



Internal Faktor Determinan dalam Dinamika Legislasi di Kampung Kayo Batu Kota Jayapura

Karolina R S Wenggi*, Akbar Silo, Untung Muhdiarta, Yusuf Gabriel Maniagasi

Program Doktor Ilmu Sosial Program Pascasarjana Universitas Cenderawasih, Indonesia

* E-mail Korespondensi Penulis: karolina@ipdn.ac.id

ARTICLE INFO

Keywords:

local governance, village legislation, indigenous peoples, legal pluralism, inclusive participation

How to Cite:

Wenggi, K. R. S., Silo, A., Muhdiarta, U., Maniagasi, Y. G. (2025). Internal Faktor Determinan dalam Dinamika Legislasi di Kampung Kayo Batu Kota Jayapura. *Jurnal Ekologi Birokrasi*, 13(3): 133-142.

DOI:

10.31957/jeb.v13i3.5005

ABSTRACT

This study aims to analyze the internal determinants that influence legislative dynamics in Kampung Kayo Batu, an indigenous community in the urban area of Jayapura City, Papua. Using a qualitative descriptive approach through case study methods, data were collected through in-depth interviews with formal and informal actors, participatory observation, and analysis of relevant village regulations. Source and method triangulation techniques were used to ensure data validity and credibility. The results show that village legislation faces various institutional challenges, such as low technical capacity for drafting regulations, weak coordination between village heads and Bamuskam, the dominance of local elites, and a lack of legal literacy among officials and the community. In addition, the dualism of authority between the formal government structure and traditional leaders creates legal ambiguity that often hinders policy implementation. A paternalistic and informal institutional culture also weakens substantive participation, especially for women and youth. However, there is an opportunity for reform through the application of a hybrid legislative model based on local wisdom, such as the deliberative "three-stove" framework that integrates the roles of government, customs, and society. Thus, it is important to strengthen institutional capacity, improve legal literacy, and harmonize customary norms and state law in order to create inclusive, legally valid, and sustainable village regulations in the context of urban indigenous communities.

Copyright © 2025 JEB. All rights reserved.

INFO ARTIKEL

Kata Kunci:

tata kelola lokal, legislasi kampung, masyarakat adat, pluralisme hukum, partisipasi inklusif

Cara Mengutip:

Wenggi, K. R. S., Silo, A., Muhdiarta, U., Maniagasi, Y. G. (2025). Internal Faktor Determinan dalam Dinamika Legislasi di Kampung Kayo Batu Kota Jayapura. *Jurnal Ekologi Birokrasi*, 13(3): 133-142.

DOI:

10.31957/jeb.v13i3.5005

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor determinan internal yang memengaruhi dinamika legislasi di Kampung Kayo Batu, sebuah komunitas masyarakat adat di wilayah urban Kota Jayapura, Papua. Dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif melalui metode studi kasus, data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan aktor formal dan informal, observasi partisipatif, serta analisis dokumen peraturan desa yang relevan. Teknik triangulasi sumber dan metode digunakan untuk memastikan validitas dan kredibilitas data. Hasil penelitian menunjukkan bahwa legislasi kampung dihadapkan pada berbagai tantangan institusional, seperti rendahnya kapasitas teknis penyusunan peraturan, lemahnya koordinasi antara kepala kampung dan Bamuskam, dominasi elit lokal, serta minimnya literasi hukum di kalangan aparat dan masyarakat. Selain itu, dualisme kewenangan antara struktur pemerintahan formal dan pemimpin adat menciptakan ambiguitas hukum yang sering menghambat implementasi kebijakan. Budaya kelembagaan yang paternalistik dan informal turut melemahkan ruang partisipasi substantif, terutama bagi perempuan dan pemuda. Namun, terdapat peluang reformasi melalui penerapan model legislasi hibrida yang berbasis pada kearifan lokal, seperti kerangka deliberatif “tiga tungku” yang mengintegrasikan peran pemerintah, adat, dan masyarakat. Dengan demikian, pentingnya penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan literasi hukum, serta harmonisasi antara norma adat dan hukum negara guna menciptakan regulasi kampung yang inklusif, sah secara hukum, dan berkelanjutan dalam konteks masyarakat adat perkotaan.

Hak Cipta© 2025 JEB. Seluruh Hak Cipta.

1. Pendahuluan

Pembentukan peraturan kampung merupakan komponen penting dari tata kelola pemerintahan yang terdesentralisasi, terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kerangka hukum ini mengamanatkan tata kelola yang partisipatif, memberikan kewenangan kepada masyarakat lokal untuk menyusun peraturan yang mencerminkan konteks budaya, sosial, dan ekonomi mereka yang unik (Ridwan, dkk, 2023). Di Papua, khususnya di Kampung Kayo Batu, proses pembuatan peraturan bersinggungan dengan kewenangan adat, terutama peran berpengaruh *ondoafi*, seorang pemimpin adat yang legitimasinya mendahului struktur hukum modern. Interaksi antara prosedur hukum formal dan norma budaya yang melekat menciptakan lanskap dinamis produksi legislasi, yang dibentuk oleh ekspektasi negara maupun logika tata kelola adat (Fauzan & Hasanah, 2019). Dengan demikian, proses legislasi tidak hanya menjadi tugas hukum tetapi juga negosiasi budaya. Teori tata kelola, khususnya kerangka tata kelola lokal, menekankan perlunya kolaborasi kelembagaan dan kerangka kerja partisipatif dalam pembuatan undang-undang di tingkat kampung (Rahmawan, 2023). Tanpa mempertimbangkan lembaga-lembaga adat, upaya legislasi dalam konteks tersebut dapat berujung pada

penolakan atau kepatuhan parsial. Oleh karena itu, memahami dinamika legislasi di Kampung Kayo Batu membutuhkan pengakuan atas pluralisme hukum dan struktur kepemimpinan yang tertanam secara kultural.

Institusionalisme struktural menyoroti bahwa perilaku legislatif dibentuk oleh lembaga formal dan norma informal, yang keduanya tertanam kuat dalam tata kelola pemerintahan daerah (Helmi & Nurmandi, 2016). Di Kampung Kayo Batu, tata kelola pemerintahan dijalankan melalui sistem kewenangan ganda, aparaturnya administratif negara dan kewenangan sosio-kultural para pemimpin adat. Dualisme ini mencerminkan apa yang oleh para ahli disebut pluralisme hukum, di mana hukum adat hidup berdampingan dengan sistem hukum perundang-undangan, yang seringkali menghasilkan solusi hukum yang bersifat ketegangan atau hibrida (Merry, 1988; Turmuzi, 2025). Misalnya, kepala desa dan Bamuskam (Badan Musyawarah kampung) dapat memformalkan peraturan, tetapi implementasinya memerlukan persetujuan, baik diam-diam maupun eksplisit dari ondoafi. Ko-legislasi semacam itu bukannya tanpa kontestasi, aktor elit dalam aparaturnya formal seringkali mendominasi diskusi, mengesampingkan baik pemimpin adat maupun anggota masyarakat, terutama perempuan dan pemuda. Konteks tata kelola ini menuntut rekonseptualisasi kekuasaan, legalitas, dan legitimasi dalam proses legislasi. Oleh karena itu, legislasi di Kampung Kayo Batu merupakan hasil negosiasi interaksi kelembagaan, yang sangat dipengaruhi oleh kapasitas aktor dan asimetri struktural (Setiawan, 2022). Kompleksitas interaksi ini membuat model tata kelola yang sederhana tidak memadai untuk konteks semacam itu.

Proses legislasi di Kampung Kayo Batu dicirikan oleh asimetri kekuasaan antara aktor politik formal dan otoritas tradisional, serta antar kelompok sosial. Elit di tingkat kampung juga seringkali mendominasi pembentukan regulasi, sehingga meminggirkan suara perempuan, pemuda, dan warga yang kurang terhubung secara politik. Ketidakeimbangan kekuasaan ini diperparah oleh kurangnya literasi hukum di kalangan penduduk kampung, yang membatasi kemampuan mereka untuk terlibat dalam musyawarah substantif selama forum musyawarah. Partisipasi langsung harus melampaui inklusi formal dan sebaliknya memastikan peran musyawarah yang bermakna bagi semua pemangku kepentingan (Rosidin, 2019; Setyaningrum & Wisnaeni, 2019). Namun dalam praktiknya, banyak keputusan regulasi dibuat secara tertutup oleh elit, dengan masyarakat luas baru diberi tahu setelah kejadian. Peran tradisional ondoafi menawarkan penyeimbang, tetapi hal ini pun semakin berkurang seiring dengan meningkatnya formalisasi tata kelola kampung. Pendekatan yang berpusat pada aktor dalam ilmu politik menggambarkan bahwa lembaga seringkali menjadi arena kontestasi, bukan kerangka kerja yang netral, terutama dalam sistem hibrida seperti yang ditemukan di Papua (Rani & Fatmawati, 2022). Akibatnya, proses legislasi mencerminkan perebutan otoritas, legitimasi, dan representasi yang lebih luas. Memahami siapa yang berpartisipasi, siapa yang memutuskan, dan siapa yang diuntungkan merupakan kunci untuk menganalisis dinamika legislasi di Kampung Kayo Batu.

Hukum adat di Papua, khususnya dalam lingkungan masyarakat adat perkotaan seperti Jayapura, tetap memiliki pengaruh normatif dan simbolis yang kuat meskipun terdapat lembaga hukum modern. Wewenang para pemimpin adat berakar pada legitimasi leluhur, yang kontras dengan pendekatan hukum-rasional negara terhadap pemerintahan (Holle, dkk, 2022). Misalnya, larangan produksi alkohol lokal mungkin secara hukum sejalan dengan kesehatan atau ketertiban umum, tetapi berbenturan dengan praktik tradisional yang dianggap sakral atau penting secara budaya. Dualisme

normatif semacam itu menimbulkan dilema penegakan hukum, dengan kepala desa terjebak di antara kewajiban hukum dan kewajiban budaya (Hasjimzoem, 2014). Konteks Kampung Kayo Batu menyajikan banyak contoh di mana hukum formal ditentang atau ditafsirkan ulang melalui lensa nilai-nilai adat. Pluralisme hukum menyediakan alat analisis untuk memahami bagaimana hukum diinternalisasi atau ditentang secara selektif, tergantung pada resonansinya dengan norma-norma lokal. Hal ini memerlukan mekanisme harmonisasi seperti model musyawarah tiga tungku di mana pemerintah, adat, dan para pelaku masyarakat menegosiasikan hasil hukum bersama. Tanpa kerangka integratif tersebut, hukum negara dapat gagal mendapatkan legitimasi atau memicu konflik sosial. Oleh karena itu, dinamika legislatif dalam konteks ini tidak dapat dipisahkan dari otoritas moral yang melekat dalam sistem adat.

Partisipasi inklusif dalam proses legislasi merupakan cita-cita demokrasi yang fundamental, namun realisasinya dalam tata kelola desa masih penuh tantangan. Musyawarah desa dan forum pengambilan keputusan di Kampung Kayo Batu seringkali bersifat performatif, kurang melibatkan kelompok-kelompok marginal secara bermakna. Studi empiris menegaskan bahwa perempuan dan pemuda seringkali menghadapi eksklusi struktural dalam tata kelola lokal di seluruh Indonesia (Rahmatin, 2015; Pamuji dkk., 2017). Partisipasi semakin terhambat oleh buta hukum, asimetri informasi, dan penjagaan gerbang elit. Meskipun legislasi mensyaratkan musyawarah formal, inklusi substantif bergantung pada pemberdayaan sosial yang lebih luas, kesadaran hukum, dan pergeseran budaya. Membangun ruang musyawarah yang inklusif membutuhkan program peningkatan kapasitas bagi penduduk desa dan pejabat, sebagaimana ditunjukkan dalam studi di Nusa Tenggara dan Jawa (Fauzan & Hasanah, 2019). Maka dari itu, penting untuk mengakui epistemologi keadilan dan konsensus adat, yang mungkin berbeda dari pendekatan rasional-hukum positif. Oleh karena itu, legislasi inklusif dalam konteks ini harus berlandaskan pada nilai-nilai sosial dan sah secara hukum. Mencapai keseimbangan ini membutuhkan strategi pemberdayaan yang disengaja, bukan sekadar kepatuhan prosedural.

Mengingat interaksi yang rumit antara hukum adat, tata kelola administratif, dan dinamika kekuasaan lokal, pembentukan regulasi di Kampung Kayo Batu tidak dapat bergantung pada model legislasi pedesaan yang generik. Para ahli telah menekankan bahwa tata kelola yang terdesentralisasi harus peka terhadap variasi lokal agar efektif (Bebhe, 2022; Ridwan dkk., 2023). Pola top-down mungkin gagal dalam konteks budaya yang kompleks dan justru memicu resistensi atau menghasilkan undang-undang yang tidak efektif. Oleh karena itu, model legislasi harus fleksibel, hibrida, dan dialogis. Lebih lanjut, mendukung reformasi tata kelola pemerintahan daerah di Papua tidak hanya membutuhkan penyesuaian regulasi tetapi juga investasi jangka panjang dalam pemberdayaan hukum dan harmonisasi kelembagaan. Kampung Kayo Batu memberikan studi kasus tentang tantangan dan potensi legislasi partisipatif yang berakar pada budaya dalam lingkungan masyarakat adat perkotaan. Dengan memusatkan praktik tata kelola masyarakat adat dan sinergi kelembagaan, model ini memajukan legitimasi hukum dan keadilan sosial.

Urgensi studi ini muncul dari ketegangan yang semakin nyata antara kerangka hukum yang diberlakukan negara dan tradisi tata kelola adat di kampung-kampung adat di wilayah perkotaan Papua seperti di Kampung Kayo Batu. Meskipun kewenangan pengaturan telah dilimpahkan ke tingkat kampung, model legislasi yang ada seringkali gagal mengakomodasi kompleksitas sosial budaya dan struktur kewenangan tradisional yang melekat dalam masyarakat Papua. Dominasi elit yang masih ada, terbatasnya partisipasi kelompok rentan, dan ketiadaan mekanisme

harmonisasi antara norma adat dan hukum negara menggarisbawahi kebutuhan mendesak akan reformasi. Oleh karena itu, tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengeksplorasi faktor-faktor penentu secara internal yang memengaruhi dinamika legislasi desa di Kampung Kayo Batu, dengan fokus pada dimensi kelembagaan, budaya, dan partisipatif.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi deskriptif kualitatif untuk mengungkap determinan internal faktor dalam Dinamika Legislasi di Kampung Kayo Batu Kota Jayapura . Data dikumpulkan melalui kombinasi wawancara mendalam dengan para pemangku kepentingan utama, termasuk Kepala Kampung, Ketua Bamuskam, anggota Badan Permusyawaratan Desa (Bamuska), pemimpin adat (Ondoafi), dan perwakilan masyarakat, seperti tokoh pemuda dan tokoh perempuan. Kemudian, observasi partisipatif terhadap pertemuan-pertemuan musyawarah, dan analisis dokumen peraturan desa yang ada. Pemilihan informan mengikuti teknik purposive sampling, yang memastikan representasi dari struktur kekuasaan formal dan informal, terutama mereka yang terlibat dalam kontestasi atau negosiasi norma hukum (Patton, 2015). Untuk memastikan validitas data, peneliti menggunakan triangulasi lintas sumber data dan metode, pengecekan anggota, dan penjurnalan reflektif untuk mengurangi bias dan meningkatkan kredibilitas (Lincoln & Guba, 1985). Keterlibatan peneliti yang berkepanjangan di lapangan juga memberikan kesempatan untuk mengamati isyarat sosial dan dinamika kekuasaan yang halus yang membentuk proses legislasi secara tidak transparan, khususnya dominasi dan eksklusi elit terhadap kelompok-kelompok terpinggirkan seperti perempuan dan pemuda. Konfigurasi metodologis ini sejalan dengan studi tentang pluralisme hukum dan tata kelola partisipatif, yang berpendapat bahwa legislasi dalam masyarakat plural harus ditafsirkan melalui lensa sosiologis dan antropologis (Merry, 1988; Benda-Beckmann & Turner, 2018).

Kerangka analitis yang digunakan dalam studi ini mengintegrasikan tiga lensa teoretis inti, tata kelola pemerintahan daerah, institusionalisme struktural, dan pluralisme hukum yang menginformasikan perancangan dan interpretasi data lapangan, sehingga memungkinkan pemahaman yang bernuansa tentang bagaimana legislasi di Kayo Batu dinegosiasikan lintas lembaga. Analisis data dilakukan menggunakan teknik pengkodean tematik mengikuti model Miles dan Huberman (1994), yang melibatkan kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi, yang memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi pola dan faktor yang memengaruhi dinamika legislatif secara sistematis. Tema-tema kunci yang muncul meliputi kendala kelembagaan, penguasaan elit, asimetri hukum-administratif, pengaruh otoritas adat, dan akses partisipasi yang tidak setara bagi kelompok rentan yang masing-masing diinterpretasikan melalui interaksi ketiga domain teoretis tersebut. Penelitian ini mencermati bagaimana relasi kekuasaan di dalam dan antarlembaga pemerintahan desa memengaruhi inklusivitas dan legitimasi proses pembuatan undang-undang, sejalan dengan temuan dari studi-studi sebelumnya tentang demokrasi deliberatif dan akuntabilitas politik lokal (Fung & Wright, 2003; Cornwall, 2008). Untuk memahami determinan dinamika legislatif, peneliti juga mengkaji peran aktor eksternal seperti pejabat distrik dan fasilitator hukum, yang mengungkapkan bahwa kehadiran mereka seringkali memperkuat atau menetralkan konflik lokal, tergantung pada keselarasan mereka dengan aktor hukum adat atau formal. Interaksi kompleks antara tradisi hukum dan regulasi negara tidak hanya

menjadi subjek observasi, tetapi juga refleksi normatif. Penelitian ini mengusulkan model harmonisasi tiga pilar (tiga tungku) yang deliberatif sebagai kerangka legislatif yang berlandaskan budaya. Metodologi triangulasi ini tidak hanya mengungkap prosedur formal, tetapi juga menangkap politik sehari-hari dalam pembuatan hukum di komunitas adat perkotaan seperti Kayo Batu.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Faktor Internal Kelembagaan

Kapasitas kelembagaan internal di Kampung Kayo Batu memainkan peran krusial dalam membentuk dinamika legislasi kampung, terutama yang berkaitan dengan kompetensi teknis kepala desa dan Bamuskam (Badan Musyawarah Kampung). Keterbatasan keterampilan penyusunan peraturan perundang-undangan dan pelatihan administratif yang kurang memadai di antara para aktor kunci mengakibatkan peraturan desa yang tidak konsisten dan kurang terstruktur, sehingga menimbulkan tantangan baik dalam implementasi maupun legitimasi. Kekurangan pengetahuan kelembagaan tersebut seringkali berujung pada penyimpangan prosedural dan lemahnya koordinasi antarlembaga, terutama pada tahap penyusunan, sosialisasi, dan pengesahan peraturan desa. Kesenjangan kelembagaan ini sejalan dengan temuan Arofa dkk, (2021), yang menekankan pentingnya bantuan teknis dan pengembangan kapasitas regulasi bagi para aktor di tingkat kampung di Indonesia. Dalam konteks ini, produk hukum yang dihasilkan seringkali kurang harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau gagal mengakomodasi nilai-nilai adat setempat, yang mengakibatkan dualisme dan ketidakpastian hukum. Lebih lanjut, kelemahan internal ini mencerminkan pola sistemik yang lebih luas dari pengabaian pengembangan kelembagaan kampung, terutama di wilayah terpencil atau wilayah adat. Dengan demikian, penguatan kapasitas teknis para pelaku internal menjadi dasar untuk memastikan kerangka regulasi desa selaras dengan prinsip-prinsip *good Governance*.

Tantangan internal lainnya menyangkut fragmentasi struktural antara lembaga formal dan informal di Kampung Kayo Batu, khususnya lemahnya kolaborasi antara eksekutif (kepala kampung) dan legislatif (Bamuskam). Disertasi ini mencatat kurangnya sinergi yang terus-menerus antara kedua lembaga ini, yang seringkali ditandai oleh ketidakpercayaan satu sama lain, prioritas yang berbeda, dan klaim kewenangan yang tumpang tindih, terutama dalam penyusunan dan pengesahan peraturan. Gesekan kelembagaan serupa juga diamati dalam konteks Indonesia lainnya, seperti dalam studi Bebhe (2022), yang menemukan bahwa demarkasi peran yang tidak jelas antara kepala desa dan BPD (dewan desa) menghambat produktivitas legislatif dan melemahkan akuntabilitas. Di Kayo Batu, konflik ini semakin diperparah oleh tidak adanya mekanisme musyawarah yang jelas, yang mengarah pada konsultasi informal alih-alih proses partisipatif yang terstruktur. Ketika peran kelembagaan tetap ambigu atau diperdebatkan, proses pengambilan keputusan menjadi rentan terhadap elite capture, dengan ruang yang terbatas untuk suara-suara yang berbeda pendapat atau masukan dari masyarakat. Dinamika ini memperkuat budaya pengambilan keputusan hierarkis yang mengutamakan pemegang kekuasaan yang mapan, sehingga melemahkan semangat demokrasi deliberatif yang dicita-citakan dalam Undang-Undang Desa No. 6/2014. Oleh karena itu, reformasi kelembagaan internal, termasuk definisi peran yang lebih jelas dan mekanisme penyelesaian konflik, sangat penting untuk meningkatkan koherensi dan efektivitas sistem legislasi kampung.

Keterbatasan finansial dan sumber daya lembaga-lembaga di Kampung Kayo Batu merupakan faktor internal signifikan lainnya yang memengaruhi kualitas dan konsistensi legislasi. Alokasi anggaran yang tidak memadai dan kurangnya mekanisme pendanaan berkelanjutan untuk kegiatan legislasi menghambat pelebagaan praktik tata kelola yang transparan dan inklusif. Kendala-kendala ini membatasi frekuensi dan kualitas forum desa, lokakarya teknis, dan konsultasi hukum, yang penting untuk merumuskan regulasi yang sehat dan berwawasan sosial. Ketergantungan struktural pada pendanaan tingkat kabupaten, yang seringkali tertunda atau tidak konsisten, memaksa para pelaku desa untuk bergantung pada pengaturan informal atau kerja sukarela, sehingga mengurangi motivasi dan melemahkan disiplin kelembagaan. Studi seperti yang dilakukan oleh Ridwan, dkk, (2023) menegaskan bahwa kapasitas fiskal yang lemah merupakan kendala utama bagi otonomi desa dan efektivitas legislasi di seluruh Indonesia. Di Kayo Batu, hal ini menghasilkan regulasi yang reaktif alih-alih strategis, yang dirumuskan tanpa bukti yang memadai atau masukan dari masyarakat. Pada akhirnya, ketiadaan sumber daya khusus untuk legislasi desa mengakar pada siklus pembuatan kebijakan ad-hoc dan meminggirkan suara kelompok rentan.

Dominasi elit dan asimetri kekuasaan internal di Kampung Kayo Batu semakin menghambat pengembangan legislasi yang inklusif dan partisipatif. Legislasi kampung seringkali didorong oleh sekelompok kecil elit yang mendominasi baik aparat formal maupun struktur tradisional, sehingga hanya menyisakan ruang yang minim bagi masukan yang bermakna dari warga biasa, terutama perempuan dan pemuda. Pola ini menggemakan temuan Rahmatin (2015) tentang disfungsi peran kepemimpinan desa yang mengutamakan konsolidasi kekuasaan daripada keterlibatan demokratis. Di Kayo Batu, kendali elit tersebut terwujud dalam penyusunan aturan yang bersifat *top-down*, konsultasi informal antar pemangku kepentingan yang berpengaruh, dan forum pengambilan keputusan yang eksklusif. Hal ini melemahkan kredibilitas dan legitimasi sosial peraturan desa, yang seringkali dianggap sebagai instrumen kontrol alih-alih kesepakatan bersama. Mekanisme kelembagaan seperti musyawarah kampung diabaikan atau diubah menjadi ritual simbolis dengan fungsi deliberatif yang terbatas. Akibatnya, konsolidasi pengambilan keputusan di antara elit melembagakan ketimpangan dan melemahkan potensi transformatif legislasi kampung. Untuk mengatasi hal ini diperlukan mekanisme yang mendemokratisasi akses ke proses legislatif dan melindungi kepentingan minoritas.

Faktor internal yang krusial namun sering terabaikan berkaitan dengan literasi dan kapasitas hukum yang terfragmentasi di antara lembaga-lembaga kampung dalam memahami dan menerapkan kerangka hukum secara efektif. Tercatat bahwa baik aparat kampung maupun anggota Bamuskam memiliki pemahaman yang terbatas tentang hierarki hukum dan bahasa teknis yang dibutuhkan untuk menghasilkan peraturan kampung yang kuat dan dapat ditegakkan. Kesenjangan ini menyebabkan perumusan aturan yang ambigu atau redundan, baik yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun tidak dapat diterapkan dalam konteks lokal. Sebagaimana disoroti oleh Rahman (2024), proses legislasi di tingkat desa harus berpedoman pada kepastian hukum dan relevansi sosial, yang membutuhkan kompetensi dasar dalam penafsiran undang-undang dan perumusan kebijakan. Kurangnya pendidikan hukum formal dan ketiadaan pendampingan hukum yang berkelanjutan di Kayo Batu memperburuk masalah ini, yang mengakibatkan ketergantungan yang besar pada fasilitator atau konsultan eksternal yang mungkin tidak memahami nuansa lokal. Ketergantungan ini melemahkan otonomi kelembagaan

dan melemahkan keberlanjutan proses regulasi. Dengan demikian, membangun kapasitas hukum internal sangat penting bagi ketahanan kelembagaan dan bagi produksi peraturan yang sah dan peka terhadap konteks.

Inersia kelembagaan di mana praktik-praktik lama menolak reformasi juga memainkan peran penting dalam menghambat inovasi legislatif di Kampung Kayo Batu. Rutinitas administratif dan norma-norma budaya dalam birokrasi desa seringkali mengutamakan kesinambungan daripada responsivitas, yang menyebabkan prosedur kaku yang tidak sesuai dengan tantangan atau kebutuhan masyarakat yang muncul. Pengamatan ini digaungkan oleh Alfirdaus (2024), mengungkapkan bahwa lembaga tradisional cenderung melestarikan sistem warisan bahkan ketika bertentangan dengan keharusan tata kelola kontemporer. Di Kayo Batu, inersia tersebut terwujud dalam ketergantungan pada templat prosedural, digitalisasi yang terbatas, dan jalur komunikasi hierarkis yang menghambat umpan balik dan inovasi. Akibatnya, inisiatif reformasi, seperti perencanaan inklusif atau kerangka kerja legislatif yang peka gender, terdilusi atau tertunda. Dinamika ini semakin diperkuat oleh kurangnya insentif kelembagaan untuk peningkatan kinerja, yang menciptakan budaya kepatuhan alih-alih pemecahan masalah. Mematahkan inersia kelembagaan membutuhkan visi kepemimpinan dan stimulus eksternal, seperti pendanaan berbasis kinerja atau mandat hukum untuk tata kelola inklusif.

Dinamika kelembagaan internal semakin rumit oleh sistem kewenangan ganda yang menjadi ciri pemerintahan di Kayo Batu, di mana aparaturnya formal hidup berdampingan dengan kepemimpinan adat tradisional. Kehadiran ondoafi dan tokoh adat lainnya dalam ekosistem legislatif menghadirkan peluang sekaligus ketegangan. Meskipun tokoh-tokoh ini memiliki legitimasi sosial dan wawasan budaya yang mendalam, keterlibatan mereka dalam proses legislatif terkadang dapat berbenturan dengan etos prosedural dan sekuler aparaturnya formal. Dualisme ini seringkali berujung pada garis kewenangan yang ambigu, prioritas yang saling bertentangan, dan interpretasi hukum yang kontroversial. Zainal (2016) mencatat bahwa model pemerintahan hibrida semacam itu, meskipun menawarkan legitimasi budaya, berisiko menimbulkan inkohorensi hukum kecuali terdapat kerangka harmonisasi yang jelas. Dalam kasus Kayo Batu, ketiadaan mekanisme semacam itu menimbulkan kebingungan dalam implementasinya, terutama ketika regulasi menyentuh ranah budaya yang sensitif. Oleh karena itu, pengembangan kelembagaan internal harus mencakup kerangka kerja integratif yang mendamaikan kewenangan tradisional dan modern melalui forum-forum deliberatif yang diakui secara hukum.

Budaya kelembagaan internal Kampung Kayo Batu yang dicirikan oleh informalisme, paternalisme, dan akuntabilitas yang terbatas secara signifikan melemahkan potensi legislasi yang inklusif dan responsif. Norma-norma informal seringkali lebih diutamakan daripada prosedur formal, dengan keputusan yang seringkali dibuat melalui konsultasi privat antar elit alih-alih melalui proses kelembagaan yang transparan. Orientasi budaya ini menumbuhkan rasa eksklusif di kalangan warga biasa, terutama mereka yang kurang familiar dengan aturan adat atau norma etiket politik yang tidak tertulis. Sebagaimana dijelaskan Irham (2016) dalam karyanya "Demokrasi Muka Dua", koeksistensi mekanisme demokrasi formal dan praktik elitis informal menghasilkan fasad partisipasi yang menutupi eksklusif struktural. Di Kayo Batu, dinamika semacam itu menghambat kelembagaan tata kelola deliberatif, di mana keputusan kebijakan diharapkan muncul dari wacana publik yang beralasan. Untuk mentransformasi budaya ini, reformasi kelembagaan harus melampaui perancangan ulang prosedural dan mendorong pergeseran berbasis nilai

menuju keterbukaan, inklusivitas, dan akuntabilitas di seluruh lapisan tata kelola kampung.

4. Kesimpulan

Dinamika legislasi desa di Kampung Kayo Batu mencerminkan interaksi yang kompleks antara fragmentasi kelembagaan, kewenangan adat, dan inklusivitas partisipatif yang terbatas. Penelitian ini menyoroti bahwa meskipun terdapat struktur formal seperti kepala kampung dan Bamuskam, kapasitas legislasi mereka terhambat oleh lemahnya literasi hukum, pelatihan teknis yang tidak memadai, dan kurangnya kolaborasi yang koheren, yang seringkali menyebabkan peraturan daerah yang tidak konsisten dan tidak efektif. Hal ini semakin diperparah oleh dominasi elit, di mana kekuasaan terpusat di antara segelintir aktor, sehingga meminggirkan suara perempuan, pemuda, dan warga kampung dalam forum pengambilan keputusan. Selain itu, sistem kewenangan ganda yang terdiri dari aparat pemerintah formal dan pemimpin adat seperti *ondoafi* menciptakan yurisdiksi yang tumpang tindih dan ambiguitas hukum, yang mempersulit harmonisasi norma hukum dan adat. Kendala finansial dan inersia struktural dalam lembaga kampung juga menghambat inovasi legislasi dan mengurangi motivasi para aktor lokal untuk memulai reformasi. Studi ini menunjukkan bahwa proses legislasi di lingkungan pluralistik budaya seperti Papua tidak hanya membutuhkan kepatuhan prosedural, tetapi juga mekanisme deliberatif yang peka budaya dan mengintegrasikan epistemologi keadilan adat. Pada akhirnya, untuk meningkatkan legitimasi dan efektivitas legislasi kampung, studi ini mengadvokasi model tata kelola yang inklusif, dialogis, dan berbasis kapasitas yang menghormati hukum negara dan nilai-nilai adat.

Daftar Pustaka

- Alfirdaus, M. (2024). Transformasi Kenagarian dan Dinamika Legislasi Lokal. *Jurnal Politik dan Masyarakat*, 7(2), 204–221.
- Arofa, M., Taufik, M., & Basri, H. (2021). Implementasi Regulasi Desa: Perspektif Good Governance. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(2), 157–171.
- Bebhe, E. (2022). *Dinamika hubungan Badan Permusyawaratan Desa dan Kepala Desa dalam perumusan peraturan desa*. Skripsi, Universitas Nusa Cendana.
- Bebhe, M. (2022). Dinamika Hubungan BPD dan Kepala Desa dalam Perumusan Peraturan Desa. *Jurnal Pemerintahan Lokal*, 10(1), 55–70.
- Benda-Beckmann, F. V., & Turner, B. (2018). Legal pluralism, social theory, and the state. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 50(3), 255–274.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking ‘Participation’: models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Fauzan, M., & Hasanah, S. (2019). *Pembentukan peraturan desa di Desa Telang dan Gili Timur–Bangkalan*. *Jurnal Abdimas Bhakti*, 2(1), 1–9.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.
- Hasjimzoem, I. (2014). *Hukum adat sebagai dasar dalam pembentukan peraturan desa*. *Jurnal Ilmu Hukum*, 12(2), 105–117.

- Helmi, M., & Nurmandi, A. (2016). *Pelaksanaan Otonomi Khusus di Aceh dan dinamika kelembagaan legislasi berbasis Syariat Islam*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, 7(2), 120–138.
- Holle, A. M., Nendissa, W. G., & Matitaputty, R. (2022). *Penguatan peraturan desa adat berbasis kearifan lokal dalam pengelolaan sumber daya alam*. Jurnal Bina Desa, 4(1), 47–56.
- Irham, M. (2016). *Demokrasi Muka Dua: Kuasa dalam Politik Desa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. SAGE Publications.
- Merry, S. E. (1988). Legal Pluralism. *Law & Society Review*, 22(5), 869–896.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Pamuji, I., Nasihuddin, N., & Riswari, I. D. (2017). *Tingkat partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan desa*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, 5(2), 75–89.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4th ed.). SAGE Publications.
- Rahman, F. (2024). Hakikat Pembentukan Peraturan Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. *Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1), 89–104.
- Rahmatin, S. (2015). *Disfungsi jabatan kepala desa dalam konteks pengambilan keputusan legislasi desa*. Jurnal Hukum & Masyarakat, 10(1), 43–56.
- Rahmawan, D. (2023). *Governance lokal dan penguatan partisipasi dalam pembentukan peraturan desa*. Jurnal Politik Pemerintahan Lokal, 3(1), 22–39.
- Rani, A., & Fatmawati, I. (2022). *Kontestasi kepentingan dalam pembentukan peraturan desa: Perspektif siyasah syar'iyah*. Jurnal Politik Islam, 6(2), 124–137.
- Ridwan, F., Pinori, L., & Palilingan, C. (2023). Evaluasi Implementasi UU Desa dalam Pembentukan Perdes. *Jurnal Otonomi Daerah*, 11(2), 129–144.
- Ridwan, M., Pinori, Y., & Palilingan, V. R. (2023). *Pembentukan peraturan desa dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Jurnal Reformasi Pemerintahan, 4(2), 65–78.
- Rosidin, R. (2019). *Partisipasi masyarakat desa dalam proses pembentukan peraturan desa yang aspiratif*. Jurnal Administrasi Publik, 7(1), 55–67.
- Setiawan, M. (2022). *Politik pemerintahan desa di Indonesia: Kekuasaan, kebijakan, dan kelembagaan di tingkat lokal*. Yogyakarta: Deepublish.
- Setyaningrum, R., & Wisnaeni, F. (2019). *Optimalisasi peran BPD dalam perencanaan dan pengawasan pembangunan desa*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 23(1), 30–43.
- Turmuzi, H. (2025). *Pluralisme hukum dan problem legislasi desa di wilayah adat*. Jurnal Hukum dan Pembangunan, 55(1), 1–15.
- Zainal, A. (2016). *Kebijakan Desa dalam Sejarah: 1979–2015*. Yogyakarta: PolGov.