

## RELASI ADAT DAN PEMERINTAHAN DI PAPUA SELATAN: ANALISIS KELEMBAGAAN

Sutiyo<sup>1</sup>, Petrus Polyando<sup>2</sup>, Florianus Aser<sup>3</sup>, Teguh Ilham<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup> Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Jl. Ir. Soekarno, KM. 20 Jatiningor, Indonesia

Email: sutiyo@ipdn.ac.id, petruspholl@ipdn.ac.id, florianusaser@ipdn.ac.id,  
t.ilham@ipdn.ac.id

Corresponding Author: sutiyo@ipdn.ac.id

**ABSTRAK.** Sistem otonomi khusus di Papua Selatan telah menempatkan adat sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penelitian ini bertujuan menjelaskan relasi adat dan pemerintah daerah Provinsi Papua Selatan yang terjadi saat ini dan merumuskan kebijakan yang diperlukan untuk memperkuat otonomi khusus. Adat dalam penelitian ini didefinisikan sebagai nilai, aturan, dan tradisi setempat yang dipatuhi oleh masyarakat untuk mengatur interaksi, menyelesaikan persoalan, dan mengartikulasikan kepentingan bersama. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adat di Papua Selatan masih menjadi aturan yang mengikat kehidupan, kelembagaan yang memfasilitasi interaksi, dan media untuk mengartikulasikan kepentingan. Selain dari pembentukan MRPS, penataan struktur dan tata kelola pemerintahan ternyata belum mampu menampung keluasan esensi otonomi khusus di bidang adat. Relasi antara adat dengan pemerintah daerah belum integratif, dimana pola yang terjadi digambarkan sebagai "birokrasi yang terpisah dari adat". Kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan harmonisasi dan integrasi adat dengan pemerintah daerah adalah penguatan wewenang gubernur di bidang adat, pembentukan perangkat daerah tersendiri yang akan mengurus persoalan adat, dan penciptaan aturan main yang tidak serba tertulis namun lebih pada penciptaan kesepakatan guna mengikuti dinamika persoalan yang berkembang.

**Kata Kunci:** Otonomi Khusus Papua; Adat; Kelembagaan

## *THE RELATIONSHIP OF ADAT AND GOVERNMENT IN SOUTH PAPUA: INSTITUTIONAL ANALYSIS*

**ABSTRACT.** *The special autonomy system in South Papua has placed Adat as the main pillar of local governance. This research aims to explain the current relationship between Adat and the local government of the South Papua Province, and to formulate institutional policies to strengthen the special autonomy. Adat in this research is defined as values, rules, and traditions that are obeyed by the community to regulate interactions, resolve problems, and articulate common interests. The method is descriptive qualitative. The results show that Adat in South Papua is still the rules that bind life, institutions that facilitate interaction, and media for articulating the interests of the community. Apart from the formation of the MRPS, the structural and governance arrangements of local bureaucracy have not fully accommodated the broad essence of special autonomy. The relationship between Adat and the local government is not yet integrative, with the pattern described as "bureaucracy separated from custom". The policies needed to harmonize and integrate Adat with local government are by strengthening the authority of governors in the Adat matters, the formation of specific agency to deal with Adat, and the creation of rules of the game that are not completely written but rather create agreements that are able to follow the dynamics of arising problems.*

*Keywords: Special Autonomy in Papua; Adat; Institution*

### PENDAHULUAN

Pemerintah melalui Undang-undang Nomor 14 Tahun 2022 telah membentuk Provinsi Papua Selatan. Langkah ini merupakan bagian dari kebijakan pemekaran Papua menjadi enam provinsi, yaitu: Papua, Papua Barat, Papua Barat Daya, Papua Tengah, Papua Pegunungan, dan Papua Selatan. Pemekaran daerah secara normatif bertujuan untuk mempercepat pembangunan,

meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memperkuat demokrasi di tingkat lokal. Khusus di Papua, pemekaran memiliki tujuan lainnya untuk membantu rekonsiliasi, menyelesaikan konflik, menegakkan Hak Asasi Manusia, dan memenuhi hak dasar orang asli Papua.

Kebijakan desentralisasi di Papua, termasuk Papua Selatan, bersifat asimetris. Artinya, terdapat pengaturan yang hanya berlaku

di wilayah ini yang berbeda dari daerah lainnya. Kekhususan dapat dilihat dari tiga esensi utama. Pertama, dibentuknya Majelis Rakyat Papua (MRP) yang berwenang dalam perlindungan hak orang asli Papua dengan berlandaskan pada penghormatan adat, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan agama. Kedua, pengaturan yang bersifat khusus terkait dengan transfer dana perimbangan dari Pemerintah Pusat ke Papua. Ketiga, kebijakan afirmasi atau prioritas kepada orang asli Papua.

Kebijakan otonomi khusus telah memberikan pengakuan dan penghormatan kepada adat Papua. Relasi adat dengan pemerintah daerah diharapkan terjalin secara harmonis dan integratif. Hal ini berarti bahwa sistem pemerintahan di Papua harus menyesuaikan konteks dan relevansinya dengan nilai, aturan, dan kelembagaan adat masyarakat.

Esensi otonomi khusus yang terkait dengan adat di Papua merupakan satu kemajuan normatif yang patut diapresiasi. Hal ini karena dalam sejarahnya di Indonesia, adat pernah dianggap sebagai penghambat modernisasi dan pembaharuan sistem pemerintahan. Dalam waktu yang sangat lama sepanjang Orde Baru, nilai dan lembaga adat dipinggirkan dari sistem pemerintahan yang menekankan pada birokratisasi, penyeragaman struktur, dan sentralisasi kekuasaan (Antlov, 2003; Sutiyo & Maharjan, 2017). Kebangkitan adat (*Adat Revival*) pernah terjadi pasca reformasi 1998 dan seiring dengan kebijakan desentralisasi di awal 2000an, yang ditandai dengan upaya menghidupkan nilai adat, membentuk kelembagaan adat, dan mengangkat kembali kekhasan lokal dalam sistem pemerintahan daerah (Henley & Davidson, 2008; Bräuchler, 2010; 2015a; Tyson, 2010). Adat bahkan menjadi media rekonsiliasi di beberapa daerah konflik (Bräuchler, 2015a; 2015b).

Beberapa studi menemukan bahwa semangat kebangkitan adat tidak sepenuhnya dilakukan dengan berkelanjutan. Berbagai kebijakan yang ada cenderung berfokus pada pendekatan administratif ketimbang strategi nyata pemberdayaan masyarakat adat (Jiwa Utama, 2020). Beberapa kebijakan yang dilakukan bahkan cenderung memperkuat kekuasaan negara kembali di tengah masyarakat (Van der Muur, Fisher, & Robinson, 2019), dapat menciptakan ketimpangan, perpecahan, dan dilema bagi pembangunan masyarakat inklusif (Tirtosudarmo, 2021), dan tidak dapat terlalu diharapkan untuk menyelesaikan persoalan

mendasar seperti hak ulayat dan kesejahteraan mereka (Bedner & Arizona, 2019; Utama, Yulianti & Andriani, 2022).

Berbagai penelitian di atas menunjukkan bahwa rekognisi, harmonisasi, dan integrasi adat dalam sistem pemerintahan daerah membutuhkan strategi kelembagaan yang tepat. Tanpa hal ini, maka pengakuan adat hanya akan menjadi formalitas atau kebijakan administratif saja tanpa menyentuh esensi utamanya. Tantangan di Papua menjadi lebih besar karena karakteristik adat itu sendiri. Adat di wilayah Papua umumnya tidak tertulis, diwujudkan dalam pola ritual tradisional dan hubungan kekerabatan, bukan aturan dan kaidah yang bersifat preskriptif (Fitzpatrick, 1997). Konflik selama puluhan tahun telah membuat lembaga adat di Papua menjadi arena kontestasi politik berbagai aktor, baik lokal maupun nasional, dengan berbagai kepentingannya (Dewi, 2017; Kusumayarti, 2019). Latar belakang ini menjadikan integrasi adat dengan pemerintahan daerah menjadi sulit dilakukan. Penelitian Lopulalan (2018) di Papua Barat menemukan kurangnya harmonisasi program pemerintah dengan kondisi sosial masyarakat adat. Komunitas hanya dipergunakan secara simbolik menandai pelaksanaan program yang hasilnya kurang menyentuh langsung substansi pemberdayaan orang asli Papua.

Penelitian ini bertujuan menjelaskan relasi adat dengan pemerintah daerah Provinsi Papua Selatan yang terjadi saat ini dan merumuskan kebijakan kelembagaan yang diperlukan untuk memperkuat otonomi khusus. Konsepsi Adat sebagai tradisi dan norma yang berlaku dalam masyarakat (Fitzpatrick, 1997) digunakan sebagai perspektif untuk mengeksplorasi bentuk-bentuknya di Papua Selatan yang memiliki irisan dengan wewenang dan tugas pemerintah daerah menurut berbagai regulasi.

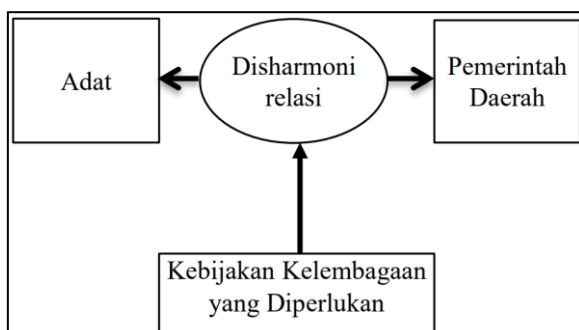
## KERANGKA PEMIKIRAN

Adat bukan hanya kebiasaan atau pola ritual dan kepercayaan tertentu. Konsep Adat secara umum juga meliputi tradisi dan norma yang meskipun tidak tertulis namun tetap hidup dalam masyarakat, dan bahkan menjadi hukum yang bersifat mengatur interaksi, hak dan kewajiban, dan pengelolaan sumber daya (Fitzpatrick, 1997).

Merujuk pada North (1991), kelembagaan dalam penelitian ini didefinisikan bukan hanya sebagai struktur, tapi juga sebagai

rules atau aturan main yang memungkinkan dan atau membatasi interaksi politik, sosial dan ekonomi dan kegiatan kolektif lainnya.

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 1. Kerangka Pemikiran Pemikiran**

Sumber: diolah oleh peneliti, 2023

## METODE

Penelitian menerapkan pendekatan kualitatif dengan metode eksploratif. Data dikumpulkan dari wawancara dan observasi oleh keempat penulis pada bulan Agustus 2023. Studi dokumentasi dengan cara mempelajari laporan pemerintah dan mengikuti pemberitaan di media massa online dilakukan sampai dengan saat penulisan naskah ini. Informan penelitian terdiri dari Gubernur, Sekretaris Daerah Provinsi, Kepala Biro Hukum dan Organisasi Setda Provinsi, Akademisi lokal, dan tokoh masyarakat di Papua Selatan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Gambaran Umum Papua Selatan

Provinsi Papua Selatan secara administratif meliputi empat wilayah kabupaten, yaitu Asmat, Boven Digoel, Mappi, dan Merauke. Daerah ini secara geografis didominasi oleh dataran rendah yang sangat luas dan relatif rata tanpa pegunungan. Sebagian besar adalah hutan, rawa dan daerah aliran sungai. Jumlah penduduk pada tahun 2021 adalah 517.623 jiwa, dengan kepadatan 7,27 jiwa/Km<sup>2</sup> (BPS, 2023).

Indikator kesejahteraan publik seperti derajat pendidikan, kesehatan, dan pendapatan per kapita di wilayah ini umumnya lebih rendah dari rata-rata nasional. Aksesibilitas antar wilayah dan infrastruktur perdagangan relatif terbatas, sehingga kegiatan ekonomi didominasi oleh sektor primer. Penghidupan sebagian besar warga bertumpu pada pertanian subsisten, perikanan, dan perburuan. Gambaran ekonomi setempat dicirikan dengan melimpahnya sumber

daya alam, belum berkembangnya sektor pertanian, industri dan jasa, dan ketergantungan yang tinggi terhadap alam.

Pusat pemerintahan berada di Kabupaten Merauke yang merupakan daerah dengan perkembangan ekonomi dan infrastruktur paling maju di Papua Selatan. Pada saat observasi lapangan, sebagian besar kantor pemerintah masih bersifat sementara. Gubernur bekerja di Gedung Negara Merauke, sedangkan Sekretariat Daerah berkantor di Hotel Asmat yang terletak di seberangnya.

### Adat di Papua Selatan

Papua Selatan termasuk dalam wilayah adat Anim Ha. Beberapa suku asli adalah Marind, Wambon, Awyu, Muyu, Korowai, Kombai, Asmat, Sawi, Yei, Yaghai, Marori, Kanum, dan Kimaam. Suku-suku ini terbagi lagi menjadi beberapa kelompok. Sebagai contoh, Suku Marind sebagai yang terbesar di wilayah ini memiliki beberapa marga seperti Gebze, Kaize, Samkakai, Ndiken, Mahuze, Balagaize, dan Basik-basik. Suku Asmat terbagi menjadi dua, yaitu kelompok yang tinggal di pesisir dan yang tinggal di pedalaman. Keduanya cukup berbeda dalam cara hidup, struktur sosial, dan ritual. Kelompok yang tinggal di pesisir terbagi lagi menjadi Suku Bisman di sekitar Sungai Sinesty dan Suku Simai di Sungai Nin.

Heterogenitas masyarakat tidak berhenti pada aspek kesukuan. Papua Selatan sejak awal tahun 1900an telah menerima cukup banyak masyarakat pendatang. Wilayah ini juga merupakan salah satu tujuan utama transmigrasi. Migrasi masuk Papua Selatan umumnya dilakukan oleh pekerja berusia produktif. Hasil Sensus Penduduk menunjukkan bahwa sekitar 40% dari populasi adalah penduduk non asli papua, yang sebagian besar berada di Kabupaten Merauke (BPS, 2022).

Setiap suku di Papua Selatan memiliki adat dan tradisinya sendiri yang berbeda dari lainnya. Masing-masing bersifat mandiri dan tidak tunduk pada suku lainnya. Berbagai aturan adat belum terkodifikasi menjadi hukum tertulis, sehingga bersifat fleksibel sesuai dengan waktu dan tempatnya. Mereka umumnya menghindari konflik dan kekerasan dengan mengutamakan pendekatan dialogis. Konflik antar anggota masyarakat biasanya diselesaikan dengan pembentukan kesepakatan berbasis prinsip saling menghormati. Hal ini berkontribusi pada stabilitas keamanan di Papua Selatan yang relatif

lebih terkendali dibandingkan dengan daerah Papua lainnya. Konflik vertikal dan horizontal jarang terjadi, dan jika ada masih bisa diselesaikan dengan pendekatan dialogis.

Kepala suku atau pemimpin lokal pada dasarnya tidak memiliki otoritas yang penuh dan bersifat permanen karena tingginya dinamika pergantian kepemimpinan dan tingkat pengaruhnya terhadap masyarakat. Informan dari akademisi dan tokoh masyarakat setempat menjelaskan bahwa kepemimpinan lebih sering muncul dari sistem *Big Man*, dimana seseorang dianggap menjadi pemimpin masyarakat setelah dia memenangkan persaingan atau mendapat satu pencapaian tertentu, yang membuatnya mendapat pengakuan dari masyarakat. Setelah periode waktu tertentu, pemimpin ini akan digantikan oleh pemimpin baru yang muncul dengan pencapaian baru untuk menggantikan pemimpin yang lama. Konsekuensinya, ketokohan yang permanen atau dapat bertahan lama cukup sulit terbentuk.

Kepentingan masyarakat adat terbentuk dari kondisi politik, sosial, dan ekonomi yang melingkupi kehidupan penduduk Papua Selatan. Hal ini terlihat dari narasi yang disampaikan oleh berbagai perwakilan masyarakat adat pada saat melakukan orasi terbuka di depan kantor Pemerintah Daerah dan audiensi dengan Gubernur Papua Selatan pada tanggal 15 Agustus 2023. Mereka umumnya telah memahami situasi di Papua Selatan secara komparatif dari wilayah lainnya. Di bidang politik, kepentingan utamanya adalah pengakuan dan penghormatan dari pemerintah terhadap eksistensi masyarakat adat beserta dengan nilai dan tradisinya, sehingga mereka dapat menjadi tuan di rumahnya sendiri. Mereka juga mengharapkan peningkatan kesejahteraan dan keadilan sosial. Kekayaan sumber daya alam yang ada di Papua Selatan diharapkan dapat menunjang penghidupan dan memberikan kemakmuran bagi masyarakat adat. Di atas itu semua, mereka mengharapkan kehidupan yang bebas dari konflik horizontal maupun vertikal. Kondusifitas keamanan diharapkan dapat dipertahankan dan bahkan ditingkatkan, sedangkan laju pembangunan dapat dipercepat.

### **Majelis Rakyat Papua Selatan**

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua telah mengamanatkan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai lembaga

konsultatif dan perwakilan adat di tingkat provinsi. Di Papua Selatan, lembaga ini bernama Majelis Rakyat Papua Selatan (MRPS). Secara normative, kedudukan dan peran MRPS sangat penting dalam relasi adat dan pemerintahan daerah. Lembaga ini diberikan wewenang oleh Undang-Undang untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan dalam pembentukan Peraturan Daerah Khusus, perjanjian kerjasama daerah dengan pihak ketiga, serta dalam pengajuan bakal calon gubernur dan wakil gubernur. Hal yang paling penting adalah bahwa MRPS merupakan lembaga yang berkewajiban menjembatani berbagai kepentingan adat dalam pemerintahan daerah.

MRPS telah dibentuk pada tahun 2023, dan beranggotakan perwakilan adat, agama, dan kelompok perempuan dari orang asli Papua. Sejumlah 33 orang anggota sebagai representasi masyarakat adat telah dipilih. Mereka telah dilantik oleh Menteri Dalam Negeri pada bulan November 2023. Karena lembaga ini baru berdiri, penelitian ini belum mampu menjelaskan lebih lanjut tentang peran dan kinerja MRPS dalam mengawal kepentingan adat. Pada saat pengumpulan data dilakukan, MRPS masih berfokus pada konsolidasi kelembagaan.

Awal pembentukan MRPS tidak lepas dari beberapa persoalan dalam proses seleksi dan penetapan anggota terpilih. Pada bulan Agustus 2023, peneliti telah menyaksikan dan menyertai langsung kegiatan unjuk rasa dan orasi terbuka sejumlah perwakilan masyarakat adat di depan kantor Gubernur. Mereka menyampaikan ketidakpuasan terhadap proses pemilihan anggota MRPS. Panitia Pemilihan MRPS di kabupaten Merauke dan Boven Digoel bahkan melakukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara terhadap Pemerintah Provinsi Papua Selatan, terkait dengan keputusan gubernur tentang nama-nama calon anggota MRPS (Suara Merauke, 05 Oktober 2023). Ketidakpuasan terus berlangsung, sebagaimana dapat diamati dari berbagai pemberitaan pada media massa lokal dan nasional (Kompas, 14 Desember 2023; Papua Baru, 03 November 2023; RRI, 05 Desember 2023). Pelantikan anggota MRPS oleh Menteri Dalam Negeri bahkan harus dilakukan dalam dua tahap terpisah, hal yang menunjukkan bahwa proses penetapan anggota MRPS belum bisa memuaskan seluruh perwakilan adat.

## Kelembagaan Perangkat Daerah

Organisasi perangkat daerah Provinsi Papua Selatan telah dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Papua Selatan Nomor 1 tahun 2022 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah. Komposisinya terdiri dari 22 perangkat daerah, yaitu Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD), Sekretariat Majelis Rakyat Papua Selatan (MRPS), Inspektorat Daerah, 14 Dinas untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren, dan 4 Badan daerah untuk melaksanakan fungsi penunjang. Besaran struktur perangkat daerah relatif ramping. Hal ini terlihat dari tipologi perangkat daerah, dimana hanya 9 perangkat daerah (41%) yang memiliki tipologi A atau besaran maksimal struktur organisasi. Sisanya, 13 perangkat daerah (59%) memiliki tipologi B dan C atau besaran struktur sedang dan kecil. Pada tahun 2023, uraian tugas setiap perangkat daerah telah ditetapkan melalui peraturan gubernur. Bangunan kantor, perlengkapan kerja dan kendaraan dinas belum semuanya tersedia dan masih terus diupayakan dari anggaran daerah.

Belum semua jabatan struktural terisi oleh pejabat definitif yang terlantik. Beberapa jabatan eselon 3 dan 4 masih dilaksanakan oleh pelaksana tugas sementara. Penyebabnya adalah kurangnya ketersediaan sumber daya aparatur yang memenuhi syarat administrasi dan kompetensi. Upaya yang telah dilakukan adalah dengan memindahkan pegawai negeri sipil dari empat kabupaten yang berada di Papua Selatan. Namun, kebutuhan pegawai di Provinsi baru ini masih sangat besar dan belum semuanya terpenuhi.

Organisasi perangkat daerah Provinsi Papua Selatan saat ini ditetapkan dengan merujuk pada PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. PP ini pada dasarnya bersifat umum, dalam arti berlaku juga di daerah otonom lainnya di seluruh Indonesia. PP ini mengatur pembentukan perangkat daerah berdasarkan perhitungan variabel umum seperti luas wilayah, jumlah penduduk, dan jumlah APBD, dan variabel khusus berupa beban kerja setiap urusan pemerintahan. Hasil perhitungan ini menentukan tipologi perangkat daerah dan perumpunan urusan pemerintahan yang dikerjakan. Sayangnya, pengaturan di dalam PP ini tidak mampu mengakomodasi berbagai kebutuhan daerah yang melaksanakan sistem otonomi khusus.

Pada saat ini tidak ada perbedaan dinas daerah di Papua Selatan dengan di provinsi lainnya dalam hal urusan pemerintahan yang ditangani. Semuanya merujuk pada pembagian urusan pemerintahan konkuren yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Struktur yang ada tidak mampu menjangkau lebih jauh urusan adat. Misalnya, dalam struktur Sekretariat Daerah terdapat Bagian Otonomi Khusus, namun tugas dan fungsinya terbatas pada mempersiapkan perumusan kebijakan daerah di bidang otonomi khusus. Pada struktur Dinas Pendidikan dan Kebudayaan terdapat Bidang Kebudayaan, namun tugas fungsinya terbatas pada melaksanakan pemajuan kebudayaan, cagar budaya, bahasa dan sastra.

Implementasi PP Nomor 18 tahun 2016 mungkin tidak menjadi masalah di daerah lain di luar Papua. Namun di Papua, otonomi khusus secara filosofis menghendaki bahwa pengaturan internal, termasuk kelembagaan dan birokrasi daerah, dilaksanakan secara berbeda dari daerah lainnya. Gubernur Papua Selatan dalam satu sesi wawancara penelitian ini menyatakan bahwa implementasi PP Nomor 16 tahun 2018 sebagai rujukan satu-satunya dalam menata kelembagaan daerah di Papua Selatan dianggap kurang tepat dan bertentangan dengan semangat otonomi khusus. Rujukan pengaturan kelembagaan perangkat daerah di Papua Selatan idealnya adalah undang-undang otonomi khusus, yang langsung diturunkan menjadi peraturan daerah khusus.

Informan dari Biro Organisasi Setda Provinsi Papua Selatan menyatakan bahwa perumusan kebijakan terkait pembentukan organisasi perangkat daerah pada awal pemekaran provinsi Papua Selatan lebih banyak melibatkan institusi Kementerian Dalam Negeri. Hal ini sebetulnya dapat dimengerti, karena provinsi Papua Selatan baru saja terbentuk sehingga belum siap untuk melakukan penataan birokrasinya sendiri. Persoalannya adalah tidak mencukupinya rujukan hukum yang digunakan selain dari PP Nomor 18 tahun 2016 yang bersifat umum bagi seluruh daerah tersebut. Pada konteks yang lebih luas, esensi otonomi khusus belum sepenuhnya menjadi pertimbangan pemerintah. Konflik regulasi sering terjadi, dimana regulasi sektoral yang tidak sesuai dengan undang-undang otonomi khusus tetap diberlakukan di Papua. Pembentukan kerangka hukum yang lebih sesuai dengan otonomi khusus belum dilakukan dengan serius.

## Relasi yang Terbentuk

Karakteristik demografis, sosiologis dan tingkat perkembangan masyarakat di Papua Selatan telah menempatkan adat sebagai nilai utama dalam interaksi sosial. Sebagian besar (60%) penduduknya adalah masyarakat aseli Papua yang secara sosiologis masih mematuhi dan mempertahankan nilai, tradisi, aturan, dan kelembagaan adat. Sistem kehidupan masyarakat aseli yang mengandalkan pertanian subsisten, atau bahkan berburu dan meramu, telah menjadikan hukum ulayat tentang lahan dan hutan sebagai hal penting untuk mempertahankan eksistensi mereka. Berbagai kondisi ini mengantarkan masyarakat Papua Selatan dalam jalinan kelembagaan adat yang kuat, dan ingin menyalurkan kepentingannya dalam sistem pemerintahan daerah.

Otonomi khusus telah dipandang sebagai tatanan yang memungkinkan harmonisasi dan integrasi adat dalam sistem pemerintahan. Sayangnya, kelembagaan perangkat daerah yang ada belum mampu menampung urusan adat dalam struktur mereka. Tidak ditemukan kekhasan kelembagaan pemerintahan di Papua Selatan selain terbentuknya MRPS.

Konsekuensinya, relasi antara adat dan pemerintah daerah yang terjadi saat ini lebih tepat digambarkan dengan istilah “birokrasi yang terpisah dari adat”. Birokrasi mencitrakan diri sebagai organisasi profesional dan modern yang berada di lingkungan masyarakat tradisional dengan segala pemikiran, tradisi, dan penghidupannya. Proses tata kelola pemerintahan belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kepentingan adat. Dengan kata lain, birokrasi pemerintah daerah menjadi institusi yang terealisasi dari lingkungan adat.

Konektivitas antara adat dan pemerintah daerah sebetulnya dapat ditingkatkan jika pembentukan kelembagaan perangkat daerah tidak dilakukan dengan model umum berdasarkan PP Nomor 18 tahun 2016. Artinya, diperlukan suatu konfigurasi kelembagaan tersendiri yang bersifat khas dan sesuai dengan kondisi masyarakat Papua Selatan.

Saat ini, satu-satunya organisasi yang menghubungkan adat dengan birokrasi adalah MRPS. Sebagai lembaga konsultatif di tingkat provinsi, peran yang didapatkan dari kedudukan kelembagaan ini sebetulnya relatif terbatas pada aspek persetujuan kebijakan daerah. MRPS secara kelembagaan berfokus pada perumusan kebijakan strategis dan politis, sedangkan

pelaksanaan kebijakan dan pelayanan rutin akan dilaksanakan oleh birokrasi.

## Kebijakan Kelembagaan yang Diperlukan

Kekhasan tujuan otonomi khusus dibandingkan otonomi daerah yang bersifat umum, dan perbedaan karakteristik lingkungan eksternal dan internal pemerintahan, bermuara pada perlunya strategi dan kebijakan kelembagaan yang berbeda dari daerah lainnya. Tanpanya, maka sistem otonomi khusus kemungkinan akan menjadi formalitas. Adat bisa jadi hanya akan mendapat perlakuan simbolik dan administratif dalam pemerintahan sebagaimana temuan penelitian di daerah lainnya (Lopulalan, 2018), atau akan menjadi arena kontestasi untuk kepentingan elit semata (Dewi, 2017; Kusumayarti, 2020).

Tata kelola pemerintahan daerah di Papua Selatan idealnya terikat pada struktur yang tepat dan kultur masyarakat adat yang bersifat lokal. Beberapa bentuk adat yang perlu dipertimbangkan dengan serius dalam menata kelembagaan pemerintah daerah adalah terkait dengan kepemimpinan adat yang terbentuk dari sistem *Big Man*, penghidupan yang bertumpu pada hak ulayat terhadap tanah dan hutan, serta tradisi dialog dan negosiasi bagi penyelesaian perselisihan dan pencegahan konflik kekerasan.

Relasi adat dengan pemerintahan daerah harus bersifat kolaboratif dan konstruktif bagi pencapaian tujuan otonomi khusus. Karena itu, kebijakan kelembagaan yang diperlukan untuk menyelaraskan sistem pemerintahan daerah dengan adat paling tidak harus memuat dua hal, yaitu struktur dan aturan main.

Pertama, terkait dengan struktur, undang-undang telah mengamanatkan tiga lembaga utama pelaksana otonomi khusus, yaitu Gubernur, DPRD Provinsi, dan MRPS. DPRD Provinsi merupakan lembaga legislatif daerah, MRPS merupakan lembaga konsultatif dengan kekhususan di bidang adat, sedangkan Gubernur dan perangkat daerah adalah lembaga eksekutif. Secara struktural, lembaga DPRD belum terbentuk dan baru akan terisi setelah pemilihan umum 2024. Tugas dan wewenang serta peran MRPS memang tidak seluas yang dimiliki oleh DPRD. Namun, bukan berarti MRPS tidak penting. Baik DPRD dan MRPS merupakan lembaga yang berkedudukan strategis dalam perumusan kebijakan daerah. Untuk itu perlu dihindari ketidaktaatan pada norma dasar

otonomi khusus, sehingga tidak menjadikan MRPS sebagai lembaga pelengkap semata.

Gubernur dan perangkat daerah memiliki kedudukan penting dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, gubernur bertindak selaku kepala daerah provinsi dan juga sebagai wakil pemerintah pusat. Sayangnya, struktur kelembagaan pemerintah daerah saat ini kurang mampu menampung luasnya wewenang yang diberikan.

Persoalan yang terjadi di Papua, seperti konflik regulasi sektoral yang bertabrakan dengan otonomi khusus, menjadi tanggung jawab Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Peran yang diharapkan dari Gubernur adalah menciptakan sinkronisasi aturan, memberikan pengakuan pada aturan adat dan melakukan kebijakan afirmasi terhadap kepentingan adat. Karena itu, wewenang gubernur perlu diperkuat untuk mengakomodasi urusan adat.

Untuk mendukung penguatan wewenang gubernur di bidang adat ini maka diperlukan satu perangkat daerah yang secara khusus akan melaksanakan tugas ini, dengan kapasitas struktur dan keluasan wewenang yang sesuai dengan beban kerjanya. Perangkat daerah ini bisa berbentuk badan daerah yang dengan tugas utama melakukan harmonisasi urusan adat dan tugas teknis pemerintahan dalam berbagai kebijakan dan program daerah. Badan ini juga dapat berperan sebagai penghubung, penyelaras dan juga wadah sinergitas antar berbagai kepentingan suku-suku yang ada.

Kondisi geografis Papua Selatan yang sangat luas dan sulit diakses akibat kondisi topografis dan kekurangan infrastruktur jalan maupun teknologi komunikasi membutuhkan pendelegasian wewenang yang besar bagi struktur pemerintahan yang paling bawah. Dalam hal ini diperlukan penguatan wewenang perangkat kewilayahan, yaitu Kepala Distrik, sebagai pengganti peran Kepala Daerah di depan masyarakat. Di Papua Selatan, sangat diperlukan pelimpahan sebagian kewenangan kepala daerah kepada Kepala Distrik.

Kedua, terkait dengan aturan main, atau prosedur, mekanisme dan hubungan kerja antar organisasi. Hal ini harus diawali dari penetapan mekanisme kolaboratif antara Gubernur, DPRD, dan MRPS dalam mencari solusi terhadap berbagai permasalahan masyarakat Papua. Birokrasi pemerintah biasanya menekankan pada pendekatan legalistik yang dengan jelas

mendefinisikan tugas, memberikan kewenangan, dan menetapkan prosedur. Namun, aturan main berbasis legalistik yang kaku sering tidak mampu merespon persoalan dengan cepat. Pendekatan ini juga kurang sesuai dengan lingkungan masyarakat adat yang menekankan pada tradisi lisan, dialog, dan pembentukan kesepakatan (Fitzpatrick, 1997). Formalisasi aturan menjadi serba hukum tertulis dapat menyulitkan untuk merubahnya sewaktu-waktu ketika persoalan berkembang, kesepakatan baru tercipta, atau kepemimpinan adat yang baru muncul.

Tingginya dinamika sosial dan politik di Papua Selatan, serta kompleksitas berbagai aturan adat yang menjadi lingkungan pemerintah daerah mempersyaratkan bahwa berbagai aturan yang dibentuk pada kelembagaan daerah sebaiknya lebih mengutamakan kesepakatan bersama. Hal ini diperlukan khususnya pada saat terjadi irisan antara tugas teknis pemerintahan dengan aturan dan kepentingan adat. Bagi organisasi di lingkungan Provinsi Papua Selatan, formalisasi aturan sebaiknya tidak terlalu kaku dan serba tertulis.

## SIMPULAN

Terdapat dua simpulan dalam penelitian ini. Pertama, terkait relasi adat dengan pemerintah daerah Provinsi Papua Selatan yang terjadi saat ini. Kondisi masyarakat Papua Selatan dicirikan dengan kuatnya adat sebagai aturan yang mengikat kehidupan, kelembagaan yang memfasilitasi interaksi, dan media untuk mengartikulasikan kepentingan. Sistem otonomi khusus secara filosofis telah memberikan pengakuan terhadap adat dan menjadikannya sebagai pilar penting dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Sayangnya, selain dari pembentukan MRPS, penataan struktur dan tata kelola pemerintah daerah saat ini belum sepenuhnya mampu menampung keluasan esensi otonomi khusus di bidang adat Papua. Konsekuensinya, relasi antara adat dengan pemerintahan daerah sekarang ini belum terjadi secara integratif. Pola kelembagaan saat ini potensial untuk menciptakan *bottleneck* bagi masyarakat adat dalam mengartikulasikan kepentingannya pada pemerintahan daerah.

Kedua, terkait kebijakan kelembagaan yang diperlukan untuk memperkuat otonomi khusus di Papua Selatan. Otonomi khusus secara filosofis mempersyaratkan adanya tatanan kelembagaan yang bersifat khas di Papua Selatan, baik itu terkait dengan struktur dan aturan main.

Kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan harmonisasi dan integrasi adat dengan pemerintahan daerah adalah dengan memperkuat wewenang gubernur di bidang adat, membentuk perangkat daerah tersendiri yang akan mengurus persoalan adat, dan menciptakan aturan main yang tidak bersandar pada pendekatan legalistik dan serba tertulis namun lebih pada penciptaan kesepakatan yang bersifat dinamis dan mampu mengikuti dinamika persoalan yang berkembang.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian ini didanai oleh Institut Pemerintahan Dalam Negeri

## DAFTAR PUSTAKA

- Antlöv, H. (2003). Village Government and Rural development in Indonesia: The new democratic framework. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39(2), 193-214. <https://doi.org/10.1080/00074910302013>
- Bedner, A., & Arizona, Y. (2019). Adat in Indonesian Land Law: A Promise for the Future or a Dead End?. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 416-434. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670246>
- BPS. (2022). *Tabel dan Grafik Sensus Penduduk Papua 2010*. available at <https://web.archive.org/web/20131113120644/http://papua.bps.go.id/yii/9400/index.php/site/page?view=sp2010> diakses tanggal 30 Desember 2023
- BPS. (2023). *Jumlah Penduduk Provinsi Papua Menurut Kabupaten Kota Hasil Proyeksi Penduduk Interim (Pertengahan tahun, Juni) (Jiwa), 2020-2022*. Available at <https://papua.bps.go.id/indicator/12/681/1/jumlah-penduduk-provinsi-papua-menurut-kabupaten-kota-hasil-proyeksi-penduduk-interim-pertengahan-tahun-juni-.html> diakses tanggal 30 Desember 2023
- Bräuchler, B. (2010). The Revival Dilemma: Reflections on Human Rights, Self-Determination and Legal Pluralism in Eastern Indonesia. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 42(62), 1-42. <https://doi.org/10.1080/07329113.2010.10756648>
- Bräuchler, B. (2015a). Decentralization, Revitalization, and Reconciliation in Indonesia. In: *The Cultural Dimension of Peace. Rethinking Peace and Conflict Studies*. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9781137504357\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137504357_2)
- Bräuchler, B. (2015b). Reconciliation and the Revival of Tradition. In: *The Cultural Dimension of Peace. Rethinking Peace and Conflict Studies*. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9781137504357\\_4](https://doi.org/10.1057/9781137504357_4)
- Dewi, R. (2017). Hijacking Adat Recognition through the Establishment of New Customary Community Council in Papua, Indonesia. *Asia & the Pacific Policy Studies*, 4(3), 555-568. <https://crawford.anu.edu.au/publication/apps/11346/hijacking-adat-recognition-through-establishment-new-customary-community>
- Fitzpatrick, D. (1997). Disputes and Pluralism in Modern Indonesian Land Law. *Yale Journal of International Law*, 22, 171-253. <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/6366>
- Henley, D., & Davidson, J. S. (2008). In the Name of Adat: Regional Perspectives on Reform, Tradition, and Democracy in Indonesia. *Modern Asian Studies*, 42(4), 815-852. <https://doi.org/10.1017/S0026749X07003083>
- Jiwa Utama, T. S. (2020). Impediments to Establishing Adat Villages: a Socio-legal Examination of the Indonesian Village Law. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 21(1), 17-33. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1670240>
- Kompas. (14 Desember 2023). *Kericuhan Terjadi Jelang Pelantikan Anggota MRP Papua Barat Daya*. available at <https://regional.kompas.com/read/2023/12/14/095904878/kericuhan-terjadi-jelang-pelantikan-anggota-mrp-papua-barat-daya> diakses tanggal 28 Januari 2024
- Kusumaryati, V. (2020). Adat Institutionalisation, the State and the Quest for Self-Determination in West Papua, *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 21(1), 1-16, DOI: 10.1080/14442213.2019.1670238
- Lopulalan, J. E. (2018). Jati Diri Orang Asli Papua dalam Pusaran Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat. *SOCIA: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, 15(1), 37-49. <https://journal.uny.ac.id/index.php/sosia/article/view/20801>



- North D. C. (1991) Institutions. *The Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97–112.
- Papua Baru. (03 November 2023). *Natalia Kalo, Tegas Minta Mendagri Segera Batalkan Pelantikan Anggota MRP Papua Selatan* available at <https://tabloidpapuabaru.com/natalia-kalo-tegas-minta-mendagri-segera-batalkan-pelantikan-anggota-mrp-papua-selatan/> diakses tanggal 28 Januari 2024
- RRI. (05 Desember 2023). *Sempat Tertunda, Delapan Anggota MRP Akhirnya Dilantik*. available at <https://www.rri.co.id/daerah/470042/sempat-tertunda-delapan-anggota-mrp-akhirnya-dilantik>, diakses tanggal 28 Januari 2024
- Suara Merauke. (05 Oktober 2023). *Sidang Perdana Gugatan Panpil MPRS Terhadap Pemprov Papua Selatan Digelar*, available at <https://suara.merauke.go.id/post/4320/sidang-perdana-gugatan-panpil-mprs-terhadap-pemprov-papua-selatan-digelar.html> diakses tanggal 28 Desember 2023
- Sutiyo, & Maharjan, K. L. (2017). Historical Background of Decentralization in Indonesia. *Decentralization and Rural Development in Indonesia*, 1-11. [https://doi.org/10.1007/978-981-10-3208-0\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-10-3208-0_1)
- Tirtosudarmo, R. (2021). The Insurgency of Adat, an Impediment to Indonesia as a Common Project. *KRITIS*, 30(2), 144-165. <https://ejournal.uksw.edu/kritis/article/view/5744>
- Tyson, A. (2011). Being Special, Becoming Indigenous: Dilemmas of Special Adat Rights in Indonesia. *Asian Journal of Social Science*, 39(5), 652-673. <https://www.jstor.org/stable/43497847>
- Utama, T. S. J., Yulianti, I., & Andriani, N. S. (2022). Indonesia's Political Reform: Challenges and Opportunities for the Adat Community's Mental Well-being. *Indigenous Knowledge and Mental Health: A Global Perspective*, 101-121. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-71346-1\\_7](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-71346-1_7)
- Van der Muur, W., Vel, J., Fisher, M. R., & Robinson, K. (2019). Changing Indigeneity Politics in Indonesia: From Revival to Projects. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 20(5), 379-396. <https://doi.org/10.1080/14442213.2019.1669520>



© 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license