

## EKSISTENSI DAN KINERJA LEGISLATIF DARI UNSUR PERWAKILAN WILAYAH ADAT DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI DELIBERATIF DI PAPUA

Nelwan Ronsumbre<sup>1</sup>, Nandang Alamsah Deliarnoor<sup>2</sup>, Rahman Mulyawan<sup>3</sup>

*Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia<sup>1,2,3</sup>*

E-mail: nelwan17001@mail.unpad.ac.id

### ABSTRAK

*Artikel ini bertujuan untuk mendiskusikan eksistensi dan kinerja anggota legislatif daerah dari unsur perwakilan wilayah adat (PWA) ditinjau dari perspektif demokrasi deliberatif di Provinsi Papua. Guna mengkaji masalah ini dipergunakan acuan teori demokrasi deliberatif Habermas (1988). Kajian ini merupakan studi kualitatif dengan melakukan wawancara mendalam terhadap berbagai pihak dari unsur pemerintah daerah, legislatif daerah, lembaga swadaya masyarakat maupun tokoh adat. Kajian ini menemukan bahwa eksistensi perwakilan masyarakat masih menjadi polemik dilihat dari posisi politiknya dalam struktur parlemen lokal, kewenangan dan proses seleksi. Kajian ini juga menemukan bahwa kinerja anggota legislatif dari unsur masyarakat adat tidak jauh berbeda dengan kinerja yang secara umum ditunjukkan oleh anggota legislatif dari partai politik karena belum dapat memunculkan arena-arena diskursif dan ruang publik yang memungkinkan publik untuk berpartisipasi lebih banyak dalam pengelolaan pemerintahan. Kajian ini pada akhirnya menyimpulkan bahwa kehadiran perwakilan masyarakat telah menciptakan arah baru pembangunan demokrasi dan perbaikan pengelolaan pemerintahan di Papua sekaligus menjadi embrio terciptanya demokrasi deliberatif yang secara ideal disampaikan oleh Habermas.*

**Kata Kunci:** *Demokrasi Deliberatif, Arena Diskursif, Ruang Publik, Legislatif Daerah, Masyarakat Adat.*

### PENDAHULUAN

Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 21 Tahun 2001 merupakan salah satu dari lima daerah dengan otonomi khusus di Indonesia. Dengan otonomi khusus tersebut, Provinsi Papua berhak menyelenggarakan desentralisasi asimetris atau menyelenggarakan pemerintahan berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia (Mahi, 2014). Kekhususan ini antara lain menyangkut hak istimewa atas pengelolaan sumber

daya alam di daerah, proporsi dana perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, indigenouitas hak-hak orang asli Papua untuk menjadi pimpinan daerah, serta susunan dan tingkat pemerintahan di daerah.

Jika dilihat secara historis kekhususan Papua tidak terlepas dari sejarah integrasi Papua menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) melalui The New York Agreement 1962 dan dinamika

yang menyertai integrasi tersebut selama masa orde lama, orde baru dan bahkan pasca reformasi politik tahun 1998 (Nasution, 2016). Resistensi tentang integrasi, perjuangan mewujudkan Papua sebagai negara yang merdeka, tindakan separatis serta tuntutan akan hak rakyat yang lebih adil atas sumber daya alam mewarnai perjalanan historis Papua sampai beberapa dekade pasca integrasi. Penetapan provinsi ini sebagai daerah otonomi khusus pada akhirnya menjadi kebijakan nasional yang secara politis dapat menaggulangi konflik serta titik temu dari tuntutan daerah dengan kepentingan menjaga keutuhan NKRI (Sugandi, 2008:7).

Dalam rangka merealisasikan kekhususan Papua dan kepentingan mengakomodir tuntutan daerah, pemerintah pusat juga menyetujui pembentukan supra struktur pemerintahan lokal yang berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia. Provinsi Papua memiliki keistimewaan untuk membentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua dengan kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua. Di samping itu, kelembagaan legislatif lokal dengan sebutan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) juga memiliki keistimewaan yang ditandai dengan adanya anggota dari unsur non partai politik yang dipilih melalui jalur non elektoral yaitu melalui pengangkatan atas nama perwakilan wilayah adat (PWA).

Eksistensi MRP dan juga DPRP pada satu sisi mencerminkan wilayah Papua sebagai miniatur sebuah negara atau paling tidak sebagai sebuah negara bagian dalam sistem negara federal seperti Amerika Serikat atau Malaysia. Namun, pada sisi yang lain, pembentukan kedua lembaga tidak terlepas dari kepentingan mengakomodir tuntutan daerah serta kepentingan untuk menjadikan kedua lembaga politik sebagai cerminan atas pengakuan hak-hak asli orang Papua dan hak-hak masyarakat adat dalam kelembagaan politik lokal. Realitas ini pada gilirannya menunjukkan bahwa sistem demokrasi mulai dikedepankan di bumi Papua. Kehadiran kedua lembaga politik juga mempertegas adanya upaya menciptakan demokrasi deliberatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan politik lokal. Hal ini bermakna bahwa proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik mengedepankan permusyawaratan dan melibatkan masyarakat adat (Haliim, 2016). Jika dikaji secara teoritik demokrasi deliberatif memiliki aspek yang luas selain pengutamaan permusyawaratan tersebut antara lain perlunya eksistensi arena diskursif, prosedur diskursif, ruang publik politik, legitimasi dan pelembagaan atas keputusan-keputusan kolektif, proses pengujian keputusan-keputusan publik, media presentase ruang publik dan perlunya perwujudan netralitas atas kekuasaan negara (Habermas dalam Hardiman, 2009). Artikel ini selanjutnya akan mengkaji bagaimana

eksistensi dari PWA dalam kelembagaan politik lokal dalam mewujudkan demokrasi deliberatif.

## KAJIAN PUSTAKA

### Demokrasi Deliberatif Sebagai Objek Kajian

Demokrasi deliberatif populer di awal era 1980-an salah satunya oleh Bessette yang mengedepankan perlunya partisipasi publik dan konsensus bersama dalam penguatan demokrasi (Hiariej 2015). Para pendukung model ini dengan sengaja menggunakan terminologi deliberatif untuk menegaskan sebuah pendekatan politik yang berbeda dalam memahami demokrasi yaitu berkaitan erat dengan upaya meningkatkan kualitas praktik demokrasi dengan memperbaiki karakter dan bentuk partisipasi. Istilah deliberatif sendiri berasal dari bahasa Latin “*deliberatio*” yang artinya konsultasi, menimbang-nimbang atau musyawarah (Hardiman, 2009:128). Hal ini juga dimaknani bahwa perlunya melibatkan banyak orang dan keterlibatan rakyat secara keseluruhan dalam membuat keputusan-keputusan kolektif atau keputusan yang menjadi konsensus bersama di antara elemen masyarakat yang ada (Halim, 2016).

Definisi demokrasi deliberatif sebenarnya cukup beragam dan definisi Jurgen Habermas merupakan referensi yang banyak dirujuk. Menurut Habermas demokrasi deliberatif adalah suatu proses perolehan legitimasi melalui diskursivitas agar proses deliberasi atau musyawarah berjalan

adil, terlebih dahulu diperlukan pengujian secara publik dan diskursif (Hardiman, 2009). Habermas menekankan adanya pembentukan produk hukum dengan cara yang adil agar dapat mencapai legitimasi dalam prosesnya di ruang publik (Habermas, 1988). Demokrasi yang ditawarkan Habermas sebenarnya tidak terlalu berbeda dengan konsep demokrasi yang telah ada yaitu demokrasi liberal, namun Habermas menambahkannya dengan teori diskursus yang akhirnya melahirkan konsep filosofis hukum negara yang lebih adil, jujur dan seimbang. Deliberasi juga muncul karena berbagai kelemahan demokrasi liberal yang dikritik oleh demokrasi komunitarian seperti kaum Marxisme atau setidaknya melakukan purifikasi tentang kontrak sosial dalam masyarakat seperti disampaikan oleh Jhon Locke maupun J.J. Rousseau (Ronsumbre & Benny, 2019). Demokrasi deliberatif dapat menjadi sistem yang demokratis dengan menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan kebijakan-kebijakan serta keputusan-keputusan publik diperoleh melalui proses komunikatif antar dua elemen negara, yaitu pemerintah dan masyarakat sipil (Habermas dalam Hardiman, 2009).

Secara umum ada tiga teori besar tentang demokrasi deliberatif yaitu teori Habermas (1998) teori Gutmann & Thompson (2004) maupun teori Fishkin (2009). Ketiga teori tersebut pada prinsipnya memiliki benang

merah yang sama yaitu perlunya pelibatan publik melalui diskusi atau musyawarah antara pimpinan dengan representasi warga negara. Namun ada beberapa hal yang membedakan ketiga teori yaitu 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 netralitas atas kekuasaan Negara.

Habermas selanjutnya mengembangkan 8 (delapan) tema sebagai karakteristik implementasi demokrasi deliberatif ini dalam tataran praktisnya yaitu perlunya arena diskursif bagi warga, prosedur diskursif, adanya ruang publik politik, pengujian atas keputusan-keputusan publik, legitimasi dari publik, media presentasi ruang publik, keputusan-keputusan kolektif sebagai hukum tertulis serta menjaga netralitas atas kekuasaan negara (Habermas dalam Hardiman, 2009). Dalam konteks Papua, penerapan sistem *noken* dalam pemilu merupakan salah satu bentuk real dari aplikasi demokrasi deliberatif ini yaitu bagaimana mengedepankan musyawarah dan konsensus untuk menunjuk wakil rakyat atau pemimpin lokal dan nasional secara bersama (Ronsumbre, 2019).

#### **METODE PENELITIAN**

Kajian ini menggunakan teknik penelitian kualitatif dengan

mengumpulkan sebanyak mungkin fakta mendalam dan disajikan dalam bentuk verbal (Muhajir, 1996:20). Kajian kualitatif berusaha melakukan penelaahan dan analisis atas fenomena sosial tanpa metode statistik (Shakour, 2014). Data kajian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer terdiri atas wawancara mendalam yang dilakukan pada berbagai pihak dari unsur pemerintah daerah, legislatif daerah, lembaga adat, akademisi dan unsur lainnya. Data sekunder terdiri atas sumber ilmiah, dokumen pemerintah dan perundang-undangan. Lokasi penelitian ini meliputi seluruh provinsi Papua yang secara administratif terdiri atas kabupaten dan kota dan secara kultural dibagi dalam 5 (lima) wilayah adat. Validasi data dilakukan mengikuti alur triangulasi atas sumber data dan metode pengambilan data. Analisa data dilakukan secara kualitatif yang lebih menfokuskan analisa pada gambaran yang lebih lengkap, utuh dan menyeluruh tanpa merincinya dalam variabel-variabel yang saling berkaitan.

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **Representasi Masyarakat Adat dan Mekanisme Pengangkatan PWA**

Praktek representasi pasca reformasi politik tahun 1998 banyak dikaitkan dengan keterwakilan sejumlah elemen masyarakat, budaya, suku bangsa dalam sebuah kelembagaan publik dan kelembagaan politik (Ronsumbre & Benny, 2019). Kelembagaan politik tersebut termasuk partai politik dan legislatif pada tingkat

nasional dan lokal. Representasi ini dinilai penting karena dalam situasi normal tanpa diintervensi oleh regulasi sering kali elemen-elemen masyarakat tidak terwakili dalam kelembagaan publik dan kelembagaan politik. Beberapa bentuk representasi yang diadopsi menjadi keputusan politik antara lain adalah keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik dan kelembagaan legislatif pada setiap level dengan membuat regulasi yang mewajibkan partai politik memiliki kepengurusan minimal 30% perempuan dan mencalonkan perempuan dalam kontestasi pemilu minimal 30% perempuan dari total calon yang diajukan.

Pada provinsi Papua dengan segala keistimewaannya, praktek representasi ini diterjemahkan dalam lingkup yang lebih luas dari sekedar mengakomodir perempuan dalam kelembagaan publik dan kelembagaan politik lokal. Berdasarkan UU No 21 Tahun 2001, Provinsi Papua dapat membentuk Majelis Rakyat Papua

(MRP) dengan tugas dan kewenangan mengawal kebijakan dan anggotanya merupakan orang asli Papua. MRP ini sendiri sebenarnya merupakan lembaga konsultatif yang tidak memiliki kewenangan legislasi pada tingkat lokal. Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UU No 21 Tahun 2001, MRP merupakan cerminan dari keterwakilan perempuan, wakil adat dan wakil agama dengan kewenangan memberikan rekomendasi dalam hal regulasi dan kebijakan dalam konteks perlindungan hak-hak adat orang Papua. Selain itu, kelembagaan legislatif lokal atau DPRD bukan saja terdiri atas perwakilan partai politik melainkan juga termasuk perwakilan wilayah adat (PWA) yang ditetapkan melalui mekanisme pengangkatan. PWA ini sendiri merupakan representasi 5 (lima) wilayah adat yang ada pada Provinsi Papua dan pengangkatannya dalam lembaga legislatif dipilih melalui mekanisme pengangkatan atas rekomendasi lembaga adat.

**Tabel 1. Pembagian Wilayah Adat dan Jumlah Perwakilan Pada Daerah Pengangkatan DPRD**

No	Wilayah Adat	Wilayah Administratif Kabupaten/Kota	Jumlah Perwakilan
1.	La Pago	Jayawijaya, Puncak Jaya, Puncak, Tolikara, Kabupaten Lani Jaya, Nduga, Pegunungan Bintang, Mamberamo Tengah Yalimo dan Yahukimo	4
2.	Mee Pago	Nabire, Paniai, Deyai, Dogiyai, Intan Jaya dan Merauke	3
3	Saireri	Mamberamo Raya, Waropen, Kepulauan Yapen, Biak Numfor dan Supiori	3
4.	Tabi	Kota Jayapura, Jayapura, Keerom dan Sarmi	2
5.	Ha Anim	Merauke, Mapi, Asmat dan Boven Digoel	2
Jumlah			14

Sumber : Perdasus Papua Nomor 6 Tahun 2014

Konsep tentang masyarakat adat ini secara teoritik masih dalam perdebatan yang panjang dan bukan saja Provinsi Papua yang merasa perlunya mengakomodir elemen masyarakat ini dalam kelembagaan politik lokal. Secara sederhana masyarakat adat didefinisikan sebagai suatu kesatuan hidup manusia yang berinteraksi satu sama lain menurut sistem adat tertentu, yang sifatnya terus-menerus dan terikat dengan rasa identitas bersama (Hadikusuma, 1986:73).

Sedangkan masyarakat adat yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) merumuskan masyarakat adat sebagai suatu komunitas yang memiliki asal-usul leluhur secara turun-temurun hidup di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi politik, budaya dan sosial yang khas (Moniaga, 1999). Jika merujuk pada kedua definisi, hampir semua provinsi di Indonesia memiliki elemen masyarakat ini. Namun, sejauh ini baru provinsi Papua yang memiliki legalitas formal untuk melembagakan masyarakat adat dan memberikan kesempatan pada elemen ini menjadi bagian resmi dari kelembagaan politik lokal seperti pada DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Secara teknis proses pemilihan dan pengangkatan anggota DPRD dari unsur PWA ini dilalui dalam proses yang relatif panjang. Berdasarkan ketentuan Perdasus No 6 Tahun 20014

dan juga Pergub 71 Tahun 2015, tahapan seleksi PWA ini paling tidak dilalui dalam 4 (empat) tahap. *Pertama*, pemerintah daerah membentuk panitia seleksi yang dibagi dalam tiga tingkat yaitu panitia seleksi pada kabupaten/kota, panitia seleksi pada daerah pengangkatan dan panitia seleksi pada tingkat provinsi. *Kedua*, tahapan seleksi dilakukan dibagi dalam dua tingkatan yaitu seleksi administratif dan seleksi bakal calon. *Ketiga*, nama-nama bakal calon yang dinyatakan lolos secara administratif dikirimkan kepada MRP untuk mendapatkan masukan tentang profil keaslian suku bakal calon. *Keempat*, nama-nama bakal calon yang sudah di-clearing- MRP tersebut dikirimkan kepada Gubernur untuk selanjutnya ditetapkan sebagai anggota DPRD dari unsur perwakilan masyarakat adat.

Persyaratan teknis dan administratif untuk menjadi anggota DPRD dari unsur PWA sebenarnya sifatnya umum menyangkut integritas, nama baik, persyaratan usia minimal 21 tahun, suku asli papua, pendidikan minimal SLTA (Pasal 37 Perdasus No 6 Tahun 2014). Hal yang penting yang menjadi sorotan adalah keharusan mendapatkan rekomendasi dari lembaga adat dari daerah pemilihan mana bakal calon tersebut berasal. Dengan persyaratan yang umum seperti itu tidak menutup kemungkinan terjadinya *abuse of power* pihak-pihak yang memiliki kewenangan dalam seleksi maupun pengangkatan. Tidak

mengherankan jika kritik tentang seleksi yang tidak transparan dan permainan politik uang mewarnai sejarah seleksi dan pengangkatan anggota DPRD dari unsur perwakilan masyarakat ini (Wawancara dengan Miryam Ambolon, Aktifis LSM, 24 September 2019).

Pentingnya kehadiran perwakilan masyarakat adat ini disadari bahwa dalam mekanisme politik yang normal sangat sulit memberikan kesempatan pada masyarakat adat Papua untuk menduduki posisi-posisi penting dalam legislatif lokal antara lain karena pragmatisme partai politik dalam kontestasi politik lokal misalnya tanpa mempertimbangkan adanya representasi masyarakat adat ini dalam proses seleksi dan pencalonan anggota legislatif ini. Pembentukan PWA dalam lembaga legislatif daerah juga dimaknai sebagai bagian dari komitmen negara untuk memberikan ruang kepada masyarakat adat untuk hadir dalam sistem pemerintahan dan turut membicarakan keputusan-keputusan politik dalam kelembagaan parlemen (Wawancara dengan Nussi, Anggota DPRD dari unsur PWA, 24 September 2019).

Jika dilihat dari dinamika politik lokal, eksistensi PWA ini memunculkan persistensi yang luas dari beberapa elemen masyarakat di tingkat lokal. Masyarakat Papua mayoritas menilai bahwa regulasi tentang pengangkatan unsur masyarakat adat dalam kelembagaan politik lokal adalah bentuk perwujudan,

akomodasi dan penghargaan terhadap hak-hak politik orang Papua asli. Namun demikian resistensi tentang eksistensi PWA ini juga dialamatkan elemen lainnya khususnya partai politik. Resistensi dari kalangan partai politik ini bukan saja dialamatkan dalam sebuah wacana dan perdebatan konseptual melainkan diteruskan melalui cara-cara dan tindakan politik seperti menghambat proses terbentuknya unsur PWA dalam institusi legislatif daerah.

Penelitian ini mengidentifikasi beberapa faktor yang mengakibatkan realisasi pengangkatan anggota DPRD dari unsur Perwakilan Wilayah Adat (PWA) tersebut. *Pertama*, adanya upaya hukum luar biasa yang dilakukan oleh kalangan masyarakat yang tergabung dalam Lembaga Masyarakat Adat (LMA) yang mempersoalkan ketidakterwakilan masyarakat adat tertentu ke Mahkamah Konstitusi (Hukumonline, 2018). Hal ini terjadi karena elemen masyarakat ini melihat adanya prosedur dan mekanisme yang dijalankan tanpa mengindahkan regulasi yang ada. *Kedua*, resistensi dari kalangan akademisi dan mahasiswa seperti yang tergabung dalam Koalisi Mahasiswa Papua dan Rakyat Papua yang menyatakan penolakannya terhadap Perdasus Nomor 6 Tahun 2014 yang dinilai belum mengakomodir pemenuhan hak-hak asli warga Papua dalam PWA. *Ketiga*, adanya resistensi dari partai politik seperti Fraksi Hanura pada DPRD yang menganggap bahwa

pengangkatan 14 kursi pada lembaga legislatif lokal tidak melalui prosedur dengan mempermasalahkan SK Pelantikan yang dianggap sudah kadaluarsa (Kawattimur, 2018; Koreri, 2017).

### **Eksistensi PWA dan Relevansinya dengan Penciptaan Arena-Arena Diskurtif**

Berdasarkan ketentuan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2001 dan Perdasus Nomor 6 Tahun 2014 anggota legislatif dari unsur PWA merupakan anggota DPRD yang memiliki hak dan kewenangan yang sama dengan anggota DPRD lainnya dari unsur partai politik. Sebagai anggota legislatif daerah, kewenangan mereka berdasarkan ketentuan Pasal 101, Ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2014 antara lain: membentuk Perda bersama gubernur, membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda Provinsi dan APBD Provinsi, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden, memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi, meminta laporan keterangan pertanggung jawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi, memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan

Daerah provinsi dan kewenangan lainnya.

Amanat dari Perdasus No 6 Tahun 2014 keterwakilan anggota DPRD dari unsur PWA ini adalah mewakili semua suku yang ada di daerah pengangkatan mereka karena mereka juga diangkat tidak terlepas dari rekomendasi dewan adat. Hal ini berarti bahwa mereka tidak hanya memperjuangkan kepentingan salah satu suku tertentu dari daerah pengangkatan mereka melainkan kepentingan semua suku asli yang ada pada daerah pengangkatan mereka. Ketika mereka sudah menjadi anggota DPRD maka secara otomatis juga melebur dalam kelembagaan dewan termasuk dalam fraksi yang sudah dibentuk oleh partai politik di sana (Wawancara dengan Siti Hijrah, Kabid Politik Bakesbangpol Provinsi Papua, 13 Agustus 2019)

Luasnya jangkauan anggota DPRD dari unsur masyarakat adat ini memberikan potensi lanjutan bagi mereka untuk turun ke masyarakat akar rumput (*grass root*). Mereka bisa lebih fokus untuk melaksanakan tugasnya sesuai dengan wilayah adat masing-masing dan memaksimalkan arena-arena diskursif tradisional yang sudah menjadi budaya dan berakar alam kultur etnisitas Papua. Masyarakat akar rumput tersebut adalah masyarakat adat atau masyarakat hukum adat yaitu kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun



tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun di antara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya (Ter Haar, 1994).

Menurut bahwa masyarakat warga terdiri atas aktor-aktor privat yang di dalam masyarakat secara bersama-sama membangun ruang-ruang diskursif (Hardiman, 2009: 134). Ruang-ruang diskursif ini pada tataran empiriknya merupakan wadah atau tempat melakukan diskusi, bertukar informasi dan melakukan formulasi terhadap keputusan-keputusan publik. Secara tradisional arena ini dapat saja terjadi pada pertemuan adat yang lebih formal atau pada arena-arena informal seperti tempat-tempat “nongkrong” di kedai kopi atau cafe atau bahkan melalui rubrik tertentu seperti rubrik opini pada media cetak. Arena yang lebih moderen seiring dengan perkembangan teknologi informasi dapat saja dilakukan secara virtual melalui media sosial *online* seperti group facebook, group whatsapp, instagram dan sebagainya.

Dalam konteks pemanfaatan arena-arena diskursif, peraturan internal kelembagaan legislatif belum mengatur secara tersendiri apa saja arena-arena diskursif yang dapat digunakan oleh DPRD. Penggunaan

arena-arena diskursif ini baik menyangkut tempat dan prosedurnya masih disesuaikan dengan kebutuhan (Wawancara dengan Pardji, Kasubbag Risalah DPRD, 29 Agustus 2019). Arena diskursif yang moderen sebenarnya sudah ada pada lembaga legislatif daerah seperti adanya website DPRD yang dapat langsung diakses dan dientry langsung oleh masing-masing anggota dewan. Mereka juga dapat memasukkan usulan atau masalah-masalah yang dapat diumumkan melalui website tersebut (Wawancara dengan Erikson Siallagan, Kasubag Perundang-Undangan Sekretariat DPRD, 29 Agustus 2019).

Dalam konteks eksistensi PWA dalam penciptaan dan penggunaan arena diskursif ini, bentuk arena diskursif tradisional dan moderen telah dilakukan oleh para anggota legislatif dari unsur perwakilan masyarakat ini. Namun formalitas dalam memanfaatkan arena-arena itu masih terlihat secara dominan. Arena diskursif yang digunakan oleh anggota DPRD dari unsur PWA ini juga masih sama dengan arena diskursif yang dilakukan oleh anggota dewan pada umumnya seperti melakukan rapat atau pertemuan dengan banyak pihak di wilayah pengangkatannya, melakukan kunjungan kerja dan *public hearing* (Wawancara dengan Nussy, Anggota DPRD dari unsur PWA, 24 September 2019). Pertemuan seperti itu pun dilakukan lintas partai atau lintas komisi dan tidak dilakukan secara khusus oleh anggota DPRD dari unsur

PWA. Kekhususan penggunaan arena-arena diskursif itu baru dilakukan oleh PWA jika ada masyarakat adat yang memiliki keinginan untuk bertemu dan berdiskusi dengan mereka dan telah ada tema yang akan diangkat dalam diskusi atau pertemuan tersebut.

Berdasarkan penelitian masih gagal memanfaatkan area-area diskursif tradisional dan tidak terlalu kreatif dalam memanfaatkan area-area diskursif yang telah dibentuk dan dijalankan oleh komponen civil society seperti masyarakat adat tertentu seperti konteks *para-para adat* dalam masyarakat Numbay di Papua (Awi, 2012) atau kearifan lokal dalam pengelolaan lingkungan hutan (Yarman et.al, 2013).

### **Kinerja PWA dalam Konteks Pembuatan Keputusan Kolektif dan Pemanfaatan Ruang Publik Politis**

Dalam periode jabatannya yang singkat yakni berkisar kurang lebih dua tahun (2017-2019), dengan segala keterbatasannya, kinerja PWA ini sudah mulai tampak dalam kelembagaan politik lokal. Kinerja itu ditunjukkan dalam pembuatan-pembuatan keputusan kolektif seperti regulasi peraturura daerah khusus. Mereka paling tidak telah menginisiasi, membidani dan turut melegalisasi 9 (sembilan) produk Perdasus yang materi muatannya mengakomodir kepentingan-kepentingan orang asli Papua dan masyarakat adat tersebut. Perdasus itu antara lain mengatur tentang Masalah Pertambangan Rakyat, Kehutanan, Kayu, Pangan Lokal,

Perikanan dan Kelautan (Wawancara dengan Nussy, Anggota DPRD dari unsur PWA, 24 September 2019). Informan dari unsur pemerintah menilai bahwa kehadiran anggota DPRD hasil pengangkatan dengan jumlah 14 kursi sudah sangat bagus dan malah dipandang lebih produktif dari anggota DPRD dari unsur partai politik.

Realitas ini paling tidak dapat dinilai oleh informan dari unsur *civil society* dalam pernyataannya sebagaimana dikutip berikut ini:

Anggota DPRD pengangkatan (14 kursi) sangat mempunyai kelebihan, karena walaupun hanya bekerja 1 setengah tahun sampai dua tahun, mereka sangat produktif dari pada anggota DPRD dari Parpol. Dan itu menjadi kecemburuan besar. Ini Lembaga harus jujur, dan Anggota DPRD dari Parpol harus jujur dan mengaku bahwa orang-orang yang bekerja di dewan sekarang ini adalah anggota pengangkatan” (Wawancara dengan Miryam Ambolon, Aktifis LSM, 24 September 2019)

Sanjungan terhadap kinerja anggota DPRD dari unsur PWA tersebut sepenuhnya beralasan. Informan dari unsur pemerintah daerah juga melihat nilai strategis lain dari keanggotaan perwakilan masyarakat ini dalam lembaga legislatif lokal. Anggota DPRD ini bisa menjembatani tugas-tugas eksekutif yang berhubungan dengan wilayah adat

seperti disampaikan oleh informan berikut ini:

“Mereka bisa menjembatani kami untuk ada tugas-tugas kami yang berhubungan dengan wilayah adat. Contohnya sekarang ini pemerintah dalam program kerjanya atau program kegiatan pemerintah itu dilibatkan di lima wilayah yang ada. Contoh saya dibidang politik, kami ada kegiatan melakukan kegiatan Pendidikan politik dalam satu tahun ini dan saya harus ditempatkan di lima wilayah adat ini. Saya melakukan koordinasi dengan DPRP dari unsur masyarakat adat ini karena saya mau masuk di salah satu wilayah adat” (Wawancara dengan Siti Hijrah, Kabid Politik Bakesbangpol Provinsi Papua, 13 Agustus 2019)

Dalam konteks demokrasi deliberatif, pemanfaatan ruang publik menjadi penting termasuk ruang publik yang sifatnya politis maupun ruang publik non politis. Ruang publik politis itu adalah wadah yang dapat mempertemukan warga untuk membicarakan dan mendiskusikan politik dan kebijakan serta memiliki kekuatan politis dari sudut pandang pengambil kebijakan sedangkan ruang publik non politis adalah wahana atau tempat mempertemukan warga tanpa diskusi dan membicarakan hal-hal yang menyangkut politik atau kebijakan seperti adanya ruang publik terbuka,

ruang terbuka hijau atau dalam kasus Jakarta seperti Ruang Publik Terpadu Ramah Anak (RPTRA) sebagai upaya mendukung Jakarta menjadi Kota Layak Anak (Faedlulloh, 2017).

Namun demikian, pemanfaatan ruang publik politis sepenuhnya belum dapat dilakukan oleh anggota DPRP dari unsur masyarakat adat ini secara maksimal. Ruang publik politis yang utama adalah lembaga legislatif lokal dalam hal ini adalah lembaga DPRP sedangkan lembaga publik politis sekunder termasuk forum-forum diskusi politik, perjuangan pada ranah *judicial review* aksi massa dan demonstrasi serta aksi lainnya. Untuk jaringan ruang publik politis sekunder ini terkhusus untuk *judicial review* masih dapat dilakukan oleh DPRP manakala ada kebijakan pada tingkat nasional atau pada tingkat lokal yang dinilai menghambat perlindungan orang asli Papua dan masyarakat adat Papua seperti pernah dilakukan oleh Ramses Ohee dan Yonas Alfonds Nusi dengan melakukan *judicial review* tentang UU No 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Perpu No 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Papua Menjadi Undang Undang (Risalah Putusan MK Nomor 116/PUU-VII/2009).

Demokrasi pada dasarnya adalah pandangan yang menempatkan deliberasi publik sebagai inti legitimasi pembuatan keputusan politik dan pemerintahan sendiri (Muzaqqi, 2013). Pelibatan publik melalui diskusi-

diskusi publik adalah salah satu jalan merealisasikan demokrasi deliberatif ini. Forum-forum diskusi publik yang dapat dimaknai sebagai bagian dari ruang publik politis dapat dilakukan bersama oleh anggota DPRP dari unsur perwakilan masyarakat ini misalnya dengan bergabung dalam diskusi publik yang menghasilkan rekomendasi kebijakan yang dilakukan bersama dengan kelompok kepentingan (*interest group*) dalam lingkup politik lokal di Papua. Saluran itu sebenarnya sudah ada (*existing*) seperti forum lembaga swadaya masyarakat yang berkepentingan untuk memperjuangkan hak-hak orang Papua asli seperti dilakukan oleh Walhi dalam konteks penentuan kebijakan berwawasan lingkungan dan akomodasi tentang perlindungan suku asli Papua, LPEP dalam konteks perlindungan terhadap perempuan dan kekerasan terhadap anak, Jaringan Damai Papua serta Jaringan HAM Papua dalam konteks perlindungan hak-hak azasi orang Papua dan masyarakat adat (Wawancara dengan Miryam Ambolon, Aktifis LSM Papua, 24 September 2019).

### **Pembentukan Kelompok Khusus Sebagai Upaya Penguatan Eksistensi PWA**

Eksistensi PWA dalam kelembagaan legislatif DPRP secara umum sudah cukup kuat karena hak dan kewenangan anggotanya diperlakukan sama dengan anggota DPRP lainnya dari unsur partai politik. Kewenangan pada sektor legislasi,

kewenangan pada sektor *budgetting* dan kewenangan pada sektor pengawasan juga diperlakukan sama dengan anggota lainnya. Tentang hak sebagai anggota khususnya menyangkut hak keuangan dan keprotokolan berlaku sama antara anggota DPRP dari unsur partai politik dan anggota DPRP dari unsur perwakilan masyarakat itu.

Namun demikian kewenangan dan hak yang sama antara anggota DPRP dari unsur yang berbeda tersebut hanyalah menyangkut kewenangan dan hak individual sebagai anggota dewan atau legislatif daerah bukan menyangkut kewenangan hak sebagai kesatuan kolektif sebagai perwakilan masyarakat. Demikian halnya dengan ketentuan Pasal 45 Perdasus No 6 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa anggota DPRP dari unsur masyarakat adat ini tidak berhak mengajukan pimpinan DPRP. Untuk alat kelengkapan dewan lainnya seperti Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Musyawarah dan Badan Kehormatan; anggota DPRP dari unsur masyarakat adat itu hanya bisa menjadi anggota setelah mendapatkan rekomendasi dari fraksi yang ada (Pasal 46 Perdasus No 6 Tahun 2014)

Kesatuan kolektif sebagai anggota legislatif ditandai dengan adanya fraksi sebagai alat kelengkapan dewan. Partai politik atau gabungan partai politik diwajibkan membentuk fraksi. Partai politik yang memenuhi syarat jumlah keanggotaan dapat membentuk fraksi tersendiri. Fraksi ini

pada dasarnya merupakan perpanjangan tangan dari partai politik di lembaga legislatif dalam makna bahwa fraksi inilah yang menerjemahkan kebijakan partai untuk diteruskan dalam pertarungan politik di lembaga eksekutif. Bersama fraksinya di legislatif daerah, partai politik dapat memperjuangkan kepentingan politik termasuk kepentingan pragmatisya di legislatif daerah. Kesatuan kolektif inilah yang tidak dimiliki oleh anggota DPRD dari unsur perwakilan masyarakat adat.

PWA dalam sturuktur kelembagaan dan alat kelengkapan dewan dapat bergabung dengan fraksi, komisi atau alat kelengkapan dewan lainnya yang ada di DPRD. Anggota DPRD dari unsur masyarakat ini dan bergabung menjadi anggota pada komisi atau fraksi yang dibentuk oleh anggota dewan dari unsur partai politik. Kondisi ini pada satu sisi menjadi kelemahan tersendiri bagi anggota DPRD dari unsur perwakilan masyarakat adat karena posisi lemah dalam beragam kegiatan legislasi, *budgetting* maupun pengawasan untuk kebijakan-kebijakan publik dan pada sisi lain mereduksi makna politis mereka sebagai wakil masyarakat adat dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat adat. Untuk menguatkan dan mempertegas posisi perwakilan masyarakat adat ini dalam kelembagaan legislatif lokal diperlukan adanya fraksi khusus sehingga fungsi idealnya sebagai unsur legislatif yang memperjuangkan hak-hak rakyat adat

dapat terealisasi (Wawancara dengan Nussy, Anggota DPRD dari unsur PWA, 24 September 2019).

Pembentukan kelompok khusus atau yang dipersamakan dengan fraksi pada lembaga legislatif lokal bagaimanapun sangat diperlukan untuk memuluskan proses-proses politik memperjuangkan hak-hak asli orang Papua dan masyarakat adat menjadi sebuah kebijakan politik. Dengan komposisi 25 persen dari total keanggotaan DPRD, posisi politik wakil masyarakat ini sangat kuat karena partai politik sendiri sangat jarang mendapatkan kursi sampai 25% seperti saat ini. Dengan terbentuknya kelompok atau fraksi khusus posisi mereka akan kuat dan tidak banyak bergantung pada pragmatisme partai politik dalam memperjuangkan aspirasinya pada lembaga legislatif lokal tersebut.

## **KESIMPULAN**

Praktek demokrasi deliberatif yang dilakukan di provinsi Papua khususnya dengan pembentukan perwakilan masyarakat adat dalam kelembagaan legislatif lokal merupakan salah satu upaya konstruktif dalam menciptakan demokrasi lokal di Papua. Sekalipun eksistensi perwakilan masyarakat adat ini mendapatkan penerimaan yang luas dari masyarakat juga mendapatkan resistensi oleh pihak lain khususnya oleh partai politik. Kehadiran PWA ini telah mewarnai proses regulasi di tingkat lokal paling tidak dengan komitmennya untuk

terlibat dalam pembahasan 9 produk legislatif daerah dengan memasukkan kepentingan masyarakat lokal sebagai substansi penting muatan materi produk hukum itu. Arena-arena diskursif, ruang publik politik, pengujian atas keputusan-keputusan publik dan netralitas atas kekuasaan negara telah diinisiasi oleh kehadiran PWA dalam kelembagaan politik. Dengan segala keunggulan dan kelemahannya, berbagai indikator demokrasi deliberatif telah dijalankan di Papua dan paling tidak menjadi embrio terciptanya pemerintahan lokal yang berkeadilan dan menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak-hak asli warga Papua.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Awi, S.I.M.I. (2012). *Para-Para Adat Sebagai Lembaga Peradilan Adat Pada Masyarakat Hukum Adat Port Numbay Di Kota Jayapura*, Jurnal Hukum Universitas Udayana, Vol. 2 (1): 1-9
- Faedlulloh, D.et.al (2017) *Menggagas Ruang Publik Berbasis Demokrasi Deliberatif: Studi Dinamika Pengelolaan Ruang Publik Terpadu Ramah Anak (RPTRA) di Jakarta Utara*. Jurnal Spirit Publik, Vol. 12 (2): 43-60.
- Fishkin, J.S. (2009). *When The People Speak Democracy Deliberative and Public Consultation*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hadikusuma, H.(1986). *Antropologi Hukum Indonesia*. Bandung: Alumni
- Haliim, W. (2016). *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif*. Malang: Universitas Brawijaya
- Hardiman, E.B. (2009). *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius
- Hiariej, E. (2015). Menginterogasi Gagasan Demokrasi Deliberatif. *Jurnal Humaniora Yayasan Bina Dharma*, Vol 11 (1).
- Hukumonline (2018, November 17). Keanggotaan DPR Papua Dipersoalkan ke MK.Relyon.<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5469afdfb1352/keanggotaan-dpr-papua-dipersoalkan-ke-mk>
- Kawattimur (2018, November 13). Hanura Tuding 14 Kursi Otsus di Parlemen Papua Ilegal. Rely on <http://kawattimur.com/2017/12/13/hanura-tuding-14-kursi-otsus-di-parlemen-papua-ilegal/>
- Koreri (2017, December 15). SK Pelantikan 14 Kursi Otsus telah Kadaluwarsa.

- Rely on <https://koreri.com/2017/12/15/sk-pelantikan-14-kursi-otsus-sudah-kadaluwarsa/>
- Mahi, R. (2016). *Indonesian Decentralization: Evaluation, Recent Movement And Future Perspectives*, Journal of Indonesian Economy And Business, Vol. 31 (1): 119–133
- Moniaga, S. (1999). *Pengantar, Menggugat Posisi Masyarakat Adat terhadap Negara*, Prosiding Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta 15-16 Maret 1999.
- Muhajir, N. (1996). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Muhammad, B. (2002). *Asas-Asas Hukum Adat: Suatu Pengantar*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Muzaqqi, F. (2013). *Diskursus Demokrasi Deliberatif Di Indonesia*, Jurnal Review Politik Vol. 03 (01): 123-129
- Nasution, I.K. (2016) *The Challenge of Decentralization in Indonesia: Symmetrical and Asymmetrical Debate*, International Journal of Social Science and Humanity, Vol. 6 (9): 691-697.
- Ronsumbre, N. (2019). *Sistem Noken Papua: Manifestasi Demokrasi Berbasis Kearifan Lokal*, Jurnal Sosial Politik, Vol 5 (2): 261-276
- Ronsumbre, N. & Benny, M. (2019). *Keberadaan Perwakilan Wilayah Adat di Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) Dalam Perspektif Kontrak Sosial dan Dalam Perspektif Representasi di Provinsi Papua*, Jurnal Responsive. Vol 1 (2): No 67-74
- Shakour, N. (2014). *Qualitative Research: Incredulity toward Metanarrativeness*, Journal of Education and Human Development, Vol.3 (2): 671-680
- Sugandi, Y. (2008). *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*, Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung (FES)
- Ter Haar. B. (1994). *Beginnelenen Stelsel van het Adatrecht* (terjemahan). Jakarta: Prady Paramita.
- Yarman, et.al (2013). *Implikasi Kearifan Lokal Bagi Pengelolaan Taman Nasional Wasur*. *Jurnal Media*, Vol. 18 (3):112–119.