

# **STRATA SOSIAL DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROGRAM PEMBANGUNAN BERBASIS KOMUNITAS: STUDI KASUS PNP/RESPEK DI KABUPATEN MERAUKE**

## ***SOCIAL STRATIFICATION AND COMMUNITY PARTICIPATION IN THE COMMUNITY DRIVEN DEVELOPMENT PROGRAM IN MERAUKE REGENCY, PAPUA PROVINCE***

Paulus Rudolf Yuniarto  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
rudolfyuniarto@gmail.com

### ***Abstract***

*Social stratification of society and its relationships in the community driven development program offer three lesson learned: (1) knowing the procedure and people participation in decision-making process; (2) community knowledge related with program; and (3) the inter-relationships of actors. Research result taken from the PNP/RESPEK project (National Program for Community Empowerment/Strategic Plan Development Village) in Merauke Regency, Papua Province shows that the most powerful groups (village leader, traditional leader and program organizer) are dominant in the program of activities. Meanwhile, most community groups which still working traditionally does not take part in giving proposals or work due to their heavy work, except when they are paid. Therefore, the village organizer adopts a pattern so-called "sharing money, sharing space". In order to avoid disputes with other communities - which is still a relative - the village organizer took a safe path by approaching the village elite and the project officers to absorb the program ideas and funds. As impact, strengthening community capacity as goals of PNP/RESPEK is difficult to achieve.*

*Keyword: Participation, Social Stratification, Community Development.*

### **Abstrak**

Studi strata (sosial/ekonomi) masyarakat dan hubungan antarstrata dalam kegiatan pembangunan berbasis komunitas jarang dilakukan. Studi ini perlu dilakukan karena memberikan pembelajaran penting tentang: (1) Tata cara dan partisipasi warga dalam proses pengambilan keputusan publik; (2) Asal pengetahuan sumber-sumber kekuasaan; dan (3) Saling keterkaitan aktor didalamnya. Hasil penelitian dalam kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNP) Rencana Strategis Pembangunan Kampung (RESPEK) pada kelompok masyarakat suku asli Papua di Kabupaten Merauke (Suku Yei dan Suku Marind-anim) memperlihatkan bahwa strata sosial pada lapisan masyarakat atas (elit kampung dan pengurus) mendominasi jalannya program—dari tingkat perencanaan hingga implementasi program—dan menjadi perwakilan harapan-harapan yang muncul dari kelompok lapisan bawah (marga kecil/kelompok perempuan/non-elit). Lapisan bawah masyarakat yang sebagian besar masih bekerja berburu (meramu) tidak mudah ikut berpartisipasi memberikan usulan atau kerja, kecuali di-imingi imbalan sejumlah uang. Oleh karena itu, para pelaksana program yang menjalankan dan menguasai dana bantuan kemudian mengadopsi pola 'berbagi uang, berbagi ruang' dalam menjalankan program kegiatan. Demi menghindari perselisihan dengan kelompok masyarakat lain—yang notabene masih satu kerabat/marga—pengurus mengambil jalan tengah dengan mengambil posisi mendekati para elit kampung dan pendamping program untuk menyerap ide dan dana program. Dampak ikutan dari pola ini adalah sulit terwujudnya penguatan kapasitas masyarakat pada seluruh strata sosial yang ingin dicapai oleh program PNP/RESPEK.

Kata Kunci: Partisipasi, Strata Sosial, Pemberdayaan Masyarakat.

### **Pendahuluan**

Stratifikasi sosial merupakan pembedaan anggota masyarakat berdasarkan status atau kategorisasi masyarakat ke dalam kelas-kelas secara bertingkat (hierarkis). Perwujudannya adalah adanya kelas tinggi dan kelas rendah

(Lawang, 1998). Stratifikasi sosial terjadi karena adanya pembagian (segmentasi) kelas-kelas sosial di masyarakat. Dasar dan inti sistem stratifikasi masyarakat adalah adanya ketidak-seimbangan pembagian hak dan kewajiban, serta tanggung jawab masing-masing individu atau kelompok dalam suatu sistem sosial (Sorokin,

1998). Stratifikasi sosial masyarakat dan hubungan antarstrata memiliki arti penting dalam program kegiatan pembangunan berbasis komunitas. Proses pelaksanaan kegiatan program – dari pengumpulan usulan, organisasi kerja, dan aktor-aktor pelaksana – memiliki keterkaitan dengan kondisi struktur sosial (lapisan) di masyarakat. Hal ini kentara sekali terlihat pada masyarakat perdesaan (*tribe*) di Papua.

Kegiatan pemberdayaan berbasis komunitas – seperti yang tercermin dalam program PNPM/RESPEK di Papua (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat - Rencana Strategis Pembangunan Kampung) – mengindikasikan bahwa penentuan program melibatkan partisipasi warga. Program kegiatan dibuat oleh masyarakat karena mereka tahu apa yang mereka butuhkan, kemudian masyarakat yang mengerjakan, dan masyarakat yang mendapat manfaat. Bentuk ideal program pembangunan berbasis masyarakat adalah warga dapat berpartisipasi secara aktif. Masyarakat diharapkan berani bicara, mengusulkan, atau menyanggah usulan. Dalam proses pengambilan keputusan dan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pembangunan desa masih terlihat kenyataan bahwa warga tidak berani menyampaikan aspirasi dan keberatan mereka. Beberapa hasil penelitian memperlihatkan (lihat Akatiga, 2011; Voss, 2008; Papanek, 2007; Toorens, 2005) sebagian besar warga desa memang tidak terbiasa berada dan berbicara dalam sebuah forum resmi seperti rapat/musyawarah. Kepasifan juga terjadi karena adanya dominasi elit desa. Warga miskin dan warga biasa, terutama perempuan, tidak berani mengemukakan keinginan atau ketidaksetujuan mereka karena menganggap bahwa yang pantas bicara hanyalah para elit desa yang pintar. Dominannya peran elit desa, antara lain, disebabkan oleh faktor sistem (hubungan) kekerabatan, pola patronase, dan stratifikasi sosial.

Khusus di Provinsi Papua, stratifikasi sosial terletak pada keberadaan tiga tungku – pihak pemerintah (kepala) kampung, pihak gereja, dan pihak adat sebagai kesatuan kepemimpinan di kampung Papua. Tiga tungku merupakan bentuk stratifikasi sosial masyarakat yang masing-masing memiliki pengaruh/posisi tersendiri di masyarakat. Misalnya saja, peran gereja sebatas peran rohani dan moral masyarakat dan mereka dibatasi pada waktu pengelolaan kegiatan pembangunan di kampung. Kelompok adat terbatas pada pengurusan

permasalahan adat seperti upacara ritual, soal tanah, atau pelanggaran aturan adat yang tidak bisa diselesaikan oleh pihak gereja atau pemerintah. Kepala kampung sebagai perpanjangan tangan pemerintah mengurus administrasi dan tata kelola pemerintahan di kampung. Dalam konteks program pemberdayaan masyarakat, muncul lembaga ke-empat yaitu pihak pengelola program untuk 'mengatur' persoalan pembangunan di kampung. Keberadaan lembaga di atas yang berperan dalam kehidupan sosial di kampung sedikit banyak akan memberikan warna bagi program pembangunan berbasis masyarakat seperti PNPM/RESPEK di Papua.

Stratifikasi sosial dan partisipasi masyarakat dalam program pembangunan masyarakat, khususnya di Papua, memberikan dua pengetahuan penting tentang (1) Tata cara dan partisipasi warga dalam proses pengambilan keputusan publik dan (2) Asal pengetahuan sumber-sumber kekuasaan dan saling keterkaitan antaraktor kekuasaan didalamnya. Hal yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah apakah relasi sosial yang terbangun di antara struktur kelembagaan yang ada di kampung Papua ini memberikan efek positif atau negatif bagi program pembangunan/pemberdayaan berbasis masyarakat? Bagaimana pola partisipasi anggota masyarakat dalam program dan pengaruhnya/akibatnya dalam pengembangan kehidupan bermasyarakat? Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini menganalisis pengaruh dan dinamika strata sosial-ekonomi-politik di tingkat lokal (kampung) terhadap keterlibatan masyarakat dalam program pembangunan berbasis masyarakat selain manfaat apa yang diperoleh dari program (atau tidak). Selain itu, tulisan ini juga menganalisis hubungan antarstrata yang berkorelasi terhadap partisipasi warga kampung dalam kegiatan pembangunan di kampung – menurut pandangan dari warga kampung itu sendiri.

Pencarian data lapangan dan analisis data untuk tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif (*beneficiary assessment* dan *ethnography*) yang memiliki keunggulan untuk memahami dan menjelaskan secara detil mengenai proses, faktor, dan kondisi yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan sebuah program. Kabupaten Merauke di pilih sebagai lokasi penelitian mewakili wilayah Papua yang menjalankan program PNPM/RESPEK sejak awal digulirkan dan kemudahan akses lokasi penelitian dibandingkan dengan wilayah di pegunungan. Ada dua suku yang cukup dominan di kabupaten

ini, yaitu Suku Yei dan Marind-anim. Keduanya memiliki karakteristik yang sama dalam pembagian strata sosial, hal yang membedakan adalah kedekatan lokasi dengan daerah perkotaan dan interaksinya.

Lokasi kampung di Kabupaten Merauke yang dijadikan daerah penelitian adalah Kampung Bupul dan Kweel di Distrik Elikobel serta Kampung Matara dan Urumb di Distrik Semangga. Distrik Elikobel merepresentasikan kampung lokal yang jauh dari ibukota Kabupaten Kota Merauke yang banyak dihuni oleh orang Suku Yei. Pertimbangan dipilihnya lokasi ini adalah aksesibilitas lokasi yang masih dapat dijangkau kendaraan darat (berjarak 200 Km dari Kota Merauke) disertai biaya penelitian yang relatif tidak terlalu mahal. Distrik ini dapat dikatakan belum banyak melakukan interaksi dengan komunitas di luar kampung dan memperlihatkan strata sosial yang homogen. Sementara itu, Distrik Semangga merepresentasikan kampung lokal yang dekat dengan Kota Merauke (berjarak 27 km dari Kota Merauke). Mayoritas suku yang mendiami wilayah ini adalah suku Marind-anim. Dipilihnya distrik ini karena salah satu distrik percontohan dalam pengelolaan PNPM/RESPEK kampung lokal tingkat kabupaten. Kampung di distrik ini dekat dengan wilayah perkotaan dan memperlihatkan strata sosial yang lebih heterogen.

Tulisan ini adalah bagian dari kegiatan penelitian yang didanai oleh Bank Dunia dan dilakukan oleh AKATIGA Bandung melalui PNPM Support Facilities (PSF) tahun 2013 berjudul *A Beneficiary Assessment of PNPM/RESPEK in Papua and West Papua: Capturing voices and experiences of program impact and implementation*. Tulisan ini merupakan refleksi dari catatan lapangan hasil wawancara dan pengamatan lapangan kampung selama kurun waktu April–Juli 2013. Teknik pengambilan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah pengamatan dengan obyek yang dijadikan pengamatan adalah data mengenai kondisi geografis dan sosial ekonomi komunitas, kondisi prasarana dan sarana yang didanai oleh PNPM/RESPEK. Selain itu, wawancara kelompok dilakukan terhadap para penerima manfaat program dan wawancara terhadap ketua konsultan manajemen wilayah Kota Merauke beserta stafnya. Sementara itu, untuk wawancara individu dilakukan kepada 2 (dua) kategori informan dengan level yang berbeda, yaitu komunitas dan pemerintah. Kemudian, diskusi

semi-terstruktur (FGD) dengan kelompok warga di kampung dilakukan terhadap anggota Badan Kesayadayaan Masyarakat, penerima manfaat bantuan, Kelompok Swadaya Masyarakat.

### **PNPM di Indonesia**

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di Indonesia adalah program pembangunan berbasis masyarakat (*Community Driven Development/CDD*) terbesar di dunia yang mencakup semua lingkungan perkotaan (PNPM Perkotaan) dan pedesaan (PNPM Perdesaan) di Indonesia (Akatiga, 2013). Program ini mengalokasikan sejumlah dana hibah kepada masyarakat untuk pengambilan keputusan lokal atas prioritas pembangunan. Praktik CDD di dalam PNPM mengutamakan prinsip partisipasi dalam proses pengusulan kegiatannya. Dalam praktik partisipasi ini, setiap usulan kegiatan warga yang dapat didanai harus melewati serangkaian proses musyawarah. Dilakukan secara berjenjang dan diusulkan oleh kelompok masyarakat di kampung dengan difasilitasi oleh sekelompok fasilitator/pendamping. Pada dasarnya kesempatan bagi setiap warga kota/kampung melalui kelompok yang ada—misalnya kelompok tani, kelompok ibadah, kelompok kesenian, RT, RW, dusun, kelompok suku/keret/marga, kelompok perempuan dan lainnya—sangat terbuka untuk mengajukan usulan. Jumlah usulan akan ditentukan dalam proses musyawarah yang dinamakan Perencanaan Bersama Masyarakat (PBM). PBM ini dilakukan dengan mempertimbangkan jumlah kelompok pengusul, jumlah penerima manfaat, dan jumlah dana yang tersedia (Akatiga, 2013).

PNPM RESPEK adalah program pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat yang dilakukan di Provinsi Papua dan Papua barat. PNPM RESPEK merupakan kolaborasi antara dua program yaitu RESPEK dan PNPM Mandiri Perdesaan (PNPM MP). RESPEK merupakan program pembangunan pemerintah Papua, diluncurkan oleh Gubernur Barnabas Suebu tahun 2007 dan kemudian digabung dengan program PNPM karena karakternya yang relatif sama. Di tahun 2008, RESPEK resmi berkolaborasi dengan PNPM Mandiri menjadi PNPM Mandiri-RESPEK, yang menjalankan pembangunan berbasis masyarakat dengan fokus kampung atau desa. Awalnya dana RESPEK diberikan langsung kepada kepala kampung dalam bentuk uang tunai untuk dikelola bersama masyarakat. Setelah bergabung menjadi PNPM

RESPEK, dana tersebut tidak lagi diberikan langsung kepada kepala kampung melainkan diberikan lewat mekanisme perencanaan masyarakat PNPM Mandiri yang difasilitasi oleh Pendamping Distrik/Kecamatan (PD) dan Pendamping Kampung (PK) dan dikelola oleh Tim Pelaksana Kegiatan Kampung (TPKK). Dalam program PNPM RESPEK, dana sebesar Rp.100.000.000 per kampung disalurkan langsung kepada masyarakat pada satu tahun anggaran. Dana tersebut dapat digunakan untuk kegiatan pembangunan berupa pemenuhan pangan dan gizi, kesehatan, pendidikan, ekonomi lokal, dan infrastruktur kampung. Sumber dana yang digunakan adalah dana otonomi khusus. Sementara itu, penyediaan fasilitator dan training merupakan peran pemerintah pusat yang dilakukan dengan menggunakan standar PNPM MP. Secara singkat PNPM dan program RESPEK mengusung ide tentang masyarakat sipil yang berdaulat dalam mengusulkan, melaksanakan, dan mengevaluasi manfaat program pembangunan di kampung mereka. Cara kerja kedua program memiliki kemiripan satu sama lain.

Secara konsep PNPM/RESPEK mengacu pada ide tentang pembangunan berbasis masyarakat (PBM). PBM ini dapat diartikan sebagai pembangunan yang mengacu kepada kebutuhan masyarakat, direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan memanfaatkan potensi sumberdaya yang dapat diakses oleh masyarakat setempat (Aprilila, dkk., 2014). Konsep ini sebenarnya sudah diperkenalkan lama, khususnya oleh Bank Dunia padatahun 1980-an (Korten & Sjahrir, 1988; Mansuri & Rao, 2013). Dalam proyek yang menggunakan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat, seharusnya pembangunan mengacu kepada kebutuhan masyarakat dan bukan dirumuskan oleh elit masyarakat yang merasa mengerti atau lebih pandai dalam perumusan kegiatan pembangunan yang lebih cocok bagi masyarakat (Dongier, *et al.*, 2003). Dengan model semacam ini, pembangunan berbasis masyarakat merupakan cara untuk (i) memenuhi kebutuhan infrastruktur, (ii) menyediakan layanan sosial, (iii) menyediakan semacam jaminan sosial terhadap kelompok termiskin, dan (iv) berkontribusi pada pemberdayaan dan penguatan modal sosial masyarakat (Dongier, *et al.*, 2003; World Bank, 2010).

Karena pembangunan berbasis masyarakat menempatkan masyarakat itu sendiri sebagai

pelaku utama, maka keberhasilan program sangat tergantung pada respon, keterlibatan, dan tanggung jawab masyarakat terhadap kegiatan pembangunan di masyarakat, atau dengan kata lain pada tingkat partisipasi masyarakatnya. Pembangunan berbasis masyarakat yang bertujuan memberdayakan masyarakat mensyaratkan adanya kondisi-kondisi sebagai berikut agar tercipta peran partisipatif seluruh masyarakat setempat (Dasgupta & Beard, 2007): (a) adanya desentralisasi, (b) adanya demokrasi, dan (c) adanya tindakan kolektif. Penggunaan pendekatan partisipatif dalam pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat memberikan kesempatan komunitas masyarakat membangun dengan kemampuannya sendiri, salah satunya adalah menggunakan modal budaya yang mereka miliki. Menempatkan kondisi budaya lokal dalam perencanaan publik merupakan bagian penting dari upaya mencapai pembangunan berkelanjutan di masyarakat mereka (Throsby, 2001).

Konsep pembangunan berbasis masyarakat intinya dirancang untuk dapat menciptakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan warga masyarakat dan memunculkan pola pembangunan yang demokratis meskipun dalam skala kecil. Manfaatnya adalah terbentuknya kondisi masyarakat sipil yang berdaulat dalam proses pembangunan yang berjalan di daerah mereka. Di lain pihak, pada konteks lokal di Papua umumnya terdapat stratifikasi sosial yang beragam. Masyarakat lokal Papua mempunyai pola dan sistem kelembagaan adat yang memiliki peran dan fungsi dalam segala aspek, baik aspek politik, ekonomi, sosial-budaya, dan hukum. Misalnya, sistem dan mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah dan kesepakatan bersama (ILO, 2004).

Misalnya, di daerah Jayapura, beberapa marga (Iram, Dugusan, Bona, dan Ondofolo) memiliki hak veto sehingga kesepakatan yang diambil sebelumnya sewaktu-waktu bisa dibatalkan dengan dua opsi, untuk ditinjau kembali atau sama sekali dibatalkan sebelum dilaksanakan (Wamebu, 2002). Dalam bidang pembangunan, masyarakat adat merasa belum dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan atas perencanaan pembangunan yang disusun pemerintah Indonesia (Sugandi, 2008). Hal ini mengakibatkan adanya konflik antarkelompok masyarakat. Demikian pula pada masyarakat suku Yei dan Marin-anim di Merauke, kelompok masyarakat ini menerapkan sistem kemasyarakatan yang menggunakan pola kepemimpinan ketua

kelompok (*big man*). *Big Man* ini biasanya mengambil prakarsa untuk menyelenggarakan musyawarah yang diharapkan untuk membicarakan suatu persoalan, masalah bahkan pekerjaan. Syarat untuk dapat menjadi pemimpin kelompok (dahulu) yaitu harus orang-orang yang pandai berkelahi, kuat, dan juga bijaksana (Boelaars, 1986).

Mansoben (1994) dalam bukunya *Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya* membahas tipe-tipe sistem kepemimpinan di Papua, yaitu; (1) Sistem kepemimpinan pria berwibawa (*big man*), (2) Sistem kepemimpinan Ondoafi, (3) Sistem kerajaan, dan (4) Sistem kepemimpinan campuran. Dari ke-empat tipe ini, hampir semuanya menempatkan tokoh-tokoh masyarakat (adat) di pihak yang memiliki kuasa, pengaruh, dan peran penting dalam pengaturan aspek kehidupan bermasyarakat. Pemimpin masyarakat/adat berada pada stratifikasi/kelas sosial yang tinggi karena dia adalah pemimpin marga/adat. Status ini diperolehnya secara pewarisan, yang oleh masyarakat adat dimaknai sebagai bentuk penghormatan, pelaksanaan aturan-aturan, dan upaya menjauhkan semua larangannya (La Pona, 2000).

Posisi pemimpin masyarakat/adat dalam program pembangunan berbasis masyarakat penting dalam menentukan keputusan program kegiatan yang akan dilaksanakan. Para tokoh masyarakat/adat ini memiliki modal sosial sebagai pemimpin (orang yang dituakan) yang dapat digunakan untuk mengambil keputusan terkait pembangunan. Modal itu memainkan peranan penting, karena modal tersebut memungkinkan relasi kekuasaan dengan kelompok lainnya dapat berjalan. Posisi sebagai pemimpin masyarakat/adat memungkinkan memiliki kekuatan penguasaan sumber daya, mendapatkan kepercayaan dan relasi-relasi sosial dengan kelompok lain, serta modal simbolik berupa kehormatan, kedudukan, dan prestise yang bisa di pakai untuk menguasai atau mengatur kehidupan bermasyarakat (Mansoben, 1994).

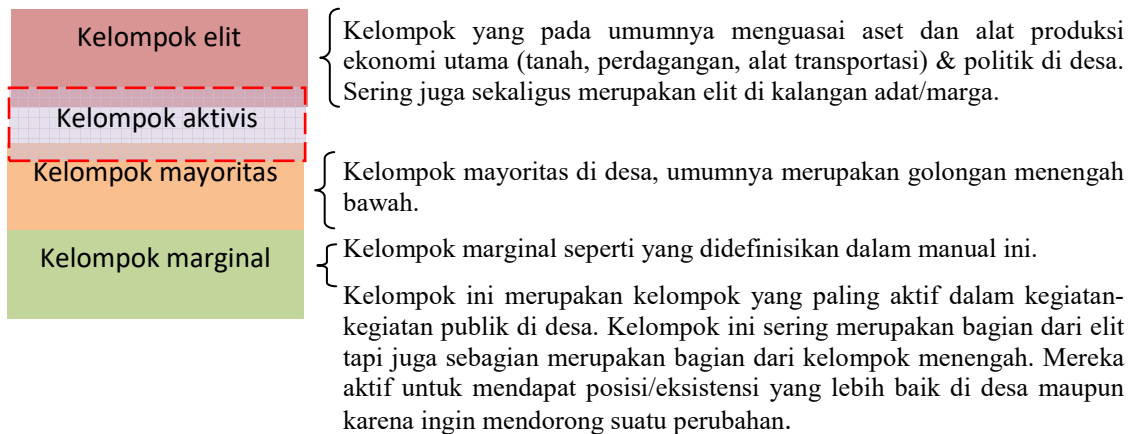
Beragam posisi dan bentuk kelompok masyarakat dalam struktur masyarakat dalam praktik pembangunan berbasis masyarakat

mengakibatkan/memungkinkan ada kelompok yang mendominasi dan kelompok yang didominasi. Kelompok yang mendominasi inilah yang kemudian dikonsepsikan dalam program pembangunan berbasis masyarakat sebagai elit. Elit dan kekuasaan merupakan dua variabel yang tidak dapat dipisahkan. Elit adalah kelompok orang yang menguasai kekuasaan dan kekuasaan merupakan tempat bagi muncul dan berkembangnya elit (Haryanto, 2005). Pada masyarakat yang terfragmentasi dengan dominasi kelompok elit, program pembangunan berbasis masyarakat terkadang memperlihatkan bentuk ketidaksetaraan relasi antara elit dengan kelompok masyarakat lainnya. Mekanisme penentuan investasi dan program kegiatan didominasi atau dikooptasi elit, sehingga mengakibatkan jarak (jurang) perbedaan antara kelompok elit dengan non-elit (Conning & Kevane, 2002). Namun, disisi lain, ada juga indikasi bahwa pada masyarakat yang kelompok elitnya memiliki niat baik untuk membantu kelompok lain (termasuk kelompok non-elit) di dalam masyarakat, sehingga capaian target program dapat terpenuhi (Beard & Dasgupta, 2006) dan kepercayaan antarwarga dapat terbangun (Rao & Ibanez, 2003). Secara umum, klasifikasi dari stratifikasi masyarakat dapat di gambarkan secara sederhana sebagai berikut.

Strata sosial dalam pembangunan berbasis masyarakat memperlihatkan relasi otonomi ekonomi, sosial, dan politik suatu kelompok masyarakat dengan kelompok lainnya (Ife dan Tesoriero, 2008; Talalla, 1984). Bentuk hubungan atau struktur relasi antarwarga di tingkat komunitas, terutama hubungan antara elit dan kelompok masyarakat khususnya dalam program pembangunan berbasis masyarakat, dapat memberikan pembelajaran penting tentang beberapa hal, yaitu (1) Menentukan tata cara dan keseimbangan dalam mengambil keputusan publik; (2) Membuat kita awas terhadap ketergantungan, kekuasaan dan sumber-sumber dari kekuasaan; (3) Menentukan mudah dan sulitnya proses yang demokratis atau keberpihakan kebawah (Rao & Ibanez, 2003). Tiga hal ini tampaknya masih jarang dilihat dalam studi-studi pemberdayaan di Indonesia dan Papua khususnya.

### Bagan 1

Strata Masyarakat berdasarkan Sosial Ekonomi



Sumber: Instrumen Penelitian Evaluasi PNPM RESPEK – Akatiga – Oktober 2013

### Kegiatan Ekonomi Masyarakat Kampung Bupul dan Kweel di Distrik Elikobel serta Kampung Matara dan Urumb di Distrik Semangga

Pada saat penelitian, sebagian besar mata pencaharian warga Kampung Bupul dan Kweel (Distrik Elikobel) adalah melakukan kegiatan berburu meramu (*food and gathering*) dan kegiatan ladang berpindah. Binatang yang biasa menjadi buruan di antaranya adalah babi, rusa, kasuari, ayam, ikan, kangguru, dan lain-lain. Masyarakat biasa menghabiskan waktu sehari-hari (bahkan berminggu-minggu) di hutan untuk berburu secara berkelompok. Selain binatang, komoditas lain yang mereka kumpulkan antara lain kayu gaharu, gambir, sarang semut, dan mengolah Sagu (*pangkur sagu*). Kegiatan ekonomi ladang berpindah biasanya menanam ketela rambat, pisang, keladi, dan pepaya. Selain itu, mereka menanam sayur katok (daun katuk) dan daun singkong. Sistem kerja kelompok ini terdiri dari sekitar 5 orang laki-laki, bisa satu marga atau lain marga, bahkan bisa dari suku lain. Mereka membuka lahan secara bergantian (bongkar pasang) dan memanen secara bergantian (pindah sambung) sehingga semua mendapat giliran.

Pemanfaatan hasil kerja yang mereka lakukan selama sehari-hari atau berminggu-minggu ini kadang-kadang bisa habis dalam satu atau dua hari saja, karena dibagi dengan jumlah anggota keluarga yang lain. Dalam ilmu ekonomi situasi ini disebut dengan *terms of trade*, yaitu hasil/pendapatan yang mereka dapat tidak berimbang dengan harga

komoditas lain yang harus mereka konsumsi. Selain untuk membeli bahan makanan di rumah, seringkali hasil kerja dipakai untuk membeli *sopi* (minuan keras) dan tidak ditabung. Hal ini mengakibatkan mereka sering bolak-balik ke hutan karena merasa kekurangan uang dan bahan makanan.

Berbeda dengan warga Distrik Elikobel, warga kampung Matara dan Urumb (Distrik Semangga) memiliki mata pencaharian antara lain, sebagai petani sawah dan kebun, nelayan ikan di laut atau rawa, menjaga udang serta ada beberapa orang yang memelihara sapi dan kuda. Hasil melaut (udang dan ikan) atau hasil kebun berupa sayuran, pisang, atau kelapa banyak yang dijual kepada tengkulak yang nantinya dijual kembali di pasar di Merauke. Interaksi masyarakat dengan kehidupan kota relatif tinggi karena jarak yang dekat dan jalan yang sudah relatif bagus. Banyak anak-anak yang melanjutkan sekolah mereka (tingkat SMP-kuliah) di kota. Jalan aspal sudah dibangun sejak tahun 1988 dan selesai dalam 5 tahun. Kampung-kampung non-lokal di Distrik Semangga didominasi oleh kampung eks-transmigran yang beretnis Jawa dan bermata pencaharian utamanya adalah menanam padi.

Pola mata pencaharian masyarakat ternyata memiliki pengaruh terhadap tingkat partisipasi warga dalam program pembangunan desa. Misalnya saja kepala kampung atau ketua program di distrik Elikobel harus berkeliling mendatangi setiap rumah warga dan menyampaikan undangan rapat. Masyarakat yang hendak pergi berburu atau pergi dari rumah, 'dicegat' terlebih dahulu untuk

menunda niatnya tersebut dan diharapkan dapat menghadiri musyawarah. Namun ada juga yang tetap pergi dan hanya mengetahui hasil musyawarah tersebut dari teman atau tetangganya. Demikian pula masyarakat di distrik Semangga yang tidak hadir dalam musyawarah karena mereka harus pergi berdagang ke pasar atau bertani/berkebun atau sedang kebetulan tidak berada di kampung.

### **Kelembagaan dan Strata Sosial Masyarakat Kampung Bupul dan Kweel di Distrik Elikobel serta Kampung Matara dan Urumb di Distrik Semangga**

Seperti telah disinggung pada bagian pendahuluan, institusi masyarakat di Kabupaten Merauke juga dipengaruhi oleh kepemimpinan ‘tiga tungku’ yang mempengaruhi tata kelola kehidupan kampung, yaitu adat, pemerintahan, dan gereja. Institusi adat ini memegang hierarki kekuasaan cukup tinggi terutama dalam perkara yang menyangkut masalah tanah, hubungan perkawinan, penyelesaian konflik antarkeluarga, dan ritual upacara adat. Peran aktor adat dalam kehidupan di masyarakat masih dianggap penting dalam pengambilan keputusan suatu kegiatan di kampung. Sementara itu, institusi pemerintahan formal Pemerintah Indonesia dapat dikatakan dominan dalam kegiatan yang menyangkut hubungan pemerintahan kampung dengan

dinas daerah, seperti proyek ‘Gerakan Membangun Kampung/GERBANGKU’ melalui Alokasi Dana kampung (ADK) Pemda Kabupaten, dan program lainnya, maka orang yg memiliki jabatan di lembaga kampung lebih menguasai jalannya program. Lembaga terakhir adalah institusi agama. Pengaruh institusi gereja terutama dibangun melalui pelayanan pendidikan, kesehatan, dan keagamaan. Sebagai contoh adalah pelayanan pendidikan dasar oleh gereja-gereja Katolik di semua lokasi kampung penelitian jelas sangat terlihat.

Selain tiga lembaga penting di kampung, terdapat para pendatang dari luar kampung yang berdomisili dan bekerja di kampung sebagai pedagang, mantri kesehatan, guru, atau sekretaris desa. Secara adat, kelompok ini tidak mempunyai kewenangan dalam proses pengambilan keputusan di kampung. Kelompok ini secara posisi lebih rendah dalam struktur kampung, tetapi, dilain pihak mempunyai kekuatan ekonomi yang besar. Sebagai contoh, mereka mempunyai lahan kebun, menguasai angkutan antarkampung, menguasai perdagangan antarkampung, dan atau mempengaruhi pemerintahan kabupaten walaupun secara adat tidak mempunyai posisi sama sekali. Gambaran tentang strata atau pelapisan masyarakat di lokasi penelitian dapat disederhanakan seperti tabel di bawah ini.

**Tabel 1**  
Strata dan Lapisan Sosial Masyarakat

Lapisan	Deskripsi
Elit	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemerintahan kampung dipimpin oleh satu orang kepala kampung yang dipilih langsung oleh masyarakat, dalam menjalankan tugasnya kepala kampung dibantu oleh lima orang, yaitu: Kaur Pembangunan, Kaur Kesejahteraan, Kaur Umum, Kaur Pemerintahan, dan Sekretaris Kampung. Secara umum, elit pemerintah kampung mempunyai hak untuk menentukan pembagian dan pengaturan siapa yang berhak dan boleh ikut serta dalam kegiatan di kampung.</li> <li>2. Institusi Masyarakat Adat terdiri dari Tetua Adat di samping Lembaga Masyarakat Adat (LMA) yang terdiri dari Ketua, Sekretaris, dan Bendahara. Mereka ini masih sering dimintai pendapat terkait dengan permasalahan tanah (masalah penjualan, persewaan, atau perselisihan hak tanah). Anggota mereka juga memiliki kecakapan dalam memimpin upacara adat yang diselenggarakan di kampung, termasuk di dalamnya memiliki kemampuan ilmu hitam, seperti “suanggi” yang mana banyak warga masyarakat takut terhadap kelompok ini.</li> <li>3. Lembaga agama yang berperan dalam kegiatan keagamaan masyarakat yang mayoritas beragama Katolik. Terdiri dari seorang Pastor, Frater, dan Suster. Mereka banyak diminta untuk membantu warga dalam hal pernikahan gereja, membuka acara doa dalam satu pesta kelahiran, pernikahan, dan kematian</li> <li>4. Kelompok marga, umumnya adalah kelompok yang memiliki lahan di kampung dan memiliki jumlah anggotayang paling besar. Namun, secara umum seluruh marga mempunyai posisi yang sama dalam kehidupan bermasyarakat. Tidak ada yang paling berkuasa karena marga terbesar ataupun pemilik lahan yang luas tidak otomatis menguasai marga yang lain. Tetua adat bisa dipilih bukan dari marga dominan.</li> </ol>

Lapisan	Deskripsi
Kelompok aktivis	Terdapat organisasi masyarakat sebagai tempat berkumpul dan melaksanakan kegiatan bersama. Kelompok-kelompok ini sering menjadi rujukan penting ketika di kampung ada kegiatan dan membutuhkan tenaga. Kelompok yang dapat di katakan “orang kebanyakan” namun memiliki jaringan kekeluargaan dengan elit kampung, atau memiliki keahlian yang spesifik yang diperlukan dalam sebuah program, antara lain: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mantri kesehatan, guru, PNS, bidan, suster</li> <li>2. Orang Muda Katolik (OMK)</li> <li>3. Kelompok ibu-ibu PKK yang dipimpin oleh ibu kepala Kampung</li> <li>4. Kelompok pemuda Karang Taruna</li> <li>5. Kelompok doa ibu-ibu yang terdiri dari Legio Maria dan Asosiasi</li> <li>6. Para ketua rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW)</li> <li>7. NGO lokal</li> </ol>
Kelompok marjinal	Beberapa kelompok yang masuk dalam kategori marginal: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Warga yang tidak masuk dalam peta kampung, sehingga tidak mendapatkan hasil dari kegiatan pembangunan infrastruktur kampung, seperti jalan, MCK, tong penampungan air hujan.</li> <li>2. Warga yang miskin secara ekonomi, seperti mendapatkan bantuan rumah, pemasangan listrik gratis, atau bantuan kesehatan dari pemerintah melalui dana ADK</li> <li>3. Kelompok perempuan yang secara umum menjadi kelompok/warga kelas dua. Mereka ini tidak aktif dalam kegiatan musyawarah yang ada di kampung dan hanya menjadi pendengar, penonton, dan pekerja bila ada suatu kegiatan di kampung dilaksanakan</li> <li>4. Orang-orang tua dan janda serta yang tidak memiliki kemampuan mengolah lahan karena mereka bukan anggota marga pemilik lahan.</li> </ol>

Sumber: kategorisasi hasil penelitian lapangan (data primer, Rudolf, 2013)

Dari hasil pengamatan penelitian, pola relasi kekuasaan antarstrata terjadi di kampung lokal kabupaten Merauke, terpusat di kalangan elit kampung. Sementara itu, kelompok di bawahnya tidak memiliki kekuatan yang setara dengan elit. Para anggota kelompok bawah biasanya hanya mengikuti kelompok elit yang menjadi patron mereka, yang biasanya kepala marga atau anggota marga yang dituakan. Dari kategorisasi strata kampung ini, dapat digambarkan dua tipe konteks relasi antara strata. Konteks pertama adalah kampung yang memiliki satu elit yang kuat. Di kampung ini biasanya hanya terdapat satu klan yang kuat dan terjadi monopoli kekuasaan (contohnya: kepala kampung sekaligus wakil dari marga terkuat). Pola ini terjadi di kampung Kweel dan Matara yang ketua marganya juga merangkap sebagai pemimpin/aparat kampung. Gabungan sebagai aparat kampung dan ketua marga menempatkan posisi mereka menjadi berkuasa di masyarakat. Mereka ibarat menjadi raja yang memimpin menteri-menteri dan anak buahnya. Lapisan bawah dari aparat kampung adalah pembantu-pembantu yang patuh (tunduk) kepada pemimpinnya. Kekuasaan mereka adalah berhak menentukan siapa yang diundang dalam pertemuan, mengusulkan dan merumuskan usulan, siapa yang terlibat dalam pembangunan infrastruktur (memilih mandor dan tukang,

pembagian uang, dan pembelian barang), serta membuat pelaporan keuangan bersama tim pendamping.

Konteks kedua adalah kampung yang memiliki lebih dari satu elit yang kuat, atau terdiri dari dua atau lebih klan yang kuat. Dalam konteks ini biasanya terjadi perimbangan kekuasaan. Misalnya, di kampung Bupul dan Urumb, terdapat kelompok masyarakat aktivis, juga terdapat organisasi yang ada di masyarakat—sepertimuda mudi Katolik, posyandu, karang taruna, kelompok usaha warga, ketua rukun tetangga/kampung serta paguyuban marga—yang turut memberikan suara atau usulan. Jadi penentuan keputusan tidak selalu di dominasi oleh tokoh adat atau kepala kampung saja. Walaupun dalam kenyataannya, tidak semua organisasi ini dapat aktif menjalankan perannya di masyarakat, tetapi sesekali mereka dapat bertanya kepada pemimpin mereka terkait perkembangan program apakah sesuai dengan yang telah direncanakan.

Lapisan sosial-ekonomi masyarakat di Kabupaten Merauke pada dasarnya masih melekat pada struktur marga (keluarga besar). Elit kampung adalah ketua suku dari marga yang kuasai tanah di kampung. Sejak adanya model pemerintahan di kampung, orang yang menjabat kepala kampung dan juga organisasi dibawahnya



tergolong pula sebagai elit yang menguasai informasi-informasi, dana kampung, dan juga jaringan ke pemerintah yang lebih tinggi. Namun, keputusan kepala kampung harus terlebih dahulu dikonsultasikan ke kepala suku. Lalu, sejak masuknya para penginjil dan mendirikan gereja, kelompok agamawan dan juga organisasi di bawahnya di kampung tergolong menjadi elit pula. Dalam hal memutuskan masalah-masalah pembangunan maupun keagamaan yang ada di kampung, tetap diakui semua kelompok harus berkonsultasi dengan kepala suku atau kepala kampung. Pola pengambilan keputusan dan bagaimana kelompok kampung dan adat dalam mengintervensi kegiatan PNPM RESPEK di Kabupaten Merauke selengkapnya dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 2**  
Penentu Keputusan di Tingkat Kampung

Kategori	Keterangan	Jumlah kampung
1	Keputusan ditentukan elit kampung (monopoli elit kampung) dan usulan infrastruktur menguntungkan kelompok ini.	2
2	Keputusan ada di lebih dari satu elit kampung (kepala kampung, kepala suku/ <i>clan</i> yang kuat) dan usulan menguntungkan semua <i>clan</i> .	1
3	Keputusan diusulkan dan diarahkan oleh kelompok aktivis yang telah terorganisir dan memiliki pengalaman dan keputusan yang dihasilkan efektif.	1

Sumber: kategorisasi hasil penelitian lapangan, (data primer, Rudolf, 2013)

**Tabel 3**  
Pola Intervensi Elit Kampung

<u>Kampung Kweel</u>
<p>Pengelolaan PNPM/RESPEK cenderung terkumpul pada satu kelompok sosial di sekitar 'jaringan' ketua TPKK (merangkap Bamuskam) dengan kepala kampung dan aparat-aparat yang ada di bawahnya. Selain aparat pemerintahan kampung, kelompok lain yang dekat dengan ketua TPKK adalah kelompok ibu-ibu PKK dan kelompok kader kesehatan. Kedua kelompok ini yang paling sering mendapat 'informasi yang pertama' terkait bilamana ada rencana kegiatan pembangunan kampung. Bila dirunut keberadaannya, aparat kampung dan pengelola program masih satu pohon kekerabatan (sama marga).</p> <p>Berbagai kelompok yang dekat dengan pengurus TPKK, selain mendapat informasi PNPM ini juga kemudian mendapat kesempatan untuk mengelola kegiatan semisal mengelola pelatihan untuk ibu, menentukan kelompok kerja, dan juga kelompok yang pertama kali mendapat bantuan (ternak ayam).</p> <p>Perluasan jaringan aktor yang terlibat dalam program PNPM/RESPEK yang terdiri dari jaringan kelompok pemerintah kampung, semisal kelompok PKK yang dipimpin oleh ibu kepala kampung, atau kelompok kader kesehatan, dan kelompok RT/sekdes, menjadikan kelompok 'yang paling banyak berpartisipasi' dalam kepengurusan PNPM Mandiri atau kegiatan ADK.</p> <p>Selain itu juga Penempatan warga yang terlibat juga di kuasai oleh jaringan kelompok pengurus TPKK (Bamuskam). Kekuasaan untuk mencari pekerja di kegiatan PNPM Mandiri atau ADK, di jalankan oleh ketua Bamuskam yang merangkap ketua TPKK. Kelompok lain di luar ini sulit untuk memberikan referensi pengambilan keputusan dan menerima apa yang telah ditetapkan oleh Bamuskam, kepala kampung, atau sebagai ketua TPKK.</p>
<u>Kampung Matara</u>
<p>Secara umum dari proses kegiatan PNPM yang berjalan dari 2007-2013, dalam hal kepengurusan hanya berganti 3 kali. Saat ini aparat pemerintahan, organisasi PKK, dan TPKK memiliki kedekatan keluarga dalam keanggotannya. Selain kedekatan kekeluargaan semisal ketua TPKK adalah adik ipar dan kaur-kaur masih keluarga dekat, aspek geografis juga membentuk perkelompokan 3 organisasi ini, yang lebih banyak di dominasi warga dari satu RT saja. Pembentukan kelompok berdasar basis kekerabatan dan kesamaan lokasi tempat tinggal sangat kentara pada periode kepengurusan 3 organisasi saat ini.</p> <p>Beberapa argumentasi yang dikemukakan para pengurus adalah dalam setiap pekerjaan yang dilakukan membutuhkan kepercayaan dalam pelaksanaan agar pekerjaan berjalan dengan lancar. Demi kelancaran pekerjaan PNPM dan juga organisasi pemerintahan, maka pilihan pengurus menjadi lebih banyak dipercayakan pada keluarga dekat dan juga lokasi yang dekat juga. Dalam kepengurusan PNPM kelompok pengurus TPKK banyak didominasi oleh orang-orang yang itu-itu saja. Akibatnya dalam pengambilan keputusan juga banyak yang mengandalkan kelompok besar ini saja. Pengambilan keputusan banyak didominasi oleh kelompok pengurus dan aparat pemerintah yang masih bersaudara, sedangkan kelompok masyarakat lain kurang dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan program kegiatan.</p>

Sumber: Kategorisasi hasil penelitian lapangan (data primer, Rudolf, 2013).

## Peluang Naiknya Kelompok Non-Elit

Walaupun gambaran umum memperlihatkan dominasi kelompok elit kampung, tetapi ada juga kelompok lain di kampung yang menunjukkan kapasitas kelompok mereka untuk turut serta menjadi penentu keputusan, yaitu kelompok aktivis. Sejarahnya, PNPM/RESPEK Papua mulai membuka peluang bagi masuknya kelompok-kelompok aktivis yang ada di kampung dan bukan kelompok aktivis yang terdominasi oleh kepala kampung. PNPM membuka jalan bagi kader-kader kelompok muda, baik dari kelompok perempuan atau laki-laki, untuk masuk dalam pengambilan keputusan di tingkat 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 perimbangan kekuasaan bagi kelompok elit kampung/pengurus dikegiatan PNPM/RESPEK. Kelompok aktivis ini orientasi kerjanya pada segmen kebutuhan kelompok yang lebih mikro, misalnya peningkatan kegiatan usaha perempuan.

Pola ini terjadi di kampung Urumb Distrik Semangga. Ada dua kelompok aktivis yang kebetulan adalah kelompok perempuan, kelompok tersebut adalah Waninggap Kai dan Noh Tabuk. Dua organisasi perempuan aktivis ini dibentuk dengan latar belakang pelatihan pemberdayaan perempuan dengan nama PWE (*Papua Women Empowerment*) yang diselenggarakan Bank Dunia melalui organisasi Oxfam dan Yayasan Santo Agustinus (Yasanto) Keuskupan Merauke. Pelatihan Gender yang diikuti anggota kelompok ini membuka pengetahuan tentang persamaan hak antara laki-laki dan perempuan, salah satunya adalah pengetahuan keseimbangan gender—bahwa suami juga harus membantu dalam pekerjaan rumah seperti mengambil air, jaga anak, kalau ibu sakit bapak juga harus merawat ibu dan menyiapkan makanan. Tidak hanya itu, perempuan juga berhak bersuara dan turut dalam proses pengambilan keputusan.

Kegiatan kelompok perempuan ini cukup besar, di antaranya adalah pembuatan kerupuk ikan dan pembuatan ikan asin. Anggota kelompok ini mendapatkan keterampilan membuat kerupuk dan ikan asin ketika mengikuti pelatihan kelompok perempuan yang disponsori Oxfam. Hasil produksi tersebut lalu dijual di kios yang berada dekat gereja Dusun dan pingir jalan

umum yang ramai. Kios tersebut adalah milik kelompok, sehari-hari kios tersebut dijaga oleh ketua dari kelompok Noh Tabuk. Selain itu, kelompok ini juga mendapat pelatihan berkaitan dengan pengelolaan keuangan, simpan pinjam, dan pengetahuan tentang gender. Hasil pelatihan tersebut membuat kelompok perempuan ini diterima di masyarakat (eksis). Menurut informan anggota kelompok, setiap satu hari dalam satu minggu para anggota berkumpul. Kegiatan terakhir yang dilakukan kelompok Noh Tabuk adalah pelatihan pembuatan piring dari anyaman lidi muda. Khusus kelompok Noh Tabuk, mereka membuka lahan baru untuk sawah seluas kurang lebih satu hektar. Sawah tersebut dikelola secara kelompok oleh 13 orang dan semua pekerjaan dilakukan bersama-sama. Beberapa minggu terakhir sawah kelompok tersebut sudah dipanen dan menghasilkan 100 karung gabah basah, para anggota mendapat bagiannya masing-masing sebanyak 15 Kg beras, lalu sisa dari pembagian tersebut mereka jual. Pada waktu itu uang yang dihasilkan dari penjualan hasil panen sebesar Rp.5.000.000,-.

Keberadaan dan kekuatan kelompok perempuan ini mendorong kepercayaan diri mereka untuk terlibat dalam kegiatan PNPM semakin tinggi dan berani mengajukan pengusulan program. Kelompok ini mengusulkan kegiatan Simpan Pinjam Perempuan (SPP) yang kemudian dilanjutkan dengan membuat proposal untuk diajukan ke ketua TPKK. Jenis usaha yang dimiliki anggota kelompok yang akan didanai dengan program SPP ini antara lain usaha berjualan kue, menanam padi sawah, serta berternak ayam dan bebek. Pada tahun 2012 ada program untuk perempuan untuk modal usaha (SPP) sebesar 15 juta. Program ini dananya cair pada tahun 2013. Program SPP ini baru berjalan dari bulan Januari. Dalam program SPP ini dana 15 juta dibagi rata pada 15 orang anggota kelompok. Dalam setahun mereka masing-masing harus membayar pinjaman ditambah bunganya sebesar 1,3 juta. Hingga penelitian berakhir, program membayar cicilan berjalan cukup lancar.

Pembelajaran yang dapat ditarik tentang adanya kelompok lain di luar elit kampung dan pengelola program adalah keberadaan kelompok lain yang bisa menjadi perimbangan kekuasaan bagi elit kampung dalam pengambilan keputusan pelaksanaan program PNPM/RESPEK. Kehadiran kelompok perempuan ini membuat pengurus TPKK dan elit kampung, yang sangat dominan,

mengikuti saran mereka dan tidak mendominasi. Dalam hal ini, kelompok non-elit baru dalam forum musyawarah pembangunan yang diadakan di kampung dapat memicu dinamika pengambilan keputusan oleh elit. Keberadaan anggota kelompok ini bisa menjadi pembelajaran bagi kelompok lain agar dapat belajar untuk tampil dan berbicara di depan forum dan mengeluarkan pendapat. Menurut salah satu anggota kelompok Noh Tabuk, jika hal tersebut dilakukan, maka perempuan (atau warga lain) akan tahu dan bisa mendapat haknya dalam pembangunan di kampung. Kelompok Noh Tabuk sekarang adalah ujung tombak program SPP dan turut membantu dalam proses pelaporan kegiatan PNPM/RESPEK ketingkat kabupaten.

### **Pengetahuan Program PNPM/RESPEK oleh Masyarakat**

Ditemukan dalam kasus penelitian di Merauke, pengurus dan masyarakat tidak dapat membedakan antara PNPM/RESPEK dengan PNPM Mandiri atau program Alokasi Dana Kampung (ADK) atau bantuan-bantuan infrastruktur lainnya yang masuk ke kampung. Sementara itu, pemangku adat dan agama cukup mengerti mengenai tujuan adanya bantuan dana, yaitu agar kampung menjadi lebih sehat dan makmur. Namun demikian, dari segi praktik mereka tidak mengerti pelaksanaannya maupun penganggarannya. Mereka cenderung menyerahkan sepenuhnya dalam hal pelaksanaannya pada pihak yang berwenang (TPKK dan pendamping kampung).

Masyarakat umum (kebanyakan), yang terdiri dari laki-laki, perempuan, tua atau muda, mempunyai variasi pengetahuan yang berbeda-beda. Laki-laki pada umumnya mengetahui sarana yang dibangun, tahu siapa staf program ditingkat kampung, tetapi mereka tidak mengetahui tahapan program yang aktual, sejauh mana jumlah dana yang alirkan mereka kurang menetahui. Mereka ini melihat kegiatan program sebagai bentuk bantuan/dana/uang yang diberikan untuk masyarakat. Kebanyakan warga perempuan tidak mengetahui besaran dana program, proses yang aktual, serta sarana yang terbangun dari kegiatan program. Bagi kelompok ini, bantuan program dipahami sebagai bantuan/dana/uang untuk masyarakat. Sementara itu, kelompok pemuda kebanyakantidak ikut dalam proses perencanaan, sehingga tidak mengetahui mengenai detail kegiatan PNPM/RESPEK—mereka hanya sekedar mengetahui saja. Kegiatan PNPM/RESPEK bisa diidentifikasi oleh mereka

dari bentuk bangunan fisik yang sudah terbentuk. Kalangan pemuda ini secara umum mengetahui asal sumber dana dan besarnya, tetapi tidak mengetahui bagaimana alokasi penggunaan dananya. Pada dasarnya kelompok pemuda mengetahui tentang prinsip demokratis dalam pengusulan dan partisipasi warga dalam PNPM, tetapi sayangnya tidak terlibat banyak dalam kegiatan program, baik dalam proses maupun sebagai pengelola. Gambaran tentang ketidaktahuan warga tentang PNPM/RESPEK dapat dilihat dari pernyataan berikut.

“Kurang begitu mengerti dorang. Maksudnya siapa pengurus PNPM itu dan apa programnya... waktu dulu musyawarah dorang selalu tidak jelaskan panjang lebar toh, singkat saja. Yang dijelaskan dari tim atau aparat-aparat di kampung bahwa ini kegiatan PNPM ini dia punya jalannya begini atau begitu, tidak jelas...Dari tim itu tidak ada sama sekali bincang-bincang dulu, pendekatan begitu tidak ada. Sudah begitu saja... Dari tim antarperlengkapan untuk bangun kamar mandi hanya dikasih tahu harganya sekian. Jadi masyarakat itu tidak tahu prosesnya bagaimana... kan saya baru-baru saja pernah kerja 1 kamar mandi cuci kakus juga, pernah terlibat dalam pengerjaan. Itu begitu turunkan barang langsung lepas tangan, sampai kita selesai kerja baru dorang tinggal masukan lagi. Tidak ada tim yang mau datang cek, hanya lepas seperti begitu, dilepas saja langsung.”

Di sisi lain, pengetahuan dan pemahaman PNPM yang dikuasai oleh anggota TPCK dalam program PNPM nyatanya tidak berdampak pada peningkatan kemampuan bersosialisasi dan hanya terfokus pada pekerjaan teknis administratif. Pekerjaan administratif tersebut meliputi membuat neraca keuangan, pelaporan kegiatan dan keuangan, dan menyusun proposal teknis kegiatan, termasuk menghitung estimasi biaya pembangunan infrastruktur, itupun telah di bantu pengerjaannya bersama pendamping kampung/distrik. Di kelompok lain, dengan pengetahuan yang terbatas mengenai tataran tujuan pada kelompok agama dan adat dan pengetahuan pelaksanaan pada kelompok masyarakat, juga menciptakan situasi “yang penting berjalan program dan ada bentuknya”.

Sebab-sebab pengetahuan yang terbatas baik dari kelompok agama, adat, dan masyarakat kebanyakan secara tidak langsung berimbas pada sikap enggan untuk ikut kegiatan (berpartisipasi). Pengetahuan yang terbatas membuat masyarakat

berpikiran ‘negatif’ terhadap pengurus yang tidak becus menjalankan kegiatan, misalnya ungkapan “*ah kamu tipu-tipu saja, copot uang juga nanti*” (copot uang dapat diartikan sebagai korupsi). Pengetahuan yang terbatas tidak bisa membuat warga langsung menerima ‘begitu saja’ pelaksanaan program atau mau hadir dalam undangan yang di sampaikan pengurus. Banyak warga yang tidak hadir dengan alasan mereka merasa kecewa dengan program yang dilaksanakan pada kegiatan PNPM/RESPEK yang banyak terjadi penyelewengan dana.

### **Partisipasi Warga Kampung Bupul dan Kweel di Distrik Elikobel serta Kampung Matara dan Urumb di Distrik Semangga**

Suatu hal yang sangat ideal dan kerap didengung-dengungkan dalam kegiatan program PNPM adalah upaya penentuan program, penetapan rencana kerja, pelaksanaan dan evaluasinya dibuat oleh masyarakat melalui proses partisipasi. Pada akhirnya masyarakat pula yang nantinya mendapat manfaat, memiliki, dan memelihara fasilitas terbangun. Namun demikian, hasil penelitian di lapangan menunjukkan proses partisipasi tidaklah berjalan mulus. Pengamatan di 4 kampung penelitian menunjukkan warga tidak datang dalam rapat karena tidak diundang dalam musyawarah penjaringan usulan. Bahkan, ada warga yang tidak tahu kalau ada musyawarah penjaringan usulan atau musyawarah apapun dalam pelaksanaan program PNPM. Masih juga didapati hasil wawancara warga yang bukan dari kalangan pengurus atau elit kampung menyatakan bahwa selama berjalan PNPM di kampung ‘tidak tahu’ rencana atau pembicaraan mengenai kegiatan pembangunan. Dari pihak pengurus tidak ada penyampaian tentang bagaimana perencanaan pembangunan dilakukan. Sebagai contoh dari FGD elit di Kampung Kweel Distrik Elikobel, ketua TPKK yang merangkap Bamuskam mengatakan bahwa usulan dari satu orang sudah mewakili banyak warga yang lain. Apabila di-*cross check* dengan informasi dari para pengurus TPKK, dalam warga yang tidak datang dalam musyawarah/pertemuan kampung mengatakan sudah diwakilkan oleh para sesepuh atau ketua marga mereka. Ada juga yang beralasan karena tidak adanya ‘uang duduk’ atau ‘uang jalan’ datang ke pertemuan sehingga warga malas datang.

Tingkat partisipasi warga tampaknya dipengaruhi karakter kelembagaan kampung sebelum adanya PNPM/RESPEK. Kampung

yang memiliki karakter kepala kampung yang kuat cenderung minim partisipasi warganya karena cukup diwakilkan oleh pemimpin mereka. Sementara itu, kampung yang memiliki lebih dari satu klan yang kuat serta lebih banyak kelompok aktivis yang kuat (kecenderungan kelompok aktivis menginginkan perubahan dan mengurangi pengaruh kelompok yang lebih besar) memiliki tingkat partisipasi warga yang aktif. Di dalam pola kepemimpinan yang seimbang, kekuasaannya biasanya menghasilkan usulan yang menguntungkan lebih banyak kelompok. Di kampung Kweel dan Matara, TPKK dan pendamping distrik sering tidak berdaya menghadapi dominasi elit kampung.

Partisipasi kelompok minoritas (apalagi marjinal) dapat dikatakan terbatas dalam rapat/musyawarah pengusulan dan hanya mengganggu ketika sudah dalam proses pengambilan keputusan. Sebagian besar dari mereka yang tidak mengetahui mengenai PNPM juga tidak diundang untuk menghadiri tahap perencanaan bersama masyarakat (PBM) agar mereka mengetahui atau setidaknya berpartisipasi. Kondisi ini setidaknya dapat memicu emosi warga, seperti diungkapkan warga minoritas berikut ini.

“Macam contoh, sekarang ada kamar mandi yang dapat bantuan dari PNPM. Kita saja nih sumur tidak dapat, kita bikin pribadi. WC kamar mandi saja sudah tua, sudah lama tidak digimana. Mereka pilih orang. Itu yang saya bilang kan badan-badan pengurusnya tidak jelas, tidak perhatikan masyarakat. Mereka tinggal dalam kampung, tapi mereka tidak perhatikan masyarakat. Itu yang biasa bikin sampai pertengkaran, bisa baku pukul. Kalau rapat-rapat, kalau macam sekarang bapak kumpul masyarakat, semua dorang bisa baku pukul di muka bapak.”

Dalam penelusuran di lapangan, terbatasnya tingkat partisipasi masyarakat tidak hanya disebabkan oleh kombinasi hambatan struktural kelembagaan kampung di masyarakat (dominasi elit kampung) tetapi bisa juga berasal dari kelemahan fasilitasi pelaksana di lapangan. Secara struktural, kondisi strata dan relasi sosial-ekonomi di kampung menyediakan legitimasi dan peluang bagi kelompok elit (kepala kampung) untuk mendominasi proses pengambilan keputusan PNPM/RESPEK seperti yang dijelaskan di atas. Di sisi lain, kualitas fasilitasi pendamping kerap bermasalah. Keterbatasan kualitas ini menyebabkan pendamping belum siap untuk mengatasi hambatan struktural

tersebut sekaligus membuka jalan bagi masuknya kelompok miskin dalam mekanisme PNPM/RESPEK. Peran pendamping kampung/distrik nyatanya masih kurang memberikan pendampingan khususnya untuk masyarakat lokal yang masih rendah pendidikannya. Masyarakat harus banyak didampingi dan diberi tahu apa saja kegiatannya secara perlahan-lahan karena mereka sulit memahami tujuan program.

Beberapa hal penting yang harus dipahami oleh pendamping kampung/distrik adalah (1) karakteristik masyarakat Papua yang masih memiliki tingkat kecemburuan masyarakat kepada masyarakat yang lain terutama bila ada waga masyarakat yang mendapatkan bantuan, akan timbul sikap iri mengapa saya tidak mendapatkan bantuan, (2) ada kesan bahwa orang kampung lokal ini maunya hanya uang “*fresh money*” bila ada kegiatan pembangunan, bila ada uang maka masyarakat akan berbondong-bondong datang untuk ikut serta dalam kegiatan, dan (3) karena jarang terinformasi kegiatan, maka aspek transparansi atau keterbukaan dari pengelola kegiatan, termasuk pendamping, menjadi penting. Bila tidak terbuka maka dipastikan banyak ungkapan-ungkapan yang menyudutkan para pelaku kegiatan bahkan tuduhan korupsi atau makan uang akan sering muncul dari mulut warga.

“peran pendamping distrik ya sering datang, tapi itu pada akhir-akhir pembangunan saja. Datang cuman photo-photo ini, buat laporan atau apa. Datang buat pencairan, terus datang buat pelaporan sesudah pekerjaan jalan. Kan datangnya tidak tanya-tanya, cuman photo langsung pulang. Cuma *action* saja dengan motor vixionnya di sini. Orang tahu ini pendamping distrik yang datang, pendamping pnpm dari distrik yang ini.”

Akibat minimnya partisipasi warga dan keterlibatan pelaku program dalam kegiatan sosialisasi program pembangunan sejak awal maupun pelaksanaan memiliki konsekuensi bagi penerima manfaat di kampung. PNPM/RESPEK yang dirancang untuk meningkatkan partisipasi dan kemampuan berdiplomasi masyarakat tidak sepenuhnya terjadi. Dengan adanya PNPM/RESPEK adalah selain berdampak terbangunnya infrastruktur juga berdampak pada kehidupan sosial di dalam masyarakat. Secara singkat dampak dari PNPM/RESPEK dan partisipasi warga dapat dilihat dalam matriks berikut ini.

## Penutup: Berbagi Ruang, Berbagi Uang

Di luar pengerjaan proyek infrastruktur PNPM/RESPEK yang hampir seragam di Kabupaten Merauke—pembuatan selokan, jalan, gorong-gorong, atau WC—dinamika sosial yang terjadi di masyarakat memperlihatkan kompleksitas ketimbang pelaksanaan kegiatan itu sendiri. Tulisan ini menjawab pertanyaan mengenai strata sosial dan hubungan antarstrata dalam program PNPM/RESPEK tidak dapat berjalan secara demokratis seperti yang diidamkan seperti dalam konsep pembangunan/pemberdayaan berbasis masyarakat. Sejak awal, pengambilan keputusan terkait program yang hendak dilaksanakan masih didominasi elit kampung sebagai penentu kebijakan/keputusan, sedangkan warga masyarakat lainnya hampir tidak banyak bersuara. Kondisi demikian terjadi akibat beberapa faktor, yaitu (i) hubungan kekerabatan; (ii) hubungan patronase, (iii) pelaksana program belum sepenuhnya menerapkan asas demokrasi, dan (iv) superioritas pelaksana program. Demikian pula dengan partisipasi anggota masyarakat dalam setiap tahapan kegiatan PNPM/RESPEK relatif masih minim (kecuali kalau ada “uang duduk” atau dibayar). Hal ini berpengaruh pada hasil pengembangan kapasitas masyarakat yang hanya dinikmati oleh segelintir kelompok masyarakat saja.

Melihat kondisi sosial-ekonomi masyarakat, strata sosial, kecilnya dana, minimnya pengetahuan terhadap program, maupun problematika penjangkaran usulan dan pengerjaan proyek, bisa dipahami cita-cita ideal PNPM/RESPEK dengan jargon “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” pada kenyataannya tidak terealisasi dengan baik. Dalam praktiknya, pihak fasilitator PNPM/RESPEK dan pengurus TPKK melakukan strategi ‘berbagi ruang dan berbagi uang’. Demi menghindari perselisihan dengan kelompok masyarakat lain—yang notabene masih satu kerabat—pengurus mengambil jalan tengah dengan mengambil posisi mendekati pada elit kampung dan pendamping program untuk menyerap ide dan dana program. Ruang penjangkaran usulan dan penetapan proyek di wakikan kepada elit kampung dengan harapan semua warga tetap dapat menikmati ‘kue

**Tabel 4**

**Partisipasi Warga dan Dampak Program PNPM/RESPEK yang Dirasakan**

Partisipasi warga dalam PNPM/RESPEK	Dampak PNPM/RESPEK terhadap warga
<p>Secara umum semua kalangan kurang partisipasi aktif dalam pelaksanaan program. Konsep CDD belum sepenuhnya berjalan. Pengalaman warga ikut kegiatan PNPM/RESPEK dapat dikatakan kurang, tidak ada peningkatan sebelum dan sesudah adanya program. Tidak semua kelompok dapat berpartisipasi secara seimbang. Program cenderung memperkuat posisi kepala kampung. Perempuan tidak punya kesempatan yang seimbang, walaupun ada usulan yang berpihak pada perempuan, tetapi tetap diusulkan oleh kaum laki-laki.</p> <p><b>Elit</b> Kepala kampung tidak ikut merencanakan, semua program dan pelaksanaan dikerjakan oleh TPKK dan pedamping distrik. Kepala kampung dan adat ikut melaksanakan dan mengawasi pelaksanaan, tetapi tidak ikut kegiatan pelaporan.</p> <p><b>Orang Kebanyakan Penerima Manfaat</b> Penerima manfaat tidak punya pengalaman ikut perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Hanya berperan dalam pemeliharaan saja.</p> <p><b>Perempuan Penerima Bantuan 15%</b> Anggota kelompok wanita dan PKK yang menerima manfaat bantuan sebesar 15% tidak ikut kegiatan perencanaan, dan pelaporan, kecuali yang kampung Urumb. Terdapat kalangan perempuan dari suku Yei dan Marind yang mengadakan pelatihan keterampilan masak memasak dan jahit menjahit (tata boga dan busana), dengan hasilnya dijual. Partisipasi dalam program sesuai dengan keberadaan mereka sebagai kelompok perempuan.</p> <p><b>Kalangan Kebanyakan</b> Kelompok masyarakat kebanyakan (minoritas) tidak pernah mengikuti kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pelaporan maupun pemeliharaan.</p>	<p><b>Pemanfaatan Investasi Terbangun</b> Penerima manfaat lebih banyak berasal dari kalangan elit, kerabat dan suku yang sama dengan kalangan elit, kalangan perempuan yang dekat elit, kalangan gereja yang afiliasi organisasinya sama dengan elit. Dengan demikian kegiatan PNPM/RESPEK belum mendorong perubahan relasi kuasa dan proses pengambilan keputusan di kampung. Keputusan di kampung masih dikuasai oleh elit kampung, belum membuka kesempatan yang sama ke pada kelompok lain atau menambah jumlah kelompok yang ikutserta ambil keputusan.</p> <p><b>Penguatan Kapasitas Warga</b> Kepala desa lebih diuntungkan. Proyek pengembangan kapasitas pertanian difokuskan di lahan kepala kampung sendiri, mengerahkan tenaga kerja dari organisasi gereja, dan anggota PKK dari kampung. Pembangunan infrastruktur (MCK/ Sumur/Tangki Air) merupakan program pembangunan yang dapat dimanfaatkan untuk kalangan mereka sendiri (keluarga sendiri). Bagai orang kebanyakan manfaat program sebatas pada manfaat infrastruktur yang dibangun yang sesuai dengan kebutuhan. Tetapi infrastruktur yang tidak sesuai kebutuhan seperti MCK/Sumur/Tangki Air tidak bermanfaat bagi orang kebanyakan, mereka lebih banyak menuntut program yang jauh lebih bermanfaat seperti kegiatan ekonomi produktif yang dapat meningkatkan pendapatan bukan kemampuan berdiplomasi menuntut usulan diterima di forum musyawarah warga.</p> <p><b>Relasi Gender, Posisi Perempuan, dan Tata Kelola Kampung Belum Menguat</b> Tidak ada perubahan pembagian kerja laki perempuan dalam rumah tangga. Tidak ada penguatan posisi perempuan dalam pengambilan keputusan di tingkat desa. Pranata tata kelola pemerintahan desa yang demokratis belum terbangun sesuai harapan program.</p>

Sumber: Kategorisasi hasil penelitian lapangan, (data primer, Rudolf, 2013)

pembangunan' walaupun mungkin tidak sesuai dengan keinginan mereka. Dana proyekpun dibagi merata dalam bentuk pembangunan infrastruktur termasuk kepada kelompok perempuan untuk kegiatan usaha bersama.

Secara keseluruhan proyek yang dikerjakan berusaha adil dan memberikan kemanfaatan pada seluruh masyarakat. Namun, di sisi lain, bantuan dana tetap dipandang sebagai insentif material kepada masyarakat dan pengurus atas partisipasi yang dilakukannya. Akibat dari keseluruhan proses yang berjalan ini

maupun cara pandang terhadap proyek PNPM/RESPEK adalah tren alokasi kegiatan dan ide pembangunan menjadi seragam dan hanya bagi-bagi proyek kegiatan untuk masyarakat. Proses peningkatan kapasitas barupun hanya terjadi di tingkat kelompok pelaksana (TPKK, pendamping distrik, ataupun elit kampung) yang merupakan kelompok aktivis di masyarakat.

## Daftar Pustaka

- Akatiga. (2011). *Laporan Final Evaluasi PNPB Respek: Infrastruktur Pedesaan Dan Kapasitas Kelembagaan*. Bandung: Akatiga (Pusat Analisis Sosial).
- Akatiga, (2013). *Panduan Lapangan: A Beneficiary Assessment of PNPB/RESPEK in Papua and West Papua: Capturing voices and experiences of program impact and implementation*. Bandung: Akatiga (Pusat Analisis Sosial), Tidak diterbitkan.
- Beard, V.A., & Dasgupta, A. (2006). Collective Action and Community-Driven Development in Rural and Urban Indonesia. *Urban Studies*, 43(9), 1-17.
- Boelaars, Jan. (1986). *Dahulu, Sekarang, Masa Depan*. Jakarta: Gramedia
- Conning, Jonathan & Kevane, Michael, (2002). Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review. *World Development, Elsevier*, Vol. 30(3), pages 375-394, March.
- Dongier, Philip, Julie Van Domelen, Elinor Ostrom, Andrea Ryan, Wendy Wakeman, Anthony Bebbington, Sabina Alkire, Talib Esmail, and Margatet Polski. (2003). Community Driven Development, Chapter 9 in *PRSP Sourcebook*, Volume 1, The World Bank.
- Haryanto. (2005). *Kekuasaan Elit: Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakarta: JIP Fisipol UGM.
- Ife, Jim & Tesoriero, Frank. (2008). *Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi: Community Development*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- ILO. (2004). *Ringkasan Proyek: Program Pemberdayaan Masyarakat Adat Papua (PIPE): Mengurangi Kemiskinan dan Mewujudkan Perdamaian dan Pembangunan di Papua dan Papua Barat*. Jakarta: ILO.
- La Pona. (2000). *Struktur Sosial Penduduk dan Pembangunan Kependudukan di Tanah Papua*. Jayapura: Pusat Studi Kependudukan Universitas Cenderawasih.
- Lawang, Robert, MZ, (1998). *Micro Sociology Theory and Macro Volume I*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Mansuri, Ghazala; Rao, Vijayendra. (2013). *Localizing Development: Does Participation Work? Policy Research Report*. Washington, DC: World Bank.
- Diunduh dari <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859>  
License: CC BY 3.0 IGO
- Mansoben, J.R. (1994). *Sistem Politik Tradisional Irian Jaya, Indonesia: Studi Perbandingan*. Jakarta: LIPI RUN.
- Peyon, Ibrahim. (2006). *Mamusia Papua*. Jakarta: Gramedia.
- Papanek, Gustav. (2007). *The Employment and Poverty Impact of PNPB*. Jakarta: World Bank.
- Rao, V. & Ibanez, A.M. (2003). The social impact of social funds in Jamaica: A mixed-methods analysis of participation, targeting and collective action in community driven development. *Policy Research Working Paper 2970*. Washington, D.C.: World Bank.
- Sugandi, Yulia. (2008). *Analisis Konflik dan Rekomendasi Kebijakan Mengenai Papua*. Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung.
- Sorokin, Pitirin A. (1998). *Social Stratification*, New York: Harper.
- Syahrir. & Korten, David C. & ASA. (1988). *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Talalla, R. (1984) Ethnodevelopment and the Orang Asli of Malaysia: a case study of the Betau Settlement for Semai-Senoi. *Antipode* 16(2), 27-32.
- Theressia, Aprillia dkk. (2014). *Pembangunan Berbasis Masyarakat*. Bandung: Alfabeta.
- Throsby, David. (2001). *Economics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torrens, Anthony. (2005). *Economic Impact Analysis of Kecamatan Development Program Infrastructure Programs*. Jakarta: Ministry of Home Affairs.
- Voss, John. (2008). *Impact Evaluation of the Second Phase of the Kecamatan Development Program in Indonesia*. Jakarta: World Bank.
- Wamebu, Noah. (2002). "Pemetaan Partisipatif Multipihak: Wilayah Adat Nambucong di Kabupaten Jayapura-Papua." Diakses pada 19 Oktober 2013 (<http://www.jkpp.org/downloads/04.%20Papua.pdf>).
- World Bank. (2010). *Village Capacity in Maintaining Infrastructure: Evidence from Rural Indonesia*. Jakarta: World Bank.

