PERAN TOKOH ADAT DAN MASYARAKAT SIPIL MERAUKE DALAM PROSES PEMBENTUKAN PROVINSI PAPUA SELATAN

Jesica Stefanova Masela
NPP. 33.1124
Program Studi Politik Indonesia Terapan
Email:

Pembimbing Skripsi: Dr. Dra. Endang Try Setyasih, MM
Email:

ABSTRACT

Problem Statement: *The formation of South Papua Province in 2022 involved complex social and political processes that required meaningful participation from traditional leaders and civil society. Despite nearly two decades of struggle since 1995, the role of these non-state actors in shaping the legitimacy of the regional expansion has not been comprehensively studied using a collaborative governance framework.* ***Purpose:*** *This study aims to describe the role of traditional leaders and civil society of Merauke in the formation process of South Papua Province, examine the dynamics of their relationship with the government, and identify supporting and inhibiting factors of their involvement.* ***Method:*** *This study employs a descriptive qualitative approach with data collection through observation, in-depth interviews with six informants (Kesbangpol officials, expansion team members, religious leaders, and civil society figures), and documentary studies in Merauke Regency. The analytical framework applied is Ansell and Gash's (2008) collaborative governance theory.* ***Result:*** *Traditional leaders played a central and irreplaceable role as providers of cultural legitimacy, safeguarding the Anim Ha customary territorial identity encompassing the Marind, Asmat, Muyu, Wambon, Awyu, Kanum, Marori, and Kimaam peoples. Civil society functioned as the primary driving force through advocacy, process oversight, and social stabilization. The collaboration was grounded in the cultural value of Izakod Bekai Izakod Kai (one heart, one goal). Key enabling factors included revision of the Special Autonomy Law (Article 76), presidential political momentum, and a conducive security environment. Key obstacles included unmet regulatory requirements, opposition from the parent province, and post-formation challenges involving a shift toward political competition.* ***Conclusion:*** *The study concludes that traditional leaders and civil society of Merauke played a substantive, multidimensional, and decisive role in the formation of South Papua Province. Strengthening post-formation collaborative governance is recommended to ensure the primary goal of regional expansion, improving the welfare of Indigenous Papuans, is concretely realized.*

Keywords: *Civil Society; Collaborative Governance; Papua Special Autonomy; Regional Expansion; Traditional Leaders*

ABSTRAK

Permasalahan: Pembentukan Provinsi Papua Selatan pada tahun 2022 melibatkan proses sosial-politik yang kompleks dan membutuhkan partisipasi bermakna dari tokoh adat dan masyarakat sipil. Meskipun perjuangan berlangsung hampir dua dekade sejak 1995, peran aktor-aktor non-negara tersebut dalam membentuk legitimasi pemekaran wilayah belum dikaji secara komprehensif menggunakan kerangka *collaborative governance*. **Tujuan:** Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran tokoh adat dan masyarakat sipil Merauke dalam proses pembentukan Provinsi Papua Selatan, memaparkan dinamika hubungan mereka dengan pemerintah, serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat keterlibatan mereka. **Metode:** Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam terhadap enam informan (pejabat Kesbangpol, anggota tim pemekaran, tokoh agama, dan tokoh masyarakat sipil), serta studi dokumentasi di Kabupaten Merauke. Kerangka analisis yang digunakan adalah teori *collaborative governance* dari Ansell dan Gash (2008). **Hasil/Temuan:** Tokoh adat memainkan peran yang sentral dan tidak tergantikan sebagai penyedia legitimasi kultural, termasuk menjaga integritas identitas wilayah adat Anim Ha yang mencakup suku Marind, Asmat, Muyu, Wambon, Awyu, Kanum, Marori, dan Kimaam. Masyarakat sipil berperan sebagai motor penggerak utama melalui advokasi, pengawalan proses, dan stabilisasi sosial. Kolaborasi dilandasi nilai kultural *Izakod Bekai Izakod Kai* (satu hati satu tujuan). Faktor pendukung utama meliputi revisi UU Otonomi Khusus Pasal 76, momentum politik kepresidenan, dan kondisi keamanan yang kondusif. Faktor penghambat mencakup persyaratan regulatif yang belum terpenuhi, penolakan provinsi induk, dan tantangan pascapembentukan berupa pergeseran ke kompetisi politik. **Kesimpulan:** Penelitian ini menyimpulkan bahwa tokoh adat dan masyarakat sipil Merauke memainkan peran substantif, multidimensional, dan menentukan dalam proses pembentukan Provinsi Papua Selatan. Penguatan tata kelola kolaboratif pascapembentukan direkomendasikan agar tujuan utama pemekaran, peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua, dapat terwujud secara nyata.

Kata kunci: *Collaborative Governance*; Masyarakat Sipil; Otonomi Khusus Papua; Pemekaran Wilayah; Tokoh Adat

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia memiliki lebih dari 17.000 pulau, lebih dari 700 bahasa daerah, dan ratusan kelompok etnis (Badan Pusat Statistik, 2020). Kondisi ini menciptakan tantangan serius dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan inklusif. Untuk menjawab tantangan tersebut, pemerintah Indonesia mengembangkan kebijakan otonomi daerah sebagai bentuk desentralisasi politik, administratif, dan fiskal.

Pemekaran wilayah atau pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) merupakan salah satu instrumen implementasi otonomi daerah yang bertujuan memperpendek rentang kendali birokrasi dan mendekatkan layanan pemerintahan kepada masyarakat. Pada tahun 2022, pemerintah menetapkan pemekaran Papua menjadi enam provinsi, termasuk Provinsi Papua Selatan yang secara resmi ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2022.

Pembentukan Provinsi Papua Selatan merupakan bagian dari kebijakan pemekaran wilayah Papua dalam kerangka Otonomi Khusus yang telah diperjuangkan selama hampir dua dekade sejak tahun 1995. Perjuangan tersebut dimulai pada era kepemimpinan Bupati Merauke Bapak John Gluba Gebze, yang bersama para tokoh adat dan masyarakat sipil secara konsisten mendorong pembentukan daerah otonom baru di wilayah Papua Selatan. Wilayah Papua Selatan memiliki luas 117.849 km² dan

terdiri atas empat kabupaten, yaitu Kabupaten Merauke, Kabupaten Mappi, Kabupaten Asmat, dan Kabupaten Boven Digoel, dengan keragaman suku, bahasa, serta tradisi adat yang sangat kuat.

Tokoh adat memegang posisi strategis karena memiliki otoritas moral dan kultural dalam masyarakat. Mereka bukan hanya pengawal nilai-nilai tradisi, tetapi juga penghubung antara masyarakat dengan negara. Di sisi lain, masyarakat sipil seperti organisasi lokal, lembaga swadaya masyarakat, gereja, kelompok pemuda, dan organisasi perempuan memiliki peranan signifikan dalam mendorong akuntabilitas pemerintah, mengawal proses pembangunan, serta memastikan kebijakan pemekaran tidak hanya menguntungkan elite politik, tetapi benar-benar meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tiga masalah struktural yang melatarbelakangi pemekaran ini adalah: (1) luasnya wilayah yang menyebabkan pembangunan tidak merata; (2) potensi konflik batas adat akibat keberagaman budaya dan wilayah adat; serta (3) sentralisasi pemerintahan di Merauke yang menyebabkan akses layanan sulit ke wilayah lain. Tanpa peran aktif tokoh adat sebagai penjaga batas ulayat dan masyarakat sipil yang mengawal inklusivitas, proses pembentukan daerah otonom baru berisiko mengalami kegagalan legitimasi sosial, konflik horizontal antarwilayah adat, serta ketimpangan pembangunan yang berkelanjutan.

1.2. Kesenjangan Masalah yang Diambil (*Research Gap*)

Meskipun berbagai studi telah membahas pembentukan Papua Selatan dalam perspektif kebijakan (Ardani et al., 2025), relasi adat-pemerintahan (Sutiyo et al., 2024), serta peran masyarakat adat dalam pembangunan lokal (Enala et al., 2025), belum ada kajian yang secara integratif mengkaji kolaborasi tokoh adat dan masyarakat sipil Merauke dalam pembentukan Provinsi Papua Selatan menggunakan kerangka *collaborative governance*. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan berfokus pada interaksi kedua aktor non-negara tersebut dalam konteks Merauke sebagai pusat pemerintahan provinsi baru.

1.3. Urgensi Penelitian

Penelitian ini penting untuk memberikan gambaran empiris mengenai peran tokoh adat dan masyarakat sipil dalam proses pembentukan Provinsi Papua Selatan sebagai dasar perumusan strategi penguatan tata kelola kolaboratif pascapembentukan. Apabila penelitian ini tidak dilaksanakan, pemerintah dan pemangku kebijakan akan kekurangan dasar empiris yang kuat dalam memahami dinamika kolaborasi aktor lokal, sehingga perumusan strategi pengembangan pemerintahan baru berisiko tidak tepat sasaran dan tidak sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat adat di Papua Selatan.

1.4. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini terinspirasi oleh beberapa penelitian terdahulu. Safitri (2016) menjelaskan perkembangan otonomi daerah dari masa kolonial hingga reformasi secara historis-deskriptif. Enala dkk. (2025) mengkaji peran masyarakat adat dalam pengambilan keputusan pembangunan lokal di Kabupaten Merauke menggunakan pendekatan kualitatif. Depriansyah (2021) berfokus pada peran tokoh adat dalam pendidikan politik masyarakat di konteks non-Papua. Ardani dkk. (2025) menganalisis kebijakan pemekaran Papua Selatan secara makro dari perspektif regulasi. Sutiyo dkk. (2024) mengkaji relasi antara sistem adat dan pemerintahan formal di Papua Selatan secara kelembagaan. Secara umum, penelitian-penelitian tersebut belum mengkaji secara integratif kolaborasi tokoh adat dan masyarakat sipil dalam proses pembentukan DOB menggunakan kerangka *collaborative governance*.

1.5. Pernyataan Kebaruan Ilmiah

Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga aspek. Pertama, dari segi kerangka teori, penelitian ini secara eksplisit menggunakan *collaborative governance theory* (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012) untuk menganalisis proses pembentukan DOB di Papua, sesuatu yang belum dilakukan oleh penelitian sebelumnya. Kedua, dari segi metode, penelitian ini menggabungkan observasi langsung di lapangan, wawancara mendalam multipihak, dan analisis dokumen kebijakan. Ketiga, dari segi konteks, penelitian ini secara khusus mengkaji proses pembentukan DOB dari perspektif aktor lokal (tokoh adat dan masyarakat sipil) di Merauke sebagai pusat pemerintahan provinsi baru, termasuk dinamika nilai kultural *Izakod Bekai Izakod Kai* sebagai modal sosial kolaborasi.

1.6. Tujuan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran tokoh adat dan masyarakat sipil Merauke dalam proses pembentukan Provinsi Papua Selatan, memaparkan dinamika hubungan mereka dengan pemerintah, serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat keterlibatan mereka.

II. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yang dipilih karena mampu menggambarkan secara mendalam fenomena sosial-politik yang kompleks melalui interpretasi data yang kaya dan kontekstual (Creswell, 2014). Pendekatan ini sesuai dengan tujuan penelitian untuk memahami dinamika peran tokoh adat dan masyarakat sipil yang tidak dapat ditangkap melalui pendekatan kuantitatif semata. Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua Selatan, pada bulan Januari 2026.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik: (1) observasi langsung di lokasi penelitian untuk memahami konteks fisik dan sosial; (2) wawancara mendalam terhadap informan; serta (3) studi dokumentasi meliputi peraturan perundang-undangan, naskah akademik pemekaran, dan arsip kebijakan terkait. Informan dipilih secara *purposive*, yaitu penentuan informan berdasarkan pertimbangan tertentu sesuai dengan tujuan penelitian, dengan kriteria utama keterlibatan dan pengetahuan langsung terhadap proses pembentukan Provinsi Papua Selatan.

Penentuan informan kunci (key informant) dalam penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa yang bersangkutan merupakan pelaku langsung dan memiliki akses pengetahuan paling lengkap terhadap dinamika proses pembentukan provinsi. Informan kunci dalam penelitian ini adalah Bapak Karmin Eko Edrayanto Wador, S.STP., M.Si selaku anggota Tim Pemekaran Provinsi Papua Selatan, dengan dasar pertimbangan bahwa beliau terlibat secara aktif dan menyeluruh sejak tahap penyusunan proposal pemekaran, advokasi ke pemerintah pusat, hingga sidang di Komisi II DPR RI, sehingga mampu memberikan keterangan yang utuh, kronologis, dan dapat ditelusuri kebenarannya. Informan kunci tersebut diperkuat oleh informan pendukung yang terdiri atas PLT Kepala Kesbangpol Kabupaten Merauke (Bapak Soekito, S.Sos) sebagai representasi kelembagaan pemerintah daerah, anggota Tim Pemekaran lainnya (Bapak Jujuk Rianto, S.Sos), Tokoh Agama Katolik (Pastor Pius Manu), dan Tokoh Masyarakat Sipil (Bapak Guntur). Pemilihan komposisi informan ini ditujukan untuk menjaga keterwakilan seluruh aktor yang berperan dan memperkuat validitas penelitian melalui triangulasi sumber.

Kerangka analisis yang digunakan adalah *collaborative governance theory* dari Ansell dan Gash (2008), yang mencakup dimensi *starting conditions*, *institutional design*, *leadership*, *collaborative process*, dan *outcomes*. Teknik analisis data meliputi reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Peran Tokoh Adat dan Masyarakat Sipil Merauke dalam Proses Pembentukan Provinsi Papua Selatan

Temuan penelitian menunjukkan bahwa tokoh adat dan masyarakat sipil memainkan peran yang sentral, substantif, dan multidimensional dalam proses pembentukan Provinsi Papua Selatan. Peran tersebut tidak bersifat seremonial, melainkan benar-benar menentukan keberhasilan proses pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB). Sebagaimana ditegaskan oleh informan kunci, Bapak Karmin Eko Edrayanto Wador selaku anggota Tim Pemekaran, perjuangan pembentukan provinsi tidak akan pernah mencapai sidang di Komisi II DPR RI tanpa dukungan kultural tokoh adat dan tekanan moral yang dibangun oleh masyarakat sipil sejak deklarasi awal. Pernyataan ini mengonfirmasi bahwa aktor non-negara bukan sekadar pelengkap proses formal, melainkan penggerak inti yang menjamin keberlanjutan agenda pemekaran selama hampir dua dekade.

Tokoh adat berperan sebagai penyedia legitimasi kultural yang tidak tergantikan. Tatanan adat di Papua Selatan berada dalam wilayah adat Anim Ha yang mencakup suku Marind, Wambon, Awyu, Muyu, Asmat, Marori, Kanum, dan Kimaam. Tokoh adat di Merauke menganut pola kepemimpinan berbasis big man, yaitu pemimpin yang memperoleh pengaruh bukan dari garis keturunan melainkan karena kemampuan pribadi, prestasi, dan pengakuan komunitas. Dalam proses pembentukan DOB, tokoh adat memainkan empat fungsi utama: (1) penjaga integritas batas wilayah adat Anim Ha; (2) mediator dalam penyelesaian potensi konflik antarsuku; (3) pemberi legitimasi kultural atas kebijakan pemekaran; dan (4) representasi kepentingan masyarakat adat dalam forum formal di DPR RI.

Pola kepemimpinan big man tersebut sejalan dengan tipologi kepemimpinan Melanesia yang dirumuskan Sahlins (1963), yaitu otoritas yang dibangun melalui kapasitas personal, redistribusi, dan kemampuan memobilisasi pengikut, bukan melalui pewarisan jabatan. Dalam kerangka Ansell dan Gash (2008), karakter kepemimpinan ini berfungsi sebagai facilitative leadership yang menjadi prasyarat keberhasilan kolaborasi: tokoh adat tidak memerintah, melainkan menautkan kepentingan lintas suku dan menjembatani komunitas dengan pemerintah. Interpretasi peneliti atas temuan ini menunjukkan bahwa legitimasi kultural yang dipegang tokoh adat bukan sekadar simbol, melainkan sumber daya politik yang menggerakkan proses kolaboratif secara substantif. Temuan ini memperluas argumen Kimbal dan Pangemanan (2017) mengenai pentingnya basis kearifan lokal dalam tata kelola pemerintahan, dengan menunjukkan bahwa modal kultural lokal mampu beroperasi tidak hanya pada level desa tetapi juga pada level pembentukan provinsi.

Salah satu momen krusial yang memperlihatkan bobot determinatif suara tokoh adat adalah ketika muncul usulan menarik Kabupaten Pegunungan Bintang sebagai kabupaten kelima guna memenuhi syarat minimal Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Lembaga adat dari keempat

kabupaten secara kompak menolak karena Pegunungan Bintang termasuk dalam wilayah adat yang berbeda. Penolakan ini didengar dan dihormati oleh pemerintah, sehingga membuktikan bahwa keputusan teknis-administratif pemekaran pada akhirnya tunduk pada batas-batas identitas adat. Lembaga adat keempat kabupaten selanjutnya secara aktif hadir dalam sidang Komisi II DPR RI di Jakarta dengan biaya masing-masing kabupaten, sehingga Papua Selatan menjadi satu-satunya provinsi di Indonesia yang terbentuk hanya dengan empat kabupaten. Peneliti memaknai peristiwa ini sebagai bukti empiris bahwa legitimasi kultural berfungsi sebagai filter normatif yang membatasi rasionalitas administratif negara.

Pada sisi yang lain, masyarakat sipil berperan sebagai motor penggerak utama perjuangan. Keterlibatannya sangat kuat sejak awal deklarasi Papua Selatan, bahkan dikisahkan adanya upaya menyewa pesawat ke Jakarta untuk memperjuangkan pemekaran. Empat fungsi utama masyarakat sipil mencakup: (1) advokasi dan mobilisasi dukungan publik; (2) pengawalan proses pembentukan agar tidak dikuasai kepentingan elite semata; (3) stabilisasi sosial melalui forum kerukunan seperti FKUB, FKDM, dan Forum Pembauran Kebangsaan; serta (4) penyusunan dan penguatan proposal pemekaran bersama pemerintah daerah. Temuan ini memperkuat tesis Ito (2011) bahwa di Indonesia pascaotoritarian, masyarakat sipil dapat menjadi kekuatan penyeimbang sekaligus mitra negara dalam reformasi desentralisasi, meskipun Ito juga mengingatkan adanya risiko ko-optasi oleh elite.

Di Merauke, fungsi pengawalan oleh masyarakat sipil justru bekerja sebagai mekanisme akuntabilitas yang menjaga agar pemekaran tidak sepenuhnya dikendalikan kepentingan elite. Hal ini menegaskan dimensi collaborative process dalam kerangka Ansell dan Gash (2008), di mana dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, dan komitmen terhadap proses menjadi penentu keberlanjutan kolaborasi. Rangkuman peran kedua aktor non-negara tersebut secara ringkas disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Rangkuman Peran Tokoh Adat dan Masyarakat Sipil dalam Proses Pembentukan Provinsi Papua Selatan

Dimensi Peran	Tokoh Adat	Masyarakat Sipil
Legitimasi	Penyedia legitimasi kultural; penjaga wilayah adat Anim Ha	Legitimasi sosial melalui mobilisasi dan advokasi publik
Advokasi	Menolak penambahan Kab. Pegunungan Bintang demi integritas wilayah adat	Lobi dan aksi advokasi ke Jakarta selama hampir dua dekade
Stabilisasi Sosial	Mediasi konflik batas wilayah adat antarsuku di keempat kabupaten	Menjaga kondusivitas melalui FKUB, FKDM, dan Forum Pembauran Kebangsaan
Partisipasi Formal	Hadir dalam sidang Komisi II DPR RI; melahirkan MRPS sebagai representasi formal	Penyusunan proposal pemekaran; keterlibatan dalam musyawarah penentuan ibukota provinsi

Sumber: Data diolah peneliti, 2026

Tabel 1 tidak dimaksudkan sebagai pengganti pembahasan, melainkan sebagai penguat analisis atas empat dimensi peran yang telah diuraikan. Apabila dibaca secara analitis, tabel tersebut memperlihatkan pembagian kerja yang bersifat komplementer: tokoh adat menyumbang legitimasi yang bersifat ke dalam (internal terhadap komunitas adat), sedangkan masyarakat sipil menyumbang legitimasi yang bersifat ke luar (eksternal terhadap pemerintah pusat). Pada dimensi advokasi, keduanya bekerja pada arena yang berbeda namun saling menopang, yakni penjagaan batas adat di tingkat lokal dan tekanan politik di tingkat nasional. Pola komplementaritas inilah yang, menurut interpretasi peneliti, menjelaskan mengapa kolaborasi di Papua Selatan mampu bertahan menghadapi hambatan regulatif yang panjang.

3.2. Dinamika Hubungan antara Tokoh Adat, Masyarakat Sipil, dan Pemerintah

Dinamika hubungan antara tokoh adat, masyarakat sipil, dan pemerintah berlangsung dalam kerangka kolaborasi yang dilandasi nilai kultural Izakod Bekai Izakod Kai (satu hati satu tujuan) sebagai modal sosial yang kuat. Hubungan ini bersifat simbiotik: pemerintah memerlukan legitimasi sosial-kultural dari tokoh adat dan dukungan mobilisasi dari masyarakat sipil, sementara kedua aktor non-negara tersebut membutuhkan kapasitas administratif dan akses politik pemerintah. Peneliti menafsirkan relasi ini sebagai bentuk saling ketergantungan yang produktif, bukan relasi hierarkis yang bersifat subordinatif.

Berdasarkan kerangka Ansell dan Gash (2008), proses kolaborasi dapat dibedah ke dalam beberapa dimensi. Pada dimensi starting conditions, kolaborasi dibangun di atas sejarah panjang perjuangan bersama sejak 1995 dan adanya ketidakseimbangan awal berupa kebutuhan legitimasi sosial dari pemerintah. Pada dimensi institutional design, mekanisme kolaborasi terstruktur melalui Forum Asosiasi Bupati Papua Selatan secara informal dan sidang Komisi II DPR RI secara formal. Dalam hal ini, Kesbangpol Kabupaten Merauke memainkan peran kelembagaan penting sebagai simpul yang membangun dan memelihara forum-forum kolaborasi tersebut, sebagaimana ditegaskan oleh PLT Kepala Kesbangpol Bapak Soekito.

Pada dimensi collaborative process, dialog terjadi secara multilateral dan berbasis musyawarah. Perdebatan paling alot terjadi saat penentuan ibukota provinsi: Mappi dan Boven Digoel menginginkan ibukota di wilayah mereka karena alasan geografis, sementara Asmat justru mendukung Merauke karena kelengkapan infrastruktur. Proses ini diselesaikan melalui mekanisme voting yang transparan dan didukung naskah akademik berbasis data. Kehadiran lembaga adat dari seluruh kabupaten dalam sidang DPR RI menjadi salah satu faktor yang memperkuat legitimasi proses pembentukan di mata pemerintah pusat. Peneliti memandang penyelesaian melalui musyawarah dan voting ini sebagai indikator matangnya kepercayaan antaraktor, yang dalam kerangka Ansell dan Gash (2008) merupakan inti dari siklus kolaborasi yang berkelanjutan.

Pada dimensi leadership, kepemimpinan fasilitatif dimainkan oleh Bupati Merauke dan Tim Pemekaran yang terdiri atas lima orang. Momentum historis yang paling signifikan adalah arahan langsung Presiden Joko Widodo kepada Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian saat peresmian Jembatan Merah Putih di Jayapura sekitar 2019–2020 untuk segera mewujudkan provinsi baru di Papua. Perlu dicatat pula bahwa sebagian tokoh agama, sebagaimana disampaikan Pastor Pius Manu,

sempat menyuarakan kekhawatiran mengenai kesiapan sumber daya manusia Orang Asli Papua (OAP) dan dampak sosial pemekaran yang terlalu cepat. Adanya tegangan ini menunjukkan bahwa kolaborasi tidak berlangsung sebagai konsensus yang mulus, melainkan sebagai proses negosiasi yang tetap memberi ruang bagi suara kritis. Interpretasi peneliti, justru keberadaan suara kritis inilah yang menjaga kualitas deliberasi dan mencegah pemekaran menjadi sekadar proyek elite.

3.3. Diskusi Temuan Utama Penelitian

Temuan utama penelitian ini memperkuat sekaligus memperluas hasil penelitian sebelumnya. Sama halnya dengan temuan Enala dkk. (2025) yang menunjukkan peran signifikan masyarakat adat dalam pengambilan keputusan pembangunan lokal di Kabupaten Merauke melalui mekanisme musyawarah adat, penelitian ini menemukan bahwa peran tersebut juga berlangsung pada level yang lebih tinggi, yaitu proses pembentukan daerah otonom baru di tingkat nasional. Dengan demikian, penelitian ini menambahkan dimensi skala, dari lokal ke nasional, yang belum dijangkau Enala dkk. (2025). Kontribusi ini penting karena memperlihatkan bahwa kapasitas deliberatif masyarakat adat tidak terbatas pada urusan pembangunan desa, tetapi mampu menembus arena kebijakan strategis negara.

Berbeda dengan temuan Ardani dkk. (2025) yang menganalisis pemekaran Papua Selatan semata dari perspektif regulasi makro, penelitian ini menemukan bahwa faktor penentu keberhasilan justru terletak pada kualitas kolaborasi antaraktor di tingkat lokal, termasuk kesepakatan identitas adat yang menjadi dasar penolakan penambahan Kabupaten Pegunungan Bintang. Temuan ini memperkuat argumen Sutiyo dkk. (2024) mengenai relasi simbiotik antara sistem adat dan pemerintahan formal di Papua Selatan, namun melampauinya dengan menambahkan dimensi proses yang dinamis dan berlangsung selama hampir dua dekade, bukan sekadar relasi kelembagaan yang statis. Penelitian ini juga sejalan dengan analisis Midhol dan Nugraha (2024) serta Pugu dan Wambrauw (2023) yang menekankan urgensi dan kesiapan pembentukan Papua Selatan, namun memberi penekanan baru pada peran agensi aktor lokal yang belum dieksplorasi kedua studi tersebut.

Apabila dibaca melalui kerangka integrative framework Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012), keberhasilan kolaborasi di Papua Selatan dapat dijelaskan melalui interaksi antara principled engagement, shared motivation, dan capacity for joint action. Nilai kultural Izakod Bekai Izakod Kai berfungsi sebagai sumber shared motivation yang menumbuhkan kepercayaan dan komitmen bersama, sementara kehadiran lembaga adat di DPR RI menjadi wujud capacity for joint action. Dengan demikian, penelitian ini menunjukkan bahwa modal sosial kultural dapat menggantikan atau melengkapi kondisi awal kolaborasi yang lemah secara regulatif. Inilah kontribusi teoretis utama penelitian ini: memperkaya literatur collaborative governance dengan menunjukkan bahwa pada konteks masyarakat adat, modal kultural dapat berfungsi sebagai substitusi parsial atas defisit desain kelembagaan formal.

3.4. Diskusi Temuan Menarik Lainnya

Di luar temuan pokok di atas, penelitian ini mengidentifikasi sejumlah temuan menarik yang melengkapi pemahaman atas dinamika pembentukan Provinsi Papua Selatan. Pada bagian ini, faktor pendukung dan faktor penghambat keterlibatan tokoh adat dan masyarakat sipil dibahas sebagai

temuan kontekstual yang membingkai keberhasilan kolaborasi, sehingga pembahasan utama pada subbab sebelumnya tetap berfokus pada tujuan penelitian dan temuan pokok.

Terdapat tiga faktor pendukung utama. Pertama, revisi Undang-Undang Otonomi Khusus melalui UU No. 2 Tahun 2021, khususnya Pasal 76 ayat (2), yang membuka peluang pembentukan provinsi baru tanpa atau dengan persetujuan provinsi induk, sekaligus mengesampingkan persyaratan minimal lima kabupaten dalam UU Pemerintahan Daerah atas asas lex specialis. Kedua, momentum politik kepresidenan berupa arahan langsung Presiden Joko Widodo kepada Menteri Dalam Negeri yang memberikan dorongan politik dari tingkat tertinggi. Ketiga, kondisi keamanan dan kenyamanan yang terjaga berkat kolaborasi seluruh elemen masyarakat, yang menjadi sinyal kuat kepada pemerintah pusat bahwa pembentukan provinsi memiliki dukungan sosial yang luas dan solid.

Adapun faktor penghambat mencakup tiga aspek. Pertama, persyaratan regulatif yang tidak terpenuhi, yaitu syarat minimal lima kabupaten dan keharusan persetujuan provinsi induk dalam UU No. 23 Tahun 2014, serta gagalnya upaya menarik Kabupaten Pegunungan Bintang karena perbedaan wilayah adat. Kedua, penolakan dari Provinsi Papua sebagai provinsi induk yang menjadi hambatan politis selama bertahun-tahun. Ketiga, tantangan pascapembentukan berupa pergeseran orientasi dari perjuangan kolektif menuju kompetisi perebutan jabatan politik, yang dikhawatirkan akan memperlambat realisasi kesejahteraan Orang Asli Papua. Rangkuman kedua kelompok faktor tersebut disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Rangkuman Faktor Pendukung dan Penghambat Keterlibatan Tokoh Adat dan Masyarakat Sipil

Faktor Pendukung	Faktor Penghambat
Revisi UU Otsus Pasal 76 ayat (2) (UU No. 2 Tahun 2021) yang memungkinkan pembentukan provinsi tanpa persetujuan provinsi induk	Persyaratan minimal lima kabupaten dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang tidak terpenuhi
Momentum politik kepresidenan: arahan langsung Presiden Joko Widodo kepada Mendagri Tito Karnavian	Penolakan Provinsi Papua sebagai provinsi induk selama bertahun-tahun
Kondisi keamanan kondusif berbasis kolaborasi multiaktoral dan nilai *Izakod Bekai Izakod Kai*	Pergeseran orientasi pascapembentukan dari kolaborasi menuju kompetisi politik jabatan

Sumber: Data diolah peneliti, 2026

Tabel 2 memperlihatkan ketegangan struktural yang khas pada pembentukan DOB di Papua: faktor pendukung sebagian besar bersumber dari momentum politik dan terobosan hukum di tingkat pusat, sementara faktor penghambat berakar pada persyaratan administratif dan resistensi provinsi induk. Analisis peneliti menunjukkan bahwa kolaborasi tokoh adat dan masyarakat sipil berfungsi

sebagai jembatan yang menetralkan ketegangan tersebut, yakni mengubah keterbatasan regulatif menjadi argumen politik bahwa pemekaran adalah aspirasi akar rumput yang absah.

Temuan menarik berikutnya adalah pentingnya faktor simbolik berupa kehadiran fisik lembaga adat di hadapan DPR RI. Kehadiran ini bukan sekadar formalitas, melainkan komunikasi politik yang sangat efektif kepada pemerintah pusat bahwa pemekaran didukung dari akar rumput. Temuan ini menambahkan dimensi baru pada literatur collaborative governance: dalam konteks masyarakat adat, legitimasi kultural yang dikomunikasikan secara simbolis dapat memiliki dampak politik yang setara dengan dokumen formal.

Perlu dicatat pula bahwa tantangan terbesar pascapembentukan adalah pergeseran orientasi dari perjuangan kolektif menuju kompetisi politik. Sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Guntur selaku tokoh masyarakat sipil, banyak pihak dinilai telah melupakan ruh pemekaran, sehingga kesejahteraan berjalan lambat dan angka kemiskinan justru bertambah. Temuan ini sejalan dengan keterbatasan yang diidentifikasi penelitian tentang pemekaran daerah di Indonesia secara umum (Yandra, 2016; Duncan, 2007), bahwa keberhasilan administratif pembentukan DOB belum tentu diiringi keberhasilan substantif dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Duncan (2007) bahkan menegaskan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dapat membawa hasil yang beragam (mixed outcomes) bagi kelompok etnis minoritas, bergantung pada kualitas tata kelola pascapembentukan. Interpretasi peneliti, temuan ini menegaskan urgensi penguatan tata kelola kolaboratif agar capaian formal pemekaran tidak berhenti sebagai keberhasilan prosedural semata.

IV. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa tokoh adat dan masyarakat sipil Merauke memainkan peran yang sentral, substantif, dan menentukan dalam proses pembentukan Provinsi Papua Selatan. Tokoh adat menjadi penyedia legitimasi kultural yang tidak tergantikan melalui penjagaan integritas wilayah adat Anim Ha, sementara masyarakat sipil menjadi motor penggerak advokasi dan pengawalan proses selama hampir dua dekade. Kolaborasi keduanya dengan pemerintah berlangsung dalam kerangka *collaborative governance* yang dilandasi nilai kultural *Izakod Bekai Izakod Kai* sebagai modal sosial, dengan faktor pendukung utama berupa revisi UU Otonomi Khusus, momentum politik kepresidenan, dan kondisi keamanan yang kondusif. Kontribusi penelitian ini adalah menunjukkan bahwa modal sosial kultural dapat menjadi penentu keberhasilan kolaborasi meskipun terdapat hambatan regulatif, sehingga penguatan tata kelola kolaboratif pascapembentukan menjadi kunci agar tujuan pemekaran, yaitu peningkatan kesejahteraan Orang Asli Papua, dapat terwujud secara nyata.

Keterbatasan Penelitian.

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan. Pertama, keterbatasan jumlah informan, karena penelitian hanya melibatkan enam informan sehingga belum sepenuhnya menjangkau seluruh aktor yang terlibat dalam proses pemekaran. Kedua, keterbatasan akses data, terutama tidak diperolehnya data wawancara langsung dari tokoh adat sehingga perspektif adat hanya diperoleh melalui kesaksian informan lain, serta keterbatasan akses terhadap sebagian dokumen kebijakan yang bersifat internal.

Ketiga, keterbatasan cakupan wilayah penelitian, karena penelitian hanya berfokus pada Kabupaten Merauke sebagai lokus dan belum menjangkau tiga kabupaten lain di Papua Selatan. Keempat, keterbatasan waktu penelitian, karena pengumpulan data dilaksanakan dalam rentang waktu yang relatif singkat pada bulan Januari 2026 sehingga belum dapat menangkap dinamika jangka panjang pascapembentukan provinsi.

Arah Masa Depan Penelitian (*future work*).

Penelitian selanjutnya disarankan untuk: (1) memperluas cakupan informan dengan melibatkan tokoh adat secara langsung; (2) mengembangkan studi komparatif antara keempat provinsi baru di Papua; (3) menganalisis dampak pembentukan DOB terhadap kesejahteraan Orang Asli Papua secara kuantitatif berbasis data longitudinal; serta (4) mengkaji peran Majelis Rakyat Papua Selatan (MRPS) dalam sistem pemerintahan provinsi pascapembentukan.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih ditujukan kepada Bapak Soekito, S.Sos (PLT Kepala Kesbangpol Kabupaten Merauke), Bapak Karmin Eko Edrayanto Wador, S.STP., M.Si, Bapak Jujuk Rianto, S.Sos (Tim Pemekaran Provinsi Papua Selatan), Pastor Pius Manu (Tokoh Agama Katolik), dan Bapak Guntur (Tokoh Masyarakat Sipil), yang telah bersedia memberikan informasi kepada peneliti. Terima kasih juga disampaikan kepada seluruh jajaran Pemerintah Kabupaten Merauke dan Pemerintah Provinsi Papua Selatan atas dukungan dan kemudahan akses selama penelitian berlangsung.

VI. DAFTAR PUSTAKA

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Ardani, N. E., Ramadhan, M. A., Faleria, Y., Yanengga, O., & Haris, U. (2025). Kebijakan pemekaran daerah dalam bingkai otonomi khusus: Studi kasus Provinsi Papua Selatan. *PJHP: Papsel Journal of Humanities and Policy*, *2*(2), 110–122. https://journal.papsel.org/index.php/JHP/article/view/158

Badan Pusat Statistik. (2020). *Statistik Indonesia 2020*. Badan Pusat Statistik. https://www.bps.go.id/id/publication/2020/04/29/e9011b3155d45d70823c141f/statistik-indonesia-2020.html

Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.

Depriansyah, A. (2021). *Peran tokoh adat dalam pendidikan politik masyarakat (Fenomena pada Desa Gunung Sugih Baru Kecamatan Tegineneng Kabupaten Pesawaran)* [Skripsi, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung]. Repositori UIN Raden Intan Lampung. http://repository.radenintan.ac.id/30874/

Duncan, C. R. (2007). Mixed outcomes: The impact of regional autonomy and decentralization on indigenous ethnic minorities in Indonesia. *Development and Change, 38*(4), 711–733. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00430.x

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Enala, S. H., Mana, F. A., Prasetya, M. N., & Adam, A. F. (2025). Pemberdayaan masyarakat adat dalam pengambilan keputusan pembangunan lokal di Kabupaten Merauke. *JPI: Papsel Jurnal Pengabdian dan Inovasi, 2*(1), 8–17. https://journal.papsel.org/index.php/JPI/article/view/145/169

Ito, T. (2011). Historicizing the power of civil society: A perspective from decentralization in Indonesia. *The Journal of Peasant Studies, 38*(2), 413–433. https://doi.org/10.1080/03066150.2011.559015

Lalu, C. L., Kimbal, M., & Pangemanan, S. (2017). Pembangunan berbasis kearifan lokal di Desa Temboan Kecamatan Langowan Selatan Kabupaten Minahasa. *Jurnal Eksekutif, 1*(1). https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/jurnaleksekutif/article/view/16789

Marpaung, L. A. (2014). Pemberdayaan tokoh masyarakat sebagai cara memperkuat penyelenggaraan otonomi daerah. *Masalah-Masalah Hukum, 43*(4), 538–545. https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/11084

Maulana, A. (2019). Faktor-faktor pembentukan daerah otonomi baru dan dampaknya terhadap keuangan negara. *Ekuitas: Jurnal Pendidikan Ekonomi, 7*(2), 86–93. https://doi.org/10.23887/ekuitas.v7i2.17862

Meiyenti, I., & Jitmau, A. (2019). Optimalisasi pelaksanaan dana otonomi khusus dalam program pembangunan rumah layak huni di Distrik Kuala Kencana Kabupaten Mimika Provinsi Papua. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja, 45*(1), 71–84. https://doi.org/10.33701/jipwp.v45i1.318

Midhol, A. B., & Nugraha, I. A. (2024). Analisis urgensi pembentukan daerah otonomi khusus Provinsi Papua Selatan tahun 2022. *Restorica: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Komunikasi, 10*(2), 89–103. https://doi.org/10.33084/restorica.v10i2.8413

Ndraha, T. (2003). *Kybernologi (Ilmu pemerintahan baru)*. Rineka Cipta.

Pandie, P. M. R. (2019). Studi kelayakan pemekaran daerah otonom baru Amanatun di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur. *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah, 10*(2), 101–111. https://ejournal.ipdn.ac.id/JAPD/article/view/275

Prasojo, E., Jannah, L. M., Holidin, D., & Hariyati, D. (2018). *Dampak dan masalah-masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru*. Universitas Indonesia. https://lib.ui.ac.id/detail?id=20487673

Pugu, M. R., & Wambrauw, M. S. (2023). Papua Selatan sebagai daerah otonomi baru dan kesiapannya menuju Pemilu 2024. *Jurnal Politica: Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional, 14*(1), 23–36. https://doi.org/10.22212/jp.v14i1.4121

Rasyid, M. R. (1997). *Makna pemerintahan: Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan*. Yarsif Watampone.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press.

Safitri, S. (2016). Sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia. *Criksetra: Jurnal Pendidikan Sejarah, 5*(1), 41–52. https://repository.unsri.ac.id/137905/

Sahlins, M. D. (1963). Poor man, rich man, big-man, chief: Political types in Melanesia and Polynesia. *Comparative Studies in Society and History, 5*(3), 285–303. https://doi.org/10.1017/S0010417500001729

Sugiyono. (2018). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Alfabeta.

Sumiati, E. (2015). *Model pemberdayaan masyarakat dalam mempertahankan kearifan lokal: Etnografi pada masyarakat adat Kampung Cireundeu Kota Cimahi* [Tesis, Universitas Pendidikan Indonesia]. Repositori UPI. http://repository.upi.edu/22420/

Sutiyo, Polyando, P., Aser, F., & Ilham, T. (2024). Relasi adat dan pemerintahan di Papua Selatan: Analisis kelembagaan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja, 50*(1), 91–99. https://doi.org/10.33701/jipwp.v50i1.4064

Yandra, A. (2016). Pembentukan daerah otonomi baru: Problematik dan tantangannya di Indonesia. *Jurnal Niara, 9*(1), 64–71. https://www.neliti.com/id/publications/114417/pembentukan-daerah-otonomi-baru-problematik-dan-tantangannya-di-indonesia#cite