⁷

Kemudian, M. Rasyid Ridla sebagaimana dikutip oleh A. Malik Madaniy, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan urusan (*al-amr*) dalam ayat tersebut adalah urusan umum (*al-amr al-‘āmm*) yakni berkaitan dengan pengaturan umat, baik dalam situasi perang maupun dalam situasi damai. Selain itu, juga dalam kepentingan-kepentingan dunia umat muslim lainnya.¹⁴⁸ Dengan demikian maka, ayat-ayat tersebut sejatinya berhubungan dengan musyawarah yang menunjukkan bahwa musyawarah merupakan suatu kewajiban hukum bagi kaum muslimin dan dasar dalam pemerintahan.

Khaled Abu El Fadl sebagaimana dikutip oleh Lukman Santoso, memberikan argumen yang progresif terkait *syūrā*. Dia mengatakan bahwa meskipun dalam sejarah umat Islam konsep *syūrā* tidak dijelaskan secara eksplisit, *syūrā* menjadi sangat urgen sebagai upaya dalam mencegah terjadinya pemerintahan yang otoriter dan zalim. Hal ini sejalan dengan penentangan hukum terhadap kedzaliman (*al-istibdad*) dan pemerintahan yang didasarkan pada hawa nafsu dan kesewenang-wenangan (*al-hukm bi’il hawa wa al-tasallut*). Dalam suatu musyawarah dapat diakhiri dengan kebulatan pendapat atau kesepakatan bersama (konsensus) yang lazim disebut dengan *ijma’*.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 188-189.

¹⁴⁸ A. Malik Madaniy, *Politik Berpayung Fiqh*,..., hlm. 45.

¹⁴⁹ Lukman Santoso, “Prinsip Syura’ dalam Konstitusional...”, hlm. 50.

Musyawarah pada dasarnya dapat dilakukan dalam hal-hal apa saja asal tidak bertentangan dengan prinsip umum syariat Islam. Di samping itu juga karena musyawarah melibatkan kalangan ahli yang memiliki pandangan jauh ke depan. Dengan demikian, maka hasil musyawarah akan lebih mendekati sempurna. Selain itu, karena musyawarah diputuskan secara bersama, maka masing-masing pihak memiliki tanggungjawab terhadap hasil dari musyawarah tersebut.¹⁵⁰

Lebih lanjut, *syūrā* bagi para pemimpin negara dan para penguasa juga masyarakat secara prinsipnya merupakan tolak ukur dari dilaksanakannya sikap saling menghargai pendapat dan melepaskan diri dari sikap mengklaim kebenaran sendiri. Musyawarah diperlukan karena disebabkan oleh beberapa hal seperti:¹⁵¹

1. Setiap manusia memiliki kepentingan yang berbeda;
2. Setiap manusia memiliki pendapat yang berbeda;
3. Setiap manusia memiliki kemampuan intelektual yang berbeda; dan
4. Setiap manusia menginginkan tujuan yang berbeda.

Maka dalam musyawarah yang dipentingkan adalah jiwa persaudaraan yang dilandasi keimanan kepada Allah. Sehingga yang menjadi tujuan musyawarah bukanlah mencapai kemenangan dalam suatu pihak atau golongan. Melainkan untuk kepentingan atau kemaslahatan umum dan rakyat. Oleh karena itu, yang perlu diperhatikan adalah sejauh mana keputusan yang

¹⁵⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*,..., hlm. 190.

¹⁵¹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah: Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW, Hingga Al-Khulafa Ar-Rasyidin*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), hlm. 126.

akan diambil itu dapat memenuhi kepentingan atau kemaslahatan umum dan rakyat. Inilah yang kemudian menjadi kriteria dalam pengambilan keputusan melalui musyawarah menurut nomokrasi Islam.¹⁵²

Syūrā hanyalah salah satu elemen dari demokrasi yang merupakan cara pengambilan keputusan dengan melibatkan berbagai pihak yang dianggap kompeten.¹⁵³ Dalam *syūrā*, tidak semua individu terlibat dalam pengambilan keputusan. Terdapat inisiatif untuk menyertakan orang lain dalam sebuah keputusan mengenai kepentingan umum yang harus terdiri dari orang-orang yang mendapatkan pertanggungjawaban dalam kepemimpinan dan pembuatan keputusan tersebut. Dengan kata lain, menyertakan orang-orang yang memiliki kemampuan lebih dari masyarakat, yang mampu untuk membuat sebuah keputusan mengenai masalah umum.¹⁵⁴

Namun, terkait tentang bagaimana cara melakukan musyawarah, tidak ada ketentuannya. Musyawarah sepenuhnya diserahkan kepada manusia. Boleh saja musyawarah dilakukan dengan membentuk suatu lembaga sendiri seperti parlemen misalnya. Adapun dalam pengambilan keputusan, tidak berarti bahwa suara terbanyak yang harus diikuti. Bisa saja suatu keputusan diambil berdasarkan suara minoritas jika pendapat tersebut lebih logis dan lebih baik daripada suara mayoritas.¹⁵⁵

¹⁵² Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*,..., hlm. 84.

¹⁵³ A. Malik Madaniy, *Politik Berpayung Fiqh*,..., hlm. 49.

¹⁵⁴ Fuad Muhammad Zain, "Konsep *Syuro* dalam Perspektif Islamic Worldview", *Politea Jurnal Pemikiran Politik Islam*, Vol. 2, no. 2 (2019), hlm. 201.

¹⁵⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*,..., hlm. 189.

BAB III
KEWENANGAN MAJELIS RAKYAT PAPUA
DALAM UU NO. 2 TAHUN 2021

A. Kewenangan MRP dalam Pertimbangan dan Persetujuan Calon Anggota MPR

MRP dipandang sebagai salah satu sarana politik bagi Orang Asli Papua dalam proses politik di Provinsi Papua. Dalam hal tersebut, maka keberadaan MRP menjadi penting mengingat MRP merupakan lembaga representasi kultural Orang Asli Papua yang memiliki tugas dan kewenangan yang berbobot dan berimplikasi luas terhadap keberadaan, kedudukan, harkat dan martabat Orang Asli Papua. Maka MRP diharuskan berlandaskan pada nilai-nilai dasar yang diamanahkan dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.¹⁵⁶

Lebih lanjut, dalam UU No. 2 Tahun 2021 tersebut, dalam Pasal 5 ayat (2) menyebutkan bahwa “Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi Papua dibentuk MRP yang 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”.¹⁵⁷ Maka keberadaan MRP menjadi salah satu bentuk kekhususan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah Papua untuk

¹⁵⁶ Sopiun L. Wanane, “Majelis Rakyat Papua (MRP)...”, hlm. 20.

¹⁵⁷ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

menjalankan otonomi daerahnya. Dengan demikian tentulah MRP sebagaimana lembaga yang lain, memiliki tugas dan kewenangan sendiri.

Dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Sedangkan kewenangan dalam Pasal 1 ayat (6) “...adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.¹⁵⁸ Dengan demikian, baik wewenang maupun kewenangan dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara pemerintahan”.

Kewenangan dapat diperoleh Badan dan/atau Pejabat pemerintahan melalui dua cara, yaitu atribusi dan pelimpahan wewenang. Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam hukum tata negara, atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Dengan kata lain, atribusi merujuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi atau peraturan perundang-undangan, untuk melaksanakan pemerintahan secara penuh.¹⁵⁹

Maka MRP sebagai sebuah Badan/Organ pemerintahan memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam UU Otsus. Terkait kewenangan MRP, berdasarkan UU Otsus yang lama yakni UU No. 21 Tahun 2001, MRP

¹⁵⁸ Lihat: Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁵⁹ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 97.

memiliki tugas dan kewenangan yang tercantum dalam Pasal 20 ayat (1).

Tugas dan kewenangan MRP tersebut antara lain:¹⁶⁰

1. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD;
2. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRD;
3. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur;
4. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak Orang Asli Papua;
5. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak Orang Asli Papua, memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
6. Memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota serta Bupati/Wakil Bupati mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua.

¹⁶⁰ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Namun, setelah terjadi perubahan terhadap UU Otsus Papua, dalam UU Otsus yang baru yakni UU No. 2 Tahun 2021, tugas dan wewenang MRP berubah sebagaimana dalam Pasal 20 ayat (1) menjadi:¹⁶¹

1. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah;
2. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRD bersama-sama dengan Gubernur;
3. Memberikan saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama, baik yang dibuat oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah Provinsi Papua dengan pihak ketiga yang berlaku di Provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak Orang Asli Papua;
4. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan, dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak Orang Asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya; dan
5. Memberikan pertimbangan kepada DPRD, Gubernur, DPRD¹⁶², dan Bupati/Wali Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua.

¹⁶¹ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

¹⁶² Dalam Pasal 6A UU No. 2 Tahun 2021, DPRD terdiri atas anggota yang dipilih dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan diangkat dari unsur

Kelima tugas dan kewenangan MRP dalam pelaksanaannya memiliki tata cara tersendiri sebagaimana merujuk pada PP No. 64 Tahun 2008 Tentang Majelis Rakyat Papua. Tata cara tersebut terspesifikasikan dalam Pasal 37-41 PP No. 64 Tahun 2008. Penjabaran mengenai tata cara tersebut yakni sebagai berikut:¹⁶³

1. Dalam memberikan pertimbangan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur

Dalam tugas dan kewenangannya memberikan pertimbangan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur, yang dimaksud dengan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur di sini adalah calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diajukan oleh DPRP. Dalam hal ini, MRP memberikan pertimbangannya hanya menyangkut persyaratan pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Persyaratan yang dimaksud di sini yakni bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur harus merupakan Orang Asli Papua.

Jika MRP telah memberikan pertimbangan dan persetujuannya, maka kemudian MRP memberitahukan secara tertulis kepada pimpinan DPRP dalam kurun waktu paling lambat 7 (tujuh) hari mulai dari tanggal pengajuan. Apabila pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur tidak mendapatkan persetujuan MRP dikarenakan tidak terpenuhinya persyaratan yakni bukan Orang Asli Papua, maka DPRP diberikan

Orang Asli Papua. Lihat: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

¹⁶³ Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

kesempatan untuk memperbaiki persyaratan. Dalam hal ini pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur diberi waktu paling lambat 7 hari terhitung sejak MRP memberitahukan kepada DPRP.

Selanjutnya, jika bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur mendapatkan pertimbangan dan persetujuan dari MRP, maka MRP akan menyampaikan kepada DPRP terkait pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah mendapat persetujuan dari MRP. Namun, apabila dalam waktu 7 hari, MRP tidak memberikan persetujuan terhadap pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diajukan oleh DPRP, maka pasangan bakal calon tersebut tetap sah untuk diajukan menjadi pasangan calon.¹⁶⁴

2. Dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus

Dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus di sini, pertama-tama rancangan perdasus disampaikan oleh Pemerintah Provinsi bersama dengan DPRP kepada MRP. Setelah disampaikan kepada MRP, kemudian dilakukan pembahasan guna mendapat pertimbangan dan persetujuan. Pembahasan tersebut dilakukan oleh Kelompok Kerja¹⁶⁵ dalam kurun waktu paling lama 30 hari sejak diterimanya rancangan perdasus tersebut.

¹⁶⁴ Lihat: Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

¹⁶⁵ Kelompok Kerja merupakan alat kelengkapan MRP untuk menangani bidang adat, perempuan dan agama. Kelompok Kerja MRP terdiri atas Kelompok Kerja Adat, Kelompok Kerja Perempuan, dan Kelompok Kerja Keagamaan. Kelompok Kerja Adat mempunyai tugas yakni memberikan saran dan pertimbangan dalam rangka perlindungan adat dan budaya asli.

Dalam memberikan pertimbangan dan persetujuannya, MRP melakukan konsultasi dengan Pemerintah Provinsi dan DPRD. Apabila rancangan perdasus tidak mendapatkan pertimbangan dan persetujuan lebih dari 30 hari, maka rancangan perdasus dianggap telah mendapatkan pertimbangan dan persetujuan oleh MRP. Namun, apabila telah mendapatkan pertimbangan dan persetujuan, maka Pemerintah Provinsi bersama dengan DPRD menetapkan rancangan perdasus tersebut menjadi perdasus.¹⁶⁶

3. Dalam saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama

Dalam saran, pertimbangan, dan persetujuan terhadap rencana perjanjian kerjasama, rencana perjanjian kerjasama yang dimaksud di sini adalah rencana perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga yang disampaikan oleh Pemerintah atau Pemerintah Provinsi bersama dengan DPRD kepada MRP untuk mendapatkan pertimbangan khusus terkait perlindungan hak-hak Orang Asli Papua. Dalam hal ini, pembahasan mengenai rencana perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga tersebut dilakukan oleh Kelompok Kerja yang membidangnya. Pembahasan tersebut dilakukan untuk mendapatkan persetujuan dalam rapat pleno

Selanjutnya, Kelompok Kerja Perempuan mempunyai tugas melindungi dan memberdayakan perempuan dalam rangka keadilan dan kesetaraan gender. Terakhir, Kelompok Kerja Keagamaan mempunyai tugas memantapkan kerukunan hidup antar umat beragama. Lihat: Pasal 30, 31, dan 32 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

¹⁶⁶ Lihat: Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

MRP yang diberi waktu selambat-lambatnya dalam 30 hari sejak diterimanya rencana perjanjian kerjasama tersebut.

Apabila diperlukan, Kelompok Kerja dapat berkonsultasi kepada Pemerintah atau Pemerintah Provinsi mengenai rencana perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga. Jika rencana perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga tidak mendapatkan pertimbangan dan persetujuan dari MRP lebih dari 30 hari, maka rencana perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga dianggap telah mendapatkan pertimbangan dan persetujuan MRP. Selanjutnya, dalam hal perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga dari luar negeri dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan luar negeri.¹⁶⁷

4. Dalam memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan, dan masyarakat

Dalam hal ini, masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya datang secara langsung ke MRP untuk menyampaikan aspirasi dan pengaduan yang kemudian diterima oleh Sekretarian MRP. Selanjutnya aspirasi dan pengaduan tersebut disalurkan kepada Pimpinan MRP dan/atau Kelompok Kerja yang membidangnya. Dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan tersebut, Pimpinan MRP

¹⁶⁷ Lihat: Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

akan meneruskan kepada Gubernur dan DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁶⁸

5. Dalam memberikan pertimbangan terkait hak-hak Orang Asli Papua

Dalam memberikan pertimbangan terkait hak-hak Orang Asli Papua, maka setiap kebijakan daerah yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua, disampaikan kepada MRP untuk mendapat pertimbangan. Pertimbangan dari MRP terkait hal ini akan disampaikan secara tertulis dalam kurun waktu paling lambat diberikan dalam 14 hari sejak diterima oleh MRP untuk mendapatkan perhatian Pemerintah Daerah.¹⁶⁹

Jika dicermati tugas dan kewenangan MRP tersebut yakni dari UU Otsus yang lama ke UU Otsus yang baru sebagaimana dalam Pasal 20 ayat (1) telah mengalami perubahan. Dalam UU Otsus yang lama MRP dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut, MRP memiliki 6 tugas dan kewenangan. Namun dalam UU Otsus yang baru, MRP hanya memiliki 5 tugas dan kewenangan. Maka di sini dapat dikatakan terjadi pergeseran tugas dan kewenangan dalam MRP. Adapun secara rincinya, pergeseran tersebut yakni dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua

¹⁶⁸ Lihat: Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua

¹⁶⁹ Lihat: Pasal 41 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

yang diusulkan oleh DPRP, yang mana kewenangan ini dihapuskan dalam UU Otsus yang baru.

Sebenarnya pergeseran kewenangan tersebut berarti mengikis kekhususan Papua melalui tugas dan kewenangan MRP. Meskipun pada dasarnya utusan daerah dalam MPR RI telah ditiadakan melalui reformasi atau setidaknya melalui perubahan keempat UUD 1945. Namun dalam hal ini bukan berarti bahwa eksistensi dari utusan daerah tidak dapat ditemukan. Sebagaimana diketahui utusan daerah merupakan wakil-wakil dari Provinsi yang dipilih oleh DPRD Provinsi, yang mana sama halnya dengan DPD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang dibentuk setelah perubahan keempat UUD 1945. Mengapa demikian? hal ini dikarenakan DPD juga merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.¹⁷⁰

Selain itu, pergeseran tugas dan kewenangan MRP dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota MPR RI utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP tersebut, dapat dipahami ada karena hilang atau bergantinya utusan daerah menjadi DPD. Namun, sejatinya dalam UU Otsus yang baru masih dapat diberlakukan tugas dan kewenangan MRP dalam hal tersebut. Misalnya dengan merubah redaksi terkait tugas dan kewenangan MRP tersebut dari yang awalnya memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota MPR RI utusan daerah, menjadi memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota DPD yang diusulkan oleh DPRP.

¹⁷⁰ Lihat: “Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia”, diakses melalui <https://id.m.wikipedia.org/wiki/>, pada 2 Januari 2022.

Jika demikian, maka tentulah kekhususan Papua melalui tugas dan kewenangan MRP dapat lebih diperkuat. Apalagi dapat diketahui bahwa DPD merupakan lembaga yang berfungsi sebagai perwakilan daerah yang dibentuk dengan tuntutan demokrasi untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat daerah, di samping meningkatkan partisipasi daerah dalam kehidupan nasional. Selain itu, tentunya melalui tugas dan kewenangan MRP dalam hal ini akan lebih mengakomodir atau merepresentasikan kultural dari Papua. Terlebih jika calon DPD yang diusulkan DPRD dilakukan dengan melalui pertimbangan dan persetujuan MRP, maka setidaknya dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah demi menjaga keseimbangan antar daerah maupun antar daerah dengan pemerintahan pusat secara adil dan serasi.¹⁷¹

B. Kewenangan MRP dalam Pertimbangan Terkait Pemekaran Wilayah

Selain tugas dan kewenangan sebagaimana dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2021, MRP juga memiliki tugas dan kewenangan lain. Tugas dan kewenangan lain dari MRP tersebut yakni memberikan persetujuan dalam hal pemekaran wilayah.¹⁷² Dapat kita ketahui bahwa setiap daerah otonom diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Selain itu, juga diberi wewenang untuk mengurus kepentingan masyarakatnya dan diberikan kesempatan dalam pembentukan daerah. Maka, tugas dan kewenangan lain MRP dalam memberikan

¹⁷¹ Ari Welianto, "DPD: Latar Belakang, Fungsi dan Wewenangnya", diakses melalui <https://amp.kompas.com/skola/read/>, pada 2 Januari 2022.

¹⁷² Lihat: Pasal 70 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

persetujuan pemekaran wilayah ini merupakan bagian dari daerah otonom menjalankan otonominya.

Hal tersebut sejalan dengan amanat undang-undang, di mana dalam NKRI terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah-daerah provinsi kemudian terbagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah yang mana salah satu kewenangan pemerintah daerah adalah melakukan pembentukan daerah. Dalam pembentukan suatu daerah baru, daerah baru mencakup atas nama, wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen, serta perangkat daerah.¹⁷³

Secara yuridis, menurut Pasal 1 ayat (20) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah adalah “Penetapan status daerah pada wilayah tertentu”. Dalam Penjelasan Umum angka 5 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa pembentukan daerah adalah salah satu aspek dalam ‘penataan daerah’. Penataan daerah sendiri menurut Pasal 31 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan bagian pelaksanaan dari desentralisasi. Maka sesuai dengan Pasal 1 ayat (20) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tersebut, penataan daerah terdiri atas dua macam yaitu: 1) pembentukan daerah, dan 2) penyesuaian daerah.¹⁷⁴

Sedangkan menurut Pasal 32 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah dapat berupa: 1) pemekaran

¹⁷³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah...*, hlm. 15.

¹⁷⁴ Sirajuddin, dkk., *Hukum Administrasi Pemerintahan...*, hlm. 197.

daerah, dan 2) penggabungan daerah. Dalam ketentuan pasal ini, pemekaran daerah merupakan salah satu aspek/cara dari pembentukan daerah. Secara filosofis, sesuai dengan ketentuan Pasal 31 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah memiliki tujuan yakni:¹⁷⁵

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah;
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah; dan
6. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Pemekaran daerah adalah salah satu bentuk pembentukan daerah dengan cara memecahkan satu wilayah menjadi beberapa wilayah yang sesuai dengan ketentuan dan syarat yang harus dipenuhi untuk melakukan pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah dilakukan dengan tujuan untuk menyejahterakan rakyat melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada publik.¹⁷⁶ Meskipun demikian, tidak selamanya pemekaran daerah memberikan dampak positif. Seringkali, pemekaran menimbulkan berbagai permasalahan karena kurang memperhatikan aspek-aspek penting lainnya seperti aspek sosial, ekonomi, keuangan, dan kemampuan bertahan dalam perkembangannya, sehingga dapat menyebabkan kontra-produktif terhadap otonomi daerah.

¹⁷⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁷⁶ Yusnani Hasyimoen, dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 40-41.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemekaran daerah dapat berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota menjadi dua atau lebih daerah baru. Pemekaran daerah berarti juga penggabungan bagian-bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru. Pemekaran daerah yang berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota menjadi dua atau lebih daerah baru harus dilakukan melalui tahapan daerah persiapan yang harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.¹⁷⁷

Sedangkan penggabungan wilayah adalah menggabungkan beberapa wilayah menjadi satu. Penggabungan wilayah adalah salah satu bentuk dari pembentukan wilayah, namun hal ini jelas berbeda dengan pemekaran wilayah. Jika pemekaran wilayah adalah pemecahan satu wilayah menjadi beberapa wilayah, maka penggabungan wilayah merupakan penggabungan dari beberapa wilayah menjadi satu wilayah. Dalam Pasal 44 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, penggabungan wilayah adalah penggabungan dua daerah kabupaten/kota atau lebih yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi daerah kabupaten/kota baru dan penggabungan

¹⁷⁷ Persyaratan dasar dan persyaratan administratif tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, berupa: 1) persyaratan dasar kewilayahan yang meliputi luas wilayah minimum, jumlah penduduk minimum, batas wilayah, cakupan wilayah, dan batas usia minimal daerah provinsi. Sedangkan persyaratan dasar kapasitas daerah sebagaimana dalam Pasal 34 ayat (11) huruf b didasarkan pada beberapa parameter, diantaranya: geografi, demografi, keamanan, sosial-politik, adat dan tradisi, potensi ekonomi, keuangan daerah, dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan. Lihat: Yusnani Hasyimoen, dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 41-43.

dua daerah provinsi atau lebih yang bersanding menjadi daerah provinsi baru.¹⁷⁸

Dengan demikian, pembentukan daerah dapat berupa pemekaran wilayah dan penggabungan wilayah. Maka hal ini memiliki keterkaitan dengan tugas dan kewenangan lain dari MRP yakni terkait pembentukan wilayah melalui pemekaran wilayah. Dalam UU Otsus yang lama yakni dalam Pasal 76 UU No. 21 Tahun 2001, menyatakan bahwa “Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang”.

Sedangkan dalam UU Otsus yang baru yakni dalam Pasal 76 ayat (1) dan (2) UU No. 2 Tahun 2021, disebutkan bahwa pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD. Namun, setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya¹⁷⁹, kesiapan sumber daya

¹⁷⁸ Penggabungan dua daerah provinsi atau lebih yang bersanding menjadi daerah provinsi baru dilakukan berdasarkan: 1) kesepakatan daerah yang bersangkutan yang harus memenuhi administrasi dan persyaratan dasar kapasitas daerah yang tertera dalam Pasal 37 dan berlaku secara mutatis mutandis, 2) hasil evaluasi pemerintahan pusat yang harus memenuhi persyaratan sebagaimana dalam Pasal 36 yang berlaku secara mutatis mutandis. Dalam pelaksanaan penggabungan daerah kabupaten/kota yang dilakukan berdasarkan kesepakatan daerah yang bersangkutan harus diusulkan oleh gubernur kepada pemerintah pusat, DPRD RI, atau DPD RI setelah memenuhi persyaratan administratif. Sedangkan penggabungan daerah provinsi yang dilakukan berdasarkan kesepakatan daerah yang bersangkutan harus diusulkan secara bersama oleh gubernur yang daerahnya akan digabungkan kepada pemerintah pusat, DPRD RI, atau DPD RI setelah memenuhi persyaratan administratif. Selanjutnya, setelah pengusulan dilakukan maka pemerintah pusat akan melakukan penilaian terhadap pemenuhan persyaratan administratif, dan hasil penilaian disampaikan kepada DPRD RI dan DPD RI. Lihat: Yusnani Hasyimoen, dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah*,..., hlm. 46-47.

¹⁷⁹ Dalam ketentuan umum Pasal 76 ayat (2), yang dimaksud dengan “kesatuan sosial-budaya” antara lain adalah wilayah adat. Lihat: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang

manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratis, hukum, kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.¹⁸⁰

Kemudian dalam Pasal 76 ayat (3), disebutkan bahwa pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota dilakukan tanpa melalui tahapan daerah persiapan¹⁸¹ sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah. Selanjutnya dalam ayat (4) dan (5), pemekaran wilayah ini dilakukan dengan menjamin dan memberikan ruang kepada Orang Asli Papua dalam aktivitas politik, pemerintahan, perekonomian, dan sosial-budaya. Selain itu, pembentukan daerah otonom dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang Otsus Papua dan ditetapkan dengan undang-undang.¹⁸²

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

¹⁸⁰ Lihat: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

¹⁸¹ Dalam ketentuan umum Pasal 76 ayat (3), yang dimaksud dengan “tanpa dilakukan melalui tahapan daerah persiapan” yakni tanpa harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Lihat: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

¹⁸² Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Adapun tata cara dalam memberikan pertimbangan terkait pemekaran wilayah, pertama-tama rencana pemekaran provinsi disampaikan oleh Pemerintah Provinsi bersama dengan DPRD kepada MRP untuk mendapatkan pertimbangan. Rencana pemekaran tersebut melalui pembahasan yang dilakukan oleh kelompok Kerja/gabungan Kelompok Kerja untuk mendapatkan persetujuan dalam rapat pleno MRP selambat-lambatnya 30 hari sejak diterimanya rencana pemekaran. Apabila diperlukan, Kelompok Kerja/gabungan kelompok Kerja dapat meminta penjelasan kepada Pemerintah Provinsi dan DPRD mengenai rencana pemekaran tersebut. Kemudian apabila rencana pemekaran tersebut tidak mendapatkan pertimbangan dan persetujuan lebih dari 30 hari, maka rencana pemekaran dianggap telah mendapat pertimbangan dan persetujuan oleh MRP.¹⁸³

Melihat pada tugas dan kewenangan MRP terkait pemekaran wilayah dari UU Otsus yang lama ke UU Otsus yang baru, maka telah terjadi pergeseran. Pergeseran ini dapat dilihat yakni dalam Pasal 76 UU Otsus yang lama yakni UU No. 21 Tahun 2001. Dalam Pasal 76 tersebut disebutkan bahwa “Pemekaran Provinsi Papua menjadi provinsi-provinsi dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia dan kemampuan ekonomi dan perkembangan di masa datang”.¹⁸⁴ Sedangkan dalam UU Otsus yang baru yakni dalam Pasal 76 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2021, menyatakan

¹⁸³ Lihat: Pasal 71 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

¹⁸⁴ Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

bahwa “Pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRP setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang”.¹⁸⁵

Lebih rincinya terkait kedua pasal tersebut dapat dilihat dari adanya frasa “dapat” dalam UU Otsus yang baru. Frasa “dapat” tersebut diartikan bahwa dalam hal pemekaran wilayah tidak mengharuskan adanya persetujuan dari MRP. Hal ini jelas berbeda dengan ketentuan dalam UU Otsus yang lama. Di mana dalam UU Otsus yang lama disebutkan bahwa “...dilakukan atas persetujuan MRP...” yang berarti pemekaran wilayah wajib melalui persetujuan MRP. Maka di sini jelas terjadi pergeseran tugas dan kewenangan MRP. Padahal MRP merupakan lembaga representatif Orang Asli Papua, yang mana dalam hal pemekaran wilayah sudah pasti berhubungan dan berdampak langsung dengan Orang Asli Papua.

Lebih lanjut, adanya frasa “dapat” dalam pasal tersebut sejatinya telah menghilangkan sifat kekhususan Papua melalui MRP dan mereduksi kewenangan MRP. Apalagi MRP dalam hal pemekaran wilayah berperan menjaga keutuhan wilayah dan keanekaragaman adat dan budaya Orang Asli Papua. Selain itu, tanpa adanya keharusan MRP terlibat dalam memberikan persetujuan terkait pemekaran provinsi dan kabupaten/kota maka dapat memecah belah keutuhan kearifan lokal adat dan budaya tradisional

¹⁸⁵ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

masyarakat Papua. Di mana kearifan lokal adat dan budaya tersebut merupakan roh dari kekhususan Papua dalam hal pemekaran wilayah.

Selain itu, dalam Pasal 76 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2021, disebutkan bahwa "...pemekaran daerah dapat dilakukan oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat...", maka telah mengesampingkan adanya konsep otonomi daerah. Di mana dalam hal ini pemerintah daerah Papua seharusnya dapat melakukan dan melaksanakan pemerintahan di daerahnya. Apalagi sebagaimana dalam Pasal 38 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa "...dalam hal pemekaran daerah, pemekaran daerah dapat diusulkan oleh Gubernur kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia..."¹⁸⁶

Kemudian dalam Pasal 76 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2021 menyebutkan bahwa pemekaran daerah dilakukan tanpa melalui tahapan daerah persiapan. Hal tersebut tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa pembentukan wilayah yang salah satunya melalui pemekaran wilayah dilakukan dengan melalui tahapan daerah persiapan yang harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.¹⁸⁷ Maka pemekaran wilayah berdasarkan UU No. 2 Tahun 2021 melangkahi ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸⁶ Lihat: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁸⁷ Lihat: Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan MRP dalam memberikan pertimbangan terkait pemekaran wilayah mengalami pergeseran. Meskipun pemerintah sendiri melakukan perubahan bukan tanpa alasan. Pada dasarnya perubahan ketentuan Pasal 76 UU Otsus lama terjadi karena belum adanya pengaturan mengenai bagaimana peran pemerintah dalam pembentukan daerah yakni dalam hal pemekaran daerah provinsi. Padahal pembentukan atau pemekaran provinsi di Papua dan Papua Barat sangat penting dalam rangka percepatan pembangunan, peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, melihat wilayah Papua yang memiliki luas wilayah kurang lebih 319.036,05 km² dibandingkan dengan wilayah provinsi lainnya di Indonesia (Kalimantan, Sumatera dan Sulawesi). Maka pemerintah melakukan langkah-langkah strategis melalui pemekaran provinsi di wilayah Papua.¹⁸⁸

Selain itu, sebagaimana Theo Litaay yang merupakan Tenaga Ahli Kantor Staf Presiden (KSP), mengatakan bahwa terdapat masukan dari daerah-daerah, kabupaten, bahkan dewan adat setempat mengenai pemekaran wilayah dikarenakan perlunya kemudahan warga dalam mengakses pelayanan pemerintah.¹⁸⁹ Lebih lanjut, terdapat juga aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat Papua kepada pemerintah melalui Presiden R.I untuk membentuk provinsi baru di wilayah Papua dalam rangka percepatan pembangunan serta memperhatikan keunikan budaya/adat yang beranekaragam yang terbagi

¹⁸⁸ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, diakses melalui <https://www.dpr.go.id/dokakd/>, pada 9 Desember 2021, hlm. 99.

¹⁸⁹ Lihat: "Pemekaran Wilayah di Papua, apa bisa jadi solusi permasalahan yang ada?", diakses melalui <https://www.bbc.com/indonesia/>, pada 3 Januari 2022.

dalam tujuh wilayah adat.¹⁹⁰ Meskipun demikian, hal tersebut tidak menghapuskan fakta bahwa tugas dan kewenangan MRP dalam hal pemekaran mengalami pergeseran.



¹⁹⁰ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, hlm. 99.

BAB IV

ANALISIS DEMOKRASI DELIBERATIF TERHADAP KEWENANGAN MRP DALAM UU NO. 2 TAHUN 2021 PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH

A. Analisis Demokrasi Deliberatif Terhadap Kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021

Mengutip pendapat Fahrul Muzaqqi, pada dasarnya demokrasi deliberatif bukanlah model demokrasi langsung seperti halnya oleh Rosseau. Demokrasi deliberatif hanya melengkapi dan meradikalkan demokrasi perwakilan yang sudah ada. Hal ini sebagaimana penjelasan Budi Hardiman, yang menjelaskan bahwa demokrasi deliberatif bukanlah sebuah doktrin khusus mengenai demokrasi. Melainkan merupakan suatu upaya untuk merevitalisasi kembali esensi dari demokrasi radikal yang sudah menjadi utopia atau pemahaman-pemahaman normatif dari filsafat Montesqieu dan Rosseau.

Dengan kata lain, konsep demokrasi deliberatif sebenarnya berakar pada pemahaman mengenai asas-asas negara hukum yang sudah pernah ada. Demokrasi deliberatif bukan sebuah model yang baru dari apa yang pernah di praktikan dalam negara hukum. Maka di sini demokrasi deliberatif sebagai sebuah model demokrasi tidak menolak secara tegas model-model demokrasi modern yang sudah pernah diterapkan. Melainkan hanya meradikalkan praktik demokrasi modern yang ada tersebut.¹⁹¹

¹⁹¹ Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 147.

Kemudian, di dalam demokrasi deliberatif, diketahui bahwa sebuah legitimasi hukum tidak terletak pada hasil komunikasi politik, melainkan pada prosesnya. Semakin diskursif dalam sebuah proses legitimasi hukum, yakni semakin rasional dan terbuka terhadap pengujian publik, maka semakin legitim pula hasilnya.¹⁹² Dengan demikian, demokrasi deliberatif dapat mendekati pembicaraan yang ideal apabila memenuhi kondisi-kondisi formal, yakni:¹⁹³

1. Inklusif¹⁹⁴, yakni tidak ada pihak yang dieksekusi dari partisipasi dalam diskusi mengenai topik-topik yang relevan baginya, dan tidak ada informasi relevan yang dilarang;
2. Bebas paksaan, yakni setiap orang boleh terlibat dalam argumen secara bebas, tanpa didominasi atau diintimidasi oleh partisipan lain;
3. Terbuka dan simetris, yakni masing-masing partisipan dapat menginisiasi, melanjutkan, dan mempertanyakan diskusi mengenai topik yang relevan, termasuk prosedur-prosedur deliberatif. Selain itu, para partisipan juga tanpa batas boleh mengusulkan skop atau agenda mengenai deliberasi-deliberasi publik di mana topik-topik selalu terbuka, ditentukan oleh mereka yang berpartisipasi dalam diskusi-diskusi dan tunduk pada revisi bila diperlukan.

¹⁹² F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 130.

¹⁹³ Moh. Asy'ari Muthhar, "Membaca Demokrasi Deliberatif...", hlm. 58.

¹⁹⁴ Menurut Habermas sebagaimana dikutip oleh Budi Hardiman, hak-hak komunikatif para warga negara yang terlaksana dalam diskursus-diskursus informal dapat dilaksanakan secara inklusif dan dapat mempersoalkan segala tema relevan yang mungkin. Lihat: F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 133.

Maka diskursus dalam sebuah demokrasi deliberatif seharusnya bersifat inklusif, egaliter, dan bebas-dominasi dengan setidaknya memperhatikan beberapa hal. *Pertama*, keikutsertaan di dalam sebuah diskursus mungkin terjadi jika menggunakan bahasa yang sama dan secara konsisten mematuhi aturan-aturan logis dan semantis dari bahasa tersebut. *Kedua*, kesamaan dalam memperoleh kesempatan dalam diskursus hanya dapat terwujud apabila setiap peserta memiliki maksud untuk mencapai konsensus yang tidak memihak dan memandang para peserta lainnya sebagai pribadi-pribadi yang tulus, bertanggungjawab, sejajar, dan tidak menganggap mereka hanya sebagai sarana. *Ketiga*, harus ada aturan-aturan yang dipatuhi secara umum yang dapat mengatur jalannya proses diskursus dari tekanan dan diskriminasi. Aturan-aturan tersebut harus memastikan bahwa tidak ada paksaan dalam berargumen di dalam suatu diskursus.¹⁹⁵

Selanjutnya, jika sebuah demokrasi dimengerti sebagai demokrasi deliberatif, maka pengambilan keputusan politis harus mengungkapkan masalah-masalah sosial secara inklusif dan seluas mungkin. Termasuk persoalan-persoalan yang dihadapi oleh kelompok minoritas.¹⁹⁶ Menurut Habermas sebagaimana Budi Hardiman dalam bukunya, kelompok mayoritas dalam demokrasi tidak boleh mengabaikan atau membungkam potensi kebenaran argumentasi yang berasal dari kelompok-kelompok minoritas. Hal ini dikarenakan dalam prosedur demokrasi memiliki kekuatan legitimasi yang bukan hanya melalui inklusivitasnya, namun juga melalui ciri deliberatifnya.

¹⁹⁵ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 48-49.

¹⁹⁶ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 165.

Jika semua pihak belum menerima keputusan mayoritas, maka keterbukaan dalam revisi dapat dilakukan oleh pihak minoritas melalui deliberasi publik setelah keputusan tersebut. Hal ini dapat menjamin rasionalitas hasil keputusan tersebut dalam jangka panjang.¹⁹⁷

Lebih lanjut Habermas berpendapat bahwa dalam sebuah diskursus diharuskan melihat masalah minoritas dan kendala-kendala komunikasi politis dalam konteks pemahaman negara hukum demokratis. Undang-undang atau hak-hak seharusnya mencerminkan kepentingan seluruh warga negara yang mematuhi norma-norma politis. Namun dalam kenyataannya, norma-norma tersebut lebih menyatakan pada kepentingan mayoritas. Oleh karena itu, tatanan politis tidak dapat dianggap sebagai sesuatu yang absolut atau sesuatu yang tidak dapat direvisi. Norma-norma politis harus ditafsirkan, diperbaiki, dan disesuaikan lagi berdasarkan kondisi historis-politis yang terus berubah.¹⁹⁸

Kembali kepada demokrasi deliberatif, sebagaimana dalam teori Habermas, demokrasi deliberatif merupakan demokrasi dengan melalui diskursus-diskursus. Maka harus memperhatikan prinsip-prinsip etik teori etika diskursus yang setidaknya meliputi empat prinsip, yakni prinsip universalisasi, prinsip moral, prinsip diskursus, dan prinsip demokrasi. Dalam prinsip yang *pertama* yakni universalisasi, universalisasi berhak dianggap sebagai norma moral. Tuntutan universalitas norma sebagai moral telah ditegaskan dalam tradisi republikan oleh Rousseau sebagai sebuah *volonte generale* atau kehendak umum (*general will*). *Volonte generale* merupakan

¹⁹⁷ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 161.

¹⁹⁸ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang...*, hlm. 163.

pertimbangan-pertimbangan moral yang mencerminkan kepentingan umum seluruh rakyat.¹⁹⁹ Tolak ukurnya adalah apakah pertimbangan moral yang dilakukan oleh seseorang dapat dikehendaki berlaku universal (umum) atau tidak.²⁰⁰

Kedua, yakni prinsip moral. Pada dasarnya prinsip ini masih terkait dengan prinsip universalisasi. Namun di sini, prinsip moral berusaha memastikan bahwa norma-norma moral sudah mengarahkan pada keadilan. Hal ini agar legitimasi politik yang dihasilkan akan lebih kuat di tengah beragamnya standar moral dan perkembangan masyarakat yang semakin kompleks dan individual-pluralistik. Prinsip ini juga menjembatani antara norma-norma moral tertentu dan keharusan umum agar bertindak moral untuk mencapai suatu keadilan yang bersifat diskursif.²⁰¹ *Ketiga*, prinsip diskursus yang menekankan pada “kompetensi komunikatif”, yakni pengalaman rasionalitas manusia yang tertanam dalam struktur bahasa yang digunakan oleh manusia untuk berkomunikasi. Dan *keempat*, prinsip demokrasi. Dalam teori etika diskursus, mensyaratkan adanya kesetaraan, kebebasan, keterbukaan, dan pertimbangan-pertimbangan rasional yang sesuai dengan prosedur yang ideal.²⁰²

¹⁹⁹ Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 13-14.

²⁰⁰ Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 15.

²⁰¹ Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 20.

²⁰² Frans Magnis Suseno sebagaimana dijelaskan oleh Fahrul Muzaqqi dalam bukunya, menjelaskan apa yang dimaksud oleh Habermas sebagai kompetensi komunikatif. Dalam kompetensi komunikatif diperlukan adanya empat hal yang harus dipenuhi seseorang dalam suatu diskursus. Hal tersebut yakni, jelas, benar, jujur, dan betul. Lihat: Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm. 23-24.

Selain Habermas, Gutman dan Thompson juga mendefinisikan demokrasi deliberatif melalui empat karakteristik fundamental. *Pertama*, pentingnya landasan-landasan rasional dalam setiap pengambilan keputusan dan kebijakan yang melibatkan elite-elite dan warga, atau yang disebut dengan *reason-giving requirement*. Elite-elite memberikan pertimbangan-pertimbangan rasional yang lain. *Kedua*, pertimbangan-pertimbangan yang diberikan dalam proses ini hendaknya aksesibel (*accessible*) kepada seluruh warga yang terkait. Berbeda dengan konsepsi Rosseau tentang kehendak bersama yang terjatuh dalam suara mayoritas, di mana orang kemudian justru menjadi objek dari kehendak bersama itu. Deliberatif menampilkan orang sebagai subjek yang berhak mengafirmasi atau menolak gagasan yang diajukan.

Ketiga, proses pengambilan kebijakan bersifat kolektivitas-politis. Kolektivitas artinya menyangkut kepentingan orang banyak, dan politis artinya terkait dengan kebijakan politik. Dan *keempat*, proses dalam deliberasi bersifat dinamis, yakni keputusan yang dihasilkan melalui sebuah deliberasi memungkinkan untuk ditinjau ulang apabila dalam pelaksanaan keputusan tersebut terbukti tidak memihak warga.²⁰³

Lebih lanjut, dalam teori demokrasi deliberatif Fishkin, Fishkin telah merancang pengimplementasian demokrasi deliberatif dengan menjalankan

²⁰³ Fahrul Muzaqqi, *Diskursus Demokrasi Deliberatif...*, hlm 54.

lima karakteristik penting dalam melakukan deliberasi atau musyawarah yang sah. Karakteristik tersebut antara lain:²⁰⁴

1. Informasi: sejauh mana peserta diberi akses ke informasi yang cukup akurat yang mereka yakini relevan dengan masalah tersebut;
2. Keseimbangan substantif: sejauh mana argumen yang ditawarkan oleh satu sisi atau dari satu perspektif dijawab oleh pertimbangan yang ditawarkan oleh mereka yang memiliki perspektif lain;
3. Keanekaragaman: sejauh mana posisi utama masyarakat diwakili oleh peserta diskusi;
4. Kehati-hatian: sejauh mana peserta dengan tulus menimbang manfaat argumen;
5. Pertimbangan yang sama: sejauh mana argumen yang ditawarkan oleh semua peserta dipertimbangkan berdasarkan manfaat terlepas dari peserta mana yang menawarkannya.

Dari karakteristik yang diberikan oleh Gutman dan Thompson serta Fiskhin, dapat ditarik kesimpulan bahwa karakteristik demokrasi deliberatif meliputi:

1. Melibatkan kalangan elite dan warga di mana keterwakilan warga juga berpengaruh terhadap jalannya diskursus, dalam hal ini harus ada pihak yang menawarkan dan pihak yang memberi argumen pertimbangan;
2. Adanya kemudahan akses informasi dan kemudahan mengafirmasi maupun menolak gagasan yang diajukan;

²⁰⁴ Lihat: “Deliberative Democracy”, diakses melalui <https://en.wikipedia.org/wiki/> , diakses pada 10 Desember 2021.

3. Kebijakan yang diambil menyangkut kepentingan orang banyak dan terkait kebijakan politik. Selain itu pengambilan kebijakan harus berdasarkan manfaat, bukan berdasarkan pada siapa yang berargumen dalam diskursus; dan
4. Keputusan yang dihasilkan memungkinkan untuk ditinjau ulang.

Maka kemudian melihat pada prinsip dan karakteristik demokrasi, secara garis besar terkait Otsus Papua dapat ditemukan melalui keberadaan MRP. Demokrasi deliberatif yang dimaknai sebagai sebuah musyawarah, konsultasi, pertimbangan multiperspektif yang mengedepankan proses dalam pembentukan kebijakan, dapat dilihat melalui keterlibatan MRP di beberapa pembentukan kebijakan. Hal ini terjadi sebagaimana MRP merupakan lembaga representatif kultural yang melindungi hak-hak Orang Asli Papua, memiliki fungsi pertimbangan dan persetujuan melalui tugas dan kewenangannya sebagaimana telah diatur dalam UU Otsus yakni UU No. 2 Tahun 2021.

Demokrasi deliberatif yang menitik beratkan pada prosedur dalam pembuatan kebijakan, bukan pada hasilnya melalui pertimbangan dan persetujuan MRP tersebut, merupakan langkah dalam rangka menjunjung kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, dan melestarikan budaya serta lingkungan alam Papua.²⁰⁵ Dengan keberadaan MRP yang berperan dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan melalui proses demokratis dan transparan pada tingkat distrik, kabupaten/kota dan tingkat

²⁰⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

provinsi untuk memperoleh wakil-wakil dari masyarakat adat, masyarakat agama, dan masyarakat perempuan²⁰⁶, berarti pemerintah memberikan ruang kepada masyarakat Papua, untuk menyelesaikan maupun ikut dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan politik di Papua.

Tidak hanya itu, pembentukan kebijakan di Papua dikatakan mengadopsi konsep demokrasi deliberatif karena di samping melibatkan MRP juga melibatkan lembaga lain seperti pemerintah, pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota, dan DPRP. Maka dalam hal ini pembentukan kebijakan di Papua melalui sebuah diskursus baik di dalam MRP itu sendiri melalui Kelompok Kerjanya, maupun MRP bersama dengan lembaga lain (Pemerintah, Gubernur, maupun DPRP) dengan saling berkomunikasi. Lebih lanjut, pembentukan kebijakan di Papua dengan melibatkan MRP merupakan salah satu bentuk agar dalam pengambilan kebijakan dapat mengakomodir kebutuhan dan hak-hak Orang Asli Papua, sehingga moralitas melalui keadilan dapat terwujud dan kebijakan dapat berlaku secara universal di Papua.

Keterlibatan MRP juga merupakan sebuah praktik penyelenggaraan demokrasi yang menjunjung kesetaraan, kebebasan, keterbukaan, dan pertimbangan-pertimbangan rasional yang ideal. Kesetaraan dapat dilihat dari keterlibatan wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan yang merupakan representasi Orang Asli Papua dalam pembuatan kebijakan. Kesetaraan di sini berarti kebijakan di Papua tidak hanya mengakomodir kepentingan mayoritas

²⁰⁶ Lihat: Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

saja. Kemudian, kebebasan dapat dilihat dari fungsi pertimbangan dan persetujuan yang dimiliki MRP dalam perumusan kebijakan, yang mana dalam hal ini MRP melalui Kelompok Kerjanya bebas menentukan hasil untuk memberikan pertimbangan maupun menyetujui terhadap kebijakan yang sedang dibentuk. Adapun keterbukaan dapat dilihat dari perumusan kebijakan yang tidak hanya dilakukan oleh satu lembaga saja, namun juga dengan lembaga lain termasuk MRP. Terakhir, fungsi MRP yakni pertimbangan dan persetujuan tentu merupakan pertimbangan yang rasional yang berdasarkan pada kebutuhan maupun hak-hak Orang Asli Papua.

Kemudian, jika melihat pada karakteristik yang dimiliki dalam sebuah diskursus atau musyawarah sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, dapat dijumpai dalam tugas dan kewenangan MRP baik secara kelembagaannya maupun bersama lembaga lain (Pemerintah, Gubernur, maupun DPRD). Tugas dan kewenangan tersebut yakni dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait kebijakan di Papua. Kebijakan tersebut dalam hal calon Gubernur dan Wakil Gubernur, rancangan perdasus, rencana perjanjian kerjasama, dan terkait hal-hal yang mengenai perlindungan hak-hak Orang Asli Papua sebagaimana dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2021. Tidak hanya itu, namun juga tugas dan kebijakan lain yakni dalam hal pemekaran wilayah sebagaimana dalam Pasal 21 dan Pasal 76 UU No. 2 Tahun 2021.²⁰⁷

Dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap pasangan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diajukan oleh DPRD

²⁰⁷ Lihat: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

sebagaimana dalam Pasal 37 PP No. 64 Tahun 2008 Tentang Majelis Rakyat Papua. DPRP yang telah menetapkan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur, kemudian mengajukan kepada MRP untuk memperoleh pertimbangan dan persetujuan. Pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan melibatkan MRP ini, merupakan bentuk dari kekhususan Papua dalam menghormati dan menghargai harkat serta martabat hak-hak Orang Asli Papua.²⁰⁸

Dengan MRP terlibat melalui pemberian pertimbangan dan persetujuan bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut, dapat berdampak terhadap masyarakat Papua khususnya Orang Asli Papua. Mengapa demikian? hal tersebut dikarenakan, calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang melalui pertimbangan dan persetujuan MRP diharuskan untuk memenuhi beberapa persyaratan, yakni harus merupakan Orang Asli Papua, dan mengenal daerahnya serta dikenal oleh masyarakat di daerahnya.²⁰⁹ Maka keterlibatan MRP dalam hal ini setidaknya dapat menjamin bahwa seorang Gubernur maupun Wakil Gubernur Papua sebagai kepala daerah dan wakil daerah dapat memenuhi dan memahami kepentingan serta kebutuhan masyarakatnya. Dengan demikian, keterlibatan MRP di sini dapat menjamin keadilan bagi masyarakat Papua dan mengakomodir prinsip serta karakteristik dalam demokrasi deliberatif.

²⁰⁸ Lihat: Penjelasan Umum Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur.

²⁰⁹ Lihat lebih lanjut dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur.

Dalam hal tugas dan kewenangan MRP selanjutnya, yakni terkait rancangan perdasus sebagaimana dalam Pasal 38 PP No. 64 Tahun 2008, MRP melakukan diskursus atau pembahasan secara mandiri melalui Kelompok Kerjanya. Kelompok Kerja dalam melakukan pembahasan, mengundang dan menghadirkan para wakil dari unsur masyarakat yang menjadi sasaran pelaksanaan Rancangan Perdasus untuk mendapat penjelasan atau pandangan yang berkaitan dengan materi muatan. Kelompok Kerja juga mengundang dan menghadirkan utusan Pemerintah Provinsi dan/atau utusan DPRD untuk mendapatkan penjelasan klarifikasi berkaitan dengan materi muatan Rancangan Perdasus.²¹⁰

Selanjutnya hasil dari pembahasan yang dilakukan MRP dikonsultasikan dengan Pemerintah Provinsi dan DPRD dalam memberikan pertimbangan dan persetujuannya.²¹¹ Maka hal tersebut sejalan dengan demokrasi deliberatif yang dipahami sebagai sebuah konsultasi, menimbang-nimbang, atau musyawarah. Pelibatan MRP dalam kebijakan perumusan perdasus melalui pertimbangan dan persetujuannya sangat diperlukan agar segala bentuk peraturan yang dibuat oleh DPRD dan Gubernur tidak timpang dan jauh dari tujuan otonomi khusus.²¹²

Dengan demikian, keterlibatan MRP di sini sangat penting sebagai bentuk tanggungjawab MRP terhadap Orang Asli Papua. Selain itu, dengan

²¹⁰ Lihat: Pasal 9 ayat (3) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua.

²¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

²¹² Hamjah Bonso dan Herman Lawelai, "Efektivitas Pembuatan Peraturan Daerah Khusus di Provinsi Papua (Studi Majelis Rakyat Papua), *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, no. 2 (Agustus 2020), hlm. 33.

terlibatnya MRP maka dapat mengakomodir kepentingan masyarakat Orang Asli Papua. Apabila MRP terlibat maka kebutuhan dan hak-hak Orang Asli Papua melalui perdasus tidak terabaikan. Apalagi sejauh ini dapat dilihat bahwa dalam proses pemberian pertimbangan dan persetujuan terhadap perdasus sudah terlaksana dengan maksimal. Hal tersebut ditandai dengan prosentase kehadiran MRP dalam sidang pemberian pertimbangan dan persetujuan yang mencapai 50%.²¹³

Kemudian dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap kerjasama dengan pihak ketiga sebagaimana dalam Pasal 39 PP No. 64 Tahun 2008, juga sejalan dengan demokrasi deliberatif. Dalam hal ini MRP melalui Kelompok Kerjanya akan melakukan pembahasan dalam rapat pleno MRP.²¹⁴ Kelompok Kerja kemudian mengundang dan menghadirkan wakil unsur masyarakat yang menjadi sasaran rencana perjanjian kerjasama, materi rencana kerjasama, serta mengundang dan menghadirkan utusan pemerintah dan/atau utusan Pemerintah Provinsi untuk mendapatkan penjelasan atau pandangan yang berkaitan dengan klarifikasi dan materi perjanjian kerjasama.²¹⁵

Maka keterlibatan MRP di sini mengakomodir konsep demokrasi deliberatif dengan memperhatikan pertimbangan moral, komunikasi dengan pihak yang berkaitan agar kebijakan yang menyangkut kepentingan dan hak-hak Orang Asli Papua dapat terakomodir. Di samping itu, keterlibatan MRP

²¹³ Hamjah Bonso dan Herman Lawelai, "Efektivitas Pembuatan Peraturan...", hlm. 34.

²¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

²¹⁵ Lihat: Pasal 14 ayat (4)) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua.

merupakan langkah agar perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga tidak merugikan masyarakat Papua khususnya Orang Asli Papua. Baik itu kerugian dalam sumber daya alam, mengikis wilayah adat, maupun kerugian dalam bidang-bidang lain.

Selanjutnya tugas dan kewenangan MRP dalam hal memperhatikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya. Dalam hal ini MRP melalui Kelompok Kerjanya melakukan pembahasan terkait aspirasi dan pengaduan yang diajukan oleh masyarakat. Kelompok Kerja dalam melakukan pembahasan didampingi oleh narasumber ahli yang berkaitan dengan isi aspirasi dan/atau pengaduan.²¹⁶ Dengan melibatkan pihak yang bersangkutan yakni narasumber yang berkaitan dengan aspirasi atau pengaduan, maka mengakomodir demokrasi deliberatif. Pelibatan tersebut sebagai suatu upaya agar MRP dapat memahami isi dan tujuan dari aspirasi atau pengaduan masyarakat sehingga MRP dapat mengambil sikap dengan tepat.

Terakhir dalam hal memberikan pertimbangan terkait hak-hak Orang Asli Papua sebagaimana dalam Pasal 41 PP No. 64 Tahun 2008, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota menyampaikan kebijakan daerah mengenai hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua kepada MRP untuk mendapat pertimbangan.²¹⁷ Dengan terlibatnya MRP yakni memberikan pertimbangannya, maka setiap kebijakan daerah yang

²¹⁶ Lihat: Pasal 19 ayat (2) huruf a) Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua.

²¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

berkaitan dengan perlindungan hak-hak Orang Asli Papua akan mampu melindungi dan memenuhi hak-hak Orang Asli Papua. Tidak hanya itu, keterlibatan MRP di sini maka mampu meminimalisir apabila terdapat kebijakan daerah yang tidak dapat melindungi hak-hak Orang Asli Papua.

Namun, sebagaimana dalam bab sebelumnya, terdapat pergeseran kewenangan MRP yakni dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait calon MPR RI utusan daerah dan memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah. Dalam hal memberikan pertimbangan terhadap calon MPR RI utusan daerah yang mana kewenangan ini dihilangkan, maka jelas demokrasi deliberatif tidak berjalan dalam hal ini. Padahal apabila kewenangan tersebut tetap ada dengan merubah redaksi dalam UU Otsus yang baru misalnya, maka demokrasi deliberatif melalui MRP dalam memberikan persetujuannya terkait peemkaran wilayah berlangsung.

Kemudian dalam hal pemekaran wilayah, berdasarkan UU Otsus yang baru yakni UU No. 2 Tahun 2021, maka demokrasi deliberatif tidak berlangsung. Hal ini dikarenakan demokrasi deliberatif mengharuskan adanya partisipasi publik, konsultasi publik, dan pertimbangan multiperspektif. Melihat pada tugas dan kewenangan MRP dalam pemekaran wilayah, di mana MRP tidak diwajibkan untuk memberikan persetujuannya. Maka dalam pemekaran wilayah jika MRP tidak dilibatkan maka tidak melibatkan partisipasi publik, konsultasi pubik, dan pertimbangan multipersektif. Hal tersebut dikarenakan dalam Otsus Papua, MRP merupakan lembaga

representatif kultural Orang Asli Papua yang terdiri dari wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan.

Dengan kata lain, apabila MRP diwajibkan dalam memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah, maka kebijakan pemekaran wilayah dilakukan melalui sebuah diskursus dengan melibatkan publik yakni Orang Asli Papua. Tidak hanya itu, jika MRP wajib dalam memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah, maka jelas pemekaran wilayah akan melalui konsultasi dan pertimbangan multiperspektif langsung dari Orang Asli Papua melalui MRP yang merupakan lembaga representatif kultural.

Lebih lanjut, pemekaran wilayah sebagaimana diketahui dalam Pasal 76 UU No. 2 Tahun 2021, selain tidak mewajibkan MRP memberikan persetujuannya, pemekaran wilayah juga dapat dilakukan langsung oleh Pemerintah dan DPR. Maka di sini Otsus Papua mengalami pengikisan. Padahal seharusnya apabila Pemerintah Papua telah diberikan Otsus, Pemerintah Papua berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Namun karena persegeseran dalam hal pemekaran wilayah ini, menjadikan pemerintah pusat memiliki kendali penuh terkait pemekaran wilayah, apabila MRP tidak ikut serta dalam memberikan persetujuannya. Dengan demikian, terjadilah hegemoni pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah Papua.

Selanjutnya, pelaksanaan kebijakan pemekaran wilayah yang tidak melalui pertimbangan multiperspektif dari Orang Asli Papua, akan mampu mengesampingkan kebutuhan dan hak-hak Orang Asli Papua. Jika hal tersebut

terjadi, maka keadilan bagi Orang Asli Papua tidak terpenuhi, keutuhan kearifan lokal adat dan budaya tradisional masyarakat Papua terancam, dan bisa saja kebijakan pemekaran wilayah tidak mengedepankan kepentingan umum rakyat Papua. Padahal adanya Otsus Papua sejatinya merupakan bentuk perhatian pemerintah terhadap konflik yang terjadi di Papua. Maka dalam hal pemekaran wilayah di sini, pemerintah tidak konsisten terhadap marwah dari Otsus Papua.

Dengan demikian, pergeseran kewenangan tersebut di samping mengikis kekhususan Papua juga mengurangi eksistensi demokrasi deliberatif melalui tugas dan kewenangan MRP. Dengan kata lain, dalam hal pemekaran wilayah yang terjadi adalah praktik demokrasi liberal bukan demokrasi deliberatif. Maka pelibatan MRP dalam hal memberikan persetujuannya mengenai pemekaran wilayah tentu diperlukan. Mengingat dengan melibatkan MRP dalam memberikan persetujuannya dalam pemekaran wilayah berarti menguatkan kekhususan Papua dan mengamini konsep demokrasi deliberatif.

B. Analisis Demokrasi Deliberatif Terhadap Kewenangan MRP Perspektif Fikih Siyasah

Fikih siyasah dalam penelitian di sini memfokuskan pada prinsip *syūrā* dalam pengambilan suatu keputusan ketatanegaraan. *Syūrā* sendiri sebenarnya memiliki keterkaitan dengan demokrasi, meskipun terdapat perbedaan dan persamaan di antara keduanya. Seperti halnya Muhammad Iqbal dalam bukunya menuliskan bahwa Abdul Hamid Isma'il al-Anshari membuat beberapa perbedaan mendasar antara *syūrā* dan demokrasi. Perbedaan tersebut

yang *pertama*, yakni kekuasaan majelis *syūrā* dalam Islam terbatas sejauh tidak bertentangan dengan nash. Sementara demokrasi yang menekankan kekuasaan mutlak manusia tidak mempunyai batas yang boleh dan tidak boleh dimusyawarahkan, sejauh anggota dan masyarakatnya menghendaki.

Kedua, hak dan kebebasan manusia dalam *syūrā* dibatasi oleh kewajiban sosial dan agama, sehingga manusia tidak dapat melakukan sesuatu yang dapat merugikan kebebasan sosial. Sedangkan dalam demokrasi, kebebasan manusia berada di atas segalanya. Setiap orang boleh melakukan apa saja asalkan tidak merugikan orang lain dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. *Ketiga*, *syūrā* dalam Islam ditegakkan atas dasar akhlak yang berasal dari agama, sementara demokrasi modern berdasarkan suara mayoritas.²¹⁸

Adapun persamaan keduanya yakni dalam hal prinsip. Demokrasi pada dasarnya sesuai dengan prinsip-prinsip *syūrā*. Hal tersebut dikarenakan secara esensi, baik demokrasi maupun *syūrā* sama-sama membatasi kekuasaan pemerintah dan menekankan peran penting masyarakat dalam mengontrol kekuasaan. Selain itu, *syūrā* dan demokrasi menekankan agar suatu keputusan diambil secara musyawarah sehingga dapat meminimalisir adanya kekeliruan. Lebih penting lagi, keduanya sama-sama menolak segala bentuk kediktatoran, kesewenang-wenangan dan sikap eksploitatif pemerintah yang berkuasa.

Lebih lanjut, Sadek J Sulaiman berpandangan bahwa antara *syūrā* dan demokrasi tidak ada perbedaan yang prinsip. Keduanya sama baik secara

²¹⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, hlm. 195.

konsep maupun prinsip.²¹⁹ Sebagai alternatif, menurut Iqbal terdapat prinsip-prinsip yang dapat menyejajarkan antara *syūrā* dan demokrasi. *Pertama*, tauhid sebagai landasan asal. *Kedua*, kepatuhan kepada hukum. *Ketiga*, toleransi sesama warga. *Keempat*, demokrasi Islam tidak dibatasi oleh wilayah geografis, ras, warna kulit atau bahasa. *Kelima*, penafsiran hukum Tuhan harus dilakukan melalui ijtihad.²²⁰

Maka kemudian, sebagaimana demokrasi deliberatif yang bukan merupakan model demokrasi baru dari apa yang sudah pernah di praktikkan dalam negara hukum, memiliki persamaan dengan *syūrā*. Hal ini dapat diketahui dari definisi dan prinsip di antara keduanya. *Pertama* dari segi definisi, demokrasi deliberatif diartikan sebagai konsultasi, menimbang-nimbang, atau musyawarah dengan mengedepankan proses yang melibatkan pihak-pihak yang akan menanggung atau terkena imbas dari sebuah keputusan. Sejalan dengan *syūrā* yang dimaknai sebagai sebuah konsultasi atau musyawarah bersama atau proses dan tata cara pengambilan keputusan berdasarkan pendapat individu yang turut serta, untuk mencegah keputusan yang merugikan kepentingan umum rakyat banyak.

Kedua, dari segi prinsipnya, demokrasi deliberatif sebagaimana dalam sub bab sebelumnya, memiliki prinsip inklusif, universalisasi, moral (keadilan), komunikasi, dan demokrasi (kesetaraan, kebebasan, keterbukaan, pertimbangan rasional yang ideal). Maka *syūrā* atau musyawarah memiliki prinsip sebagaimana dalam Piagam Madinah yakni dalam Pasal 12 dan Pasal

²¹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa*,..., hlm. 191.

²²⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa*,..., hlm. 194.

17. Dalam Pasal 12 disebutkan bahwa “Seorang yang beriman tidak boleh mengikat perjanjian dengan persekutuan orang beriman lainnya tanpa persetujuan dahulu darinya”. Kemudian dalam Pasal 17 disebutkan bahwa “Dan sesungguhnya perdamaian orang-orang beriman adalah satu, tidak dibenarkan seorang beriman membuat perjanjian damai sendiri tanpa persetujuan orang beriman lain dalam keadaan perang di jalan Allah, kecuali atas dasar persamaan dan keadilan di antara mereka”.²²¹

Dengan demikian, sebuah perdamaian atau musyawarah dilakukan dengan berpegang pada prinsip persamaan dan prinsip keadilan. Lebih lanjut, prinsip *syūrā'* meliputi:

1. Prinsip kesetaraan (*al-musāwāt/equality*). Dalam prinsip ini tidak membenarkan adanya pihak yang merasa lebih tinggi daripada yang lain seperti kalangan elite kekuasaan, orang kaya, atau elite keagamaan dan lain-lain. Maka dari itu, prinsip ini tidak membenarkan pemaksaan kehendak dari salah satu pihak.²²²
2. Prinsip pertanggungjawaban (*al-mas'ūliyyah/responsibility*) yang harus dimiliki oleh setiap pemegang kekuasaan.²²³
3. Prinsip keadilan. Dalam pengertiannya yang komprehensif, prinsip keadilan berlaku dalam penegakan hukum (*iqāmah al-hukm wa al-*

²²¹ Himas M. I. El Hakim, “Prinsip Konstitusionalisme dalam Piagam Madinah dan Relevansinya Bagi Konstitusi Indonesia”, *Jurnal of Law Studies: Sharia Journal*, Vol. 2, no. 2 (2019), hlm. 52.

²²² Khusus dalam kaitannya dengan elite keagamaan, kecenderungan kultus individu (*taqdis ar-rijal*) merupakan ancaman serius bagi terciptanya kesetaraan. Apalagi sebagian kalangan elit keagamaan seringkali mengembangkan klaim-klaim penerimaan isyarat-isyarat gaib dari langit (*isya>rat sama>wiyah*), baik melalui mimpi ataupun *istikha>rah*. Meskipun benar bahwa dalam ungkapan populer, *istikharah* disebut bergandengan dengan musyawarah. Lihat: A. Malik Madaniy, *Politik Berpayung Fiqh*, ..., hlm. 49.

²²³ A. Malik Madaniy, *Politik Berpayung Fiqh*, ..., hlm. 50.

qānun/law enforcement) dan rekrutmen pemegang berbagai jabatan melalui cara *tausīd al-amr ila ahlih* (menyerahkan urusan kepada ahlinya).²²⁴

4. Prinsip kebebasan (*al-ḥurriyah/freedom*). Prinsip ini memungkinkan bagi setiap orang untuk berani mengekspresikan segala kebenaran yang diyakininya. Sepanjang hal tersebut dilakukan dengan cara-cara yang memperhatikan *al-akhḷāq al-karīmah* dalam rangka tugas *al-amr bi al-ma'ruf wa an-nahy 'an al-munkar*, maka tidak ada alasan agama yang bisa membenarkan penguasa untuk membungkamnya.²²⁵

Selain itu, Al-Jabiri sebagaimana Lukman Santoso dalam bukunya, juga mengemukakan prinsip-prinsip yang harus dipegang dan diamalkan sesuai dengan perkembangan *syūrā*. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:²²⁶

1. Prinsip kebebasan berpendapat, kebebasan pers, dan kebebasan beroposisi.,
2. Prinsip akuntabilitas dan integrasi serta peninjauan ulang terhadap konsep kekebalan hukum,
3. Prinsip pergantian kekuasaan dan penentuan ketentuan kewenangan masing-masing,
4. Menghindari pemilihan berdasarkan kelompok, mazhab dan agama dalam jabatan-jabatan pemerintahan dan tugas-tugasnya, serta berpegang teguh pada prinsip.

²²⁴ A. Malik Madaniy, *Politik Berpayung Fiqh*,..., hlm. 51.

²²⁵ A. Malik Madaniy, *Politik Berpayung Fiqh*,..., hlm. 52.

²²⁶ Lukman Santoso, "Prinsip Syura' dalam Konstitusional...", hlm. 50.

Maka dari prinsip-prinsip di atas, jika ditarik kesimpulan, terdapat persamaan antara prinsip dalam demokrasi deliberatif dengan prinsip dalam *syūrā*. Persamaan prinsip tersebut yakni:

1. Prinsip kesetaraan. Dalam demokrasi deliberatif, prinsip kesetaraan masuk dalam prinsip demokrasi yang mana dalam prinsip *syūrā* kesetaraan juga dijunjung dengan tidak melihat pemilihan argumentasi berdasarkan kelompok, jabatan, maupun agama saja.
2. Prinsip moral atau keadilan. Dalam demokrasi deliberatif prinsip moral berarti bahwa terdapat suatu keharusan dalam diskursus untuk bertindak secara moral agar tercapai sebuah keadilan. Hal ini sama halnya dengan prinsip keadilan dalam *syūrā*.
3. Prinsip kebebasan. Dalam demokrasi deliberatif kebebasan berarti bebas dari paksaan dalam berargumen, sama halnya dalam *syūrā* yang memberikan kebebasan dalam berpendapat, kebebasan dalam pers, bahkan kebebasan dalam oposisi. Meskipun dalam *syūrā* kebebasan dilakukan dengan memperhatikan *al-akhlāq al-karīmah*.
4. Prinsip inklusif. Di mana dalam demokrasi deliberatif tidak hanya mempertimbangkan atau mendengarkan suara mayoritas saja, namun juga suara minoritas. Hal ini sama dalam *syūrā* di mana tidak selalu suara mayoritas yang harus diikuti, namun juga dapat mengikuti suara minoritas apabila lebih logis dan baik.

Dengan demikian, maka apabila melihat pada persamaan antara demokrasi deliberatif dan *syūrā* tersebut, dapat dikorelasikan dengan

kekhususan Papua melalui tugas dan kewenangan MRP. Hal tersebut dapat dilihat dari *pertama*, dalam hal pembuatan kebijakan di Papua yang dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan MRP (wakil adat, wakil agama dan wakil perempuan) bersama dengan lembaga-lembaga lain, baik itu Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun DPRP, sejalan dengan Q.S. Asy-Syura (42) ayat 38, yang berbunyi:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

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 rezki yang Kami berikan kepada mereka.

Dalam ayat di atas, *syūrā* merupakan suatu cara yang harus ditempuh oleh seseorang dalam berbagai urusan. Sebagaimana Rasulullah SAW bermusyawarah dalam kehidupan beliau baik sebagai pribadi maupun sebagai pimpinan dari anggota masyarakat suatu negeri dan dipraktikkan juga oleh para sahabat, khulafau al-Rasyidin dan seterusnya.²²⁷ Ayat tersebut juga memberikan petunjuk bahwa segala persoalan apa pun harus diselesaikan terlebih dahulu dengan jalan musyawarah. Hal tersebut dikarenakan segala sesuatu yang didahului dengan musyawarah, merupakan sebuah keputusan

²²⁷ Dudung Abdullah, “Musyawarah dalam Al-Qur’an (Suatu Kajian Tafsir Temantik)”, *al-Daulah*, Vol. 3, no. 2 (Desember 2014), hlm. 244.

bersama yang ditujukan untuk kemaslahatan masyarakat yang ikut bermusyawarah.²²⁸

Md Golam Mohiuddin sebagaimana mengutip al-Attari, menyatakan bahwa ayat tersebut merupakan dasar dalam pengambilan suatu keputusan yang dilakukan secara partisipatif. Dalam hal ini partisipasi rakyat merupakan syarat dan kewajiban bagi seorang pemimpin maupun organisasi dalam *syūrā*.²²⁹ Maka keterlibatan MRP dalam kebijakan dengan memberikan persetujuan maupun pertimbangannya merupakan bentuk musyawarah yang partisipatif. Hal tersebut dapat dipahami dari keterlibatan Orang Asli Papua melalui MRP yang merupakan lembaga representatif kultural Orang Asli Papua yang terdiri dari wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan. Dengan musyawarah yang partisipatif tersebut, maka kebijakan yang ada dapat memberikan kemaslahatan terutama terhadap hak-hak Orang Asli Papua.

Lebih lanjut, musyawarah memiliki peran penting sebagaimana hadits yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah berikut:²³⁰

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ قَالَ مَا رَأَيْتُ أَحَدًا أَكْثَرَ مَشُورَةً لِأَصْحَابِهِ مِنْ رَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ

*Dari Abu Hurairah r.a dia berkata: “saya tidak pernah melihat seseorang yang paling sering melakukan musyawarah dengan para sahabat selain dari pada Rasulullah SAW.”*²³¹

²²⁸ Ahmad Fahrudin, “Pengambilan Keputusan dalam Al-Qur’an dan Al-Hadits (Upaya Menentukan Kebijakan Pendidikan Secara Religius), *Dirasah*, Vol. 1, no. 1 (Agustus 2021), hlm. 76-77

²²⁹ MD Golam Mohiuddin, “Decision Making Style...”, hlm. 80.

²³⁰ Hadits Jami’ At-Tirmidzi Nomor 1636, diakses melalui <https://www.hadits.id/>, pada 17 Januari 2022.

²³¹ Bustami Saladin, “Prinsip Musyawarah dalam Al-Qur’an”, *el-Umdah*, Vol. 2, no. 2 (Juli-Desember 2018), hlm. 120.

Dari hadis tersebut menunjukkan bahwa musyawarah memiliki peran penting dan strategis dalam kehidupan masyarakat dan kenegaraan. Hal tersebut dapat dilihat dari seringnya Rasulullah SAW bermusyawarah dengan para sahabat.²³² Hadits tersebut juga menerangkan bahwa musyawarah merupakan prinsip kenegaraan dan aturan dalam sistem pemerintahan yang begitu intens di praktikkan oleh Rasulullah SAW.²³³ Maka dalam hal keterlibatan MRP dalam perumusan beberapa kebijakan melalui musyawarah, merupakan langkah strategis agar kebijakan yang ada mampu memenuhi kebutuhan dan hak-hak Orang Asli Papua sekaligus meminimalisir agar kebijakan yang ada tidak merugikan masyarakat.

Kedua, melalui tugas dan kewenangan MRP dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait kebijakan di Papua, juga sejalan dengan Q.S. Ali Imran (3) ayat 159, yang berbunyi:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ^ط وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ^ط فَاعْفُ عَنْهُمْ^ط وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ^ط وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ^ط فَإِذَا عَزَمْتَ

فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ^ج إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah-lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu [1]. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

²³² Dudung Abdullah, "Musyawarah dalam Al-Qur'an...", hlm. 247.

²³³ Dudung Abdullah, "Musyawarah dalam Al-Qur'an...", hlm. 243.

Secara redaksi ayat tersebut ditunjukkan kepada Rasulullah SAW agar memusyawarahkan persoalan-persoalan tertentu dengan para sahabat atau anggota masyarakatnya. Tidak hanya itu, ayat tersebut juga memaparkan kepada setiap mukmin, khususnya kepada setiap pemimpin agar melakukan musyawarah.²³⁴ Perintah agar memusyawarahkan masalah duniawi yang tidak ada dalam wahyu, merupakan petunjuk kepada setiap Muslim, khususnya kepada setiap pemimpin agar bermusyawarah dengan anggota-anggotanya.²³⁵

A Malik Madaniy sebagaimana mengutip M. Rasyid Ridla, menyatakan bahwa urusan sebagaimana dalam ayat tersebut adalah urusan umum yang berkaitan dengan pengaturan umat, baik dalam situasi perang maupun dalam situasi damai.²³⁶ Lebih lanjut, mengenai musyawarah sebagaimana dalam ayat tersebut, Rasulullah SAW pernah ditanya tentang ‘*azam* dalam firman Allah: “فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ” (jika kamu telah berazam maka bertawakallah kepada Allah), lalu beliau menjawab: “Musyawarah dengan ahli pendapat, lalu mengikuti mereka”.²³⁷

Maka kemudian Q.S. Ali Imran (3) ayat 159, tersebut terakomodir melalui keterlibatan MRP melalui pertimbangan dan persetujuannya terkait beberapa kebijakan di Papua, yang dilakukan dengan musyawarah baik itu oleh MRP sendiri (Kelompok Kerjanya) maupun bersama lembaga lain. Tidak hanya itu, keterlibatan MRP berperan penting agar kebijakan yang dibuat memberikan maslahat terutama bagi Orang Asli Papua. Mengingat MRP

²³⁴ Dudung Abdullah, “Musyawarah dalam Al-Qur’an...”, hlm. 247.

²³⁵ Bustami Saladin, “Prinsip Musyawarah dalam Al-Qur’an”..., hlm. 122-123.

²³⁶ A. Malik MAdaniy, *Politik Berpayung Fiqh*,..., hlm. 45.

²³⁷ Taufiq Muhammad Asy-Syawid, *Fiqhusy-Syura Wal-Istisyarat*:..., hlm. 98.

merupakan lembaga representatif kultural yang menjunjung hak-hak Orang Asli Papua.

Adapun terkait persamaan prinsip antara *syūrā* dengan demokrasi deliberatif dapat dilihat misalnya, dalam hal pembuatan kebijakan di Papua dengan melibatkan MRP dalam memberikan pertimbangan dan persetujuannya, mengakomodir prinsip kesetaraan dan inklusif. Prinsip kesetaraan dan inklusif tersebut sebagaimana dalam Q.S. Al-Hujurat (49) ayat 13, berisikan larangan bagi manusia untuk membanggakan nasab (keturunan) dan sebagainya dihadapan yang lain.²³⁸

Q.S. Al-Hujurat (49) ayat 13 tersebut, berbunyi:

يَتَأْتِيهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتَّقَىٰ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.

Ayat tersebut menjelaskan bahwa tidak ada hak-hak istimewa pada seseorang atau golongan dalam kehidupan bermasyarakat. Setiap warga negara mempunyai kedudukan yang sama tanpa membedakan suku, agama, maupun ras.²³⁹ Dengan demikian, terlibatnya MRP yang terdiri dari wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan yang berperan melindungi hak-hak

²³⁸ Zamakhsyari Abdul Majid, “Konsep Musyawarah dalam Al-Quran (Kajian Tafsir Temantik), *Al Marhalah*, Vol. 2, no. 1 (Mei 2020), hlm. 23.

²³⁹ Zamakhsyari Abdul Majid, “Konsep Musyawarah dalam Al-Quran..., hlm. 23

Orang Asli Papua, dalam pembuatan kebijakan bersama dengan lembaga lain seperti pemerintah, pemerintah provinsi, dan DPRD mengkomodir prinsip kesetaraan. Selain itu, dengan terlibatnya MRP dalam pembuatan kebijakan, berarti pemerintah bertindak secara moral, agar hak-hak Orang Asli Papua tidak terabaikan.

Lebih lanjut, terkait prinsip dalam *syūrā* yakni prinsip moralitas atau keadilan sebagaimana diatur dalam Q.S. Al-Maidah (5) ayat 8, yang berbunyi:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا كُوْنُوْا قَوّٰمِيْنَ لِلّٰهِ شُهَدَآءَ بِالْقِسْطِ ۗ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلٰٓى اَلَّا تَعْدِلُوْٓا ۗ اَعْدِلُوْٓا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى ۗ وَاتَّقُوا اللّٰهَ ۗ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ

Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan [keadilan] karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.

Ayat tersebut berisikan salah satu perintah yakni setiap orang diperintahkan untuk menjadi manusia yang adil karena sikap adil itu mendekatkan kepada takwa.²⁴⁰ Lebih lanjut, keadilan juga terdapat dalam Q.S. Yunus (10) ayat 47, yang berbunyi:

²⁴⁰ Hariyanto, "Prinsip Keadilan dan Musyawarah dalam Hukum Islam Serta Implementasinya dalam Negara Hukum Indonesia", *Supremasi Hukum*, Vol. 4, no. 1 (Juni 2015), hlm. 246.

وَلِكُلِّ أُمَّةٍ رَسُولٌ فَإِذَا جَاءَ رَسُولُهُمْ قُضِيَ بَيْنَهُمْ بِالْقِسْطِ وَهُمْ لَا

يُظْلَمُونَ ﴿٤٧﴾

Tiap-tiap umat mempunyai rasul, maka apabila telah datang rasul mereka, diberikanlah keputusan antara mereka dengan adil dan mereka [sedikit pun] tidak dianiaya.

Ayat tersebut berisikan ajaran untuk mengedepankan keadilan dalam rangka mewujudkan kemaslahatan umat manusia.²⁴¹ Maka kaitannya dengan demokrasi deliberatif, prinsip keadilan dapat dilihat dalam tugas dan kewenangan MRP. Misalnya dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang sudah dijelaskan di sub bab sebelumnya. Di mana dalam hal ini keterlibatan MRP semata-mata agar kepala daerah dan wakil daerah terpilih dapat mengakomodir kebutuhan dan memahami kepentingan masyarakat termasuk Orang Asli Papua. Dengan demikian prinsip moralitas dalam pertimbangan dan persetujuan MRP ini dijunjung.

Kemudian dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait rancangan perdasus. Maka perumusan rancangan perdasus dengan melibatkan MRP juga mengakomodir prinsip keadilan dalam *syūrā*. Hal ini dikarenakan dengan terlibatnya MRP maka rancangan perdasus yang dibentuk tidak timpang dengan kebutuhan dan hak-hak Orang Asli Papua. Tidak hanya itu, dalam proses pemberian pertimbangan dan persetujuan, juga melibatkan pihak yang terkena sasaran rancangan perdasus dan juga pihak yang merumuskan, maka prinsip kesetaraan dan prinsip inklusif juga diperhatikan.

²⁴¹ Zamakhsyari Abdul Majid, "Konsep Musyawarah dalam Al-Quran...", hlm. 24.

Dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap kerjasama dengan pihak ketiga juga mengakomodir prinsip moralitas. Hal tersebut dikarenakan dalam memberikan pertimbangan dan persetujuannya, MRP melakukan kerjasama dengan memperhatikan penjelasan dan pandangan pihak yang berkaitan dengan klarifikasi maupun materi perjanjian kerjasama. Maka di sini MRP memperhatikan pihak-pihak yang berkaitan dengan kebijakan. Kemudian dalam hal aspirasi dan pengaduan yang diajukan oleh masyarakat, MRP memperhatikan prinsip moral agar aspirasi dan aduan dapat terwadahi. Terakhir dalam hal perlindungan hak-hak Orang Asli Papua, tentu MRP mengakomodir prinsip moralitas mengingat peran MRP yakni melindungi hak-hak Orang Asli Papua.

Prinsip *syūrā* yang selanjutnya yakni kebebasan, kebebasan dalam piagam madinah meliputi kebebasan melakukan adat kebiasaan yang baik, kebebasan dari kekurangan, kebebasan dari penganiayaan dan menuntut hak, kebebasan dari rasa takut, dan kebebasan berpendapat.²⁴² Dalam hal musyawarah sebagaimana dalam Q.S. Asy-Syura (42) ayat 38, membenarkan musyawarah dalam urusan-urusan masyarakat yang pada dasarnya terdiri dari pendapat pihak-pihak yang ikut bermusyawarah. Maka kebebasan dalam musyawarah yakni menyangkut kebebasan berpendapat, harus dimanfaatkan untuk kebaikan dengan tidak melanggar hukum, melawan kebenaran, menghina orang lain, atau mengikuti kemauan pribadi. Dengan kata lain,

²⁴² Muh. In'amuzzahidin, "Konsep Kebebasan dalam Islam", *at-Taqaddum*, Vol. 7, no. 2 (November 2015), hlm. 263.

manusia diberi kebebasan berpendapat dengan menegakkan dan melaksanakan apa yang benar dan menghapus apa yang salah.²⁴³

Dengan demikian, prinsip kebebasan berpendapat dapat dilihat dari keterlibatan MRP melalui tugas dan kewenangannya. Hal tersebut dikarenakan dalam memberikan pertimbangan dan persetujuan MRP tidak terikat pada paksaan pihak lain. Namun, kebebasan dalam MRP tersebut tetap memperhatikan pertimbangan-pertimbangan dari pihak-pihak yang berkaitan dengan sebuah kebijakan yang akan dibentuk. Misalnya wakil unsur masyarakat mau pun utusan pemerintah sebagaimana dalam pertimbangan dan persetujuan terkait rancangan perdasus dan rencana perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga. Maka keterlibatan MRP mengakomodir prinsip kebebasan di samping prinsip inklusif.

Akan tetapi, sebagaimana diketahui kewenangan MRP dari UU Otsus yang lama yakni UU No. 21 Tahun 2001 ke UU Otsus yang baru yakni UU No. 2 Tahun 2021 mengalami pergeseran. Pergeseran ini tentu berdampak tidak hanya pada kekhususan Otsus Papua, namun juga pada pengakomodasian *syūrā* dalam kebijakan di Papua melalui tugas dan kewenangan MRP. Jika dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait bakal calon anggota MPR RI utusan daerah dihilangkan dalam UU No. 2 Tahun 2021, maka jelas *syūrā* dalam hal ini tidak berlangsung. Namun, dalam hal memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah, *syūrā* masih berlangsung namun tidak sepenuhnya mengedepankan kemaslahatan.

²⁴³ Muh. In'amuzzahidin, "Konsep Kebebasan dalam...", hlm. 266.

Hal tersebut dikarenakan ketidakwajiban MRP untuk memberikan persetujuan dalam pemekaran wilayah tersebut, maka tidak mewujudkan sepenuhnya prinsip kesetaraan antara Orang Asli Papua yang direpresentasikan dalam MRP. Tidak hanya itu, ketidakwajiban MRP untuk memberikan persetujuan dalam pemekaran wilayah menjadikan prinsip moral dan keadilan melalui tugas dan kewenangan MRP tidak ditegakkan. Apalagi kebijakan pemekaran wilayah dapat dilakukan dengan tidak melalui persetujuan MRP dan tanpa melalui persyaratan administrasi yang sewaktu-waktu dapat merugikan hak-hak Orang Asli Papua.

Padahal pemerintah sebagai pemimpin negara seharusnya mengedepankan kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti keinginan pribadi maupun kelompok semata. Sebagaimana dalam kaidah fikih disebutkan.²⁴⁴

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُوطٌ بِالمَصْلَحَةِ

Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan.

Setiap kebijakan seorang pemimpin haruslah mengedepankan kemaslahatan umatnya. Maka dalam hal kebijakan pemekaran wilayah, seharusnya kebijakan pemekaran wilayah mengedepankan kemaslahatan dan mampu memberikan manfaat bagi rakyat dengan pelaksanaannya yang melalui perencanaan, pengorganisasian, penilaian/evaluasi, seperti yang telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁴⁴ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 148.

Kemaslahatan tersebut dapat diwujudkan apabila dalam pemekaran wilayah wajib melalui persetujuan MRP. Mengapa demikian?, hal ini dikarenakan apabila MRP terlibat penuh dalam pemekaran wilayah, maka akan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan langsung dari Orang Asli Papua. Dengan demikian, kebijakan pemekaran wilayah mampu memberikan keadilan, kesejahteraan, dan mewujudkan kemaslahatan terutama bagi Orang Asli Papua.

Tidak hanya itu, MRP yang sebenarnya merupakan bentuk kekhususan dari Otsus Papua, seharusnya juga memiliki kedudukan yang lebih kuat daripada lembaga lain. Sebagaimana dalam kaidah fikih yang berbunyi:²⁴⁵

الْوِلَايَةُ الْخَاصَّةُ أَقْوَى مِنَ الْوِلَايَةِ الْعَامَّةِ

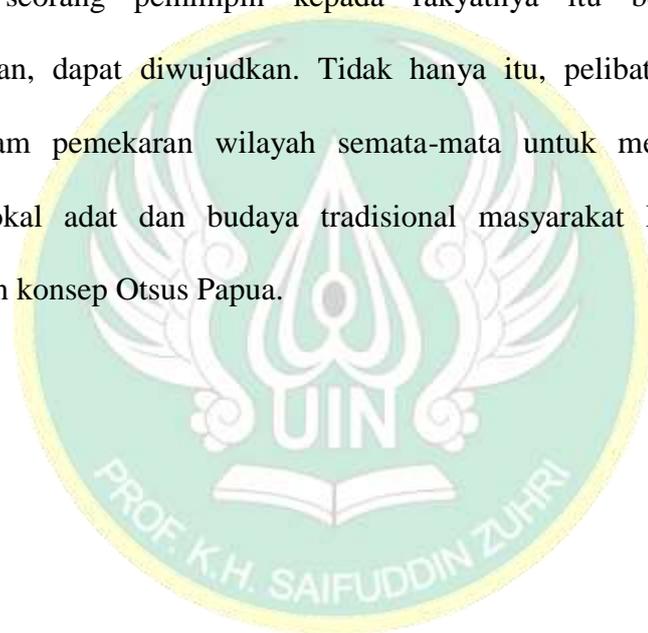
Kekuasaan yang khusus lebih kuat (kedudukannya) daripada kekuasaan yang umum.

Dari kaidah tersebut disebutkan bahwa kekuasaan yang khusus lebih kuat kedudukannya daripada kekuasaan yang umum. Maka MRP sebagai bentuk kekhususan Otsus Papua, seharusnya kedudukannya diperkuat. Apalagi MRP merupakan representasi kultural yang mewakili Orang Asli Papua, yang jelas sangat berkaitan dengan pemekaran wilayah. Salah satu bentuk penguatan Otsus Papua melalui MRP yakni, MRP diberikan kewenangan penuh atau diwajibkan dalam memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah. Jika demikian, maka pemerintah benar-benar memberikan Otsus kepada Papua untuk mengatur dan mengurus sendiri

²⁴⁵ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih*,..., hlm. 150.

urusan pemerintahannya. Maka kemudian tidak terjadi hegemoni pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.

Untuk itu, keterlibatan MRP dalam pemekaran wilayah secara penuh menjadi penting. Hal ini bertujuan agar tujuan dari pemekaran wilayah yakni untuk menyejahterahkan rakyat, memudahkan aspek pelayanan publik, dan percepatan pembangunan tercapai dengan baik. Selain itu, agar kemaslahatan dalam pemekaran wilayah sebagaimana kaidah fikih sebelumnya, yakni kebijakan seorang pemimpin kepada rakyatnya itu bergantung pada kemaslahatan, dapat diwujudkan. Tidak hanya itu, pelibatan MRP secara penuh dalam pemekaran wilayah semata-mata untuk menjaga keutuhan kearifan lokal adat dan budaya tradisional masyarakat Papua sekaligus menguatkan konsep Otsus Papua.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dari bab-bab dalam penelitian ini, dapat diambil beberapa kesimpulan yakni:

1. Otsus Papua diatur dalam UU No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Salah satu bentuk kekhususan yang dimiliki Papua yakni adanya lembaga MRP yang merupakan representasi kultural Orang Asli Papua. MRP berperan dalam melindungi hak-hak Orang Asli Papua melalui tugas dan kewenangannya. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, MRP memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait kebijakan Papua, baik secara kelembagaannya sendiri maupun bersama dengan lembaga lain. Hal tersebut mengadopsi konsep demokrasi deliberatif yang menekankan pada proses pembuatan suatu kebijakan dengan melalui diskursus atau konsultasi atau musyawarah. Namun, tugas dan kewenangan MRP dari UU Otsus yang lama ke UU Otsus yang baru mengalami pergeseran yakni dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait bakal calon anggota MPR RI utusan daerah, serta memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah. Dengan adanya pergeseran tersebut terjadi hegemoni pemerintah pusat terhadap pemerintah Papua dan praktik demokrasi yang berlangsung dari demokrasi deliberatif berubah menjadi demokrasi liberal.

2. *Syūrā* merupakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan dengan konsultasi atau musyawarah sebagaimana dalam Q.S. Asy-Syura (42) ayat 38 dan Ali Imran (3) ayat 159. *Syūrā* dan demokrasi deliberatif yang sama-sama diartikan sebagai suatu konsultasi atau musyawarah memiliki persamaan prinsip. Persamaan prinsip antara keduanya meliputi prinsip kesetaraan, prinsip moral dan keadilan, prinsip kebebasan, dan prinsip inklusif. Prinsip-prinsip tersebut diakomodir dalam tugas dan kewenangan MRP sebagaimana dalam UU No. 2 Tahun 2021. Namun terdapat pergeseran tugas dan kewenangan MRP dari UU Otsus yang lama yakni UU No. 21 Tahun 2001 ke UU Otsus yang baru yakni UU No. 2 Tahun 2021. Pergeseran tersebut yakni berkaitan dengan tugas dan kewenangan MRP dalam hal memberikan pertimbangan dan persetujuan terkait calon anggota MRP RI utusan daerah dan memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah. Pergeseran tersebut menjadikan kebijakan di Papua tidak sepenuhnya mengedepankan kemaslahatan terutama kemaslahatan bagi Orang Asli Papua.

B. Saran

Melihat pada pergeseran tugas dan kewenangan MRP dalam UU No. 2 Tahun 2021, maka terdapat beberapa saran yang dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan. Saran tersebut yakni:

1. Pergeseran tugas dan kewenangan MRP pada dasarnya menjadikan kekhususan Otsus Papua terkikis. Maka alangkah baiknya lembaga legislatif dalam merumuskan UU Otsus Papua lebih memperhatikan

kedudukan MRP sebagai bentuk kekhususan Otsus Papua dan sebagai lembaga representatif kultural.

2. MRP merupakan salah satu bentuk kekhususan Otsus Papua, maka alangkah baiknya jika tugas dan kewenangan MRP diperkuat. Bentuk penguatan yang dapat dilakukan yakni dengan melibatkan MRP secara penuh dalam memberikan persetujuan terkait pemekaran wilayah agar peran MRP dalam melindungi hak-hak Orang Asli Papua dapat dilaksanakan dengan baik dan kemaslahatan dapat tercapai sepenuhnya.
3. Dengan adanya pergeseran tugas dan kewenangan MRP, MRP justru harus lebih aktif berperan menjunjung dan melindungi hak-hak Orang Asli Papua. Agar hak-hak Orang Asli Papua tidak dikesampingkan dan terabaikan.



DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur

- Amiruddin, dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018.
- Andrian, Dody Nur. *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*. Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Asy-Syawi, Taufiq Muhammad. *Fiqhusy-Syura Wal-Istisyarat: Syura Bukan Demokrasi*. Jakarta: Gema Insani Press, 1997.
- Azhari, Muhammad Tahir. *Negara Hukum*. Jakarta: PT Bulan Bintang, 1992.
- Aziz, Nyimas Latifah Letty dan R. Zuhro. *Dinamika Pengawasan Dana Otonomi Khusus dan Istimewa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2018.
- Djulaeka dan Devi Rahayu. *Buku Ajar: Metode Penelitian Hukum*. Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2019.
- Dzajuli. *Kaidah-Kaidah Fikih*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Effendi, Jonaedi dan Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Depok: Prenadamedia Group, 2016.
- Efriza dan Yoyoh Rohaniah. *Pengantar Ilmu Politik*. Malang: Intrans Publishing, 2015.
- Hardiman, F. Budi. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Yogyakarta: PT Kanisius, 2019.
- Hartono, Jogiyanto. *Metoda Pengumpulan dan Teknik Analisis Data*. Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2018.
- Hasyimoen, Yusnani. dkk.. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Press, 2017.
- Huda, Ni'matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2017.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Penerbit Gaya Media Pratama, 2001.

- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Johan, Teuku Saiful Bahri. *Perkembangan Ilmu Negara dalam Peradaban Globalisasi Dunia*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2018.
- Katharina, Riris. *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019.
- Madaniy, A. Malik. *Politik Berpayung Fiqh*. Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2010
- MD, Moh. Mahfud. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Penerbit Gama Media, 1999.
- Muzaqqi, Fahrul. *Diskursus Demokrasi Deliberatif di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press, 2019.
- Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara Sekretariat Jenderal & Badan Keahlian DPR RI. *Akuntabilitas Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua & Papua Barat*. Jakarta: Pusat kajian Akuntabilitas Keuangan Negara, 2020.
- Qamar, Nurul dan Farah Syah Rezah. *Metode Penelitian Hukum: Doktrinal dan Non-Doktrinal*. Makassar: CV Social Politik Genius, 2020.
- Rauf, Rahyunir. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2018.
- Saebani, Beni Ahmad. *Fiqh Siyasah: Termonologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW. Hingga Al-Khulafa Ar Rasyidin*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2008.
- Sirajuddin, dkk. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, 2016.
- Soebardhy, dkk. *Kapita Selekta Metodologi Penelitian*. Pasuruan: CV. Penerbit Qiara Media, 2020.
- Sofyan, Ayi. *Etika Politik Islam*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2012.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019.
- Suyanto, Bagong dan Sutinah. *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta: Kencana, 2005.

Zaenuddin, Muhammad. *Isu, Problematika, dan Dinamika Perekonomian, dan kebijakan Publik: Kumpulan Essay, Kajian dan Hasil Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*. Yogyakarta: Deepublish, 2018.

Skripsi, Tesis

Alvionita, Hesti. "Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Otonomi di Indonesia". *Skripsi*. Bengkulu: Universitas Bengkulu, 2015.

Hendra, Jhon. "Relevansi Sistem Demokrasi dalam Ketatanegaraan Indonesia Dengan Sistem Syura dalam Islam Ditinjau dari Perspektif Fiqih Siyasah". *Skripsi*. Pekanbaru: Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2017.

Wanane, Sopiun L. "Majelis Rakyat Papua (MRP) dalam Otonomi Khusus Papua Berdasarkan Ketentuan UU Nomor 21 Tahun 2001", *Tesis*, Surabaya: Universitas Airlangga, 2004.

Artikel Jurnal Ilmiah

Abdullah, Dudung. "Musyawarah dalam Al-Qur'an (Suatu Kajian Tafsir Temantik)". *al-Daulah*. Vol. 3, no. 2, Desember 2014, 244.

Achmady, La. "Kekhususan Otonomi Khusus Papua". *Jurnal Dinamis*. Vol. 17, no. 1, Juli 2020, 83-84.

Bonso, Hamjah dan Herman Lawelai. "Efektivitas Pembuatan Peraturan Daerah Khusus di Provinsi Papua (Studi Majelis Rakyat Papua)". *Jurnal Studi Ilmu Pemerintahan*. Vol. 1, no. 2, Agustus 2020, 33.

Esha, Muhammad In'am. "Kepemimpinan di Era Demokrasi Deliberatif". *El-Quwdah*. Vol. 8, no. 2, Oktober 2013, 30.

Fahrudin, Ahmad. "Pengambilan Keputusan dalam Al-Qur'an dan Al-Hadits (Upaya Menentukan Kebijakan Pendidikan Secara Religius)". *Dirasah*. Vol. 1, no. 1, Agustus 2021, 76-77

Hakim, Himas M. I. El. "Prinsip Konstitusionalisme dalam Piagam Madinah dan Relevansinya Bagi Konstitusi Indonesia". *Jurnal of Law Studies: Sharia Journal*. Vol. 2, no. 2, 2019, 52.

Haliim, Wimmy. "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif". *Masyarakat Indonesia*. Vol. 42, no. 1, Juni 2016, 21.

Hariyanto. "Prinsip Keadilan dan Musyawarah dalam Hukum Islam Serta Implementasinya dalam Negara Hukum Indonesia". *Supremasi Hukum*. Vol. 4, no. 1, Juni 2015, 246.

- Imran, Muhammad. "Sistem *Syura*' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam: *Syura' System in the Organization of the Islamic*". *Jurnal IUS*. Vol. 3, no. 1, 2015, 130.
- In'amuzzahidin, Muh. "Konsep Kebebasan dalam Islam". *at-Taqaddum*. Vol. 7, no. 2, November 2015, 263.
- Jafar, Wahyu Abdul. "Fiqh Siyasah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadist". *Al-Imarah*. Vol. 3, no. 1, 2018, 20.
- Majid, Zamakhsyari Abdul. "Konsep Musyawarah dalam Al-Quran (Kajian Tafsir Temantik). *Al Marhalah*. Vol. 2, no. 1, Mei 2020, 23.
- Mohiuddin, Md Golam. "Decision Making Style in Islam: A Study of Superiority of Shura (Participative Management) and Examples from Early Era of Islam". *European Journal of Business and Management*. Vol. 8, no. 4, 2016, 79.
- Muthhar, Moh. Asy'ari. "Membaca Demokrasi Deliberatif Jurgen Habermas dalam Dinamika Politik Indonesia". *Ushuluna*. Vol. 2, no. 2, Desember 2016, 55.
- Pakasi, Usman. "Majelis Rakyat Papua dan Pemberdayaan Orang Asli Papua", *Jurnal Jaffray*. Vol. 7, no. 2, 2009, 18.
- Priyani, Anggun Putri. "Implementasi Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua". *El-Iqtishady*. Vol. 1, no. 2, Desember 2019, 61.
- Ronsumbre, Nelwan dan Dede Ski Kartini. "Perwakilan Masyarakat Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua: Dinamika dan Relevansi Pembentukan dengan Penguatan Demokrasi Deliberatif". *Jurnal Moderat*. Vol. 6, no. 2, Mei 2020, 332.
- Ronsumbre, Nelwan. Dkk. "Eksistensi dan Kinerja Legislatif dari Unsur Perwakilan Wilayah Adat dalam Perspektif Demokrasi Deliberatif. *Jurnal Moderat*. Vol. 6, no. 1, Februari 2020, 189.
- Safa'at, Muchamad Ali. "Problem Otonomi Khusus Papua, diakses melalui <http://safaat.lecture.ub.ac.id/>, pada 5 Agustus 2021, 1.
- Saladin, Bustami. "Prinsip Musyawarah dalam Al-Qur'an". *el-Umdah*. Vol. 2, no. 2, Juli-Desember 2018, 122-123.
- Santoso, Lukman. "Prinsip *Syura*' dalam Konstitusional Islam". *As-Salam: Jurnal Studi Hukum Islam & Pendidikan*. Vol. 1, no. 1, 2012, 47.

Sukirno dan Dwi Kuncahyo. “Penerapan Desentralisasi Asimetris dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat”. *Cakrawala Hukum*. Vol. 11, no. 1, 2015, 126.

Widjojo, Muridan S dan Aisah Putri Budiarti. “UU Otonomi Khusus Bagi Papua: Masalah Legitimasi dan Kemauan Politik”. *Jurnal Penelitian Politik* . Vol. 9, no. 1, 2012, 60.

Zain, Fuad Muhammad. “Konsep *Syuro* dalam Perspektif Islamic Worldview”. *Politea Jurnal Pemikiran Politik Islam*. Vol. 2, no. 2, 2019, 201

Zaman, Akhmad Roja Badrus. “*Syura* dan Demokrasi dalam Perspektif al-Quran (*Telaah QS. Asy-Syura:38 dan Al-Imran: 159*). *Rushan Fikr*. Vol. 8, no. 2, Juli 2019, 154.

Internet Online

“Deliberative Democracy”, diakses melalui <https://en.wikipedia.org/wiki/>, diakses pada tanggal 10 Desember 2021.

“Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia”, diakses melalui <https://id.m.wikipedia.org/wiki/>, pada 2 Januari 2022.

“Ketua MK: Daerah Istimewa Karena Faktor Sejarah”, diakses melalui <https://news.detik.com/>, pada 7 Januari 2022.

“Perbedaan Antara Daerah Khusus dan Daerah Istimewa”, diakses melalui <http://pkbh.uad.ac.id/>, pada 7 Januari 2022.

Welianto, Ari. “DPD: Latar Belakang, Fungsi dan Wewenangnya”, diakses melalui <https://amp.kompas.com/skola/read/>, pada 2 Januari 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.

Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Majelis Rakyat Papua.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, diakses melalui <https://www.dpr.go.id/dokakd/>, pada 9 Desember 2021, hlm. 99

Putusan

Putusan Nomor 81/PUU-VIII/2010 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 18.

