

SINERGI KEPEMIMPINAN LOKAL DALAM TATA KELOLA OTONOMI KHUSUS DI DISTRIK AIMAS KABUPATEN SORONG

¹⁾Salmawati Salmawati*, ²⁾Mohamad Saleh Refra, ³⁾Awal Fikri
⁴⁾Yayan Rasya Aditya Malawat

^{1), 2), 3), 4)} Universitas Muhammadiyah Sorong

¹⁾Salmawati@um-sorong.ac.id, ²⁾salehrefra@gmail.com, ³⁾awalfikri@um-sorong.ac.id

⁴⁾Yayanrasya2@gmail.com

*salmawati@um-sorong.ac.id

Abstrak

Penerapan Otonomi Khusus (Otsus) Papua melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 merupakan langkah strategis pemerintah untuk memberikan kewenangan lebih luas kepada Papua dalam mengelola pembangunan sesuai dengan konteks lokal. Namun, efektivitas implementasi Otsus tidak hanya ditentukan oleh regulasi dan pendanaan, tetapi juga oleh peran kepemimpinan lokal yang mencakup kepala kampung, tokoh adat, dan tokoh agama sebagai aktor sosial yang memiliki legitimasi tinggi di masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis sinergi kepemimpinan lokal dalam mendorong tata Kelola otonomi khusus. Metode penelitian Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan metode studi kasus di Distrik Mariat, Kabupaten Sorong, Papua Barat Daya. Informan penelitian terdiri atas kepala kampung, tokoh adat, tokoh agama, dan perwakilan masyarakat yang dipilih secara purposive. Data dikumpulkan melalui wawancara semi-terstruktur, observasi, dan dokumentasi. Kemudian dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman dengan validasi melalui triangulasi sumber dan metode. Adapun hasil temuan menunjukkan adanya sinergi kepemimpinan lokal dalam tata kelola Otsus di tingkat kampung. Kepala kampung berperan sebagai pemimpin transformasional yang menerjemahkan kebijakan sesuai konteks lokal, tokoh adat memperkuat modal sosial dan legitimasi budaya, sedangkan tokoh agama menanamkan nilai moral dalam tata kelola kolaboratif. Kesimpulan Keberhasilan implementasi Otsus ditentukan oleh integrasi kepemimpinan formal dan informal yang membentuk tata kelola inovatif berbasis nilai adat, moral agama, dan prinsip pelayanan publik partisipatif.

Kata Kunci: Otonomi Khusus Papua, Kepemimpinan Lokal, Kolaboratif, Tata Kelola Desa

Abstract

The implementation of Papua's Special Autonomy (Otsus) through Law Number 21 of 2001 represents a strategic step by the government to grant broader authority to Papua in managing development according to its local context. However, the effectiveness of Otsus implementation is determined not only by regulations and funding but also by the role of local leadership, which includes village heads, customary leaders, and religious leaders as social actors with strong legitimacy within the community. This study aims to analyze the synergy of local leadership in promoting the governance of Special Autonomy. The research employed a qualitative approach with a case study method conducted in Mariat District, Sorong Regency, Southwest Papua. The informants consisted of village heads, customary leaders, religious leaders, and community representatives selected purposively. Data were collected through semi-structured interviews, participatory observations, and documentation, and then analyzed using the interactive model of Miles and Huberman, with validation through source and method triangulation. The findings reveal the existence of synergistic local leadership in the governance of Otsus at the village level. Village heads act as transformational leaders who interpret government policies according to local realities, customary leaders strengthen social capital and cultural legitimacy, while religious leaders reinforce moral values within a framework of collaborative governance. Conclusion The success of Otsus implementation is determined by the integration of formal and informal leadership, forming innovative governance based on customary values, religious morals, and participatory public service principles.

Kata Kunci: local leadership, governance innovation, Papua Special Autonomy, collaborative governance

PENDAHULUAN

Penerapan Otonomi Khusus (Otsus) Papua melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 merupakan langkah strategis pemerintah pusat untuk memberikan ruang lebih besar bagi Papua dalam mengelola pembangunan sesuai dengan kondisi lokal. Pemberian status khusus ini merupakan respons terhadap dinamika historis, politik, sosial, dan ekonomi Papua yang selama beberapa dekade sebelumnya sering menimbulkan ketegangan antara pemerintah pusat dan masyarakat Papua (Darlis, Suranto, and ... 2023) (Fikri and Kopong 2024) Otsus diharapkan menjadi jalan tengah yang memungkinkan pemerintah daerah lebih berdaulat dalam mengelola potensi wilayahnya, sekaligus memperkuat persatuan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) (Halim 2020); (Pramitasari and Putra 2021)

Salah satu aspek penting dari kebijakan Otsus adalah dukungan dana dalam jumlah besar. Pemerintah pusat mengalokasikan Dana Otonomi Khusus sebagai instrumen fiskal untuk mempercepat pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat Papua (Hanafi, R. I.; Syafii, I.; Ramadhan, M. S.; Prayoga 2020) (Salmawati, Arie P 2023). Harapannya, keberadaan dana ini dapat mengurangi kesenjangan pembangunan antara Papua dengan daerah lain di Indonesia. Di samping itu, kewenangan tambahan yang diberikan melalui Otsus juga membuka peluang bagi pemerintah daerah Papua untuk merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan, kearifan lokal, dan struktur sosial yang khas di tanah Papua (Kushadajani and Permana 2020); (Kosasih, Eko Putro, and Mardamin 2021).

Namun, implementasi Otsus tidak hanya sebatas pada aspek regulasi dan pendanaan. Keberhasilan kebijakan ini sangat bergantung pada efektivitas tata kelola pemerintahan dan kepemimpinan lokal yang mampu menggerakkan masyarakat. Di banyak wilayah Papua, masyarakat lebih mempercayai pemimpin tradisional seperti kepala kampung, tokoh adat, dan tokoh agama dibandingkan aparat formal pemerintah (NOR and ASLAMIAH 2025). Hal ini mencerminkan adanya karakteristik kepemimpinan khas Papua yang sangat dipengaruhi oleh sistem adat, nilai-nilai keagamaan, dan struktur sosial berbasis komunitas. Kepala kampung, misalnya, tidak hanya berfungsi sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan desa, tetapi juga dianggap sebagai perpanjangan tangan adat yang memiliki legitimasi tinggi di mata Masyarakat (Wanggai 2013). Tokoh adat memiliki posisi penting karena mampu menjaga kohesi sosial, menyelesaikan konflik internal, serta mengatur tata kehidupan masyarakat berdasarkan hukum adat yang berlaku. Sementara itu, tokoh agama berperan besar dalam membangun moralitas, pendidikan rohani, dan kesadaran sosial masyarakat, bahkan seringkali lebih didengar dibandingkan pejabat pemerintah formal. Dengan demikian, kepemimpinan lokal di Papua dapat dipahami sebagai kepemimpinan multi-dimensi yang menggabungkan legitimasi politik, sosial, adat, dan spiritual (Zain et al. 2023); Salmawati, 2025). (Purnomo, Salmawati, and Banggu 2025)

Dalam konteks diatas, pemimpin lokal tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan, melainkan juga sebagai mediator antara masyarakat dan pemerintah. Mereka berperan penting dalam mendorong inovasi pemerintahan, misalnya melalui partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa, adaptasi kebijakan pemerintah dengan kearifan lokal, hingga pengawasan terhadap penggunaan dana desa maupun dana Otsus (Hutasoit, Marbun, and Ivanna 2024); (Warda et al. 2024). Keberhasilan atau kegagalan implementasi Otsus pada tingkat

akar rumput sangat ditentukan oleh sejauh mana pemimpin lokal mampu memainkan peran strategis tersebut.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji persoalan ini. (Wanggai 2013). menegaskan bahwa keberhasilan pembangunan Papua tidak hanya ditentukan oleh besarnya alokasi dana Otsus, tetapi juga oleh kapasitas kepemimpinan lokal dalam mengelola partisipasi masyarakat. (Weya and Lubis 2022) menemukan bahwa kepala kampung dan tokoh adat berperan sebagai penghubung sosial yang mampu memediasi kebijakan pemerintah agar lebih sesuai dengan nilai-nilai lokal. (Florensia K. Lamanele¹, Daisy S. M. Engka² 2024) menambahkan bahwa tokoh agama di Papua sering menjadi agen perubahan sosial karena memiliki otoritas moral yang kuat di tengah masyarakat. Dari perspektif tata kelola pemerintahan, Ansell dan (Kadir, Kelibay, and Refra 2023) melalui konsep *collaborative governance* menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan aktor non-formal. Konsep ini relevan untuk Papua, di mana legitimasi sosial lebih sering dimiliki pemimpin adat atau agama dibandingkan pejabat formal. Penelitian lebih lanjut oleh (Emerson, K.; Nabatchi, T.; Balogh 2012) juga menunjukkan bahwa keberhasilan tata kelola kolaboratif sangat dipengaruhi oleh kualitas kepemimpinan, kepercayaan antar-aktor, serta kapasitas institusional dalam mengelola konflik. Adapun Kajian internasional lain yang relevan adalah studi (Putnam 1993) mengenai *social capital*, yang menekankan pentingnya kepercayaan, norma sosial, dan jaringan komunitas dalam mendukung efektivitas pemerintahan. Dalam konteks Papua, pemimpin lokal yang memiliki legitimasi sosial dapat dianggap sebagai penjaga modal sosial yang berperan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan publik.

Sementara itu, (Duncan 2014) melalui studinya tentang governance di Papua Nugini menunjukkan bahwa kepemimpinan tradisional yang berbasis adat sering lebih efektif dalam mengelola pembangunan desa dibandingkan struktur pemerintahan formal. Hal ini dapat menjadi pelajaran penting bagi Papua, mengingat kesamaan karakteristik sosial-budaya. Senada dengan itu, (Reilly 2000) mengkaji negara-negara pasca-kolonial di Pasifik Selatan dan menyoroti bahwa tata kelola berbasis adat lebih mampu menjaga stabilitas sosial dan politik dibandingkan model birokrasi formal yang diimpor dari luar. penelitian Rumbiak (2018) menyoroti bahwa kelemahan terbesar implementasi Otsus terletak pada minimnya keterlibatan masyarakat adat dalam proses perencanaan pembangunan. Hermanto (2021) menekankan perlunya memperkuat kapasitas kepemimpinan lokal agar mampu mengelola dana desa dan dana Otsus secara transparan serta sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat. Penelitian Widjojo (2009) juga menunjukkan bahwa konflik sosial di Papua seringkali disebabkan oleh lemahnya komunikasi antara

pemerintah dan masyarakat adat, sehingga pemimpin lokal memiliki peran vital sebagai mediator.

Selain itu, Bappenas (2020) menyoroti bahwa meskipun dana Otsus meningkat setiap tahun, dampaknya terhadap pengurangan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup masyarakat Papua masih terbatas. Hal ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara input kebijakan berupa alokasi anggaran dengan output pembangunan yang diharapkan. Dengan kata lain, tanpa adanya tata kelola yang baik dan sinergi kepemimpinan lokal, dana Otsus hanya akan menjadi instrumen fiskal tanpa efek nyata bagi kesejahteraan Masyarakat (*Purnomo, Salmawati, and Banggu 2025*). Meskipun literatur tersebut memberikan kontribusi penting, mayoritas penelitian terdahulu cenderung berfokus pada aspek penggunaan dana Otsus (akuntabilitas dan distribusi), peran tokoh adat secara terpisah, atau tantangan birokrasi lokal. Belum banyak penelitian yang secara spesifik menelaah bentuk sinergi antara kepala kampung, tokoh adat, dan tokoh agama dalam mendorong inovasi tata kelola pemerintahan desa di Papua Cendikia Mulia Mandiri (*Halik 2025*). Padahal, sinergi multipemimpin ini merupakan kunci untuk mewujudkan tata kelola yang lebih responsif, inklusif, dan berakar pada nilai-nilai lokal.

Dengan demikian, telaah terhadap penelitian terdahulu menunjukkan adanya kesenjangan penting: meskipun dana dan regulasi Otsus telah tersedia, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada bagaimana kepemimpinan lokal di Papua mampu bersinergi dengan pemerintah daerah dalam menciptakan tata kelola yang inovatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Namun, penelitian yang menelaah secara komprehensif bentuk sinergi kepemimpinan lokal (kepala kampung, tokoh adat, dan tokoh agama) dalam konteks Otsus masih sangat terbatas. Inilah yang menjadi celah penelitian yang perlu diisi untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai dinamika kepemimpinan lokal di Papua pasca Otsus. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana kepemimpinan lokal berkontribusi dalam inovasi tata kelola pemerintahan pasca Otsus Papua dengan menggunakan perspektif teori kepemimpinan transformasional, tata kelola kolaboratif, dan modal sosial.

METODE

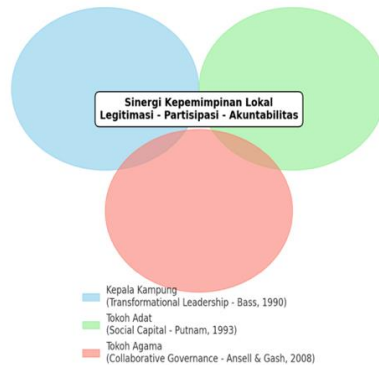
Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena fokus penelitian adalah memahami secara mendalam dinamika kepemimpinan lokal (kepala kampung, tokoh adat, dan tokoh agama) dalam mendorong efektivitas implementasi Otonomi Khusus (Otsus). Menurut (*W. 2018*) pendekatan kualitatif tepat digunakan untuk mengeksplorasi

makna yang dimaknai individu atau kelompok terhadap masalah sosial, karena memungkinkan peneliti masuk secara lebih mendalam ke dalam konteks yang sedang diteliti. Metode studi kasus dipandang relevan karena dapat menggali praktik kepemimpinan di tingkat desa/kampung secara kontekstual dalam situasi sosial dan budaya khas Papua. (Yin 2014) menegaskan bahwa studi kasus efektif digunakan ketika peneliti ingin memahami fenomena secara mendalam, khususnya ketika batas antara fenomena dan konteks sosial-budayanya tidak jelas. Dalam konteks ini, kepemimpinan lokal di Papua tidak bisa dipisahkan dari norma adat, agama, dan relasi sosial. Lokasi penelitian dilakukan di Distrik Mariat, Kabupaten Sorong, Papua Barat Daya, yang dipilih secara purposif berdasarkan beberapa kriteria: (1) menerima alokasi Dana Otsus secara rutin, (2) memiliki struktur kepemimpinan lokal yang aktif (kepala kampung, tokoh adat, tokoh agama), dan (3) pernah melaksanakan program pembangunan berbasis masyarakat. Informan penelitian dipilih dengan teknik purposive sampling agar sesuai dengan tujuan penelitian. Informan utama terdiri atas: kepala kampung/desa, tokoh adat (ondoafi atau pemimpin suku lokal), tokoh agama (pendeta, pastor, ustaz), aparat kampung, serta perwakilan masyarakat (pemuda, perempuan, dan kelompok adat). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan: Wawancara semi-terstruktur untuk menggali perspektif informan terkait peran kepemimpinan lokal, strategi mendorong partisipasi masyarakat, transparansi penggunaan dana Otsus, serta inovasi tata kelola desa. Pendekatan semi-terstruktur dipilih agar fleksibel, memungkinkan peneliti menyesuaikan pertanyaan dengan situasi lapangan. Observasi partisipatif, misalnya mengikuti musyawarah kampung, ibadah, atau forum adat, untuk melihat langsung pola interaksi dan peran pemimpin lokal dalam praktik nyata. Dokumentasi, berupa pengumpulan dokumen resmi desa (RPJMDes, laporan penggunaan dana Otsus, berita acara musyawarah), serta arsip lokal yang relevan. Data dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif dari Miles, (Miles, M. B.; Huberman, A. M.; Saldaña 2014) yang meliputi tiga tahapan utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan/verifikasi kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan menyeleksi dan memfokuskan data sesuai tema penelitian. Penyajian data dilakukan melalui narasi deskriptif dan matriks kategori. Selanjutnya, kesimpulan ditarik dengan memperhatikan konsistensi data dari berbagai sumber, serta melalui proses triangulasi sumber dan metode untuk menjamin validitas temuan.

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

Sinergi Tiga Unsur: Model Tata Kelola Kolaboratif Otsus

Bagan Konseptual Sinergi Kepemimpinan Lokal dalam Tata Kelola Otsus Papua



Sumber : Penulis, 2025

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola Otonomi Khusus (Otsus) di Papua tidak dapat dilepaskan dari peran kepemimpinan lokal yang terdiri atas kepala kampung, tokoh adat, dan tokoh agama. Ketiganya membentuk pola sinergi yang khas, di mana masing-masing aktor memiliki legitimasi sosial yang berbeda namun saling melengkapi.

Aktor Lokal	Peran Utama	Tipe Modal Sosial (Putnam, 1993)	Keterkaitan Transformational Leadership (Bass, 1990)	Keterkaitan Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008)
Kepala Kampung	Penggerak pembangunan, jembatan antara masyarakat dan pemerintah, penyanggah kebijakan agar sesuai dengan konteks lokal	Bridging Social Capital → menghubungkan masyarakat dengan pemerintah formal	<i>Inspirational motivation</i> dan <i>idealized influence</i> : menginspirasi masyarakat dengan visi pembangunan berbasis adat	Memfasilitasi forum musyawarah kampung yang mengintegrasikan suara adat, agama, dan birokrasi
Tokoh Adat	Pemelihara nilai budaya, pemberi legitimasi sosial, mediator konflik, pengatur tanah ulayat	Bonding Social Capital → memperkuat kohesi internal komunitas adat	<i>Idealized influence</i> : memberi teladan moral-budaya, <i>intellectual stimulation</i> : mengarahkan nilai adat untuk adaptif terhadap pembangunan	Memberikan legitimasi kultural dalam kolaborasi, mengurangi resistensi, menjaga harmoni sosial
Tokoh Agama	Penguat moralitas, pembimbing spiritual, mediator moral antara pemerintah dan masyarakat	Linking Social Capital → menjembatani masyarakat dengan jaringan moral & kekuasaan yang lebih luas	<i>Inspirational motivation</i> dan <i>individualized consideration</i> : memotivasi masyarakat secara etis dan spiritual, memverifikasi kebutuhan kolektif	Membangun kepercayaan (<i>trust building</i>), memediasi konflik, memperkuat transparansi dalam forum kolaboratif

Sumber : Penulis, 2025

1. Kepala Kampung (Bridging Social Capital)

Hasil penelitian ini menegaskan bahwa kepala kampung memiliki peran strategis dalam tata kelola Otonomi Khusus (Otsus) di tingkat desa. Kepala kampung tidak hanya berfungsi sebagai pemimpin administratif, melainkan juga sebagai aktor sosial yang menjembatani kebijakan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat. Posisi ini membuat kepala kampung menempati peran penting

sebagai *bridging social capital* (Putnam 1993), yakni sebagai penghubung antara struktur formal negara dengan jaringan sosial masyarakat adat.

Proses perencanaan pembangunan yang selalu diawali musyawarah kampung menggambarkan bahwa kepala kampung tidak bisa mengambil keputusan secara sepihak. Sebagaimana diungkapkan seorang kepala kampung di Sorong,

“Kalau dana Otsus turun, kami harus duduk dulu dengan masyarakat. Tidak bisa langsung jalankan program tanpa dengar suara adat.”

Wawancara di atas mencerminkan bahwa kepala kampung memahami pentingnya legitimasi sosial. Legitimasi tersebut diperoleh bukan dari birokrasi pemerintah semata, tetapi dari penerimaan masyarakat yang melihat adanya ruang partisipasi dalam pengambilan keputusan. Jika dikaitkan dengan teori Transformational Leadership (Bass 1990), kepala kampung memperlihatkan karakteristik kepemimpinan transformasional. Mereka menginspirasi warga melalui visi pembangunan yang sesuai dengan nilai adat dan kebutuhan lokal. Transformasionalitas ini terlihat dari kemampuan kepala kampung memobilisasi partisipasi masyarakat, membangun rasa percaya, serta menanamkan semangat kolektif untuk berkontribusi dalam pembangunan desa. Dengan demikian, kepemimpinan kepala kampung bukan sekadar prosedural, melainkan bersifat visioner dan partisipatif.

Lebih jauh, praktik deliberasi dalam musyawarah kampung yang melibatkan kepala kampung, tokoh adat, dan tokoh agama memperlihatkan prinsip Collaborative Governance (Ansell and Gash 2008). Kepala kampung memastikan bahwa pengambilan keputusan pembangunan bukanlah hasil instruksi sepihak, melainkan produk dari proses kolaboratif antara pemimpin formal dan pemimpin informal. Dalam forum ini, suara adat memberikan landasan nilai budaya, suara agama menghadirkan legitimasi moral, sementara kepala kampung mengintegrasikan keduanya dengan kebijakan pemerintah. Kolaborasi ini menghasilkan keputusan yang lebih diterima masyarakat dan mengurangi potensi konflik. Dalam kerangka Social Capital (Putnam 1993), kepala kampung memainkan peran sebagai *bridging social capital*. Peran ini sangat penting karena kepala kampung mampu menghubungkan dua dunia yang berbeda: dunia birokrasi formal pemerintah dan dunia komunitas lokal berbasis adat. *Bridging* yang dilakukan kepala kampung memperkuat kohesi sosial, memperluas akses masyarakat terhadap sumber daya negara, sekaligus menjaga agar program pembangunan tidak tercerabut dari akar budaya lokal. Hal ini membedakan kepala kampung dari pemimpin birokratis biasa, karena mereka bukan hanya pelaksana kebijakan, tetapi juga mediator nilai, kepentingan, dan aspirasi.

Dampak dari peran bridging ini terlihat nyata dalam pengelolaan Dana Otsus. Keputusan pembangunan yang lahir dari musyawarah bersama tidak hanya memperkuat rasa memiliki masyarakat, tetapi juga meningkatkan akuntabilitas penggunaan dana. Masyarakat merasa bahwa dana Otsus bukan sekadar program pemerintah, melainkan hasil kesepakatan kolektif yang harus diawasi dan dipertanggungjawabkan bersama. Dengan demikian, kepala kampung berhasil mengubah alur kebijakan top-down menjadi proses *bottom-up* yang lebih partisipatif.

2. Tokoh Adat (Bonding Social Capital)

Dalam konteks Papua, tokoh adat memiliki posisi strategis sebagai penjaga norma, nilai, dan identitas kolektif. Tokoh adat di Papua memiliki legitimasi sosial yang sangat kuat karena dianggap sebagai pewaris otoritas budaya dan hukum adat (*adat istiadat*). Dalam konteks implementasi Otonomi Khusus (Otsus), peran tokoh adat tidak hanya sebatas simbolik, tetapi juga substantif dalam menjaga keberlanjutan nilai dan norma masyarakat. Wewenang tokoh adat meliputi penyelesaian konflik, pengaturan tanah ulayat, hingga memberikan legitimasi pada keputusan pembangunan.

“Kalau tidak ada persetujuan kepala suku, masyarakat tidak akan ikut. Semua harus dibicarakan dulu dengan adat.”

Hasil wawancara menunjukkan bahwa masyarakat lebih mudah menerima kebijakan pemerintah bila terlebih dahulu mendapat restu dari tokoh adat. Hal ini memperlihatkan bahwa tokoh adat berperan sebagai *bonding social capital* (Putnam 1993), yaitu modal sosial yang memperkuat solidaritas internal kelompok masyarakat. Kehadiran tokoh adat memastikan bahwa kebijakan pembangunan tidak merusak ikatan sosial dan nilai-nilai yang sudah diwariskan secara turun-temurun. Temuan ini menunjukkan bahwa tokoh adat menjadi pemberi legitimasi sosial terhadap setiap kebijakan dan program yang masuk ke kampung. Dalam perspektif Transformational Leadership (Bass 1990), tokoh adat memainkan peran sebagai pemimpin karismatik yang membangun inspirasi dan motivasi kolektif berdasarkan warisan budaya. Mereka mampu memengaruhi masyarakat melalui keteladanan dan integritas moral. Tokoh adat berperan sebagai pemimpin yang menumbuhkan *idealized influence* melalui teladan budaya, serta *inspirational motivation* dengan menjaga semangat kolektivitas. Tokoh adat bukan sekadar penjaga tradisi, tetapi juga transformasional karena mampu mengarahkan nilai adat agar selaras dengan tantangan pembangunan modern.

Dari sudut pandang Collaborative Governance (Ansell and Gash 2008) keterlibatan tokoh adat menjadi kunci untuk memperkuat proses deliberatif, karena tokoh adat berperan sebagai mediator yang menjembatani kebijakan formal dengan nilai-nilai tradisi. Praktik kolaborasi yang melibatkan tokoh adat bersama kepala kampung dan tokoh agama mencerminkan prinsip Collaborative Governance (Ansell and Gash 2008) Tokoh adat menambah dimensi legitimasi kultural dalam proses deliberasi, sehingga keputusan pembangunan tidak hanya sah secara administratif, tetapi juga diterima secara sosial. Kolaborasi ini juga mengurangi resistensi karena masyarakat menilai keputusan yang diambil adalah perpanjangan dari nilai-nilai adat yang mereka junjung tinggi.

Keputusan yang lahir dari forum adat cenderung memiliki daya ikat yang kuat, sehingga meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap hasil musyawarah. Lebih jauh, peran tokoh adat juga memperlihatkan kekuatan bonding social capital (Putnam 1993) yakni modal sosial yang terbangun dari ikatan solidaritas internal komunitas adat. Ikatan ini memperkuat kohesi sosial sehingga masyarakat bersedia bekerja sama dalam program pembangunan desa. Dengan kata lain, tokoh adat berfungsi sebagai perekat sosial yang menjaga harmoni sekaligus memastikan pembangunan berjalan sesuai nilai-nilai lokal. Dengan demikian, tokoh adat memastikan agar pembangunan di Papua memiliki akar sosial yang kuat. Tanpa keterlibatan mereka, ada risiko program pembangunan ditolak atau dianggap tidak sesuai dengan jati diri komunitas. *Bonding social capital* yang diperkuat oleh tokoh adat menciptakan rasa kebersamaan dan kepercayaan internal, yang menjadi fondasi penting bagi keberhasilan implementasi Otsus di tingkat kampung.

3. Tokoh Agama (Linking Social Capital)

Tokoh agama di Papua memiliki posisi unik sebagai pemimpin spiritual yang dihormati lintas etnis dan kelompok sosial. Mereka sering dipandang memiliki otoritas moral yang melampaui batas adat maupun birokrasi pemerintahan. Dalam konteks Otsus, tokoh agama berperan sebagai penghubung (*linking social capital*, (Putnam 1993), yakni jembatan antara masyarakat lokal dengan struktur kekuasaan yang lebih luas, termasuk pemerintah dan lembaga keagamaan di tingkat regional maupun nasional.

Hasil wawancara di Kabupaten Sorong menunjukkan bahwa tokoh agama sering dilibatkan dalam musyawarah kampung untuk memastikan aspek moral dan keadilan dalam penggunaan dana Otsus. Seorang pendeta menyatakan:

“Dana Otsus itu berkat Tuhan, jadi harus dipakai dengan jujur dan untuk semua, bukan hanya kelompok tertentu.”

Menunjukkan bahwa tokoh agama memiliki otoritas moral yang menjadi rujukan masyarakat dalam menilai keadilan dan etika pembangunan. Dalam kerangka Transformational Leadership (Bass 1990), tokoh agama dapat dilihat sebagai pemimpin yang memberikan *inspirational motivation* dan *idealized influence*, karena mereka menekankan nilai kejujuran, keadilan, dan pelayanan bagi sesama dan keputusan pembangunan lebih mudah dijalankan bila didahului dengan doa atau restu tokoh agama. Hal ini mencerminkan bahwa tokoh agama memperkuat legitimasi moral dalam tata kelola Otsus. Mereka tidak hanya menyuarakan kepentingan komunitas, tetapi juga menanamkan nilai-nilai etika, keadilan, dan transparansi dalam penggunaan Dana Otsus.

Dalam Collaborative Governance (Ansell and Gash 2008) kehadiran tokoh agama memperkuat kepercayaan antaraktor dan mendorong proses deliberatif yang lebih inklusif. Tokoh agama sering bertindak sebagai penengah jika terjadi perbedaan pandangan antara kepala kampung, tokoh adat, dan masyarakat. Hal ini membuat proses pengambilan keputusan lebih transparan dan dapat diterima semua pihak. Tokoh agama menjadi aktor penting yang menciptakan ruang kepercayaan (*trust building*). Mereka sering menjadi mediator bila terjadi ketegangan antara pemerintah dan masyarakat, sekaligus menjadi fasilitator dalam forum musyawarah yang memerlukan penyelesaian berbasis moralitas. Dengan peran *linking social capital*, tokoh agama membantu masyarakat Papua menjangkau jaringan kekuasaan yang lebih luas tanpa kehilangan identitas lokal. Mereka menjembatani aspirasi masyarakat desa dengan kebijakan pemerintah, sembari memperkuat akuntabilitas dengan menekankan nilai etika dalam pengelolaan dana publik. Dengan demikian, tokoh agama tidak hanya berperan dalam spiritualitas, tetapi juga dalam menginstitusikan tata kelola yang lebih bersih, adil, dan berkelanjutan.

Dari perspektif modal sosial (Putnam, 1993), tokoh agama memperkuat *linking social capital*, yaitu modal sosial yang menghubungkan komunitas lokal dengan nilai-nilai transenden dan jaringan lebih luas (gereja, masjid, lembaga keagamaan). Melalui jaringan ini, masyarakat tidak hanya memperoleh dukungan spiritual, tetapi juga akses ke program sosial dan pendidikan dari lembaga agama. Dengan demikian, tokoh agama berperan sebagai agen moral sekaligus agen perubahan sosial yang memastikan penggunaan dana Otsus tidak sekadar administratif, tetapi juga bernilai etis dan berorientasi pada kesejahteraan bersama.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas implementasi Otonomi Khusus (Otsus) di Papua sangat bergantung pada sinergi kepemimpinan lokal,

khususnya kepala kampung, tokoh adat, dan tokoh agama. Masing-masing aktor kepemimpinan memiliki legitimasi sosial yang berbeda, namun saling melengkapi dalam membangun tata kelola pemerintahan desa yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Pertama, kepala kampung berperan tidak hanya sebagai administrator, tetapi juga sebagai *transformational leader* (Bass 1990), yang mampu menginspirasi, memotivasi, dan menyesuaikan kebijakan pemerintah dengan realitas sosial lokal. Kedua, tokoh adat menjadi penguat modal sosial (Putnam 1993), yang menjaga kohesi sosial, memperkuat jaringan kepercayaan, serta memastikan bahwa pembangunan tetap sesuai dengan nilai budaya masyarakat Papua. Ketiga, tokoh agama memiliki otoritas moral untuk mengarahkan masyarakat, sekaligus memperkuat dimensi etis dalam tata kelola desa. Dalam kerangka *governance kolaboratif Governance* (Ansell and Gash 2008), tokoh agama memastikan proses musyawarah desa berlangsung inklusif dan legitimate. Sinergi ketiga aktor ini melahirkan bentuk tata kelola lokal yang khas: berbasis adat, bermoral agama, dan berorientasi pada pelayanan publik desa. Pola kepemimpinan kolaboratif ini mendorong legitimasi kebijakan, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan memperkuat akuntabilitas pengelolaan Dana Otsus. Kontribusi penelitian ini bersifat teoritis maupun praktis. Dari sisi teoritis, temuan memperkaya kajian kepemimpinan lokal dengan mengintegrasikan konsep *transformational leadership*, *collaborative governance*, dan *social capital* dalam konteks Papua. Dari sisi praktis, hasil penelitian dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk merancang program pembangunan berbasis Otsus yang lebih partisipatif, berakar pada nilai lokal, dan berkelanjutan.

REFERENSI

Book:

- Bass, B. M. 1990. "From Transactional to Transformational Leadership: Learning to Share the Vision." *Organizational Dynamics* 18(3): 19–31.
- Bernard, M. Bass. 2006. "From Transactional to Transformative Leadership: Learning to Share the Vision." *Acorn* 19(3): 4–6.
- Emerson, K.; Nabatchi, T.; Balogh, S. 2012. "An Integrative Framework for Collaborative Governance." 22(1): 1–29.
- Florensia K. Lamanele1, Daisy S. M. Engka2, Agnes L. Ch. P. Lapien. 2024. "3 1,2,3." 24(1): 25–36.
- Halik, Wahyudin. 2025. *Kearifan Lokal Dalam Ilmu Pemerintahan*. Cendikia Mulia Mandiri.
- Miles, M. B.; Huberman, A. M.; Saldaña, J. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. 3rd ed. Sage Publications.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*.

Princeton University Press.

Journal Online:

- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4): 543–71.
- Darlis, M A A, S Suranto, and ... 2023. "Upaya Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Meningkatkan Profesionalisme Kerja Aparatur Di Kantor Desa Sipodeceng." ... *Ilmiah Pemerintahan* 11. <https://jurnal.umsrappang.ac.id/praja/article/view/834%0Ahttps://jurnal.umsrappang.ac.id/praja/article/download/834/705>.
- Duncan, J. 2014. "The Reformed Committee on World Food Security and the Global Governance of Food Security." City University London.
- Fikri, Awal, and Abu Halim Kopong. 2024. "Analysis of Economic Growth on the Use of Special Autonomy Funds on Papua Poverty." 11(2): 1654–66.
- Halim, A.; Syafruddin. 2020. "Pembangunan Berbasis Masyarakat Adat Di Papua: Analisis Peran Kepemimpinan Lokal." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia* 5(2): 145–162.
- Hanafi, R. I.; Syafii, I.; Ramadhan, M. S.; Prayoga, P. 2020. "Kepemimpinan Lokal Di Masa Pandemi Covid-19: Respons, Kebijakan, Dan Panggung Elektoral." *Journal of Political Research* 17(2): 195–218.
- Hutasoit, A., T. Marbun, and J. & Ivanna. 2024. "Peran Kepemimpinan Lokal Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam." *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 4: 15646–53.
- Kadir, Imam Alfian, Ismed Kelibay, and Mohamad Saleh Refra. 2023. "Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial." *Jurnal Noken: Ilmu-ilmu Sosial* 9(1): 1–10. <https://doi.org/10.33506/jn.v8i2.2444>.
- Kosasih, Kustini, Moh Zaenal Abidin Eko Putro, and Asnawati Mardamin. 2021. "Kepemimpinan Lokal, Moderasi Beragama Dan Pembangunan Berkelanjutan Di Purwakarta." *Penamas* 34(2): 221–42.
- Kushadajani, Kushadajani, and Indah Ayu Permana. 2020. "Inovasi Pemberdayaan Masyarakat Desa: Peran Kepemimpinan Lokal Dalam Perspektif Relasi Antar Aktor." *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 5(1): 70–80.
- NOR, TAUFIK, and ASLAMIAH ASLAMIAH. 2025. "Strategi Kepemimpinan Visioner Dalam Implementasi Visi Dan Misi Berbasis Kearifan Lokal." *CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan* 5(1): 126–38.
- Pramitasari, Anisa, and Farrel Abieza Putra. 2021. "Transglobal Leadership: Kepemimpinan Lokal Di Era Global (Studi Pada Desa Bojongkulur Kecamatan Gunung Putri Kabupaten Bogor)." *PANDITA: Interdisciplinary*

- Journal of Public Affairs* 4(2): 1. <http://pandita-fia.unkris.ac.id/>.
- Purnomo, Arie, Salmawati Salmawati, and Masni Banggu. 2025. "Political Representation of Indigenous Papuans in the Special Autonomy Era : Case Study of Local Democracy in Southwest Papua." *Journal of Contemporary Local Politics* 4(1): 70–80.
- Reilly, B. 2000. "The Africanisation of the South Pacific." *Australian Journal of International Affairs* 54(3): 309–320.
- Salmawati, Arie P, Siti N M. 2023. "Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial." *DAMPAK OTONOMI KHUSUS PADA EKONOMI ORANG ASLI PAPUA SETELAH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAHAN* 9(1): 1–10. <https://doi.org/10.33506/jn.v8i2.2444>.
- W., Creswell; John. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 5th ed. Sage Publications.
- Wanggai, C. 2013. "Otonomi Khusus Papua: Tantangan Dan Peluang Pembangunan." *Jurnal Administrasi Publik Indonesia* 2(1): 1–15.
- Warda, Nila, Abdullah Faqih, Asep Kurniawan, and Dimitri Swasthika Nurshadrina. 2024. "MENGISI KEKOSONGAN DALAM SISTEM PERLINDUNGAN SOSIAL DI PAPUA : PENTINGNYA PERLINDUNGAN SOSIAL." (3).
- Weya, Ince, and Irsyad Lubis. 2022. "Pengaruh Pembangunan Manusia Dan Pembangunan Infrastruktur Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Provinsi Papua." In *Seminar Nasional Pariwisata Dan Kewirausahaan (SNPK)*, , 516–27.
- Yin, R. K. 2014. *Case Study Research: Design and Methods*. 5th ed. Sage Publications.
- Zain, Evi Mufrihah, Abu Halim Kopong, Masni Banggu, and Corresponding Author. 2023. "The Implementation of Special Autonomy in Southwest Papua." *Online) Sospol: Jurnal Sosial Politik* 9(2): 235–46.