

Partisipasi, Dependensi Dan Interelasi Masyarakat Dalam Pembangunan Berbasis Komunitas di Papua

Paulus Rudolf Yuniarto

Pusat Riset Kewilayahan, Badan Riset dan Inovasi Nasional, Indonesia
rudolfyuniarto@gmail.com

Abstract

The practice of community-driven development in Papuan countryside has opened people's knowledge of development and participation in the process of planning and implementing activities. However, financial assistance, infrastructure development and socio-economic empowerment are constrained by internal and external issues. On the internal side, the program development has not been able to activate the community participation of all groups in the program and encourage the integrated socio-economic activities. One of the reasons is the activity program is still centralized in the infrastructure sector, then information is kept in the village elite circle group and mostly project orientation. On the external side, the program is caritative and does not increase the market or local people's economic production, instead makes dependence on assistance given. As a result, rural development in Papua causes negative sentiments in the community, i.e., between the original groups and migrants and between elite groups and the lower society, stimulating internal conflict in the community and with the state.

Keyword: *Community Development, Participation, Dependence, Interrelations.*

Abstrak

Pembangunan berbasis komunitas di pedesaan Papua sedikit banyak telah membuka pengetahuan pembangunan dan ruang keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan kegiatannya. Namun Tridaya pembangunan (bantuan keuangan, pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan sosial-ekonomi) terkendala persoalan internal dan eksternal. Di sisi internal, program pembangunan belum mampu mengaktifkan partisipasi seluruh kelompok masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan mendorong terintegrasinya kegiatan sosial-ekonomi. Sebabnya adalah program kegiatan pembangunan masih terpusat pada sektor infrastruktur, kemudian informasi berada pada kelompok elit kampung dan pelaksanaan bersifat proyek. Di sisi eksternal, program bantuan yang diberikan bersifat karitatif dan tidak banyak menambah pasar maupun hasil produksi warga, malah membuat ketergantungan atas bantuan yang diberikan. Pembangunan pedesaan di Papua juga menimbulkan sentimen negatif di masyarakat—antara kelompok asli dengan pendatang maupun antara kelompok elit dengan masyarakat bawah—yang memicu persinggungan di dalam masyarakat maupun dengan negara.

Kata Kunci: Pembangunan Komunitas, Partisipasi, Dependensi, Interelasi

Pendahuluan

Sejak masa Orde Baru sampai dengan Pemerintahan Joko Widodo, Pemerintah Indonesia telah melakukan pembangunan infrastruktur, pemanfaatan sumber daya alam, dan berbagai program pemberdayaan masyarakat di daerah, termasuk di Provinsi Papua. Skala pembangunan, program kegiatan, dan jumlah investasinya tidak sedikit bila dibandingkan dengan pembangunan yang dilakukan di Jawa. Sebut saja misalnya dua program yaitu RESPEK (Rencana Strategis Pembangunan Kampung) dan PNPM Mandiri, serta investasi Freeport dan MIFEE (Merauke Integrated Food and Energy Estate). Terkait hal ini, beragam studi terkait pembangunan infrastruktur, pemanfaatan sumber daya, dan bermacam program pemberdayaan di provinsi Papua yang dilakukan oleh peneliti maupun akademisi cukup banyak. Di antaranya menyoroti isu-isu seperti inefisiensi, pengelolaan keuangan yang tidak tepat, korupsi, marginalisasi perempuan hingga potensi konflik antar orang asli Papua dan pendatang.¹ Beragam hasil kajian tersebut memperlihatkan bahwa hasil program pembangunan ‘dianggap’ tidak (belum) cukup memberdayakan masyarakat, tetapi malah ‘dituduh’ menjadi biang konflik antara masyarakat atas bantuan yang diberikan. Selain itu berbagai macam program pemberdayaan masih kurang memperhatikan hak-hak warga. Di Papua malah menimbulkan konflik horizontal antara orang ‘asli’ dan pendatang, konflik antara sesama kelompok masyarakat maupun dengan negara.²

Lantas yang menjadi pertanyaan kemudian adalah, mengapa program-program pembangunan yang telah dijalankan dalam implementasinya belum mampu mengaktifkan relasi sosial-ekonomi antar masyarakat, menjadi lebih terintegrasi, dan membawa perbaikan kesejahteraan bagi warga? Mengapa pembangunan yang berjalan di pedesaan Papua belum mampu mendorong keterlibatan warga masyarakat? Dan juga mengapa program pembangunan pedesaan Papua menjadi pendorong disintegrasi sosial masyarakat dan berkontribusi kepada ketergantungan (*welfare dependency*)? Tulisan ini hendak menjawab pertanyaan tersebut dan bertujuan memperlihatkan pola (atau model) kebijakan pembangunan pedesaan di Papua yang bersifat ‘kebawah dan mekanik’ tidak sesuai (sinkron) dengan pola ‘tradisional kemasyarakatan atau kekeluargaan atau bersifat organik’ yang masih banyak berlaku di Papua. Tujuan tulisan ini juga hendak melihat sejauh mana implikasi dari ketidaksesuaian ini berdampak pada tingkat partisipasi dan relasi sosial hingga kegiatan ekonomi masyarakat Pedesaan Papua yang tidak berkembang. Selain itu berupaya menjelaskan upaya pemberdayaan masyarakat yang tidak mengubah kondisi sosial-ekonomi Papua yang hingga kini masih jauh dari suasana damai dan sejahtera.

¹ Lihat: Hamzah, Umrah, St., & Yudiawan, A. Economic Empowerment of Indigenous Papuan Women “Mama Papua” in West Papua: Islamic Financial Perspective. *International Journal of Economics and Business Administration*, VIII (Issue 4), 578–589. 2020. <https://doi.org/10.35808/ijeba/609>; Huwae, M. A., & Timmer, J. Push and pull driven development: a proposed development paradigm for West Papua, Indonesia. *Masyarakat Indonesia: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia*, 45(2), 121-138. 2019. <https://doi.org/10.14203/jmi.v45i2.886>; Mollet, J. A. The dynamics of contemporary local-government policies and economic development in West Papua, *Development in Practice*, 21(2), 232-243, 2011. DOI: 10.1080/09614524.2011.543273

² Lihat: Hamid, I.A.. Agama, Segregasi Ekonomi, Dan Pemberdayaan Masyarakat Jayapura Papua. *Iqtishoduna*. 8 (1), 74-96. 2019; Kadir, A., Rahmanto, M., Idris, U., & Ali, A.I. (2020). The process of economic change of the Papuans in Jayapura. In IOP Conference Series: *Earth and Environmental Science*, 575 (1), 012-040. 2020. IOP Publishing; Faisal, F., Mulkhan, A., Nurmandi, A., & Jubba, H. From Conflict to Assimilation: Strategies of Muslim Immigrants in Papua Special Autonomy Era. *Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya*, 4(1), 103-116. 2019. doi:<https://doi.org/10.15575/jw.v4i1.5190>.

Tinjauan Pembangunan Berbasis Komunitas Papua^{3 4}

Dalam hal pembangunan dan pengembangan wilayah pedesaan, khususnya pasca reformasi 1998 Indonesia mengadopsi satu pendekatan pembangunan berbasis komunitas (*community driven development* – CDD⁵) untuk diterapkan dalam bantuan program yang diberikan. Indonesia adalah salah satu negara penerima dana bantuan pembangunan Pedesaan dari Bank Dunia yang mensyaratkan skema CDD dalam bantuan finansial yang diberikan kepada masyarakat.⁶ Program CDD menyoroti peran pentingnya komunitas agar memiliki kontrol terhadap proses pembuatan keputusan dan alokasi investasi (manajemen dana) pembangunan. Konsep CDD merupakan bentuk perencanaan sosial yang bertujuan untuk membuat perubahan sosial yang terencana, yaitu mengubah sikap dan perilaku masyarakat menjadi berdaya atau mampu mengembangkan lingkungannya dengan upaya kolektif sendiri.⁷ Program pembangunan dengan pendekatan CDD, diharapkan dapat mendorong (kelompok) masyarakat menyampaikan dan menyiapkan usulan proyek, mengikuti kompetisi untuk mendapatkan dana bantuan *block grant* bagi proyek yang mereka usulkan, sekaligus bertanggung jawab terhadap pelaksanaan serta perawatan investasi tersebut.⁸ Komunitas (perwakilan masyarakat) dalam program ini sangat diharapkan dapat bekerjasama dalam bentuk kemitraan dengan organisasi-organisasi lain yang responsif terhadap permintaan dan penyedia layanan jasa, termasuk pemerintah lokal, sektor swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat, maupun pemerintah pusat. Program CDD berarti juga sebuah upaya menyediakan mekanisme usulan kebutuhan infrastruktur dan layanan sosial, meningkatkan jaminan terhadap kelompok termiskin, dan pada saat yang sama, berkontribusi terhadap pemberdayaan dan peningkatan modal sosial komunitas.⁹

Program CDD wilayah Papua pertama kali diperkenalkan dan dijalankan pada masa pemerintahan Gubernur J. P. Salossa (2000–2005). Pada periode Gubernur J. P. Salossa pembangunan Pedesaan Papua mengikuti sistem tata kelola pemerintahan saat itu yaitu desentralisasi, yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber dayanya sendiri. Menyesuaikan dengan amanat Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 21 Tahun 2001, Pasal 1 angka 1 UU No. 21 Tahun 2001 menyatakan bahwa kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.¹⁰ Tindak lanjut dari Undang-Undang Otonomi Khusus diatas, maka lahirlah Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) Nomor 25 tahun 2013 pasal 11 ayat 1.c. yang mengatur tentang pembiayaan pengembangan ekonomi kerakyatan minimal 20 persen yang penganggarnya dialokasikan untuk perkreditan usaha ekonomi rakyat, dana bergulir, subsidi harga kebutuhan sembilan bahan pokok, dan pengembangan komoditi unggulan.¹¹

³ Pembangunan berbasis komunitas (masyarakat), diartikan sebagai pembangunan yang mengacu kepada kebutuhan masyarakat, direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan memanfaatkan potensi sumber-daya yang dapat diakses oleh masyarakat setempat. Karena itu, pembangunan berbasis komunitas (masyarakat) mengacu kepada kebutuhan masyarakat dan bukannya dirumuskan oleh elit masyarakat yang merasa tahu dan lebih pandai merumuskan pembangunan apa yang lebih cocok bagi masyarakat (dalam Aprilia, T. dkk. *Pembangunan Berbasis Masyarakat: Acuan Bagi Praktisi, Akademis, Dan Pemerhati Pengembangan Masyarakat*. Bandung: Alfabeta, 2014).

⁴ Istilah “wilayah Papua” dalam artikel ini mencakup dua provinsi yaitu Papua dan Papua Barat.

⁵ Selanjutnya istilah CDD digunakan dalam tulisan ini untuk menyebut pendekatan pembangunan berbasis komunitas (masyarakat).

⁶ Guggenheim, S. *Origins of Community-Driven Development: Indonesia and the Kecamatan Development Program*. Washington, DC: World Bank. 2021.

⁷ Adimihardja, K & Hikmat, H. *Participatory Research Appraisal: Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Penerbit Humaniora. 2003.

⁸ Dongier, P., Van Domelen, J., Ostrom, E., Ryan, A., Wakeman, W., Bebbington, A., & Polski, M. *Community Driven Development. World Bank Poverty Reduction Strategy Paper*. 2003.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Suaib, H. ., & Fitrianto, A. A Study of Economic Empowerment of the Moi Tribe in Sorong, West Papua. *International Journal of Asian Social Science*, 5(12), 694–705. 2015. <https://doi.org/10.18488/journal.1/2015.5.12/1.12.694.705>

¹¹ *Ibid.*

Selanjutnya pembangunan pedesaan dengan skema CDD dikembangkan Gubernur Barnabas Suebu (2006-2011) dimana menjadi salah satu kebijakan pokok pembangunan Pedesaan provinsi dengan memperkenalkan program Rencana Strategis Pembangunan Kampung atau RESPEK. Program ini bersanding dengan Program Nasional Pemberdayaan (PNPM) Masyarakat Mandiri Pedesaan dari pemerintah pusat melalui Peraturan Gubernur tahun 2007.¹² Selanjutnya pada pemerintahan Dominggus Mandacan (Provinsi Papua Barat) dan Lukas Enembe (Provinsi Papua) melanjutkan pola yang sama melalui program bantuan dari pemerintah pusat melalui skema Dana Desa. Secara umum, dengan bantuan dari pemerintah pusat yang menyediakan fasilitator untuk mendampingi masyarakat dalam pembangunan, program ini telah menjangkau sekitar 87% desa (atau sekitar 4000 desa) di Papua dan Papua Barat.¹³

Baik program PNPM/RESPEK maupun Dana Desa menjalankan kegiatan yang sama, antara lain *pertama*, berupaya menciptakan akses mudah pada infrastruktur dan pelayanan publik di pedesaan sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. *Kedua*, mengupayakan masyarakat dilibatkan untuk berpartisipasi dan mempunyai forum yang demokratis dalam hal merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pembangunan daerahnya sesuai prioritas pilihan mereka. *Ketiga*, hendak menciptakan keuntungan ekonomi bagi masyarakat yang dapat dibagi kepada seluruh warga/anggota.¹⁴ Sejauh ini, baik program PNPM/RESPEK maupun Dana Desa masih berfokus pada kegiatan pembangunan/pengembangan kebutuhan infrastruktur pedesaan. Model pembangunan prasarana (infrastruktur) nasional yang menitikberatkan pada pengembangan sistem transportasi (jalan, pelabuhan, bandara, fasilitas perkantoran, dan lainnya). Pada bidang kemasyarakatan yaitu memberdayakan atau menguatkan peran serta warga dalam pembangunan masih belum berkembang. Misalnya saja pengetahuan program dan kesadaran masyarakat untuk terlibat aktif dalam setiap proses pembangunan berbasis masyarakat tidak cukup baik.¹⁵

Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan refleksi hasil kegiatan monitoring dan evaluasi mengenai partisipasi, persepsi dan pengetahuan warga penerima manfaat terhadap jalannya program RESPEK dan PNPM Mandiri Perdesaan pada Mei-Juni 2013 di Kabupaten Merauke, Provinsi Papua serta pengamatan jalannya program Dana Desa pada Desember 2018 di Kabupaten Raja Ampat, Provinsi Papua Barat. Untuk membatasi wilayah, pembacaan terhadap persoalan pada tulisan ini diletakan pada masyarakat pesisir Papua yang berbeda dengan masyarakat pegunungan. Kedua lokasi ini memiliki tipologi geografis sama, yaitu daerah pesisir dan dataran rendah dengan kegiatan ekonomi mirip, antara lain berkebun, mencari makanan di rawa atau pantai. Secara kekerabatan memiliki kedekatan dengan keluarga besar (klan atau marga).

Kegiatan lapangan ini pada dasarnya adalah studi etnografi terbatas yang dilakukan pada sejumlah lokasi terpilih di 4 kampung Kabupaten Merauke (Bupul, Kwel, Urumb, dan Matara) dan 3 Kampung di Kabupaten Raja Ampat (Fani, Abidon, dan Dohrekar). Di setiap kabupaten, satu tim peneliti terdiri dari koordinator dan tiga orang anggota tim melakukan penggalian data di setiap desa masing-masing selama dua minggu. Data dikumpulkan melalui teknik pengamatan, wawancara

¹² Akatiga. *Panduan Lapangan: A Beneficiary Assessment of PNPM/RESPEK in Papua and West Papua: Capturing voices and experiences of program impact and implementation*. Bandung: Akatiga, 2013. Tidak diterbitkan.

¹³ Akatiga. *Laporan Final Evaluasi PNPM Respek: Infrastruktur Pedesaan Dan Kapasitas Kelembagaan*. Bandung: Akatiga. 2011

¹⁴ Yuniarto, P. R. Strata Sosial dan Partisipasi Masyarakat Dalam Program Pembangunan Berbasis Komunitas. *Jurnal Masyarakat & Budaya*, 20(3), 313-328. 2018. DOI: <https://doi.org/10.14203/jmb.v20i3.722>

¹⁵ Yuniarto, P. R. Sketsa Masyarakat dan Pembangunan di Perbatasan Ayau, Papua Barat dalam Raharjo, Sandy Nur Ikfal dkk (editor). *Tanah, Laut, Dan Rakyat: Catatan Perjalanan Ekspedisi Nusa Manggala di Pulau Kecil Terluar Utara Papua*. Jakarta: Penerbit Obor. 2020.

mendalam, studi kasus fenomena-fenomena khusus, serta diskusi berkelompok. Pengumpulan data juga dikumpulkan di tingkat kabupaten. Metode etnografi yang dilakukan dalam kegiatan ini adalah mendapatkan cerita pengalaman, pendapat, perasaan dan pengetahuan partisipasi masyarakat.

Pembahasan

a. Musyawarah Sosialisasi

Tahap awal kegiatan perencanaan pembangunan pedesaan berbasis komunitas mensyaratkan musyawarah antar warga dan sosialisasi program kegiatan. Berdasarkan pengamatan dan wawancara, kegiatan musyawarah sosialisasi selama program berlangsung hanya dilakukan pada tahap awal program berjalan saja. Ketika awal PNPM/RESPEK mulai berjalan tahun 2007 dan Dana Desa tahun 2014, kegiatan yang banyak dilakukan adalah sosialisasi program untuk warga di kampung seperti menjelaskan mekanisme dan menjangkau usulan. Tampaknya kegiatan musyawarah dan sosialisasi tujuan program PNPM/RESPEK paling banyak dilakukan pada tahun 2007 dan Dana Desa tahun 2014. Jadi hanya diawal ketika program akan berjalan. Kegiatan sosialisasi ini kebanyakan dilakukan oleh para pendamping dari distrik dan beberapa orang fasilitator yang datang dari kota ke kampung warga.

Kegiatan di awal proses ini cukup banyak mendatangkan banyak warga kampung untuk hadir mendengarkan. Misalnya saja para tokoh adat (atau pengurus lembaga masyarakat adat), anggota lembaga agama, para pengurus kegiatan kampung, kepala kampung, dan warga lainnya. Dalam musyawarah dan sosialisasi, terdapat beberapa usulan yang disampaikan masyarakat bagi pembangunan kampung seperti; 1) Pemberian bibit tanaman; 2) Pembangunan Gapura Desa; 3) Peralatan perikanan (jaring) untuk diberikan kepada kelompok penangkapan ikan; 4) Pembangunan rumah adat (sanggar budaya); 5) pembuatan gorong-gorong (plat duiker) jalan masuk ke sekolah dasar, 6) perbaikan balai kampung dan selokan balai kampung; 7) pembuatan sumur air bersih di sekolah; 8) pembuatan jalur listrik ke warga yang jauh; 9) pembuatan jalan; dan 10) perbaikan gereja kampung. Pembiayaan PNPM/RESPEK maupun Dana Desa tidak banyak menyentuh wilayah kegiatan ekonomi.

Dalam proses musyawarah dan sosialisasi kebanyakan para undangan lebih banyak diam dan hanya beberapa orang saja yang biasa berbicara di forum. Anggapannya satu orang yang berbicara maka sudah cukup mewakili warga yang lain dalam kelompoknya. Hal ini biasa terjadi pada kelompok orang tua, perempuan, atau para pemuda. Kelompok orang tua biasanya mewakilkan suaranya pada aparat pemerintah kampung, kelompok ibu-ibu diwakilkan suaranya pada pengurus PKK (Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga), dan kelompok pemuda diwakilkan pada kelompok karang taruna. Dalam hal usulan, seluruh kelompok menyampaikan usulan, misalnya kelompok perempuan melalui suara Ibu PKK atau Kader Kesehatan mengusulkan untuk membuat warung ekonomi atau kegiatan simpan pinjam untuk ibu-ibu. Kelompok anak muda lewat ketua karang taruna mengusulkan dibuatkan gedung serba guna untuk kesenian band atau untuk olahraga. Kelompok orang tua tidak banyak mengajukan usulan dan memilih untuk tetap melanjutkan proses pembangunan yang telah berjalan di kampung agar semua mendapat hak yang sama.

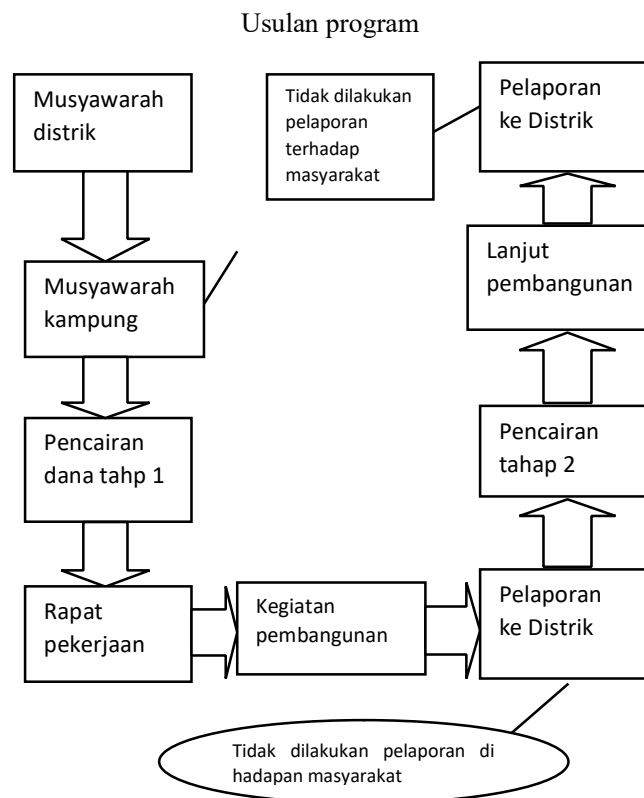
Untuk PNPM/RESPEK sejak periode 2009 hingga akhir program 2014, para pendamping dan pengurus sendiri yang memunculkan rencana program tanpa bermusyawarah dengan masyarakat, bahkan pengurus pun tidak merancang rencana anggaran belanja (RAB). RAB yang datang ke kampung biasanya dirancang oleh pendamping. Masyarakat dalam hal ini harus menjalankan program yang sebenarnya bukan keinginan murni masyarakat, menurut warga "*program apa yang sudah di RAB-kan oleh pendamping, itu sudah yang dikerjakan*".¹⁶

¹⁶ Wawancara Bapak VL Ketua RT Kampung Bupul, 28 April 2013.

Alur tahapan pelaksanaan kegiatan bila diuraikan prosesnya sebagai berikut: setelah musyawarah distrik dan musyawarah kampung, akan dilaksanakan tahap pertama pencairan dana yang biasanya berkisar 50 % dari total anggaran yang diberikan, yaitu berkisar antara sekitar 100-150 juta. Dana tersebut biasanya akan digunakan untuk pembelian material dan kemudian dilakukan pengawasan kegiatan dari awal hingga tahap akhir. Setelah kegiatan tahap pertama selesai dilanjutkan dengan pembayaran upah kerja dan pelaporan tentang penggunaan dana termasuk di dalamnya merekap kwitansi-kwitansi pembelanjaan untuk di satukan dalam pelaporan. Ketua dan bendahara adalah orang yang bertanggung jawab atas kegiatan ini. Setelah pelaporan tahap pertama diserahkan, proses berikutnya adalah pencairan tahap dua. Mekanisme kegiatan lapangan hampir sama dengan tahap pertama.

Setelah pencairan tahap dua dan pelaporan selesai, seharusnya dilakukan pertanggungjawaban kegiatan kepada masyarakat. Namun hal ini secara umum tidak pernah dilakukan musyawarah kepada masyarakat menyangkut kegiatan tahun anggaran yang sudah dikerjakan. Pengurus hanya membuat laporan administrasi ke pendamping distrik sedangkan pelaporan ke masyarakat biasa hanya ditempel saja laporan keuangan di balai kampung. Laporan yang disampaikan antara lain tentang penggunaan dana respek tahun periode berjalan berapa yang sudah digunakan. Selain melalui penempelan juga biasanya pelaporan ke masyarakat dibuat melalui setiap infrastruktur yang dibangun dicat dan diberi pengumuman kepada masyarakat sebagai berita acara bahwa kegiatan yang sudah berlangsung ini menggunakan Dana Desa atau dana dari PNPM/RESPEK pada tahun anggaran periode berjalan. Secara umum bagan (pola) alur kegiatan program pembangunan kampung dalam program PNPM/RESPEK dan Dana Desa kurang lebih sebagai berikut,

Gambar 1. Alur Proses Kegiatan Pembangunan Kampung



Sumber: Data primer diolah, 2018

Kegiatan musyawarah dan sosialisasi pada tahapan selanjutnya menjadi kegiatan penyebaran informasi pelaksanaan saja karena tahapan pencairan dana akan segera berlangsung yang selanjutnya dilengkapi dengan musyawarah penetapan Tim Pelaksana Kegiatan Kampung (TPKK) atau pengurus kampung pada periode kegiatan berjalan. Ketika terjadi adanya pergantian pengurus TPKK, pendamping distrik, dan pengurus pengelola dana desa, proses musyawarah sosialisasi menjadi terhenti. Sementara disisi lain program pembangunan berjalan terus. Implikasi dari pergantian pengurus, mengakibatkan terhambatnya kegiatan sosialisasi program, informasi yang hanya ada di level pengurus-pengurus di kantor distrik atau kantor pemberdayaan masyarakat kabupaten, dan kegiatan yang terkesan menjadi *top down*.

Salah satu inti dari pendekatan CDD tentang sosialisasi tidak terlaksana dengan cukup baik di masyarakat. Dengan karakter masyarakat yang kurang terinformasi oleh program kegiatan pembangunan dari pemerintah, adanya kegiatan tanpa pelibatan dan sepengetahuan warga kampung akan dilihat penuh dengan kecurigaan, antara lain; pengurus dianggap korupsi, kecurigaan adanya pembengkakan harga, tim kerja yang tidak melibatkan masyarakat banyak, dan hasil pekerjaan yang kurang memuaskan warga. Tuntutan warga tentang transparansi menjadi mengemuka dan banyak yang meminta agar dilakukan penggantian pengurus pengelola dana kampung.¹⁷

Sebagai akibat musyawarah sosialisasi tidak konsisten dijalankan berdampak pada pengetahuan warga tentang detail program dan kegiatan. Baik di Kabupaten Merauke maupun di Kabupaten Raja Ampat, pengetahuan mendetail mengenai tahapan program cenderung dikuasai oleh kelompok elit (kepala kampung, sekretaris kampung, tokoh masyarakat) dan pengelola dibandingkan dengan kelompok kebanyakan dan kelompok perempuan. Kelompok elit terlibat dalam proses dan seluruh tahapan kegiatan. Di hampir semua kampung yang diamati, kelompok elit mengetahui bahwa terdapat pertemuan dan informasi mengenai rencana pembangunan infrastruktur, aturan tentang *negative list* (hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan di PNPM/RESPEK maupun Dana Desa) tahapan pelaksanaan pembangunan infrastruktur, dan tahapan pencairan dana. Selain itu, mereka mengetahui jenis infrastruktur terbangun dari setiap tahapan pelaksanaan serta masa/waktu pelaksanaan pembangunan. Mereka juga mengetahui bahwa dalam PNPM/RESPEK dan maupun Dana Desa terdapat dua sumber dana yaitu dana APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) provinsi serta dana APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).

b. Partisipasi Warga

Partisipasi tidak hanya dilihat atau dihitung dalam bentuk kehadiran dalam kegiatan musyawarah dan sosialisasi tetapi juga dalam pelaksanaan kegiatan. Partisipasi dalam program CDD terdiri dari konteks menghadiri, mengusulkan dan terlibat dalam suatu program kegiatan yang berjalan di kampung. Hasil pengamatan lapangan menunjukkan bahwa tingkat partisipasi antara kaum laki-laki dan perempuan dalam pelaksanaan program ini tidak seimbang, terlihat hanya kaum laki-laki yang lebih menonjol mulai dari musyawarah kampung, pengambilan keputusan pelaksanaan, sampai pelaksanaan kegiatan program di kampung, semuanya laki-laki yang berperan aktif. Padahal seharusnya perempuan juga bisa memiliki peran aktif dalam program dan bahkan semua kelompok penduduk dapat berpartisipasi dalam program. Dari sisi partisipasi kehadiran, walaupun sudah menjalankan prosedur musyawarah dan sosialisasi program dengan cara mengumumkan melalui 'toa' yaitu *speaker* besar dekat balai kampung, pengumuman dilakukan juga melalui gereja, dan juga melalui pemberitahuan oleh ketua RT (Rukun Tetangga) atau Ketua RK (Rukun Kampung) setempat. Namun demikian, tidak bisa membuat seluruh warga hadir. Ketidakhadiran warga di sebabkan beberapa sebab; 1) karena saat musyawarah ada keluarga yang sedang pergi berburu/berladang; 2)

¹⁷ Wawancara Bapak EK Sekdes Kampung Matara, 5 Juni 2013

karena ada sebagian masyarakat yang tidak percaya kepada kegiatan ataupun pengurus kegiatan pembangunan kampung.

Partisipasi perempuan dalam program CDD dapat dikatakan tidak begitu menonjol dan justru merasa dikecewakan. Keadaan ini disebabkan karena para perempuan jika mendapat undangan musyawarah atau sosialisasi kegiatan datang namun dalam musyawarah mereka tidak diberi kesempatan untuk berpendapat. Alasan yang dikemukakan karena perempuan terlalu banyak omong dan menghabiskan waktu rapat saja, bahkan sering terjadi juga para suami menegur atau bahkan memarahi istri mereka jika mereka (banyak) bicara ketika rapat. Suami-suami tidak mau istri aktif, malu katanya. Menurut salah satu perempuan pegiat kegiatan kampung potensi perempuan cukup baik, misalnya kemampuan mengolah keuangan tapi sayangnya tidak dipercaya (atau tidak diberikan kepercayaan). Sebab lainnya karena pekerjaan banyak pembangunan infrastruktur seperti bangunan atau membuat jalan. Lebih banyak laki-laki yang berpartisipasi seperti membeli bahan material, mengangkut bahan dan yang mengerjakan. Perempuan hanya terlibat sedikit saja misalnya bagian membelikan makanan.

“Dalam hal pelibatan ibu-ibu dalam setiap kegiatan PNPM/PNPM RESPEK di kampung jarang sekali melibatkan ibu-ibu (perempuan). Ibu-ibu (perempuan) jarang sekali ikut dalam kegiatan musyawarah dan hanya ikut pendapat dari bapak-bapak saja. Jarang sekali ada usulan ibu-ibu masuk dalam program kegiatan. Perempuan di rumah biasanya hanya bertugas pegang uang saja (bendahara) karena kalau dipakai (dipegang) oleh bapak-bapak kadang uangnya nanti di pakai untuk membeli minuman (untuk mabuk-mabukan).”¹⁸

Dari FGD (*Focus Group Discussion*) ibu-ibu diperoleh data bahwa berhentinya partisipasi ibu-ibu karena mereka akan dipotong ketika berbicara. Bapak-bapak yang memotong kesempatan bicara ibu-ibu ini memotong dengan kata-kata kotor. Karena hal ini mereka menarik diri dari keterlibatannya dalam berbagai kegiatan masyarakat. Di samping itu suami-suami mereka mengatakan bahwa ibu-ibu itu aktif berbicara hanya untuk menonjolkan diri saja. Perempuan masih dianggap kelas dua. Potensi yang ada di kelompok perempuan cukup bagus sebatas pengamatan seorang Frater Gereja di Kampung Dohrekar yang melihat banyak partisipasi kegiatan gereja justru banyak perwakilan kelompok perempuan. Perempuan juga memiliki motivasi yang tinggi untuk mau aktif dan berkiprah dalam kegiatan yang diselenggarakan di gereja. Selain itu yang aktif di sekolah adalah perempuan-perempuan. Ada cukup banyak perempuan yang lulus di tingkat SMA (Sekolah Menengah Atas) sederajat, seperti SMKK (Sekolah Menengah Kejuruan) atau SPG (Sekolah Pendidikan Guru). Sedangkan laki-laki banyak juga yang sekolah namun tidak serius karena banyak juga yang ikut orang tua pergi berburu. Peran orang tua masih besar dalam mengatur segi rumah tangga di desa, laki-laki juga masih besar dalam menentukan perempuan boleh aktif atau tidak.¹⁹

Kegiatan partisipasi warga dalam pelaksanaan musyawarah dan pengerjaan kegiatan menurut keterangan ibu-ibu dalam FGD telah melibatkan warga. Warga masyarakat hadir dalam musyawarah, namun hanya sebatas ketika akan melaksanakan kegiatan. Secara umum sekarang dibatasi, yang membatasi adalah mereka yang menjabat sebagai pengurus kegiatan kampung dan para aparat kampung.

“di kampung ini dulu kegiatan apa saja semua orang bisa terlibat, tapi sekarang sudah tidak lagi karena orang egois sudah tambah banyak di kampung ini, perempuan-perempuan dengan kami para pemuda ini sudah macam tidak punya hak begitu, orang tua-tua dorang saja yang

¹⁸ Wawancara Ibu SL Bidan Kampung Kwel, 23 April 2013.

¹⁹ Wawancara Bapak RS, Frater Gereja Dohrekar, 10 Desember 2018.

bisa punya peran, nanti saatnya mau pelaksanaan dari kegiatan itu saja baru kami para pemuda dipanggil untuk bekerja.”²⁰

“ya kami kalau dipanggil untuk kerja ya kami mau saja, karena kami juga tau ini untuk mau bangun kita punya kampung, di lain sisi juga kami butuh uang karena sebelum kerja kami dijanjikan upah kerja tiap harinya, tapi sampai hari ini juga ada beberapa hari kerja kami yang belum dibayar, kami mau minta juga kami tidak enak hati karena pengurus juga kan masih kita punya orang dalam kampung sini, alasannya ya katanya uang habis untuk material jadi masih tunggu pencairan dulu baru pendamping bawa datang kami punya uang kerja.”²¹

“selama ini yang saya tahu musyawarah itu cuma dorang-dorang saja yang boleh hadir jadi keputusan untuk kegiatan program di kampung pun cuma mereka yang tentukan, masyarakat lainnya hanya disuruh kerja dan terima hasil dari program saja. Contohnya para ibu-ibu, mereka tidak tahu kalau akan di bangun penampung air hujan di kampung mereka tahu setelah para pekerja sedang mengerjakan dan setelah bangunan infrastrukturnya telah jadi.”²²

Pendapat berbeda dari pengurus TPKK menyatakan bahwa ketika menjalankan program mengatakan bahwa semua masyarakat dapat berpartisipasi, baik ketika waktu musyawarah bersama masyarakat dalam penggalan usulan ataupun saat pelaksanaan kegiatan. Namun diakui bahwa dalam pelaksanaan kegiatan semua warga ikut berpartisipasi dalam rapat kegiatan, sehingga mereka mampu mendesak pengurus TPKK agar membagikan uang PNPM untuk warga. Belajar dari pengalaman tersebut pengurus membatasi keterlibatan warga seluruhnya dalam proses kegiatan PNPM, terutama dalam pelaksanaan kegiatan karena harus ada kelompok dan kelompok tersebut mendapat upah. Dalam pelaksanaan kegiatan dengan sistem upah kelompok masyarakat seperti; PKK, Orang Muda Katolik, Karang Taruna, paguyuban adat, semuanya tidak dapat dilibatkan. Karena pekerja yang terlibat dalam pembangunan harus dimasukan dalam RAB, sedangkan RAB disusun berdasarkan data yang didapat dari RT atau bahkan seringkali berdasarkan ingatan saja warga yang dekat dengan bangunan yang akan di bangun. Terkadang warga yang dilibatkan justru adalah orang yang meminta untuk dilibatkan, bukan karena ingin berpartisipasi, namun karena nantinya akan mendapat upah.

Tabel 1. Matriks Partisipasi Warga

Aktor	Partisipasi
Pelaku	melakukan musyawarah penetapan usulan (perencanaan bersama masyarakat), pencairan dana, pelaksanaan kegiatan program, dan pelaporan hasil kerja program.
Elit kampung (aparatur pemerintah, kepala suku, perempuan, gereja/institusi agama)	Berpartisipasi dalam musyawarah penetapan usulan (perencanaan bersama masyarakat), menyaksikan pencairan dana, tidak mengawasi pelaksanaan kegiatan program, dan hanya mendengarkan pelaporan hasil kerja program.

²⁰ FGD bersama kelompok doa ibu-ibu yang tergabung dalam Asosiasi Legio Maria, 26 April 2013.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

<p>Kelompok marjinal (perempuan, miskin, minoritas)</p>	<p>Sebelum tahun 2013 kelompok perempuan lebih banyak dilibatkan sebagai penerima manfaat. Dalam perencanaan tidak diikutsertakan, namun diajak bekerjasama ketika pelaksanaan untuk membagikan makanan tambahan untuk anak sekolah dan pustu berupa susu dan kacang ijo.</p> <p>Namun setelah periode tahun 2013 kegiatan Simpan Pinjam Perempuan diberikan kepada kelompok perempuan. Pada periode ini keaktifan perempuan dalam rapat musyawarah baik perencanaan program dan pelaksanaan, serta pelaporan banyak dihadiri oleh kelompok perempuan, terutama sekali perempuan yang tergabung dalam kelompok usaha bersama.</p>
<p>Penerima Manfaat</p>	<p>Partisipasi biasanya dalam aspek pemeliharaan, namun pada proses sebelum pencairan mereka (yang belum menerima bantuan sumur atau MCK) mendatangi pengurus agar mendapatkan bantuan</p>

Sumber: Data primer diolah, 2013.

Walaupun gambaran umum memperlihatkan dominasi kelompok elit kampung dan kurangnya partisipasi kelompok mayoritas dan marjinal, namun ada juga kampung yang memperlihatkan bahwa ada kelompok aktivis yang bisa terlibat ambil bagian dalam menentukan program yang akan dilakukan di kampung. PNPM/RESPEK mulai membuka peluang bagi masuknya kelompok-kelompok aktivis yang baik bagi perubahan dan bukan kelompok aktivis yang terdominasi oleh kepala kampung. Biasanya mereka adalah kelompok perempuan yang aktif di posyandu (menjadi bidan, perawat), kelompok usaha perempuan, atau warga yang pernah menjadi kader gereja. Kelompok ini mampu membuat masukan kegiatan untuk program bagi pengurus untuk lebih memperhatikan kebutuhan kelompok yang lebih luas. Contohnya seperti yang terjadi di kampung Urumb Kabupaten Merauke. PNPM/RESPEK membuka jalan bagi kader-kader kelompok muda dan kelompok perempuan untuk masuk dalam pengambilan keputusan di tingkat kampung. Kehadiran kelompok perempuan ini membuat pengurus TPKK dan elit kampung, mengikuti saran mereka. Sebagai contoh di kampung tersebut, alokasi dana 15% untuk perempuan dapat dimanfaatkan secara lebih maksimal oleh kelompok perempuan.

c. Dependensi dan Interelasi

Program pembangunan dengan konsep pemberdayaan komunitas sebagai aktor dalam pembangunan diharapkan akan memunculkan kemampuan warga (baik individu maupun kelompok) menjadi lebih berdaya secara ekonomi dan sosial. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa program bantuan pedesaan Papua khususnya pengembangan infrastruktur jalan dan fasilitas publik di kampung membantu mobilitas sosial maupun ekonomi warga. Konstruksi jalan telah meningkatkan konektivitas manusia dan barang di kawasan pesisir maupun pegunungan. Berbagai pelayanan mendasar seperti kesehatan antara kampung dan perkotaan juga menjadi lebih terkoneksi. Sisi positif semakin banyak fasilitas kampung/desa yang di bangun, antara lain, gereja, kantor desa, sekolah, puskesmas, toilet keluarga, dan jalan. Ada pula bantuan untuk kegiatan sosial-ekonomi seperti pembentukan koperasi simpan pinjam untuk membantu usaha rakyat. Rumah-rumah warga di perbaiki, jalan-jalan desa di betonisasi, pembagian alat perekonomian seperti perahu fiber untuk beserta mesin motor tempelnya, serta perbaikan fasilitas publik di kampung. Bantuan ini di kombinasikan dengan dana kegiatan pembangunan dari pemerintah kabupaten (daerah).

Akan tetapi, program bantuan disisi lain menimbulkan konsekuensi yang tidak diinginkan seperti meluasnya sifat ketergantungan terhadap bantuan. Meningkatnya ketergantungan sosial ekonomi dengan pembangunan fasilitas publik dan kemudahan masuknya barang-barang dari luar justru menurunkan daya lenting masyarakat yang memiliki tradisi bergotong royong. Hasil penelitian memperlihatkan bagaimana sebenarnya konsep pembangunan berbasis komunitas tidak dapat menjamin ketahanan, otonomi dan keberlangsungan hidup (*livelihood*), khususnya masyarakat asli Papua. Disisi lain juga tidak memperkuat relasi sosial dan ekonomi antar masyarakat. Setidaknya ada empat temuan yang menunjukkan dependensi dan interelasi sosial-ekonomi dari pembangunan berbasis komunitas di Papua.

Pertama, beragam program seperti pembangunan rumah, pembangunan fasilitas mandi, cuci, kakus (MCK), pembuatan saluran air bersih, pembeconan jalan, penyediaan alat *solar cell*, pengadaan internet desa, melakukan mesin asasi perahu untuk rakyat, semua itu secara umum membuat masyarakat pedesaan Papua bisa dikatakan menjadi jauh lebih 'modern'. Namun demikian pada tingkat konektivitas dunia luar, semua pembangunan tersebut (infrastruktur dan kegiatan ekonomi) belum mampu mengintegrasikan warga lokal Papua dengan "dunia luar" masyarakat perkotaan maupun sistem jaringan ekonomi yang sudah ada. Model perkebunan, sistem mencari hasil, pola perikanan perairan dangkal, sistem budidaya hewan (ikan keramba, rumput laut, kerang) masih untuk keperluan subsisten untuk pemenuhan kebutuhan keluarga inti saja. Sistem mata pencaharian ini sudah dilakukan masyarakat sejak lama, namun tidak mengalami 'modernisasi' kedalam suatu sistem perdagangan terpadu dengan perkotaan atau dengan individu yang lain. Program pembangunan berbasis komunitas dengan bantuan yang diberikan terbatas hanya melakukan modernisasi alat produksi seperti motor tempel dan perahu di masyarakat pesisir atau melakukan pemerataan jaringan internet di pedesaan. Masyarakat tetap menjadi produsen mencari sumber daya alam sebanyak-banyaknya dan menjual sebanyak yang mereka dapatkan saja.

Dalam suatu pengamatan di lokasi penelitian Kabupaten Raja Ampat. Setiap 3-4 bulan antrian masyarakat mengambil beras bagian, mendengar keputusan siapa yang dapat bagian rumahnya di ganti, jalan desa mana yang di bangun, siapa yang dapat bagian motor tempel, setelah itu kehidupan kembali normal, masyarakat cari ikan lagi, anak muda bermigrasi ke kota cari pekerjaan, ibu-ibu memasak, cari kayu bakar, cari cacing laut, aparat pemerintah bikin proposal/laporan pertanggungjawaban kegiatan untuk mendapatkan pencairan dana tahap berikutnya. Dalam program pembangunan berbasis komunitas yang berlangsung "Pemerintah itu seperti 'Tuhan', masyarakat hanya 'buka tangan tunggu berkat'". Demikian seterusnya, berulang terus sampai 'frustasi.'

Kedua, proyek yang bertebaran dalam skema pembangunan berbasis komunitas ternyata menciptakan fenomena hutang warga menjadi semakin besar, yang biasanya seratus ribuan kini nilainya jutaan. Ada sebuah fenomena yang cukup menarik ketika berada di Pulau Dohrekar Kabupaten Raja Ampat, saat memasuki suatu warung terpampang tulisan “tidak menerima Bon (pinjaman-pen), total hutang semua Rp. 34.522.000”. Pemilik warung menempelkan di dinding warung ‘sebagai peringatan’ bahwa warga sudah tidak bisa (tidak boleh) berhutang lagi karena sudah terlalu besar dan bisa membuat bangkrut pemilik warung (pemilik warung bukan orang Papua, orang luar kampung yang bermigrasi untuk berdagang). Warga biasanya berhutang untuk mendapatkan bahan pokok sehari-hari. Hutang tersebut berupa pinjaman bahan sembako yang dilakukan warga desa dan kontraktor pembangunan fisik untuk memenuhi kebutuhan para pekerja dan warga yang terutama membutuhkan kopi, rokok, sirih dan pinang. Aliran dana bantuan ke desa sistemnya berupa proyek ‘borongan’ atau gelondongan, gaji karyawan dibayar per proyek atau termin jadi sering terlambat dan terpaksa berhutang.

Ketiga, pengorganisasian program di tingkat kampung lebih banyak dilakukan oleh tingkat elit kampung dan pendamping distrik, khususnya dalam pengelolaan dana program. Sejak program PNPM/RESPEK dan Dana Desa berjalan, dana pembangunan selain untuk pembangunan infrastruktur di kampung, juga diberikan untuk membangun fasilitas publik. Misalnya bantuan alat penampung air, fasilitas umum seperti toilet di gereja, kantor desa, sekolah, puskesmas, dan juga untuk keluarga. Bantuan penampungan air dan toilet yang diberikan tersebut tidak digunakan dengan baik dan ‘hanya menjadi pajangan’ yang tidak dirawat atau tidak bisa dipakai penduduk. Warga kampung tetap menjalankan penampungan air secara mandiri dengan mengumpulkan air hujan dengan ember besar atau drum air di sekitar rumah karena tangki air tersebut tidak efektif penempatannya dan hanya sebagian kecil saja yang menikmati. Berbagai fasilitas kemudian tersedia di kampung, kecenderungan yang muncul adalah adanya ketergantungan warga terhadap berbagai program yang masuk dan fasilitas yang telah disediakan, khususnya yang disediakan oleh pemerintah.

Keempat, adanya upah dalam kerja-kerja sesaat juga berkontribusi dalam menggeser kebiasaan warga bergotong-royong untuk pemenuhan kebutuhannya. Umumnya, warga baik di Papua maupun di Papua Barat memiliki kebiasaan bergotong-royong. Kebiasaan ini berupa memberikan bantuan kepada warga lain dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari seperti membantu dalam pembabatan hutan untuk ladang dan pembangunan rumah. Warga juga memberikan bantuan secara sukarela untuk kegiatan agama seperti pembangunan tempat ibadah. Selain itu, warga pada umumnya saling membantu dalam pemenuhan kebutuhan adat seperti; denda adat dan pernikahan. Misalnya di lokasi kampung Merauke, warga secara sukarela membantu pembangunan gereja seperti penyediaan batu, pasir, dan tenaga. Warga juga membantu tetangganya untuk pembayaran denda adat karena melakukan pelanggaran adat berupa membawa anak perempuan warga kampung tetangga (terjadi pada saat penelitian berlangsung).

Namun kebiasaan gotong royong ini tidak berlaku dalam konteks pelaksanaan pembangunan yang diinisiasi oleh pemerintah. Pemahaman warga terhadap pembangunan yang diinisiasi pemerintah adalah adanya dana. Penyediaan bahan, pembebasan lahan, dan upah tenaga kerja telah dikenali warga sebagai bagian pembangunan yang telah dianggarkan pendanaannya pemerintah. PNPM/RESPEK juga dikenali warga sebagai program pemerintah. Bahkan menurut pandangan warga, PNPM/RESPEK mengakibatkan kerelaan warga dalam kerja gotong royong menurun. Misalnya di lokasi kampung Merauke, kebiasaan kerja sama masyarakat yang dikenal dengan *elibam gola-gola* yakni kerjasama secara sukarela seperti untuk membuka lahan, pembersihan lahan, pembuatan rumah, pesta pernikahan atau membantu masyarakat lain yang kekurangan, tergantikan dengan upah kerja yang diperkenalkan oleh PNPM/RESPEK. Sebagai contoh kerja sama untuk pembersihan kebun (perempuan) yang dulu dilakukan tanpa bayaran, saat ini sudah mulai hilang dan digantikan dengan kerja buka lahan yang dengan sistem upahan.

Disisi keberlanjutan bantuan, masyarakat tidak memiliki tanggung jawab untuk memelihara infrastruktur karena masyarakat terkendala dengan kemampuan pembiayaan, jadi jika ada fasilitas publik ‘macet atau mangkrak’ itu urusan pemerintah karena dari awal warga tidak merasa menjadi bagian dari pembangunan yang dilakukan. Pada masyarakat umum ditemukan adanya ketidaktahuan tentang program-program kegiatan dari pemerintah atau NGO (*Non-Government Organisation*) karena masyarakat level bawah (perempuan, ibu rumah tangga, non-elit) tidak mendapat informasi lengkap (setengah-setengah) yang biasanya disampaikan dalam kegiatan musyawarah. Musyawarah desa hanya dihadiri oleh aparat desa dan orang yang berkepentingan (diundang saja). Sebagai akibatnya penyebaran informasi lebih banyak berada di kelompok elit kampung, yaitu pejabat gereja adat dan pemerintahan.

Berdasarkan pengamatan pembangunan berbasis komunitas pelaksanaan kegiatan, pelaksana lapangan kurang memahami karakteristik lokal masyarakat Papua. Program yang dijalankan di kampung yang harus melibatkan partisipasi, memfasilitasi serta mendidik warga. Maksudnya adalah setiap warga mendapat hak-hak yang sama terhadap bantuan, apabila satu keluarga/kelompok mendapat bantuan maka keluarga/kelompok lain juga harus mendapat bantuan. Jadi warga melihat bahwa bantuan itu milik bersama (kolektif) bukan bantuan bersifat individu yang sama rasa-sama rata didapat oleh semua warga. Sebagai contoh, bila satu kampung mendapat bantuan tangki air, jalan desa, perahu, motor, jalan, dan sebagainya maka semua itu harus dinikmati oleh warga kampung lainnya. Bila warga tidak merasakan manfaatnya maka bantuan tersebut dianggap gagal dalam mensejahterakan kehidupan dan memberikan keadilan bagi mereka. Hal bisa berakibat fatal, dikemudian hari masyarakat kemungkinan tidak akan turut berpartisipasi dalam membantu mewujudkan program pembangunan di kampung mereka. Kondisi ini sering muncul dalam diskusi dengan warga masyarakat penerima manfaat, sebagai contoh,

*“Kami warga kampung penerima manfaat di Kabupaten Merauke, menyatakan tidak terima dengan pelaksanaan program PNPM/RESPEK yang selama ini berjalan. Pelaksanaan program dilaksanakan tanpa sepengetahuan warga maupun aparat kampung. Tuduhan-tuduhan warga ini berangkat dari sentimen perasaan tidak diperhatikan dan tidak dilibatkan dalam pelaksanaan program Respek. Demikian juga tuduhan keterlibatan aparat kampung, yang berangkat dari sentimen terhadap kepala kampung yang tidak pernah mengurus warga, padahal banyak bantuan yang seharusnya diurus dan dikelola dengan kepemimpinan kepala kampung. Banyaknya 'kegelapan' penggunaan dana dan figur kepemimpinan yang tidak memberikan teladan dan diperparah karena terpusatnya program kegiatan kampung lebih banyak terpusat di kampung dimana ketua TPKK tinggal”.*²³

Interelasi melalui perspektif masyarakat penerima manfaat mengenai dampak pembangunan dalam hubungan sosial di atas sedikit banyak menggambarkan konteks pembangunan itu sendiri memiliki sudut pandang yang berbeda-beda di benak pikiran dan perasaan masyarakat. Perbedaan ini menunjukkan bahwa orientasi dan juga harapan terhadap hasil (output) pembangunan tidak berlangsung secara linier. Maksud yang ingin disampaikan adalah program yang diberikan oleh pemerintah misalnya tidak seluruhnya merasa dibutuhkan oleh warga masyarakat. Dapat dikatakan bahwa program pembangunan dilakukan dengan maksud yang baik namun tidak serta merta maksud baik bisa diterima masyarakat. Hal ini dikarenakan kebutuhan maupun kepentingan masyarakat berbeda dengan maksud baik yang disampaikan oleh pemerintah.

Kebutuhan utama warga adalah pelatihan keterampilan, lapangan kerja alternatif, dan bantuan modal. Namun, pada kenyataannya, hal tersebut tidak terjadi karena (1) program open menu yang di jalankan ‘kebanyakan’ selalu bersifat fisik dan sedikit saja soal keterampilan, (2) dalam proyek infrastruktur, pekerjanya ternyata tidak selalu berasal dari warga. Identifikasi kegiatan di kampung

²³ FGD bersama kelompok penerima manfaat Kampung Kweel, 26 April 2013.

Papua tidak banyak menunjang keberlanjutan proyek (dan ekonomi) di masa mendatang, karena artinya selesainya kegiatan sama artinya dengan selesainya program (tidak berkelanjutan). Ketika masyarakat tidak merasa memiliki tanggung jawab untuk memelihara infrastruktur, hal ini menjadi urusan pemerintah karena dari awal warga tidak merasa menjadi bagian dari pembangunan yang dilakukan.

d. Adil, Sejahtera dan Damai

Seperti dikatakan paragraf diatas, konteks pembangunan pedesaan di Papua tidak terlepas dari konteks masyarakat dalam memaknai arti pembangunan itu sendiri. Bagi pemerintah pembangunan adalah tujuan. Bagi kelompok masyarakat, mendapatkan keadilan, kesejahteraan dan perdamaian yang menjadi tujuan. Menyandingkan pembangunan, keadilan, kesejahteraan dan perdamaian tentunya akan menimbulkan perdebatan karena ada perspektif yang berbeda terhadap dua hal tersebut, terkait mana yang menjadi tujuan (*ends*) dan mana sarana (*means*) untuk mencapai tujuan. Keadilan, kesejahteraan dan perdamaian menjadi syarat mutlak untuk memastikan pembangunan dapat berlangsung baik. Hal ini dikarenakan bila memunculkan rasa ketidakadilan di masyarakat dalam proyek dalam pembangunan (termasuk pembangunan berbasis masyarakat) akan berefek pada beberapa aspek diantaranya ‘meruyaknya’ sikap antipati di masyarakat, yang mana pembangunan menjadi tidak memberi makna apapun.

Menyoal proses maupun hasil pembangunan yang adil (merata), sejahtera dan damai dikaitkan dengan konteks partisipasi, dependensi dan interelasi masyarakat dalam proses pembangunan berbasis komunitas, ada tiga hal penting untuk menjadi perhatian, yaitu dampak, pengalaman, dan harapan terhadap program pembangunan yang berjalan. Dari sisi dampak program terlihat bahwa membawa perubahan modal sosial warga kampung. Warga mendapatkan manfaat dari pembangunan sarana umum yang terbangun di kampung karena mendapatkan upah sebagai pekerja. Namun hal ini berdampak kepada turunan program pembangunan lain yang masuk ke kampung, warga lantas menganggap bahwa seluruh kerja yang dilakukan untuk pembangunan yang ada kampung harus mendapatkan upah.

Dalam praktik penguasaan informasi dan pelaksanaan program ditangan pelaksana kampung dan pendamping distrik juga berdampak pada kecemburuan warga. Masyarakat Papua di Kampung sering ‘menduga’ mereka lebih memperhatikan dan memberikan bangunan infrastruktur terbangun kepada keluarga terdekatnya. Masyarakat umum yang lebih membutuhkan sarana terbangun tidak mendapatkan prioritas manfaat program. Dalam proses penentuan siapa kelompok pemanfaat program yang harus diprioritaskan tidak banyak melibatkan masyarakat umum; hanya pengurus dan orang tertentu saja yang terlibat dalam proses penentuan penerima manfaat.

Berdasarkan penjelasan mengenai mekanisme program di atas, terlihat bahwa pengurus kampung dan pendamping distrik jarang membuat musyawarah warga dan tidak mengundang seluruh lapisan masyarakat, sehingga pengetahuan mengenai program tidak merata. Dampak minimnya musyawarah sosialisasi adalah pengetahuan warga mengenai kegiatan pembangunan di kampung relatif terkonsentrasi pada kelompok elit kampung seperti kepala kampung dan pengurus kegiatan. Sebaliknya di tingkat masyarakat kebanyakan dan marjinal, pengetahuan masih sangat terbatas pada nama dan jenis sarana fisik terbangun. Demikian juga dengan pengetahuan kelompok perempuan yang sama dengan pengetahuan kelompok kebanyakan dan marjinal. Belum meratanya pengetahuan warga akan program pembangunan desa dipicu oleh jaranganya pendamping distrik, kepala kampung dan pengurus kegiatan memberikan informasi mengenai program kepada warga, misalnya dalam bentuk formal seperti musyawarah maupun informal melalui kunjungan ke rumah warga.

Program pembangunan berbasis komunitas di Papua juga belum memperlihatkan perubahan relasi gender di dua kabupaten lokasi penelitian. Hal ini akibat dari dampak dari dominannya usulan pihak laki-laki yang lebih banyak membangun fisik dan membutuhkan tenaga fisik diterima sebagai

kegiatan pembangunan di kampung. Perempuan memberikan usul yang memang khusus untuk kegiatan perempuan. Di Kabupaten Merauke, meskipun kelompok perempuan mendapatkan bantuan modal dan pelatihan, namun masih dalam tahap pelaksanaan sehingga belum terlihat dampaknya. Bentuk pendampingan adalah pelatihan tentang gender, pelatihan pengelolaan keuangan, dan simpan pinjam. Kegiatan kelompok perempuan ini diantaranya adalah pembuatan ikan asin dan pembuatan bahan kerajinan tangan dari anyaman lidi muda. Hasil produksi dijual di kios dekat gereja di kampung dan kota. Dari kegiatan ini, hanya ada satu kelompok perempuan yang aktif mampu mengakses dana 15% dari alokasi dana PNPM/RESPEK, namun hal ini dikarenakan salah satu anggota kelompok menjadi tim yang mengelola dana kampung. Kelompok lain yang tidak mendapatkan dana di Kabupaten Merauke, berupaya keras untuk mendapatkan dana dengan cara membuat proposal yang diberikan kepada pemerintah/pengelola dana kampung, namun sampai penelitian berlangsung belum mendapatkan jawaban dari proposal tersebut.

Pengalaman warga lokal Papua yang bersinggungan dengan program pembangunan berbasis komunitas mengalami perubahan sikap. Pada periode awal program berlangsung, saat kegiatan lebih banyak untuk kebutuhan warga seperti pembuatan jalan kampung, gorong-gorong atau perbaikan balai kampung, keterlibatan warga terutama laki-laki dan juga perempuan dapat dikatakan terlibat. Akan tetapi pada periode ketika pembangunan kampung (khususnya infrastruktur) ditentukan oleh tim pengelola dana dan program yang direncanakan adalah bangunan yang membutuhkan kemampuan tukang khusus, warga yang sebelumnya bisa bekerja sebagai tukang bangunan harian, tidak bisa terlibat lagi. Hingga kini masih ada anggapan bahwa kegiatan yang dilaksanakan oleh kepala kampung, pendamping distrik, dan kantor pemberdayaan masyarakat adalah pekerjaan proyek yang bersifat borongan. Kenyataan ini mempunyai implikasi mengurangi partisipasi masyarakat dalam hal swadaya berbentuk kerja bakti dan berujung pada pandangan ketidakpuasan terhadap program yang dijalankan. Warga kampung sejak berakhirnya program PNPM/RESPEK dan Dana Desa saat ini, tidak ikut terlibat sama sekali dengan proyek pembangunan infrastruktur, bahkan memberi air teh atau air kopi untuk minum pekerja juga tidak.

“Jadi ini bukan pekerjaan masyarakat, ini dikontrakkan, kalau pekerjaan masyarakat pasti semua warga terlibat tapi tidak, tidak ada masyarakat itu terjun kerjasama di situ, misalnya diumumkan bahwa besok akan ada kegiatan membangun selokan, nah itu tidak ada ajakan untuk bekerja seperti itu. Jadi yang bekerja adalah pemborong dan pengawas saja, ya itu saja yang kita lihat, di situ ada pak kampung dan pendamping distrik yang mengawasi yang kerja. Apakah dia [ada pak kampung dan pendamping distrik] jadi pemborong atau pengawas juga saya tidak tahu.”²⁴

Program pembangunan kampung berbasis komunitas memang memiliki kerumitan tersendiri dalam mekanisme maupun implikasinya. Di satu sisi hendak mendorong partisipasi warga, namun di sisi lain juga menimbulkan rasa tidak suka. Di Papua, kepala kampung dan para pengelola kegiatan dana pembangunan kampung sebenarnya ‘kurang senang’ terhadap mekanisme yang dijalankan dalam PNPM/RESPEK maupun Dana Desa. Hal ini dikarenakan terlalu melibatkan banyak orang sehingga ‘membuat repot’. Misalnya adanya pengawasan dari pendamping kecamatan dan kampung hingga kantor pemberdayaan masyarakat. Para pengelola merasa tahapan terlalu rumit seperti musyawarah penggalan usulan yang harus melibatkan banyak orang. Pengelola kegiatan menyarankan sebaiknya dana dikelola oleh pejabat berwenang saja seperti cukup kepala kampung, tidak perlu ada tim yang lain, dan membatasi peran pendamping distrik. Namun yang harus diperhatikan bahwa kepala

²⁴ Wawancara Bapak FU, tetua adat di Distrik Dohrekar, Desember 2018.

kampung juga harus mampu memahami keinginan dan kebutuhan warga sulit sehingga pada saat pelaksanaan tidak diajak kerjasama dan mau terlibat dalam membantu kegiatan.

Harapan lain dikemukakan, menurutnya program pembangunan pedesaan yang telah berjalan memerlukan pembenahan dari sistemnya dan bisa lebih diperluas programnya pada kegiatan sosial seperti bidang kesehatan dan usaha rakyat, bukan hanya terserap pada pembangunan infrastruktur fasilitas kampung saja. Misalnya di kabupaten Merauke, kelompok ibu-ibu merasa program sebaiknya membiayai kegiatan peningkatan ekonomi daripada pembuatan pagar dan fasilitas MCK yang hanya membuang uang saja, karena sebelum program masuk, setiap rumah rata-rata sudah memiliki pagar dan MCK sendiri walaupun tidak terlalu bagus.

Secara spesifik, warga di dua kabupaten lokasi penelitian menginginkan ada pelatihan untuk lebih membuka wawasan dan pengalaman usaha. Juga bisa dilakukan studi banding hasil pelatihan dari wilayah lain seperti ke Jawa. Warga menginginkan pelatihan supaya warga Papua tidak tertinggal karena pelatihan yang ada selama ini tidak banyak memberikan informasi mengenai apa saja potensi yang sedang berkembang dengan cara yang lebih modern. Khususnya kelompok ibu-ibu (perempuan) di dalam kelompok diskusi terpumpun dan wawancara individu, berharap bahwa program lebih banyak membiayai kegiatan peningkatan ekonomi seperti modal untuk membuka warung, bercocok tanam, yang kemudian hasilnya bisa dijual. Alasannya adalah program-program seperti itu bisa berkembang dan mempermudah warga untuk mendapatkan kebutuhan sehari-hari sehingga tidak perlu pergi ke luar kampung bila hendak berbelanja.

Penutup

Kegiatan pembangunan idealnya merupakan serangkaian upaya yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah, badan-badan atau lembaga-lembaga internasional, nasional atau lokal, yang terwujud dalam bentuk-bentuk kebijaksanaan, program, atau proyek, yang secara terencana merubah cara-cara hidup dan kebudayaan dari suatu masyarakat sehingga warga masyarakat tersebut dapat hidup lebih baik dan sejahtera daripada sebelum adanya pembangunan tersebut. Kata kunci dari konsep pembangunan di atas adalah perubahan/merubah kondisi/situasi di masyarakat. Pembangunan yang berlangsung di Papua dapat dikatakan 'sudah' berupaya membantu merubah kondisi daerah pedesaan atau kampung agar memiliki fasilitas sesuai kebutuhan pemerintah (dalam hal keamanan dan kesejahteraan). Pemerintah negara dalam hal ini telah berupaya menunaikan kewajibannya membangun fasilitas, namun bantuannya ini ternyata tidak serta merta membawa perbaikan kesejahteraan, alih-alih kepuasan warganya. Hal ini dikarenakan pembangunan yang dijalankan diperuntukan memenuhi kebutuhan minimum warganya saja atau dengan kata lain 'sekedarnya' terbangun saja secara fisik namun tidak dapat mengaktifkan sistem sosial dan ekonomi kemasyarakatan secara keseluruhan. Bangunan yang merepresentasikan institusi masyarakat seperti kelompok pemerintah, kelompok warga, kelompok fungsional (guru, dokter, tentara, dan lainnya) tampak berdiri sendiri-sendiri sesuai programnya masing-masing. Bahkan di sisi yang lain pembangunan bisa membawa dampak negatif karena alokasi untuk infrastruktur yang justru tidak (dapat) dimanfaatkan oleh warga kampung itu sendiri. Selain itu juga membuat interelasi masyarakat menjadi renggang karena ketidakpuasan terhadap para pelaksana dan juga pola upah dalam kegiatan. Hal ini akhirnya dimaknai oleh masyarakat Papua sebagai "ada uang, maka ada partisipasi". Makna pemberdayaan masyarakat sendiri menjadi tidak tercapai.

Referensi:

- Adimihardja, K & Hikmat, H. *Participatory Research Appraisal: Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Penerbit Humaniora. 2003.
- Akatiga. *Laporan Final Evaluasi PNPM Respek: Infrastruktur Pedesaan Dan Kapasitas Kelembagaan*. Bandung: Akatiga. 2011.
- Akatiga. *Panduan Lapangan: A Beneficiary Assessment of PNPM/RESPEK in Papua and West Papua: Capturing voices and experiences of program impact and implementation*. Bandung: Akatiga, 2013. Tidak diterbitkan.
- Aprilia, T. dkk. *Pembangunan Berbasis Masyarakat: Acuan Bagi Praktisi, Akademis, Dan Pemerhati Pengembangan Masyarakat*. Bandung: Alfabeta, 2014.
- Dongier, P., Van Domelen, J., Ostrom, E., Ryan, A., Wakeman, W., Bebbington, A., & Polski, M. Community driven development. World Bank Poverty Reduction Strategy Paper. 2003.
- Faisal, F., Mulkhan, A., Nurmandi, A., & Jubba, H. From Conflict to Assimilation: Strategies of Muslim Immigrants in Papua Special Autonomy Era. *Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya*, 4(1), 103-116. 2019. DOI: <https://doi.org/10.15575/jw.v4i1.5190>
- Guggenheim, S. *Origins of Community-Driven Development: Indonesia and the Kecamatan Development Program*. Washington, DC: World Bank. 2021
- Hamid, I.A. Agama, Segregasi Ekonomi, Dan Pemberdayaan Masyarakat Jayapura Papua. *Iqtishoduna*. 8 (1), 74-96. 2019
- Hamzah, Umrah, St., & Yudiawan, A. Economic Empowerment of Indigenous Papuan Women “Mama Papua” in West Papua: Islamic Financial Perspective. *International Journal of Economics and Business Administration*, VIII (Issue 4), 578–589. 2020. DOI: <https://doi.org/10.35808/ijeba/609>;
- Huwae, M. A., & Timmer, J. Push and pull driven development: a proposed development paradigm for West Papua, Indonesia. *Masyarakat Indonesia: Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia*, 45(2), 121-138. 2019. <https://doi.org/10.14203/jmi.v45i2.886>;
- Kadir, A., Rahmanto, M., Idris, U., & Ali, A.I. (2020). The process of economic change of the Papuans in Jayapura. In IOP Conference Series: *Earth and Environmental Science*, 575 (1), 012-040. 2020. IOP Publishing
- Mollet, J. A. The dynamics of contemporary local-government policies and economic development in West Papua, *Development in Practice*, 21(2), 232-243, 2011. DOI: 10.1080/09614524.2011.543273
- Suaib, H. , & Fitrianto, A. A Study of Economic Empowerment of the Moi Tribe in Sorong, West Papua. *International Journal of Asian Social Science*, 5(12), 694–705. 2015. <https://doi.org/10.18488/journal.1/2015.5.12/1.12.694.705>
- Yuniarto, P. R. Strata Sosial dan Partisipasi Masyarakat Dalam Program Pembangunan Berbasis Komunitas. *Jurnal Masyarakat & Budaya*, 20(3), 313-328. 2018. DOI: <https://doi.org/10.14203/jmb.v20i3.722>.
- Yuniarto, P. R. Sketsa Masyarakat dan Pembangunan di Perbatasan Ayau, Papua Barat dalam Raharjo, Sandy Nur Ikkal dkk (editor). *Tanah, Laut, Dan Rakyat: Catatan Perjalanan Ekspedisi Nusa Manggala di Pulau Kecil Terluar Utara Papua*. Jakarta: Penerbit Obor. 2020.

Wawancara dan FGD

1. Wawancara Bapak FU, tetua adat di Distrik Dohrekar, Desember 2018.
2. Wawancara Bapak RS, Frater Gereja Dohrekar, 10 Desember 2018
3. Wawancara Ibu SL, Bidan Kampung Kwel, 23 April 2013.
4. Wawancara Bapak EK, Sekdes Kampung Matara, 5 Juni 2013
5. Wawancara Bapak VL, Ketua RT Kampung Bupul, 28 April 2013
6. FGD bersama kelompok penerima manfaat Kampung Kweel, 26 April 2013.
7. FGD bersama kelompok doa ibu-ibu yang tergabung dalam Asosiasi Legio Maria, 26 April 2013.