NILAI-NILAI DASAR ORANG PAPUA
DALAM MENGELOLA TATA PEMERINTAHAN
(GOVERNANCE)

Studi Refleksif Antropologis

Partnership for Governance Reform
Centre for Learning and Advancing Experimental Democracy
Indonesia Forestry and Governance Institute

2012

kemitraan
partnership

NILAI-NILAI DASAR ORANG PAPUA DALAM MENGELOLA TATA PEMERINTAHAN (GOVERNANCE)

Studi Refleksif Antropologis

Tim Penulis Akhir:
Dr. Agung Djojosoekarto
Ahmad Qisai, Ph.D
Achmad Musyadat. S.IP
Miftah Adhi Iksanto, S.IP, MIOP
Cucu Suryaman, M.Si
Bambang Wahyu Sumirat, S.IP
Fatih Gama, MA
Ir. Agus Affianto, M.Si
Amin Tohari, MA

Tim Peneliti :
Universitas Cendrawasih
Marcellus Rantetana, Ph.D, M.Sc
Dr. J. R. Mansoben, MA
Dr. Enos Henock Rumansara, M.Si
Andi Revelino Rumbiak. S.Sos, M.Si
Drs. Djekky Romules Djoht, M.Kes

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan
Cucu Suryaman, M.Si
Rosalia Eveline, M.Si

Tim Asisten Peneliti :
Binsar Lewakabessy, SE
Habel Samakori, S.Sos., M.Si
Intoni Menai, S.Sos
Drs. Mauritius Kelanit, M.Si
Luis Frengky Samuel Fatunlibit

Cetakan Pertama, Desember 2012

ISBN : 978-979-26-9693-6

Diterbitkan atas kerjasama :
Centre for Learning and Advancing Experimental Democracy – Yogyakarta
Indonesia Forestry and Governance Institute – Yogyakarta

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan
Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA
Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260
http://www.kemitraan.or.id

KATA PENGANTAR

Ribuan, atau bahkan mungkin belasan ribu, kritik dan pernyataan telah dikemukakan oleh begitu banyak ahli dan pemikir, politisi, aparatur pemerintahan dan masyarakat sipil tentang kemandegan, kegagalan atau kelambatan pembangunan Papua. Pada umumnya, kritik dan pernyataan tersebut berujung pada stigmatisasi bahwa keterbelakangan, kebodohan, keterisolasian, rendahnya peradaban dan segudang faktor negatif lain tentang orang Papua adalah penyebab dari keterpurukan Papua.

Seolah-olah, orang Papua tidak memiliki sisi baik dan hanya pantas untuk dipersalahkan dan dipermalukan dalam keterpurukan atau kemandegan itu. Seolah-olah, dari dalam diri orang Papua tidak ada daya dan nilai-nilai yang mampu menjadi kerangka dan pilar struktural dan institusional dari tata pemerintahan (*governance*) ala Papua yang maju dan modern. Tata laku orang Papua seringkali menjadi bahan cemoohan dan tertawaan; bahkan oleh orang Papua sendiri.

Ujungnya, Papua dipandang hanya akan maju kalau pembangunan diintervensi dari luar: teknologinya, budayanya, administrasinya fasilitatornya, pembinanya dan LOGIKANYA! Di atas stigmatisasi sistematis seperti itulah berbagai kebijakan pemerintahan dan program-program pembangunan telah dirancang dan dilaksanakan secara paksa ke Papua. Praktek-praktek seperti ini mendasarkan pada prinsip-prinsip keproyekan, efisiensi, ketepatan waktu terhadap hasil, dan 'return of investment'.

Studi refleksif bermaksud untuk menyumbang pada berbagai gugatan terhadap stigmatisasi sistemik (dan sistematis) terhadap orang dan tanah Papua seperti telah banyak terjadi selama ini, yang sebenarnya lebih menjadi pembenar terhadap intervensi kapital-liberal, baik yang difasilitasi Negara atau pun diinisiasi oleh ekonomi pasar ultra-bebas (*hostile*). Pandangan dasar dari studi refleksif ini adalah 'membangun Papua', bukan membangun di Papua, bukan pula membangun untuk Papua.

Studi refleksif ini telah mencoba memahami sebagian kecil nilai-nilai dari orang Papua tentang tanah, modal, kerja, waktu, jaminan sosial dan jejaring sosial (di antara puluhan atau bahkan mungkin ratusannilai lokal). Nilai-nilai ini dikatakan sebagai 'di antara yang terpenting dan mendasari' rancang bangun tata pemerintahan asli Papua. Namun, karena sifatnya yang generik, nilai-nilai ini seringkali terabaikan atau tidak diperhitungkan secara serius dalam pengembangan tata pemerintahan di berbagai tingkat.

Sebelum studi refleksif dilaksanakan, berbagai diskusi, perdebatan dan pertukaran pengalaman dilakukan melalui kegiatan-kegiatan yang diimplementasikan oleh Kemitraan di Papua dan Papua Barat serta di tingkat nasional. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain adalah studi penjajagan untuk program percepatan pembangunan Papua, evaluasi pelaksanaan otonomi khusus Papua, berbagai pelatihan dan lokakarya serta kunjungan ke berbagai daerah. Rangkaian kegiatan ini kemudian dibahas melalui FGD yang menghadirkan pada antropolog politik dari Universitas Cendrawasih dan Universitas Gadjah Mada. Sebagai kesimpulannya, pendalaman yang lebih serius dibutuhkan untuk menggali dan mengadaptasikan nilai-nilai orang Papua dalam berbagai program pemerintahan dan pembangunan.

Untuk itu, kami mengucapkan banyak terima kasih kepada para peserta FGD yang dilaksanakan di Makassar bulan Agustus 2011 yang dihadiri diantaranya adalah Prof. Dr. PM Laksono, Prof. Dr. Prof. Dr.H.Hamka Naping. Berbagai perspektif yang telah mereka ajarkan pada kesempatan itu telah menjadi dasar bagi studi lapangan serta penulisan berbagai laporan yang berujung pada penulisan buku sintesa ini.

Seperti telah disampaikan, FGD tersebut kemudian dilanjutkan dengan studi lapangan yang dilaksanakan oleh Tim dari Universitas Cendrawasih dan para penyokongnya. Untuk itu kami ucapkan terima kasih kepada Tim Peneliti yang terdiri dari: Marcellus Rantetana, Ph.D, Dr. J. R. Mansoben, MA, Dr. Enos Henock Rumansara, M.Si, Andi Revelino Rumbiak. S.Sos, Msi. Drs. Djekky Romules Djoht, M.Kes. Mereka telah menghasilkan laporan penelitian yang berjudul "Pembangunan Papua Berbasis Budaya" yang menjadi bahan penting dan diolah dalam penulisan sintesa ini.

Penulisan sintesa sendiri telah berkembang baik dalam cakupan maupun bentuknya, dikarenakan keinginan untuk memanfaatkan berbagai pelajaran ke dalam pengarus-utamaan program. Maka dibentuklah tim penulis dan penyelarasan yang bekerja untuk menyelesaikan tulisan sintesa ini. Untuk itu kami mengucapkan terima kasih kepada Tim Penulis.

Dari seluruh rangkaian studi refleksif ini, kami mendapatkan bahwa kebodohan orang Papua itu tidak ada, sebab yang terjadi adalah pemaksaan kehendak atas logika luar terhadap logika Papua. Kebodohan terjadi ketika para pegiat pembangunan dan pemerintahan malas untuk berpikir dan menggali berbagai nilai dan mengadaptasikannya ke dalam pranata pemerintahan dan pembangunan. Kemalasan pun sepertinya tidak akan ada jika para pegiat tidak malas untuk benar-benar bekerja berasama-sama; bukan hanya bertindak sebagai para 'fasilitator', 'ahli' atau 'pembuat kebijakan' yang tidak mau membumi.

Kami menempatkan studi refleksif ini sebagai dokumen pembelajaran yang hidup dan baru sebagai awal proses penggalian dan adaptasi nilai-nilai orang Papua ke dalam berbagai upaya programatik dan perbaikan kebijakan yang diharapkan berkontribusi pada percepatan pembangunan dan perbaikan pemerintahan di Papua. Oleh karenanya, kami akan sangat bahagia jika ada masukan-masukan tambahan atau bahkan korektif yang dapat digunakan untuk semakin mengembangkan dan menyempurnakan tulisan sintesa ini.

Semoga studi ini bermanfaat bagi para pegiat pemerintahan dan pembangunan Papua, baik dari masyarakat sipil, pemerintahan, intelektual maupun negara-negara donor.

Dr. Agung Djojosoekarto
Programme Director – Democracy and Justice Governance
Partnership for Governance Reform

DAFTAR ISI

BAB I
Pendahuluan:
Kemendesakan Pendekatan Antropologis dalam Pembangunan Papua 1

Bagian 1
Studi Refleksif Antropologis terhadap
Tata Pemerintahan dan Pembangunan Papua **17**

BAB II
Kontekstualisasi Tata Pemerintahan dan Pembangunan di Papua 21

BAB III
Kajian Antropologis di Tiga Kabupaten 33

BAB IV
Nilai-Nilai Antropologis Inti Orang Papua 51

Bagian 2
Eksperimentalisme Adaptasi Nilai-Nilai Antropologis
dalam Program-Program Aksi **67**

BAB V
Konstruksi Nilai dan Perilaku Orang Papua 71

BAB VI
Eksperimentasi dan Refleksi Nilai-Nilai Antropologis
dalam Program Pemberdayaan Kampung Berbasis Otonomi Asli 99

BAB VII
Eksperimentasi dan Refleksi Nilai-Nilai Antropologis
dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Kampung 117

BAB VIII
Dilema Orang Papua dalam Konteks Pemerintahan dan
Pembangunan yang Terhegemoni Negara 139

Bagian 3
Penerapan dan Adaptasi Model dan Pendekatan Antropologis
dalam Tata Kelola Pemerintahan dan Percepatan Pembangunan Papua **155**

BAB IX
Adaptasi Pendekatan Antropologis dalam Perencanaan dan Pembiayaan 163

BAB X
Adaptasi Pendekatan Antropologis dalam Kebijakan 185

BAB XI
Adaptasi Pendekatan Antropologis dalam Program 199

BAB XII
Adaptasi Pendekatan Antropologis dalam Implementasi 209

DAFTAR TABEL

Tabel 1.2.1.	Paradigma pembangunan Papua dan karakteristiknya	25
Tabel 1.3.1.	Sebaran kelompok suku di Kabupaten Keerom	40
Tabel 1.3.2.	Perbandingan karakteristik suku Ngalum dan suku di Papua lainnya yang didasarkan pada zona ekologi	46
Tabel 1.3.3.	Perbandingan sistem ekonomi suku Ngalum dengan suku lainnya di Papua (Komunitas Pendatang)	47
Tabel 1.3.4.	Perbandingan karakteristik suku Ngalum dengan suku lainnya di Papua berdasarkan tipe kepemimpinan	48
Tabel 1.3.5.	Perbandingan karakteristik suku Ngalum dengan suku lainnya di Papua berdasarkan tipe masyarakat	49
Tabel 1.3.6.	Perbandingan suku Ngalum dengan suku lainnya di Papua berdasarkan aksesibilitas	50
Tabel 1.4.1.	Konsep kekayaan dan tanah di tiga daerah	63
Tabel 1.4.2.	Konsep waktu dan pekerjaan di tiga daerah	64
Tabel 1.4.3.	Konsep hubungan sosial di tiga daerah	65
Tabel 1.4.4.	Konsep jaminan sosial di tiga daerah	66
Tabel 2.5.1.	Relasi entitas nilai dan pilar nilai orang Papua	83
Tabel 2.5.2.	Tegangan individualisme versus kolektivisme dalam hubungan sosial, jaminan sosial, pekerjaan, penumpukan modal dan nilai tanah	85
Tabel 2.5.3.	Tegangan hirarki versus egaliter dalam nilai hubungan sosial dan penumpukan modal	87
Tabel 2.5.4.	Tegangan mastery versus harmony dalam nilai hubungan sosial, tanah dan penumpukan modal	89
Tabel 2.5.5.	Tegangan subsisten dan produktif dalam nilai pekerjaan, waktu, penumpukan modal dan tanah	92
Tabel 2.5.6.	Tegangan eksistensi hidup dan kerangka fungsional dalam nilai pekerjaan, waktu dan tanah	95
Tabel 2.6.1.	Perbandingan definisi kampung asli Papua dan kampung bentukan negara	100
Tabel 2.6.2.	Perbandingan nilai-nilai asli dan baru dalam pelembagaan kampung	102
Tabel 2.6.3.	Tipologi desa/kampung menurut asal-usul kewenangan	106
Tabel 2.6.4.	Struktur kewenangan dan pembagian peran dalam sistem kepemimpinan tradisional orang Pegunungan Bintang	106
Tabel 2.6.5.	Kecenderungan nilai budaya orang Papua terhadap nilai-nilai baru dalam negaranisasi kampung	111

Tabel 2.6.6.	Kecenderungan nilai budaya orang Papua dalam konteks pemerintahan dan pembangunan kampung	112
Tabel 2.7.1.	Jumlah dan prosentase penduduk miskin menurut provinsi 2009	118
Tabel 2.7.2.	Sepuluh provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi	119
Tabel 2.7.3.	Jumlah dan prosentase penduduk miskin di Provinsi Papua menurut daerah	121
Tabel 2.7.4.	Jumlah dan prosentase penduduk miskin di Provinsi Papua Barat menurut daerah, 2006 – 2010	122
Tabel 2.7.5.	Nilai Tukar Petani (NTP) menurut subsektor pertanian Provinsi Papua November 2010 – Januari 2011 (2007 = 100)	123
Tabel 2.7.6.	Nilai Tukar Petani (NTP) menurut subsektor pertanian Provinsi Papua Barat November 2010 – Januari 2011 (2007 = 100)	124
Tabel 2.7.7.	Kontribusi sektor pertanian dalam pembentukan Produk Domestik Bruto Indonesia menurut harga konstan tahun 2000	127
Tabel 2.7.8.	Tantangan internal pembangunan pertanian di Indonesia	128
Tabel 2.7.9.	Tantangan eksternal pembangunan pertanian di Indonesia	128
Tabel 2.7.10.	Prioritas pengeluaran sebagai proporsi dari pendapatan di kelompok dampingan Kabupaten Jayawijaya	132
Tabel 3.0.1.	Komparatif nilai normatif dan nilai lokal Papua	156
Tabel 3.0.2.	Nilai tentang penumpukan modal dan pekerjaan	158
Tabel 3.0.3.	Nilai tentang waktu dan pekerjaan	158
Tabel 3.0.4.	Nilai tentang tanah dan penumpukan modal	159
Tabel 3.0.5.	Nilai tentang hubungan sosial dan jaminan sosial	160
Tabel 3.9.1.	Aktor-aktor yang terlibat dalam perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua	167
Tabel 3.9.2.	Kerangka relasi antar aktor	171
Tabel 3.10.1.	Sifat dualistik pembuatan kebijakan	186
Tabel 3.10.2.	Membangun jembatan kapasitas 'Bottom-up' dan 'Top-down'	189

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1.1.	Pilihan paradigmatik dalam pembangunan Papua	5
Bagan 2.6.1.	Struktur Dewan Adat Kabupaten Pegunungan Bintang	103
Bagan 2.8.1.	Opsla	149
Bagan 3.9.1.	Skema nilai orang Papua dan perencanaan dan pembiayaan pembangunan	163
Bagan 3.9.2.	Sinkronisasi peran aktor-aktor pembangunan	177
Bagan 3.9.3.	Contoh bagan alur Musrenbang	182
Bagan 3.10.1	Nilai dasar orang Papua dan pembaruan kebijakan	187
Bagan 3.10.2	Tahap-tahap umum adaptasi pendekatan antropologis	188
Bagan 3.11.1.	Nilai dasar orang Papua dan pembuatan program	201
Bagan 3.12.1	Nilai orang Papua dan implementasi program	210
Bagan 3.12.2	Langkah strategis implementasi program	212
Bagan 3.12.3	Proses sosialisasi program	214

DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.7.1.	Peta Persentase Penduduk Miskin di Indonesia	119
Grafik 2.7.2.	Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Papua Menurut Daerah	121
Grafik 2.7.3.	Persentase Kemiskinan di Provinsi Papua Barat Menurut Daerah	122
Grafik 2.7.4.	Kontribusi Sektor Pertanian Terhadap PDB Indonesia Menurut Harga Konstan tahun 2000 (BPS, 2010)	127

BAB I
PENDAHULUAN:
KEMENDESAKAN PENDEKATAN ANTROPOLOGIS DALAM PEMBANGUNAN PAPUA

A. Hilangnya Perspektif Antropologis dalam Pembangunan Papua

Dalam rangka mempercepat dan mengejar ketertinggalan pembangunan dari daerah-daerah lain, sejak tahun 2001 Papua dan Papua Barat mendapatkan status daerah dengan otonomi khusus (OTSUS)—melalui UU No. 21/2001 untuk Papua, UU. No 35/2008 untuk Papua Barat, serta Inpres No. 5/2007 tentang Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat. Semangat yang terkandung dalam "status" OTSUS tersebut adalah pemberian kewenangan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah untuk merumuskan, menyusun, dan merancang strategi pembangunan yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat. Semangat OTSUS merupakan jawaban atas kebijakan politik pembangunan sebelumnya yang belum banyak membawa damak nyata.

Pembangunan di Papua merupakan sebuah manifestasi pola pembangunan dimana tanah "Papua" hanya menjadi tempat dilaksanakannya pembangunan, sehingga tidak merefleksikan pembangunan yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Akibatnya, masyarakat Papua tidak dapat dan tidak mampu merasakan dan menikmati pembangunan yang dilaksanakan di tanah mereka.

Untuk menopang status OTSUS tersebut, Papua mendapat alokasi dana khusus yang jumlahnya cukup besar, yaitu 2% dari Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional, dengan fokus pembangunan bidang pendidikan dan kesehatan. Namun setelah kurang lebih 10 tahun berjalan dan dana yang masuk ke Papua sudah berjumlah puluhan triliun rupiah, pembangunan di Papua belum menunjukkan kemajuan yang berarti. Semangat OTSUS untuk mempersempit atau bahkan menghilangkan kesenjangan antara Papua dan daerah-daerah lainnya di Indonesia belum juga terlihat. Papua masih tetap berada pada peringkat paling bawah dalam berbagai hal dibandingkan daerah-daerah lain di Indonesia, seperti buta huruf, putus sekolah, dan prevalensi penyakit menular dan penyakit mematikan.

Pertanyaannya adalah mengapa hal tersebut bisa terjadi? Bukankah pemerintah daerah memiliki kewenangan yang sangat besar untuk merumuskan strategi program pembangunan yang dibutuhkan dan sesuai dengan masyarakat Papua? Mengapa dukungan dana yang luar

biasa besar tidak mampu meningkatkan pembangunan di Papua? Dan mengapa kekayaan sumber daya alam Papua yang sangat luar biasa tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap kemajuan Papua? Jawaban sederhana yang dapat diajukan adalah karena strategi pembangunan yang dirancang dan dirumuskan oleh pimpinan pemerintah daerah tidak berdasarkan kebutuhan dan cara pandang hidup masyarakat Papua. Jika pola pembangunan sebelum OTSUS 2001 cenderungan berparadigma "pembangunan di Papua", maka pasca OTSUS yang terjadi adalah "pembangunan untuk Papua."

Apa itu pembangunan untuk Papua? Yaitu strategi pembangunan yang dilakukan kurang (baca: tidak) mempertimbangkan aspek lokalitas Papua. Pendekatan pembangunan yang digunakan merupakan *copy paste* strategi pembangunan yang dilakukan di kawasan barat Indonesia. Oleh karena berbasis kesuksesan daerah lain, sejatinya "pembangunan untuk Papua" memiliki basis rasionalitas untuk mengejar ketertinggalan Papua dengan mencontoh kesuksesan yang telah dicapai daerah lain. Sebenarnya pendekatan ini tidak salah secara keseluruhan, namun perlu dilakukan adaptasi dan adopsi secara kreatif.

Program yang dirumuskan dan direncanakan sebenarnya cukup baik, namun karena perumusannya hanya berdasarkan asumsi-asumsi dan tidak didasarkan pada realitas masyarakat secara obyektif, maka program-program kegiatan yang dirumuskan juga cenderung utopis. Akibatnya triliun rupiah habis dibelanjakan setiap tahun, tetapi kemampuan masyarakat Papua untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri tetap tidak berubah. Bahkan ada kecenderungan masyarakat yang ada di kampung-kampung pada khususnya menjadi semakin tergantung secara pasif kepada bantuan dari luar. Apabila hal ini tidak segera disikapi secara tepat, bukan mustahil OTSUS hanya akan menyebabkan kesenjangan antara Papua dan daerah lainnya di Indonesia akan semakin jauh.

Ada tiga hal mendasar yang menyebabkan 10 tahun OTSUS Papua gagal meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua, yaitu: *pertama*, pembangunan mengasumsikan rasionalitas dan perilaku administratif sebagai hal yang universal-manusiawi; *kedua*, nilai-nilai yang berbeda dan bertentangan dengan asumsi tersebut, dianggap tidak rasional dan tidak manusiawi, sehingga harus diberantas; dan, *ketiga*, pembangunan cenderung mengalienasikan masyarakat dari ranah kulturalnya karena keragaman nilai-budaya dianggap sebagai masalah dan bukan sebagai potensi pembangunan.

Kesalahan 1: Pembangunan yang dilandasi asumsi rasionalitas modern

Kesalahan pertama yang menjadi sebab belum berhasilnya OTSUS Papua sejak 2001 adalah kesalahan dalam merumuskan paradigma pembangunan yang diperlukan masyarakat Papua. Pembangunan yang dilakukan di Papua mengasumsikan bahwa rasionalitas dan perilaku administratif bersifat universal-manusiawi. Masyarakat dianggap homogen dan tidak kreatif, sehingga pola pembangunan disuatu wilayah dapat diterapkan juga dengan cara yang sama di tempat lain. Akibat pandangan seperti ini, maka para pemangku kebijakan gagal melihat keunikan-keunikan manusia yang cenderung berbeda-beda, akibatnya gagal menghadirkan dan menemukan solusi atas masalah-masalah yang hendak diselesaikan.

Pandangan ini berangkat dari asumsi bahwa rasionalitas bersifat tunggal. Apa yang disebut baik oleh sebuah kelompok, maka akan dianggap baik juga oleh kelompok yang lain. Demikian juga jika ada sebuah kelompok yang menganggap buruk, maka kelompok yang lainpun akan menganggap buruk. Dalam konteks pembangunan, pandangan seperti ini dapat

dikatakan sebagai berikut: pembangunan yang berhasil di sebuah daerah dapat di-*cloning* secara langsung di tempat lain.

Padahal, persoalannya tidak semudah itu. Apa yang dianggap baik oleh sebuah kelompok, mungkin saja akan dianggap buruk oleh kelompok lain. Demikian juga sebaliknya, apa yang dianggap buruk oleh sebuah kelompok, mungkin saja kelompok lain akan menganggapnya baik. Baik dan buruk adalah perspektif yang dipengaruhi oleh faktor nilai yang hidup dan berkembang dalam sebuah masyarakat. Nilai yang berkembang dalam masyarakat Papua, misalnya, akan cederung berbeda dengan nilai yang berkembang dalam masyarakat Jawa. Bahkan, dalam konteks masyarakat Papua sekalipun, akan ditemukan bahwa konsep politik suku-suku di Papua cenderung berbeda.

Selain itu, anggapan bahwa rasionalitas bersifat universal ini muncul karena adanya anggapan bahwa manusia bukan makhluk dinamis-kreatif, tetapi makhluk pasif. Faktanya, orang-orang yang hidup dalam masyarakat tradisional sekalipun, merupakan makhluk kreatif dan dinamis. Dia akan selalu berada pada proses dialektis dengan lingkungannya. Meminjam istilahnya Peter L. Berger dan Thomas Luckman: melalui proses internalisasi, obyektivasi, dan eksternalisasi. Dalam proses ini, faktor pendidikan memiliki peran sangat signifikan. Pendidikan yang didapat seseorang –formal dan/atau informal – akan memberikan lebih banyak referensi untuk dipilih.

Perbedaan orang yang memiliki pendidikan dan tidak memiliki pendidikan tidak semata-mata pada persoalan ijazah tetapi ada yang lebih fundamental, yaitu pengembangan paradigma berpikir yang didapat oleh banyaknya pola pikir yang dimiliki dalam melihat berbagai persoalan. Oleh karena setiap individu berada pada posisi dialektis dengan lingkungannya, maka rasionalitas yang muncul cenderung akan berubah seiring proses dialektis tersebut dan, tentu saja, bersifat lokal.

Demikian juga dengan anggapan tentang birokrasi, bahwa birokrasi bersifat universal. Secara etimologi (asal-usul) birokrasi berasal dari kata "*bureau*". Kata "*bureau*" berasal dari bahasa Perancis yang kemudian diasimilasi oleh Jerman. Artinya adalah meja atau kadang diperluas jadi kantor. Sebab itu, terminologi birokrasi adalah aturan yang dikendalikan lewat meja atau kantor. Di masa kontemporer, birokrasi adalah "mesin" yang mengerjakan pekerjaan-pekerjaan yang ada di organisasi baik pemerintah maupun swasta. Secara rasional, sebagaimana diungkapkan Weber terkait tipe ideal (*ideal typisch*) bagi sebuah otoritas legal diselenggarakan, birokrasi memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan;
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi;
3. Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*);
4. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam kedua kasus tersebut, manusia yang terlatih menjadi diperlukan;
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi;
6. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya;

7. Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern; dan
8. Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.

Berangkat dari kedelapan tipe ideal sebuah birokrasi sebagai organisasi legal-rasional tersebut, Weber secara lebih spesifik menjelaskan peran dan fungsi pekerja (baca: individu) yang terlibat dalam sebuah sistem birokrasi. Menurut Weber, kedudukan staf di sebuah organisasi legal-rasional adalah sebagai berikut:

1. Para anggota staf bersifat bebas secara pribadi, dalam arti hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai dengan jabatan mereka;
2. Terdapat hirarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas;
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak;
5. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan pada suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian;
6. Para pejabat memiliki gaji dan biasanya juga dilengkapi hak-hak pensiun. Gaji bersifat berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu, pejabat juga dapat diberhentikan;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat;
8. Suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian (*merit*) serta menurut pertimbangan keunggulan (*superiority*);
9. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos terbut, dan;
10. Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Secara ideal, dengan mengacu pada delapan karakter birokrasi yang rasional dan 10 peran pekerja dalam birokrasi yang disampaikan Weber tersebut, maka skema pembangunan yang dirumuskan dengan mengacu pada pola birokrasi seharusnya dapat berhasil dengan baik, karena setiap orang secara bersama-sama sesuai dengan fungsinya dan tanggungjawabnya masing-masing, yang disesuaikan dengan keahlian setiap individu.

Persoalannya adalah mengapa setelah 10 tahun menjalankan OTSUS dengan kewenangan eksklusif untuk merumuskan strategi pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat Papua dan – untuk merealisasikannya pun – ditopang dengan pendanaan yang luar biasa besar, Papua tidak kunjung beranjak dari wilayah paling terbelakang di Indonesia? Hal ini menunjukkan bahwa tipe ideal sebuah birokrasi tidak serta merta dapat diterapkan dalam ranah praksis. Hal ini terjadi karena individu dan/atau masyarakat di sebuah tempat tertentu memiliki sistem nilai dan struktur-struktur kultural yang relatif berbeda dengan daerah-daerah lain.

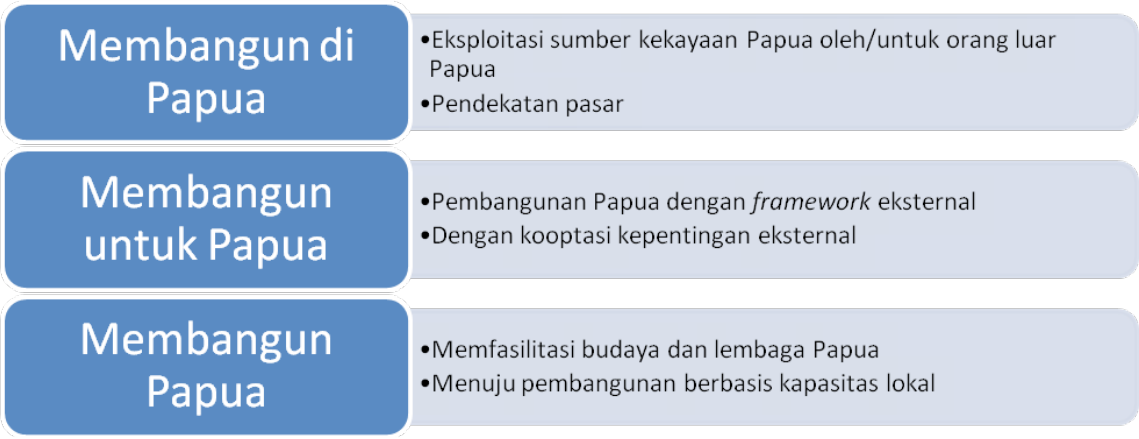
Pembangunan tidak semata-mata kemampuan menarasikan dan menterjemahkan kebutuhan masyarakat dalam bentuk program-program, tetapi bagaimana masyarakat dapat terlibat (berpartispasi) dalam proses pembangunan. Terlibat dalam proses pembangunan

tidak saja berupa keterlibatan masyarakat untuk membangun, tetapi juga keterlibatan masyarakat untuk memanfaatkannya. Karena hanya keterlibatan masyarakat mulai dari proses pembangunan hingga pemanfaatan hasil pembangunan, maka pembangunan akan memberikan manfaat signifikan terhadap peningkatan taraf hidup dan martabat masyarakat.

Untuk mendorong partisipasi aktif keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan, yang diperlukan adalah pembangunan yang berbasis dan melibatkan potensi lokal masyarakat. Kesalahan utama yang sering terjadi dalam sistem politik birokrasi adalah kesalahan paradigamtik yang menganggap bahwa sistem birokrasi memiliki nilai universal sehingga dapat diterapkan di masyarakat yang memiliki kondisi yang berbeda-beda. Jika melihat hal ini, maka kegagalan tidak disebabkan oleh tidak matangnya strategi program yang dijalankan, tetapi lebih kepada dua hal, yaitu kegagalan membaca kebutuhan perioritas masyarakat dan kegagalan dalam memahami nilai-nilai masyarakat dalam merumuskan strategi pembangunan. Akibatnya, pembangunan yang dilakukan cenderung tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat pada satu sisi, dan memunculkan resisitensi pada sisi yang lain.

Bagaimana seharusnya sistem birokrasi pembangunan harus dijalankan? Harusnya, operasional sistem birokrasi pembangunan harus mempertimbangkan dan/atau memberikan ruang kepada sistem sosial dan budaya yang memang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Dengan kata lain, sistem birokrasi pembangunan di Papua harus diterjemahkan dan mempertimbangkan sistem sosial-budaya yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Hanya dengan cara ini pembangunan akan memberikan manfaat signifikan terhadap Papua; bukan PEMBANGUNAN DI PAPUA, dan juga bukan PEMBANGUNAN UNTUK PAPUA, tetapi PEMBANGUNAN PAPUA.

Bagan 1.1.1. Pilihan paradigmatik dalam pembangunan Papua



Kesalahan 2: Nilai-nilai lokal dipandang sebagai hambatan

Akibat lanjutan dari anggapan bahwa rasionalisasi dan sistem birokrasi bersifat universal, maka keberadaan nilai-nilai lokal Papua yang sangat kaya dan merupakan manifestasi dari pandangan hidup masyarakat Papua tidak mendapatkan ruang sebagaimana mestinya dalam pembangunan. Dalam masyarakat, pandangan hidup ini sangat penting karena ia merupakan panduan dan strategi bertindak bagi masyarakat Papua. Dan oleh karena pembangunan

yang dijalankan tidak memberikan ruang terhadap aspek-aspek lokalitas, maka alih-alih pembangunan mensejahterakan dan memperbaiki kehidupan masyarakat, yang terjadi adalah kegagalan pembangunan itu sendiri. Inilah yang dapat dilihat dari 10 tahun pelaksananaan OTSUS Papua.

Mengapa OTSUS Papua jauh panggang daripada api? Karena pembangunan yang dilakukan hanya berdasarkan asumsi tentang "pembangunan" yang dibutuhkan oleh orang Papua dan bukan didasarkan atas kesadaran atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Papua. Masyarakat Papua dianggap sebagai obyek yang tidak kreatif (pasif) dan tidak mengetahui kebutuhannya sendiri sehingga perlu "dibantu" untuk merumuskannya.

Kesalahan paradigmatik tentang pembangunan Papua ini tidak saja menyebabkan pembangunan yang dilakukan kehilangan semangat filosofisnya, yaitu mensejahterakan dan menaikkan derajat hidup masyarakat Papua, tetapi juga tidak bermanfaat untuk masyarakat Papua, karena tidak mampu memberikan jawaban atas kebutuhan hidup masyarakat Papua. Kebutuhan hidup masyarakat Papua tidak saja hal-hal yang bersifat materi, tetapi juga yang bersifat non-materi, sebagaimana yang termanifestasikan dalam enam nilai dasar orang Papua (lihat Bab IV), yaitu:

- Nilai tentang Penumpukan Modal atau Kekayaan
- Nilai tentang Pekerjaan
- Nilai tentang Waktu
- Nilai tentang Hubungan Sosial
- Nilai tentang Tanah
- Nilai tentang Jaminan Sosial

Oleh karena itu, jika pembangunan di Papua ditujukan untuk membangun dan mensejahterakan masyarakat Papua, maka keenam nilai dasar orang Papua yang merupakan manifestasi dari pandangan hidup masyarakat Papua harus menjadi landasan pijak dalam proses pembangunan Papua. Tetapi jika pembangunan Papua hanya untuk memenuhi "kewajiban" politik, maka pembangunan tersebut tentu tidak akan menyentuh aspek-aspek fundamental dari masyarakat Papua sebagaimana tergambar di dalam enam nilai dasar orang Papua.

Pembangunan tidak semata-mata membangun infrastruktur jalan, membangun sekolah, puskemas, dan simbol-simbol pembangunan lainnya, tetapi juga harus membangun "jiwa" manusia Papua, yaitu membangun berdasarkan dan atau mempertimbangkan nilai-nilai masyarakat Papua. Untuk merumuskan strategi pembangunan yang berlandaskan kepada nilai-nilai Papua tersebut, para pengambil kebijakan perlu memahami bahwa nilai Papua yang beraneka ragam merupakan potensi strategis untuk menopang pembangungan Papua. Nilai Papua bukan ancaman pembangunan sehingga harus diberantas, tetapi potensi yang harus dikembangkan untuk membangun Papua seutuhnya.

Selain itu, para pengambil kebijakan perlu juga memahami bahwa nilai-nilai dasar orang Papua, sebagaimana nilai-nilai dasar dari masyarakat lainnya, memiliki basis rasionalitas sendiri. Rasionalitas atas setiap nilai tersebut tidak terkait dengan baik-buruknya nilai tersebut tetapi terkait dengan bagaimana masyarakat Papua memahami nilainya. Pemahaman masyarakarat Papua terhadap nilai-nilai dasar yang mereka miliki mungkin saja berbeda dengan pemahaman orang-orang non-Papua terhadap nilai-nilai dasar orang Papua. Mungkin

saja nilai dasar orang Papua yang dianggap baik oleh orang Papua dipandang jelek oleh orang non-Papua. Demikian juga sebaliknya.

Pada posisi ini pemahaman dan penghormatan terhadap nilai-nilai dasar orang Papua sangat diperlukan oleh pihak-pihak yang hendak melakukan dan/atau berpartisipasi dalam pembangunan masyarakat Papua. Kesalahan memahami dan menempatkan nilai-nilai dasar orang Papua dalam merumuskan strategi pembangunan adalah kesalahan mendasar karena tidak saja secara teknis dan proses dapat menyebabkan kegagalan pembangunan yang direncanakan, tetapi juga – secara filisofis paradigmatis – mencerabut masyarakat Papua dari akar lokalitasnya. Hal inilah yang nampaknya saat ini tengah terjadi. Selain secara proses pembangunan tidak ada perubahan signifikan terhadap kemajuan pembangunan di Papua, secara nilai, orang akan terenyuh dan mempunyai empati yang tinggi bilamana melihat fenomena "ORANG PAPUA DI PAPUA TETAPI BUKAN PAPUA."

Tentu saja semangat yang terkandung dalam nilai-nilai dasar orang Papua tidak boleh membelenggu pembangunan yang bertujuan menaikkan harkat dan martabat, serta kesejahteraan masyarakat Papua sehingga relatif sejajar dengan daerah-daerah lain di Indonesia. Nilai-nilai dasar orang Papua dalam konteks ini adalah nilai-nilai dasar orang Papua yang ditafsirkan kembali sesuai dengan perkembangan zaman. Nilai-nilai dasar oarng Papua, sebagaimana nilai-nilai dasar masyarakat dari daerah lain, harus diposisikan sebaga entitas yang terus berubah dan berkembang. Dengan cara ini, maka akan ada sinergi antara nilai yang dimiliki dan pembangunan yang dijalankan.

Kesalahan 3: Pembangunan Membuat Masyarakat Lokal Teralienasi.

Salah satu kekhawatiran mendasar dari pembangunan Papua yang tidak berbasis nilai lokal adalah tercerabutnya masyarakat Papua dari akar lokalitasnya. Jika kesadaran seperti ini tidak ditanamkan dalam diri para pemangku kebijakan, baik orang Papua sendiri maupun orang-orang non Papua yang terlibat dalam pembangunan Papua, maka bukan mustahil strategi pembangunan yang dirumuskan kehilangan *spirit*nya. Idealisme untuk membangun Papua agar lebih sejahtera dan lebih bermartabat hanya akan menjadi jargon, karena selain pembangunannya materialnya sendiri gagal, nilai Papuanya juga hilang.

Papua harus menjadi tanah harapan bagi semua rakyat Papua di mana mereka dapat hidup layak, sejahtera, dan bahagia sebagaimana saudara-saudaranya di daerah lain. Hal ini bukan mimpi jika pembangunan Papua didasarkan kebutuhan masyarakat, melibatkan partisipasi masyarkat, dan berbasiskan nilai masyarakat Papua.

B. Membangun Jembatan Konseptual tentang Pendekatan Antropologis

Adalah sebuah kenyataan bahwa ketika membicarakan pembangunan di Papua dan Papua Barat, ada persoalan besar yang harus diselesaikan terlebih dahulu yaitu bagaimana mempertemukan paradigma pembangunan dengan paradigma nilai lokal. Sinergi antara dua elemen ini akan menjadi kunci penting pencapaian tujuan utama pembangunan di Papua dan Papua Barat. Paradigma pembangunan yang cenderung berorientasi kepada kemajuan (progress) yang hendak dicapai harus bisa disinergikan dengan paradigma nilai lokal yang bertitik tolak dari bagaimana membangun harmoni di dalam masyarakat. Karena hingga saat ini, program pembangunan cenderung dianggap mengancam eksistensi nilai lokal, sedangkan nilai lokal cenderung dianggap sebagai anti perubahan. Sehingga tidaklah terlalu salah jika kemudian ada anggapan bahwa paradigma pembangunan senantiasa berlawanan dengan paradigma nilai lokal dimana paradigma nilai lokal dianggap sebagai resistor pembangunan.

Lebih lanjut, pendekatan yang selama ini diambil oleh pelaku paradigma pembangunan adalah dengan berupaya keras untuk merubah dan atau bahkan menghilangkan nilai-nilai (lokal) yang yang dianut masyarakat yang dianggap bertentangan dengan paradigma pembangunan. Sifat agresif paradigma pembangunan ini mendapat perlawanan kultural dari paradigma nilai sehingga keduanya berada pada posisi saling menegasikan. Kondisi seperti inilah yang terjadi selama 10 tahun pelaksanaan program pembangunan daerah OTSUS Papua dan Papua Barat.

Meletakkan paradigma pembangunan dan paradigma nilai lokal pada posisi konflik tidak memberikan manfaat positif bagi masyarakat Papua dan Papua Barat karena mereka tidak semata-mata menginginkan kemajuan – dalam artian pembangunan fisik material – tetapi juga kenyamanan dan kebahagiaan – dalam artian pembangunan dalam hal-hal yang bersifat non-material. Dengan kata lain, bagi masyarakat Papua dan Papua Barat, pembangunan dan nilai lokal harus diletakkan pada posisi dialektis dimana kedua entitas yang berbeda ini diposisikan untuk saling melengkapi dan bukan sebaliknya, saling menegasikan antara satu dengan yang lain. Pembangunan harus diletakkan sebagai sebuah proses refleksi atas sikap dan respon masyarakat terhadap perubahan, sedangkan nilai lokal dijadikan katalisator kunci agar pembangunan yang dicapai tidak menyebabkan teralienasinya masyarakat dari proses pembangunan dan hilangnya akar lokalitas masyarakat.

Pada posisi ini, perlu dibangun sebuah jembatan penyambung antara paradigma pembangunan dan paradigma nilai lokal, sehingga keduanya saling bersinergi untuk meningkatkan kesejahteraan dan membangun marwah masyarakat Papua dan Papua Barat sehingga sejajar dengan wilayah-wilayah Indonesia lainnya. Untuk itu, diperlukan upaya yang sungguh-sungguh untuk mengetahui karakteristik dasar masing-masing entitas tersebut sehingga tercipta keselarasan antara pembangunan – yang ditandai dengan sistem birokrasi yang maju – dan nilai lokal yang merupakan manifestasi dari pandangan hidup masyarakat Papua dan Papua Barat. Dengan memahami karakter birokrasi bukan sebagai sebuah potret rasionalitas universal manusia, maka akan tercipta peluang yang sangat besar untuk melakukan modifikasi dan inovasi atas birokrasi sehingga lebih sesuai dengan struktur sosial masyarakat lokal. Pada saat yang sama, pemahaman yang utuh terhadap nilai-nilai lokal yang

ada di masyarakat akan memberikan ruang yang luas untuk melakukan re-interpretasi dan revitalisasi nilai sehingga dapat didesain sebuah hubungan yang dinamis dan humanis antara pembangunan dan nilai-nilai lokal dimana nilai lokal dijadikan sebagai penopang utamanya.

Antropologi dan Kebijakan Publik: Menguak Mitos dan Simbol Dibalik Teknokrasi

Apa yang terbayang ketika berbicara tentang birokrasi? Jawaban pertama yang muncul adalah bahwa birokrasi merupakan sistem pemerintahan yang tidak efektif, lambat, kaku, menyebalkan, dan dikelola oleh pribadi-pribadi yang tidak kreatif. Jawaban ini merupakan kritik yang keras terhadap sistem birokrasi. Karena, apabila merujuk kepada delapan tipe ideal birokrasi menurut Weber, maka apa yang terlihat di lapangan selama ini adalah lubang-lubang hitam yang membuktikan adanya "masalah" dengan sistem birokrasi yang disampaikan Weber. Weber juga menyatakan, birokrasi merupakan sistem kekuasaan, dimana pemimpin (*superordinat*) mempraktekkan kontrol atas bawahan (*subordinat*). Sistem birokrasi menekankan pada aspek "disiplin." Sebab itu, Weber juga memasukkan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapa pun juga. Dan rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan dijelaskan sebab-akibatnya.

Weber memberikan perhatian lebih terhadap relasi antara *superordinat* dan *subordinat*. Menurutnya, jika tidak dilakukan pembatasan terhadap *superordinat*, maka dapat berakibat pada akumulasi kekuatan absolut di tangan *superordinat*. Akibatnya, organisasi tidak lagi berjalan secara rasional melainkan sesuai keinginan pemimpin belaka. Oleh karenanya, Weber mengajukan perlunya pembatasan terhadap sistem birokrasi. Selain itu, ada beberapa poin penting yang harus diperhatikan dalam hal sistem birokrasi, yaitu: kolegilitas, pemisahan kekuasaan, administrasi amatir, demokrasi langsung, dan representasi.

Pertama, Kolegialitas. Kolegialitas adalah suatu prinsip pelibatan orang lain dalam pengambilan suatu keputusan. Weber mengakui bahwa dalam birokrasi, satu atasan mengambil satu keputusan sendiri. Namun, prinsip kolegialitas dapat saja diterapkan guna mencegah korupsi kekuasaan.

Kedua, Pemisahan Kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti pembagian tanggung jawab terhadap fungsi yang sama antara dua badan atau lebih. Misalnya, untuk menyepakati anggaran negara, perlu keputusan bersama antara badan legislatif dan rksekutif. Pemisahan kekuasaan, menurut Weber, tidaklah stabil tetapi dapat membatasi akumulasi kekuasaan.

Ketiga, Administrasi Amatir. Administrasi amatir dibutuhkan tatkala pemerintah tidak mampu membayar orang-orang untuk mengerjakan tugas birokrasi, dapat saja direkrut warganegara yang dapat melaksanakan tugas tersebut. Misalnya, ketika pelaksanaan Pemilukada, KPU (birokrasi negara Indonesia) "kerepotan" menghitung surat suara bagi tiap TPS, maka ibu-ibu rumah tangga diberi kesempatan menghitung dan diberi honor. Tentu saja dalam pelaksanaannya ada pejabat KPU yang mendampingi.

Keempat Demokrasi Langsung. Demokrasi langsung berguna dalam membuat orang bertanggung jawab kepada suatu majelis. Misalnya, Gubernur Bank Indonesia, meski pemilihannya merupakan hak prerogatif Presiden guna mengangkatnya, terlebih dahulu harus dilakukan upaya *fit and proper-test* oleh DPR. Ini berguna agar Gubernur BI yang

diangkat merasa bertanggung jawab kepada rakyat Indonesia secara keseluruhan karena telah melewati proses *fit and proper test* oleh DPR sebagai perwakilan dari rakyat.

Kelima, Representasi. Representasi didasarkan pengertian seorang pejabat yang diangkat mewakili para pemilihnya. Dalam kinerja birokrasi, partai-partai politik dapat diandalkan dalam mengawasi kinerja pejabat dan staf birokrasi. Ini akibat pengertian tak langsung bahwa anggota DPR dari partai politik mewakili rakyat pemilih mereka.

Meskipun Weber mencoba memberikan basis rasionalitas terhadap birokrasi, tetapi birokrasi tetaplah sistem kekuasaan yang dibuat oleh manusia dan dijalankan oleh manusia. Birokrasi dengan peraturan sebagai kata kuncinya, sebagaimana dikatakan Robert K. Merton dalam artikelnya "*Bureaucratic Structure and Personality*", yang sebenarnya dirancang sebagai alat untuk mencapai tujuan, dapat berubah menjadi tujuan itu sendiri. Selain itu, birokrat yang berkuasa akan membentuk solidaritas kelompok dan kerap menolak perubahan. Jika para pejabat ini dimaksudkan untuk melayani publik, maka norma-norma impersonal yang menuntun tingkah laku mereka dapat menyebabkan konflik dengan individu-individu warganegara.

Apa yang ditekankan Merton adalah bahwa suatu struktur yang rasional dalam pengetian Weber dapat dengan mudah menimbulkan akibat-akibat yang tidak diharapkan dan mengganggu bagi pencapaian tujuan-tujuan organisasi. Dalam sistem yang birokratis, terjadi impersonalitas manusia. Secara ideal, keberadaan birokrasi memberi ruang terciptanya struktur kerja yang lebih mantap dengan berdasarkan kemampuan invidu yang didasrkan kepada bidang tugasnya. Hanya saja, hal ini akan menjadi persolan karena peraturan-peraturan yang ada telah menyebabkan hilangnya kreatifitas manusia. Karena dalam sistem birokrasi, kreatifitas dapat dianggap sebagai melanggar peraturan. Oleh karenanya, hampir tidak ada ruang untuk kreatifitas di dalam sistem birokrasi karena para birokrat bekerja tidak berdasarkan kemampuannya, tetapi lebih kepada fungsi-fungsi strukturnya dalam sistem birokrasi.

Menurut Talcott Parsons, salah satu kelemahan birokrasi Weber terletak pada pendefinisian bahwa staf administrasi memiliki keahlian profesional dan juga hak untuk memerintah. Atribut-atribut seperti itu, menurut Parsons, dapat memunculkan konflik di dalam birokrasi, karena tidak mungkin untuk memastikan bahwa posisi dalam hirarki otoritas akan diiringi oleh keterampilan profesional yang sepadan.

Akibatnya, timbul persoalan bagi angggota organisasi: Siapa yang harus dipatuhi? Orang yang memiliki hak untuk memerintah atau orang yang memiliki keahlian yang hebat?. Bahkan tidak jarang terjadi pembajakan birokrasi oleh mereka-mereka yang memiliki otoritas. Dalam penerapannya pun logika seperti ini akan semakin rumit ketika birokrasi harus berhadapan dengan sistem sosial di masyarakat yang cenderung memiliki "power" yang lebih besar dari struktur-struktur yang ada dalam birokrasi. Bukan cerita aneh ketika birokrasi menjadi semcam penyalur kepentingan sekelompok orang dengan menciptkan peraturan-peraturan yang dikorup.

Menurut Alvin Gouldner, dasar kepatuhan dalam suatu organisasi merupakan manifestasi dari konflik antara otoritas birokrati dan otoritas profesional. Sedangkan menurut R.G. Francis dan R.C. Stone, walaupun literatur resmi tentang organisasi dapat melarang impersonalitas dan kesetiaan yang kuat pada prosedur yang sudah ditentukan, tetapi dalam prakteknya para

staf birokrasi dapat menyesuaikan tindakan mereka dengan keadaan-keadaan yang cocok dnegan kebutuhan-kebutuhan individu.

Rudolf Smend mengkritik Weber karena menganggap bahwa birokrasi sebagai mesin rasional dan para pekerjanya hanyalah mengemban fungsi-fungsi teknis. Manusia adalah makhluk berbudaya (*gestig*) dan makhluk sosial yang secara aktif mengemban fungsi-fungsi tertentu di dalam keseluruhan nilai. Apa yang dilakukan oleh manusia-manusia seperti itu ditentukan oleh keseluruhan nilai, yang diorientasikan melalui fungsi-fugnsinya, dan pada gilirannya membantu menentukan hakikat dari seseluruhan nilai tersebut.

Reinhard Bendix memberikan penekanan bahwa ada dua elemen penting dalam birokrasi, yaitu aturan-aturan formal dan sikap-sikap manusia terhadapnya. Menurutnya, kemauan untuk mematuhi undang-undang dipengaruhi oleh campur tangan dari nilai-nilai sosial dan politik yang umum. Hal senada diungkapakan oleh Carl Friedrich. Dia mengkritik pendapat Weber bahwa seorang birokrat selalu harus bertindak sesuai aturan yang tertulis. Kenyataannya, peraturan-peraturan merupakan petunjuk yang tidak lengkap untuk bertindak.

Ini artinya, faktor-faktor di luar peraturan harus dipertimbangkan dalam menginterpretasikan tindakan pejabat. Kemungkinan interpretasi ini menggambarkan perlunya pilihan untuk digunakan sebagai pertimbangan setiap administrator. Ini berlawanan dengan pendapat Weber, yang membenarkan birokrat untuk menghindari semua tanggung jawab atas tindakannya. Bagi Friedrich, seorang birokrat bisa bertindak di luar ketentuan teknis, ataupun menurut instruksi. Friedrich, sebab itu, mengkritik Weber karena mengabaikan tanggung jawab tersebut. Ia menganggap penekanan Weber terhadap otoritas membuat organisasi sosial jadi menyerupai organisasi militer. Ia menghalangi setiap jenis konsultasi, dan hanya mengandalkan pola kooperatisme.

Beberapa kritik terhadap pola birokrasi Weberian di atas memperjelas bahwa birokrasi legal dan rasional pada hakekatnya adalah sekedar mitos dan simbol dibalik teknokrasi. Rasionalitas teknokrasi dipengaruhi oleh faktor-faktor lokal, sehingga oleh karenanya birokrasi perlu dikontekskan dengan aspek lokalitasnya. Menarik apa yang dikemukakan oleh Bagi Delaney, misalnya, administrasi bercorak patrimonial menurutnya mungkin lebih cocok bagi masyarakat dengan pembagian kerja yang sederhana dan tradisional.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka penting untuk mempertimbangkan dan merumuskan sistem birokrasi yang cocok dengan kebutuhan masyarakat Papua dan Papua Barat dalam melakukan pembangunan yang efektif dan tepat sehingga Papua dan Papua Barat dapat mengejar ketertinggalannya dengan memanfaatkan keunikan-keunikan yang dimilikinya. Karena sistem birokrasi harus ditopang oleh staf birokrasi yang memiliki kompetensi atas tugas yang dibebankan kepadanya. Tanpa hal tersebut, maka birokrasi dapat menjadi resistor pembangunan yang hendak dilaksanakan di Papua dan Papua Barat. Oleh karena itu, untuk mensiasati keterbatasan SDM yang kemungkinan besar akan dihadapi, maka yang diperlukan oleh Papua dan Papua Barat adalah menemukan dan membangun sistem birokrasi yang sesuai dengan ketersediaan SDM yang dimiliki.

Berdasarkan paradigma tersebut, maka dapat dirumuskan sebuah sistem birokrasi yang sesuai dengan kebutuhan delapan rencana aksi P4B 2011-2014. Adapun kedelepaan rencana aksi tersebut, yaitu:

1. Renaksi Ketahanan Pangan
2. Renaksi Penanggulangan Kemiskinan
3. Renaksi Pengembangan Ekonomi Rakyat
4. Renaksi Pengembangan Pendidikan
5. Renaksi Pelayanan Kesehatan
6. Renaksi Infrastruktur Dasar
7. Renaksi Pemihakan Terhadap Putra/i Asli Papua
8. Renaksi Pengembangan Wilayah dan Kawasan Strategis

Secara ideal, rencana aksi P4B 2011-2014 merepresentasikan kebutuhan dasar masyarakat Papua dan Papua Barat untuk mengejar ketertinggalannya daerah-daerah lain di Indonesia. Hanya saja, bagaimana rencana aksi tersebut dijalankan perlu kaji secara lebih matang, karena faktor pendukung yang diasumsikan untuk mensukseksan delapan rencana aksi, yaitu peraturan perundang-undangan; aparatur pemerintah daerah; kelembagaan dan *good governance*; dan penataan ruang dan pertanahan, belum menyentuh aspek fundamental masyarakat Papua dan Papua Barat, yaitu aspek nilai nilai Papua dan Papua barat.

Kordinat-kordinat Nilai Lokal Papua

Setelah memahami nalar birokrasi, maka selanjutnya yang diperlukan adalah memahami nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat Papua dan Papua Barat. Ada enam nilai yang menjadi pandangan hidup masyarakat Papua dan Papua Barat (selengkapnya, lihat Bab IV dan V), yaitu:

1) *Nilai tentang Penumpukan Modal atau Kekayaan*: Kekayaan di masyarakat Papua lebih bersifat sosial, dan bukan ekonomi atau fungsional. Artinya, orang dituntut atau terdorong untuk mengumpulkan kekayaan bukan dalam rangka agar kekayaan tersebut dapat membantu memudahkan kehidupan, melainkan bahwa kekayaan akan memberikan status sosial di masyarakat, misalnya untuk upacara perkawinan, ritual adat, atau untuk menyelesaikan persoalan-persoalan adat. Oleh karena itu, nilai kekayaan bagi masyarakat Papua tidak mengarah kepada kepemilikan uang komoditas yang dapat diperdagangkan, melainkan lebih kepada komoditas atau objek yang mengandung nilai simbolik, seperti tanah, babi dll.

2) *Nilai tentang Pekerjaan*: Bagi masyarakat Papua aktivitas kerja bukanlah semata aktivitas ekonomis, melainkan juga aktivitas sosial budaya. Orang giat bekerja bukan sekedar untuk mendapatkan penghasilan ekonomi, melainkan karena bekerja memiliki nilai luhur secara sosial dan komunal, dan orang yang rajin bekerja akan mendapatkan posisi dan penghargaan sosial yang tinggi di masyarakat. Sebaliknya, menganggur merupakan sifat buruk yang harus dijauhi karena akan memberikan status sosial yang jelek di masyarakat.

3) *Nilai tentang Waktu*: Bagi masyarakat Papua waktu adalah ruang dimana orang dapat mengalokasikan kegiatan sesuai kebutuhan yang ada. Waktu bukanlah peluang atu kesempatan untuk mengakumulasikan aktivitas, sebagaimana yang menjadi standar pemahaman modern. Sehingga, penjadualan serta pembagian waktu kerja secara serial dan terstruktur dianggap tidak terlalu penting.

4) *Nilai tentang Hubungan Sosial*: Di sebagian besar masyarakat Papua, hubungan sosial

lebih merupakan relasi berbasis kerangka suku dan klan. Ini mempengaruhi berbagai aktivitas, termasuk aktivitas ekonomi, dimana orientasi kerjasama lebih berbasis identitas kesukuan dan cenderung kurang terbuka kepada pihak luar—karena tidak didasarkan pada basis manfaat dan keuntungaan.

5) *Nilai tentang Tanah*: Bagi masyarakat Papua, tanah memiliki dua kategori: tanah pribadi (biasanya sangat terbatas) yang boleh dijualbelikan dan diwariskan, serta tanah adat (sebagian besar tanah di Papua) yang tidak dijualbelikan dan tidak diwariskan. Pemanfaatan tanah lebih merupakan wewenang komunal, dan bukan personal.

6) *Nilai tentang Solidaritas atau Jaminan Sosial*: Di Papua solidaritas sosial—yaitu pertolongan atau bantuan yang diberikan seseorang kepada orang lain—dipahami sebagai tindakan timbal balik yang harus dibalas dengan cara yang seimbang. Relasi sosial sepeerti ini menghasilkan pola hubungan yang saling mengunci, dimana bantuan solidaritas sosial merupakan hutang yang harus dibalas, dan orang yang pernah membantu dapat menagih kembali bantuan dari orang yang pernah dibantunya.

Membangun Keselarasan: Pembangunan Berbasis Nilai Lokal Papua

Agar pembangunan memberikan nilai tambah terhadap Papua dan Papua Barat, maka pembangunan yang dijalankan harus meletakkan dan menempatkan orang Papua dan Papua Barat sebagai subyeknya. Meletakkan masyarakat Papua dan Papua Barat sebagai subyek pembangunan artinya bahwa pembangunan yang dilakukan di Papua dan Papua Barat harus meletakkan dan memposisikan masyarakat Papua sebagai "manusia", yaitu bersifat aktif – dapat memilah dan memilih sesuatu sesuai dengan kebutuhannya –, dinamis – senantiasa akan berubah sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi –, dan memiliki pandangan hidup – nilai-nilai lokal – sebagai panduan dalam menjalani hidupnya. Dengan memposisikan masyarakat Papua dan Papua Barat sebagai subyek pembangunan, maka pembangunan yang dilakukan adalah PEMBANGUNAN PAPUA, bukan PEMBANGUNAN UNTUK PAPUA dan juga bukan PEMBANGUNAN DI PAPUA.

Untuk mensukseskan delapan rencana aksi P4B 2011-2014, maka pemerintah tidak boleh hanya mempertimbangkan aspek-aspek birokratis dalam pembangunan, tetapi juga harus mempertimbangkan dan melibatkan masyarakat Papua dan Papua Barat dengan pandangan hidup dan nilai-nilai masyarakat yang ada. Para pemangku kebijakan – baik pemerintah daerah atau pemerintah pusat – harus sadar bahwa pembangunan sepenuhnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua dan Papua Barat.

Dalam Rencana Aksi P4B 2011-2014 disebutkan bahwa ada empat faktor pendukung yang dapat mempengaruhi pembangunan, yaitu, *pertama*, peraturan perundang-undangan, *kedua*, aparatur pemerintah daerah, *ketiga*, kelembagaan dan *good governance*, dan, *keempat*, penataan ruang dan pertanahan. Asumsi bahwa empat faktor tersebut merupakan faktor penting dalam percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat sebenarnya cukup tepat karena keempat hal tersebutlah yang menjadi kendala utama pembangunan Papua dan Papua Barat.

Hanya saja, jika dikaji lebih serius dan mendalam, maka akan ditemukan bahwa identifikasi empat faktor tersebut sebagai faktor determinan dalam percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat sangat dipengaruhi oleh paradigma birokrasi, dan lupa untuk

menghadirkan paradigma nilai lokal. Dalam menyusun dan merumuskan faktor pendukung percepatan pembangunan tersebut, pemerintah belum menganggap masyarakat asli Papua dan Papua Barat dengan nilai-nilai kehidupan yang dimilikinya sebagai faktor diterminan dalam proses percepatan pembangunan.

Aspek nilai lokal Papua dan Papua Barat juga merupakan faktor diterminan selain dari keempat faktor yang telah diidentifikasi oleh pemerintah tersebut. Misalnya untuk mempercepat pembangunan, keberadaan aturan main – peraturan perundang-undangan – jelas sangat diperlukan. Namun demikian, bagaimana merumuskan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan persoalan? Karena subyek dari peraturan perundang-undangan tersebut tidak saja proses pembangunan, tetapi juga masyarakat Papua dan Papua Barat, maka dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan aturan main lokal, yaitu adat, yang berkembang dan hidup didalam masyarakat Papua dan Papua Barat.

Dalam merumuskan peraturan perundang-undangan tentang tanah misalnya, pemerintah harus memahami dan mempertimbangkan hukum adat tanah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat adat. Jika pemerintah tidak memperhatikan faktor ini, maka pembangunan Papua dan Papua Barat akan melahirkan konflik tanah sebagaimana yang banyak terjadi di daerah-daerah lain di Indonesia.

Tentang aparatur pemerintah daerah sebagai faktor diterminan untuk mempercepat pembangunan Papua dan Papua Barat juga harus dipahami dan disikapi secara hati-hati. Karena, sebagaimana kritik terhadap birokrasi Weberian diatas, aparatur pemerintah bukan benda mati yang dapat diikat secara kuat dalam struktur-struktur birokrasi berdasarkan distribusi peran-peran yang dibangun secara "rasional", tetapi mahluk bebas yang ditopang oleh struktur-struktur sosial-kultural yang ada dalam masyarakat. Kondisi ini akan semakin kompleks apabila sistem birokrasi seringkali dibajak oleh kelompok-kelompok *superordinat* untuk melestarikan dan mempertahankan kepentingannya.

Kelembagaan dan *good governance* juga merupakan faktor penting dalam upaya percepatan pembangunan di Papua dan Papua Barat. Tetapi lagi-lagi harus dipertimbangkan bahwa idealitas kelembagaan dan *good governance* seringkali berada pada posisi yang berhadapan dengan struktur sosial dan kultural masyarakat. Oleh karenanya, memahami struktur kelembagaan kultural untuk mempercepat proses pembangunan Papua dan Papua Barat juga sangat penting.

Salah satu problem mendasar sebuah pembangunan adalah persoalan penataan ruang dan pertanahan. Begitu dengan Papua dan Papua Barat. Dengan dataran bertipologi geografis beragam yang terbentang sangat luas yang tidak terhubungkan dengan baik oleh infrastuktur transportasi modern, mulai dari pesisir pantai hingga penggunungan, dan jumlah penduduk relatif sangat sedikit dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, penataan ruang dan pertanahan di Papua menjadi tantangan mendasar yang harus diseleseaikan sebelum proses pembangunan bisa berjalan dengan baik.

Melihat kenyataan tersebut pastilah program pembangunan yang direncanakan adalah perlunya penataan ruang dan pertanahan di Papua dan Papua Barat. Pada konteks "penataan ruang dan pertanahan" ini maka harus diperhatikan bagaimana masyarakat adat Papua dan Papua Barat memahami konsep atau nilai tentang ruang dan tanah. Bagi masyarakat Papua dan Papua Barat, tanah yang luas bukan berarti tanah kosong dan tidak ada yang memiliki.

Tanah tersebut adalah tanah-tanah adat yang tidak saja berfungsi secara ekonomi untuk kelangsungan kelompok adat yang ada, tetapi juga merupakan identitas adat. Pemahaman seperti ini sangat penting untuk dimiliki oleh para pemangku kebijakan di pusat dan di daerah agar kebijak-kebijakan yang diambil bisa selaras dengan nilai-nilai lokal.

Selain keempat faktor pendukung percepatan pembangunan diatas, yang perlu dipahami dalam perspektif lokal, adalah adanya faktor lain yang harus dipertimbangkan terkait dengan hakekat dasar pembangunan. Yaitu bagaimana menselaraskan orientasi nilai antara orientasi nilai lokal dan orientasi nilai pembangunan yang dilakukan. Oleh karena itu, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya bahwa pembangunan Papua dan Papua Barat harus meletakkan masyarakat Papua dan Papua Barat sebagai subyeknya, maka dalam pembangunan Papua harus ada keselarasan antara orientasi nilai pembangunan dan orientasi nilai lokal. Di bagian berikut adalah gambaran tentang kesenjangan antara orientasi nilai lokal dan orientasi nilai pembangunan, sekaligus bagaimana menselaraskannya.

C. Pendekatan Nilai Sebagai Basis Pembangunan Papua

Kebudayaan adalah sistem nilai dan gagasan yang memberi pola untuk bertingkah laku bagi masyarakat pendukungnya. Salah satu wujud dari kebudayaan adalah sistem ideologi/ budaya.

Sistem ideologi diartikan sebagai sistem adat yang terdiri dari nilai, norma, hukum dan aturan khusus. Sifat dari sistem ideologi adalah abstrak tetapi memberi jiwa kepada masyarakat pendukungnya untuk beraktivitas dalam kehidupannya. Sistem ideologi menduduki tempat yang paling atas dalam kebudayaan manusia karena ia yang menggerakan sistem sosial dan sistem teknologi dalam bentuk perilaku dan hasil dari perilaku manusia pendukung kebudayaan tersebut. Dengan demikian, maka sistem ideologi selalu mengarahkan tindakan-tindakan dan interaksi sosial yang pendukung kebudayaan tersebut. Proses ini menyebabkan bahwa suatu kebudayaan itu selalu bersifat dinamis dan tidak statis.

Para warga dari setiap kesatuan sosial atau komunitas dalam bentuk apa pun (modern/ kompleks atau sederhana), dan dalam masa apa pun (masa lampau, kini dan nanti) serta di tempat mana pun, dalam berinteraksi sosial antarsesama warga masyarakat sendiri atau dengan warga masyarakat lain selalu berpedoman pada nilai-nilai dan norma yang terdapat di dalam kebudayaannya. Kepatuhan dan ketaatan terhadap nilai dan norma sebagai pedoman berinteraksi dan berkarya mempermudah dan memperlancar serta menertibkan hubungan-hubungan sosial yang terjalin antarwarga yang selanjutnya melahirkan suatu masyarakat yang harmoni.

Wujud dari sistem ideologi atau sistem budaya berupa nilai, norma, aturan dan gagasan. Berikut ini akan diuraikan masing-masing wujud dari sistem nilai tersebut, yaitu:

1) Nilai adalah mengenai hal-hal yang diyakini oleh sesuatu masyarakat sebagai hal yang baik untuk dilakukan dan patut dipatuhi atau tidak baik dilakukan. Contohnya, membela orang lemah atau membantu orang yang berkekurangan adalah tindakan yang baik, sebaliknya perbuatan mencuri dan perbuatan memperkosa adalah suatu perbuatan-perbuatan yang dinilai tidak baik oleh karena itu harus dihindari;

2) Norma adalah aturan (tertulis) yang menetapkan tindakan-tindakan mana yang baik oleh karena itu harus dilakukan dan tindakan-tindakan mana yang dianggap tidak baik sehingga harus dihindarkan. Implikasinya adalah jika ada warga masyarakat melakukan tindakan yang tidak baik (dilarang) maka akan dikenakan sanksi negatif berupa tindakan hukuman atau sebaliknya tindakan yang baik dan diberikan sanksi positif berupa pujian dan penghargaan;
3) Aturan adalah ketentuan-ketentuan tidak tertulis tetapi dijadikan pedoman dalam interaksi sosial suatu komunitas/masyarakat tertentu; dan
4) Gagasan adalah hal-hal yang merupakan pandangan hidup yang diyakini oleh suatu masyarakat/kommunitas tertentu sehingga dijadikan pedoman hidup bagi masyarakat pendukungnya.

Sistem nilai merupakan pilar utama dari sebuah kebudayaan. Dengan membangun pilar yang kokoh, maka sebuah kebudayaan akan tumbuh dan berkembang menjadi kebudayaan yang kokoh dan berpengaruh sehingga tahan akan gempuran dan tantangan yang muncul, termasuk dalam menghadapi berbagai tantangan dan pengaruh dari kebudayaan global yang saat ini terjadi. Jika pilarnya rapuh, maka kebudayaan tersebut juga akan rapuh dan manusia pendukung kebudayaan tersebut juga akan rapuh yang mengakibatkan terjadinya proses marjinalisasi dan penghempasan kelompok pemilik kebudayaan tersebut dari persaingan global dan dikuasai oleh kebudayaan lain yang lebih kuat. Pada saat ini, Papua dan kebudayaan Papua berada pada situasi yang mengarah kepada proses marjinalisasi dan penghempasan oleh kebudayaan yang lebih kuat.

Oleh karena itu, ada kemendesakan yang amat sangat untuk merekonstruksi kebudayaan Papua untuk bisa keluar dari situasi ini. Kajian antropologis pembangunan Papua ini bertujuan untuk memahami nilai-nilai dasar orang Papua dan merumuskan strategi-strategi baru dalam menjaga keberlangsungan kebudayaan Papua dan membangun Papua di tengah terjangan dan tantangan dari kebudayaan global. Dengan menggunakan enam nilai dasar tentang penumpukan modal atau kekayaan, pekerjaan, waktu, jaminan sosial, hubungan sosial dan tanah, kajian ini akan merekonstruksi pilar-pilar kebudayaan dan nilai-nilai dasar orang Papua yang mampu menahan tekanan arus marjinalisasi oleh kebudayaan global. Sistem budaya dan sistem sosial masyarakat pendukung kebudayaan Papua di tiga tempat kebudayaan, yaitu kebudayaan Komoro, kebudayaan Ngalum dan kebudayaan Manem di Keerom akan menjadi acuan utama dari kajian ini. Keenam nilai yang ada di ketiga tempat studi tersebut akan menjadi dasar untuk merekonstruksi kebudayaan Papua, terutama identifikasi tentang nilai-nilai ideal dan nilai-nilai asli Papua. Temuan dari studi nilai-nilai dasar ini kemudian dianalisis dan dicari struktur nilainya dengan menggunakan pendekatan oposisi biner dari teori strukturalisme yang dikembangkan Levi Strauss. Pendekatan oposisi biner meletakkan seluruh kebudayaan manusia di dunia ini, baik yang kompleks maupun yang sederhana, selalu ada oposisi berlawanan (baik vs buruk; gelap vs terang; individu vs kolektif; subsisten vs produktif; dan seterusnya). Berdasarkan hasil analisis struktur nilai dengan melihat entitas nilai dan mentalitas pembawa entitas nilai tersebut, kemudian penelitian ini akan memberikan bobot positif dan negatif terhadap entitas nilai tersebut dan kemudian menyimpulkan relevansi dari nilai-nilai tersebut dengan kebutuhan perumusan strategi kebijakan membangun Papua. Hasil akhir dari proses ini adalah rekomendasi-rekomendasi penting bagi para pemangku kebijakan dalam menyusun strategi pembangunan dan pengelolaan Papua ke depan yang lebih baik.

BAGIAN 1
STUDI REFLEKSIF ANTROPOLOGIS TERHADAP TATA PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN PAPUA

BAB II
Kontekstualisasi Tata Pemerintahan dan Pembangunan di Papua

BAB III
Kajian Antropologis di Tiga Kabupaten

BAB IV
Nilai-Nilai Antropologis Inti Orang Papua

Strategi pembangunan yang digunakan oleh berbagai pihak terkait di Papua seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten), donor, dan berbagai institusi lainnya untuk memajukan Papua hingga saat ini belum memberikan hasil yang optimal. Pembangunan Papua seakan-akan berjalan di tempat meskipun dengan status Otonomi Khusus sejak tahun 2001 dana pembangunan yang dikucurkan ke wilayah ini jumlahnya sudah sangat besar. Ada indikasi kuat bahwa strategi yang digunakan selama ini kurang memperhatikan aspek-aspek antropologis orang Papua sehingga keterlibatan dan rasa memiliki terhadap berbagai kegiatan yang direncanakan dan dilakukan tidak maksimal. Dengan memperhatikan kekurangan tersebut, maka diperlukan sebuah kajian refleksif dari perspektif ilmu antropologi untuk melakukan telaahan terhadap rancangan dan pelaksanaan berbagai program dan kegiatan pembangunan di Papua. Selain itu, penting juga untuk dipelajari secara mendalam karakteristik orang Papua, khususnya yang ada di kampung-kampung, untuk mengidentifikasi hal-hal penting yang bisa digunakan sebagai pertimbangan penyusunan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan Papua ke depan.

Studi refleksif antropologis terhadap tata pemerintahan dan pembangunan Papua ini dilakukan dengan tujuan untuk merumuskan model pembangunan Papua yang memperhatikan karakteristik budaya orang Papua yang diharapkan akan lebih menjamin keberhasilan program yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan masyarakat Papua yang maju dan sejahtera. Secara khusus, tujuan studi ini adalah untuk:

1. Mengidentifikasi karakteristik dan nilai-nilai antropologis orang Papua sebagai faktor penting yang harus dipertimbangkan dalam kegiatan pembangunan Papua ke depan, dari proses perencanaan, penyusunan kebijakan, pembuatan program dan pelaksanaannya, guna mewujudkan Papua yang maju dan sejahtera; dan
2. Merumuskan model tata kelola pemerintahan dan pembangunan Papua berdasarkan nilai-nilai antropologis orang Papua.

Kajian refleksif ini sangat mendesak untuk dilakukan mengingat pesatnya perubahan yang yang saat ini terjadi di Papua yang tentunya membawa akibat-akibat, disatu pihak pasti menguntungkan, tetapi di pihak lain juga bisa merugikan.

Bagian 1 kajian ini terdiri atas 3 bab yaitu bab II yang membahas tentang kontekstualisasi tata pemerintahan dan pembangunan di Papua yang dilihat dan dikaji melalui perspektif ilmu antropologi dan dengan mempertimbangkan enam nilai dasar yang telah dijelaskan di dalam bab sebelumnya. Bab ini juga berfokus kepada pembahasan tentang perlunya untuk merubah paradigma pembangunan papua dan karekteristiknya yang selama ini berlaku. Paradigma tentang membangun *di* Papua dan membangun *untuk* Papua yang mempunyai karakteristik ekploitatif dan kooptasi kepentingan luar terhadap Papua yang meletakkan Papua sebagai *obyek* harus dirubah dengan paradigma baru yaitu *membangun Papua*. Usulan paradigma baru ini berdasarkan kepada usaha untuk, *pertama*, memijakkan proses pembangunan Papua pada sistem nilai, pandangan hidup, dan budaya orang Papua dan, *kedua*, menggerakkan pembangunan Papua dari bawah. Dengan paradigma baru ini, proses tata kelola pemerintahan dan pembangunan di Papua meletakkan orang Papua sebagai *subyek* proses yang terjadi dan bukan sebagai obyek seperti yang selama ini terjadi.

Selanjutnya, bab III dari bagian 1 ini berisi tentang kajian antropologis di tiga kabupaten di Papua, yaitu Kabupaten Mimika, Kabupaten Keerom dan Kabupaten Pegunungan Bintang. Ketiga kabupaten ini dipilih sebagai lokasi kajian refleksif untuk mewakili karakteristik keterpengaruhan nilai-nilai antropologis orang Papua yang telah dibahas di bab-bab sebelumnya dengan dunia luar. Kabupaten Pegunungan Bintang adalah daerah yang paling jauh dari kontak dengan dunia luar karena belum adanya akses yang cukup memadai dari daearah-daerah di luarnya. Transportasi yang cepat menuju Kabupaten Mimika hanya tersedia melalui jalan udara. Perkembangan nilai budaya di daerah ini cenderung masih sangat dekat dengan alam sebagai penyuplai kebutuhan, dan ikatan komunal sebagai jaringan sosial kekerabatan. Kabupaten Keerom mengalami banyak kontak dengan dunia luar yang lebih intensif dibandingkan dengan Kabupaten Pegunungan Bintang, terutama karena kedekatan lokasi Kabupaten Keerom dengan kota Jayapura. Nilai-nilai kebudayaan di daerah ini terus mengalami dialektika dengan nilai-nilai baru yang datang. Para pendatang dari daerah lain juga sangat mempengaruhi perkembangan kebudayaan masyarakat di Kabupaten Keerom. Sedangkan Kabupaten Mimika adalah daerah yang sejak lama bersentuhan langsung dengan tambang. PT Freeport ada di daerah ini. Operasi perusahaan dan hadirnya parapendatang menjadi faktor tersendiri yang membuat orang-orang di Kabupaten Mimika terus menerus mendialogkan nilai-nilai kebudayaan mereka dengan nilai-nilai yang dibawa oleh para pekerja dari luar.

Bagian 1 ditutup oleh bab IV yang membahas tentang enam nilai-nilai antropologis orang Papua sebagaimana disinggung di bagian pendahuluan dari kajian ini, yaitu, *pertama*, nilai tentang penumpukan modal atau kekayaan, *kedua*, nilai tentang pekerjaan, *ketiga*, nilai tentang waktu, *keempat*, nilai tentang hubungan sosial, *kelima*, nilai tentang tanah, dan *keenam*, nilai tentang jaminan sosial. Fokus dari bab ini adalah menggali nilai-nilai tersebut yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat Papua, baik dari kehidupan mereka sendiri maupun hasil interaksi dengan komunitas di luar mereka. Termanifestasinya nilai-nilai ini di dalam masyarakat Papua akan dikaji secara mendalam untuk mencari kekuatan-kekuatan positif yang ada untuk merubah dan meningkatkan kesejahteraan kehidupan penduduk asli apabila model pembangunan yang disusun sesuai dengan karakteristik budaya mereka (nilai dan perilaku).

Secara keseluruhan, bagian ini membahas tentang dialektika nilai-nilai antropologis orang Papua dengan dunia luar yang tidak dapat dihindarkan karena pesatnya proses interaksi antara orang Papua dan orang dari luar Papua. Potret diaklektika budaya ini menggambarkan tentang pandangan antropologis orang Papua terhadap proses pembangunan di Papua. Dengan melihat perbedaan di tingkat pertemuan nilai antropologis Papua dengan dunia dunia luar ini maka diharapkan bisa membantu proses kajian ini supaya tidak terjebak pada pandangan yang seragam tentang siapa orang Papua dan bagaimana mereka saat ini. Hal ini juga menghindarkan pandangan yang melihat bahwa ke-Papua-an itu sesuatu yang statis padahal ke-Papua-an itu adalah proses yang dinamis.

BAB II
KONTEKSTUALISASI TATA PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DI PAPUA

A. Pendahuluan

Secara makro, persoalan pembangunan Papua dipecahkan melalui dua rute kebijakan: pertama, kebijakan pertama berupa pemekaran wilayah dengan segala argumentasi yang mengiringinya dan *kedua,* adalah melalui pengiriman uang dalam jumlah besar-besaran di bawah judul Otonomi Khusus (OTSUS). Di Papua, pemekaran wilayah tumbuh bagaikan jamur di musim hujan dimana meskipun satu hasil pemekaran belum dirasakan dampaknya, sudah ada pemekaran lainya. Semua pemekaran ini selalu dilandasi oleh alasan memperpendek rentang kendali pembangunan di daerah yang luas dan kaya sumber daya alam tersebut. Hingga tahun 2009, atau 10 tahun pemekaran daerah, di Papua terbentuk 2 provinsi, 38 kabupaten, dan 2 kota (Ditjen Otoda, 2009). Selain itu, diperkirakan saat ini Papua dan Papua Barat memiliki kurang lebih sekitar 388 distrik dan 3.586 kampung (Bintang Papua, 2011). Jumlah pemekaran yang demikian besar itu berada di wilayah yang penduduknya kurang lebih sekitar 2.5 juta jiwa.

Pemerintah Provinsi Papua pada tahun 2012 menggelontorkan dana Rencana Strategi Pembangunan Kampung (Respek) senilai Rp 400 miliar lebih yang diperuntukkan bagi lebih dari 3.000-an kampung di seluruh Provinsi Papua. Setiap kampung memperoleh dana sekitar 100 juta rupiah hingga lebih dari Rp 117 juta. Karena itu, total dana Respek ini mengalami kenaikan yang besar sekali dari Rp 320 miliar pada tahun sebelumnya menjadi Rp 457 miliar. Selain itu, kampung juga mendapatkan tambahan dana percepatan pembangunan di kampung dari bupati/walikota setempat. Besaran dana ini bervariasi, mulai dari Rp 200 juta per kampung hingga Rp 1 miliar perkampung (Papua Pos, 2012). Dana OTSUS yang diserahkan Pusat ke Provinsi Papua sejak 2002 sampai 2010, sudah mencapai Rp 28,8 triliun tetapi ke mana semua uang itu (JPNN, 2012). Pada 2012, pemerintah akan mengucurkan dana OTSUS sebesar Rp 3,83 triliun untuk Papua dan Rp 1,64 triliun untuk Papua Barat. Alokasi Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2012 naik 23 % dibanding pada 2011. Selama 2002-2010 Papua dan Papua Barat mendapat alokasi anggaran sebesar Rp 28,8 triliun. BPK yang hanya mengaudit 66, 27% dari dana sebesar Rp 19,1 triliun itu menemukan indikasi penyelewengan sebesar Rp 319 miliar (Kompasiana, 2012). Selain dana OTSUS, pemerintah juga akan mengalokasikan dana tambahan infrastruktur untuk Papua sejumlah Rp 571,4 miliar dan Papua Barat sebanyak Rp 428,6 miliar (Kompas, 2012).

Tetapi semua dana dan kebijakan pemekaran yang dilandasi oleh argumentasi penyejahteraan itu berbanding terbalik dengan kenyataan yang terjadi. Gunadi (2008) menyatakan bahwa model pembangunan berbasis uang dan pemekaran tersebut justru tidak berhubungan sama sekali dengan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di seluruh Papua. IPM mengukur capaian umum suatu daerah dalam tiga dimensi utama pembangunan manusia, yaitu panjangnya usia (diukur dengan angka harapan hidup), pengetahuan (diukur dengan capaian pendidikan), dan kelayakan hidup (diukur dengan pendapatan yang telah disesuaikan). IPM Papua hingga tahun 2006, lima tahun setelah pemekaran dan OTSUS di berlakukan, tidak mengalami peningkatan yang berarti, bahkan cenderung mengalami stagnasi. Dari 33 provinsi yang ada IPM Papua menempati urutan paling akhir yaitu 33, dan posisi ini terus berlanjut sampai tahun 2010. Sedangkan Papua Barat lebih baik meskipun masih tergolong rendah yaitu di urutan 30, lebih tinggi daripada NTT dan NTB. Kedua provinsi ini memiliki IPM rendah selain karena tidak memiliki sumber daya alam melimpah seperti di Papua dan Papua Barat juga tidak mendapatkan perlakuan istimewa dari pemerintah (BPS, 2011).

Pengukuran terhadap Indeks Kedalaman Kemiskinan dan Indeks Keparahan Kemiskinan oleh Badan Pusat Statistik 2011 segaris dengan tingkat IPM yang rendah itu. Pada 2011 yang lalu, Indeks Kedalaman Kemiskinan Papua mencapai 7.86 %, 9.36 % (2010), 9.07 % (2009), 10.89 % (2008), dan 10.84 %(2007). Sedangkan untuk Papua Barat 8.78 % (2011), 10.47 % (2010), 9.75 % (2009), 9.18 % (2008), 12.97 % (2007). Angka-angka Indeks Kedalaman Kemiskinan ini masih lebih tinggi dibandingkan provinsi manapun di Indonesia. Demikian juga dengan Indeks Keparahan Kemiskinan yang pada 2011 untuk Papua mencapai 2.81 % dan Papua Barat sekitar 3.43 %, angka ini relatif sama dengan angka pada tahun 2009, Papua 2.98 % dan Papua Barat 3.57 % (BPS, 2011). Angka-angka pada Indeks Keparahan dan Kedalaman Kemiskinan tersebut masih terhitung lebih tinggi jika diperbandingkan dengan provinsi manapun di Indonesia.[1]

Data-data di atas menunjukkan adanya masalah besar di dalam pendekatan pembangunan Papua. Selama ini pendekatan pembangunan untuk Papua yang sangat beragam itu tidak berbeda dengan pendekatan yang digunakan di kawasan barat Indonesia. Kegiatan-kegiatan pembangunan itu dirancang oleh mereka yang tidak mempunyai cukup pemahaman tentang siapa orang Papau, bagaimana mereka sekarang dan apa yang mereka butuhkan. Sementara itu, para perencana di daerah (provinsi dan kabupaten) tidak cukup kreatif untuk mengakomodasi nilai-nilai yang hidup di masyarakat ke dalam rancangan kegiatan mereka. Akibatnya triliun rupiah habis dibelanjakan setiap tahun, tetapi kemampuan masyarakat Papua untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri tetap tidak berubah. Bahkan ada kecenderungan di mana masyarakat di kampung-kampung menjadi semakin tergantung pada bantuan dari luar. Apabila hal ini terus berlangsung terus menerus maka tujuan OTSUS akan semakin jauh harapan, bahkan sebaliknya kesenjangan antara Papua dan wilayah Indonesia lainnya justru akan semakin besar ketika OTSUS berakhir pada 2025.

Oleh sebab itu, diperlukan suatu pendekatan baru yang memungkinkan masyarakat Papua, khususnya yang ada di kampung-kampung, untuk meningkatkan sendiri kesejahteraan mereka. Kemajuan Papua berada di tangan orang Papua sendiri sedangkan bantuan (intervensi) dari luar hanya bersifat fasilitasi untuk meningkatkan kemampuan mereka. Pendekatan

1 Dokumen data Indeks Pembangunan Manusia ini selengkapnya dapat diunduh dari situs BPS http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=23&notab=1

pembangunan baru tersebut haruslah dilandasi dengan pemahaman yang mendalam tentang siapa orang Papua dan bagaimana mereka saat ini. Untuk itu, perspektif antropologis menjadi sebuah tawaran pendekatan alternatif bagi upaya percepatan pembangunan Papua. Perspektif antropologis menyediakan sudut pandang *bottom up* tentang mekanisme kultural masyarakat dan bagaimana pola perilaku masyarakat di Papua yang dibimbing oleh kerangka nilai budaya mereka yang dalam banyak kasus berseberangan dengan asumsi-asumsi modern yang menjadi pedoman dalam pengambilan kebijakan dan administrasi negara (baca: pemerintah) untuk Papua. Dengan memanfaatkan pendekatan antropologis ini diharapkan perencanaan kebijakan, penganggaran, penyusunan program dan implementasinya akan lebih dapat mendekati sistem nilai dan tradisi masyarakat di Papua.

B. Keluar Dari Teknokratisme Pembangunan

Ketika membicarakan pembangunan di Papua dan Papua Barat maka persoalan besar yang harus diselesaikan terlebih dahulu adalah bagaimana mempertemukan paradigma pembangunan dari atas yang cenderung teknokratis dengan paradigma lokal yang cenderung menjaga stabilitas sosial dan mempertahakan budaya. Karena, paradigma pembangunan cenderung berorientasi kepada kemajuan (*progress*) yang hendak dicapai, sedangkan paradigma budaya lokal bertitik tolak dari bagaimana membangun harmoni di dalam masyarakat. Mempertemukan dua hal ini merupakan kunci utama untuk menerobos kemacetan pembangunan Papua selama ini. Dengan membawa pendekatan antropologi ke dalam prosem pembangunan Papua akan lebih mendekatkan pembangunan ke dalam pandangan hidup orang Papua dan kemungkinan keberhasilannya menjadi lebih besar.

Pembangunan yang dijalankan untuk Papua sejauh ini cenderung berorientasi kepada modernisasi masyarakat karena dilandasi oleh nalar modernisasi yang kuat. Padahal, orientasi kemajuan dengan ukuran-ukuran material itu tidak kompatibel dengan eksistensi budaya lokal Papua. Sementara di sisi lain, sistem nilai, pandangan hidup dan tradisi orang Papua cenderung tidak mudah menerima perubahan, bahkan dalam derajat tertentu agak anti perubahan. Oleh adanya pembiaran terhadap benturan cara pandang ini, maka tidak heran jika muncul anggapan bahwa paradigma pembangunan Papua berlawanan dengan paradigma budaya lokal. Para perancang kebijakan yang teknokratis dan terus bersikukuh memegang cara pandangnya bahkan menganggap budaya lokal Papua sebagai penghambat (*resistor*) percepatan pembangunan Papua. Apa yang dilakukan pertama kali untuk meraih kemajuan adalah dengan merubah dan atau bahkan menghilangkan budaya yang dianggap bertentangan nilai-nilai kehidupan modern. Tetapi pada kenyataanya, sifat agresif paradigma pembangunan teknokratik tersebut mendapat perlawanan kultural dari orang Papua sendiri sehingga keduanya berada pada posisi saling menegasikan satu sama lain. Kondisi seperti inilah yang dapat terlihat dari 10 tahun program pembangunan daerah dalam bentuk OTSUS Papua dan Papua Barat.

Meletakkan paradigma pembangunan dan paradigma budaya lokal pada posisi saling meniadakan tidak akan memberikan manfaat bagi masyarakat Papua dan Papua Barat. Karena apa yang ingin dicapai orang Papua bukan semata-mata kemajuan pembangunan fisik material semata tetapi juga kenyamanan dan kebahagiaan dalam artian pembangunan hal-hal yang bersifat non-material. Bukan hanya badan atau fisiknya yang dibangun tetapi juga jiwanya.

Dengan kata lain proses pembangunan dan budaya lokal harus diletakkan pada posisi yang dialektis. Pembangunan merupakan sebuah proses perkembangan yang merupakan refleksi atas sikap dan respon masyarakat terhadap perubahan, sedangkan budaya lokal menjadi katalisator agar pembangunan yang dicapai tidak menyebabkan masyarakat teralienasi dan kehilangan akar lokalitasnya. Pada posisi ini, perlu dibangun jembatan penghubung antara paradigma pembangunan dan paradigma budaya lokal sehingga keduanya saling bersinergi untuk meningkatkan kesejahteraan dan membangun marwah masyarakat Papua dan Papua Barat sehingga sejajar dengan wilayah-wilayah Indonesia lainnya.

Untuk membangun jembatan antara paradigma pembangunan dan paradigma budaya lokal, hal yang diperlukan adalah mengetahui karakteristik dasar masing-masing. Berbekal pengetahuan atas karakteristik dasar tersebut, maka akan dapat dibangun sebuah jembatan yang bisa mewujudkan keselarasan antara pembangunan — yang ditandai dengan sistem birokrasi — dan budaya lokal yang merupakan manifestasi dari pandangan hidup masyarakat. Pada saat yang sama, dengan memahami karakter teknokratisme pembangunan, maka akan proses pembangunan yang terjadi akan bisa terhidndar dari, *pertama*, pandangan bahwa birokrasi sebagai pelaku pembangunan itu adalah rasionalitas universal manusia yang tidak dapat diubah. *Kedua*, pemahaman itu dapat membantu untuk melihat birokrasi sebagai sesuatu yang dapat selalu dimodifikasi sehingga lebih sesuai dengan struktur sosial masyarakat lokal. Sedangkan pemahaman utuh terhadap nilai-nilai budaya lokal masyarakat akan memberikan ruang untuk melakukan reinterpretasi dan revitalisasi budaya yang berlaku sehingga budaya tersebut dapat didesain menjadi penopang utama bagi proses pembangunan yang humanis.

Pembangunan tidak semata-mata diartikan sebagai kemampuan menarasikan dan menterjemahkan kebutuhan masyarakat dalam bentuk program-program, tetapi bagaimana masyarakat dapat terlibat (berpartispasi) dalam proses pembangunan. Terlibat dalam proses pembangunan tidak saja berupa keterlibatan masyarakat untuk membangun, tetapi juga keterlibatan masyarakat untuk memanfaatkan pembangunan itu. Jika masyarakat dilibatkan mulai dari proses pembangunan hingga pemanfaatan hasil pembangunan, maka pembangunan akan berdampak signifikan terhadap peningkatan taraf hidup dan martabat masyarakat Papua.

Untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan, maka yang diperlukan adalah pembangunan yang berbasis budaya lokal dan melibatkan potensi lokal masyarakat. Kesalahan utama birokratisasi pembangunan adalah anggapan bahwa birokrasi pembangunan merupakan sistem universal yang cocok diterapkan di semua bentuk masyarakat yang kondisinya berbeda-beda. Kegagalan pembangunan Papua tidak disebabkan hanya oleh ketidakmatangan program, kelemahan personel, dan kekurangan biaya tetapi juga karena gagal membaca kebutuhan utama masyarakat Papua dan memahami sistem nilai orang Papua yang menjadi kerangka berpikir dan bertindak. Sistem nilai budaya itu sangat mempengaruhi cara orang Papua memandang dan memperlakukan program-program pembangunan dan apa saja yang datang kepada mereka. Akibatnya, pembangunan yang dilakukan cenderung tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat pada satu sisi dan memunculkan resisitensi pada sisi yang lain.

Pertanyaanya adalah bagaimana seharusnya sistem birokrasi pembangunan dijalankan, terutama di Papua? Operasionalisasi birokrasi pembangunan harus mempertimbangkan dan/atau memberikan ruang kepada sistem sosial dan budaya yang memang hidup

dan berkembang dalam masyarakat sejak lama. Birokrasi pembangunan di Papua harus diterjemahkan sedemikian rupa dan mempertimbangkan sistem sosial-budaya yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Hanya dengan cara ini pembangunan akan memberikan manfaat signifikan terhadap Papua. Dengan demikian praktik pembangunan bukan hanya "*Pembangunan di Papua*", dan juga bukan "*Pembangunan untuk Papua*", tetapi "*Pembangunan Papua*". Perbedaan masing-masing paradigma pembangunan itu dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1.2.1. Paradigma pembangunan Papua dan karekteristiknya

Paradigma Pembangunan	Karakteristik
Membangun di Papua	▪ Eksploitasi sumber kekayaan Papua oleh dan untuk pihak luar ▪ Pengelolaan pembangunan berpendekatan dan berorientasi pasar
Membangun untuk Papua	▪ Pembangunan Papua didominasi oleh framework pihak luar ▪ Pembangunan dikendalikan dan dokooptasi oleh kepentingan dari luar
Membangun Papua	▪ Memijakkan proses pembangunan Papua pada sistem nilai, pandangan hidup, dan budaya orang Papua ▪ Menggerakkan pembangunan Papua dari bawah

Akibat lanjutan dari anggapan tentang universalitas sistem birokrasi modern itu adalah tidak diperhatikanya budaya lokal Papua sebagi wujud pandangan hidup orang Papua di dalam strategi dan implementasi pembangunan Papua. Bagi orang Papua, pandangan hidup ini sangat penting karena ia merupakan panduan dan karangka bertindak. Mengapa OTSUS Papua sejauh ini lepas dari harapan orang Papua adalah karena pembangunan lewat OTSUS itu cenderung berdasarkan asumsi tentang pembangunan kebutuhan orang Papua dan bukan didasarkan pada nilai-nilai kultural yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat Papua. Dalam paradigma pembangunan tersebut orang Papua dianggap sebagai obyek yang pasif dan tidak mengetahui kebutuhannya sendiri sehingga perlu "dibantu" untuk merumuskan kebutuhannya itu.

Kesalahan paradigmatik pembangunan Papua tidak saja menyebabkan pembangunan kehilangan spirit filosofisnya yaitu kesejahteraan tetapi juga tidak bermanfaat karena tidak mampu memberikan jawaban atas persoalan hidup masyarakat Papua. Kebutuhan hidup masyarakat Papua bukan hanya terhadap hal-hal material tetapi juga non-material sebagaimana termanifestasikan dalam enam nilai antropologis Papua yaitu: (1) konsep tentang *kekayaan*, (2) konsep tentang *pekerjaan*, (3) konsep tentang *waktu*, (4) konsep tentang *hubungan sosial*, (5) konsep tentang *tanah*, dan (6) konsep tentang *jaminan sosial*. Keenam nilai antropologis Papua yang merupakan manifestasi dari pandangan hidup masyarakat Papua tersebut harus menjadi landasan pijak dalam membangun Papua. Tetapi jika pembangunan

Papua hanya untuk memenuhi "kewajiban" politik, maka pembangunan itu tidak akan menyentuh aspek-aspek antropologis yang fundamental di dalam masyarakat Papua. Untuk merumuskan strategi pembangunan yang berlandaskan nilai antropologis Papua tersebut, para pengambil kebijakan perlu memahami keragaman Papua sebagai potensi strategis penopang pembangungan Papua. Nilai antropologis orang Papua ini bukanlah ancaman bagi proses pembangunan yang harus didisiplinkan tetapi merupakan potensi besar yang harus dikembangkan untuk membangun ke-Papua-an seutuhnya.

Secara antropologis ke-Papua-an memiliki rasionalitasnya sendiri yang berbeda dengan daerah-daerah lainya. Pemahaman antropologis masyarakarat Papua terhadap dirinya dan dunia di luarnya mungkin saja berbeda dengan masyarakat di luar Papua memahami Papua. Pada posisi ini, pemahaman dan penghormatan terhadap ke-Papua-an sangat penting bagi pihak-pihak yang melakukan dan/atau berpartisipasi dalam membangun Papua. Kesalahan memahami dan menempatkan nilai-nilai antropologis Papua dalam perencanaan strategi pembangunan Papua justru akan membalik harapan pembangunan Papua. Tidak saja secara teknis bahwa ketidakpedulian antropologis itu dapat menyebabkan kegagalan pembangunan yang direncanakan, tetapi juga –secara filisofis paradigmatis—dapat mencerabut masyarakat Papua dari akar antropologisnya. Hal inilah yang nampaknya sedang terjadi di Papua, selain pembangunan Papua itu tidak berbuah signifikan, secara budaya semakin terlihat fenomena "*Orang Papua di Papua Tetapi Bukan Papua*".

Tentu saja spirit yang terkandung dalam nilai-nilai antropologis Papua tidak boleh membelenggu pembangunan yang bertujuan menaikkan harkat dan martabat mereka. Nilai-nilai antropologis Papua dalam konteks ini adalah nilai budaya Papua yang ditafsirkan kembali sesuai dengan perkembangan zaman. Budaya Papua, sebagaimana budaya dari daerah lain, harus diposisikan sebaga entitas yang terus berubah dan berkembang. Dengan cara ini, maka akan ada sinergi antara budaya yang dimiliki dan pembangunan yang dijalankan. Papua harus menjadi tanah harapan bagi semua rakyat Papua dimana mereka dapat hidup layak, sejahtera, dan bahagia sebagaimana saudara-saudaranya di daerah lain. Hal ini bukan mimpi jika pembangunan Papua didasarkan kebutuhan masyarakat, melibatkan partisipasi masyarkat, dan berbasiskan budaya masyarakat Papua.

C. Menuju Pembangunan Papua Berperspektif Antropologis

Pembangunan berpendekatan antropologis adalah pilihan logis di hadapan kemacetan model pembangunan teknokratis dan formalistik yang merupakan proyek modernisasi besar-besaran untuk Papua. Dalam konteks memahami siapa orang Papua dan bagaimana mereka saat ini, perspektif antropologis akan lebih tepat untuk digunakan. Perspektif ini dapat membantu memahami pandangan-pandangan orang Papua terhadap diri mereka sendiri, dan terutama terhadap sesuatu yang baru yang datang ke dalam kehidupan mereka (pembangunan). Dengan pendekatan ini, progam-program pembangunan lebih mendekati realitas ke-Papua-an daripada sekedar mengejar target-target pembangunan.

Agar pembangunan memberikan nilai tambah terhadap Papua dan Papua Barat, maka pembangunan yang dijalankan harus meletakkan dan menempatkan orang Papua dan Papua Barat sebagai subyeknya. Meletakkan orang Papua sebagai subyek pembangunan artinya memposisikan orang Papua sebagai "manusia", yaitu bersifat aktif – dapat memilah dan memilih

sesuatu sesuai dengan kebutuhannya –, dinamis – senantiasa akan berubah sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi –, dan memiliki pandangan hidup – nilai-nilai budaya lokal — sebagai panduan dalam menjalani hidupnya. Dengan memposisikan orang Papua sebagai subyek pembangunan, maka pembangunan yang dilakukan adalah "*Pembangunan Papua*", bukan "*Pembangunan Untuk Papua*" dan juga bukan "*Pembangunan di Papua*".

Dalam Rencana Aksi P4B 2011-2014 disebutkan bahwa ada empat faktor pendukung yang dapat mempengaruhi pembangunan yaitu; (1) peraturan perundang-undangan, (2) aparatur pemerintah daerah, (3) kelembagaan dan *good governance*, dan (4) penataan ruang dan pertanahan. Ini didasarkan pada asumsi bahwa empat faktor tersebut merupakan faktor penting dalam percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat, sebenarnya cukup tepat, karena memang keempat hal tersebut yang menjadi kendala utama pembangunan Papua dan Papua Barat. Hanya saja, jika dikaji lebih serius dan mendalam, maka akan ditemukan bahwa identifikasi empat faktor tersebut sebagai faktor determinan dalam percepatan pembangunan Papua dan Papua Barat sangat dipengaruhi oleh paradigma birokrasi, dan lupa untuk menghadirkan paradigma budaya lokal. Dalam menyusun dan merumuskan faktor pendukung percepatan pembangunan tersebut pemerintah belum menganggap masyarakat lokal dengan nilai-nilai budaya yang dimilikinya sebagai faktor diterminan dalam proses percepatan pembangunan.

Aspek budaya lokal Papua merupakan faktor determinan selain empat faktor yang diidentifikasi pemerintah tersebut. Misalnya, untuk mempercepat pembangunan, keberadaan aturan main—peraturan perundang-undangan—jelas sangat diperlukan. Namun demikian, bagaimana merumuskan peraturan perundang-undangan agar tidak menimbulkan persoalan di kemudiaan hari harus melibatkan masyarakat. Karena subyek peraturan perundang-undangan tersebut tidak saja proses pembangunan, tetapi yang terpenting adalah masyarakat Papua itu sendiri, maka dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan aturan main lokal yaitu adat yang berkembang dan hidup di dalam masyarakat Papua.

Dalam merumuskan peraturan perundang-undangan tentang tanah misalnya, pemerintah harus memahami dan mempertimbangkan hukum adat tanah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat adat. Jika pemerintah tidak memperhatikan faktor ini, maka pembangunan Papua dan Papua Barat akan melahirkan konflik tanah, sebagaimana banyak terjadi di daerah-daerah lain di Indonesia. Tentang aparatur pemerintah daerah sebagai faktor determinan untuk mempercepat pembangunan Papua dan Papua Barat, juga harus dipahami dan disikapi secara hati-hati. Aparatur pemerintah bukanlah benda mati yang terikat kuat dalam struktur birokrasi berdasarkan distribusi peran dan tanggungjawab yang dibangun secara "rasional". Mereka pada dasarnya adalah mahluk bebas tetapi sekaligus terikat oleh struktur sosial-kultural yang ada dalam masyarakatnya. Kondisi ini akan semakin kompleks kalau dilihat dari kenyataan bahwa sistem birokrasi seringkali dibajak oleh kelompok-kelompok *superordinat* untuk melestarikan dan mempertahankan kepentingannya.

Ketika membicarakan Papua dan Papua Barat maka akan segera tergambar sebuah daerah yang terbentang sangat luas, mulai dari pesisir pantai hingga penggunungan, dengan jumlah penduduk relatif sangat sedikit bila dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Indonesia yang tidak terhubungkan dengan baik karena minimnya akses transportasi antar daerah tersebut. Hal ini memerlukan penataan ruang yang terpadu dan komprehensif. Pada

konteks penataan ruang dan pertanahan penting mempertimbangkan adat Papua dan Papua Barat dalam memahami ruang dan tanah. Bagi masyarakat Papua dan Papua Barat, tanah yang luas bukan berarti tanah kosong dan tidak ada yang memiliki. Tanah kosong itu adalah tanah-tanah adat yang tidak saja berfungsi secara ekonomi, tetapi juga merupakan identitas adat. Pemahaman seperti ini perlu dimiliki oleh para pemangku kebijakan agar kebijak-kebijakan yang diambil bisa selaras dengan budaya lokal.

Selain keempat faktor pendukung percepatan pembangunan seperti disebutkan di atas, yang perlu dipahami adalah bagaimana menselaraskan orientasi nilai antara orientasi nilai budaya lokal dan orientasi nilai pembangunan yang dilakukan. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya bahwa pembangunan Papua dan Papua Barat harus meletakkan masyarakat Papua dan Papua Barat sebagai subyeknya, maka dalam usulan percepatan pembangunan Papua harus ada keselarasan antara orientasi nilai pembangunan dan orientasi nilai budaya. Oleh sebab itu, diperlukan suatu pendekatan antropologis untuk menggali dunia antropologis orang Papua tentang pembangunan Papua. Sebagai pintu masuk penting dalam upaya ini adalah menggalai pandangan-pandangan antropologis orang Papua mengenai enam pilar penting pembangunan Papua; 1) konsep tentang *kekayaan*, (2) konsep tentang *pekerjaan*, (3) konsep tentang *waktu*, (4) konsep tentang *hubungan sosial*, (5) konsep tentang *tanah*, (6) konsep tentang *jaminan sosial*.

Kekayaan. Di masyarakat Papua kekayaan lebih bersifat sosial dari pada individual, lebih fungsional dari pada ekonomi. Orang Papua dituntut mengumpulkan kekayaan bukan agar kekayaan dapat memudahkan kehidupan melainkan memberikan status sosial di masyarakat, misalnya untuk upacara perkawinan, ritual adat, atau untuk menyelesaikan persoalan-persoalan adat. Oleh karena itu, nilai kekayaan bagi masyarakat Papua tidak mengarah pada kepemilikan uang melainkan pada objek yang mengandung nilai simbolik seperti tanah, babi, dan sebagainya.

Pekerjaan. Bagi orang Papua kerja bukan semata aktivitas ekonomi tetapi juga aktivitas sosial-kultural. Bekerja bukan sekedar untuk mendapatkan penghasilan ekonomi, melainkan karena bekerja memiliki nilai luhur secara sosial dan komunal. Orang yang rajin bekerja mendapatkan posisi dan penghargaan sosial yang tinggi di masyarakat. Sebaliknya, menganggur merupakan sifat buruk yang harus dijauhi karena akan memberikan status sosial yang tidak baik.

Waktu. Bagi orang Papua waktu adalah ruang di mana orang berkegiatan sesuai kebutuhan atau keinginanya. Waktu bukan kesempatan untuk mengakumulasikan keuntungan ekonomi. Penjadwalan atau pembagian waktu kerja secara serial dan terstruktur tidak dianggap terlalu penting.

Hubungan Sosial. Di sebagian besar masyarakat Papua, hubungan sosial lebih merupakan relasi berbasis kerangka suku dan klan. Ini mempengaruhi berbagai aktivitas, termasuk aktivitas ekonomi, dimana orientasi kerjasama lebih berbasis identitas kesukuan dan cenderung kurang terbuka kepada pihak luar — karena tidak didasarkan pada basis manfaat dan keuntungaan.

Tanah. Bagi masyarakat Papua tanah mengandung dua sisi yaitu tanah pribadi (biasanya sangat terbatas) yang boleh diperjualbelikan dan diwariskan, dan tanah adat (sebagian besar tanah di Papua) yang tidak dijualbelikan dan tidak diwariskan. Pemanfaatan tanah lebih merupakan wewenang komunal bukan personal.

Solidaritas atau Jaminan Sosial. Di Papua solidaritas sosial — yaitu pertolongan atau bantuan yang diberikan seseorang kepada orang lain — dipahami sebagai tindakan timbal balik yang harus dibalas dengan cara yang seimbang. Relasi sosial seperti ini menghasilkan pola hubungan yang saling mengunci, dimana bantuan solidaritas sosial merupakan hutang yang harus dibalas, dan orang yang pernah membantu dapat menagih kembali bantuan dari orang yang pernah dibantunya.

D. Mengurangi Rasionalitas Teknokratik Menuju Tata Pemerintahan Yang Antropologis

Paradigma antropologis di dalam membangun Papua ke depan harus pula diterjemahkan ke dalam tata pemerintahan Papua itu sendiri di semua tingkatan. Kegagalan pembangunan Papua yang disebabkan oleh nalar teknokratik pembangunan harus direvisi dan dikurangi untuk memberikan tempat bekerjanya perspektif antropologis didalam berpemerintahan di Papua. Karena itu penting untuk terlebih dahulu menelaah nalar yang bekerja dibalik sistem birokrasi yang sangat sulit melepaskan diri dari paradigma pembangunan teknoraktik itu.

Tata pemerintahan yang dijalankan dengan prosedur birokrasi itu sesungguhnya adalah model birokrasi yang dibayangkan oleh Weber. Weber menyatakan bahwa birokrasi merupakan sistem kekuasaan, di mana pemimpin (*superordinat*) mempraktekkan kontrol atas bawahan (*subordinat*). Sistem birokrasi menekankan pada aspek "disiplin." Sebab itu, Weber juga memasukkan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapa pun juga. Dan rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan dijelaskan sebab-akibatnya. Oleh karena itu, apa yang dianggap tidak rasional oleh birokrasi atau apa saja yang tidak dapat dimasukkan di dalam rasionalitas birokrasi akan dibuang.

Meskipun Weber mencoba memberikan basis rasionalitas terhadap birokrasi, tetapi birokrasi tetaplah sistem kekuasaan yang dibuat oleh manusia dan dijalankan oleh manusia. Birokrasi dengan peraturan yang sebenarnya dirancang sebagai alat untuk mencapai tujuan dapat berubah menjadi tujuan itu sendiri. Selain itu, birokrat yang berkuasa akan membentuk solidaritas kelompok dan kerap menolak perubahan. Jika para pejabat ini dimaksudkan untuk melayani publik, maka norma-norma impersonal yang menuntun tingak laku mereka dapat menyebabkan konflik dengan individu-individu warganegara.

Suatu struktur rasional dalam pengertian Weber mudah menimbulkan akibat-akibat yang tidak diharapkan dan mengganggu pencapaian tujuan-tujuan organisasi. Dalam sistem yang birokratis terjadi impersonalitas manusia. Secara ideal keberadaan birokrasi dibayangkan dapat memberi ruang bagi struktur kerja yang lebih terib hanya saja seringkali segala prosedure teknis itu menghilangkan kreatifitas manusia di dalamnya. Bahkan lebih jauh lagi dikatakan bahwa kreatifitas dapat dianggap melanggar peraturan. Kontradiksi terletak pada kenyataan bahwa di satu sisi tata kelola pemerintahan dijalankan dengan rasionalitas birokrasi prosedural yang ketat sementara publik sebagai yang dikelola menghadapi pemerintahan dengan nalar yang sangat berbeda. Tentu saja masyarakat di kampung-kampung di bawa tidak mengenal dan merasa asing dengan cara mengatur dan mengelola publik yang demikian itu. Dengan nalar biokrasi yang seperti itu, aparat negara yang menjalakannya secara penuh diharuskan memastikan bawha semua aturan tata laksana sudah dijalakan dengan tertib, dan bukan

memastikan publik yang dikelolanya memperoleh manfaat yang semestinya dari kerja-kerja pemerintahan.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka penting untuk mempertimbangkan dan merumuskan sistem birokrasi yang cocok dengan kebutuhan masyarakat Papua dan Papua Barat dalam melakukan pembangunan yang efektif dan tepat sehingga Papua dan Papua Barat dapat mengejar ketertinggalannya dengan memanfaatkan keunikan-keunikan yang dimilikinya. Karena sistem birokrasi harus ditopang oleh staf birokrasi yang memiliki kompetensi atas tugas yang dibebankan kepadanya. Tanpa hal tersebut, maka birokrasi dapat menjadi resistor pembangunan yang hendak dilaksanakan di Papua dan Papua Barat. Untuk mensiasati keterbatasan SDM tersebut, yang diperlukan oleh Papua dan Papua Barat adalah menemukan sistem birokrasi yang sesuai dengan ketersediaan SDM yang dimiliki.

Berdasarkan paradigma tersebut, maka kita dapat merumuskan sistem birokrasi yang sesuai dengan kebutuhan delapan rencana aksi P4B 2011-2014. adapun kedelepaan rencana aksi tersebut adalah (1) ketahanan pangan, (2) penanggulangan kemiskinan, (3) pengembangan ekonomi rakyat, (4) pengembangan pendidikan, (5) pelayanan esehatan, (6) infrastruktur dasar, (7) pemihakan terhadap putra/i asli papua, (6) pengembangan wilayah dan kawasan strategis. Secara ideal, rencana aksi P4B 2011-2014 merepresentasikan kebutuhan dasar masyarakat Papua dan Papua Barat untuk mengejar ketertinggalannya daerah-daerah lain di Indonesia. Hanya saja, bagaimana rencana aksi tersebut dijalankan perlu kaji secara lebih matang, karena faktor pendukung yang diasumsikan untuk mensukseksan delapan rencana aksi, yaitu peraturan perundang-undangan; aparatur pemerintah daerah; kelembagaan dan *Good Governance*; dan penataan ruang dan pertanahan, belum menyentuh aspek fundamental masyarakat Papua dan Papua Barat, yaitu aspek nilai budaya Papua dan Papua barat.

Secara ideal, dengan mengacu pada delapan karakter birokrasi yang rasional dan 10 peran pekerja dalam birokrasi yang disampaikan Weber tersebut, maka skema pembangunan yang dirumuskan dengan mengacu pada pola birokrasi seharusnya dapat berhasil dengan baik, karena setiap orang secara bersama-sama sesuai dengan fungsinya dan tanggungjawabnya masing-masing, yang disesuaikan dengan keahlian setiap individu. Persoalannya adalah mengapa setelah 10 tahun menjalankan OTSUS dengan kewenangan eksklusif untuk merumuskan strategi pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat Papua dan – untuk merealisasikannya pun – ditopang dengan pendanaan yang luar biasa besar, Papua tidak kunjung beranjak sebagai wilayah paling terbelakang di Indonesia? Hal ini menunjukkan bahwa tipe ideal sebuah birokrasi tidak serta merta dapat diterapkan dalam ranah praksis. Hal ini terjadi karena individu dan/atau masyarakat di sebuah tempat tertentu memiliki sistem nilai dan struktur-struktur kultural yang relatif berbeda dengan daerah-daerah lain.

E. Penutup

Pemaparan di atas telah menunjukkan bahwa kemacetan-kemacetan pembangunan di Papua sejauh ini salah satunya adalah akibat dari nalar teknokratis pembangunan yang menjalari semua lini program-program pemerintahan. Sementara di satu sisi masyarakay Papua yang hidup sejak lama memiliki nalar yang berbeda dengan nalar yang digunakan pemerintah untuk mengelola pembangunan Papua. Persoalan ini harus ditempuh dengan membawa perspektif ke-Papua-an ke dalam program-program pembangunan pemerintah. Sudah saat saatnya tata kelola pemerintahan di Papua mengadopsi tata nilai antropologis orang Papua yang selam ini menjadi referensi berpikir dan bertindak. Tanpa itu pembangunan Papua tidak akan jauh menghasilkan dampak yang signifikan terhadap Papua secara keseluruhan. Dalam konteks pembangunan Papua secara keseluruhan perspektif antropologi tidak hanya membantu dalam memahami dunia kebudayaan orang Papua saja, tetapi labih dari itu akan mengurangi nalar teknokratik yang selama ini mengabaikan dunia kehidupan orang-orang Papua.

Kajian antropologis tiga daerah yang disajikan pada bab berikutnya akan menjadi pintu masuk untuk lebih dekat memahami dunia antropologis orang Papua yang sejauh ini masih dijadikan referensi bertindak. Ketiga daerah tersebut dipilih mewakili tingkat dialektika dunia antropologis Papua dengan nilai-nilai baru yang datang dari luar. Ini sangat penting terutama untuk menghindarkan pandangan yang seragam mengenai dunia antropologis Papua sangat dinamis dalam berdialektika dengan perubahan-perubahan.

BAB III
KAJIAN ANTROPOLOGIS DI TIGA KABUPATEN (MIMIKA, KEEROM, DAN PEGUNUNGAN BINTANG)

A. Pendahuluan

Ketiga wilayah kajian penelitian ini yaitu Mimika, Keerom, dan Pegunungan Bintang dipilih untuk mewakili karakteristik keterpengaruhan nilai-nilai antropologisnya dengan dunia luar. Dialektika nilai-nilai antropologis orang Papua dengan dunia luar tidak dapat dihindarkan, maka memotret diaklektika budaya itu penting dalam upaya melihat pandangan antropologis orang Papua terhadap pembangunan. Melihat perbedaan tingkat pertemuan nilai antropologis Papua dengan dunia dunia luar sangat membentu untuk tidak terjebak pada pandangan yang seragam tentang siapa orang Papua dan bagaimana mereka saat ini. Hal ini juga menghindarkan pandangan yang melihat bahwa ke-Papua-an itu sesuatu yang statis padahal ke-Papua-an itu adalah proses yang dinamis.

Dari ketiga daerah tersebut, Pegunungan Bintang adalah daerah yang paling jauh dari kontak dengan dunia luar. Selain karena baru dimekarkan, daerah ini belum mempunyai akses yang cukup memadai dari daearah-daerah di luarnya. Transportasi yang cepat hanya tersedia melalui jalan udara. Perkembangan nilai budaya di daerah cenderung masih sangat dekat dengan alam sebagai penyuplai kebutuhan, dan ikatan komunal sebagai jaringan sosial kekerabatan. Keerom sejauh ini sudah mengalami banyak kontak dengan dunia luar terutama dengan kota Jayapura. Nilai-nilai kebudayaan di daerah ini terus mengalami dialektika dengan nilai-nilai baru yang datang. Para pendatang dari daerah lain juga sangat mempengaruhi perkembangan kebudayaan masyarakat di Keerom. Sedangkan Mimika adalah daerah yang sejak lama bersentuhan dengan tambang, PT Freeport ada di daerah ini. Operasi perusahaan dan hadirnya para pendatang menjadi faktor tersendiri yang membuat orang-orang Mimiki terus menerus mendialogkan nilai-nilai kebudayaan mereka dengan nilai-nilai yang dibawa oleh para pekerja dari luar.

Sebelum lebih jauh membicarakan konstruksi nilai-nilai antropologis tiga daerah tersebut mengenai pembangunan yang dilihat dari enam pilar, bagian ini akan lebih dahulu memberikan konteks tentang bagaiman kondisi ketiga daerah tersebut.

B. Mimika: Kamoro dan Amungme

Mimika adalah kabupaten di sebelah selatan Papua. Didiami penduduk asli dan penduduk non-asli atau pendatang. Penduduk asli berasal dari suku Kamoro dan Amungme, sedangkan penduduk non asli berasal dari berbagai suku dari luar Mimika. Pada tahun 2010 jumlah penduduk Kabupaten Mimika sebanyak 189.413 jiwa dengan rata-rata pertumbuhan hingga 2010 adalah 9,31 % dan tingkat kepadatan 8,54 di mana tiap 1 km persegi dihuni sekitar 8 jiwa penduduk. Kepadatan penduduk tertinggi berada di Distrik Mimika Baru yaitu 1:45, di mana tiap 1 kilometer persegi dihuni oleh 45 jiwa penduduk. Perbandingan antara penduduk laki-laki dan perempuan (sex ratio) tertinggi berada di Distrik Tembagapura yaitu 1:599,49, di mana jumlah penduduk laki-laki enam kali lebih besar dari penduduk perempuan. Distrik Mimika Baru merupakan sampel lokasi penelitian yang terdiri dari 8 kampung dan 2 kelurahan. Dua kampung yang dijadikan lokasi studi dalam penelitian ini adalah Kampung Limau Asri yang berada di SP 5 (penduduknya sebagian besar orang Amungme) dan Kampung Nawaripi di daerah pesisir.

Kedua suku asli yang dikemukakan di atas terbagi dalam dua wilayah pemukiman. Suku Kamoro mendiami daerah pesisir selatan kurang lebih 300 kilometer di antara Sungai Otakwa dan Teluk Etna dan Suku Amungme di sebelah utara (dataran tinggi). Saat ini, jumlah Suku Kamoro sekarang diperkirakan 18.000 jiwa yang menempati 40 kampung yang tersebar di pesisir pantai Mimika. Bahasa Kamoro memiliki enam dialek yang dapat saling dimengerti oleh mereka dan bahasa kamoro merupakan bagian dari bahasa Asmat – Kamoro. Sejak PT Freeport Indonesia masuk ke wilayah Mimika sekitar tahun 1970-an dan membangun infrastruktur dasar seperti pelabuhan, bandara yang berada di wilayah adat orang Kamoro memberi akses yang mudah kepada suku-suku lain atau orang luar untuk datang ke daerah Mimika sehingga saat ini begitu banyak orang atau kelompok suku yang berada di daerah ini. Orang Komoro yang mendiami kampung Nawaripi (lokasi penelitian) sudah dikategorikan sebagai kampung yang penduduknya heterogen karena pemukiman tersebut sudah berbaur dengan orang luar (pendatang dari luar Mimika maupun luar Papua).

Sementara suku Amungme berbatasan dengan wilayah orang Moni, Migani di bagian utara, dan dengan wilayah orang Dani dan Nduga di bagian Timur. Topografis Amungme yang berupa gugusan pegunungan yang terdiri atas puncak-puncak gunung, lembah- lembah dan sungai kawasan. Pegunungan Nemangkawi itu terdiri dari beberapa pegunungan, seperti Yelsegel, Ongopsegel (Ertzbertg), Tenogoma, Enagasin, (Gresberg), Wananggobera, dan beberapa puncak lainnya. Puncak Pegunungan Cartenz diselubungi oleh salju abadi yang dalam proses pencairannya membentuk mata air yang mengalir ke dataran rendah menjadi sungai, seperti Sungai Aikauwa, Wnagon dan Otakwa/Tsingogong. Rangkaian pegunungan ini dikelilingi oleh lembah-lembah dan hutan-hutan lebat yakni Lembah Waa, Arowanop, Tsinga, Jila, Waa, Beop, dan Ilaga. Adapun keadaan tanahnya terdiri dari beberapa jenis yaitu tanah kapur, tanah liat, tanah berpasir, tanah lumut dan berbatu dan tanah cokelat merah.

Secara tradisional kedua kelompok suku tersebut (Kamoro dan Amungme) mendiami dua zona ekologis yang berbeda sehingga karakteristik budaya mereka pun berbeda. Namun demikian, setelah pekabaran agama, masuknya pemerintah Belanda dan Indonesia, program transmigrasi, kemudian hadirnya PT Free Port, serta masuknya migran di Mimika telah membawa pengaruh yang besar bagi mereka.

Dari uraian di atas, terdapat 4 (empat) zona ekologis yang selain mempengaruhi sistem mata pencaharian hidup masyarakat, juga turut mempengaruhi unsur-unsur budaya lainnya pada kelompok-kelompok etnis / suku bangsa yang mendiami empat zona ini. Seperti halnya sistem peralatan atau teknologi tradisional, sistem religi, organisasi sosial, sistem pengetahuan, dan kesenian. Zona ekologis lokasi penelitian ada dua, yaitu Suku Kamoro mendiami zona rawa, pantai, dan sepanjang aliran sungai, dan Suku Amungme mendiami zona kaki gunung dan lembah-lembah kecil. Selain itu, dua suku bangsa tersebut sejak tahun 1970-an dipengaruhi pula oleh sebuah perusahan raksasa yaitu PT. Free Port Indonesia.

Suku Kamoro

Orang Kamoro mendiami beberapa kampung di dataran rendah mulai dari daerah pesisir selatan kurang lebih 300 kilometer di antara Sungai Otakwa (bagian timur) sampai ke Teluk Etna (bagian barat). Menurut data terakhir jumlah orang kamoro sekarang diperkirakan 18.000 jiwa yang menempati 40 kampung yang tersebar di pesisir Pantai Mimika. Mereka menggunakan bahasa Kamoro , yang memiliki 6 dialek yang dapat saling dimengerti oleh mereka dan bahasa Kamoro merupakan bagian keluarga bahasa Asmat – Kamoro.

Dataran rendah yang dihuni orang Kamoro merupakan tanah hutan berawa yang dilintasi sungai-sungai yang berlekuk-lekuk. Lingkungan fisik yang mereka huni ini kaya akan sumber daya alam, sehingga sistem mata pencaharian mereka selalu tergantung pada alam yang menyediakan semuanya. Kenyataan demikian membuat orang Kamoro memandang bahwa manusia hidup karena kebaikan alam lingkungannya. Alam lingkungan adalah tempat berlangsungnya kehidupan dan penghidupan ini. Karena itu, nilai-nilai budaya mereka sangat menghargai dan menjaga keseimbangan lingkungan dan didukung oleh sistem kepercayaannya. Contohnya, apabila seseorang menebang pohon, maka ia harus memberikan sesajen di pokok pohon tersebut sebelum melakukan penebangan.

Ketergantungan mereka terhadap lingkungan alam membuat hampir sebagaian besar aktivitas hidupnya selalu dihubungkan dengan lingkungn alam sekitar. Misalnya, gejala alam selalu dikaitkan dengan aktivitas ekonomi sehari-hari mereka. Peristiwa yang dialami sebagai individu dan kolektif merupakan hubungan sebab akibat. Situasi ketidaktentuan diatasi dengan memaknakan kekuatan gaib (*otoo*).

Apa yang diuraikan di atas secara holistik berkaitan dengan semua unsur budaya yang dimiliki orang Kamoro, termasuk unsur sistem religi, sistem mata pencaharian dan sistem organisasi sosial mereka yang juga merupakan bagian yang digunakan untuk menjelaskan tentang karakteritik budayanya.

Sebagian besar suku-suku bangsa yang mendiami tanah Papua menganut sistem kepercayaan animisme. Kepercayaan mereka selalu didasarkan pada mitologi atau cerita sakral yang menceritakan tentang asal usul suku, klan atau kampung. Cerita sakral tersebut berhubungan dengan segala sesuatu yang mendiami alam sekitar, sehingga munculah pantangan hidup terhadap apa yang dianggap sebagai *totem*. Misalnya, cerita/mitos tentang *Karapau* (rumah adat kamoro) dan *Mbitoro* (patung roh orang mati).

Mitor tentang *Karapau* dan *Mbitoro* hingga saat ini masih dipertahankan karena merupakan awal mulanya kesenian Kamoro diciptakan. Menurut orang Kamoro, cerita ini sakral dan tidak boleh diceritakan kepada orang lain yang belum diinisiasi atau tidak bertanggung-

jawab dalam mempertahankan budayanya. Larangan ini merupakan norma/aturan budaya Kamoro, karena sejak dulu cerita ini hanya boleh diceritakan kepada orang Kamoro lainnya pada saat mereka berada atau mengikuti pendidikan tradisional dalam Karapau (*rumah adat*).

Ada hubungan holistik/menyeluruh antara satu unsur budaya dengan unsur budaya lainnya, karena apabila kita bicara satu unsur pasti berhubungan dengan unsur lainnya. Misalnya, berbicara tentang sistem kekerabatan sangat berhubungan dengan alam yaitu pendangan mereka tentang lingkunan alam dan sistem pemilikan kelompok klan mereka terhadap tanah, dusun, sungai dan hutan kayu. Kelompok kekerabatan yang paling penting dalam pada orang Kamoro adalah *Taparu*. *Taparu* terbentuk berdasarkan mitologi, hubungan darah dan hubungan perkawinan sehingga kepemimpinan adatnya adalah kepemimpinan pada tingkat *Taparu* yang disebut *kepala taparu*.

Seperti apa yang telah dikemukan di atas, lingkungan fisik yang mereka huni ini kaya akan sumber daya alam, sehingga sistem mata pencaharian mereka selalu tergantung pada alam yang menyediakan semuanya. Mata pencaharian pokok/utama adalah (1) meramu sagu (*ama mare*), (2) Menangkap ikan (*eraka mare*), (3) berburu (*uwiri mare*), berkebun (*kahuti dimikamo*), dan (4) meramu hasil hutan.

Untuk menokok sagu, masyarakat Kamoro yang menempati wilayah di pesisir pantai seperti masyarakat Hiripau dan Iwaka dusun sagu berada dipinggir lokasi kampungnya sehingga mereka tidak terlalu sulit untuk memperoleh sagu. Sedangkan bagi masyarakat yang kampungnya terletak di pinggir wilayah kota Mimika seperti kampung Mwapi, Nawaripi dan Koperapoka harus pergi ke dusun/hutan sagu yang terletak jauh beberapa kilometer dari lokasi kampung. Hal ini karena lokasi kampung yang mereka tempati sekarang merupakan lokasi pemukiman sedangkan lokasi-lokasi dusun sagu berada di kampung lama mereka yang terletak di pesisir pantai. Tugas pembagian kerja menokok sagu dalam keluarga, yaitu mulai dari proses pembersihan, penebangan dan membelah pohon sagu dan menokok sari sagu bagi masyarakat kamoro biasanya dilakukan oleh kaum laki-laki, sedangkan proses peremasan dan penyaringan sari sagu dilakukan oleh kaum perempuan. Sedangkan berkebun bagi masyarakat Kamoro disebut *Kwati* yang secara harfiah berarti tempat menanam pisang (*kaw*). Adapun jenis tanaman lain yang sering ditanam adalah singkong (*pakarta*) dan beberapa jenis tanaman jangka panjang seperti kelapa (*uteri*).Dalam rangka memenuhi kebutuhan akan protein hewani masyarakat kamoro juga melakukan penangkapan ikan. Menangkap ikan biasanya dilakukan di pantai, sungai dan kolam-kolam kecil dengan menggunakan alat pancing. Selain alat pancing mereka juga biasa menggunakan alat penikam dari bahan kayu/ bambu atau besi tajam. Selain menangkap ikan kegiatan lain yang juga dilakukan oleh orang kamoro adalah berburu. Berburu biasanya dilakukan oleh orang tertentu saja yaitu mereka yang memiliki keahlian berburu atau senang berburu. Dalam memburu hewan buruan mereka biasanya ada yang sendiri atau berkelompok. Alat yang digunakan untuk berburu yaitu tombak/penikam, panah dan juga mereka memasang jerat/perangkap.

Aktivitas meramu sagu, menangkap ikan dan aktivitas pencaharian hidup lainya berjalan menurut sistem pengetahuan dalam kebudayaan yang dimilikinya. Ritme kehidupan sosial ekonomi, budaya dan politik orang Kamoro terjadi dalam suatu tradisi yang disebut *kapiri*, yaitu pergi keluar bersama-sama dari kampung dalam beberapa waktu lamanya untuk mencari makan (menokok sagu, menangkap ikan, dan berburu). Tradisi Kapiri ternyata bukan hanya suatu aktivitas mencari sagu, menangkap ikan, dan binatang buruan saja, melainkan

merupakan suatu aktivitas ekonomi yang mempunyai fungsi multidimensional bagi orang Kamoro. Ia merupakan bentukan dari kondisi lingkungan alam yang menjadi sumber kehidupan dan penghidupannya.

Ketergantungan hidup orang Kamoro terhadap alam secara turun temurun telah lama membentuk karakter mereka untuk tidak harus bekerja keras untuk mencari nafkah demi memenuhi kebutuhannya setiap hari. Dalam mengerjakan atau menghadapi sesuatu, seorang Kamoro akan mencoba-coba, apakah akan terus berjalan ataukah mundur, tergantung kepada apa yang dikerjakan atau dihadapi itu mengangkat nama atau dirinya. Sifat memegang teguh pada pantangan dan pesan (*kaata*). Tempat sakral dijaga sesuai pesan leluhur dan orang tua. Pelarangan terhadap pantangan dan pesan mengakibatkan malapetaka. Jika orang Kamoro tidak diperhatikan, baik individu maupun kolektif, maka mereka akan merasa cemburu. Kalau sudah cemburu, maka kecemburuan itu menciptakan konflik, menentang dan sering kali mundur dan menghilang dari pandangan akal sehat.

Suku Amungme

Orang Amungme mendiami dataran tinggi di kawasan kabupaten Mimika sehingga memiliki karakteristik budaya dataran tinggi (pegunungan tengah). Mereka termasuk penduduk Papua yang terisolir dan terpencar di beberapa lembah dikawasan sekitar wilayah beroperasinya PT. Free Port Indonesia, seperti lembah Tsinga, Waa, Banti dan lain-lainnya. Orang Amungme tersebar pada beberapa kampung, yaitu antara lain: kampung Banti, Tsinga, Arwanop, Akimuga, Bela Alama, Jila, Beoga, Mapenduma, Jita, Oeya dan kampung-kampung kecil lainnya.

Orang Amungme juga memiliki nilai dan norma budaya yang oleh alam dataran tinggi. Berdasarkan hasil penelitian *"Lavalin Internasional Incorporate* (1987)", pulau Papua terbagi kedalam 4 zona ekologis dimana wilayah pemukiman orang Amungme termasuk zona dataran tinggi sehingga mata pencaharian utamanya adalah berkebun menanam umbi-umbian dan memelihara babi. Selain kedua mata pencaharian tersebut terdapat pula beberapa jenis mata pencaharian lain, seperti berburu dan meramu hasil hutan lainnya. Khusus untuk berburu, terlihat bahwa jenis binatang yang sering diburu adalah kuskus pohon dan tikus tanah.

Untuk berkebun, orang Amungme secara tradisional tidak membuat bedeng seperti suku Dani di Lembah Baliem dan orang Mee di Paniai akibat kondisi alamnya yang bergunung / berbukit sehingga terjal. Jarang dijumpai lereng-lereng yang landai apalagi rata, akibatnya sering terjadi longsor. Walaupun begitu, orang Amungme ulet dalam sistem berkebun pada lahan-lahan terjal tersebut dalam rangka mempertahankan hidupnya. Mereka termasuk kelompok suku yang berladang bepindah yang rutenya akan kembali kebekas kebun lamanya sekian tahun kemudian. Untuk menjaga agar jangan terjadi erosi biasanya pada saat membersihkan kebun mereka mengumpulkan potongan-potongan kayu yang ditebang untuk menahan tanah pada saat hujan. Jenis tanaman tradisi yang mereka tanam adalah batatas dan keladi. Bekas kebun lama biasanya ditanami pisang dan tebu. Sedangkan untuk beternak babi adalah merupakan suatu bagian dari kebiasaan hidup mereka. Cara beternak babi mereka agak berbeda dalam sistem pemeliharaan orang Dani dan orang Mee. Orang Amungme memisahkan kandang dari rumah mereka tetapi dekat sehingga mudah untuk diberi makan dan dijaga. Walaupun mereka beternak babi tetapi tidak mengkonsumsi daging babi tiap hari karna babi biasanya dipotong pada saat upacara-upacara termasuk upacara kematian.

Babi memiliki nilai budaya yang cukup tinggi karena babi digunakan oleh orang Amungme sebagai suatu indikator untuk menentukan status sosial seseorang dalam kebudayaan mereka. Babi sebagai simbol yang dapat menentukan status sosial seseorang. Jadi menurut orang Amungme, babi sebagai harta yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial yang sering terjadi dalam lingkaran hidup mereka, misalnya digunakan sebagai harta mas kawin, alat atau harta untuk menyelesaikan konflik (perang suku, masalah perampasan perempuan) dan masalah sosial lainnya. Nilai budaya babi sangat mempengaruhi nilai ekonomi dalam sistem jual beli babi di beberapa kampung orang Amungme disekitar PT. Freeport Indonesia, yaitu harga sekitar 10 juta bagi babi yang sudah besar dan 1 juta untuk anak babi.

Seperti apa yang dikemukakan di atas bahwa walaupun mereka beternak babi tetapi orang Amungme tidak mengkonsumsi daging babi setiap hari maka untuk memenuhi kebutuhan akan daging tetapi mereka akan sering berburu di alam sekitarnya. Jenis binatang yang dominan mereka buru adalah kuskus pohon (*mkam-mkam*), Tikus Tanah dan beberapa jenis burung lainnya. Selain sistem mata pencaharian pokok/lokal yang dikemukakan di atas, melalui program pemerintah, gereja dan PT. Freeport Indonesia telah memperkenalkan beberapa jenis tanaman maupun jenis binatang lainnya. Misalnya, untuk berkebun orang Amungme selain menanam keladi dan batatas, mereka juga menanam sayur gedi, kol, sawi, labu siam, kacang tanah, kacang panjang, daun bawang, tomat dan tanaman lainnya. Sedangkan untuk perkebunan, mereka sudah menanam kopi yang sudah panen dan dijual ke luar. Untuk ternak, mereka sudah ternak ayam dan kelinci.

Pola konsumsi dan distribusi pada orang Amungme terlihat bahwa secara tradisional sebagian besar hasil kebun, ternak maupun buruan dikonsumsi sendiri, dibagikan untuk kerabat-kerabat yang berkekurangan dikampung, dan untuk kebutuhan atau kepentingan upacara adat. Sebagian juga di jual ke pasar lokal yang biasanya dibuka seminggu sekali. Pembagian kerja dalam rumah tangga orang Amungme secara tradisional sangat jelas dimana kegiatan setiap harinya untuk berkebun dimulai dari pagi hari sampai menjelang siang istirahat dan dilanjutkan lagi hingga sore hari. Umumnya kaum perempuan bekerja setiap harinya dikebun, merawat dan memanen hasil kebun. Sedangkan untuk kaum laki-laki kerja membuka lahan baru (membabat/menebang hutan, membakarnya, membersihkan ranting-ranting). Sedangkan kondisi sekarang kaum laki-laki lebih senang menjadi karyawan atau buruh perusahan.

Selain sistem mata pencaharian, unsur budaya yang juga berhubungan lansung dalam pembentukan karakteristik mereka adalah organisasi sosial (kepemimpinan, sistem kekerabatan, dan perkawinan, pemilikan tanah) orang Amungme. Pemimpin tradisional/ adat orang Amungme disebut "Menagawan". Secara tradisional seorang pemimpin dalam kebudayaan orang Amungme diperoleh (a) melalui prestasi yang diperolehnya dalam memimpin perang, (b) mempunyai kekayaan (babi, kebun), (c) seorang pemimpin biasanya menjamin anak yatim dan janda, (d) melindungi orang-orang yang menghadapi masalah dalam hidup seperti mau dibunuh dan lain-lainnya, dan (e) mampu menyelesaikan pertikaian antara anggota masayarakat karena masalah mas kawin dan lain-lainnya dan juga ia rela menolong/membayar mas kawin orang yang tidak mampu membayar mas kawin.

Jadi orang Ammungme termasuk kelompok suku yang menganut tipe kepemimpinan *big man* dimana seorang pemimpin harus mampu memimpin untuk kepentingan umum, seperti : (a) memimpin upacara adat, (b) membuka kebun kampung, (c) mendirikan rumah, (d)

mampu menyelesaikan masalah, (e) mampu mengambil keputusan, misalnya dalam kondisi perang suku. Dalam kebudayaan orang Amungme ada pemimpin-pemimpin klan yang diakui berdasarkan senioritas dan prestasi.

Orang Amungme mengenal sistem perkawinan *exogami paroh*. Dalam sistem perkawinan mereka sangat ketat memperhatikan perkawinan antar paroh/moiety, yaitu: *Mom* (38 klan) dan *Magai* (39 klan). Dalam sistem perkawinan mereka, babi dijadikan sebagai harta mas kawin. Apabila dalam suatu perkawinan tuntutan mas kawin tidak dilunasi maka sering memuncul konflik atau pertengkaran antar kerabat atau antar klan pihak calon suami dengan klan pihak perempuan. Orang Amungme secara tradisi mengenal perkawinan poligami.

Kelompok kekerabatan orang Amungme terkenal atas dasar hubungan kekeluargaan. Kelompok kekerabatan mereka terdiri dari keluarga batih, klan dan moiety. Klan-klan orang Amungme yang mendiami kampung Tsinga, Doliningonggi, Benegogom ada sebagai berikut: klan Kum, klan Jawame, klan Magal dan Beanal. Di dalam Magal terdadat 6 klan, yaitu: Dekme, Yanan, Anggaibab, Klanganame, Aloman dan Aman. Kelompok kekerabatan ini selalu menciptakan kebersamaan dalam mengikuti kegiatan-kegiatan sosial. Struktur dan kelompok kekerabatan ini sangat ketat dalam mengatur hak dan kewajiban dalam sistem pemilikan tanah (sistem pemilikan komunal), sistem perkawinan, sistem pemilikan areal hutan, upacara adat dan lain-lainnya.

Orang Amungme percaya adanya roh dan kekuatan gaib, kekuatan yang melebihi kekuatan manusia. Kekuatan itu berasal dari seorang Bapak yang maha kuasa, maha baik, maha mengetahui dan berada di atas dunia. Ia disebut *Hai Yogon Nerek* atau *Jomun Somun Nerek* (Bapa maha kuasa, maha Baik, Maha suci) berada di surga. Ia disebut juga dengan istilah *Hai Me* yang berarti manusia manusia surga. Di dalam sosok ini mereka dapat memenuhi segala kebutuhan hidupnya dan kekal. Keyakinan tradisional ini masih ada pada mereka terutama menjadi norma untuk mengatur sumberdaya alam (hutan, tanah, sungai, pohon, lembah dan lainnya). Selain itu, mengatur hubungan mereka dengan sesama, sekerabat, dan orang lainnya yang datang hidup bersama mereka.

Manusia Amungme adalah manusia yang sifatnya bekerja keras yang tidak mudah menyerah kepada alam sebagaimana ditunjukkan dalam usaha keras mereka untuk mengolah alam yang lapisan tanahnya sedikit dan terjal menjadi kebun petatas, keladi dan lainnya yang nantinya menjadi bahan makanan bagi keluarganya dan digunakan untuk menolong mereka yang berkekurangan. Manusia Amungme memiliki sistem perencanaan yang baik. Secara tradisional dalam sistem berkebun mereka mempunyai perencanaan, dimana apabila satu kebun sudah panen, yang satu siap panen, dan baru menanam (buka kebun baru). Memiliki jiwa sosial dan bertanggung jawab dalam menjalankan norma-norma budayanya.

Menjaga dan menghargai areal atau wilayah yang mereka anggap sakral. Mereka tidak mudah memberitahukan rahasia-rahasia yang berhubungan dengan hal-hal yang dianggap tabu bagi mereka. Orientasi nilai baru muncul dalam kehidupan mereka adalah setelah hadirnya perusahan PT. Freeport. Setiap orang Amungme ingin bekerja di perusahan karena disana ada uang yang nanti digunakan untuk menolong keluarganya yang menjadi salah satu syarat sebagai *bigman.*

C. Keerom

Kabupaten Keerom, dengan ibukota Arso Kota, merupakan salah satu kabupaten termuda di Provinsi Papua, yang baru terbentuk berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2002 hasil pemekaran dari Kabupaten Jayapura. Sebelumnya, hanya sebagai bagian dari wilayah pemerintahan Kabupaten Jayapura setingkat distrik. Berdasarkan hasil Sensus tahun 2010, jumlah penduduk Kabupaten Keerom ada sebanyak 48.536 jiwa. Jumlah tersebut tersebar dalam tujuh wilayah distrik. Penduduk Distrik Arso merupakan jumlah terbanyak disusul Distrik Skanto dengan jumlah 12.927 jiwa. Jumlah penduduk tersedikit dijumpai di Distrik Towe dengan jumlah penduduk sebanyak 2,340 jiwa. Untuk lebih jelasnya dapat lihat tabel dibawah ini.

Tabel 1.3.1. Sebaran kelompok suku di Kabupaten Keerom

No.	Nama Kampung	Kelompok Suku	Keterangan
1	WEMBI	MANEM	Masyarakat Asli tebagi atas 4 suku: 1. Suku Manem 2. Suku Menanggi 3. Suku Hofi 3. Suku Mereb
2	KIBAI	MANEM	
3	YETI	MANEM	
4	SUSKUN	MENANGGI	
5	KRIKU	MENANGGI	
6	SKOPRO	-	
7	SANGKE	HOFI	
8	WAMBES	MEREB	

Mata pencaharian masyarakat asli Keerom (terutama sebelum daerah ini terbuka untuk perkebunan sawit) adalah meramu. Mereka hidup dari kemurahan alam yang kaya. Makanan pokok mereka adalah sagu. Sumber protein berasal dari hewan buruan, seperti babi hutan, tikus tanah, burung, dan berbagai jenis ikan. Ciri khas masyarakat adalah peramu. Pertanian penduduk asli Keerom terlihat dari hubungan timbal-baliknya antara alam dan sosial.

Beberapa hal yang menjadi ciri khas dalam kehidupannya adalah; (1) berpindah-pindah (rotasi), (2) mahir menggunakan peralatan dan senjata tradisional, (3) menguasai lingkungan alam sekitarnya, mahir mencari sumber makanan dan sumber air untuk kehidupannya, (4) tingkat populasinya rendah dan belum mengenal, (5) berkat tempaan alam, daya tahan hidupnya kuat, (6) tidak mengenal konservasi sumber daya alam (karena hidupnya sebenarnya berada dalam konservasi), (7) hidup menetap dekat tempat kerjanya (lahan pertanian), (8) berusaha menyerap teknologi baru yang berkaitan dengan peningkatan produksi pertanian, meskipun pekerjaan masih dilakukan dengan tenaga manusia, (9) menguasai jenis tanaman dan hewan yang sesuai dengan lingkungan alamnya.

Arso mengalami perubahan drastis setelah masuknya perkebunan sawit dan transmigrasi tahun 1985 hingga kini. Kawasan yang dahulunya hutan rimba, kini telah berubah menjadi perkebunan, permukiman, lahan sawah-ladang, semak belukar, dan lahan kering. Komponen alam paling penting dari masyarakat (asli) Arso adalah hutan. Di hutan, hidup berbagai macam tumbuhan dan hewan yang dibutuhkan untuk kehidupan manusia. Ketersediaan makanan untuk hidup sehari-hari diambil dari hutan. Hutan telah menjadi bank makanan alami warisan

nenek moyang bagi masyarakat. Aktivitas di dalam hutan meliputi berburu binatang, mencari ikan, mencari sayur, mencari sagu, mengumpulkan kayu bakar, sumber obat-obatan alami, menebang pohon untuk diambil kayunya yang kemudian dijadikan tiang, dinding, juga alas rumah. Atap rumah tradisional juga diambil dari hutan. Sekitar tahun 1982/1983, potensi hutan tersebut dibabat sedikit demi sedikit. Sejak tahun 1983-1992, paling kurang sudah dibuka lahan seluas 3.600 ha untuk perkebunan sawit.

Keerom, sampai dengan tahun 1980-an, masih didiami masyarakat asli Keerom. Mereka mendapatkan manfaat dari usahanya melalui pola hidup sebagai peramu. Orang asli Keerom mengerjakan kebunnya sendiri dengan menebang pohon, membersihkan, membakar, menanam, memelihara, termasuk berburu dan mencari ikan. Mereka di wilayah sejauh masih menjadi milik marganya. Mereka tidak terikat dengan kredit terhadap suatu instansi, kontrak kerja dengan majikan, gaji bulanan dan jam kerja tertentu. Mereka dapat merencanakan suatu program kerja dan memutuskan sendiri kapan pekerjaan tersebut perlu dilaksanakan. Masuknya perusahaan sawit (1982/1983) membawa hal baru dalam pola tatatan ekonomi masyarakat.

Masyarakat yang sebelumnya sebagai peramu diperkenalkan dengan sistem upah, juga sistem kredit yang harus dibayarkan oleh petani setiap kali panen kelapa sawit. Mereka juga diperkenalkan dengan pola hubungan majikan dan bawahan, pola pembagian waktu kerja yang sebelumnya tidak mereka gunakan. Mereka juga diperkenalkan dengan pola penggajian berdasarkan pengetahuan atau tingkat pendidikan. Bagi masyarakat pribumi, itu semua adalah perubahan yang tidak dibayangkan sebelumnya. Pola ekonomi tradisional berubah ke pola ekonomi produktif. Orang-orang tua dari masyarakat pribumi yang terlibat dalam penerimaan kedatangan perkebunan sawit awalnya mengungkapkan bahwa kesejahteraan dari kelapa sawit sebagian besar akan dirasakan oleh anak dan cucu mereka dikemudian hari sedangkan orang-orang tua hanya merasakan sedikit saja keberhasilan dari perkebunan sawit.

Keberhasilan ekonomi yang diharapkan ternyata justru sebaliknya yaitu membuat masyarakat semakin terjepit kehidupan ekonominya. Pater John Jonga (1992) melaporkan, hampir semua orang menjadi bingung, cemas, ragu-ragu dan gelisah karena perubahan yang begitu cepat dan menyeluruh. Tidak sedikit orang yang mengalami "*economic shock*," masa depan suram, dan putus asa. Arah hidup menjadi kabur karena tuntutan ekonomi yang luar biasa. Penyadaran dalam diri masyarakat terhadap perubahan pola dari tradisional ke produktif kurang diperhatikan. Masyarakat tidak menyadari perubahan orientasi dalam melakukan kegiatan yang terkait erat dengan ekonomi mereka. Masyarakat terbawa arus perubahan. Bila hari ini mereka mendapatkan uang, maka akan memanfaatkannya untuk memenuhi kebutuhan atau juga keinginan hatinya. Pola atau kebiasaan untuk menyimpan uang atau memanfaatkannya untuk hal-hal yang memang dibutuhkan belum tertanam baik dalam tindakan mereka.

Saat ini sekitar 95% masyarakat pribumi telah melepaskan lahannya untuk dikontrakkan. Mereka hanya memperoleh sekitar Rp 300.000 per bulan. Untuk makan satu orang pun tidak cukup bila hanya menggantungkan diri dari hasil kontrakan lahan sawit yang seluas 2 ha tersebut. Penduduk yang telah mengontrakkan lahan sawitnya kemudian mulai aktif melakukan aktivitas lain. Ada beberapa pola yang terjadi setelah mereka mengontrakkan lahannya. *Pertama*, membuka kebun dan kadang-kadang masih ke hutan mencari makanan (sayur, daging). *Kedua*, kembali ke pola lama yaitu aktif berusaha mendapatkan makanan

(sayur, daging, ikan) dari hutan. *Ketiga*, sibuk dengan aktivitas lain seperti jualan pinang dan ojek atau hanya jalan tanpa tujuan. Mereka sudah tidak mau ke kebun dan hutan. Mereka ini umumnya tinggal saja di kampung atau sekitarnya. Tidak jarang terjadi bila merekalah yang kadang menjual lahan sawitnya karena sudah tidak lagi memiliki uang.

Orang Keerom menyadari bahwa tanah mereka tidak ada yang menjadikannya sebagai milik pribadi. Mereka menghayatinya sebagai hak bersama dalam satu klan. Mereka sungguh-sungguh tahu di mana tanah yang merupakan hak ulayatnya. Mereka pun tahu di mana batas-batasnya.Tanah yang merupakan hak ulayat dalam satu klan merupakan tumpuan hidup dari klan tersebut. Di tanah yang menjadi hak ulayatnya itu, ia dapat bergerak dengan leluasa untuk mencari makan seperti menokok sagu, mencari kayu atau mencari sayur, berburu atau istirahat sekadar mencari ketenangan. Disanalah letaknya bahwa tanah menjadi jaminan yang tak ternilai bagi kehidupannya. Di sanalah mereka menemukan keberadaannya sebagai manusia yang bebas dan leluasa untuk mencari makan.

Di tanah yang menjadi hak ulayatnya tumbuh aneka kekayaan hutan yang melimpah seperti rotan, kayu besi, matoa dan berbagai jenis kayu lainnya. Hutan bagi orang Arso punya nilai lebih karena memberi kehidupan bagi pemiliknya seperti daging, sagu, sumber obat-obatan dan sarana bangunan. Tanda kebersatuan manusia dengan alamnya terlihat dalam perhiasan yang mereka gunakan dalam pesta adat. Aneka macam perhiasan, seperti bulu burung, daun-daun, dan cat-cat yang diambil dari tanah atau dari tumbuhan tertentu. Semua itu mencirikan bahwa masyarakat asli Arso amat dekat dengan lingkungan alam dan bersatu dengannya.

Sebagian besar masyarakat asli Arso saat ini merupakan masyarakat transisi dari masyarakat tradisional ke masyarakat industri dan komunikasi modern. Dalam pengaruh dan perubahan budaya tersebut pada umumnya segi material lebih dominan daripada segi spiritual. Segi material kebudayaan seperti hasil-hasil teknologi sangat mudah diserap, sedangkan segi spiritual seperti nilai-nilai yang ada dibalik produk tersebut sulit diserap. Makna dan nilai mendalam dari kebudayaan yang sekarang sedang mempengaruhi tidak diserap, sedangkan makna dan nilai budaya tradisional sudah memudar atau semakin menghilang. Dengan demikian, dalam budaya transisi itu terjadi pengdangkalan makna atau krisis nilai. Dalam situasi semacam itu pilihan-pilihan masyarakat lebih mudah jatuh kepada nilai material. Di Keerom juga hadir berbagai macam perkembangan budaya masyarakat. Arso sendiri sejak tahun 1982/1983 tidak hanya terdiri dari masyarakat pribumi saja tapi juga hadir penduduk dari daerah lain, seperti Jawa, Sulawesi, Nusa Tenggara, Papua (non Keerom). Mereka datang karena program transmigrasi yang digalakkan oleh pemerintah. Perkembangan jumlah penduduk juga berperan penting dalam perkembangan sosial budaya masyarakat Keerom. Saat ini di Kabupaten Keerom secara keseluruhan jumlah penduduk Papua adalah 17.947 sedangkan non Papua adalah 24.938. Berdasarkan data tersebut, maka tampak jelas jumlah penduduk non Papua lebih besar dari asli Papua.

Masyarakat pribumi Arso awalnya untuk kebutuhan sehari-hari mereka makan makanan pokok berupa papeda namun kemudian bergeser. Ada tiga pola makan, yaitu kelompok pertama masih mengajak anaknya untuk makan papeda dan kadang makan nasi. Kelompok ini terdiri dari petani yang masih aktif mengusahakan (mengolah) sagu di hutan. Jumlah petani dalam kelompok ini sudah tidak banyak. Dalam kehidupan mereka sehari-hari anak-anaknya tidak menolak untuk makan papeda. Kelompok kedua adalah kelompok yang orang

tuanya sudah tidak berdaya lagi mengajak anaknya makan papeda. Bila ada papeda di meja maka anak-anak akan meminta orang tuanya untuk memasak beras sehingga mereka bisa makan nasi sedangkan papeda dimakan oleh orang tua. Kelompok ketiga adalah kelompok yang sudah tidak menyediakan papeda sebagai hidangan untuk dimakan baik oleh orang tua maupun anak-anak. Mereka bisa makan papeda tapi bukan merupakan menu utama di rumah.

Salah satu yang diharapkan dari masyarakat untuk pengembangan pertanian di masa yang akan datang adalah mengusahakan kebun untuk tanaman kakao (coklat). Alasan yang dikemukakan adalah pekerjaan menanam dan memelihara coklat tidak membutuhkan energi dan biaya yang besar, dan juga dapat dilakukan bukan hanya oleh orang dewasa tapi juga oleh anak-anak. Ada transparansi berat kakao (coklat) yang ditimbang dan juga ada tawar menawar harga antara petani dan pedagang. Pengetahuan masyarakat untuk menanam, memelihara dan memanen kakao juga sudah mereka peroleh dari tenaga PPL (Petugas Penyuluh Lapangan) Pertanian yang kadang membantu mereka dalam transfer pengetahuan. Informasi berupa teknik-teknik bertani kakao yang diberikan dirasa sanggup untuk dilaksanakan. Sampai saat ini, sudah beberapa kampung di Arso yang menanam kakao bahkan ada yang telah panen dan menikmati hasil dari penjualan buahnya. Berdasarkan pengalaman dari orang-orang yang sudah lebih awal memulai menanam kakao tersebut maka banyak masyarakat tertarik untuk menanam kakao. Kakao sedang menjadi primadona masyarakat pribumi menggantikan kebun sawit.

D. Pegunungan Bintang: Orang Ngalum

Kabupaten Pegunungan Bintang merupakan salah satu kabupaten hasil pemekaran dari kabupaten induk Jayawijaya pada tanggal 21 April 2002. Kabupaten ini merupakan kabupaten yang sedang bertumbuh dan sedang membangun. Pegunungan Bintang sulit diakses dari darat maupun udara. Ibukota di Oksibil dan berbatasan langsung dengan negara Papua Nugini, didominasi dengan gugusan pegunungan tinggi yang terjal, lembah-lembah dan ngarai dengan hutan primer yang cukup lebat.

Menurut data BPS Kabupaten Pegunungan Bintang, data penduduk pada tahun 2010 adalah 95.601 jiwa, dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,22%. Jumlah pertumbuhan penduduk tidak sebanding dengan luas wilayah dan persebarannya. Penduduk asli menyebar di kampung-kampung dengan tingkat kepadatan enam orang per km^2, sedangkan penduduk pendatang terpusat pada ibukota kabupaten dan kota-kota kecamatan. Penduduk pendatang ini melakukan usaha bisnis di sekitar Kota Oksibil, seperti pedagang kelontong, membuka warung makan, usaha pertukangan atau menjadi tukang ojek. Sebagian pula menjadi pegawai pemerintahan.

Ketersediaan infrastruktur berupa gedung sekolah di Kabupaten Pegunungan Bintang pada tahun 2010 adalah TK sebanyak satu unit dengan 34 murid, SD sebanyak 53 unit dengan murid 6881 orang, SMP sebanyak empat unit dengan jumlah murid sebanyak 964 orang, dan SMA sebanyak dua unit dengan jumlah siswa sebanyak 321 orang. Dengan minimnya sarana dan prasarana tersebut, banyak anak-anak usia sekolah yang berada di kampung-kampung terpaksa putus sekolah karena untuk bersekolah harus mengalami tantangan dan kendala yang berat.

Selain itu, kurang tersedianya lapangan pekerjaan juga menjadi salah satu pemicu dimana pendidikan dianggap kurang penting karena dengan mengeluarkan banyak biaya dan pengorbanan yang besar, tetapi ketika tamat sekolah belum tentu mendapatkan pekerjaan. Masyarakat asli mulai berpikir skeptik terhadap pembangunan karena pada dasarnya suku-suku asli di Papua memiliki mentalitas oportunis-pragmatis dimana semua yang dilakukan harus berdaya guna/menguntungkan dan apabila dirasa tidak menguntungkan pada saat ini, maka akan langsung ditinggalkan. Situasi ini seringkali menghambat pengembangan sumber daya kelompok komunitas asli di Pegunungan Bintang sehingga tidak mengalami kemajuan yang berarti.

Selain hambatan yang sifatnya struktural, tidak dapat dipungkiri bahwa hambatan-hambatan kultural juga menjadi salah satu permasalahan pokok yang terjadi di Kabupaten Pegunungan Bintang. Kebutuhan masyarakat akan pendidikan masih rendah, pendidikan belum dianggap begitu penting dalam menaikan status seseorang dalam masyarakat. Pelapisan sosial masyarakat (*social stratification*) masih didominasi oleh nilai-nilai tradisional. Seseorang yang dianggap berpengaruh dalam masyarakat tidak harus berpendidikan tinggi. Selain itu, adanya tanggung jawab sosial yang besar yang diberikan kepada anak usia sekolah dalam membantu kehidupan keluarganya, pekerjaan dalam memenuhi kebutuhan hidup, seperti berkebun, memelihara ternak atau sesekali berburu memberikan dampak yang besar dalam keberlanjutan pendidikan anak-anak usia sekolah.

Ketimpangan jender juga menjadi salah satu faktor, dimana anak lelaki lebih banyak mendapatkan kesempatan untuk bersekolah dari pada anak perempuan. Anak lelaki dianggap berhak melanjutkan sekolah karena membawa nama klan (marga), sedangkan anak perempuan tidak. Selain itu, bahwa beban tangung jawab yang diberikan kepada anak perempuan lebih besar. Sejak usia dini, mereka sudah harus dapat mengerjakan pekerjaan-pekerjaan rumah tangga dibandingkan anak lelaki, sehingga kesempatan bersekolah mereka terabaikan karena tanggung jawab tersebut. Hambatan kultural ini bila tidak mendapatkan perhatian yang serius maka akan menjadi faktor penghambat dalam pembangunan sumber daya manusia di Kabupaten Pegunungan Bintang.

Kegiatan ekonomi di Kabupaten Pegunungan Bintang dapat dibagi dalam dua kategori pelaku ekonomi. *Pertama*, ekonomi pasar/komersial banyak dikelola oleh kelompok etnis pendatang (Bugis-Makasar, Toraja, Batak, dan lain-lain). *Kedua*, pelaku ekonomi subsisten yang sebagian besar masih dijalankan oleh komunitas asli. Segmentasi ini menyebabkan tampak sekali kesenjangan yang terjadi antara komunitas asli (kelompok suku asli yang ada di Pegunungan Bintang) dengan etnis pendatang yang tinggal seputar lingkar ibukota Kabupaten Oksibil dengan berjualan berbagai macam komoditi seperti pakaian, barang kelontong, membuka rumah makan atau pada usaha transportasi, seperti supir dan tukang ojek. Perbedaan yang cukup nyata adalah tingkat kehidupan yang lebih sejahtera dari komunitas asli. Banyak kelompok pendatang yang sudah mengembangkan usaha dengan menginvestasikan pada tanah dan bangunan yang ada. Sedangkan situasi berbanding terbalik dengan komunitas asli.

Sebagian besar tinggal di kampung-kampung yang cukup jauh dari ibukota kabupaten dengan kesejahteraan yang rendah dan sulit mengakses fasilitas pelayanan publik. Tingkat ekonomi masih dikategorikan sebagai ekonomi subsisten kegiatan sehari-hari yang mereka lakukan untuk mencukupi kebutuhan hidupnya adalah mengandalkan hasil kebun untuk

dikonsumsi dan sebagian dijual ke pasar di ibukota kabupaten. Biasanya yang selalu melakukan aktivitas ini adalah kaum wanita (berusia setengah baya) dengan lokasi kampung yang cukup jauh dari kota, mereka berjalan kaki agar menghemat biaya. Keuntungan yang didapat langsung dibelanjakan untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari. Dalam sistem ekonomi tradsional, para pelaku ekonomi ini belum memisahkan antara aset modal dan keuntungan juga belum mempraktekan sistem tengkulak atau membeli barang orang lain dan menjualnya kembali. Semua barang dagangan mereka masih hasil dari kebun sendiri.

Suku asli yang mendiami wilayah Kabupaten Pegunungan Bintang adalah suku Ngalum. Kemudian ada beberapa kelompok kecil seperti suku Ketemban/Kupel, suku Batom, suku Kambom, suku Murop, suku Lepki dan suku Yepta. Kelompok suku ini masuk dalam ras Papua-Melanesia dan dalam segi bahasa dikategorikan dalam phylum bahasa-bahasa Papua/non-Austronesia. Suku Ngalum merupakan salah satu suku terbesar pemilik ulayat di Kabupaten Pegunungan Bintang. Secara turun temurun, mata pencaharian dasar orang Ngalum adalah berkebun dan bertenak. Kebun mereka berada di lereng-lereng terjal dan lembah sekitar kampung dan tanaman yang menjadi makanan pokok mereka terutama adalah ubi jalar (betatas) diselingi oleh tanaman lain singkong, pisang, sayur mayur dan tanaman tradisional, seperti tebu, buah merah, dan berbagai jenis tanaman obat. Berternak juga merupakan kegiatan yang selalu dilakukan oleh orang Ngalum, terutama ternak babi. Dalam budaya Ngalum, babi merupakan hewan yang dianggap penting karena jumlah babi yang banyak dapat menentukan tingkat prestise seseorang dalam masyarakat atau berfungsi pula sebagai alat pembayaran adat, misalnya mas kawin, denda, dan upacara perkabungan yang merupakan nilai dasar yang ada dalam budaya Ngalum.

Berkaitan mata pencaharian dan sistem ekonomi, mentalitas subsisten masih merupakan nilai dasar dalam kehidupan mereka sehari-hari. Pekerjaan dan sistem ekonomi mereka masih difungsikan sebagai pemenuhan kebutuhan hidup saja, baik secara individu maupun sosial. Belum ada nilai komersial dan budaya investasi modern dalam kehidupan orang Ngalum. Hasil kebun dan sumber daya ekonomi yang dimiliki masih untuk keperluan sendiri dan sisanya dijual untuk pemenuhan kebutuhan rumah tangga. Dewasa ini, orang Ngalum juga telah melakukan pekerjaan modern, sebagian berprofesi sebagai pegawai negeri, guru, swasta dan pekerjaan dibidang sosial kemasyarakatan, tetapi budaya berkebun dan berternak babi memang masih sebagai mata pencaharian utama. Karena hal ini berkaitan dengan sistem sosial dan sistem budaya mereka.

Dari gambaran singkat diatas, maka suku Ngalum merupakan bagian dari keragaman suku dan budaya yang ada di Papua. Keragaman ini menyebar berdasarkan beberapa karakteristik yang menjadi ciri khas dari kehidupan suku-suku di Papua. Menurut Koentjaraningrat (1994), kebudayaan di Papua menunjukkan corak yang beraneka ragam yang disebut sebagai kebhinekaan masyarakat tradisional Papua. Papua di kenal sebagai masyarakat yang terdiri atas suku-suku bangsa dan suku-suku yang beraneka ragam kebudayaannya. Menurut Tim Peneliti Uncen (1991), telah teridentifikasi adanya 44 suku bangsa yang masing-masing merupakan sebuah satuan masyarakat, kebudayaan dan bahasa yang berdiri sendiri. Sebagian besar dari 44 suku bangsa itu terpecah lagi menjadi 177 suku. Menurut Held (1951,1953) dan Van Bal (1954), ciri-ciri yang mencolok dari Papua adalah keanekaragaman kebudayaannya, namun dibalik keanekaragaman tersebut terdapat kesamaan ciri-ciri kebudayaan mereka. Perbedaan-perbedaan kebudayaan yang terdapat dalam masyarakat Papua dapat dilihat perwujudannya dalam bahasa, sistem-sistem komunikasi, kehidupan ekonomi, keagamaan,

ungkapan-ungkapan kesenian, struktur pollitik dan struktur sosial, serta sistem kekerabatan yang di punyai oleh masing-masing masyarakat tersebut sebagimana terwujud dalam kehidupan mereka sehari-hari.

Walaupun terdapat keanekaragaman kebudayaan masyarakat di Papua, diantara mereka itu juga terdapat ciri-cirinya yang umum dan mendasar yang memperlihatkan kesamaan-kesamaan dalam inti kebudayaan atau nilai-nilai budaya mereka. Dari pembagian tersebut, beberapa ahli telah mengkategorikan beberapa unsur budaya yang menjadi kekhasan suku-suku di Papua. Berikut dijabarkan beberapa perbandingan antara suku Ngalum yang mewakili karakteristik suku-suku di pegunungan dengan suku lainnya dengan karakteristik lingkungan alam dan budaya yang berbeda.

Tabel 1.3.2 Perbandingan Karakteristik Suku Ngalum dan Suku di Papua Lainnya yang Didasarkan pada Zona Ekologi

Jenis zona	Ciri zona	Wilayah	Keterangan
1. **Zona rawa, pantai dan sepanjang aliran sungai**	Ciri dari zona ini adalah suku-suku yang bermata pencaharian berburu dan meramu di hutan-hutan berawa yang dialiri sungai-sungai	Zona ini meliputi suku-suku di wilayah selatan Papua misalnya Marind-Anim, Komoro, atau di wilayah utara, seperti penduduk Warapen, kelompok suku-suku yang mendiami Kabupaten Bintuni, seperti Irarutu, Sebyar, Moskona, Sough, dan lain-lain.	Zona ekologi yang ada di Papua selain mempengaruhi mata pencaharian suku-suku yang mendiaminya juga turut mempengaruhi unsur-unsur budaya lainnya, seperti: ➢ Sistem peralatan dan teknologi tradisional ➢ Sistem pengetahuan ➢ Sistem ekonomi ➢ Sistem pemukimam ➢ Sistem organisasi sosial ➢ Sistem kepemimpinan Suku Ngalum masuk dalam zona ekologi dataran tinggi dengan karakteristik dan ciri yang berbeda dengan zona yang lainnya. Perencanaan pembangunan dapat didasarkan pada pendekatan zona yang berdasarkan ciri dan karakteristik yang dimiliki suku masing-masing.
2. **Zona dataran tinggi**	Ciri zona adalah suku-suku yang mendiami dataran tinggi diatas 1.500 dpl dengan karakteristik mata pencaharian berkebun utamannya umbi-umbian dan berternak babi.	Zona ini meliputi kelompok suku di pegunungan tengah, seperti Dani, Lani, Ngalum , Mee, Moni, Amungme, dan lain-lain.	
3. **Zona kaki gunung dan perbukitan dan lembah-lembah kecil**	Ciri zona adalah kelompok suku yang mendiami kaki gunung perbukitan dan lembah. Kelompok suku ini biasanya bermatapencaharian berburu dan meramu diselingi oleh berkebun dan memelihara babi.	Zona ini meliputi suku-suku di wilayah Tabi (antara lain Sentani, Orya, Lembah Grime), orang Ayamaru di wilayah barat (kepala burung) dan orang Muyu-Mandobo di wilayah selatan.	
4. **Zona dataran rendah dan pesisir**	Ciri zona kelompok suku yang mendiami dataran rendah dan pesisir dengan karakteristik dan budaya maritim, berkebun dan menanam tanaman keras.	Zona ini meliputi suku-suku yang mendiami Teluk Saireri, orang byak, kelompok suku di kepulauan Yapen dan suku-suku di wilayah Wondama	

Tabel 1.3.3. Perbandingan Sistem Ekonomi Suku Ngalum dengan Suku Lainnya di Papua (Komunitas Pendatang)

Sistem Ekonomi	Karakteristik Sistem Ekonomi	Wilayah Kebudayaan	Tipe Budaya Ngalum
Tradisional/ Subsisten	Sistem ekonomi dengan karakteristik tradisional yang mana sumber daya ekonomi yang dihasilkan digunakan hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup semata.	Hampir seluruh wilayah kebudayaan dan suku-suku di Papua masih berada pada sistem ekonomi subsisten.	Suku Ngalum dan kelompok suku-suku di Pegunungan Bintang masih berada pada sistem ekonomi subsisten. Hasil kebun dan peternakan mereka masih difungsikan untuk pemenuhan kebutuhan individu dan kebutuhan sosial.
Modern/ Komersial	Sistem ekonomi modern yang sudah berorientasi pada pasar, komersial barang dan jasa sudah diinvestasikan untuk kepentingan bisnis dengan tujuan mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya.	Sistem ekonomi komersial dilakukan oleh penduduk pendatang (non Papua) di kota-kota sampai daerah pelosok Papua (terutama Bugis-Makassar, Toraja, Tionghoa dan Jawa). Kelompok ini memiliki budaya dagang yang kuat melalui penguasaan pasar dan sistem jaringan perdagangan yang tertata rapi.	

Tabel 1.3.4. Perbandingan Karakteristik Suku Ngalum dengan Suku Lainnya di Papua Berdasarkan Tipe Kepemimpinan

Tipe Kepemimpinan	Karakteristik Kepemimpinan	Wilayah Kebudayaan	Tipe Budaya Ngalum
Tipe *big man* (pria berwibawa)	Bersifat terbuka (*open sosial stratification status)*, Sumber kekuasaan: kemampuan individual, kekayaan, kepandaian berdiplomasi/pidato, keberanian perang, fisik tubuh yang besar, sifat bermurah hati	Tipe *big man* meliputi sebagian besar wilayah pegunungan tengah (Ngalum, Dani, Lani, Yali, Mee dan beberapa suku lainnya)	Suku Ngalum menganut tipe kepemimpinan *big man*. Status yang diperebutkan sebagai seorang pemimpin bersifat terbuka (*open sosial stratification*). Orang Ngalum menyebut orang berwibawa (*big man*) sebagai "kitki". Seseorang untuk menjadi "kitki" harus memenuhi kriteria-kriteria sosial yang harus dipenuhi, misalnya sikap dermawan, pandai berpidato, dapat mengayomi yang lemah dan memiliki kekayaaan berupa babi dan tanah.
Tipe raja	Bersifat *Closed Sosial Stratification Status* Kedudukan turun temurun Pewarisan berdasarkan senioritas kelahiran dan klan.	Meliputi wilayah-wilayah kontak dengan kesultanan Ternate-Tidore, misalnya Raja Ampat di daerah kepala burung, Semenanjung Onin, Teluk Macluer (Teluk Beraur) dan Kaimana.	
Tipe kepala suku/ ondoafi	Pewarisan kedudukan tradisional. Wilayah/teritorial kekuasaan terbatas pada satu kampung dan kesatuan sosialnya terdiri dari golongan atau sub golongan etnik saja dan pusat orientasi adalah religi. Terdapat di bagian timur Papua, seperti Nimboran, Teluk Humboldt, Tabla, Yaona, Skou, Arso, dan Waris	Tipe kepemimpinan ini meliputi wilayah Tabi, Nimboran, Teluk Humbolt, Table, Yaona, Skow, dan Waris.	
Kepemimpinan campuran	Sistem campuran, berciri pewarisan (*chief*) terdiri dari kerajaan dan Ondoafi. Diperoleh melalui pewarisan dan pencapaian kemampuan individualnya (prestasi dan keturunan). Tipe ini terdapat pada penduduk Teluk Cenderawasih, Biak, Wandamen, Waropen, Yawa, dan Maya	Tipe kepemimpinan ini meliputi penduduk kepulauan Teluk Cenderawasih, Biak, Wandamen, Yapen-Waropen dan Maya.	

Tabel 1.3.5 Perbandingan Karakteristik Suku Ngalum dengan Suku Lainnya di Papua Berdasarkan Tipe Masyarakat

Tipe Kebudayaan	Ciri Kebudayaan	Wilayah Kebudayaan	Keterangan
Asli	teritegrasi bersifat homogen keteraturan, sistem teknologi sederhana, menonjolkan kebersamaan dan kekerabatan (*gemeinscaft*).	daerah-daerah pegunungan dan wilayah pedalaman	Suku Ngalum dapat dikategorikan dalam tipe masyarakat asli karena wilayah yang terisolir dengan cirri-ciri budaya yang masih asli kontak-kontak budaya sudah terjadi tetapi tidak membawa dampak yang besar dalam perubahan budaya Ngalum. Nilai-nilai tradisional masih menjadi pedoman dalam menjalankan setiap sendi kehidupan mereka.
Transisi	dualisme antara modern dan tradisional, mulai mengadopsi nilai-nilai modern, tetapi masih mempertahankan nilai tradisional.	Daerah pinggiran kota (ibukota Provinsi dan ibukota kabupaten)	
Modern	Masyarakat yang telah memperoleh proses segmentasi atau pruralisasi pekerjaan, status sosial, semakin menipis nilai kekerabatan (*gesellscaft*).	Masyarakat yang berada di pusat kota dan sekitarnya dengan ciri masyarakat kota.	

Tabel 1.3.6. Perbandingan Suku Ngalum dengan Suku Lainnya di Papua Berdasarkan Aksesibilitas

Tingkat Aksesibilitas	Ciri Wilayah	Wilayah Kebudayaan	Keterangan
Terisolir	Wilayah dengan akses transportasi yang kurang memadai (hanya dapat ditempuh melalui udara). Wilayah terisolir karena beratnya medan keadaan geografis wilayah yang bergunung-gunung. Penduduk homogen dan tingkat mobilitas penduduk masih rendah.	Kelompok suku yang berada di wilayah pegunungan dan wilayah pedalaman di dataran rendah dan pesisir.	Penduduk di Kabupaten Pegunungan Bintang dapat dikategorikan wilayah yang terisolir karena memiliki memiliki akses dan infrastruktur yang kurang memadai, karena kondisi geografis yang bergunung-gunung dan wilayah perkampungan yang cukup jauh satu dengan yang lainnya. Tingkat mobilitas penduduk rendah dan masyarakat cenderung masih homogen.
Pedesaan/ *Periphery*	Wilayah pinggiran perkotaan dengan akses transportasi yang sudah terjangkau walaupun jarak dan medanya masih relatif sulit. Penduduk mulai heterogen, Tingkat mobilitas penduduk sudah makin meningkat biasanya antardesa-kota.		
Perkotaan/ Modern	Lingkungan perkotaan dengan akses yang mudah. Sifatnya heterogen dengan mobilitas penduduk tinggi.		

BAB IV
NILAI-NILAI ANTROPOLOGIS INTI ORANG PAPUA

A. Pendahuluan

Budaya merupakan hal yang hidup dalam masyarakat serta memiliki nilai-nilai yang umumnya tidak dapat diperjualbelikan. Nilai-nilai tersebutlah yang menjadi pedoman diri individu dalam masyarakat sebagai filter diri terhadap hal-hal yang dinilai jauh dari tindakan, katakanlah, tidak bermoral dan sejenisnya. Budaya dengan nilai-nilai yang dikandungnya, merupakan proses berfikir yang tidak dapat dipertukarkan dan lebih memiliki asas manfaat ketimbang asas tukar.

Pertumbuhan industri dan kapitalisme, memaksa budaya untuk keluar dari akarnya demi memuaskan beberapa elit modal, misalnya berbagai program pemerintah, korporat dan industri media. Kekuatan nilai-nilai yang hidup dalam budaya di masyarakat sebagai filter terhadap produk-produk industri, membuat kaum kapitalis resah dan mencari celah demi dominasi ekonomi yang berkelanjutan. Pemanfaatan celah melalui jalan packaging memunculkan industri tersendiri dalam budaya yang kemudian akrab disebut dengan industri budaya. Kemunculannya juga menghasilkan fetisisme komoditas demi melancarkan proses industri budaya.

Pandangan inilah yang melatarbelakangi penulisan bagian ini, proses industri budaya disini dilihat dari perspektif etik dan emik di mana dari perspektif etik seperti proyek-proyek pemerintah, program peningkatan kapasitas aparat pemerintahan kampung dari lembaga Kemitraan dan kegiatan bisnis kelapa sawit yang sudah beroperasi di Keerom sejak tahun 1980-an merupakan proses komunikasi terus-menerus dengan penduduk asli Keerom yang mempengaruhi nilai-nilai budaya lokal yang dianut penduduk Keerom. Perspektif etik ini yang membawa label kapitalisme dalam mempengaruhi nilai-nilainya ketika berinteraksi dengan penduduk lokal yang membawa label nilai budaya lokal. Proses interaksi ini tidak seimbang karena kalau memakai kacamata teori Karl Marx tentang kapitalisme di mana relasi kuasa antara pemerintah (Provinsi Papua dan Kabupaten Keerom) dengan perusahaan (kelapa sawit) tidak seimbang. Posisi pemerintah dan perusahaan dari perspektif teori Marx diposisikan sebagai pemilik modal yang memiliki kekuatan memaksa karena memiliki modal dan kekuasaan yang dapat memaksa kelompok proletar (kelompok pekerja) dalam konteks ini adalah masyarakat lokal. Akibatnya, terjadi proses akulturasi dimana pengaruh kapitalisme ini telah merasuki pikiran dan perilaku penduduk Keerom dan mengkikis secara perlahan nilai-nilai budaya lokal dan penduduk mulai mengagungkan kapitalisme sebagai nilai yang patut diikuti.

Dari perspektif emik, bagian ini mencoba menggali nilai-nilai budaya lokal penduduk yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat, baik dari kehidupan mereka maupun hasil interaksi dengan komunitas di luar mereka. Nilai-nilai ini termanifestasi dalam kehidupan sehari-hari individu, keluarga dan komunitas penduduk. Termanifestasinya nilai-nilai budaya penduduk asli ini akan dikaji dari nilai-nilai domain yang dianggap memiliki kekuatan positif untuk merubah dan meningkatkan kesejahteraan kehidupan penduduk asli apabila model pembangunan yang disusun sesuai dengan karakteristik budaya mereka (nilai dan perilaku).

B. Keerom

Konsep tentang Penumpukan Modal atau Kakayaan

Orang Keerom memandang penumpukan modal secara sangat beragam, hutan beserta segala isinya adalah modal yang dapat dimanfaatkan untuk keuntungan dan kesejahteraan keluarga, marga dan komunitas, tanah adalah aset masa depan karena dapat dikelola bukan saja generasi sekarang, tetapi generasi berikut karena itu tanah milik turun-temurun dan tidak dapat diperjualbelikan.

Kepemilikan hutan yang luas dimana di dalamnya ada berbagai sumber kehidupan, seperti makanan protein dan energi seperti ikan, daging, sayur, buah, sagu dan lainnya, dipandang sebagai modal untuk menjamin hidup klan dan komunitas kampung. Hutan merupakan investasi bagi masa depan klan dan komunitas kampung karena dapat digunakan bagi penduduk untuk meningkatkan kekayaannya, seperti membuat kebun dan hasilnya bisa dijual dan dikonsumsi keluarga, juga bisa berburu dan hasilnya bisa untuk konsumsi tapi juga untuk dijual. Jadi, hasil penjualan itu bisa digunakan untuk biaya pendidikan anak, bangun rumah, bayar mas kawin, dan kebutuhan lainnya

Jarang sekali penduduk menabung uangnya sampai banyak dari penjualan hasil kebun dan berburu, lebih banyak habis untuk kebutuhan harian saja. Orang yang dianggap memiliki modal (dalam arti materi/bukan uang) banyak adalah orang yang punya tanah dan dusun yang luas karena dengan menjual tanah dia mendapat keuntungan yang banyak. Orang yang kaya disebut "Mrum", artinya orang yang punya banyak barang. Pada masa lalu, babi menjadi simbol kekayaan karena dulu babi dipakai untuk membayar mas kawin dan buat pesta, jadi siapa yang punya banyak babi biasa ia dipanggil "Mrum" (orang kaya) tapi sekarang babi bukan jadi simbol kekayaan lagi.

Konsep tentang Kerja

Pekerjaan adalah hal yang wajar dan semua orang memang harus bekerja karena hidup manusia ada dalam pekerjaan, artinya kalau orang tidak kerja ia tidak akan dapat makan, kalau dia hanya meminta dari orang lain, seperti kerabatnya, perbuatan itu dianggap memalukan. Semua jenis pekerjaan dianggap penting karena jika tidak bekerja tidak akan hidup. Dengan bekerja bisa menikmati hasil dari bekerja tersebut, sedangkan bila tidak bekerja tidak bisa membantu keluarga (anak istri) untuk makan.

Dalam bahasa masyarakat Keerom pekerjaan disebut "souri" yang tidak mengandung makna spesialisasi pekerjaan tetapi lebih merujuk pada pekerjaan apa saja. Pekerjaan utama

penduduk adalah berkebun, jadi belum ada spesialisasi dalam pekerjaan bagi penduduk. Pada saat ini, sudah ada bermacam-macam pekerjaan setelah agama dan pemerintah masuk. Orang-orang yang menjadi pegawai tidak berkebun lagi, walaupun kadang-kadang mereka masih ke hutan untuk mecari makan, namun hal ini tidak lagi merupakan pekerjaan utama.

Membantu penduduk lain dalam kampung seperti membangun rumah tetangga, membantu mempersiapkan pesta, dan lainnya tidak dilihat sebagai pekerjaan yang menghasilkan upah. Jadi, tenaga yang dikeluarkan untuk membantu orang lain sepenuhnya hanya untuk menolong saja, yang imbalannya biasanya dalam bentuk makanan dari orang yang dibantu. Kecuali untuk proyek dari pemerintah atau kegiatan dari perusahaan kelapa sawit, mereka yang bekerja akan dibayar sesuai dengan tenaga yang dikeluarakan. Akan tetapi, sikap gotong-royong sekarang ini sudah mulai hilang, hampir semua pekerjaan sudah dinilai dengan imbalan uang, bantuan secara sukarela sudah mulai hilang, kecuali dalam pesta perkawinan dan acara-acara gereja**.**

Sekarang ini, apabila seseorang meminta bantuan untuk membangun rumah, maka sudah merupakan kewajiban untuk membayar tenaga mereka. Dengan demikian, sifat tolong-menolong dapat dikatakan sudah sudah hilang. Upah yang dikeluarkan bervariasi namun lebih banyak ditentukan oleh mereka yang meminta bantuan. Masih ada beberapa bantuan yang tidak perlu dibayar, seperti membantu keluarga yang mau melangsungkan perkawinan dan acara-acara hari raya gereja.

Konsep tentang Waktu

Pada masyarakat Keerom dan Papua pada umumnya, nilai dari waktu sangat berkaitan dengan kegiatan kehidupan mereka dalam berbagai aktivitas kehidupan sehari-hari. Konsep waktu disebut sama saja, artinya masa dulu dan masa sekarang tidak berbeda, tergantung dari pribadi masing-masing membaca peluang-peluang yang bisa digunakan untuk menjamin hidupnya. Jadi, kalau ia bisa lebih cepat bekerja dia bisa lebih dulu menikmati hasil daripada orang lain yang santai saja.

Jika kerja tepat waktu (tidak menunda pekerjaan) pekerjaan akan cepat selesai dan hasilnya akan cepat juga dinikmati hasilnya. Membandingkan pengalaman masa lalu dengan masa kini dengan kecenderungan memberi penilaian lebih baik pada masa lalu. Masa dulu lebih baik dari masa sekarang, seperti misalnya masa Belanda dan masa Indonesia di mana masa Indonesia dianggap leih susah. Konsep pemikiran yang lebih berorientasi ke masa depan, artinya seseorang bekerja sekarang untuk kepentingan masa depan seperti membiayai pendidikan anak dan untuk persiapan pembayaran mas kawin anak-anak jika nanti mereka nikah.

Waktu dalam bahasa Keerom disebut "ma". "Ma" dikaitkan dengan waktu kerja, termasuk peristiwa yang sudah terjadi dan mungkin nanti akan terjadi. Klasifikasi waktu dalam budaya Keerom juga dikenal untuk pembagian pagi, siang dan sore. Juga klasifikasi mengenai jam seperti "Ma Kume" artinya waktu sore, "Wukhe" artinya waktu siang, "Yabur" artinya waktu malam. Kalau kata jam bahasanya disebut "Kewom". "Kewom begerta" artinya jam 12 malam. "Kewom andemaitit" artinya jam 3 sore. Waktu juga berkaitan dengan janji yang harus ditepati kalau tidak tepati tidak dipercaya, diremehkan dan bisa menimbulkan permusuhan. Misalnya, tanggung jawab untuk bayar mas kawin harus diselesaikan sesuai dengan kesepakatan janji

yang dibuat pada pihak perempuan. Kalau saya janji untuk kasih biaya untuk saya punya saudara, saya harus tepati janji itu. Kalau tidak, saya akan tidak dihormati, tidak akan dibantu kalau membutuhkan bantuan, dan tidak dipercaya dalam segala hal. Janji untuk kami disini dan juga mungkin untuk semua orang itu adalah hutang yang harus dibayar bagaimanapun caranya.

Konsep tentang Hubungan Sosial

Pada sistem nilai budaya masyarakat Keerom sikap kerjasama ditunjukan terutama dalam aktivitas saling membantu dan gotong royong tapi nilai itu sekarang sudah luntur. Sekarang kalau kita mau buat sesuatu, seperti bangun rumah atau buat kebun kita harus kerja sendiri kalau minta bantu kita harus siapkan uang untuk bayar orang yang bantu. Jadi sudah ada perubahan orientasi hubungan sosial, orang cenderung menjalankan hubungan sosial yang dibangun terutama dalam kerjasama dilihat dari aspek manfaat terhadap diri sendiri bukan untuk manfaat bagi komunitas atau orang lain. Orientasi individualisme lebih ditonjolkan daripada orientasi nilai budaya komunalisme. Komunalisme terutama berlaku pada kegiatan mengadakan pesta kawin, biasanya kerjasama ditunjukkan dalam bantuan sukarela dalam bentuk curahan tenaganya untuk lakukan sesuatu dalam pesta kawin tersebut.

Selain itu, penduduk Keerom yang ada di tempat pelaksanaan kajian ini sudah merupakan komunitas multietnik sehingga hubungan antarsuku dinilai ada kerjasama atau kerukunan, mereka dianggap sebagai saudara sendiri dan bahkan ada kawin-mawin dengan suku pendatang, seperti dari Jawa dan Ambon. Jadi sampai saat ini belum ada konflik-konflik antarsuku.

Konsep tentang Tanah

Di daerah yang sudah terbuka (Keerom), fungsi ekonomi tanah lebih besar dibandingkan dengan fungsi sosial; di sejumlah tempat penggunaan tanah hanya sebagai hak guna pakai, kepemilikan ada di klan (Pegunungan Bintang) dan pelepasan ke pihak luar harus dengan persetujuan bersama klan.

Bentuk penguasaan tanah di Keerom terdapat dua bentuk, yaitu tanah yang diklaim sebagai kepemilikan marga dan kepemilikan tanah marga yang sudah beralih fungsi pada kepemilikan pribadi dan kepemilikan negara. Tanah-tanah yang diperuntukan untuk keluarga-keluarga dalam program transmigrasi dan program PIR kelapa sawit sudah menjadi kepemilikan pribadi, yang awalnya dilepas oleh marga pada negara dan perusahaan dengan membayar pelepasan tanah adat, kemudian dibagi pada setiap keluarga yang mengikuti program transmigrasi dan program PIR Kelapa Sawit.

Tanah seluas 2¼ hektar yang diberikan pada setiap keluarga orang asli Keerom untuk program transmigrasi dan program PIR kelapa sawit sebagian besar sudah dijual orang asli Keerom secara pribadi pada warga transmigrasi dan mereka kembali tinggal di kampung asalnya. Begitu juga dengan warga transmigrasi banyak juga yang sudah menjual tanah yang diberikan padanya sebagai transmigran dan mereka kembali ke daerah asalnya. Konsep kepemilikan atau penguasaan dan konsep pemanfaat terhadap tanah menurut Orang Keerom adalah:

- Tanah bukan milik pribadi, tapi milik marga.
- Tanah hak kepemilikan tidak diwariskan, tapi untuk dusun bisa diwariskan.
- Tanah yang bisa dijual adalah tanah pribadi yang diberikan oleh kelapa sawit masing-masing keluarga 2¼ hektar. Tanah ini yang bisa dijual tapi tanah dusun tidak bisa dijual.
- Orang yang rajin bekerja yang nanti dapat dusun besar tetapi yang malas dapat dusun kecil.
- Ada juga tanah dusun yang dijual terutama bekas kebun yang dulu pernah dipakainya. Ini dilakukan untuk kebutuhan menyekolahkan anak-anaknya.
- Tanah lahan kelapa sawit yang dulu dimiliki tiap keluarga 2 hektar sekarang sudah beralih ke masyarakat transmigrasi karena sudah dijual.
- Tanah disebut "Na", hutan bahasanya "Na-disi", kalau dusun bahasanya "lumui", sedangkan dusun sagu bahasanya "Na-lumui" karena kata "Na" artinya adalah sagu dan kebun bahasanya "manta".

Konsep tentang Jaminan Sosial

Masyarakat Keerom memiliki mekanisme menjamin seseorang atau keluarga agar ia tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dengan sikap saling membantu atau tolong menolong secara imbal balik. Ada konsep tukar saudara sebagai ikatan persaudaraan seperti adik perempuan diberikan pada adik bapa saya (bapa ade) yang tanggung jawab untuk kehidupannya termasuk nanti kalau dia punya anak adalah tanggungan bapa ade. Selain tukar menukar saudara ada juga tukar menukar barang seperti jubi, panah, sempe dan noken**.** Dalam bahasa disebut "Yaba-Gurak" artinya saling memberi atau timbal balik**.** Konsep "Yaba-Gurak" di manifestasikan dalam bentuk bantuan pada kehidupan sosial, seperti membayar mas kawin, membangun rumah, membuat kebun. Jadi kalau seseorang pernah dibantu, bantuan itu dianggap sebagai utang sehingga harus dikembalikan ketika orang tersebut membutuhkan bantuan. Bentuk bantuan bisa berupa tenaga, uang, makanan atau apa saja**.** Kewajiban membantu orang yang pernah membantunya merupakan keharusan karena itu bagi masyarakat Keerom sebagai utang.

Konsep *"Ndaitita"* yang nampak dalam lima aspek kebudayaan masyarakat Kamoro, yaitu prinsip "Nawarepoka", "Kaukapiti", "Imi-imi", "We-Iwaoto" dan "Taparu". Konsep-konsep yang dikemukakan ini memberikan jaminan bahwa setiap orang Komoro memiliki prinsip saling menolong apabila saudaranya menghadapi masalah. Bantuan tersebut, sebenarnya merupakan suatu ikatan sosial yang mengharapkan anggota kerabat yang memberi akan dibantu juga pada saat ia menghadapi masalah hidup. Misalnya, seseorang membantu dalam membayar mas kawin atau denda, orang tersebut tidak meminta untuk dikembalikan harta yang digunakannya akan tetapi apabila orang yang membantu ini anak laki-lakinya mau membayar mas kawin dia juga dibantu oleh orang yang pernah membantu membayar mas kawin anaknya.

Dalam kehidupan mereka kebutuhan bersama/sosial adalah prioritas sehingga dalam budaya mereka selalu mementingkan hubungan sosial yang sifatnya timbal balik, seperti yang dikehendaki dalam konsep resiprositas (hubungan timbal balik), spontanitas, gotong royong dan sebagainya.

C. Mimika

Konsep tentang Penumpukan Modal atau Kekayaan Suku Kamoro

Bagi masyarakat Kamoro di Kampung Nawaripi, konsep penumpukan modal lebih pada persiapan mereka untuk kebutuhan sosial, seperti untuk membiayai/konsumsi pada upcara adat perkawinan, bayar mas kawin, membagi atau menolong anggota kerabat (Taparu) dan juga denda. Jadi, bukan mengumpulkan kekayaan untuk prestise (status sosial), seperti suku bangsa Amungme. Hutan, berupa dusun (tempat mencari makan), dianggap sebagai modal untuk menjamin kehidupan keluarga dalam pengertian memenuhi kebutuhan dasar dan ada juga orientasi pasar, seperti hasil dusun, dijual tetapi dalam konteks bukan mencari keuntungan sebesar-besarnya tetapi dalam konteks memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Konsep tentang Kerja Suku Kamoro

Pada masyarakat Komoro, telah terjadi perubahan konsep tentang pekerjaan karena mereka dipindahkan dari tempat asalnya ke tempat baru di Nawaripi. Hal ini menyebabkan akses pada sumber daya alam, berupa dusun untuk mencari makan, seperti sagu, ikan dan sumber gizi lainnya, menjadi sulit karena sangat jauh dari tempat pemukiman baru mereka. Mereka diperkenalkan pada berbagai pekerjaan yang membutuhkan spesialisasi, seperti menjadi penggali pasir, buruh bangunan, pemikul barang di pelabuhan, walaupun tidak memerlukan pelatihan atau pendidikan formal.

Proses adaptasi juga terjadi di tempat mereka sekarang, dimana di tempat asal, mereka tidak berkebun tetapi mereka langsung mencari makan, seperti sagu, ikan dan sumber gizi lainnya, secara langsung dari lingkungan alam sekitar tempat tinggal mereka. Di tempat mereka yang baru sekarang, mereka hanya diberi rumah dan sebidang tanah. Oleh karena itu, mereka harus berkebun karena merupakan sumber pangan harian keluarga.

Perubahan pola adaptasi lingkungan ini juga menyebabkan terjadinya perubahan pola orientasi dalam pekerjaan. Kalau di tempat asal mereka tidak sulit mendapat makanan, maka di tempat sekarang mereka harus bekerja keras untuk mendapatkan makanan. Ini mendorong mereka untuk memandang pekerjaan sebagai bagian dari kerangka eksistensi manusia, artinya bahwa dengan bekerja dan mendapat imbalan dari jerih payah yang dikeluarkan, seseorang akan dihormati dan disegani karena dianggap sebagai orang yang rajin. Sedangkan pekerjaan dilihat dalam orientasi kerangka fungsional adalah bahwa mereka harus bekerja dan dengan bekerja mereka mendapat imbalan, berupa makanan dan uang, yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari selain makanan. Bekerja dalam kerangka meningkatkan status sosialnya juga terjadi, terutama kalau mereka dapat mengakses pekerjaan di PT Freeport atau sebagai pegawai pemerintah karena jenis pekerjaan ini dinilai meningkatkan gengsi sosial.

Konsep tentang Waktu Suku kamoro

Pada masyarakat Komoro juga membandingkan waktu di masa lalu lebih baik dari pada masa sekarang karena gampang mencari makan. Namun ada beberapa hal yang mereka pandang waktu sekarang lebih baik dari waktu dulu seperti ketersediaan infrastruktur, pelayanan kesehatan, pendidikan dan kebutuhan hidup "instan".

Konsep tentang Hubungan Sosial Suku Kamoro

Secara tradisional, hubungan sosial orang Kamoro terjadi atas dasar kesamaan Taparu atau tempat tinggal/kampung dan perkawinan/"Kaukapaiti" (kerabat afinal). Prinsip hubungan kerabat ini hingga saat ini masih nampak. Persaingan dan konflik diantara mereka kurang begitu nampak karena kondisi ini jarang terjadi atau terlihat dalam kampung yang ada. Kondisi yang sering ditemui dalam kehidupan mereka adalah kerjasama dan saling menolong dalam hal memenuhi kebutuhan sehari-hari, dan juga dalam hal kegiatan adat, seperti membayar mas kawin, menyelenggarakan upacara adat, bayar denda, dan membangun fasilitas umum.

Konsep tentang Tanah Suku Kamoro

Orang Kamoro menyebut tanah sebagai sumber lahirnya manusia "keluar" yang diartikan lahir dari mata air yang disebut "Bunyomane." Ini berarti bahwa setiap suku bangsa mempunyai pandangan dan persepsi sesuai dengan kebudayaan mereka masing-masing, sebagaimana orang Papua dengan kemajemukannya.

Masyarakat Kamoro di Nawaripi mengenal dua jenis tanah atau daerah, yaitu: 1) Tanah/areal yang merupakan milik pribadi/individu, keluarga, dan; 2) Tanah/areal milik bersama atau umum. Tanah/areal milik pribadi/keluarga adalah tanah yang merupakan pemberian orang tua dan sudah ada sejak dahulu dari nenek moyang mereka. Orang yang memiliki tanah seperti itu dikenal dengan "Yua mao" atau pemilik dusun dan kali/sungai, yaitu daerah pemberian Tuhan atau disediakan oleh alam tanpa harus menanam. Pengolahan tanah pribadi/keluarga dikerjakan oleh mereka sendiri dan hasilnya juga dinikmati oleh mereka tetapi bila ada orang lain hendak mengambil sesuatu dari wilayah mereka, seperti sagu dan ikan, harus mendapat ijin dari pemilik tanah. Sedangkan tanah atau daerah umum yang dapat digunakan bersama-sama, misalnya daerah bakau, di tempat tersebut siapa saja bisa mencari makan ("pal mare") untuk kebutuhan hidup mereka. Jenis binatang yang biasa dicari adalah "tombelo" ("o mare"), babi ("ofo"), ikan ("erau"), dan lain sebagainya. Hal ini masih nampak dalam kehidupan orang Kamoro di Nawaripi saat ini dimana mereka hanya bisa mencari makanan di wilayah mereka saja sedangkan di tempat yang menjadi milik orang lain mereka harus mendapat ijin dahulu.

Konsep tentang Jaminan Sosial Suku Kamoro

Hal lain yang terlihat pada orang Kamoro adalah hasil yang diperoleh dari aktivitas mata pencaharian hidup mereka pada umunya didistribusikan untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga (suami/istri dan anak-anak) dan kepada kaum kerabat dalam "Taparu" maupun "Kaukapaiti". Pendistribusian kepada pihak keluarga merupakan tanggung jawab atau beban moril yang harus dipikul dan dijalani oleh orang yang menghasilkan, namun dari hasil yang diperoleh sering pula disisihkan untuk dirinya sendiri. Hal ini dimaksudkan bahwa orang tersebut hendak menikmati hasil jerih payahnya sendiri atau dengan kerabat dan teman-temannya. Selain itu si penghasil mempunyai kewajiban yang terselubung untuk membagikan hasil dan kelebihannya kepada kerabat lain yang disebut "Kaukapaiti".

D. Pegunungan Bintang

Konsep tentang Penumpukan Modal atau Kekayaan Suku Ngalum

Dalam hal penumpukan modal, orang Ngalum mendifinisikan harta sebagai "*memangola*". "Memangola" menjadi penting karena selain sebagai pemenuhan kebutuhan biaya sosial yang tinggi juga menentukan status sosial seseorang dalam masyarakat. Bagi orang Ngalum, tanah, kebun dan jumlah babi yang banyak merupakan prinsip dari "memangola". Hasil kebun yang melimpah dan jumlah ternak babi yang banyak menjadi prinsip awal seseorang dianggap sebagai seorang "*isomki*" atau orang kaya. "Memangola" menjadi dasar utama seorang Ngalum untuk mencapai status yang diberikan kepadanya sebagai "isomki".

Dalam budaya orang Ngalum, nilai ideal dari seorang "isomki" adalah dermawan. Sikap dermawan ini merupakan kriteria yang harus dipenuhi seseorang dalam menunjukan diri dan pribadinya dalam masyarakat. Kepribadian dermawan ini harus diikuti dengan bentuk-bentuk perilaku lain seperti ringan tangan atau suka memberikan bantuan pada orang lain, jujur, berprinsip, berani[2], dapat berdiplomasi dan dapat memecahkan masalah[3] dalam kehidupan kemasyarakatan.

Ada dua fakta penting ditemukan dalam penumpukan modal yang dilakukan oleh orang Ngalum, yang pertama, bahwa penumpukan modal berupa "memangola" atau harta merupakan salah satu modal sosial yang digunakan untuk mencapai status yang tinggi dalam masyarakat. Status ini dalam konteks lokal disebut "isomki" (orang kaya) yang nantinya bila mendapatkan pengakuan secara luas dalam masyarakat maka individu tersebut akan mecapai satu taraf tertinggi yang disebut sebagai "kitki" atau dalam konsep teori antropologi disebut *big man*. Sering kali penumpukan modal yang dilakukan oleh orang Ngalum diarahkan kepada hal ini karena status ini dapat diperebutkan dan bersifat dinamis.

Siapa saja di antara orang Ngalum yang memiliki potensi tersebut bisa memperebutkan status sebagai "kitki". Kedua, dalam sistem kekerabatan yang kuat ada keterikatan sosial antara individu dan kelompok kekerabatannya. Keterikatan ini berupa hak dan tanggung jawab yang harus dipenuhi dalam kehidupan kelompoknya. Ada hubungan resiprositas antara individu dan kelompoknya atau individu dengan individu dalam kelompoknya. Seringkali penumpukan modal yang dilakukan seseorang walaupun sebenarnya digunakan untuk kepentingan pribadi, tetapi ikatan tanggung jawab kepada komunalnya ini mengharuskan seseorang untuk menggunakan modal yang dimilikinya untuk membantu kelompoknya.

Konsep tentang Kerja Suku Ngalum

Di Pegunungan Bintang, masyarakat mempunyai istilah khusus untuk orang yang rajin, yaitu "piniki", dan orang malas disebut "danbolki". Dalam berkebun ada pembagian pekerjaan antara laki-laki dan perempuan, laki-laki menyiapkan lahan, menebang pohon, membakar kayu-kayu, membuat pagar, sedangkan memilih bibit, menanam, memelihara, memanen dan menjual hasil dilakukan kaum perempuan. Di Keerom masyarakat memandang bahwa orang yang bekerja lebih cepat dan lebih rajin akan mendapat hasil yang lebih baik.

---

2 Dahulu berani dapat diartikan sebagai pandai berperang, dalam budaya orang pegunungan peperangan memmiliki banyak fungsi sosial salah satunya adalah sebagai tempat kaum laki-laki untuk menonjolkan dirinya sarana untuk mendapatkan simbol status dalam masyarakatnya.

3 Seorang pemimpin dituntut memiliki kemampuan berdiplomasi dalam kelompok masyarakatnya

Konsep kerja bagi orang Ngalum adalah "temome bainomet" yang bila diterjemahkan secara bebas kira-kira berarti "bekerja untuk hidup atau bekerja untuk makan". Konsep ini mengambarkan bahwa orang Ngalum melihat fungsi bekerja sebagai fungsi subsisten, yaitu untuk memenuhi kebutuhan hidup. Dengan lingkungan alam yang keras, ditambah cuaca yang cukup ekstrem, maka bekerja keras dan kerajinan menjadi ukuran utama kualitas seorang individu. Seorang yang rajin dalam konsep orang Ngalum disebut "piniki". "Piniki" dianggap penting dalam kehidupan orang Ngalum karena dengan pola hidup subsisten diperlukan kerja keras untuk menjamin ketersediaan pangan untuk kelompok mereka. Sebaliknya, seorang yang dianggap malas disebut "dambolki". Seseorang akan merasa enggan untuk mendapatkan julukan ini karena berkonotasi negatif. Dalam masyarakat Ngalum, istilah tersebut digunakan juga untuk mengolok-olok seseorang yang akan mengakibatkan kehidupan sosialnya mengalami kesulitan, misalnya seorang pemuda yang disebut "dambolki", akan sulit mencari jodoh karena kebanyakan orang tua tidak menginginkan anak gadisnya menikah dengan orang yang malas. Demikian pula halnya untuk perempuan muda yang belum menikah, mereka tidak ingin disebut malas karena akan berdampak negatif pada kehidupan mereka dalam masyarakat.

Kebun (semon) pada budaya Ngalum dianggap sebagai lumbung yang dapat menjamin kehidupan individu dan kelompok klan dan masyarakat pada umumnya. Dengan jumlah kebun yang banyak dan ditanami dengan berbagai macam tanaman, maka ketersediaan pangan bagi suatu kelompok akan dapat terjamin. Kebun dan berbagai tanaman yang ada di dalamnya merupakan model ketahanan pangan tradisional yang dimiliki oleh orang Ngalum yang terintegrasi secara holistik dalam budaya Ngalum.

Modernisasi akibat pembangunan dan terjadinya kontak budaya menjadikan pekerjaan tradisional orang Ngalum mulai bergeser ke sektor-sektor formal, seperti pegawai negeri dan guru. Sedangkan di sektor informal sudah ada yang memiliki usaha meubel, membuat kursi, meja, pintu, yang pada awalnya merupakan bagian dari program pemerintah yang memberikan pelatihan dan modal. Usaha seperti ini belum banyak, hanya ada dua bengkel kerja saja di kota Oksibil, sedangkan volume penjualannya kelihatannya kurang lancar, karena tidak banyak pesanan yang mereka terima. Usaha meubel orang Ngalum tersebut kelihatannya kalah bersaing dengan pengusaha pendatang lainnya yang lebih berpengalaman yang telah lama membangun jaringan dan sistem kepercayaan dengan para pelanggannya.

Kaum perempuan Ngalum merupakan pekerja keras. Mereka mulai bekerja dari pagi-pagi benar dengan berjalan bertelanjang kaki ke kebun mereka yang jaraknya beberapa kilo dari kampung, dan seringkali melalui jalan yang terjal sambil mengendong bayi mereka.

Konsep tentang Waktu Suku Ngalum

Pembagian orang Ngalum dalam berativitas tidak ketat dan sangat situasional, sangat dipengaruhi oleh kondisi yang ada, setiap aktivitas disesuaikan dengan kebutuhan yang nyata. Tidak ditemui adanya jadwal yang ketat dalam kehidupan orang Ngalum, misalnya aktivitas ke kebun, biasa dilakukan pada pagi hari maupun siang hari, tergantung cuaca, bila pagi hujan maka dilakukan siang hari, atau bila ada acara adat maka aktivitas lainnya bisa disesuaikan sesuai dengan kebutuhan dari individu tersebut.

Penggunaan waktu lebih diutamakan yang memberikan hasil langsung, seperti berkebun dan menangkap ikan, sehingga waktu untuk pendidikan yang tidak memberikan hasil langsung, tetapi baru kelihatan pada dampak jangka panjang belum masuk dalam orientasi berpikir mereka (di kampung-kampung masih sedikit keluarga yang berhasil).

Pemanfaatan waktu sesuai kebutuhan – tidak terikat dengan jadwal/janji – lebih berorientasi pada manfaat langsung/menguntungkan dirinya. Komitmen terhadap waktu lemah, ini berkaitan dengan janji dan kebutuhan-kebutuhan sosial lebih diutamakan, seperti menghadiri acara sosial (perkawinan, pembayaran mas kawin, acara adat) dibandingkan dengan tanggung jawab yang harus dipenuhinya sesuai aturan waktu yang ditetapkan, misalnya ia dapat meninggalkan pekerjaannya sebagai karyawan sebelum waktu yang ditetapkan (seperti dalam pekerjaan di perusahaan, kantor pemerintah, dan organisasi lainnya) – "membolos" hanya untuk menghadiri acara sosial atau janji dengan teman atau kerabatnya.

Konsep tentang Hubungan Sosial Suku Ngalum

Kehidupan sosial orang Ngalum berpusat pada hubungan kekerabatan. Kekerabatan dalam klan atau antarklan mencerminkan hubungan sosial yang akrab dan terikat satu sama lain, keterikatan ini tergambar dalam konsep "Kakadon" (Marga), berasal dari dua suku kata yang memiliki arti yang berbeda. "*Kaka"* yang artinya (orang/manusia), sedangkan "*Don"* yang artinya (marga). "Kakadon" merupakan ikatan klan yang mengatur kehidupan orang Ngalum.

Pendidikan merupakan tanggung jawab klan yang bersifat resiprokal antaranggota klan (tebatas). Pendidikan merupakan tanggung jawab keluarga inti. Pendidikan bias gender – laki-laki cederung mendapat prioritas. Bias gender masih berlaku umum dalam berbagai aspek kehidupan (subordinasi laki-laki terhadap perempuan). Seluruh warga kelompok memberikan perhatian bila ada warga yang sakit dengan mengunjungi, atau memberikan makanan/ bantuan kepada keluarga yang sakit. Bila membutuhkan biaya besar akan merupakan tanggung bersama (*extended family*).

Hubungan dalam klan begitu kuat sehingga ada kecemburuan terhadap anggota yang lebih berhasil (pendidikan, ekonomi) di luar klan. Ada hubungan atasan (*patron*/*big man*) dengan bawahan (masyarakat luas) yang bersifat dinamis (kepentingan sesaat – setiap orang dapat menjadi *big man*). Ikatan-ikatan marga tersebut diatur dalam "Apiwol" atau rumah adat sebagai bentuk dari lembaga tradisional orang Ngalum. Ikatan-ikatan yang akrab dalam satu komunitas yang terikat dalam satu kesatuan kampung, ikatan darah, perasaan senasib memberikan tanggung jawab sosial antara sesama klannya, seperti dalam konsep "maitan mai kopkanon" yang artinya seseorang memperhatikan orang yang lain. Segala permasalahan yang ada pada seorang individu merupakan tanggung jawab kelompok dan demikian juga individu memiliki tanggung jawab terhadap kelompoknya. Bentuk-bentuk solidaritas ini merupakan hal yang umum dalam kehidupan suku-suku di Papua, khususnya suku-suku yang berada di wilayah pegunungan.

Budaya Ngalum mengenalnya secara luas sebagai "Bitki" (ahli sihir). "Bitki" digunakan sebagai penyelesaian sengketa yang terjadi atau persaingan antarindividu. Seperti yang baru-baru ini terjadi di salah satu kampung distrik Serambakon, seseorang yang dianggap "bitki" dihakimi oleh masyarakat karena menyebabkan orang lain meninggal. Fenomena "bikti" walaupun tidak dapat dibuktikan secara fakta, tetapi merupakan bagian dari budaya dan hidup

secara luas di masyarakat Ngalum. Efek negatif dari kejadian ini adalah masyarakat menjadi takut, produktivitas menurun karena takut beraktivitas, dan banyak isu-isu yang berkembang dalam masyarakat yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan di kampung. Isu yang terjadi beberapa waktu belakangan ini menyebabkan orang-orang Ngalum yang telah berhasil di luar kampungnya banyak yang enggan kembali ke kampung karena takut menjadi sumber iri hati dari kelompok lain dan dibunuh dengan mengunakan ilmu hitam. Bentuk-bentuk persaingan ini banyak juga menghambat pertumbuhan dan pembangunan dalam kampong karena isu yang berkembang banyak menimbulkan kecurigaan antar kelompok ataupun rasa takut.

Konsep tentang Tanah Suku Ngalum

Tanah bagi orang Ngalum memiliki nilai tersendiri dianggap sakral dan berkaitan langsung dengan penghidupan mereka. Tanah merupakan modal sosial yang dimiliki bersama dan menjadi sandaran hidup bagi seluruh komunitas Ngalum. Orang Ngalum membagi tanah dalam beberapa fungsi yang berkaitan dengan aktivitas mereka, seperti daerah rata tempat tinggal, dusun, wilayah kampung mereka sebut "bakon", hutan primer yang berada di sekitar kampung mereka yang merupakan wilayah aktivitas berburu disebut "apar", daerah aliran sungai dalam wilayah mereka disebut "okbali", daerah lereng perbukitan disebut "bang", dan tanah kebun disebut "semon".

Tanah ulayat orang Ngalum dibagi berdasarkan kakandon (ikatan klan utama) atau yang sering disebut "mabin"[4], yang masing-masing terdapat klan-klan atau marga-marga yang ada di dalamnya, tanah dibagi berdasarkan hak pakai dan setiap individu berhak memanfaatkan tanah yang ada di wilayah klannya. Tanah tersebut biasanya dimanfaatkan sebagai kebun. Penggarapan dilakukan oleh individu, keluarga inti mereka dibantu oleh saudara-saudara semarga dan hasilnya dikonsumsi bersama.

Permasalahan berkaitan dengan tanah hampir tidak pernah ada karena setiap individu dalam kelompok marga mengetahui batas-batas hak menggarap tanah dalam komunitas mereka, ada ungkapan dalam bahasa orang Ngalum "nebakona" yang berarti "ini wilayah saya, atau ini bagian tanah saya". Ini mengambarkan bahwa walaupun peta ulayat masyarakat bersifat abstrak, dan hanya dibatasi oleh tanda-tanda alam saja tetapi masyarakat telah memiliki peta mental dalam kognisi masing-masing yang telah disepakati bersama dan bersifat mengikat. Bila konflik antara batas tanah kebun terjadi maka "apiwol" sebagai lembaga adat yang merupakan rumah atau wadah bagi "kakandon" (ikatan marga) mempunyai tanggung jawab dalam menyelesaikan konflik tersebut.Tergantung apakah tanah sudah dilihat mempunyai fungsi ekonomi atau tidak. Di Keerom ada keluarga yang menjual sebagian tanah dusunnya (garapan kebun) untuk kepentingan pendidikan anaknya.

Konsep tentang Jaminan Sosial Suku Ngalum

Kehidupan dengan sistem kekerabatan yang erat dengan tipe keluarga luas (*extended family*) juga membutuhkan biaya sosial yang tinggi. Seseorang yang cukup mampu diharapkan dapat membantu biaya-biaya yang dibutuhkan anggota kelompoknya dalam klan mereka.

4 Kata mabin digunakan untuk mengambarkan hubungan sedarah atau bersaudara. Misalnya marga utama uropmabin adalah (urop artinya sulung atau anak pertama, mabin artinya bersaudara) dan selanjutnya ka-sipmabin (anak kedua), kakyarmabin (anak ketiga) dan kalakmabin (orang terakhir atau bungsu)

Kebutuhan seorang individu merupakan tanggung jawab kelompok dalam klan, biaya yang dikeluarkan dapat berupa biaya atas dasar tradisi adat orang Ngalum, seperti mas kawin, denda adat, atau biaya sosial lain, seperti membantu orang sakit, membantu anak-anak kerabat yang sedang bersekolah.

Budaya tolong menolong dan kewajiban membantu dalam klan merupakan tipe yang umum pada masyarakat Ngalum, dasar dari jaminan sosial pada orang Ngalum adalah resiprositas berimbang, atau orang Ngalum menjabarkan dalam dunia mereka sebagai "angelmuk kadik", artinya setiap individu wajib membantu anggota klannya yang membutuhkan dan suatu saat bila ia membutuhkan bantuan maka, mereka yang pernah dibantunya tersebut wajib memberikan bantuan. Bentuk bantuan bagi orang ngalum dapat dikategorikan sebagai bantuan berwujud tenaga, dan bantuan yang berwujud materi, bisa berupa barang dan harta (kini banyak juga yang mengunakan uang).

Memberikan pinjaman juga merupakan salah satu bentuk jaminan sosial yang ada dalam kehidupan orang Ngalum. Pinjaman yang dilakukan antara anggota kelompok masyarakat, pinjaman dapat berupa harta (babi) atau uang, pinjaman ini atas dasar kepercayaan dapat dikembalikan tanpa ditentukan waktu tertentu dan kadang bentuk dari pengembalian bisa berbentuk lain. Misalnya, ada kasus pinjam-meminjam yang si peminjam tidak bisa megembalikan sesuai dengan apa yang dipinjamnya maka dia bisa menggantinya dalam bentuk tenaga. Orang tersebut mengganti pinjamannya dengan cara ikut membantu membuka lahan kebun secara cuma-cuma sampai hutangnya dianggap lunas.

Pendidikan merupakan tanggung jawab bersama. Jadi anak-anak yang bersekolah di luar kampong merasa terjamin kehidupannya walaupun orang tuanya tidak mampu membiayai kehidupan sehari-hari anak karena kerabat di kampung maupun yang ada ditempat anak bersekolah bias menjamin hidup anak tersebut. Konsep ini sudah mulai terkikis di daerah perkotaan, walaupun tetap ada jaminan terhadap anak yang bersekolah tetapi jaminan itu tidak sepenuhnya diberikan karena sikap individualis para kerabat dari anak itu diperkotaan sudah semakin kuat – sikap mendapat manfaat sendiri jika ia membantu lebih diutamakan daripada membantu tapi manfaat secara ekonomi tidak diperolehnya.

Semua anggota klan memberikan perhatian kepada anggota yang sakit. Penyakit kadang masih dianggap berasal dari adanya konflik sosial (kutukan, magik). Kewajiban individu untuk membantu anggota klan dan sebaliknya (resiprokal) – memperkuat hubungan anggota klan. Orang Ngalum mengenal "maton toklon" yaitu sumbangan keluarga dalam klan untuk membayar mas kawin ("khakisa") seorang yang akan menikah. Setiap lelaki dewasa dalam klan tersebut wajib memberikan sumbangan sesuai dengan kemampuannya. Selain membayar mas kawin jaminan sosial ini juga diberikan pada waktu ada masalah-masalah adat yang mewajibkan ganti rugi bagi pelakunya, sanksi adat tersebut sering ditangung oleh keluarga luasnya dengan alasan, seorang individu dianggap membawa nama klannya dalam lingkungan sosial mereka, sehingga kesalahan individu merupakan tanggung jawab klan. Pada jaman dahulu kesalahan-kesalahan individu seringkali dianggap merupakan tanggung jawab kelompok klannya sehingga peperangan yang timbul antara kelompok masyarat tidak dapat dihindari demi membela kepentingan anggota kelompok mereka.

Tabel-tabel berikut adalah rangkuman dari enam konsep dasar orang Papua di daerah-daerah tempat penelitian sebagaimana dijelaskan di depan.

Tabel 1.4.1. Konsep Kekayaan dan Tanah di Tiga Daerah

Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Konsep penumpukan modal lebih pada persiapan mereka untuk kebutuhan sosial, seperti untuk membiayai/konsumsi pada upacara adat perkawinan, bayar mas kawin, membagi atau menolong anggota kerabat ("Taparu") dan juga denda. Hutan berupa dusun (tempat mencari makan) dianggap sebagai modal untuk menjamin kehidupan keluarga dalam pengertian memenuhi kebutuhan dasar dan ada juga orientasi pasar seperti hasil dusun dijual tetapi dalam konteks bukan mencari keuntungan sebesar-besarnya tetapi dalam konteks memenuhi kebutuhan sehari-hari.	Hutan beserta segala isinya adalah modal yang dapat dimanfaatkan untuk keuntungan dan kesejahteraan keluarga, marga dan komunitas. Tanah adalah aset masa depan karena dapat dikelola bukan saja generasi sekarang, tetapi generasi berikut juga dapat dikelola oleh karena itu tanah milik turun-temurun dan tidak dapat diperjualbelikan. Sifat menabung masih sangat kurang, uang yang diperoleh habis untuk kebutuhan sehari-hari dan kebutuhan sosial. Tanah dan dusun adalah aset kekayaan bagi orang Keerom.	Orang Ngalum mendifinisikan harta sebagai "memangola",selain sebagai pemenuhan kebutuhan biaya sosial yang tinggi, "memangola" juga menentukan status sosial seseorang dalam masyarakat. Bagi orang Ngalum , tanah, kebun dan jumlah babi yang banyak merupakan prinsip dari memangola. Hasil kebun yang melimpah, jumlah ternak babi yang banyak menjadi prinsip awal seseorang dianggap sebagai seorang "Isomki" atau orang kaya. "Memangola" menjadi dasar utama seorang Ngalum untuk mencapai status yang diberikan kepadanya sebagai "isomki". Dalam budaya orang Ngalum , nilai ideal dari seorang "isomki" adalah dermawan. Sudah ada dasar-dasar penumpukan modal dalam sistem nilai orang orang Ngalum , bagaimana dasar tersebut ditranformasikan dalam bentuk nilai invetasi ekonomi pasar. Jumlah harta yang banyak menaikan status sosial seseorang dalam masyarakat. Ada persaingan untuk memperebutkan posisi tersebut, seseorang dituntut bekerja keras untuk mencapai harta tersebut menciptakan etos kerja dalam persaingan yang positif. Penumpukan modal banyak digunakan untuk biaya sosial yang tinggi dan menciptakan ketergantungan individu dengan kelompoknya. Penumpukan modal masih diarahkan pada tujuan-tujuan prestise.

Tabel 1.4.2. Konsep Waktu dan Pekerjaan di Tiga Daerah

Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Pada masyarakat Kamoro telah terjadi perubahan konsep tentang pekerjaan karena mereka dipindahkan dari tempat asalnya ke tempat baru di Nawaripi. Mereka diperkenalkan pada berbagai pekerjaan yang membutuhkan spesialisasi, seperti menjadi penggali pasir, buruh bangunan, pemikul barang di pelabuhan, walaupun tidak memerlukan pelatihan atau pendidikan formal. Proses adaptasi juga terjadi di tempat mereka sekarang, dimana di tempat asal, mereka tidak berkebun tetapi mereka langsung mencari makan, seperti sagu, ikan dan sumber gizi lainnya, secara langsung dari lingkungan alam sekitar tempat tinggal mereka. Di tempat mereka yang baru sekarang, mereka hanya diberi rumah dan sebidang tanah. Oleh karena itu, mereka harus berkebun karena merupakan sumber pangan harian keluarga. Perubahan pola adaptasi lingkungan ini juga menyebabkan terjadinya perubahan pola orientasi dalam pekerjaan. Kalau di tempat asal mereka tidak sulit mendapat makanan, maka di tempat sekarang mereka harus bekerja keras untuk mendapatkan makanan. Bekerja dalam kerangka meningkatkan status sosialnya juga terjadi terutama kalau mereka dapat mengakses pekerjaan di PT Freeport atau sebagai pegawai pemerintah karena jenis pekerjaan ini dinilai meningkatkan gengsi sosial.	Orang yang bekerja lebih cepat dan lebih rajin akan mendapat hasil yang lebih baik. Pekerjaan adalah hal yang wajar dan semua orang memang harus bekerja karena hidup manusia ada dalam pekerjaan. Semua jenis pekerjaan dianggap penting karena jika tidak bekerja tidak akan hidup. Dengan bekerja, bisa menikmati hasil dari bekerja tersebut, sedangkan bila tidak bekerja tidak bisa membantu keluarga (anak istri) untuk makan. Dalam bahasa masyarakat Keerom, pekerjaan disebut "souri" yang tidak mengandung makna spesialisasi pekerjaan tetapi lebih merujuk pada pekerjaan apa saja. Membantu penduduk lain dalam kampung, seperti membangun rumah tetangga, membantu mempersiapkan pesta, dan lainnya tidak dilihat sebagai pekerjaan yang menghasilkan upah. Sekarang ini apabila seseorang meminta bantuan untuk membangun rumah, maka sudah merupakan kewajiban untuk membayar tenaga mereka. Upah yang dikeluarkan bervariasi namun lebih banyak ditentukan oleh mereka yang meminta bantuan. Masih ada beberapa bantuan yang tidak perlu dibayar, seperti membantu keluarga yang mau melangsungkan perkawinan dan acara-acara hari raya gereja.	Konsep kerja bagi orang Ngalum adalah "temome bainomet", berarti "bekerja untuk hidup atau bekerja untuk makan". Orang Ngalum melihat fungsi bekerja sebagai fungsi subsisten yaitu untuk memenuhi kebutuhan hidup. Seorang yang rajin dalam konsep orang Ngalum disebut "piniki". "Piniki" dianggap penting dalam kehidupan orang Ngalum karena dengan pola hidup subsisten diperlukan kerja keras untuk menjamin ketersediaan pangan untuk kelompok mereka. Sebaliknya seorang yang dianggap malas disebut "dambolki". Seseorang akan merasa enggan untuk mendapatkan julukan ini karena berkonotasi negatif. Dalam masyarakat Ngalum istilah tersebut digunakan juga untuk mengolok-olok seseorang yang akan mengakibatkan kehidupan sosialnya mengalami kesulitan, misalnya seorang pemuda yang di sebut "dambolki", akan sulit mencari jodoh karena kebanyakan orang tua tidak menginginkan anak gadisnya menikah dengan orang yang malas. Modernisasi akibat pembangunan dan terjadinya kontak budaya menjadikan pekerjaan tradisional orang Ngalum mulai bergeser ke sektor-sektor formal seperti pegawai negeri dan guru.

Tabel 1.4.3. Konsep Hubungan Sosial di Tiga Daerah

Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Hubungan sosial orang Kamoro terjadi karena kesamaan "Taparu" atau tempat tinggal/kampung dan perkawinan/"Kaukapaiti" (kerabat afinal). Persaingan dan konflik kurang nampak. Saling menolong memenuhi kebutuhan sehari-hari, kegiatan adat seperti membayar mas kawin, upacara adat, bayar denda, membangun fasilitas umum.	Sikap kerjasama ditunjukan dalam gotong royong sekarang sudah luntur. Sudah ada perubahan orientasi hubungan sosial, hubungan sosial dibangun dari aspek (individualistik) bukan manfaat bagi komunitas (kolektivisme). Komunalisme berlaku pada kegiatan pesta kawin. Hubungan antarsuku dinilai ada kerjasama atau kerukunan.	Berpusat pada hubungan kekerabatan. "Kakadon" merupakan ikatan klan yang mengatur kehidupan orang Ngalum . Seluruh warga kelompok memberikan perhatian bila ada warga yang sakit, dengan mengunjungi, memberikan makanan/bantuan kepada keluarga yang sakit. Hubungan dalam klan begitu kuat sehingga ada kecemburuan terhadap anggota yang lebih berhasil (pendidikan, ekonomi) di luar klan. Ada hubungan atasan (*patron/big man*) dengan bawahan (masyarakat luas) yang bersifat dinamis (kepentingan sesaat – setiap orang dapat menjadi *big man*). Ikatan-ikatan marga diatur dalam "Apiwol" atau rumah adat. Ikatan-ikatan yang akrab dalam satu komunitas dalam satu kesatuan kampung, ikatan darah, perasaan senasib memberikan tanggung jawab sosial Segala permasalahan yang ada pada seorang individu merupakan tanggung jawab kelompok dan demikian juga individu memiliki tanggung jawab terhadap kelompoknya. Persaingan memang terjadi, walaupun intensitasnya tidak terlalu besar. Persaingan dalam kelompok sering terjadi dalam kampung bisa berakhir konflik terbuka tetapi banyak yang bersifat laten, konflik yang terjadi bisa berupa masalah adat, misalnya masalah perempuan, persengkataan batas wilayah atau persaingan politik tradisional (perebutan pengaruh dalam kampung). Perebutan *status quo* ditambah persaingan politik lokal tidak dapat terelakan dan kadang menyeret kelompok-kelompok kekerabatan didalamnya.

Tabel 1.4.4. Konsep Jaminan Sosial di Tiga Daerah

Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Setiap orang Komoro memiliki prinsip saling menolong apabila saudaranya menghadapi masalah. Bantuan merupakan suatu ikatan sosial yang mengharapkan anggota kerabat yang memberi akan dibantu juga pada saat ia menghadapi masalah hidup.	Beberapa nilai budaya mengenai jaminan sosial pada masyarakat Keerom adalah konsep tukar saudara sebagai ikatan persaudaraan, seperti adik perempuan diberikan pada adik bapa saya (bapa ade) yang tanggung jawab untuk kehidupannya termasuk nanti kalau dia punya anak adalah tanggungan bapa ade. Tukar menukar barang seperti jubi, panah, sempe dan noken. Dalam bahasa disebut "Yaba-Gurak" artinya saling memberi atau timbal balik. Konsep ”Yaba-Gurak" dimanifestasikan dalam bentuk bantuan pada kehidupan sosial, seperti membayar mas kawin, membangun rumah, dan membuat kebun. Kewajiban membantu orang yang pernah membantunya merupakan keharusan karena itu bagi masyarakat keerom sebagai utang.	Dasar dari jaminan sosial pada orang Ngalum adalah resiprositas berimbang, atau orang Ngalum menjabarkan dalam dunia mereka sebagai “angelmuk kadik” artinya setiap individu wajib membantu anggota klannya yang membutuhkan dan suatu saat bila ia membutuhkan bantuan maka, mereka yang pernah dibantunya tersebut wajib memberikan bantuan. Bentuk bantuan bagi orang Ngalum dapat dikategorikan sebagai bantuan berwujud tenaga, dan bantuan yang berwujud materi, bisa berupa barang dan harta (kini banyak juga yang mengunakan uang). Memberikan pinjaman juga merupakan salah satu bentuk jaminan sosial yang ada dalam kehidupan orang Ngalum . Pinjaman dapat berupa harta (babi) atau uang. Pinjaman ini atas dasar kepercayaan dapat dikembalikan tanpa ditentukan waktu tertentu dan kadangkala bentuk dari pengembalian bisa berbentuk lain.

BAGIAN 2
EKSPERIMENTASI ADAPTASI NILAI-NILAI ANTROPOLOGIS DALAM PROGRAM-PROGRAM AKSI

BAB V
Konstruksi Nilai dan Perilaku Orang Papua

BAB VI
Eksperimentasi dan Refleksi Nilai-Nilai Antropologis dalam Program Pemberdayaan Kampung Berbasis Otonomi Asli

BAB VII
Eksperimentasi dan Refleksi Nilai-Nilai Antropologis dalam Program Pemberdayaan Ekonomi Kampung

BAB VIII
Dilema Orang Papua dalam Konteks Pemerintahan dan Pembangunan yang Terhegemoni Negara

Bagian 2 berisi tentang eksperimentasi adaptasi nilai-nilai antropologis dalam program-program aksi yang selama ini telah dilakukan oleh Kemitraan bersama para mitranya, IFGI dan CFL di beberapa daerah percontohan di Papua. Bagian ini terdiri atas 3 bab yang membahas tentang konstruksi nilai dan perilaku orang Papua, eksperimentasi dan refleksi nilai-nilai antropologis dalam program pemberdayaan kampung berbasis otonomi asli, eksperimentasi dan refleksi nilai-nilai antropologis dalam program pemberdayaan ekonomi Papua berbasis agroforestry dan dilema orang Papua dalam konteks tata kelola pemerintahan dan pembangunan yang terhegemoni oleh negara.

Bab 5 di bagian ini menyajikan hasil identifikasi terhadap nilai budaya orang Papua sebagai pembentuk perilaku orang Papua. Dalam konteks tersebut, bagian pertama dari bab 5 hendak mengidentifikasi enam nilai kunci yang dijelaskan di bagian 1 dalam membentuk orang Papua yang dicari dan ditemukan pada tiga kebudayaan lokal di Papua, yaitu kebudayaan Komoro, kebudayaan Ngalum dan kebudayaan Manem (Arso) di Keerom. Selanjutnya, bagian kedua dari bab ini akan menggambarkan tentang pola perilaku orang Papua dengan menjadikan keenam nilai budaya yang bekerja di ketiga daerah studi sebagai dasar untuk merekonstruksi kebudayaan, terutama untuk mengidentifikasi nilai orang Papua. Temuan nilai budaya ini kemudian dicari struktur nilai budayanya menggunakan pendekatan oposisi biner yang berakar dari strukturalisme Levi Strauss. Melalui tegangan oposisional yang didapatkan dari pendekatan oposisi biner tersebut, pembacaan terhadap nilai orang Papua menghadirkan representasi terhadap pola perilaku orang Papua. Pendekatan Oposisi Biner yang digunakan di dalam kajian ini adalah, pertama, Individualistik versus Kolektivisme, kedua, Hirarkik versus Egaliter, ketiga, Mastery versus Harmony, keempat, Subsisten versus Produktif, dan kelima, Eksistensi Hidup versus Kerangka Fungsional.

Bab 6 dan 7 di bagian ini berisi tentang refleksi eksperimentasi terhadap nilai-nilai antrologis orang Papua melalui program-program aksi dalam bidang politik dan ekonomi. Bab 6 khusus membahas tentang pengalaman CFL dalam melakukan eksperimentasi program di Papua dalam pemberdayaan kampung berbasis otonomi asli. Dari eksperimentasi ini ditemukan bahwa pergesekan nilai lama dan baru dalam masyarakat Papua yang timbul sebagai dampak dari negaranisasi kampung-kampung asli pun berdampak pada individu warga. Kondisi ini memunculkan dilema pada orang-orang Papua yang tinggal di kampung-kampung. Nilai-nilai asli kehidupan orang kampung terhadap kekuasaan, kepemimpinan, kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya, maupun pengelompokan sosial dituntut untuk melakukan adaptasi terhadap nilai-nilai baru yang diintrodusir melalui kampung-kampung bentukan negara. Dalam prosesnya, nilai-nilai baru ini tidak semua diterima ataupun ditolak. Beberapa muncul dalam bentuk dualisme, namun tak jarang juga terjadi persilangan di mana nilai-nilai baru mulai dapat diterima. Pada nilai yang berhubungan dengan kekuasaan, kepemimpinan, hubungan kekerabatan/sosial, tanah, maupun jaminan sosial, nilai-nilai lama tampak lebih sulit berubah. Ini berbeda dengan nilai terhadap aset/modal, pekerjaan, maupun waktu yang relatif lebih mampu beradaptasi.

Bab 7 khusus membahas tentang pengalaman IFGI dalam melakukan eksperimentasi program pemberdayaan ekonomi orang Papua berbasis pada agroforestry. Eksperiementasi ini didasarkan kepada fakta yang menunjukkan bahwa upaya pembangunan, terutama pembangunan ekonomi, seakan-akan menjadi 'membal' ketika menyentuh wilayah Papua

karena pola pendekatan pembangunan yang cenderung membawa nilai-nilai kapitalisme dan liberalisme yang bergesekan, atau bertabrakan langsung, dengan subsistensi dan komunalisme yang merupakan salah satu nilai dasar budaya orang Papua. Pola pembangunan yang demikian ini yang tanpa mengadaptasi budaya cenderung berdampak negative dan justru akan mengancam eksistensi Orang Papua. Langkah solutif yang mungkin dilakukan sebagai upaya untuk membantu Orang Papua dalam mengimbangi laju pembangunan adalah melalui adaptasi nilai budaya Orang Papua dalam pembangunan ekonomi di Papua. Salah satu model yang dikembangkan oleh Kemitraan dan IFGI adalah adaptasi budaya orang Papua dalam pembangunan ekonomi di sektor agro melalui introduksi inovasi agroforestry yang meletakkan orang Papua sebagai subyek proses pemberdayaan yang dilakukan. Terbukti bahwa dengan pendekatan seperti ini, terdapat capaian yang berbeda dan positif apabila dibandingkan dengan pendekatan konvensional yang selama ini dilakukan di Papua. Keberhasilan eksperimentasi ini penting untuk diperhatikan sebagai pembelajaran penting untuk merumuskan pendekatan baru terhadap proses pembangungan di Papua dengan menggunakan paradigma baru membangun Papua.

Bab 8 dari bagian ini mendiskusikan tentang dilema orang Papua dalam konteks tata kelola pemerintahan dan pembangunan yang terhegemoni oleh negara. Kenyataan bahwa orang Papua adalah manusia yang terbuka yang mempunyai perilaku dan budaya yang longgar, maka hal ini memudahkan bagi orang Papua pada umumnya untuk mengambil alih unsur-unsur kebudayaan lain dan menyatukannya dengan kebudayaannya sendiri tanpa memikirkan untuk mengintegrasikannya dengan unsur-unsur yang sudah ada dalam kebudayaannya, secara menyeluruh. Mereka adalah improvisator kebudayaan. Dalam bentuk perwajahan inilah, Orang Papua yang berhakekat terbuka dipaksa untuk memahami negara yang tampil pada format pengaturan pusat maupun format pengaturan di daerah. Lebih dari itu, proses membangun pemahaman dan pembayangan negara oleh Orang Papua justru kerap terjebak dalam wilayah konfliktual yang memacu kompetisi antara nalar reproduksi legitimasi, nalar akumulasi keuntungan, dan nalar perlindungan atas hak-hak dasar. Pada titik ini, Orang Papua yang berealitas sebagai manusia terbuka kerap gagal untuk membangun pembayangan atas negara sebagi arena dan lingkungan ekonomi politik yang melingkupi pilihan aktivitasnya.

Implikasi krusial dari kebijakan negaranisasi yang memarginalkan pemaknaan identitas dan eksistensi Orang Papua adalah munculnya gerakan pemikiran subaltern pada Orang Papua. Sebagai sebuah realitas terbuka, Orang Papua senantiasa membangun dialektika pemaknaan dengan lingkungannya. Manakala dialektika justru menjebak Orang Papua dalam konstruksi pembentukan pemaknaan, maka gerakan subaltern dijadikan sebagai pilihan untuk merespons kehadiran Negara. Oleh karena itu, dengan melihat fakta bahwa kehidupan Orang Papua senantiasai dibelenggu oleh dilema-dilema baik yang bermukim di ranah ekonomi politik maupun yang bermukim dalam ranah sosio kultural, maka perlu diciptakan sebuah titik equilibrium yang memberikan jaminan keseimbangan untuk meretas setiap dilema yang dihasilkan oleh lingkungan ekonomi politik dan lingkungan sosial kultural. Di titik ini, Orang Papua akan terjebak pada situasi ketidakberdayaan yang akhirnya melahirkan realitas baru dalam diri Orang Papua.

BAB V
KONSTRUKSI NILAI DAN PERILAKU ORANG PAPUA

A. Konstruksi Nilai

Bab ini hendak menyajikan hasil identifikasi terhadap nilai budaya orang Papua sebagai pembentuk perilaku Orang Papua. Dalam konteks tersebut, bagian pertama dari bab ini hendak mengidentifikasi enam nilai kunci dalam membentuk orang Papua yang dicari dan ditemukan pada tiga tempat studi tentang kebudayaan orang Papua, yaitu kebudayaan Komoro, kebudayaan Ngalum dan kebudayaan Manem (Arso) di Keerom. Keenam nilai budaya tersebut adalah:

1) Nilai budaya mengenai Penumpukan Modal atau Kekayaan
2) Nilai budaya mengenai Pekerjaan
3) Nilai budaya mengenai Waktu
4) Nilai budaya mengenai Hubungan Sosial
5) Nilai budaya mengenai Tanah
6) Nilai budaya mengenai Jaminan Sosial

1. Konstruksi Nilai Dalam Perspektif Orang Arso di Keerom

a) Nilai Budaya Mengenai Penumpukan Modal atau Kekayaan

Orang Arso sebagai suku asli di Keerom memandang penumpukan modal tidak hanya dilihat sebagai upaya mencari keuntungan ekonomi belaka, tetapi juga berorientasi memenuhi kebutuhan sosial. Orientasi-orientasi kebutuhan sosial tersebut muncul dalam pemanfaatan hutan ulayat. Kepemilikan hutan yang luas dimana di dalamnya ada berbagai sumber kehidupan, seperti makanan protein dan energi seperti ikan, daging, sayur, buah, sagu dan lainnya, dipandang sebagai modal untuk menjamin hidup klan, marga dan komunitas kampung. Orang Arso juga memandang, hutan adalah aset masa depan karena dapat dikelola bukan saja generasi sekarang, tetapi generasi berikutnya. Hutan merupakan investasi bagi masa depan klan dan komunitas kampung karena dapat digunakan sebagai modal utama bagi penduduk untuk meningkatkan kekayaannya. Seperti membuat kebun dan hasilnya bisa dijual dan dikonsumsi keluarga, juga bisa berburu dan hasilnya bisa untuk konsumsi serta dijual. Hasil penjualan itu bisa digunakan untuk biaya pendidikan anak, membangun rumah, membayar mas kawin, dan kebutuhan sosial lainnya. Walaupun belum banyak yang berorientasi pada penumpukan modal untuk pendidikan anak di pendidikan tinggi, tetapi beberapa keluarga di kampung Workwana Keerom sudah melakukan investasi pendidikan bagi anak-anaknya.

Begitu strategisnya nilai tanah, maka terdapat larangan menjual tanah-tanah ulayat dimana kepemilikan dan pemanfaatan tanah-tanah tersebut didudukkan sebagai kekayaan milik komunal. Terkait kekayaan milik ulayat tersebut membentuk cara pandang orang Arso terhadap pemanfaatan sumber-sumber produktif komunal tersebut. Orang Arso memanfaatkan tanah ulayat tersebut sebatas untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari saja. Hasil penjualan kebun atau berburu yang diusahakan dari tanah ulayat jarang sekali ditabung uangnya. Hasil penjualan hasil kebun dan berburu, lebih banyak habis untuk kebutuhan harian saja.

Konsep kekayaan bagi orang Arso adalah apabila orang memiliki otoritas penguasaan tanah ulayat yang luas, karena dengan memanfaatkan tanah komunal tersebut dia mendapat keuntungan yang banyak. Orang yang kaya disebut "Mrum", artinya orang yang punya banyak barang. Disamping tanah, pada masa lalu, babi menjadi simbol kekayaan karena dulu babi dipakai untuk membayar mas kawin dan menggelar pesta. Jadi siapa yang punya banyak babi biasa ia dipanggil "Mrum" (orang kaya) tapi sekarang babi bukan jadi simbol kekayaan lagi.

b) Nilai Budaya Mengenai Pekerjaan

Bagi orang Arso, semua orang memang harus bekerja karena hidup manusia mengada dalam pekerjaan. Artinya kalau orang tidak kerja ia tidak akan dapat makan. Jika dia hanya meminta dari orang lain, seperti kerabatnya, perbuatan itu dianggap memalukan. Semua jenis pekerjaan dianggap penting karena jika tidak bekerja tidak akan hidup. Dengan bekerja bisa menikmati hasil dari bekerja tersebut, sedangkan bila tidak bekerja tidak bisa membantu keluarga (anak istri) untuk makan. Dalam bahasa masyarakat Keerom pekerjaan disebut "souri" yang tidak merujuk pada spesialisasi pekerjaan tetapi lebih merujuk pada pekerjaan apa saja, meski sebagian besar orang Arso bekerja dengan berkebun. Pada saat ini, sudah ada bermacam-macam pekerjaan setelah agama dan pemerintah masuk. Orang-orang yang menjadi pegawai tidak berkebun lagi, walaupun kadang-kadang mereka masih ke hutan untuk mecari makan, namun hal ini tidak lagi merupakan pekerjaan utama.

Membantu penduduk lain dalam kampung seperti membangun rumah tetangga, membantu mempersiapkan pesta, dan lainnya tidak dilihat sebagai pekerjaan yang menghasilkan upah. Jadi, tenaga yang dikeluarkan untuk membantu orang lain sepenuhnya hanya untuk menolong saja, yang imbalannya biasanya dalam bentuk makanan dari orang yang dibantu. Kecuali untuk proyek dari pemerintah atau kegiatan dari perusahaan kelapa sawit, mereka yang bekerja akan dibayar sesuai dengan tenaga yang dikeluarkan.

Akan tetapi, saat ini telah terjadi pergeseran nilai di kalangan orang Arso. Gotong-royong sudah mulai hilang, dimana hampir semua pekerjaan dinilai dengan imbalan. Apabila seseorang meminta bantuan untuk membangun rumah, maka sudah merupakan kewajiban untuk membayar tenaga mereka. Upah yang dikeluarkan bervariasi namun lebih banyak ditentukan oleh mereka yang meminta bantuan. Bantuan secara sukarela sudah mulai hilang, kecuali dalam pesta perkawinan dan acara-acara gereja. Secara umum masyarakat Arso beranggapan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan semakin mudah orang tersebut memperoleh pekerjaan. Namun ada pula yang menganggap waktu untuk menempuh pendidikan yang panjang tidak memberikan manfaat langsung, dibandingkan apabila anak ikut orang tua bekerja di kebun. Apalagi untuk bersekolah harus mengeluarkan biaya.

c) Nilai Budaya Mengenai Waktu

Waktu dalam bahasa Arso disebut "ma". "Ma" dikaitkan dengan waktu kerja, termasuk peristiwa yang sudah terjadi dan mungkin nanti akan terjadi. Konsep waktu dalam konteks tersebut bermakna sama, masa dulu dan masa sekarang tidak berbeda. Konsep waktu ini, bergantung dari pribadi masing-masing dalam membaca peluang-peluang yang bisa digunakan untuk menjamin hidupnya. Jadi, kalau ia bisa lebih cepat bekerja dia bisa lebih dulu menikmati hasil daripada orang lain yang santai saja. Jika kerja tepat waktu dengan tidak menunda pekerjaan, pekerjaan akan cepat selesai dan dapat segera dinikmati hasilnya.

Namun ketika membandingkan pengalaman masa lalu dengan masa kini, orang Arso cenderung memberi penilaian lebih baik pada masa lalu. Masa dulu lebih baik dari masa sekarang, seperti misalnya masa pemerintahan kolonial Belanda dan masa pemerintahan Indonesia di mana masa Indonesia dianggap lebih susah. Sebagain orang Arso juga berorientasi pada masa depan. Konsep pemikiran yang lebih berorientasi ke masa depan, artinya seseorang bekerja sekarang untuk kepentingan masa depan seperti membiayai pendidikan anak dan untuk persiapan pembayaran mas kawin anak-anak jika nanti mereka nikah.

Waktu juga berkaitan dengan janji yang harus ditepati kalau tidak tepati tidak dipercaya, diremehkan dan bisa menimbulkan permusuhan. Misalnya tanggung jawab untuk bayar mas kawin harus diselesaikan sesuai dengan kesepakatan janji yang dibuat pada pihak perempuan. Kalau berjanji untuk memberi biaya untuk saudaranya, oramg Arso harus menepati janji itu. Kalau tidak ditepati maka tidak dihormati dan akan menerima sanksi sosial tidak akan dibantu kalau membutuhkan bantuan serta tidak dipercaya dalasegala hal. Janji disini, termasuk tempo pembayaran hutang yang harus dibayar jika telah tiba waktu penulunasannya bagaimanapun caranya.

d) Nilai Budaya Mengenai Hubungan Sosial

`Pada sistem nilai budaya masyarakat Keerom, pada dasarnya terdapat sikap kerjasama terutama dalam aktivitas gotong royong, meski nilai tersebut sekarang telah luntur. Untuk membangun rumah atau mebuka kebun, harus kerja sendiri atau jika minta bantuan harus membayar. Orientasi hubungan sosial telah bergeser berorientasi pada manfaat terhadap diri sendiri ketimbang manfaat bagi komunitas atau orang lain. Individualisme lebih ditonjolkan daripada orientasi nilai budaya komunalisme. Komunalisme hanya berlaku terutama pada pesta perkawinan dalam bentuk curahan tenaga sukarela.

e) Nilai Budaya Mengenai Tanah

Di Keerom, terutama di Walsa, tanah disebut Petskha yang mengandung 3 (tiga) makna: *Pertama*, tanah dipandang sebagai 'rahim ibu' (Petskha Vai). Tanah dipersepsikan sebagai tempat asal manusia, karena sesuai dengan kepercayaan setempat, orang-orang di Keerom berasal dari tanah, *petskha na omb todol* (kami berasal dari tanah, kami orang tanah). Rahim ibu juga disejajarkan dengan bait suci yang menggambarkan hubungan vertikal dengan Sesua Ara Awa (sinkretisme dalam Roma Katholik yang berarti Tuhan - Alloh - Bapa Pencipta). Bagi beberapa suku, Walsa misalnya, tanah dan sistem ekonomi tidak pernah dilepaskan dari sistem kepercayaan. *Kedua*, tanah dipandang sebagai rumah *(petscekhe*

nid), karena tanah menjadi tempat mereka menjalankan rutinitas kehidupan sehari-hari (melangsungkan kehidupan).[5] Relasi ini sangat berkaitan dengan mitos penciptaan manusia di Keerom oleh Sesua dan petskha. Ketiga, tanah adalah "kunci kehidupan", "pintu gerbang", dan "pintu kuburan" *(pekema)*. Pekema dimaknai sebagai proses penciptaan, perjalanan hidup yang berakhir pada kematian, sebuah perziarahan yang akan bermuara pada Petskha.

Begitu sakralnya nilai tanah bagi orang Arso, pola penguasaan tanah orang Arso bersifat "komunal", sehingga selalu diperuntukan bagi kepentingan bersama suku, keret, klen maupun moeti, baik difungsikan sebagai kawasan berburu, meramu, berkebun maupun pemanfaatan hasil hutan kayu (orang walsa menyebut keret dengan ara tendi). Oleh karena itu tanah bukan milik pribadi, tapi milik klan. Dalam konteks tersebut, tanah-tanah milik komunal sesungguhnya hanya mengenal konsep pemanfaatan namun bukan konsep kepemilikan untuk pribadi. Setiap anggota klan dapat memanfaatkan tanah-tanah tersebut untuk kelngsungan hidupnya, tetapi tidak boleh menjualnya. Pemanfaatn tanah-tanah tersebut dapat diwariskan, namun bergantung seberapa keras anggota klan bekerja memanfaatkan tanah-tanah tersebut untuk berkebun atau berburu. Orang yang rajin bekerja akan mendapat tanah yang luas besar tetapi yang malas dapat tanah sempit.

Namun hari ini, fungsi ekonomi tanah lebih besar dibandingkan dengan fungsi sosial dimana tanah-tanah komunal yang kepemilikannya dikelola marga beralih pada kepemilikan pribadi dan kepemilikan negara. Tanah-tanah komunal dilepas melalui program transmigrasi dan program PIR kelapa sawit sehingga sudah menjadi kepemilikan pribadi. Tanah-tanah tersebut awalnya dilepas oleh marga pada negara dan perusahaan dengan membayar pelepasan tanah adat, kemudian dibagi pada setiap keluarga yang mengikuti program transmigrasi dan program PIR Kelapa Sawit. Peserta program transmigrasi ini umumnya berasal dari Jawa serta sebagian berasal dari Orang Arso mendapat tanah seluas 2¼ hektar.

Situasi tersebut pada gilirannya kerap memicu konflik pertanahan. Kasus mengenai hak ulayat tanah dengan pengusaha juga pemerintah tidak pernah tuntas terselesaikan. Pembayaran ganti rugi tanah di Arso termasuk Workwana belum pernah diselesaikan karena kata mereka tanah ini hanya digarap. Masyarakat sering menggugat pemerintah dan pengusaha kelapa sawit. Namun tuntutan tersebut kerap diabaikan. Padahal kebun kelapa sawit telah dibuka di Wembi, Wambes, Workwana, Arso, Bili, Byauw, dan Sawo Tami. Dalam banyak kasus, peserta program transmigrasi yang asli Keerom sebagian besar menjual tanah tersebut secara pribadi pada warga transmigran lainnya dan mereka kembali tinggal di kampung asalnya. Ini dilakukan untuk kebutuhan menyekolahkan anak-anaknya.

f) Nilai Budaya Mengenai Jaminan Sosial

Masyarakat Arso memiliki mekanisme menjamin seseorang atau keluarga agar ia tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dengan sikap saling membantu atau tolong menolong secara imbal balik. Dalam bahasa Arso disebut "Yaba-Gurak" artinya saling memberi atau timbal balik. "Yaba-Gurak" di manifestasikan dalam bentuk bantuan seperti membayar mas kawin, membangun rumah, membuat kebun. Membantu orang yang pernah menolongnya adalah kewajiban. Karena bagi masyarakat Keerom, pertolongan dinilai sebagai

5 Tanah disebut "Na", hutan bahasanya "Na-disi", kalau dusun bahasanya "lumui", sedangkan dusun sagu bahasanya "Na-lumui" karena kata "Na" artinya adalah sagu dan kebun bahasanya "manta".

utang. Jadi kalau seseorang pernah dibantu, bantuan itu dianggap sebagai utang sehingga harus dikembalikan ketika orang tersebut membutuhkan bantuan. Bentuk bantuan bisa berupa tenaga, uang, makanan atau apa saja. Selain itu, orang Arso juga mengenal tukar menukar sebagai mekanisme jaminan sosial. Beberapa nilai budaya mengenai jaminan sosial ini, dapat ditemukan pada sejumlah tradisi. Misalnya, terdapat konsep tukar saudara sebagai ikatan persaudaraan seperti adik perempuan diberikan pada adik bapak (*bapa ade*) yang tanggung jawab untuk kehidupannya termasuk nanti kalau dia punya anak menjadi tanggungjawab *bapa ade*. Selain tukar menukar saudara ada juga tukar menukar barang seperti jubi, panah, sempe dan noken.

2. Konstruksi Nilai Dalam Perspektif Orang Ngalum di Pegunungan Bintang

a) Nilai Budaya Mengenai Penumpukan Modal atau Kekayaan

Dalam hal penumpukan modal, orang Ngalum mendifinisikan harta sebagai "memangola". "Memangola" menjadi penting karena selain sebagai pemenuhan kebutuhan biaya sosial yang tinggi "memangola" juga menentukan status sosial seseorang dalam masyarakat. Bagi orang Ngalum, tanah, kebun dan jumlah babi[6] yang banyak merupakan penanda "memangola".

Ada dua fakta penting ditemukan dalam penumpukan modal dalam konsep "memangola" yang dilakukan oleh orang Ngalum. *Pertama*, penumpukan modal berupa "memangola" atau harta merupakan salah satu modal sosial yang digunakan untuk mencapai status yang tinggi dalam masyarakat. Hasil kebun yang melimpah dan jumlah ternak babi yang banyak menjadi penanda seseorang dianggap sebagai "isomki" atau orang kaya. "Memangola" menjadi dasar utama seorang Ngalum untuk mencapai status yang diberikan kepadanya sebagai "isomki".Dalam budaya orang Ngalum, nilai ideal dari seorang "isomki" adalah dermawan. Sikap dermawan ini merupakan kriteria yang harus dipenuhi seseorang dalam menunjukan pribadinya dalam masyarakat. Kepribadian dermawan ini harus diikuti dengan bentuk-bentuk perilaku lain, seperti suka memberikan bantuan pada orang lain, jujur, berprinsip, berani, dapat berdiplomasi dan dapat memecahkan masalah dalam kehidupan kemasyarakatan. Apabila "Isomki" nantinya mendapatkan pengakuan secara luas dalam masyarakat maka individu tersebut akan mecapai satu taraf tertinggi yang disebut sebagai "kitki" atau dalam konsep teori antropologi disebut *big man*. Sering kali penumpukan modal yang dilakukan oleh orang Ngalum diarahkan kepada hal ini karena status ini dapat diperebutkan dan bersifat dinamis. Siapa saja di antara orang Ngalum yang memiliki potensi tersebut bisa memperebutkan status sebagai "kitki". Ringkasnya, penumpukan modal masih diarahkan pada tujuan-tujuan prestise.

Kedua, dalam sistem kekerabatan yang kuat ada keterikatan sosial antara individu dan kelompok kekerabatannya. Keterikatan ini berupa hak dan tanggung jawab yang harus dipenuhi dalam kehidupan kelompoknya. Ada hubungan resiprositas antara individu dan kelompoknya atau antar individu dalam kelompoknya. Seringkali penumpukan modal yang dilakukan seseorang walaupun sebenarnya digunakan untuk kepentingan pribadi, tetapi

6 Babi (kang), memiliki nilai penting dalam kehidupan orang Ngalum, seorang dianggap kaya bila memiliki babi banyak, jumlahnya bisa mencapai 30 ekor atau lebih.

ikatan tanggung jawab kepada komunalnya ini mengharuskan seseorang untuk menggunakan modal yang dimilikinya untuk membantu kelompoknya. Pada gilirannya, penumpukan modal lebih diorientasikan untuk membiayai kebutuhan sosial dalam ketimbang sebagai modal untuk membiayai kegiatan ekonomi produktif. Kebutuhan sosial tersebut tampak dalam pembayaran mas kawin, pesta adat serta meningkatkan dan mempertahankan status sosial (big man). Modal yang ditumpuk sejak lama dalam sekejap habis untuk kebutuhan-kebutuhan sosial, bukan digunakan untuk meningkatkan modalnya lagi. Prinsip keuntungan disini diletakkan dalam konteks secara sosial dan bukan secara ekonomi. Artinya ia dapat membuat orang menghormati, menghargai dirinya karena ia murah hati dengan mengeluarkan modal yang dimilikinya untuk kebutuhan orang lain seperti mas kawin, pesta adat dan kebutuhan sosial lainnya yang akan menimbulkan kesenangan dan kebanggaan bagi dirinya.

Namun dalam beberapa tahun terakhir ini, penumpukan modal juga dilakukan untuk kebutuhan pendidikan anak. Perubahan orientasi ini didasarkan pada penilaian bahwa pendidikan menjadi sarana mobilitas sosial yang dapat menjamin kehidupan individu maupun anggota keluarga. Hal ini, terutama berlaku bagi isomki. Meskipun demikian, pendidikan belum menjadi prioritas dalam penumpukan modal. Prioritas utama penumpukan modal lebih pada kebutuhan untuk membangun hubungan-hubungan sosial antarkerabat dan diluar kerabat, seperti pembayaran mas kawin, upacara adat dan pemenuhan kebutuhan dasar.

b) Nilai Budaya Mengenai Pekerjaan

Konsep kerja bagi orang Ngalum adalah "temome bainomet" yang bila diterjemahkan secara bebas kira-kira berarti "bekerja untuk hidup atau bekerja untuk makan". Konsep ini mengambarkan bahwa orang Ngalum melihat fungsi bekerja sebagai fungsi subsisten, yaitu untuk memenuhi kebutuhan hidup keseharian. Dengan lingkungan alam yang keras, ditambah cuaca yang cukup ekstrem, maka bekerja keras menjadi ukuran utama kualitas seorang individu. Seorang yang rajin dalam konsep orang Ngalum disebut "piniki". "Piniki" dianggap penting dalam kehidupan orang Ngalum karena dengan pola hidup subsisten diperlukan kerja keras untuk menjamin ketersediaan pangan untuk kelompok mereka. Sebaliknya, seorang yang dianggap malas disebut "dambolki". Seseorang akan merasa enggan untuk mendapatkan julukan ini karena berkonotasi negatif. Dalam masyarakat Ngalum, istilah tersebut digunakan juga untuk mengolok-olok seseorang yang akan mengakibatkan kehidupan sosialnya mengalami kesulitan, misalnya seorang pemuda yang disebut "dambolki", akan sulit mencari jodoh karena kebanyakan orang tua tidak menginginkan anak gadisnya menikah dengan orang yang malas. Demikian pula halnya untuk perempuan muda yang belum menikah, mereka tidak ingin disebut malas karena akan berdampak negatif pada kehidupan mereka dalam masyarakat.

Tantangan alam tersebut menunjukkan orang Ngalum memiliki etos pekerja keras, namun masih bersifat subsisten yakni untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari bagi diri dan kelompoknya. Dalam konteks tersebut mereka hanya mengenal berkebun untuk tanaman pangan saja. Mereka belum banyak mengenal sistem penanaman jangka panjang (sistem perkebunan) untuk keperluan industri seperti kopi, tebu, karet, dan lain-lain. Dalam berkebun ada pula pembagian pekerjaan antara laki-laki dan perempuan, laki-laki menyiapkan lahan, menebang pohon, membakar kayu-kayu, membuat pagar, sedangkan memilih bibit, menanam, memelihara, memanen dan menjual hasil dilakukan kaum perempuan. Kaum perempuan

Ngalum merupakan pekerja keras. Mereka mulai bekerja dari pagi-pagi benar dengan berjalan bertelanjang kaki ke kebun mereka yang jaraknya beberapa kilo dari kampung, dan seringkali melalui jalan yang terjal sambil mengendong bayi mereka. Modernisasi akibat pembangunan dan terjadinya kontak budaya menjadikan pekerjaan tradisional orang Ngalum mulai bergeser ke sektor-sektor formal, seperti pegawai negeri dan guru. Sedangkan di sektor informal sudah ada yang beralih menjadi wirausaha seperti memiliki usaha meubel atau bengkel. Wirausaha ini pada awalnya merupakan bagian dari program pemerintah dengan memberikan pelatihan dan modal. Usaha seperti ini belum banyak ditemui, karena kurang diminati orang Ngalum.[7] Usaha baru ini tidak menarik minat orang asli karena pasar yang terbatas serta kalah bersaing dengan kaum pendatang. Usaha meubel orang Ngalum tersebut kelihatannya kalah bersaing dengan pengusaha pendatang lainnya yang lebih berpengalaman yang telah lama membangun jaringan dan sistem kepercayaan dengan para pelanggannya. Volume penjualannya kelihatannya kurang lancar, karena tidak banyak pesanan yang mereka terima.

c) Nilai Budaya Mengenai Waktu

Orang Ngalum menganggap bahwa masa lalu lebih baik dari masa kini, masyarakat menganggap bahwa dahulu mereka lebih sejahtera dan lebih bahagia dibandingkan pada masa sekarang. Situasi ini menciptakan “depresi komunal” yang dialami oleh orang Ngalum seperti, kemiskinan, pendidikan dan daya saing yang rendah, ketidakmampuan akses ekonomi membangun orientasi mereka ke masa lalu.

Pembagian waktu orang Ngalum dalam berativitas tidak ketat dan sangat situasional, sangat dipengaruhi oleh kondisi yang ada, setiap aktivitas disesuaikan dengan kebutuhan yang nyata. Tidak ditemui adanya jadwal yang ketat dalam kehidupan orang Ngalum, misalnya aktivitas ke kebun, biasa dilakukan pada pagi hari maupun siang hari, tergantung cuaca, bila pagi hujan maka dilakukan siang hari, atau bila ada acara adat maka aktivitas lainnya bisa disesuaikan sesuai dengan kebutuhan dari individu tersebut.

Pemanfaatan waktu sesuai kebutuhan – tidak terikat dengan jadwal/janji – lebih berorientasi pada manfaat langsung/menguntungkan dirinya yang memberikan hasil langsung, seperti berkebun dan menangkap ikan. Waktu untuk pendidikan yang tidak memberikan hasil langsung, belum dapat diterima dalam cara berpikir mereka. Pemanfaatan waktu juga habis untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial mereka seperti menghadiri acara perkawinan, pembayaran mas kawin, dan acara adat ketimbang memeuhi tanggung jawab yang harus dipenuhinya dalam bekerja. Misalnya sebagai karyawan, ia akan “membolos” hanya untuk menghadiri acara sosial atau janji dengan teman atau kerabatnya.

d) Nilai Budaya Mengenai Hubungan Sosial

Kehidupan sosial orang Ngalum berpusat pada hubungan kekerabatan dalam klan atau antarklan. Keterikatan ini tergambar dalam konsep ”Kakadon” (Marga), berasal dari dua suku kata yang memiliki arti yang berbeda. ”*Kaka”* yang artinya (orang/manusia), sedangkan ”*Don”* yang artinya (marga). ”Kakadon” merupakan ikatan klan yang mengatur kehidupan orang Ngalum. Ikatan-ikatan marga tersebut diatur dalam "Apiwol" atau rumah adat sebagai bentuk dari lembaga tradisional orang Ngalum. Ikatan-ikatan yang akrab dalam satu komunitas

7 Hanya ada dua bengkel kerja saja di kota Oksibil

yang terikat dalam satu kesatuan kampung, ikatan darah, perasaan senasib memberikan tanggung jawab sosial antara sesama klannya, seperti dalam konsep "maitan mai kopkanon" yang artinya seseorang memperhatikan orang yang lain. Segala permasalahan yang ada pada seorang individu merupakan tanggung jawab kelompok dan demikian juga individu memiliki tanggung jawab terhadap kelompoknya. Bentuk-bentuk solidaritas ini merupakan hal yang umum dalam kehidupan suku-suku di Papua, khususnya suku-suku yang berada di wilayah pegunungan.

Pendidikan merupakan tanggung jawab klan yang bersifat resiprokal antar anggota klan (tebatas). Pendidikan merupakan tanggung jawab keluarga inti. Dalam hal pendidikan laki-laki cederung mendapat prioritas. Bias gender masih berlaku umum dalam berbagai aspek kehidupan (subordinasi laki-laki terhadap perempuan). Seluruh warga kelompok memberikan perhatian bila ada warga yang sakit dengan mengunjungi, atau memberikan makanan/ bantuan kepada keluarga yang sakit. Bila membutuhkan biaya besar akan merupakan tanggung bersama (*extended family*).

Persaingan dalam kelompok masyarakat tidak dapat dipungkiri memang terjadi, walaupun intensitasnya tidak terlau besar. Persaingan dalam kelompok sering terjadi dalam kampong bisa berakhir konflik terbuka tetapi banyak yang bersifat laten, konflik yang terjadi bisa berupa masalah adat misalnya masalah perempuan, persengkataan batas wilayah atau persaingan politik tradisional (perebutan pengaruh dalam kampung). Kadang lembaga-lembaga formal bentukan pemerintah seperti distrik, kampung dan fungsi-fungsi administratif dibawahnya bergesekkan dengan lembaga adat dan kepemimpinan tradisional yang berakar dari budaya Ngalum. Persaingan politik lokal tidak dapat terelakan dan kadang menyeret kelompok-kelompok kekerabatan didalamnya.

Akibat dari persaingan bisa berujung konflik. Konflik dalam masyarakat memiliki dua dimensi yang berbeda, pertama, penyelesaian terbuka dengan mempertemukan kedua belah pihak yang bersengketa yang dipimpin para kaum tua berpengaruh. Mereka menyelesaikan masalah ini dengan denda adat yang dibayarkan pihak yang bersalah, bisa berupa harta adat atau uang. Kedua, penyelesaian persaingan antar marga, atau individu diselesaikan dengan mengunakan ilmu hitam, sifatnya tertutup dan rahasia. Orang bisa menguna-guna orang lain karena persaingan antara mereka. Budaya Ngalum mengenalnya secara luas sebagai “Bitki” (ahli sihir). ”Bitki” digunakan sebagai penyelesaian sengketa yang terjadi atau persaingan antarindividu. Seperti yang baru-baru ini terjadi di salah satu kampung distrik Serambakon, seseorang yang dianggap ”bitki” dihakimi oleh masyarakat karena menyebabkan orang lain meninggal. Fenomena ”bikti” walaupun tidak dapat dibuktikan secara fakta, tetapi merupakan bagian dari budaya dan hidup secara luas di masyarakat Ngalum. Apa yang terjadi beberapa waktu belakangan ini menyebabkan orang-orang Ngalum yang telah berhasil di luar kampungnya banyak yang enggan kembali ke kampung karena takut menjadi sumber iri hati dari kelompok lain dan dibunuh dengan mengunakan ilmu hitam. Bentuk-bentuk persaingan ini banyak juga menghambat pertumbuhan dan pembangunan dalam kampong karena isu yang berkembang banyak menimbulkan kecurigaan antar kelompok ataupun rasa takut.

e) Nilai Budaya Mengenai Tanah

Tanah bagi orang Ngalum memiliki nilai tersendiri dianggap sakral dan berkaitan langsung dengan penghidupan mereka. Tanah merupakan modal sosial yang dimiliki bersama

dan menjadi sandaran hidup bagi seluruh komunitas Ngalum. Orang Ngalum membagi tanah dalam beberapa fungsi yang berkaitan dengan aktivitas mereka, seperti daerah rata tempat tinggal, dusun, wilayah kampung mereka sebut "bakon", hutan primer yang berada di sekitar kampung mereka yang merupakan wilayah aktivitas berburu disebut "apar", daerah aliran sungai dalam wilayah mereka disebut "okbali", daerah lereng perbukitan disebut "bang", dan tanah kebun disebut "semon".

Tanah ulayat orang Ngalum dibagi berdasarkan kakandon (ikatan klan utama) atau yang sering disebut "mabin"[8], yang masing-masing terdapat klan-klan atau marga-marga yang ada di dalamnya. Tanah dibagi berdasarkan hak pakai dan setiap individu berhak memanfaatkan tanah yang ada di wilayah klannya. Tanah tersebut biasanya dimanfaatkan sebagai kebun. Penggarapan dilakukan oleh individu, keluarga inti mereka dibantu oleh saudara-saudara semarga dan hasilnya dikonsumsi bersama.

Permasalahan berkaitan dengan tanah hampir tidak pernah ada karena setiap individu dalam kelompok marga mengetahui batas-batas hak menggarap tanah dalam komunitas mereka. Ada ungkapan dalam bahasa orang Ngalum yakni "nebakona" yang berarti "ini wilayah saya, atau ini bagian tanah saya". Ini mengambarkan bahwa walaupun peta ulayat masyarakat bersifat abstrak, dan hanya dibatasi oleh tanda-tanda alam saja tetapi masyarakat telah memiliki peta imaginer dalam kognisi masing-masing yang telah disepakati bersama. Bila konflik antara batas tanah kebun terjadi maka "apiwol" sebagai lembaga adat yang merupakan rumah atau wadah bagi "kakandon" (ikatan marga) mempunyai tanggung jawab dalam menyelesaikan konflik tersebut.

f) Nilai Budaya Mengenai Jaminan Sosial

Budaya tolong menolong dan kewajiban membantu dalam klan yang umum pada masyarakat Ngalum menjadi basis jaminan sosial pada orang Ngalum. Orang Ngalum menjabarkan dalam dunia mereka sebagai "angelmuk kadik", artinya setiap individu wajib membantu anggota klannya yang membutuhkan. Bila ia membutuhkan bantuan maka, mereka yang pernah dibantunya tersebut wajib memberikan bantuan. Bentuk bantuan bagi orang ngalum dapat dikategorikan sebagai bantuan berwujud tenaga, dan bantuan yang berwujud materi, bisa berupa barang dan kini banyak juga yang mengunakan uang. Memberikan pinjaman juga merupakan salah satu bentuk jaminan sosial yang ada dalam kehidupan orang Ngalum. Pinjaman dapat berupa babi atau uang. Pinjaman ini atas dasar kepercayaan yang dikembalikan tanpa ditentukan waktu tertentu dan kadang bentuk dari pengembalian bisa berbentuk lain. Misalnya, ada kasus pinjam-meminjam yang si peminjam tidak bisa megembalikan sesuai dengan apa yang dipinjamnya maka dia bisa menggantinya dalam bentuk tenaga. Orang tersebut mengganti pinjamannya dengan cara ikut membantu membuka lahan kebun secara cuma-cuma sampai hutangnya dianggap lunas.

Pendidikan merupakan tanggung jawab bersama. Walaupun orang tuanya tidak mampu membiayai kehidupan sehari-hari anak tersebut karena kerabat di kampung maupun yang ada ditempat anak bersekolah menjamin hidup anak tersebut. Konsep ini sudah mulai terkikis di daerah perkotaan, walaupun tetap ada jaminan terhadap anak yang bersekolah

8 Kata mabin digunakan untuk mengambarkan hubungan sedarah atau bersaudara. Misalnya marga utama uropmabin adalah (urop artinya sulung atau anak pertama, mabin artinya bersaudara) dan selanjutnya ka-sipmabin (anak kedua), kakyarmabin (anak ketiga) dan kalakmabin (orang terakhir atau bungsu)

tetapi jaminan itu tidak sepenuhnya diberikan karena sikap individualis para kerabat dari anak itu diperkotaan sudah semakin kuat – sikap mendapat manfaat sendiri jika ia membantu lebih diutamakan daripada membantu tapi manfaat secara ekonomi tidak diperolehnya. Dalam hal kesehatan, semua anggota klan memberikan perhatian kepada anggota yang sakit. Penyakit kadang masih dianggap berasal dari adanya konflik sosial (kutukan, magik). Kewajiban individu untuk membantu anggota klan dan sebaliknya (resiprokal) – memperkuat hubungan anggota klan.

Orang Ngalum mengenal "maton toklon" yaitu sumbangan keluarga dalam klan untuk membayar mas kawin ("khakisa") seorang yang akan menikah. Setiap lelaki dewasa dalam klan tersebut wajib memberikan sumbangan sesuai dengan kemampuannya. Selain membayar mas kawin jaminan sosial ini juga diberikan pada waktu ada masalah-masalah adat yang mewajibkan ganti rugi bagi pelakunya, sanksi adat tersebut sering ditangung oleh keluarga luasnya. Alasan yang dibangun adalah seorang individu dianggap membawa nama klannya dalam lingkungan sosial mereka, sehingga kesalahan individu merupakan tanggung jawab klan. Pada jaman dahulu kesalahan-kesalahan individu seringkali dianggap merupakan tanggung jawab kelompok klannya sehingga peperangan yang timbul antara kelompok masyarat tidak dapat dihindari demi membela kepentingan anggota kelompok mereka.

Kini bantuan-bantuan tersebut mulai menyesuaikan dengan perubahan jaman yang ada, misalnya bantuan kepada anak-anak yang mulai mengenyam pendidikan di kota/ kabupaten ke Jayapura atau bahkan ke kota-kota besar di Jawa. Bantuan ini juga diberikan pada anggota keluarga yang sakit dan membutuhkan biaya pengobatan. Atau bahkan ada fenomena yang cukup menarik bahwa jaminan sosial dari anggota klan digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan politik praktis dalam suksesi kepemimpinan daerah.

3. Konstruksi Nilai dalam Perspektif Orang Kamoro di Mimika

a) Nilai Budaya Mengenai Penumpukan Modal atau Kekayaan

Bagi masyarakat Kamoro, konsep penumpukan modal lebih pada persiapan mereka untuk kebutuhan sosial, seperti untuk membiayai/konsumsi pada upcara adat perkawinan, bayar mas kawin, membagi atau menolong anggota kerabat (Taparu) dan juga denda. Jadi, bukan mengumpulkan kekayaan untuk prestise (status sosial), seperti suku bangsa Amungme. Hutan, berupa dusun (tempat mencari makan), dianggap sebagai modal untuk menjamin kehidupan keluarga dalam pengertian memenuhi kebutuhan dasar dan ada juga orientasi pasar, seperti hasil dusun, dijual tetapi dalam konteks bukan mencari keuntungan sebesar-besarnya tetapi dalam konteks memenuhi kebutuhan sehari-hari. Prinsip penumpukan modal bertujuan untuk meningkatkan ekonomi (aset/kesejahteraan) keluarga tetapi merupakan jaminan sosial keluarga untuk memenuhi kebutuhan seperti mas kawin, upacara adat, penyelesaian masalah-masalah adat. Bentuk penumpukan modal dalam pengertian ini bukan saja uang tetapi juga dalam bentuk materi (babi, hutan, tanah, dusun).

b) Nilai Budaya Mengenai Pekerjaan

Pada masyarakat Komoro, telah terjadi perubahan konsep tentang pekerjaan karena mereka dipindahkan dari tempat asalnya ke tempat baru di Nawaripi. Hal ini menyebabkan akses pada sumber daya pangan menjadi sulit karena sangat jauh dari tempat pemukiman

baru mereka. Kalau di tempat asal mereka tidak sulit mendapat makanan, maka di tempat sekarang mereka harus bekerja keras untuk mendapatkan makanan. Di tempat baru, mereka hanya diberi rumah dan sebidang tanah. Oleh karena itu, mereka harus berkebun karena merupakan sumber pangan harian keluarga. Padahal di tempat asal, mereka langsung mencari makan dari hutan seperti sagu, ikan dan sumber gizi lainnya. Di tempat yang baru mereka juga diperkenalkan pada berbagai pekerjaan yang membutuhkan spesialisasi, seperti menjadi penggali pasir, buruh bangunan, pemikul barang di pelabuhan, walaupun tidak memerlukan pelatihan atau pendidikan formal.

Situasi ini mendorong mendorong mereka untuk memandang pekerjaan dari dua perspektif. *pertama* pekerjaan sebagai bagian dari kerangka eksistensi manusia, artinya bahwa dengan bekerja, seseorang akan dihormati dan disegani karena dianggap sebagai orang yang rajin. Orang yang rajin dihargai sedangkan orang pemalas dihina dengan sebutan tertentu (piniki, nambolki). Saat ini ada anggapan di kalangan suku Komoro, jika bekerja dalam sektor formal lebih terhormat. Bekerja pada PT Freeport atau sebagai PNS misalnya, dinilai meningkatkan prestise sosial. *Kedua,* pekerjaan dilihat dalam orientasi kerangka fungsional adalah dimana dengan bekerja mereka mendapat imbalan, berupa makanan dan uang, yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari selain makanan.

Sedangkan pekerjaan yang membutuhkan tenaga banyak orang, seperti membangun sebuah rumah mulai dari mengambil kayu/menebang pohon di hutan, memasang tiang rumah hingga pemasangan atap biasanya dikerjakan oleh keluarga inti yang disebut taparu dan dibantu oleh masyarakat lainnya. Selain itu, gotong-royong (ai'ma amo) terjadi bilamana mereka hendak membangun fasilitas umum, seperti membangun jembatan, sekolah, gereja, balai kampung dan sebagainya. Di samping gotong-royong, masyarakat juga mengenal konsep bantuan spontanitas yang sudah ada sejak dahulu. Spontanitas akan muncul seperti membantu menarik perahu ke tepi laut bilamana air telah surut. Warga masyarakat lainnya tanpa disuruh akan beramai-ramai turun membantu orang tersebut mengangkat perahunya hingga ke darat.

c) Nilai Budaya Mengenai Waktu

Pada masyarakat Komoro juga membandingkan waktu lalu lebih baik karena gampang mencari makan dan pada waktu sekarang mencari makan lebih susah. Namun ada beberapa hal yang mereka pandang waktu sekarang lebih baik dari waktu dulu seperti ketersediaan infrastruktur, pelayanan kesehatan, pendidikan dan kebutuhan hidup "instan".

d) Nilai Budaya Mengenai Hubungan Sosial

Secara tradisional, hubungan sosial orang Kamoro terjadi atas dasar kesamaan Taparu atau tempat tinggal/kampung dan perkawinan/"Kaukapaiti" (kerabat afinal). Prinsip hubungan kerabat ini hingga saat ini masih nampak. Persaingan dan konflik diantara mereka kurang begitu nampak karena kondisi ini jarang terjadi atau terlihat dalam kampung yang ada. Kondisi yang sering ditemui dalam kehidupan mereka adalah kerjasama dan saling menolong dalam hal memenuhi kebutuhan sehari-hari, dan juga dalam hal kegiatan adat, seperti membayar mas kawin, menyelenggarakan upacara adat, bayar denda, dan membangun fasilitas umum.

e) Nilai Budaya mengenai Tanah

Orang Kamoro menyebut tanah sebagai sumber lahirnya manusia "keluar" yang diartikan lahir dari mata air yang disebut "Bunyomane." Ini berarti bahwa setiap suku bangsa mempunyai pandangan dan persepsi sesuai dengan kebudayaan mereka masing-masing, sebagaimana orang Papua dengan kemajemukannya. Masyarakat Kamoro di Nawaripi mengenal dua jenis tanah atau daerah, yaitu: *Pertama,* Tanah milik pribadi/individu dan keluarga. Tanah milik pribadi/keluarga adalah tanah yang merupakan warisan orang tua dan sudah ada sejak dahulu dari nenek moyang mereka. Orang yang memiliki tanah seperti itu dikenal dengan "Yua mao" atau pemilik dusun dan kali/sungai, yaitu daerah pemberian Tuhan atau disediakan oleh alam tanpa harus menanam. Pengolahan tanah pribadi/keluarga dikerjakan oleh mereka sendiri dan hasilnya juga dinikmati oleh mereka tetapi bila ada orang lain hendak mengambil sesuatu dari wilayah mereka, seperti sagu dan ikan, harus mendapat ijin dari pemilik tanah.

Kedua, tanah milik bersama atau umum. Tanah atau daerah umum yang dapat digunakan bersama-sama, misalnya daerah bakau, di tempat tersebut siapa saja bisa mencari makan ("pal mare") untuk kebutuhan hidup mereka. Jenis binatang yang biasa dicari adalah "tombelo" ("o mare"), babi ("ofo"), ikan ("erau"), dan lain sebagainya. Hal ini masih nampak dalam kehidupan orang Kamoro di Nawaripi saat ini dimana mereka hanya bisa mencari makanan di wilayah mereka saja sedangkan di tempat yang menjadi milik orang lain mereka harus mendapat ijin dahulu.

f) Nilai budaya mengenai Jaminan Sosial

Konsep *"Ndaitita"* yang nampak dalam lima aspek kebudayaan masyarakat Kamoro, yaitu prinsip "Nawarepoka", "Kaukapiti", "Imi-imi", "We-Iwaoto" dan "Taparu". Konsep-konsep yang dikemukakan ini memberikan jaminan bahwa setiap orang Komoro memiliki prinsip saling menolong apabila saudaranya menghadapi masalah. Bantuan tersebut, sebenarnya merupakan suatu ikatan sosial yang mengharapkan anggota kerabat yang memberi akan dibantu juga pada saat ia menghadapi masalah hidup. Misalnya, seseorang membantu dalam membayar mas kawin atau denda, orang tersebut tidak meminta untuk dikembalikan harta yang digunakannya akan tetapi apabila orang yang membantu ini anak laki-lakinya mau membayar mas kawin dia juga dibantu oleh orang yang pernah membantu membayar mas kawin anaknya.

Dalam kehidupan mereka kebutuhan bersama/sosial adalah prioritas sehingga dalam budaya Kamoro. Mereka selalu mementingkan hubungan sosial yang sifatnya timbal balik, seperti yang dikehendaki dalam konsep resiprositas (hubungan timbal balik), spontanitas, gotong royong dan sebagainya.

Hal lain yang terlihat pada orang Kamoro adalah hasil yang diperoleh dari aktivitas mata pencaharian hidup mereka tak hanya didistribusikan untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri dan keluarga (suami/istri dan anak-anak) namun juga kepada kaum kerabat dalam "Taparu" maupun "Kaukapaiti". Pendistribusian kepada pihak keluarga merupakan tanggung jawab atau beban moril yang harus dipikul dan dijalani oleh orang yang menghasilkan. Namun dari hasil yang diperoleh sering pula disisihkan untuk dirinya sendiri. Hal ini dimaksudkan bahwa orang tersebut hendak menikmati hasil jerih payahnya sendiri atau dengan kerabat dan teman-temannya. Selain itu si penghasil mempunyai kewajiban yang terselubung untuk membagikan hasil dan kelebihannya kepada kerabat lain yang disebut "Kaukapaiti".

Kehidupan dengan sistem kekerabatan yang erat dengan tipe keluarga luas (*extended family*) juga membutuhkan biaya sosial yang tinggi. Seseorang yang cukup mampu diharapkan dapat membantu biaya-biaya yang dibutuhkan anggota kelompoknya dalam klan mereka. Kebutuhan seorang individu merupakan tanggung jawab kelompok dalam klan. Biaya yang dikeluarkan dapat berupa mas kawin, denda adat, seperti membantu orang sakit, serta membantu anak-anak kerabat yang sedang bersekolah.

B. Pola Perilaku Orang Papua

Keenam nilai budaya tersebut yang bekerja di ketiga *site* studi menjadi dasar untuk merekonstruksi kebudayaan terutama mengdentifikasi nilai orang Papua. Temuan nilai budaya ini kemudian dicari struktur nilai budayanya menggunakan pendekatan oposisi biner yang berakar dari strukturalisme Levi Strauss. Dalam seluruh kebudayaan manusia di dunia ini, baik yang kompleks maupun yang sederhana selalu ada oposisi biner yang ditempatkan sebagai entitas nilai yang bekerja pada enam pilar orang Papua. Melalui tegangan oposisional tersebut, pembacaan terhadap nilai orang Papua menghadirkan representasi terhadap pola perilaku orang Papua sebagai dasar analisis yang selanjutnya menjadi bagian kedua dari bab ini.

Analisis terhadap enam pilar nilai ini dilakukan dengan mengkaji struktur nilai budaya keenam pilar kunci terutama melihat entitas yang tersirat. Entitas nilai menggunakan pendekatan oposisi biner untuk memahami nilai budaya keenam pilar tersebut. Entitas nilai budaya dengan menggunakan pendekatan Oposisi Biner dapat disebutkan sebagai berikut:

1) Individualistik versus Kolektivisme
2) Hirarkik versus Egaliter
3) *Mastery versus Harmony*
4) Subsisten versus Produktif
5) Eksistensi Hidup versus Kerangka Fungsional

Bagian ini akan melihat bagaimana entitas nilai tersebut bekerja dalam keenam pilar nilai orang Papua pada tiga sub kultur Papua yakni Arso, Ngalum dan Kamoro. Untuk keperluan tersebut, maka identifikasi dilakukan dengan mencari pada wilayah nilai apa entitas nilai bekerja. Aspek oposisi biner ini yang dijadikan titik sentral analisis sistem nilai budaya yang berlaku pada masyarakat Papua. Identifikasi tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut:

Tabel 2.5.1. Relasi Entitas Nilai dan Pilar Nilai Orang Papua

No.	Entitas Nilai	Pilar Kunci Orang Papua
1.	Individualistik vs Kolektivisme	Hubungan sosial, jaminan sosial, pekerjaan, penumpukan modal dan tanah
2.	Hirarki vs Egaliter	Hubungan sosial, penumpukan modal
3.	Mastery vs Harmony	Tanah dan hubungan sosial
4.	Subsisten vs Produktif	Pekerjaan, waktu, penumpukan modal, dan tanah
5.	Eksistensi Hidup vs Kerangka Fungsional	Pekerjaan, waktu, penumpukan modal dan tanah

Setelah melakukan identifikasi bagaimana tegangan entitas nilai bekerja pada keenam nilai kunci orang Papua, selanjutnya dilakukan assesment terhadap relasi entitas nilai dan nilai yang bekerja pada tiga tempat yang menjadi pokok kajian.

1. Tegangan Individualisme Versus Kolektivisme Dalam Hubungan Sosial, Jaminan Sosial, Pekerjaan, Penumpukan Modal Dan Nilai Tanah

Kepentingan siapa yang didahulukan apakah individualisme atau kolektivisme menjadi pertanyaan yang mandasar sehingga penting untuk dielaborasi dalam membangun pemahaman terhadap orang Papua. Dalam individualisme terdapat terdapat dua aspek yaitu Otonomi Intelektual dan Otonomi Afektif. Otonomi intelektual dilihat dari ide atau pikiran yang menekankan pada keinginan individu secara bebas/independen mengejar ide-ide mereka sendiri dan arah intelektual seperti keingintahuan, kesadaran, kreativitas. Sementara otonomi afektif menekankan pada keinginan individu secara independen mengejar pengalaman afektif positif seperti kesenangan, kehidupan yang menarik. Kedua aspek tersebut ditandai dengan kompetisi yang kuat. Pada masyarakat Papua terutama suku-suku di daerah pegunungan memiliki ciri-ciri nilai, seperti kompetisi antarwarga untuk menjadi yang terbaik, pembela dan pengayom, adil (perkataan dan perbuatan), berjiwa sosial (ringan tangan dalam membantu warga masyarakat), dan mampu membangun negosiasi atas dasar kesepakatan bersama.

Sementara nilai yang menjadi landasan kolektivisme mengacu pada sejauh mana orang-orang yang otonom/individualis tertanam dalam ikatan sosial tertentu guna mempertahankan dan memelihara keseimbangan tatanan, kepatutan, dan menahan diri dari tindakan atau kecenderungan yang mungkin mengganggu keseimbangan kelompok berupa solidaritas kelompok atau tatanan tradisional. Wujud dari nilai ini seperti menghormati tradisi, menjaga keamanan keluarga, dan memilih kebijaksanaan hidup. Ikatan sosial menjadi penanda bekerjanya nilai mentalitas nilai ini yang memiliki ciri-ciri nilai kolektivisme, seperti membela dan mengayomi warga dalam ikatan marga, kompetisi antarwarga rendah, membangun jaminan sosial dalam ikatan marga atau klan serta menolong warga yang kurang mampu. Kedua entitas nilai tersebut, hari nyata-nyata hidup dalam struktur mental orang Papua.

Tabel 2.5.2. Tegangan Individualisme Versus Kolektivisme Dalam Hubungan Sosial, Jaminan Sosial, Pekerjaan, Penumpukan Modal Dan Nilai Tanah

Nilai	Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Hubungan Sosial	• Hubungan sosial orang Kamoro terjadi atas dasar kesamaan "Taparu" (tempat tinggal/kampung) dan perkawinan/"Kaukapaiti" (kerabat afinal). • Persaingan dan konflik di antara klan/marga kurang begitu nampak • Kondisi yang sering ditemui dalam kehidupan mereka adalah kerjasama dan saling menolong dalam hal memenuhi kebutuhan sehari-hari, dan juga dalam hal kegiatan adat, seperti membayar mas kawin, menyelenggarakan upacara adat, bayar denda, membangun fasilitas umum.	• Komunalisme hanya berlaku pada kegiatan adat seperti pesta kawin dan upacara keagamaan yang biasanya ditunjukan dalam bantuan sukarela dalam bentuk curahan tenaga. • Individualisme menguat yang dicirikan dengan adanya motif pribadi yang diukur dari manfaat bagi diri sendiri dan bukan manfaat bagi keompok dalam dalam menjalankan hubungan sosial.	• Kehidupan sosial orang Ngalum berpusat pada hubungan kekerabatan tercermin dalam konsep "Kakadon" (Marga). Ikatan marga selanjutnya diatur dalam "Apiwol" atau rumah adat orang Ngalum . Ikatan tersebut memunculkan tanggung jawab sosial antara sesama anggota klannya seperti dalam konsep *"maitan mai kopkanon"* yang artinya seluruh warga kelompok memberikan perhatian bila ada warga yang membutiuhkan bantuan. • Ada hubungan atasan (*patron/big man*) dengan bawahan (masyarakat luas) yang bersifat dinamis (kepentingan sesaat – setiap orang dapat menjadi *big man*). • Munculnya persaingan didalam atau antar klan, walaupun intensitasnya tidak terlalu besar. Konflik bisa berupa masalah adat, perempuan, sengkataan batas ulayat atau persaingan politik tradisional yang menyeret kelompok-kelompok kekerabatan didalamnya.
Jaminan Sosial	• Konsep *"Ndaitita"* yang nampak dalam lima aspek kebudayaan masyarakat Kamoro, yaitu prinsip "Nawarepoka", "Kaukapiti", "Imi-imi", "We-Iwaoto" dan "Taparu". Konsep-konsep yang dikemukakan ini memberikan jaminan bahwa setiap orang Komoro memiliki prinsip saling menolong apabila saudaranya menghadapi masalah. Bantuan tersebut, sebenarnya merupakan suatu ikatan sosial yang mengharapkan anggota kerabat yang memberi akan dibantu juga pada saat ia menghadapi masalah hidup.	• Adanya Konsep "Yaba-Gurak" yang dalam bentuk bantuan untuk anggota klan, seperti membayar mas kawin, membangun rumah, membuat kebun. • Bantuan tersebut dimaknai sebagai hutang budi sehingga harus dikembalikan ketika orang tersebut membutuhkan bantuan. • Ada konsep tukar saudara sebagai ikatan persaudaraan seperti adik perempuan diberikan pada adik bapa (bapa ade)..	• Adanya konsep resiprositas berimbang, yang disebut "angelmuk kadik". Setiap individu wajib membantu anggota klannya yang membutuhkan. Dan suatu saat bila ia membutuhkan bantuan , maka mereka yang pernah dibantunya tersebut wajib memberikan bantuan. • Kebutuhan seorang individu merupakan tanggung jawab kelompok dalam klan. Biaya yang dikeluarkan dapat berupa biaya atas dasar tradisi adat orang Ngalum, seperti mas kawin, denda adat, atau biaya sosial lain, seperti membantu orang sakit, serta membantu anak-anak kerabat yang sedang bersekolah. • Memberikan pinjaman juga merupakan salah satu bentuk jaminan sosial yang ada dalam kehidupan orang Ngalum. Pinjaman ini atas dasar kepercayaan dapat dikembalikan tanpa ditentukan waktu tertentu dan kadang bentuk dari pengembalian bisa berbentuk lain yang dinilai setara.

Pekerjaan	• Hasil yang diperoleh dari aktivitas mata pencaharian hidup mereka pada umunya didistribusikan untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga (suami/ istri dan anak-anak) dan kepada kaum kerabat dalam "Taparu" maupun "Kaukapaiti". • Pekerjaan yang membutuhkan tenaga banyak orang, biasanya dikerjakan oleh keluarga inti yang disebut taparu dan dibantu oleh masyarakat lainnya.	• Pekerjaan yang bersifat sosial mulai dikonversi dengan uang. Misalnya, ada anggota klan yang sedang membangun rumah maka harus membayar tenaga mereka. Sehingga terjadi pergeseran nilai pekerjaan dari yang bersifat kolektif menjadi individual.	• Pekerjaan dalam pandangan orang Ngalum bersifat kolektif, yakni bekerja untuk keloompoknya . Pola hidup subsisten untuk menghadapi tantangan alam yang keras menjadi konteks hadirnya kebutuhan mengorganisasikan pekerjaan secara kolektif dimana anggota klan dituntut kerja keras untuk menjamin ketersediaan pangan bagi kelompok mereka.
Penumpu-kan Modal	• Bagi masyarakat Kamoro, konsep penumpukan modal lebih pada persiapan mereka untuk kebutuhan sosial seperti menolong anggota kerabat (Taparu) dan juga denda. Jadi, bukan mengumpulkan kekayaan untuk prestise (status sosial), • Prinsip penumpukan modal bertujuan untuk meningkatkan ekonomi (aset/kesejahteraan) keluarga tetapi merupakan jaminan sosial keluarga.	• Orang Arso sebagai suku asli di Keerom memandang penumpukan modal tidak hanya dilihat sebagai upaya mencari keuntungan ekonomi belaka, tetapi juga berorientasi memenuhi kebutuhan sosial.	• Sering kali penumpukan modal yang dilakukan oleh orang Ngalum diorientasikan kepada membangun prestise sosial. Status ini dapat diperebutkan dan bersifat dinamis. Siapa saja di antara orang Ngalum yang memiliki potensi tersebut bisa memperebutkan status sebagai "kitki" (Big Man).
Tanah	• Masyarakat Kamoro di Nawaripi mengenal dua jenis tanah atau daerah, yaitu: *Pertama,* Tanah milik pribadi/individu dan keluarga. *Kedua,* tanah milik bersama atau umum. Kedua jenis tanah tersebut bernilai komunal	• Tanah ulayat dipandang sebagai modal untuk menjamin hidup klan, marga dan komunitas kampung.	• Tanah merupakan modal sosial yang dimiliki bersama dan menjadi sandaran hidup bagi seluruh komunitas Ngalum

2. Tegangan Hirarki versus Egaliter Dalam Nilai Hubungan Sosial dan Penumpukan Modal

Ciri nilai yang menjadi landasan nilai budaya Hirarki mengacu pada sikap mental menjamin perilaku yang bertanggung jawab dalam melestarikan tatanan sosial. Untuk mencapai ini orang harus saling menghormati, menghargai, bekerjasama sehingga ada saling ketergantungan sosial.Sebuah penekanan budaya pada legitimasi dari suatu distribusi kekuasaan yang tidak seimbang, peran dan sumber daya (kekuatan sosial, otoritas, kerendahan hati, kekayaan). Suku-suku di daerah pantai utara yang mempraktekan ciri mentalitas hirarki terutama suku-suku yang mengenal sistem kepemimpinan "Ondoafi", dimana ciri utama mentalitasnya adalah pembela dan pengayom, kompetisi antarwarga rendah, dan tanggung jawab komunitas untuk menolong warga yang kurang mampu sangat besar (solidaritas sosial).

Ciri nilai yang menjadi landasan nilai budaya Egaliter mengacu pada sikap mental untuk mendorong anggota masyarakat dalam mengenali satu sama lain sebagai setara yang berbagi kepentingan dasar sebagai manusia. Orang-orang disosialisasikan untuk menginternalisasikan suatu komitmen kerjasama dengan sukarela dengan orang lain dan memberi perhatian bagi kesejahteraan semua orang. Sebuah penekanan budaya pada transendensi kepentingan komunitas dalam mendukung komitmen sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan orang lain, seperti kesetaraan, keadilan sosial, kebebasan, tanggung jawab, dan kejujuran.

Tabel 2.5.3. Tegangan Hirarki versus Egaliter dalam Nilai Hubungan Sosial dan Penumpukan Modal

Nilai	Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Hubungan Sosial	• Secara tradisional, hubungan sosial orang Kamoro terjadi atas dasar hubungan kekerabatan. Hubungan kekerabatan ini menjadi basis dalam mengantisipasi persaingan dan konflik diantara mereka. Kondisi yang sering ditemui dalam kehidupan mereka adalah kerjasama dan saling menolong dalam hal memenuhi kebutuhan sehari-hari, dan juga dalam hal kegiatan adat, seperti membayar mas kawin, menyelenggarakan upacara adat, bayar denda, dan membangun fasilitas umum.	• Pada sistem nilai budaya masyarakat Keerom, pada dasarnya terdapat sikap kerjasama terutama dalam aktivitas gotong royong. Namun nilai tersebut sekarang telah luntur. Hal ini menadai orientasi hubungan sosial telah bergeser pada manfaat terhadap diri sendiri ketimbang manfaat bagi komunitas atau orang lain..	• Hubungan dalam klan begitu kuat mendoromg persaingan antar klan berupa masalah adat misalnya masalah perempuan, persengkataan batas wilayah atau persaingan politik lokal. Dalam konteks persaingan politik lokal ditandai dengan hubungan atasan (*patron/big man*) dengan bawahan (masyarakat luas). Konsep bigman yang bersifat dinamis dimana setiap orang dapat menjadi *big man* sepanjang mendapat pengakuan komunitasnya kerap memicu persaingan antar local bigman dan kadang menyeret kelompok-kelompok kekerabatan didalamnya • Perebutan pengaruh juga terjadi antara lembaga-lembaga formal bentukan pemerintah dengan lembaga adat dan kepemimpinan tradisional yang berakar dari budaya Ngalum. • Bentuk-bentuk persaingan ini banyak juga menghambat pertumbuhan dan pembangunan dalam kampong karena isu yang berkembang banyak menimbulkan kecurigaan antar kelompok ataupun rasa takut.

Penumpukan Modal	• Bagi masyarakat Kamoro, konsep penumpukan modal lebih pada membangun sisitem jaminan sosial ketimbang untuk prestise (status sosial). Hal ini membawa konsekuensi tidak hadirnya iklim persaingan antar anggota kelompok dalam membangun pengaruh baik di dalam maupun diluar ikatan kelompoknya yang dibangun dari hubungan kekerabatan.	• Penumpukan modal adalah modal yang dapat dimanfaatkan untuk keuntungan dan kesejahteraan keluarga, marga dan komunitas. Dalam bagian ini, penumpukan modal tidak hanya dilihat sebagai upaya mencari keuntungan ekonomi belaka, tetapi juga untuk orientasi-sosial sehingga memunculkan kerjasama antar anggota klan dalam memehui kebutuhan sosial kelompoknya. Hirarki dengan demikian, tidak dibangun dari kekayaan seseorang. Orang kaya yang disebut "Mrum", yang memiliki banyak barang belum tentu menjadi penentu dalam kelompok.	• Sering kali penumpukan modal yang dilakukan oleh orang Ngalum diarahkan kepada hal ini karena status ini dapat diperebutkan dan bersifat dinamis. Siapa saja di antara orang Ngalum yang memiliki potensi tersebut bisa memperebutkan status sebagai "kitki". Ringkasnya, penumpukan modal masih diarahkan pada tujuan-tujuan prestise untuk meningkatkan dan mempertahankan status sosial (big man). Dengan demikian, penumpukan modal merupakan sarana didalam membangun hirarki dalam masyarakat Ngalum.

3. Tegangan Mastery versus Harmony dalam nilai Hubungan Sosial, Tanah dan Penumpukan Modal

Hubungan manusia dengan alam dan sosial adalah dengan mengontrol, menguasai dan memanfaatkan sesuai kemauan kita dalam rangka memenuhi kepentingan pribadi dan kelompok. Sebuah penekanan budaya pada mengedepankan atau mengutamakan diri sendiri dalam mencapai tujuan hidupnya (ambisi, kesuksesan, berani, kompetensi) jadi memanfaatkan alam untuk keuntungan sebesar-besarnya.

Warga berkompetisi untuk menjadi yang terbaik, berusaha mengumpulkan kekayaan sebanyak mungkin, berusaha mengumpulkan pengikut sebanyak mungkin, dan usaha keras untuk jadi pemimpin melalui kemampuan pribadi (ambisi, berani, kompeten).

Sebuah penekanan budaya pada mengedepankan keharmonisan dengan alam, jadi memanfaatkan alam sesuai kebutuhan sesaat dalam rangka menjaga keharmonisan dengan alam. Kompetisi antarwarga rendah, memanfaatkan alam (makanan) sesuai kebutuhan sesaat, dan rendah mental dalam mengumpulkan kekayaan.

Tabel 2.5.4. Tegangan Mastery Versus Harmony Dalam Nilai Hubungan Sosial, Tanah dan Penumpukan Modal

Nilai	Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Hubungan Sosial	• Secara tradisional, hubungan sosial orang Kamoro terjadi atas dasar hubungan kekerabatan. ini hingga saat ini masih nampak. Harmony menjadi kunci didalam membangun perimbangan dalam kelompok, terutama dalam memenuhi kebutuhan kelompok, terutama kebutuhan kelompok. Kondisi yang sering ditemui dalam kehidupan mereka adalah tradisi menolong dalam hal memenuhi kebutuhan sehari-hari, dan juga dalam hal kegiatan adat.	• Pada sistem nilai budaya masyarakat Keerom, pada dasarnya terdapat sikap kerjasama terutama dalam aktivitas gotong royong, meski nilai tersebut sekarang telah luntur. bergeser berorientasi pada manfaat terhadap diri sendiri ketimbang manfaat bagi komunitas atau orang lain.	• Hubungan dalam klan begitu kuat yang dibangun oleh kesatuan kampung, ikatan darah, perasaan senasib memberikan tanggung jawab sosial antara sesama klannya. Sehingga menciptakan ketergantungan yang besar individu dalam kelompok

Tanah	• Orang Kamoro menyebut tanah sebagai sumber lahirnya manusia "keluar" yang diartikan lahir dari mata air yang disebut "Bunyomane." Masyarakat Kamoro di Nawaripi mengenal dua jenis tanah atau daerah, yaitu tanah/ areal yang merupakan milik pribadi/ individu, keluarga, dan Tanah/areal milik bersama atau umum. Pembagian status tanah tersebut ditujukan untuk membangun harmony sosial antar anggota klan maupun antar klan.	• Di Keerom, tanah memuat makna sakral yang dikaitkan dengan sistem kepercayaan. yakni tanah dipandang sebagai 'rahim ibu' (Petskha Vai) atau asal manusia, sebagai rumah *(petscekhe nid)* tempat mereka melangsungkan kehidupan, serta tanah adalah "kunci kehidupan", "pintu gerbang", dan "pintu kuburan" *(pekema)*. atau prosesi kehidupan manusia. Begitu sakralnya nilai tanah bagi orang Arso, maka pengelolaannya diorientasikan pada membangun harmony alam mapun sosial. • Harmony sosial dalam penglolaan tanah ditunjukkan dengan sifat "komunal", sehingga selalu diperuntukan bagi kepentingan bersama suku, keret, klen maupun moeti, Dalam konteks tersebut, tanah-tanah milik komunal sesungguhnya hanya mengenal konsep pemanfaatan namun bukan konsep kepemilikan untuk pribadi. • Namun kini harmony sosial tersebut mulai goncang dengan adanya perubahan orientasi nilai tanah yang bersifat ekonomis yang diutandai dengan peralihan tanah milik komunal menjadi milik pribadi melalui program transmigrasi dan PIR oleh pemerintah. Selain itu, di antara marga di Keerom ini sering terjadi konflik atas tanah. Konflik tanah ini terjadi karena tanah sudah dijadikan aset komoditas ekonomi pasar (diperjualbelikan).	• Tanah bagi orang Ngalum memiliki nilai sakral sehingga terdapat keterikatan dan ketergantungan yang kuat atas tanah. Tanah merupakan modal sosial yang dimiliki bersama dan menjadi sandaran hidup bagi seluruh komunitas Ngalum. Dalam konteks tersebut Harmoni dengan alam dibangun. • Begitu pentingnya nilai tanah orang Ngalum membagi berdasarkan ikatan klan utama guna menjaga harmony sosial. Bila konflik antara batas tanah kebun terjadi maka "apiwol" sebagai lembaga adat yang merupakan rumah atau wadah bagi "kakandon" (ikatan marga) mempunyai tanggung jawab dalam menyelesaikan konflik tersebut.

Penumpukan Modal	• Prinsip penumpukan modal bukan bertujuan untuk meningkatkan ekonomi (aset/ kesejahteraan) keluarga tetapi merupakan jaminan sosial keluarga/ klan/marga. Konsep penumpukan modal lebih pada orientasi pemenuhan sosial. Dalam konteks demikian hutan ulayat dianggap sebagai basis dalam menjamin kehidupan keluarga ditempatkan sebagai modal yang patut dijaga sekaligus membangun harmony dengan alam.	• Orang Keerom memandang penumpukan modal untuk keuntungan dan kesejahteraan keluarga, marga dan komunitas. Motif demikian menjadikan mereka menjaga aset-aset dasar berupa tanah ulayat guna menjaga harmony dalam kelompok. Bagi mereka tanah adalah aset masa depan karena dapat dikelola bukan saja generasi sekarang, tetapi generasi berikut karena itu tanah milik turun-temurun dan tidak dapat diperjualbelikan. Dalam konteks demikian	• Terdapat hubungan resiprositas antara individu dan kelompoknya atau antar individu dalam kelompoknya dalam budaya Ngalum. Dalam konteks demikian penumpukan modal didudukkan. Ikatan tanggung jawab kepada komunalnya ini mengharuskan seseorang untuk menggunakan modal yang dimilikinya untuk membantu kelompoknya. Pada gilirannya, penumpukan modal lebih diorientasikan untuk membangun harmony dalam ikatan sosialnya.

4. Tegangan Subsisten versus Produktif dalam Nilai Pekerjaan, Waktu, Penumpukan Modal dan Tanah

Waktu dan pekerjaan dinilai dalam kerangka fungsional, artinya kepentingan dan pemanfaatan waktu sesuai dengan kebutuhan sesaat dan keutuhan produktif (investasi dan mencari untung secara ekonomi).

Pemanfaatan waktu dalam kerangka fungsional untuk memenuhi kebutuhan saat itu, seperti pembagian waktu untuk pekerjaan tidak ketat dan waktu lebih banyak digunakan untuk kebutuhan-kebutuhan sosial. Sebuah penekanan budaya dalam memanfaatkan waktu untuk memenuhi kebutuhan sesaat (santai, kurang disiplin dan konsumtif).

Waktu dan pekerjaan adalah eksistensi hidup. Jadi orang harus selalu bekerja, tidak kerja atau tidak melakukan sesuatu sama dengan memalukan, akan dihina dalam masyarakat. Pandangan ini merupakan sebuah penekanan budaya yang mengganggap waktu adalah eksistensi hidup (disiplin, kerja keras, tepati janji). Nilai penting dalam masyarakat Papua pekerja keras sangat dihargai dan orang malas dicemohkan dan dianggap remeh

Tabel 2.5.5. Tegangan Subsisten dan Produktif dalam Nilai Pekerjaan, Waktu, Penumpukan Modal dan Tanah

Nilai	Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Pekerjaan	Pekerjaan dilihat dalam orientasi kerangka fungsional dimana dengan bekerja mereka mendapat imbalan, berupa makanan dan uang, yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari selain makanan.	• Akan tetapi, saat ini telah terjadi pergeseran nilai di kalangan orang Arso dimana hampir semua pekerjaan dinilai dengan imbalan termasuk pekerjaan yang bersifat sosial kecuali dalam pesta perkawinan dan acara-acara gereja.	• Konsep kerja bagi orang Ngalum adalah "temome bainomet" yang berarti "bekerja untuk hidup atau bekerja untuk makan". Konsep ini mengambarkan fungsi bekerja sebagai fungsi subsisten untuk memenuhi kebutuhan hidup keseharian. • Modernisasi dan terjadinya kontak budaya menjadikan pekerjaan tradisional orang Ngalum mulai bergeser ke sektor-sektor formal (PNS) maupun informal, (wirausaha) yang menjadi bagian dari program pemerintah. Kecuali sektor formal, usaha seperti ini kurang diminati orang Ngalum karena pasar yang terbatas serta kalah bersaing dengan pendatang.

Waktu	• Masyarakat Komoro juga membandingkan waktu lalu lebih baik karena gampang mencari makan dan pada waktu sekarang mencari makan lebih susah. • Namun ada beberapa hal yang mereka pandang waktu sekarang lebih baik dari waktu dulu seperti ketersediaan infrastruktur, pelayanan kesehatan, pendidikan dan kebutuhan hidup "instan".	• Waktu dalam bahasa Arso disebut "ma". "Ma" dikaitkan dengan waktu kerja. Dalam konteks tersebut waktu bermakna sama baik masa dulu dan masa sekarang. • Konsep waktu ini, bergantung dari pribadi masing-masing dalam membaca peluang untuk menjamin hidupnya. Jika ia bisa lebih cepat bekerja dia bisa segera menikmati hasilnya. • Ketika membandingkan pengalaman masa lalu dengan masa kini, orang Arso cenderung memberi penilaian lebih baik pada masa lalu. • Sebagain orang Arso juga berorientasi pada masa depan. Seseorang bekerja sekarang untuk kepentingan masa depan seperti membiayai kepentingan masa depan seperti pendidikan anak dan untuk persiapan pembayaran mas kawin anak-anak jika nanti mereka nikah.	• Pemanfaatan waktu juga habis untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial seperti menghadiri acara perkawinan, dan acara adat ketimbang memenuhi tanggung jawab dalam bekerja. Misalnya sebagai karyawan, ia akan "membolos" hanya untuk menghadiri acara sosial atau janji dengan teman atau kerabatnya.
Penumpukan Modal	• Bagi masyarakat Kamoro, konsep penumpukan modal lebih bersifat subsisten ketimbang produktif. Prinsip penumpukan modal bertujuan bukan untuk meningkatkan ekonomi (aset/ kesejahteraan) keluarga tetapi merupakan jaminan sosial keluarga atau anggota klan yang mebutuhkan bantuan.	• Orang Arso memandang penumpukan modal tidak hanya dilihat sebagai upaya mencari keuntungan ekonomi belaka, tetapi juga berorientasi memenuhi kebutuhan sosial. Orientasi-orientasi kebutuhan sosial tersebut muncul dalam pemanfaatan hutan ulayat.	• Penumpukan modal lebih diorientasikan untuk membiayai kebutuhan sosial dalam ketimbang sebagai modal untuk membiayai kegiatan ekonomi produktif. Kebutuhan sosial tersebut tampak dalam pembayaran mas kawin, pesta adat serta meningkatkan dan mempertahankan status sosial (big man). • Prinsip keuntungan disini diletakkan dalam konteks secara sosial yakni prestise sosial dan bukan secara ekonomi.

Tanah	Masyarakat Kamoro di Nawaripi mengenal dua jenis tanah atau daerah, yaitu: *Pertama,* Tanah milik pribadi/individu dan keluarga. *Kedua,* tanah milik bersama atau umum. Kedua jenis tanah tersebut bernilai subsisten yakni sekedar memenuhi kebutuhan sehari-hari saja.	• Orang Arso memanfaatkan tanah ulayat tersebut sebatas untuk memenuhi kebutuhan subsisten saja. Hasil pemanfaatan tanah ulayat lebih banyak habis untuk kebutuhan harian saja dan jarang ditabung. • Kini, fungsi ekonomi tanah komunal lebih besar dibandingkan dengan fungsi sosial yang beralih pada kepemilikan pribadi dan kepemilikan negara melalui program transmigrasi dan program PIR kelapa sawit.	• Tanah bagi orang Ngalum memiliki nilai tersendiri dianggap sakral dan berkaitan langsung dengan penghidupan mereka. Tanah merupakan modal sosial yang dimiliki bersama dan menjadi sandaran hidup bagi seluruh komunitas Ngalum.

5. Eksistensi Hidup versus Kerangka Fungsional dalam Nilai Pekerjaan, Waktu dan Tanah

Tanah adalah eksistensi hidup oleh karena itu tidak dapat dipisahkan dari individu, keluarga dan komunitas. Sebuah penekanan budaya yang menjadikan tanah sebagai sumber kehidupan sehingga sangat disakralkan (sumber pangan, papan, profane) untuk generasi sekarang dan akan datang. Tanah adalah milik bersama (klan) jadi dapat dimanfaatkan untuk pemenuhan kepentingan individu dan keluarga dalam klan dan tidak dapat diperjualbelikan.

Tanah adalah aset yang dapat dimanfaatkan dalam kerangka fungsional (sandang, pangan, bisnis, dan lain-lain). Sebuah penekanan budaya yang memandang tanah sebagai aset properti yang dapat dimanfaatkan untuk keuntungan ekonomi (penumpukan modal). Nilai kerja keras berdampak pada penguasaan tanah semakin luas dalam kepemilikan klan (rajin sama dengan memiliki aset tanah semakin luas).

Prinsip penumpukan modal sudah ada di ketiga masyarakat, tetapi tujuannya bukan meningkatkan ekonomi (aset/kesejahteraan) keluarga tetapi merupakan jaminan sosial keluarga untuk memenuhi kebutuhan, seperti mas kawin, upacara adat, dan penyelesaian masalah-masalah adat. Penumpukan modal dalam pengertian ini bukan saja uang tetapi juga dalam bentuk materi (babi, hutan, tanah, dusun).

Tabel 2.5.6. Tegangan Eksistensi Hidup dan Kerangka Fungsional dalam Nilai Pekerjaan, Waktu dan Tanah

Nilai	Mimika	Keerom	Pegunungan Bintang
Pekerjaan	• Pekerjaan dinilai dalam kerangka eksistensi manusia. Artinya, seseorang akan dihormati dan disegani karena dianggap sebagai orang yang rajin dengan bekerja. Sedangkan orang pemalas dihina dengan sebutan tertentu (piniki, nambolki). Hal ini diperkuat dengan masuknya sektor pekerjaan formal yang menaikkan prestise seseorang. • Pekerjaan dilihat dalam orientasi kerangka fungsional dimana dengan bekerja mereka mendapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari selain makanan.	• Bagi orang Arso, semua orang memang harus bekerja karena hidup manusia mengada dalam pekerjaan. Karena itu, semua jenis pekerjaan dianggap penting yang dalam bahasa Arso disebut "souri". Jika dia hanya meminta dari orang lain, seperti kerabatnya, perbuatan itu dianggap memalukan.	• Bekerja keras menjadi ukuran utama kualitas seorang individu. Seorang yang rajin dalam konsep orang Ngalum disebut "piniki". "Piniki" dianggap penting dalam kehidupan orang Ngalum karena dengan pola hidup subsisten yang menhgadapi tantangan alam yang keras diperlukan kerja keras untuk menjamin ketersediaan pangan untuk kelompok mereka. Sebaliknya, seorang yang dianggap malas disebut "dambolki". Seseorang akan merasa enggan untuk mendapatkan julukan ini karena berkonotasi negatif.

Waktu	• Pada masyarakat Komoro waktu bersifat eksistensial dengan membandingkan waktu lalu lebih baik karena gampang mencari makan dan pada waktu sekarang mencari makan lebih susah. • Namun waktu secara fungsional dipandang dengan menghadirkan kenyamanan hidup dimana waktu sekarang lebih baik dari waktu dulu seperti ketersediaan infrastruktur, pelayanan kesehatan, pendidikan dan kebutuhan hidup "instan".	• Waktu dalam bahasa Arso disebut "ma". "Ma" dikaitkan dengan waktu kerja yang bersifat fungsional. Konsep waktu ini, bergantung dari kemampuan pribadi masing-masing dalam memanfaatkan waktu dalam meraih perolehan ekonomi. untuk menjamin hidupnya. Ini diperkuat fakta Sebagian orang Arso juga berorientasi pada masa depan seperti membiayai pendidikan anak. Ataupun ada pula yang menganggap waktu untuk menempuh pendidikan yang panjang sehingga tidak memberikan manfaat langsung, dibandingkan apabila bekerja di kebun.	Pembagian waktu orang Ngalum dalam kerangka fungsional bersifat tidak ketat dan disesuaikan dengan kebutuhan yang memberi manfaat langsung dari individu tersebut.
Tanah	Orang Kamoro menyebut tanah sebagai sumber lahirnya manusia "keluar" yang diartikan lahir dari mata air yang disebut "Bunyomane."	• Di Keerom, tanah memuat makna eksitensial yang sakral yang dikaitkan dengan sisitem kepercayaan. *Pertama*, tanah dipandang sebagai 'rahim ibu' (Petskha Vai) atau asal manusia. *Kedua*, tanah dipandang sebagai rumah *(petscekhe nid)* atau tempat mereka melangsungkan kehidupan. *Ketiga*, tanah adalah "kunci kehidupan", "pintu gerbang", dan "pintu kuburan" *(pekema)*.atau prosesi kehidupan manusia. • Begitu sakralnya nilai tanah bagi orang Arso, pola penguasaan tanah orang Arso bersifat "komunal", sehingga selalu diperuntukan bagi kepentingan bersama suku, keret, klen maupun moeti, Dalam konteks tersebut, tanah-tanah milik komunal sesungguhnya hanya mengenal konsep pemanfaatan namun bukan konsep kepemilikan untuk pribadi.	• Tanah bagi orang Ngalum memiliki nilai eksistensial bersifat sakral yang berkaitan langsung dengan penghidupan mereka. Tanah merupakan modal sosial yang dimiliki bersama dan menjadi sandaran hidup bagi seluruh komunitas Ngalum. • Secara fungsional Orang Ngalum membagi tanah dalam beberapa fungsi yang berkaitan dengan aktivitas mereka, seperti pemukiman, wilayah kampung mereka sebut "bakon", hutan primer atau apar yang berfungsi sebagai wilayah berburu disebut, daerah aliran sungai yang disebut "okbali", daerah lereng perbukitan disebut "bang", dan tanah kebun disebut "semon".

Penumpukan Modal	• Konsep penumpukan modal lebih pada persiapan mereka untuk kebutuhan sosial seperti menolong anggota kerabat (Taparu) dan juga denda. Jadi, bukan mengumpulkan kekayaan untuk prestise (status sosial), • Prinsip penumpukan modal bertujuan untuk meningkatkan ekonomi (aset/ kesejahteraan) keluarga tetapi merupakan jaminan sosial keluarga	• Konsep kekayaan bagi orang Arso adalah apabila orang memiliki otoritas penguasaan tanah ulayat yang luas, karena dengan memanfaatkan tanah komunal tersebut dia mendapat keuntungan yang banyak. Orang yang kaya disebut "Mrum", artinya orang yang punya banyak barang. • Disamping tanah, pada masa lalu, babi menjadi simbol kekayaan karena dulu babi dipakai untuk membayar mas kawin dan menggelar pesta. Namun sekarang babi bukan jadi simbol kekayaan lagi.	• Penumpukan modal bersifat eksistensial upa "memangola" merupakan salah satu modal sosial untuk mencapai prestise sosial. Kekayaan menjadi penanda seseorang dianggap sebagai "isomki" atau orang kaya yang dilekati dengan sikap ideal sebagai dermawan." • Isomki" nantinya mendapatkan pengakuan secara luas dalam masyarakat maka individu tersebut akan mecapai satu taraf tertinggi yang disebut sebagai "kitki" atau dalam konsep teori antropologi disebut *big man*.

BAB VI
EKSPERIMENTASI DAN REFLEKSI NILAI-NILAI ANTROPOLOGIS DALAM PROGRAM PEMBERDAYAAN KAMPUNG BERBASIS OTONOMI ASLI

Bab ini akan mendeskripsikan bagaimana proses adaptasi nilai dan perilaku manusia Papua dalam lingkup kampung, yang oleh negara dipahami sebagai satuan sosial terendah dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan. Temuan penting yang akan ditunjukkan oleh bab ini adalah munculnya dilema serius pada tata nilai dan perilaku dalam sistem budaya masyarakat Papua saat berinteraksi dengan sistem nilai baru yang dibawa atau didorong oleh institusi kampung (dalam pengertian yang dibawa oleh negara) sehingga menimbulkan respon yang berbeda, baik dalam kerangka menerima atau menolaknya. Interaksi antara sistem nilai lama dan sistem nilai baru ini akan dibaca melalui enam aspek utama dari sistem budaya yaitu 1) modal; 2) pekerjaan; 3) waktu; 4) hubungan sosial; 5) tanah; dan 6) jaminan sosial yang dikombinasikan dengan enam aspek dalam tata kelola pemerintahan kampung yaitu, 1) kedudukan/kekuasaan supra-kampung; 2) otonomi-kewenangan; 3) kepemimpinan; 4) lembaga perwakilan; 5) kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya; 6) sumber dan pengelolaan keuangan; 7) pelayanan publik; 8) lembaga sosial kemasyarakatan

Dalam melakukan kajian tersebut, perlu disadari bahwa efektivitas pemerintahan dan pembangunan kampung semestinya berada dalam dua ranah sekaligus, yaitu sebagai bagian keserasian dengan tata pemerintahan suprakampung serta tata kehidupan masyarakat dalam struktur sosial lokal kampung. Konsekuensinya, konstruksi terhadap pemerintahan dan pembangunan kampung di Papua bukanlah semata hasil dari konsekuensi penyesuaian terhadap regulasi nasional terkait desa (kampung), namun lebih dari itu adalah upaya promosi, perlindungan, dan penguatan bagi tata cara lokal untuk diakui sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional.[9]

9 Dilema tata kelola pemerintahan kampung di Papua sebenarnya hanya salah satu dari sekian banyak kasus serupa di daerah lain. Dalah hal otonomi, misalnya, meski dijamin, sayangnya, praktek tata kelola pemerintahan desa di banyak daerah di Indonesia terbilang tidak memuaskan dari sisi pengembangan otonomi lokal. Bukan hanya soal Jawa sentris, namun juga memang tidak tersedia kerangka delegasi kewenangan dan dukungan pembiayaan bagi pengembangan otonomi yang cukup bagi desa untuk mengembangkan dirinya. Bagi kampung di Papua, model pemerintahan desa yang diberlakukan saat ini bukan hanya telah mengalami kesulitan diimplementasikan karena tantangan teknis, geografis, ataupun kapasitas SDM, namun sesungguhnya juga berakar pada perbedaan latar belakang kesejarahan dan formasi struktur sosial lokal yang eksis dalam masyarakat kampung saat ini.

A. DILEMA NEGARANISASI KAMPUNG DI PAPUA

Awal persoalan dalam pembangunan kampung di Papua dapat dilacak pada kekeliruan pemahaman terhadap eksistensi kampung yang cenderung disamakan dengan pengertian desa (pada kasus Jawa) sebagai satuan sosial terendah yang memiliki kesamaan adat istiadat, budaya, dan otonomi dalam mengatur masyarakatnya. Ini tampak dalam penyebutan definisi kampung yang oleh UU No. 21 tahun 2011 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yaitu "Kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota". Pengertian ini tidak berbeda dengan pengertian desa atau nama lainnya sebagaimana disebut dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu "kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian di atas, maka komponen pokok dalam definisi desa adalah: 1) kesatuan masyarakat hukum; 2) memiliki batas wilayah; 3) berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat; 4) pengakuan asal-usul dan adat istiadat setempat; 5) diakui dalam sistem pemerintahan nasional sebagai bagian dari pemerintahan daerah (Kabupaten/Kota).

Definisi ini menimbulkan cukup banyak masalah saat digunakan untuk mengerangkai keberadaan kampung di Papua. Berikut ini adalah dilema yang muncul akibat dari ketidaktepatan tersebut.

Tabel 2.6.1. Perbandingan Definisi Kampung Asli Papua dan Kampung Bentukan Negara

Komponen	Kondisi Asal Kampung Papua	Institusionalisasi oleh Negara (UU 32/2004)[1]
kesatuan masyarakat hukum	- Kampung merupakan bagian dari kekuasaan adart, melalui lembaga adat suprakampung	- Kampung memiliki pemerintah sendiri dan dihasilkan melalui pemilihan
memiliki batas wilayah	- Kampung lebih sebagai tempat untuk bermukim dan umumnya mendekati wilayah kebun dan memungkinkan berpindah-pindah - sumberdaya dikelola pada level klan	- Wilayah pemukiman diformalisasi secara administratif sebagai kampung
berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat	- Kewenangan pengaturan urusan masyarakat dan sumberdaya berada pada klan/marga/sub-suku (supra kampung)	- melokalisir kewenangan pemerintahan kampung berdasarkan satuan administrasinya, dengan tingkat kewenangan yang terbatas - Menerima urusan dari pemerintah supra-kampung
pengakuan asal-usul dan adat istiadat setempat	- Masyarakat memiliki adat istiadat lokal dan merupakan bagian dari adat suku	- Pengakuan sebatas penyebutan nama-nama lokal (formalistis)

Komponen	Kondisi Asal Kampung Papua	Institusionalisasi oleh Negara (UU 32/2004)[1]
diakui dalam sistem pemerintahan nasional sebagai bagian dari pemerintahan daerah (Kab/Kota)	- Tidak mengenal kekuasaan supra-adat/ negara - Kampung merupakan bagian dari wilayah teritori klan atau suku	- Dijadikan sebagai bagian dari pemerintahan nasional sebagai sub-wilayah dari kab/kota - menerima urusan dan sebagian kewenangan dari pemerintah atasan

Penyamaan kampung sebagai tempat bermukim dengan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki wewenang dan otonomi untuk mengelola urusan masyarakatnya secara mandiri relatif berbeda. Jika aspek kewenangan dan otonomi dalam mengelola urusan masyarakatnya (termasuk dalam pengelolaan sumberdaya) hendak dimasukkan, maka cakupan wilayah geografis yang dapat disebut kampung semestinya lebih luas dari yang ada saat ini.

Keberadaan kampung sebagai pengganti istilah desa ini ini kian rumit saat dihadapkan pada berbagai persyaratan pembentukan desa, yaitu jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja, perangkat, dan sarana dan prasarana pemerintahan. Khusus untuk Papua, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 PP No. 72/2005 ditentukan bahwa jumlah penduduk minimal untuk membentuk kampung adalah 750 jiwa atau 75 KK. Bagi kampung di Papua, terutama di daerah-daerah pedalaman, kecukupan syarat ini relatif sulit dilakukan saat dilekatkan pada kondisi asli kampung. Keberadaan kampung sebagai daerah pemukiman kecil sering hanya beranggotakan sekitar 15-20 KK dengan jumlah penduduk kurang dari 200 jiwa. Masalahnya, jarak antar pemukiman ini cukup lebar dengan medan geografis yang sulit sehingga jika hendak dilakukan dilakukan penggabungan beberapa wilayah pemukiman ke dalam satu kampung maka konsekuensinya wilayah sebuah kampung akan sangat luas sehingga menyulitkan penyelenggaraan fungsi pelayanan.

Pada perkembangannya, konsep kampung sebagaimana didefiniskan oleh negara mengalami persoalan serius saat hendak dilembagakan ke dalam kondisi asli kampung. Institusi kampung tampak tidak sesuai dengan bangunan struktur sosial yang ada. Muatan nilai-nilai baru yang dibawa atau didorong oleh struktur kampung moderen a la negara ini juga menimbulkan pergolakan serius dalam bangunan struktur budaya dalam masyarakat kampung. Beberapa pilar dalam nilai-nilai baru yang diintrodusir oleh kampung dalam perspektif negara ini misalnya terkait dengan aspek kekuasaan supra-kampung, kepemimpinan, lembaga perwakilan, otonomi-kewenangan kampung, kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya, pengelolaan keuangan, pelayanan publik, dan lembaga sosial kemasyarakatan.

Berikut ini adalah gambaran kesenjangan konsep dalam nilai-nilai baru yang dibawa melalui institusi kampung oleh negara dan nilai-nilai yang bersumber dari sistem budaya masyarakat Papua.

Tabel 2.6.2. Perbandingan Nilai-nilai Asli dan Baru dalam Pelembagaan Kampung

Komponen	Nilai Baru (diintrodusir oleh negara)	Nilai Asli
Kedudukan/Kekuasaan supra-kampung	Kampung menjadi bagian dari kekuasaan negara, melalui institusi pemerintah Kab/Kota	Kampung menjadi bagian dari kekuasaan suku melalui instusi marga atau supra-marga.
Otonomi-Kewenangan	Otonomi kampung adalah kombinasi antara pengakuan dan pemberian dari negara	Kampung memiliki otonomi asli yang diberikan oleh marga atau suku
Kepemimpinan	Pemimpin tidak diwariskan namun dipilih secara terbuka melalui mekanisme pemilihan	Pemimpin sebagian diwariskan dan sebagian dipilih karena kecakapan sesesorang, baik karena kewibawaan, kemampuan mengayomi (termasuk keamanan), kekayaan, dan sebagainya
Lembaga perwakilan	Bamuskam dibentuk sebagai lembaga permusyawaratan yang menjadi representasi dari berbagai kepentingan di kampung	Lembaga perwakilan/representasi berlaku pada tingkat marga dan supra-marga
Kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya	Kepemilikan kampung diakui dan dapat dikelola oleh kampung sebagai sumberdaya bersama warga kampung	Kampung tidak memiliki kepemilikan atas sumberdaya kecuali sebatas hak guna di antara para anggota marga
Sumber dan Pengelolaan keuangan	Mengenalkan pendapatan asli kampung, bantuan, dan alokasi pembiayaan dari negara yang dapat dipertanggungjawabkan	Kampung tidak memiliki sumber pendapatan yang dikelola secara bersama
Pelayanan publik	Wajib menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan	Kampung tidak menjalankan fungsi pelayanan
Lembaga sosial kemasyarakatan	Wadah pengorganisasian kepentingan dan sarana pemberdayaan warga	Kampung relatif monolitik dan tidak membutuhkan lembaga sosial kemasyarakatan.

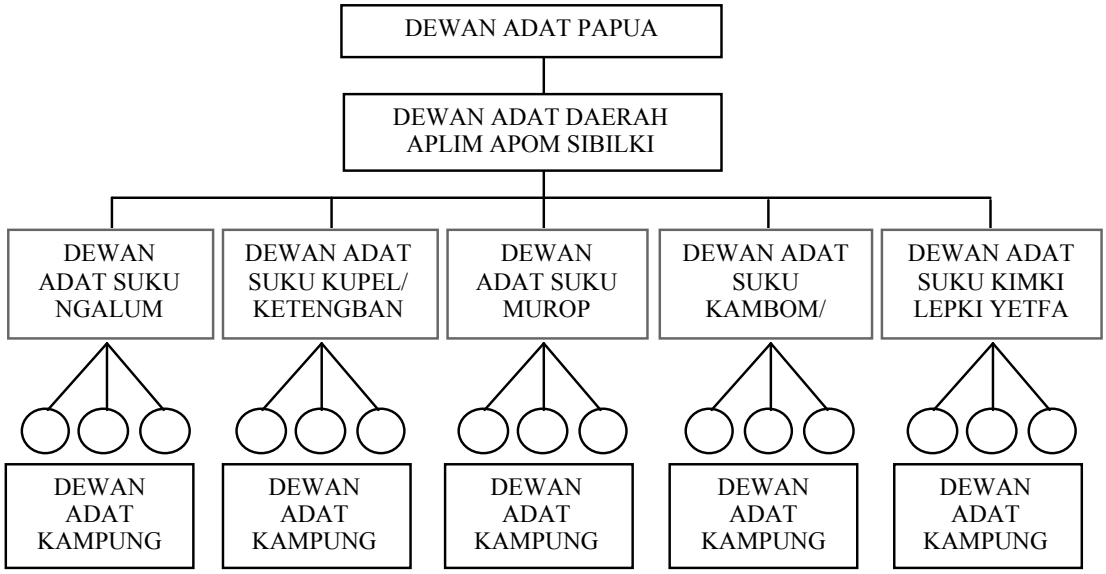
Deskripsi dilema nilai-nilai baru dan asli dalam dalam setiap komponen di atas adalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan Supra-kampung

Historisitas negara, sebagai kekuasaan supra-kampung, tidak dikenal dalam sejarah kampung di Papua. Kehendak negara untuk memasukkan kampung sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional seringkali berbenturan dengan entitas adat yang menempatkan kampung sebagai bagian yang melekat pada sistem marga dan kesukuan. Pengakuan negara terhadap eksistensi lembaga adat cenderung membatasinya tidak lebih sebagai lembaga kemasyarakatan, termasuk pada level pemerintahan kampung, laiknya organisasi keagamaan atau organisasi sosial lainnya. Di luar Majelis Rakyat Papua (MRP), keberadaan lembaga adat lainnya di tingkat kabupaten/kota sampai kampung praktis tidak terakomodasi dalam struktur formal pemerintahan.

Dualisme kepemimpinan politik tampaknya muncul. Institusi adat merespon negara dengan membentuk struktur tingkatan lembaga yang sebangun dengan institusi negara, paling tidak dari mulai tingkat kabupaten sampai tingkat distrik atau kampung. Alih-alih mengakomodasi atau menyerap bangunan struktur politik masyarakat adat sebagai komponen menyusun bangunan struktur politik lokal, negara cenderung membangun penyeragaman atas Papua seperti di daerah-daerah lainnya.

Bagan 2.6.1. Struktur Dewan Adat Kabupaten Pegunungan Bintang



Ketegangan antara adat dan negara di tingkat kampung muncul dalam berbagai bentuk. Akomodasi kampung ke dalam bagian struktur pemerintahan formal, pada gilirannya telah menempatkan adat sebagai sub-sistem pemerintahan kampung. Keberadaan kampung dalam perspektif negara senyatanya telah menciptakan ruang kontestasi antara otoritas adat dan negara dalam berbagai hal pengaturan kampung, mulai dari soal kepemimpinan, pengelolaan sumberdaya lokal, maupun sumberdaya yang diberikan oleh pemerintah atasan kepada kampung. Peran adat sebagai muara penanggungjawab kesejahteraan bagi warga kampung mulai hendak dikontestasikan dengan peran dari pemerintah kampung.

Pada konteks semacam ini, otoritas pemerintah kampung jauh lebih terbatas dan minimal dibanding yang dikehendaki oleh negara. Pemerintah kampung dituntut untuk selalu bernegosiasi dengan otoritas adat, yang jangkauanya lintas kampung, baik dalam proses perencanaan maupun pelaksanaan berbagai program pembangunan yang disokong oleh negara.

Pada sisi yang lain, penyerapan negara terhadap pemerintahan kampung sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang lebih tinggi tampaknya juga tidak sepenuhnya bulat. Sungguhpun mendapatkan pengakuan dan dukungan sumberdaya dari negara, pemerintah kampung tampak tidak sepenuhnya bisa menerima negara secara utuh. Bagi kampung, negara sudah semestinya

menyediakan dukungan sumberdaya sebagai tanggungjawab pelayanan kepada masyarakat namun tidak diperkenankan menggunakan atau bahkan mengambilalih sumberdaya yang dimiliki oleh adat kecuali tanpa izin. Izin menjelma menjadi alat tukar yang efektif bagi kampung atau otoritas adat untuk bertransaksi dengan negara sembari menuntut haknya atas pelayanan. Akibatnya, berbagai program pembangunan, terutama yang membutuhkan penggunaan sumberdaya lokal milik adat (misalnya, tanah), membutuhkan harga transaksi yang mahal, meski sifatnya untuk fasilitas layanan publik seperti jalan, sekolah, puskesmas, balai kampung, dan sebagainya. Negara masih gagal diterima sebagai institusi yang menyatu dengan pemerintahan kampung dalam satu tujuan pelayanan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Bagi negara, pilihan yang tersedia lebih terbatas, Penyeragaman kampung dalam pengertian administratif memang berhasil dilakukan namun terbukti kurang efektif saat harus memerankan fungsi pelayanan. Transaksi yang mahal, dan sebagian tak berkesudahan, membuat tantangan isolasi geografis menjadi kian mahal bagi negara dalam penyelenggaraan fungsi pelayanan.

Ketidakpuasan adat terhadap negara juga muncul karena melihat negara yang tidak memiliki kepedulian yang cukup terhadap otoritas adat. Dukungan program pengembangan bagi organisasi adat banyak dinilai minim. Sebagai penguasa lokal, banyak tetua adat gagal mengakses sumberdaya yang diproduksi atau dibawa oleh negara pada tingkat lokal, misalnya dengan menjadi pegawai pemerintahan atau dukungan lainnya. Ini membuat otoritas adat merasa tidak dihargai atau ditempatkan secara pantas oleh negara.

2. Otonomi dan Kewenangan Kampung

Aspek otonomi dan kewenangan ini muncul sebagai pilar terpenting dalam regulasi tata kelola pemerintahan kampung. Melalui aspek ini, kedudukan dan format hubungan antara kampung dan pemerintah supra kampung ditata sehingga memberikan batasan tertentu terhadap jenis urusan dan kewenangan yang dimiliki oleh kampung[10]. Atas dasar aspek kewenangan inilah selanjutnya disusun kedudukan, format, dan jenis kewenangan kampung, bentuk lembaga pemerintahan kampung, bentuk lembaga perwakilan masyarakat kampung, sampai dengan integrasi perencanaan pembangunan dan keuangan kampung dengan pemerintah atasan.

Hal ini sebenarnya telah menempatkan konstruksi terhadap kampung cenderung diletakkan dalam formasi hubungan kekuasaan antara kampung dan negara. Melalui cara ini pula, legitimasi terhadap eksistensi negara dalam kampung dikukuhkan melalui pengakuan, pembagian, dan delegasi urusan dan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Atas dasar ini pula, negara selanjutnya memiliki kewenangan untuk mengatur kampung.

10 Dalam hal ini, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kampung mencakup: a) urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul kampung; b) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada kampung; c) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan d) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada kampung.

Secara legal formal, kehendak negara untuk mengintegrasikan kampung sebagai bagian dari struktur pemerintahan nasional tampak berhasil. Secara administratif, kampung diakui sebagai unit terbawah penyelenggaraan urusan pemerintahan, didukung oleh pembiayaan negara, dan diberikan wewenang dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Hanya saja, dalam prakteknya, kewenangan kampung mengelola dirinya yang berbasis pada asal-usul kampung tampaknya luput dari perhatian negara. Masyarakat kampung di Papua sebenarnya memang tidak mengenal eksistensi negara sebagai kekuasaan supra kampung. Kampung adalah bagian dari tempat pemukiman yang menjadi bagian dari komunitas adat serta tunduk pada aturan-aturan adat, termasuk dalam pengelolaan sumberdaya. Dalam konteks ini, keberadaan klan/marga sebagai sub suku menjadi aktor pilar pemilik kedaulatan atas kampung.

Kampung sebagai tempat pemukiman tumbuh dan berkembang mengikuti struktur kepemilikan tanah oleh marga. Pemukiman dibuat untuk mendekatkan akses setiap orang untuk mengelola tanah sebagai sumber kehidupan dalam masyarakat subsisten. Hak atas pengelolaan tanah, baik dari sisi luas maupun kegunaannya, diputuskan pada tingkat marga yang pada lingkup suku menerima mandat penguasaan. Melalui pengaturan semacam ini, sumberdaya yang dikelola oleh warga kampung pada dasarnya lebih bersifat hak guna saja.

Marga menjadi simpul penting dalam pengelolaan setiap individu anggotanya. Melalui marga, dan sebagian melalui bentuk intitusi lain yang menjadi penghubung lintas marga terdekat (misalnya Ap-Iwol di Kabupaten Pegunungan Bintang), kehidupan setiap warga kampung diatur dan ditentukan, mulai dari urusan pengelolaan sumberdaya, pendidikan, maupun urusan adat lainnya.[11] Nilai dan perilaku individu dipandu dan diatur oleh aturan-aturan adat.[12]

Dari deskripsi di atas, terlihat bahwa format otonomi kampung yang didasarkan pada pengakuan asal-usul kampung tampaknya belum diakomodasi secara tepat. Proses negaranisasi cenderung ingin menempatkan otonomi kampung sebagai bagian dari pemberian negara sehingga justru tidak sensitif terhadap eksistensi dan tata cara lokal.

---

11 "Sebelumnya pemerintahan apiwol sudah ada dengan susunannya. Hal-hal yang diijinkan, larangan dan termasuk pendidikan. Ada dua bentuk pendidikan, pendidikan untuk anak laki-laki dan anak perempuan, semua sudah ditata. Ketika pemerintahan RI masuk, pemerintahan apiwol sudah tidak dianggap, perannya sudah tersisih. Pemerintahan apiwol strukturnya jelas, mulai siapa yang memimpin, kiri kanannya ada yang menguaasai kampung, namun ada yang berperan sebagai pengajar. Seperti pendewasaan anak dalam bentuk inisiasi sampai dengan pengujian. … sistem ini diatur oleh adat dan di bawah kepemimpinan apiwol", Keterangan dari Hosea Uropdana, Sejarah Kampung di Pegunungan Bintang, Laporan Penulisan Sejarah Kampung, CfL, 2011, h. 5

12 "….Ap-iwol, merupakan suatu kampung besar. Itu tempat untuk membina manusia, mendewasakan pemuda. Iniasiasi, perkawinan, kesehatan, kesuburan ternak, kesuburan makanan, semua dibina dalam kampung. Disitu ada tetua, semacam kepala desa. Sebelum pemerintahan masuk sudah ada sejarah pembinaan kampung", Keterangan dari Hiron Bamulki, Tokoh Adat Kabupaten Pegunungan Bintang, Sejarah Kampung di Pegunungan Bintang, Laporan Penulisan Sejarah Kampung, CfL, 2011, h. 4-5

Tabel 2.6.3. Tipologi Desa/Kampung Menurut Asal-usul Kewenangan

Tipe	Asas	Jenis	Deskripsi
Desa/ kampung asli	Rekognisi (pengakuan dan penghormatan)	*self governing community* -otonomi asli	Desa/kampung sebagai kesatuan sosial masyarakat yang memiliki kesamaan asal-usul dan adat istiadat yang khas serta menyelenggarakan sendiri urusan rumah tangganya. Desa/kampung tidak menjalankan tugas dan urusan dari negara.
Desa/ kampung Otonom	Desentralisasi	*Local self government*– otonomi diberikan oleh Kabupaten	Desa sebagai unit pemerintahan terbawah yang diberikan otonomi untuk mengurus urusan tangganya secara mandiri.
Desa/ kampung Administratif	Delegasi (Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan)	*Local state government*- tidak memiliki otonomi	Desa sebagai unit administratif yang hanya menjalankan tugas dan urusan dari pemerintah kabupaten (kelurahan).

3. Kepemimpinan

Kepemimpinan yang berbasis pada institusi adat adalah pilar penting dalam struktur sosial dan budaya masyarakat Papua. Adat bukan saja memproduksi tata nilai dan perilaku anggotanya namun juga telah memiliki instrumen pengaturan yang mampu menggambarkan struktur kepemimpinan sekaligus distribusi kewenangan di antara anggotanya.

Kabupaten Pegunungan Bintang, misalnya, sebelum ada pemerintahan terpilih seperti sekarang ini ada pemerintahan tradisional yang disebut pemimpin alamiah atau pemimpin kharismatik yang berpusat di Ap-Iwol. Ap-Iwol merupakan pusat penyelenggaraan semua kegiatan dan menyimpan benda/barang yang menopang kehidupan manusia. Melalui Ap-iwol, pembagian peran dilakukan. Ada yang mengurus ekonomi warga atau peran lainnya yang sekarang bisa disamakan dengan kepala tata usaha, sampai tukang sapu (menyiapkan kayu bakar). [13]

Tabel 2.6.4. Struktur kewenangan dan Pembagian Peran dalam Sistem Kepemimpinan Tradisional Orang Pegunungan Bintang[14]

Jabatan	Wewenang/Peran
OKSANGKI	Tua – tua Adat yang berkewajiban sebagai penanggungjawab di bidang kesenian khusus Tarian OKSANG
OM BONENGKI	Tua–tua Adat yang berwenang sebagai penanggungjawab atas makanan baik KELADI maupun BETATAS / Bidang Ekonomi
APIWOLKI	Tua – tua Adat yang berhak atas menerima warisan moyang, yang juga berhak menyantap keladi sacral dan kuskus sakral

13 Keterangan dari Hiron Bamulki, Tokoh Adat Kabupaten Pegunungan Bintang, Sejarah Kampung di Pegunungan Bintang, Laporan Penulisan Sejarah Kampung, CfL, 2011, h. 4

14 Sejarah Kampung di Pegunungan Bintang, Laporan Penulisan Sejarah Kampung, CfL, 2011, h. 10

Jabatan	Wewenang/Peran
BARKI	Tua – tua Adat yang berwenang menerima warisan moyang dan berperan sebagai lakonis lagu sacral dalam setiap upacara ritualis
KAKA NALKONKI	Tua – tua bidang Adat yang telah menerima warisan dan bertanggung jawab atas kesuburan manusia
JEBUKI	Tua – tua bidang Adat yang bertanggung jawab tentang "JEBUKI"
APIWOL KAER	Tua – tua Adat yang telah menerima warisan leluhur untuk bertanggung jawab tentang bangunan fisik Adat (AP I WOL)
APIWOL	1. Rumah adat sakral bagi manusia Aplim Apom (Pegunungan Bintang) 2. Kelompok Kategori manusia Pegunungan Bintang

Pada lingkup kampung, keberadaan kepala kampung yang dipilih melalui mekanisme pemilihan tidak sepenuhnya bisa dijalankan. Warga cenderung bisa bersepakat terhadap siapa yang pantas dipilih sebagai pemimpin. Namun, fakta lain juga menunjukkan bahwa ada kepala kampung yang menyatakan dirinya ditunjuk oleh negara sebagai dasar legitimasi saat berinteraksi dengan warga kampung15.

Sejauh fakta yang saat ini ditemui, kontrol adat terhadap pemilihan kepala kampung sangat tinggi. Warga memilih kepala kampung dengan pertimbangan yang berbeda-beda. Sebagian besar memang memilih berdasarkan unsur tetua adat sebagai dasar penghargaan terhadap otoritas adat. Namun, saat ini juga dapat ditemui Kepala Kampung yang dipilih dengan alasan kompetensi tertentu, seperti kemampuan baca tulis ataupun mampu menyelenggarakan administrasi pemerintahan, agar mudah berinteraksi dengan negara. Dalam kasus ini, negara tampaknya memang cenderung dinilai membawa berbagai hal baru bagi warga kampung dan relatif dapat diterima.

Hal yang masih belum terkelola tampaknya berada pada implikasi dari pengakuan negara terhadap kampung yang diwujudkan melalui pemberian dukungan sumberdaya kepada pemerintah kampung, baik dalam bentuk honor bagi aparat pemerintahan kampung maupun pengangkatan PNS bagi jabatan Sekretaris Kampung. Belum lagi, berbagai mekanisme implementasi program yang datang dari pemerintah atasan juga selalu melalui jalur pemerintah kampung, seperti Program RESPEK yang diberikan kepada seluruh kampung di Papua. Pada kesemua ini, pemerintah kampung, termasuk kepala kampung, memiliki wewenang atas sumberdaya baru ini yang tidak dapat diakses oleh warga kampung lainnya.

Persoalan yang selanjutnya sering muncul adalah relasi antara pemerintah kampung dan otoritas adat. Sungguhpun terdapat kepatuhan dari pemerintah kampung terhadap otoritas adat, berbagai sumberdaya kampung yang berasal dari negara memiliki logika dan tata pengaturan sendiri, terpisah dari otoritas adat (tidak harus mendapatkan persetujuan), dan menempatkan pemerintah kampung sebagai aktor sentral. Ini misalnya ditunjukkan dalam Program RESPEK atau BK-3 pada kasus Kabupaten Keerom. Keterlibatan otoritas adat pada level kampung pada gilirannya

15 Meski sebagian warga mengetahui bahwa mekanisme ini tidak tepat, namun hal ini tidak memicu persoalan yang lebih serius.

dapat diakomodasi namun ditempatkan sebagai sub-sistem dari pemerintahan kampung.

4. Lembaga Perwakilan

Tak jauh beda, konstruksi kampung oleh negara dalam aspek kepemimpinan juga muncul dalam lembaga perwakilan masyarakat dalam kampung yang direpresentasikan melalui Badan Musyawarah Kampung (Bamuskam). Oleh negara, institusi Bamuskam dipahami sebagai "sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur di dalam kampung tersebut serta dipilih dan diakui oleh warga setempat untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kampung" (Pasal 1 huruf m, UU No. 21/2001).

Berdasarkan ketentuan ini, Bamuskam dikonstruksikan sebagai lembaga pengawas sekaligus partner bagi Pemerintah Kampung dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan kampung serta mengurus kepentingan warga kampung. Wakil-wakil adat, pada banyak kasus mengambil ruang dalam institusi Bamuskam, bersama dengan unsur-unsur perwakilan lainnya seperti perempuan, dan kelompok penting lainnya dalam masyarakat kampung.

Meski tidak ada keharusan, otoritas adat sering menempatkan wakil dirinya sebagai bagian dari Bamuskam. Meski terkesan bahwa Bamuskam adalah mitra dari Pemerintah Kampung dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, namun pada banyak kasus lembaga ini belum bisa berjalan baik. Nilai-nilai baru terkait pengawasan kekuasaan warega terhadap pemerintah kampung tampaknya memang belum menjadi aspek yang penting dipertimbangkan dalam budaya kekuasaan lokal. Belum lagi, wewenang yang diberikan kepada Bamuskam juga sangat terbatas.

Keterbatasan ini juga yang pada akhirnya membuat negara (Kabupaten) berupaya memberikan dukungan sumberdaya pada Bamuskam, umumnya dalam bentuk honor, agar dapat eksis. Ini bukan hal keliru, namun sebenarnya keluar dari ide asal negara yang membayangkan keberadaan Bamuskam sebagai bagian dari kebutuhan masyarakat kampung dan oleh karena itu implikasi beban pembiayaannya diharapkan bisa disediakan oleh kampung. Pada kenyataannya, justru negara yang tampaknya yang lebih terlihat berkepentingan untuk mendukung agar keberlanjutan institusi Bamuskam.

5. Kepemilikan dan Pengelolaan Sumberdaya

Kampung asli di Papua praktis tidak memiliki sumberdaya yang dapat dinyatakan sebagai milik kampung. Kepemilikan dan penguasaan atas tanah, sebagai faktor produksi utama. dalam sistem ekonomi subsisten tidak berada pada kampung. Eksistensi kampung melekat pada eksistensi marga dan suku. Sumberdaya kampung praktis bergantung pada berbagai bantuan sumberdaya dari luar, terutama negara, baik dalam bentuk dukungan pembiayaan penyelenggaraan urusan pemerintahan maupun bantuan program pembangunan lainnya yang diberikan kepada kampung.

Pengelolaan sumberdaya oleh warga kampung juga bukan menjadi otoritas dari kampung. Sumberdaya dibagi menurut marga yang peruntukannya umumnya

digunakan dalam kerangka subsisten untuk memenuhi kebutuhan pangan. Melalui marga, sumberdaya kemudian dibagikan kembali pengelolaannya ke dalam keluarga. Dalam pengertian tersebut kadangkala muncul gesekan antar anggota marga saat nilai ekonomis atas tanah yang dikelolakan kepada satu keluarga telah berubah. Ini misalnya ditunjukkan oleh tanah-tanah yang dekat dengan lokasi pasar sehingga memungkinkan ditingkatkan nilai penggunaannya saat diubah menjadi kios pasar. Demikian halnya, saat pengelola tanah mampu mengoptimalkan nilai penggunaan tanah baik untuk komoditas pertanian unggul maupun perikanan yang memiliki nilai pasar yang lebih baik. Pergesekan nilai ditandai oleh mulai munculnya dorongan untuk menghargai nilai individual dari pihak pengelola tanah sebagai bagian yang perlu dipisahkan dari nilai-nilai komunal. Tanah sebagai sumberdaya milik bersama antar anggota marga yang kemanfaatannya juga diharapkan dapat dimiliki bersama pada gilirannya mulai mengalami pertentangan makna dari dalam.

Bagi kampung, peluang mengalihkan kepemilikian sumberdaya sebagai bagian dari hak ulayat milik adat sebagai milik kampung tampaknya hampir tidak tersedia. Ini menimbulkan tiadanya ruang bagi kampung untuk dapat mengelola sumberdaya yang dapat diakumulasi sebagai bagian dari kekayaan kampung.

6. Sumber dan Pengelolaan Keuangan

Tanpa kepemilikan sumberdaya yang dimiliki dan dapat diolah, kampung praktis tidak memiliki sumber pembiayaan mandiri. Pendapatan Asli Kampung praktis tidak akan muncul jika kampung tidak mampu menciptakan sumber pendapatan di iuar pengelolaan sumberdaya yang ada di kampung. Pada beberapa kampung, sejumlah upaya dilakukan seperti dengan memberlakukan pungutan kampung yang diambil dari warga kampung saat harus mengurus keperluan administrasi tertentu yang membutuhkan surat pengantar dari pemerintah kampung. Pada banyak kampung, hal ini tidak dilakukan, baik karena alasan tidak mau memberatkan warga maupun karena memang tidak ada pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kampung.

Sumber keuangan kampung sebagian besar didapatkan dari pihak luar, khususnya dari negara dalam bentuk bantuan keuangan seperti bantuan RESPEK oleh Pemerintah Provinsi sebesar Rp. 100 juta per kampung, bantuan honor aparatur pemerintah kampung dan Bamuskam yang besarnya beragam sesuai kapasitas Kabupaten, bantuan dana pendamping RESPEK yang digunakan untuk menyiasati keterbatasan bantuan provinsi untuk menjangkau seluruh kampung yang cenderung terus mekar, maupun dana bantuan kabupaten lainnya seperti dana BK-3 di Kabupaten Keerom. Kesemua bentuk dana ini dikemas dalam bentuk bantuan, bukan alokasi dana kampung (ADK) sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 32/2004 maupun PP No. 72/2005 yang jumlahnya sebesar 10% dari total APBD setelah dikurangi dengan belanja pegawai.

Dalam format dana bantuan ini, baik Pemerintah Kabupaten/Kota maupun Provinsi juga mensyaratkan mekanisme pengelolaan dana sesuai ketentuan tertentu baik dalam hal penggunaan untuk program pembangunan maupun mekanisme pelaporan atau pertanggungjwabannya kepada pemberi dana. Pada beberapa kasus, kapasitas pengelolaan maupun pertanggungjawaban dana-dana ini oleh

pemerintah kampung masih terbatas. Tak jarang juga ditemui dana-dana ini entah raib ke mana karena lemahnya sistem pengawasan baik dari pemberi dana maupun warga kampung. Banyak cerita mengungkapkan bahwa dana-dana ini dilaporkan kepada pemberi bantuan secara fiktif. Pada cerita lain, juga terungkap bahwa mekanisme penyaluran yang tidak efektif, membuat penggunaan dana menjadi tidak efisien karena terpotong banyak untuk keperluan operasional dalam mengurus proses pencairan.

Pengelolaan dana bantuan kepada kampung juga problematis saat diterapkan. Pada banyak kasus, dana bantuan kampung ini seringkali direduksi sebagai dana yang hanya boleh dipergunakan oleh penduduk asli kampung, bukan warga pendatang. Pengertian pendatang tidak selalu merujuk pada masyarakat non asli Papua, namun juga mereka yang meski tercatat sebagai warga kampung tersebut namun statusnya adalah menumpang. Mereka ini kerap dianggap bukan warga kampung yang berhak menerima bagian dari dana bantuan[16].

Pada aspek sumber keuangan ini sekali lagi memperkuat fakta bahwa tingkat ketergantungan kampung terhadap berbagai dana bantuan dari negara sangatlah besar. Mekanisme sanksi terhadap pelaporan atau pertanggungjawaban yang buruk terhadap penggunaan dana bantuan juga masih sulit untuk diterapkan. Di sisi lain, Pemerintah Kabupaten juga cenderung memilih mekanisme dana bantuan dibanding skema ADK. Beberapa cerita tentang hal ini menggambarkan kekhawatiran dari Pemerintah Kabupaten bahwa jika konsekuensi hukum dari kampung yang gagal mempertanggungjawabkan penggunaan ADK akan lebih berat dibanding format dana bantuan. Implikasinya, mekanisme bantuan dinilai lebih tepat dalam kondisi pemerntah kampung yang dinilai belum siap atau memiliki kapasitas memadai dalam pengelolaan adminsitrasi keuangan.

7. Pelayanan Publik

Penyelenggaraan fungsi pelayanan publik yang dapat diselenggarakan oleh kampung sebenarnya sangat terbatas. Bukan hanya di Papua, fenomena ini juga ditemukan di berbagai daerah lain. Kewenangan kampung dalam bidang pelayanan cenderung dibatasi pada hal-hal yang sangat adminsitratif, bukan pada sisi pengambilan keputusan.

Pada kampung di Papua, kondisi kapasitas kampung dalam penyelenggaraan urusan pembangunan maupun urusan rutin adminsitrasi pemerintahan pun masih banyak bermasalah. Bukan hanya soal kapasitas, dukungan sarana-dan prasarana yang ada juga sangat terbatas. Dukungan pendanaan barangkali dapat dilihat sebagai masalah paling pokok. Ketiadaan sumber-sumber pembiayaan asli kampung tentu saja menciptakan ketidakamungkinan bagi kampung menyelenggarakan program-program pembangunan secara mandiri. Proses perencanaan pembangunan yang dilakukan sejak pada level kampung tidak lebih sebagai sarana bagi pemerintah atasan untuk menjaring kebutuhan kampung, namun sangat jarang usulan program pembangunan tersebut yang memang hendak dibiayai secara mandiri.

16 Cerita ini didapatkan dari proses asistensi penguatan kapasitas tata kelola pemerintahan kampung yang dilakukan oleh CfL-Kemitraan di Kabupaten Pegunungan Buntang, 2011

Jika dihubungkan fungsi pelayanan public sebagai bentuk dari jaminan sosial bagi warga kampung, maka fungsi ini sebenarnya terikat dalam bangun ikatan sosial klan/marga. Tanggungjawab sosial terhadap jaminan kekuarangan dari seseorang pada dasarnya adalah tanggungjawab dari lingkungan marga. Komunitas baru yang hendak diwadahi dalam wadah warga kampung tidak cukup berarti jika tidak berada dalam lingkup klan yang sama.

8. Lembaga Sosial Kemasyarakatan

Pada konteks pengembangan demokrasi kampung dan memperkuat kapasitas warga sebagai mitra kerja pemerintah kampung, lembaga sosial kemasyarakatan diharapkan mampu memainkan peran strategis. Sayangnya, kondisi ini agak sulit untuk bisa ditemukan pada kampung-kampung di Papua. Jumlah penduduk yang relatif terbatas, membuat keberadaan lembaga kemasyarakatan masih sulit ditemui dan dinilai belum menjadi kebutuhan.

Pada kasus tertentu, ditemukan fakta menarik bahwa keberadaan lembaga adat di tingkat kampung juga diperlakukan setara dengan lembaga kemasyarakatan. Alih-alih memiliki ruang yang lebih strategis karena perannya sebagai penjaga nilai-nilai adat, lembaga adat di tingkat kampung dipahami sebatas sebagai sub-sistem saja dari pemerintahan kampung, meskipun ini belum tentu menjamin bahwa pengaruh lembaga adat bisa jauh lebih luas atau lebih berpengaruh saat berinteraksi dengan pemeritah kampung.

Berdasarkan gambaran respon terhadap nilai-nilai baru dalam kedelapan aspek pemerintahan kampung di atas dapat dinyatakan bahwa ada kesulitan yang cukup besar dari orang-orang kampung untuk dapat menerima perubahan ini. Kedelapan aspek ini relatif lebih rigid untuk dapat berubah sehingga negaranisasi kampung tampaknya akan mendapatkan tantangan yang sangat serius ke depan.

Tabel 2.6.5. Kecenderungan Nilai Budaya Orang Papua terhadap Nilai-nilai Baru dalam Negaranisasi Kampung

Aspek	Rigid	Fleksibel
Kedudukan/Kekuasaan supra-kampung	√	-
Otonomi-Kewenangan	√	-
Kepemimpinan	√	-
Lembaga perwakilan	√	-
Kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya	√	-
Sumber dan Pengelolaan keuangan	√	-
Pelayanan publik	√	-
Lembaga sosial kemasyarakatan	√	-

B. DILEMA DAN ADAPTASI NILAI DALAM PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN KAMPUNG

Pergesekan nilai lama dan baru dalam masyarakat Papua yang timbul sebagai dampak dari negaranisasi kampung-kampung asli pun berdampak pada individu warga. Bagian ini akan mendeskripsikan bagaimana dilema yang dihadapi oleh orang Papua dalam merespon tata nilai baru, terutama yang diintrodusir oleh konstruksi kampung bentukan negara.

Nilai budaya orang Papua dibentuk dalam struktur politik kesukuan yang menempatkan eksistensi individu sebagai bagian tak terpisahkan dari eksistensi marga. Identitas individu sebagai warga kampung hampir-hampir tidak membentuk karakteristik nilai tertentu, terlebih pada karakteristik kampung yang dibayangkan dalam konstruksi negara, selain bahwa dirinya menjadi bagian dari komunitas adatnya, yang memberikannya seperangkat nilai dan aturan yang harus ditatati.

Kondisi ini memunculkan dilema pada orang-orang Papua yang tinggal di kampung-kampung. Nilai-nilai asli kehidupan orang kampung terhadap kekuasaan, kepemimpinan, kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya, maupun pengelompokan sosial dituntut untuk melakukan adaptasi terhadap nilai-nilai baru yang diintrodusir melalui kampung-kampung bentukan negara. Komunitas warga kampung diperkenalkan sebagai pembanding terhadap nilai kekeluargaan yang sebelumnya meluas dalam ikatan marga *(extended family)*, pemerintahan kampung diperkenalkan sebagai pembanding dari pemerintahan adat, kepala kampung diusung sebagai pembanding dari kepala atau tetua-tetua adat, sumberdaya dan keuangan kampung sebagai pembanding dari sumberdaya milik adat, maupun kelompok kemasyarakatan sebagai pembanding dari komunitas adat.

Dalam prosesnya, nilai-nilai baru ini tidak semua diterima ataupun ditolak. Beberapa muncul dalam bentuk dualisme, namun tak jarang juga terjadi persilangan di mana nilai-nilai baru mulai dapat diterima. Pada nilai yang berhubungan dengan kekuasaan, kepemimpinan, hubungan kekerabatan/sosial, tanah, maupun jaminan sosial, nilai-nilai lama tampak lebih sulit berubah. Ini berbeda dengan nilai terhadap aset/modal, pekerjaan, maupun waktu yang relatif lebih mampu beradaptasi.

Tabel 2.6.6. Kecenderungan Nilai Budaya Orang Papua dalam konteks Pemerintahan dan Pembangunan Kampung

Aspek Budaya	Rigid	Fleksibel
Penumpukan Modal	-	√
Pekerjaan	-	√
Waktu	-	√
Hubungan Sosial	√	-
Tanah	√	-
Jaminan Sosial	√	-

Gambaran ini selaras dengan sulitnya perubahan pada nilai-nilai lama dalam konteks konstruksi kampung. Nilai-nilai yang berhubungan dengan kekuasaan (kedudukan kampung),

otonomi-kewenangan kampung, kepemimpinan kampung, sistem perwakilan kampung, kepemilikan dan pengelolaan sumberdaya kampung, sumber dan pengelolaan keuangan kampung, pelayanan publik kampung, maupun lembaga sosial kemasyarakatan kampung relatif lebih sulit berubah. Dalam konteks ini, respon yang terjadi lebih muncul dalam bentuk dualisme pemerintahan, di mana jaringan institusi adat tetap ada dan tak tergantikan bagi orang-orang kampung.

Pada aspek-aspek yang cenderung rigid (sulit berubah), baik pada aspek nilai budaya maupun aspek dalam kelembagaan pemerintahan kampung, dapat ditandai sebagai unsur fundamental yang menjadi pilar utama dalam kebudayaan orang Papua. Pada sisi lain, aspek nilai budaya yang fleksibel seperti modal, pekerjaan, dan waktu memungkinkan untuk beradaptasi sepanjang tidak mengubah unsur fundamental.

Dalam konteks pembangunan kampung, peluang adaptasi dapat cenderung terbuka jika sumberdaya yang dikelola berasal dari pihak luar dan diberikan atas nama kampung. Pada konteks tertentu, institusi kampung sebagaimana dimaksud oleh negara, dapat diterima sepanjang tidak bersinggungan secara langsung terhadap tatanan nilai fundamental yang ada. Oleh sebab itu, berbagai bantuan sumberdaya kepada kampung yang berasal dari negara, baik berupa dana seperti RESPEK, PNPM, BK-3[17] ataupun bantuan program lainnya relatif dapat diterima.

1. Penumpukan Modal

Nilai penumpukan modal dalam nilai budaya asli orang Papua cenderung lebih ditujukan untuk keuntungan sosial. Dalam konteks tata kelola pembangunan kampung, pengelolaan terhadap modal kampung memungkinkan diterima dalam nilai budaya orang Papua, meskipun tidak harus mengurangi maknanya dalam pengertian kolektif. Sepanjang memperhatikan keharmonisan tatanan sosial, penolakan terhadap intervensi tertentu yang berhubungan dengan modal memungkinkan dihindari.

Namun demikian, ada prasyarat yang perlu diperhatikan. Sumber modal tampaknya tidak dapat diambil dari sumberdaya yang sudah ada di kampung atau dimiliki oleh orang-orang kampung, karena kepemilikan atas hal ini menjadi otoritas dari marga sehingga nilai kemanfaatannya adalah juga pada lingkup marga. Sumberdaya modal yang memungkinkan untuk dikembangkan dan diakumulasi akan dimungkinkan jika sumbernya berasal dari pihak luar. Dalam konteks ini, berbagai dana bantuan yang berasal dari negara relatif memungkinkan untuk dikembangkan namun pengelolaannya perlu memperhatikan bangunan hubungan sosial kekeluargaan (marga) di antara pelaku-pelakunya di tingkat kampung. Semakin dekat ikatan kemargaan yang ada dalam komunitas-komunitas pelaku ini, tingkat peluang keberhasilan dapat semakin tinggi.

2. Pekerjaan

Nilai orang Papua terhadap pekerjaan cenderung dipahami dalam kerangka pemenuhan kebutuhan jangka pendek dan sebatas pada kebutuhan pribadi dan keluarga. Orientasi terhadap pekerjaan umumnya belum menjadi salah satu bagian dari eksistensi

17 BK-3 adalah dana bantuan keuangan dari Pemerintah Kabupaten Keeerom untuk seluruh kampung di wilayahnya sebesar Rp. 1 Miliar/tahun/kampung.

hidup seseorang, di mana hidup menganggur akan dipandang sebagai hal memalukan. Pada konteks tertentu, hal ini juga dipengaruhi oleh persentuhan dengan ekonomi moderen dan ketersediaan pasar yang relatif lebih terbatas.

Kondisi ini ditunjukkan oleh beberapa ujicoba program pengembangan ekonomi produktif di berbagai sektor, baik yang dilakukan oleh pemerintah atau pihak luar lainnya. Daya serap pasar yang rendah ataupun tiadanya jaminan terhadap hasil produksi sering dijadikan alasan kenapa orientasi nilai produksi dalam kehidupan ekonomi orang Papua tidak kunjung berkembang[18]. Hanya pada orang-orang tertentu saja, di mana bekerja adalah bagian dari eksistensi hidup, maka semangat untuk mencari dan menggarap sumber ekonomi produktif lain dapat dilakukan[19].

Jaminan atas hasil pekerjaaan tampaknya memang menjadi pokok perhatian dalam pembentukan nilai orang Papua atas pekerjaan. Pekerjaan sebagai pegawai (PNS) banyak diminati karena menjanjikan reward yang pasti dan rutin. Pada sektor yang berhubungan dengan pasar, sepanjang serapan pasar memadai, minat untuk berusaha juga dapat tumbuh baik[20].

Bagi orang Papua, terutama di daerah pedalaman, ekonomi uang memunculkan dilema dan adaptasi yang tidak mudah. Distribusi bantuan keuangan dari negara sampai ke kampung-kampung mulai menempatkan uang sebagai salah satu ukuran pemenuhan kebutuhan hidup dan kemajuan kampung. Belum lagi, dikenalkannya berbagai barang, termasuk bahan pangan pokok (baik bersifat substitusi atau komplementer) turut menambah daftar kebutuhan orang Papua atas barang-barang yang tidak dapat mereka sediakan sendiri[21].

Bantuan keuangan ke kampung-kampung juga turut memicu perubahan nilai orang Papua atas pekerjaaan. Pekerjaan selanjutnya dinilai pada sejauhmana berkontribusi terhadap pendapatan riil, terutama pada "pekerjaan proyek" dari negara, termasuk pada dana-dana yang memang dikelola sendiri oleh kampung. Program yang menggunakan dana RESPEK dan PNPM, misalnya, tidak dapat berjalan efektif tanpa mengalokasikan upah pantas bagi orang-orang kampung yang mengerjakan proyek di kampungnya. Kolektivitas tidak berlaku dalam lingkup pekerjaan negara, meskipun itu dilakukan untuk kepentingan orang-orang kampung[22].

---

18 Beberapa petani yang ditemui di daerah kampung Pegunungan Bintang mengungkapkan lemahnya daya serap pasar membuat petani menjadi enggan menanam berbagai komoditas yang potensial dikembangkan. Pengalaman kegagalan, membuat mereka sering kembali pada nilai-nilai lama yang cenderung subsisten karena tidak melihat ada keuntungan lain yang bisa diperoleh. Keterangan didapatkan dari Piet Ningmabin, petani di Kampung Polsam, Pegunungan Bintang, 2011

19 Keluarga Piet Ningmabin dapat dibilang salah satu keluarga yang cakap untuk bekerja. Bagian inti dari keluarga mereka adalah petani dan peternak ikan yang aktif, memiliki kios usaha di pasar, serta memiliki mobil yang digunakan sebagai angkutan penumpang di Kota Oksibil, Pegunungan Bintang. Keterangan dari Markus Ningmabin, salah satu fasilitator CfL dalam program Tata Kelola Pemerintahan Kampung di Pegunungan Bintang, 2011.

20 Sektor pertanian di Distrik Skanto, Arso, dan Arso Timur adalah penopang penting bagi komoditas sayur mayor untuk Kota Jayapura. Awalnya, sektor ini hanya tumbuh pada masyarakat transmigran, namun saat ini juga sudah mampu diadaptasi oleh orang-orang asli Papua.

21 Cerita ironis dapat ditemukan pada pengenalan beras sebagai makanan pokok untuk mengganti sagu (pantai) atau ubi/ketela (pedalaman). Beras sekaligus juga menjadi penanda status sosial tertentu dari seseorang. Bahkan, kini pemerintah juga membagi jatah beras miskin (raskin) kepada masyarakat miskin.

22 Gotong royong sudah sulit ditemukan dalam proyek-proyek yang menggunakan dana RESPEK maupun PNPM. Keterangan dari Simon Delal, Sekretaris Kampung di Distrik Oksibil, Pegunungan Bintang.

3. Waktu

Nilai orang Papua terhadap waktu cenderung longgar dengan nilai tanggungjawab yang lebih besar jika berurusan dengan kegiatan-kegiatan adat, kemasyarakatan, atau keluarga. Waktu bernilai secara fungsional dan menyesuaikan kondisi sehingga tidak memberikan tekanan tuntutan tertentu pada setiap orang. Waktu tidak dipahami sebagai barang yang sifatnya terbatas, memuat target, dan menjadi sarana refleksi terhadap masa lalu dan masa depan, sehingga seharusnya dimanfaatkan secara maksimal.

Adaptasi orang Papua pada perubahan nilai terhadap waktu relatif fleksibel. Kemauan untuk merefleksikan masa lalu dan merancang rencana capaian pada masa depan misalnya dapat tergambar pada perencanaan pembangunan yang dilakukan di kampung-kampung. Sebagai bagian dari pemerintah atasan (dampak negaranisasi kampung), pemerintahan kampung diminta menyusun rencana pembangunan kampung yang memuat tahapan capaian yang dikehendaki dalam kurun waktu jangka menengah lima tahunan (RPJM Kampung) maupun rencana pembangunan tahunan (RKP Kampung) dengan merefleksikan kondisi pada masa sebelumnya[23]. Hal sama, juga dapat ditemukan pada perencanaan pembangunan kampung yang dibuat untuk program RESPEK dan PNPM.

4. Hubungan Sosial

Bagi orang Papua, nilai kolektivisme adalah hal utama, terlebih pada ikatan kekeluargaan berbasis marga. Ikatan sosial yang dikerangkai dalam komunitas kepentingan tertentu ataupun yang menggunakan basis spasial seperti kampung tidak memiliki nilai lebih disbanding jaringan kekerabatan ini.

Dalam lingkup kampung, hal ini sering menimbulkan dilema dalam pengelolaan berbagai program pembangunan yang mengacu pada batas adminsitratif dari kampung. Pada banyak kasus, sering dijumpai intervensi program tertentu dalam masyarakat kampung akan dapat dikelola dengan baik jika mengacu pada ikatan kekerabatan ini, yang jaringannya tidak dapat disekat oleh batas adminsitratif kampung. Pada program seperti RESPEK atau PNPM. kondisi ini kerap menimbulkan kesulitan karena akses penggunaan dana lebih sering dikelompokkan berdasar ikatan kekeluargaan dan kadang lintas kampung. Pada kondisi lainnya, orang pendatang mendapatkan akses yang lebih minimal dibanding orang asli yang bermukim di kampung[24.]

Ikatan sosial baru dalam wadah sebagai komunitas warga kampung tampaknya masih lebih sulit diterima sebagai nilai baru. Bagi banyak orang Papua, kampung tidak lebih sebagai satuan administratif saat harus berinteraksi dengan negara.

---

23 Informasi ini dihasilkan berdasarkan proses pelaksanaan kegiatan fasilitasi penyusunan dokumen perencanaan pembangunan kampung yang dilakukan oleh CfL-Kemitraan di Kabupaten Keerom, Pegunungan Bintang, dan Kaimana.

24 Pengertian orang pendatang bukan sebatas berarti orang asli Papua, namun juga untuk orang Papua yang statusnya menumpang tinggal dan hidup di kampung yang bukan tempat aslinya. Mereka ini sering tidak dianggap memiliki hak atas dana RESPEK atau PNPM. Keterangan dari Charles Asemki, Kepala Kampung Yapimakot DIstrik Serambakon Pegunungan Bintang dalam kegiatan Program Penguatan Kapasitas Tata Kelola Pemerintahan Kampung, CfL-Kemitraan, 2011.

5. Tanah

Tanah bagi orang Papua adalah bagian dari eksistensi hidup dan tak terpisah dari eksistensi klan. Ini menegaskan bahwa eksistensi hidup orang Papua juga tak terpisahkan dari klan asalnya. Dalam dinamikanya saat ini, mengubah bentuk guna mengambil nilai lebih atau manfaat tanah sudah lazim dilakukan namun tidak dapat mengubah aspek kepemilikan. Pada kasus tertentu di mana perubahan bentuk menghasilkan nilai manfaat yang besar[25], persetujuan dan pembagian kemanfaatan akan melibatkan otoritas klan atau marga. Kepemilikan terikat pada aturan di tingkat klan dan bukan merupakan hak dari individu yang diberikan hak untuk mengelola tanah.

Bagi kampung di Papua, tanah lebih berarti sebagai batas wilayah adminsitratif semata. Kampung tidak memiliki otoritas apapun terhadap tanah, baik kepemilikan maupun pengelolaan. Kondisi ini kerap menimbulkan kesulitan dalam proses pembangunan kampung, termasuk pendayagunaaan tanah yang memungkinkan dimanfaatkan sebagai sumber pendapatan asli kampung. Tanah sampai kini juga bukan merupakan obyek pajak yang bisa dibebani pungutan oleh negara.

Sepanjang terkait dengan aspek tanah, pembangunan kampung pada gilirannya sering mendapatkan tantangan yang serius karena kesulitan atau besarnya nilai ganti penggunaan tanah. Ini terjadi baik bagi program pembangunan yang berasal dari luar kampung maupun dari dalam kampung. Kondisi berkebalikan akan ditemui pada implementasi program pembangunan yang terkait dengan kepentingan klan atau adat. Pun pada program yang kemanfatan atau pengelola programnya berasal dari satu ikatan klan atau kekerabatan. Nilai atas tanah sepenuhnya berada dalam kontrol klan.

6. Jaminan Sosial

Jaminan sosial bagi orang Papua dimengerti sebagai tindakan budi baik untuk menolong orang lain, terutama kepada sesama anggota klan. Klan bertanggungjawab atas kesulitan yang dialami oleh anggota keluarganya. Kesuksesan bagi orang Papua dengan demikian juga bermakna bagi kemanfaatan kolektif anggota klannya. Orang sukses sudah semestinya ringan tangan untuk membantu dan tidak menolak saat dimintai bantuan.

Atas dasar tindakan baik yang dilakukan oleh seseorang ini pula, balas budi dipercayai akan berlaku di kemudian hari, tidak terikat oleh batas waktu, maupun jumlah (kesamaan nilai bantuan) tertentu. Harmoni sosial ditandai oleh kemauan berbagi di antara sesama anggota klan.

Fakta ini kembali menegaskan bahwa sistem kekerabatan tetap menjadi pilar pokok dalam ikatan sosial orang Papua. Nilai kewargaan baru dalam ikatan komunitas warga kampung belum sepenuhnya bisa diterima karena dianggap tidak menyediakan nilai jaminan sosial yang bisa dipercaya dan menggantikan nilai-nilai lama.

25 Persoalan misalnya muncul pada sebuah kios di dekat pasar di Kota Oksibil Tanah yang sebelumnya berfungsi sebagai tempat tinggal yang diubah menjadi kios karena lokasinya yang strategis. Sebelum pasar ada, penggunaan tanah tidak menimbulkan persoalan pada tingkat marga namun kemudian dipersolkan karena hasil dari penyewaan kios digunakan untuk kepentingan pribadi si pengelola tanah.

BAB VII
EKSPERIMENTASI DAN REFLEKSI NILAI-NILAI ANTROPOLOGIS DALAM PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI KAMPUNG

A. Kemiskinan dan Pembangunan Ekonomi Orang Papua di Tengah Tekanan Gelombang Globalisasi

Problem Kemiskinan di Papua dan Papua Barat

Sektor pertanian – termasuk didalamnya perkebunan, kehutanan, dan peternakan – memiliki peranan yang penting dalam sistem ekonomi, baik secara domestik maupun internasional. Peran penting sektor pertanian adalah menyediakan hasil-hasil pangan untuk menjamin keamanan pangan dunia. Dengan mayoritas penduduk dunia yang hidup di daerah-daerah pedesaan di negara-negara berkembang, pertanian tetap menjadi kegiatan ekonomi kunci dalam proses produksi baik untuk pemenuhan kebutuhan subsisten ataupun sebagai matapencaharian dan sumber penghasilan[26].

Dalam konteks Indonesia, sektor pertanian berkontribusi sebesar 15,3% terhadap GDP. Hal ini dapat dimengerti mengingat Indonesia merupakan negara yang kaya akan hasil sumberdaya alam yang terbentang dari Sabang di bagian barat sampai Merauke di bagian timur. Dengan daratan yang cukup luas dan subur yang tersusun rapi oleh ribuan pulau yang ada seolah menetapkan bahwa Indonesia adalah negara agraris dimana pertanin menjadi sumber mata pencaharian dari sekitar 60 % rakyat Indonesia yang kemudian menjadi salah satu sektor rill yang memiliki peran sangat nyata dalam membantu perolehan devisa negara. Ironisnya, sebagai negara agraris, saat ini Indonesia tidak mampu mencukupi kebutuhan pangan rakyatnya. Kesuskesan prorgam swasembada pangan yang bisa menopang kebutuhan pangan domestik yang pernah ada di era 1980 – 1990an telah mengalami fluktuasi yang cukup tinggi dimana Indonesia untuk memenuhi kebutuhan pangan domestik, harus mengimpor kebutuhan penting tersebut dari negara-negara lain, baik negara tetangga di Asia Tenggara atau negara dari wilayah benua lainnya. Lebih dari US$ 5 miliar atau setara dengan 50 triliun rupiah devisa negara telah terkuras untuk impor bahan pangan (Kompas, 2009). Angka yang senilai dengan 5 persen dari APBN itu digunakan untuk biaya impor beberapa kebutuhan pangan domestik seperti kedelai, gandum, daging sapi, susu, dan gula. Bahkan, garam yang sangat mudah diproduksi di dalam negeri karena sumber dayanya tersedia secara cuma-cuma dari alam tetap masih harus diimpor sebanyak 1,58 juta ton per tahun senilai Rp 900 miliar.

26 Riemenschneider, C.H. 2003. The Role of Agriculture in The Global Economy. World Agricultural Forum. FAO

Lebih parah lagi, ketergantungan terhadap pangan impor ini telah menempatkan Indonesia pada kondisi sulit dimana fluktuasi harga pangan dunia setiap saat siap menguras devisa negara lebih besar lagi. Sendi ekonomi bangsa bisa ambruk kapan saja apabila pasokan dari luar terhenti total karena berbagai alasan. Krisis kedelai tahun 2007 menjadi pelajaran berharga betapa ketergantungan terhadap pangan impor memicu gejolak sosial masyarakat karena harga tempe dan tahu melonjak tajam. Pasokan impor pun minim. Padahal, kedua produk makanan itu menjadi makanan favorit sebagian besar rakyat Indonesia.

Keterpurukan sektor pertanian di Indonesia tersebut nampaknya membawa dampak yang cukup besar terhadap kondisi kemiskinan. Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2009, jumlah penduduk miskin Indonesia mencapai ± 32 juta orang yang hampir tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia (lihat Tabel 1.2 dan Gambar 1.1). Dari sekitar 32 juta penduduk miskin di Indonesia, 63,3% nya tinggal di pedesaan yang mata pencahariannya erat dengan sektor pertanian.

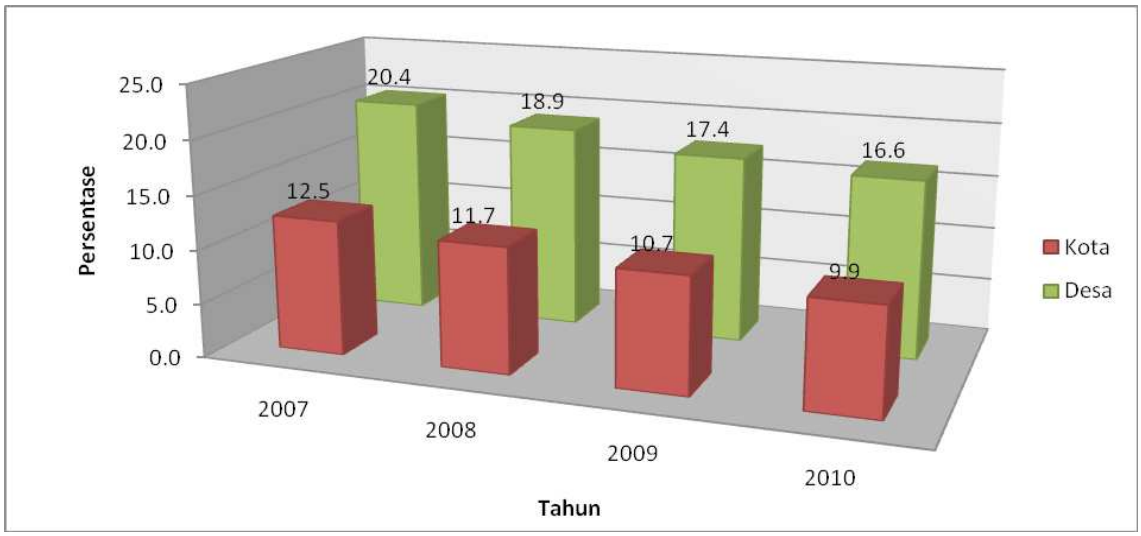
Tabel 2.7.1. Jumlah dan Prosentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi 2009

Provinsi	Jumlah Penduduk Miskin (000)			% Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	K+D	Kota	Desa	K+D
Naggroe Aceh Darussalam	182,2	710,7	892,9	15,44	24,37	21,80
Sumatera Utara	688,0	811,6	1 499,7	11,45	11,56	11,51
Sumatera Barat	115,8	313,5	429,3	7,50	10,60	9,54
Riau	225,6	301,9	527,5	8,04	10,93	9,48
Jambi	117,3	132,4	249,7	12,71	6,88	8,77
Sumatera Selatan	470,0	697,8	1 167,9	16,93	15,87	16,28
Bengkulu	117,6	206,5	324,1	19,16	18,28	18,59
Lampung	349,3	1 209,0	1 558,3	16,78	21,49	20,22
Bangka Belitung	28,8	47,8	76,6	5,86	8,93	7,46
Kepulauan Riau	62,6	65,6	128,2	7,63	8,98	8,27
DKI Jakarta	323,2	0,0	323,2	3,62	0,0	3,62
Jawa Barat	2 531,4	2 452,2	4 983,6	10,33	14,28	11,96
Jawa Tengah	2 420,9	3 304,8	5 725,7	15,41	19,89	17,72
DI Yogyakarta	311,5	274,3	585,8	14,25	22,60	17,23
Jawa Timur	2 148,5	3 874,1	6 022,6	12,17	21,00	16,68
Banten	348,7	439,3	788,1	5,62	10,70	7,64
Bali	92,1	89,7	181,7	4,50	5,98	5,13
Nusa Tenggara Barat	557,5	493,4	1 050,9	28,84	18,40	22,78
Nusa Tenggara Timur	109,4	903,7	1 013,1	14,01	25,35	23,31
Kalimantan Barat	94,0	340,8	434,8	7,23	10,09	9,30
Kalimantan Tengah	35,8	130,1	165,9	4,45	8,34	7,02
Kalimantan Selatan	68,8	107,2	176,0	4,82	5,33	5,12
Kalimantan Timur	77,1	162,2	239,2	4,00	13,86	7,73
Sulawesi Utara	79,3	140,3	219,6	8,14	11,05	9,79

Provinsi	Jumlah Penduduk Miskin (000)			% Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	K+D	Kota	Desa	K+D
Sulawesi Tengah	54,7	435,2	489,8	10,09	21,35	18,98
Sulawesi Selatan	124,5	839,1	963,6	4,94	15,81	12,31
Sulawesi Tenggara	26,2	408,2	434,3	4,96	23,11	18,93
Gorontalo	22,2	202,4	224,6	7,89	32,82	25,01
Sulawesi Barat	43,5	114,7	158,2	12,59	16,65	15,29
Maluku	38,8	341,2	380,0	11,03	34,30	28,23
Maluku Utara	8,7	89,3	98,0	3,10	13,42	10,36
Papua Barat	8,6	248,3	256,8	5,22	44,71	35,71
Papua	28,2	732,2	760,3	6,10	46,81	37,53
INDONESIA	**11 910.5**	**20 619.4**	**32 530.0**	**10,72**	**17,35**	**14,15**

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2009.

Grafik 2.7.1. Peta Prosentase Penduduk Miskin di Indonesia



Dari seluruh wilayah Indonesia tersebut, tingkat kemiskinan tertinggi berada di Provinsi Papua Barat dan Papua dengan angka kemiskinan pada masing-masing daerah tersebut berturut-turut sebesar 36,8% dan 34,88% (Lihat 1.3). Ini merupakan kenyataan yang sangat ironis dimana kedua provinsi yang sangat kaya dengan sumberdaya alam tersebut justru memiliki tingkat kemiskinan penduduk yang sangat tinggi.

Tabel 2.7.2. Sepuluh Provinsi dengan Tingkat Kemiskinan Tertinggi

No	Propinsi	Angka Kemiskinan (%)
1	Papua Barat	36,80
2	Papua	34,88

No	Propinsi	Angka Kemiskinan (%)
3	Maluku	27,74
4	Sulawesi Barat	23,19
5	Nusa Tenggara Timur	23,03
6	Nusa Tenggara Barat	21,55
7	Aceh	20,98
8	Bangka Belitung	18,94
9	Gorontalo	18,70
10	Sumatera Selatan	18,30

Sumber: Sensus Nasional BPS, 2010

Gambaran kondisi ekonomi, pertanian dan kemiskinan di Papua dan Papua Barat tak jauh berbeda dengan kondisi Indonesia secara keseluruhan. Peranan sektor pertanian di Provinsi Papua pada tahun 2006 sebesar 10,67%. Bila dibandingkan dengan tahun 2005, sumbangan sektor pertanian pada tahun tersebut sebesar 10,41%, maka peranan sektor pertanian terlihat naik. Akan tetapi bila dibandingkan tahun 2004 yang peranannya mencapai 15,75% maka terlihar terjadi penurunan sumbangan sektor pertanian terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pada saat yang sama, di Provinsi Papua Barat, peranan sektor pertanian terhadap PDRB pada tahun 2006 berdasarkan harga konstan tahun 2000 mencapai 29,7%. Prosentase ini lebih tinggi dibandingkan dengan sektor pertambangan yang memiliki kontribusi sebesar 19,49%.

Pada kedua Provinsi ini nampak bahwa sektor pertanian masih menjadi unggulan. Di Provinsi Papua Barat, sektor pertanian menjadi sektor yang memiliki kontribusi terbesar dalam PDRB. Di Provinsi Papua, peranan sektor pertanian menempati urutan kedua setelah sektor pertambangan komoditi konsentrat dan tambang. Dan bila sektor pertambangan tidak diikutkan dalam pembentukan perekonomian di Papua maka sektor pertanian masih merupakan sektor unggulan dalam pembentukan ekonomi daerah terutama pembentukan Ekonomi Rakyat Pedesaan yang mata pencahariannya pada sektor pertanian[27].

Besarnya kontribusi sektor pertanian di Provinsi Papua juga dapat dilihat dari kontribusinya terhadap pembentukan pendapatan rumah tangga pertanian. Dari jumlah rumah tangga pertanian di Papua tahun 2003 yang mencapai 270 ribu rumah tangga atau sekitar 64,.86 persen dari total rumah tangga di Papua, memiliki rata – rata pendapatan atau penghasilan per rumah tangga pertanian selama tahun 2003 yaitu mencapai Rp. 11.990.000,-. Dari pendapatan tersebut, 76,97% diantaranya berasal dari usaha disektor pertanian, 5,04% dari usaha diluar sektor pertanian, 0,56% dari buruh pertanian, 5,96% dari buruh diluar pertanian dan sisanya 11,48% berasal dari pendapatan lainnya.

Namun kontribusi yang signifikan dari sektor pertanian tersebut tidak serta-merta menunjukkan tingkat kesejahteraan petani yang tinggal di pedesaan. Angka kemiskinan di kedua provinsi itu menunjukkan bahwa penduduk miskin justru berada di wilayah pedesaan. Prosentase penduduk miskin di Provinsi Papua yang tinggal di pedesaan tahun 2009 mencapai 46,81%, sedangkan di Provinsi Papua Barat pada tahun 2010 mencapai 43,48% (lihat Tabel 1.4 dan 1.5)

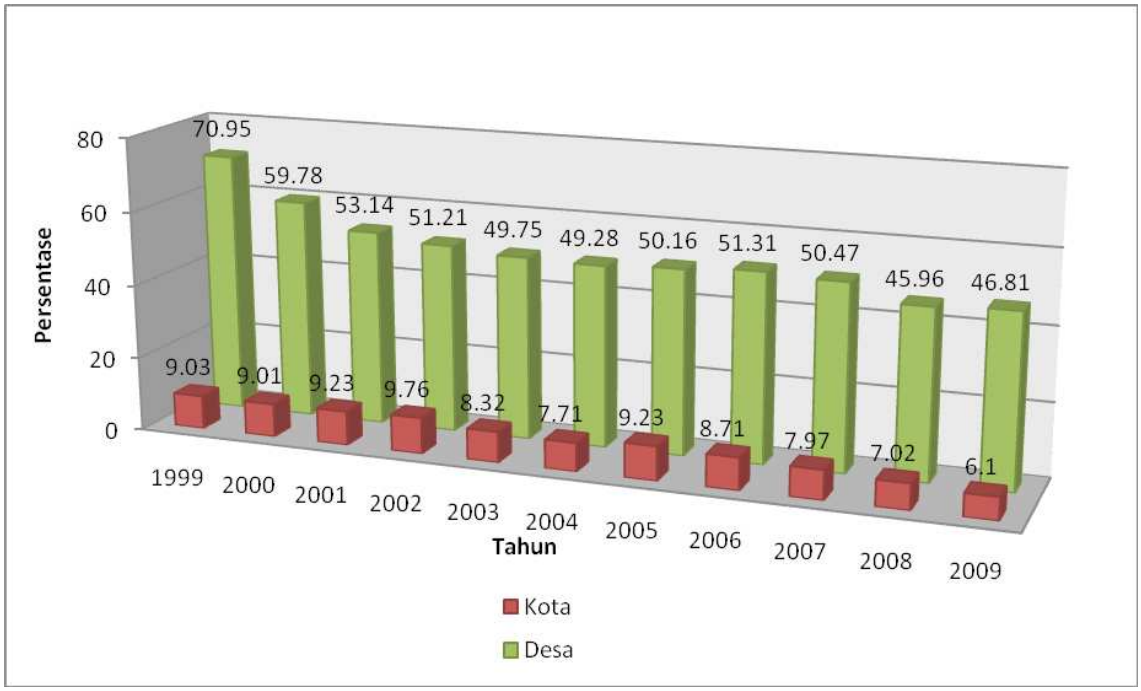
27 http://papua.bps.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=320&Itemid=31

Tabel 2.7.3. Jumlah dan Prosentase Penduduk Miskin di Provinsi Papua Menurut Daerah

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (ribu)			Persentase Penduduk Miskin (%)		
	Kota	Desa	K+D	Kota	Desa	K+D
1999	79,6	1.099,10	1.148,70	9,03	70,95	54,75
2000	49,97	920,93	970,9	9,01	59,78	46,35
2001	51,37	849,43	900,8	9,23	53,14	41,8
2002	49,3	935,4	984,7	9,76	51,21	41,8
2003	50,6	866,5	917	8,32	49,75	39,03
2004	49,1	917,7	966,8	7,71	49,28	38,69
2005	53	975,2	1.028,20	9,23	50,16	40,83
2006	39,4	777,3	816,7	8,71	51,31	41,52
2007	35,4	758	793,4	7,97	50,47	40,78
2008	31,6	701,5	733,1	7,02	45,96	37,08
2009	28,19	732,16	760,35	6,1	46,81	37,53

Sumber: BPS Provinsi Papua, 2010

Grafik 2.7.2. Persentase Penduduk Miskin di Provinsi Papua Menurut Daerah

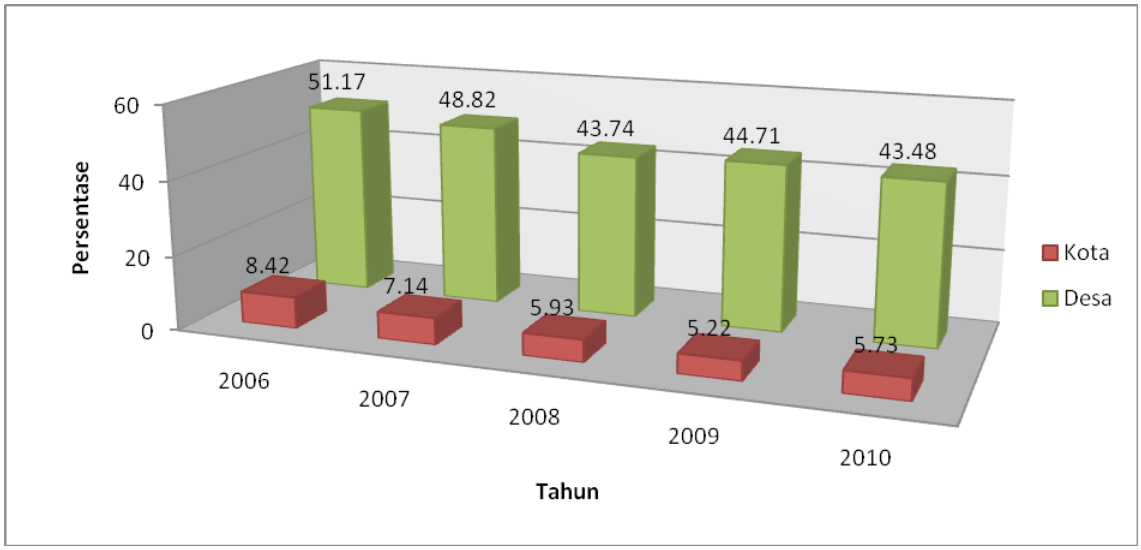


Tabel 2.7.4. Jumlah dan Prosentase Penduduk Miskin di Provinsi Papua Barat Menurut Daerah, 2006 – 2010

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (000)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2006	13,3	270,80	284,10	8,42	51,17	41,34
2007	11,0	255,80	266,80	7,14	48,82	39,31
2008	9,48	237,02	246,50	5,93	43,74	35,12
2009	8,55	248,29	256,84	5,22	44,71	35,71
2010	9,59	246,66	256,25	5,73	43,48	34,88

Sumber: Berita Resmi Statistik, BPS Provinsi Papua Barat, 2010

Grafik 2.7.3. Prosentase Kemiskinan di Provinsi Papua Barat Menurut Daerah



Indikator lain yang dapat dipakai untuk melihat kontribusi sektor pertanian terhadap pendapatan petani adalah Nilai Tukar Petani[28]. Pada Februari 2011, NTP Papua mengalami penurunan 0,63 persen dibandingkan NTP Januari 2011 yaitu dari 101,27 menjadi 100,66. Penurunan tersebut terjadi akibat adanya indeks harga diterima petani turun 0,17 persen sementara indeks dibayar petani naik 0,44 persen (BPS Provinsi Papua, 2010). Sedangkan berdasarkan hasil pemantauan harga-harga pedesaan di 8 (delapan) Kabupaten di Provinsi Papua Barat pada bulan Januari 2011, menunjukan bahwa NTP Provinsi Papua Barat

28 Nilai Tukar Petani adalah perbandingan antara Index harga diterima petani dengan Index dibayar petani yang dinyatakan dalam persen.

mengalami penurunan sebesar 0,60 persen dibanding bulan Desember 2010 yaitu dari 103,05 menjadi 102,44. Hal ini disebabkan karena indeks harga hasil produksi pertanian yang dihasilkan oleh petani di Papua Barat umumnya mengalami penurunan sedangkan indeks harga barang dan jasa yang dikonsumsi oleh rumah tangga petani maupun untuk keperluan produksi pertanian umumnya mengalami kenaikan (BPS Provinsi Papua Barat, 2010). Meskipun NTP sektor pertanian di kedua provinsi tersebut secara keseluruhan berada diatas 100, akan tetapi masih terdapat beberapa subsektor yang nilainya lebih kecil dari 100 (lihat Tabel 1.6 dan Tabel 1.7).

Tabel 2.7.5. Nilai Tukar Petani (NTP) Menurut Subsektor Pertanian Provinsi Papua November 2010 – Januari 2011 (2007 = 100)

No	Subsektor	Bulan				% Perubahan Feb'11 Thd Jan '10
		Nov'10	Des'10	Jan'11	Feb'11	
1.	Tanaman Pangan					
	a. Indeks diterima petani	128,43	127,7	127,06	126,89	-0,14
	b. Indeks dibayar petani	128,55	129,1	129,88	130,51	0,49
	c. Nilai Tukar Petani (NTP-P)	99,9	98,92	97,83	97,22	-0,62
2.	Hortikultura					
	a. Indeks diterima petani	164,44	166,73	166,73	165,38	-0,81
	b. Indeks dibayar petani	130,57	131,37	132,51	132,96	0,34
	c. Nilai Tukar Petani (NTP-H)	125,94	126,92	125,82	124,39	-1,14
3.	Tanaman Perkebunan Rakyat					
	a. Indeks diterima petani	117,69	118,4	117,96	119,37	1,19
	b. Indeks dibayar petani	125,36	125,96	126,97	127,52	0,44
	c. Nilai Tukar Petani (NTP-R)	93,88	93,99	92,91	93,6	0,75
4.	Peternakan					
	a. Indeks diterima petani	119,6	119,85	119,32	119,18	-0,11
	b. Indeks dibayar petani	119,62	120,42	120,86	121,41	0,45
	c. Nilai Tukar Petani (NTP-T)	99,98	99,53	98,72	98,16	-0,56
5.	Perikanan					
	a. Indeks diterima petani	103,4	103,39	103,39	103,62	0,23
	b. Indeks dibayar petani	121,76	121,93	122,71	123,18	0,39
	c. Nilai Tukar Petani (NTN)	84,92	84,8	84,26	84,12	-0,16
	Gabungan					
	a. Indeks diterima petani	129,11	129,34	128,94	128,71	-0,17
	b. Indeks dibayar petani	125,93	126,53	127,32	127,87	0,44
	c. Nilai Tukar Petani (NTP)	102,52	102,22	101,27	100,66	-0,61

Sumber: BPS Provinsi Papua, 2011

Tabel 2.7.6. Nilai Tukar Petani (NTP) Menurut Subsektor Pertanian Provinsi Papua Barat November 2010 – Januari 2011 (2007 = 100)

No	Subsektor pertanian	Bulan		Prosen Perubahan
		Des '10	Jan '11	
1	Tanaman Pangan			
	a. Indeks yang Diterima (It)	115,77	115,42	-0,3
	b. Indeks yang Dibayar (Ib)	131,84	132,09	0,19
	c. Nilai Tukar Petani (NTPP)	87,81	87,38	-0,48
2	Hortikultura			
	a. Indeks yang Diterima (It)	134,53	133,8	-0,54
	b. Indeks yang Dibayar (Ib)	126,26	126,67	0,32
	c. Nilai Tukar Petani (NTPH)	106,55	105,63	-0,86
3	Tanaman Perkebunan Rakyat			
	a. Indeks yang Diterima (It)	149,66	153,79	2,76
	b. Indeks yang Dibayar (Ib)	125,37	125,87	0,4
	c. Nilai Tukar Petani (NTPR)	119,38	122,18	2,34
4	Peternakan			
	a. Indeks yang Diterima (It)	138,01	136,59	-1,03
	b. Indeks yang Dibayar (Ib)	121,29	121,7	0,34
	c. Nilai Tukar Petani (NTPT)	113,78	112,24	-1,36
5	Perikanan			
	a. Indeks yang Diterima (It)	140,45	140,54	0,06
	b. Indeks yang Dibayar (Ib)	126,34	126,73	0,31
	c. Nilai Tukar Petani (NTN)	111,17	110,89	-0,25

Sumber: BPS Provinsi Papua Barat, 2011

Kondisi kemiskinan dan keterpurukan sektor pertanian seperti yang telah dikemukakan tersebut tak lepas dari konsep pembangunan ekonomi yang sektoral dan kurang memperhatikan pemerataan distribusi hasil pembangunan, apalagi memperhatikan nilai-nilai antropologis orang Papua. Faktor keterisolasian wilayah yang disebabkan kurangnya infrastruktur dan pelayanan publik turut berperan dalam penciptaan kondisi kemiskinan yang parah di Provinsi Papua dan Papua Barat. Selain itu, faktor dasar yang menyebabkan ketidakberdayaan komunitas miskin untuk keluar dari kemiskinannya seperti kapasitas sumberdaya manusia yang masih kurang, keterbatasan akses informasi, lemahnya akses modal dan lain sebagainya juga menjadi penyebab angka kemiskinan yang tinggi di Papua.

Sebenarnya tidak sedikit intervensi programatik yang dilakukan oleh berbagai pihak baik pemerintah, lembaga donor, lembaga swadaya masyarakat dan misi-misi keagamaan untuk mencoba mengurai dan mengatasi kondisi kemiskinan di Papua dan Papua Barat. Penerapan Otonomi Khusus (OTSUS) untuk Provinsi Papua dan Papua Barat yang didasarkan pada UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Untuk Provinsi Papua belum mampu

memberikan hasil seperti yang diharapkan[29]. Capaian kinerja yang tak jauh berbeda dengan implementasi OTSUS juga diterjadi pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Rencana Strategis Pembangunan Kampung (PNPM-RESPEK). Diluar capaian yang sebagian besar berupa infrastruktur, program yang didanai melalui pinjaman negara kepada Bank Dunia ini juga belum mampu menunjukkan manfaat yang signifikan bagi masyarakat Papua. Intervensi yang dilakukan oleh lembaga donor, LSM dan lembaga-lembaga agama sebenarnya cukup efektif untuk berperan dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Papua. Akan tetapi dengan adanya berbagai keterbatasan, intervensi program yang dilakukan oleh lembaga-lembaga non pemerintah ini belum mampu dilakukan secara masif dalam lingkup yang lebih luas. Dampaknya adalah kondisi kemiskinan di Papua seolah-olah nampak laten dan tidak beranjak kearah yang lebih baik.

Kemiskinan dan Pengelolaan Pelayanan Publik

Berbicara tentang kemiskinan pastilah tidak akan dapat dipisahkan dari Tatakelola pemerintahan sebagai muara dari pelayanan publik. Bank Dunia (1992) mendefinisikan tatakelola pemerintahan yang baik adalah suatu pelayanan publik yang efisien, sebuah sistem peradilan yang dapat dipercaya, dan sebuah administrasi pemerintah yang dapat bertanggung jawab kepada publik. Sementara itu, Ekonomi Bank Dunia Daniel Kaufman, Aart Kraay dan Pablo Zoido Lobation (1999) mendefinisikan tata kelola pemerintahan yang baik sebagai tradisi dan institusi dimana kewenangan sebuah negara dilaksanakan yaitu: (1) proses dimana pemerintahan dipilih, dimonitor dan diganti, (2) kemampuan pemerintah untuk merancang dan melaksanakan suatu kebijakan secara efektif, dan (3) rasa hormat warga negara dan pemerintah terhadap institusi yang mengontrol interaksi ekonomi dan sosial diantara mereka.

Dalam konteks kemiskinan, sebenarnya pemerintah telah melakukan pengarusutamaan untuk penanggulangannya melalui percepatan pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (Millenium Development Goals/MDGs). Tetapi intervensi program tersebut sampai saat ini belum begitu menunjukkan hasil yang menggembirakan. Meskipun angka kemiskinan menunjukkan penurunan, akan tetapi penurunan itu belum sebanding apabila dibandingkan dengan biaya yang sangat besar untuk pembiayaan programnya.

Dalam konteks Provinsi Papua dan Papua Barat, kurang efektifnya intervensi program dalam upaya penanggulangan kemiskinan ini disebabkan oleh beberapa hal yaitu:

a) Perencanaan yang kurang baik

Kualitas perencanaan program penanggulangan kemiskinan ataupun program-program pembangunan lainnya yang kurang baik tidak hanya terjadi di Papua dan Papua Barat, akan tetapi hampir terjadi di seluruh wilayah Indonesia. Kebijakan

29 Salah satu contoh belum optimalnya implementasi OTSUS adalah dibidang pendidikan. Laporan tentang Kinerja Otonomi Khusus Papua yang dirilis oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia menyebutkan bahwa sampai dengan 6 tahun implementasi Otonomi Khusus, pendidikan bermutu pada semua jenjang, jalur dan jenis pendidikan umumnya hanya dapat dinikmati oleh masyarakat asli Papua yang tinggal di perkotaan dan sekitarnya. Sedangkan mereka yang berada di kampung-kampung yang sulit diakses dari ibukota kabupaten/kota belum memperoleh layanan pendidikan yang memadai; *Kedua, a*lokasi bantuan beasiswa menjadi sangat terbatas dan tidak lancar. Sumber lain yang merupakan pernyataan yang dirilis dalam website Dewan perwakilan Daerah (DPD) menyatakan bahwa Memasuki tahun kesembilan, otonomi khusus belum berhasil memenuhi keadilan, kesejahteraan, penegakan hukum, dan perlindungan hak asasi orang asli Papua

program dan penganggaran sebagian besar tidak berbasis wilayah dan lebih banyak berupa program-program sektoral yang kurang terkoordinasi. Lemahnya koordinasi-integrasi-sinergi dan sinkronisasi program ini menyebabkan resultan program baik output maupun outcome tidak memberikan hasil seperti yang diharapkan. Selain itu, perencanaan yang kurang didasarkan pada 'needs' seringkali menyebabkan program-program yang dilakukan kurang sesuai dengan lokalitas yang ada.

b) Komunikasi programatik yang lemah

Secara umum, masyarakat Papua dan Papua Barat belum mampu melakukan 'engagement' dengan Pemerintah. Masyarakat Papua belumlah mempunyai kemampuan untuk melakukan komunikasi programataik dengan Pemerintah Daerah. Lemahnya komunikasi program dari masyarakat kepada pemerintah daerah ini diperparah dengan lemahnya infrastruktur organisational dari masyarakat. Masyarakat belum memiliki budaya berorganisasi dengan baik, akibatnya ada hambatan untuk menyampaikan usulan-usulan program yang dibutuhkan oleh masyarakat kepada pemerintah.

c) Kurangnya Pendampingan 'on-site'

Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam implementasi program di Papua dan Papua Barat adalah kurangnya pendampingan kepada masyarakat. Kurangnya pendampingan ini menyebabkan kebingungan masyarakat ketika menerima dana pembangunan. Sebagai contoh adalah dana OTSUS. Seringkali dana yang seharusnya digunakan untuk pembangunan kampung, hanya dibagi habis begitu saja kepada anggota masyarakat yang akhirnya berujung untuk konsumsi. Kasus-kasus yang demikian ini seharusnya bisa dicegah ketika ada pendampingan intensif yang dilakukan kepada masyarakat.

d) Kurangnya Mekanisme Monitoring dan Evaluasi

Terkait dengan implementasi program, lemahnya mekanisme monitoring dan evaluasi program menjadi salah satu permasalahan tersendiri. Hampir tidak ada mekanisme monitoring substansial yang dilakukan dalam implementasi program selain sebatas melakukan prosedur standar pelaksanaan program. Lemahnya mekanisme monitoring dan evaluasi tersebut menyebabkan sulitnya mengukur efektifitas dan ketepatan program untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Dampak yang lebih buruk lagi adalah berkenaan dengan perencanaan dan penganggaran. Tanpa adanya mekanisme monitoring dan evaluasi yang tepat, perencanaan dan penganggaran yang dilakukan biasanya hanya bersifat 'line item planning and budgeting' dan bukan berbasis pada 'performance budgeting'.

Selain permasalahan tersebut diatas, keterpurukan sektor agro di Indonesia tak lepas dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah yang sangat pro terhadap pasar bebas. Pemangkasan subsidi, penurunan tarif impor untuk bahan pangan dan perubahan BULOG dari yang semula merupakan lembaga pemerintah non departemental menjadi perusahaan umum, turut berperan dalam keterpurukan sektor pertanian[30]. Meskipun sektor ini memiliki kontribusi signifikan dalam Produk Domestik Bruto Indonesia, pada kenyataannya sektor ini belum berkembang seperti yang diharapkan. Alih-alih berperan dalam penanggulangan kemiskinan, sektor ini justru memiliki kecenderungan penurunan kontribusi (lihat Tabel 1.8 dan Grafik 1.4)

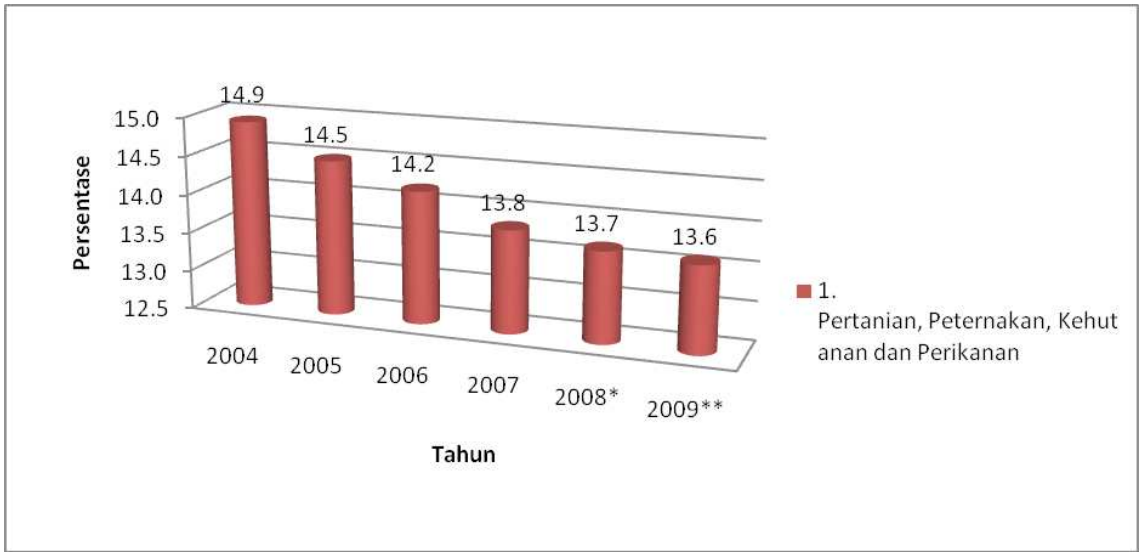
30 Tetanel, Y._____. Kedaulatan Pangan dan Pertanian di Indonesia.

Tabel 2.7.7. Kontribusi Sektor Pertanian dalam Pembentukan Produk Domestik Bruto Indonesia Menurut Harga Konstan Tahun 2000

Lapangan Usaha	2004	2005	2006	2007	2008*	2009**
1. Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	**14,9**	**14,5**	**14,2**	**13,8**	**13,7**	**13,6**
a. Tanaman Bahan Makanan	7,4	7,2	7,0	6,8	6,8	6,8
b. Tanaman Perkebunan	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1
c. Peternakan	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7
d. Kehutanan	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
e. Perikanan	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2

Sumber: Statistik Indonesia 2010 (BPS,2010)

Grafik 2.7.4. Kontribusi Sektor Pertanian Terhadap PDB Indonesia Menurut Harga Konstan Tahun 2000



Sumber: Statistik Indonesia 2010 (BPS, 2010)

Sejalan dengan perubahan tatanan politik di Indonesia yang mengarah pada era demokratisasi serta perubahan tatanan dunia yang mengarah pada globalisasi, maka pembangunan sektor agro dihadapkan pada dua tantangan pokok sekaligus. Tantangan pertama adalah tantangan internal yang berasal dari domestik, dimana pembangunan pertanian tidak saja dituntut untuk mengatasi masalah-masalah yang sudah ada, namun dihadapkan pula pada tuntutan demokratisasi yang terjadi di Indonesia. Sedangkan tantangan kedua adalah tantangan eksternal, dimana pembangunan sektor pertanian diharapkan mampu untuk mengatas iera globalisasi dunia. Kedua tantangan internal dan eksternal tersebut sulit dihindari dikarenakan merupakan kesepakatan nasional yang telah dirumuskansebagai arah kebijakan pembangunan nasional di Indonesia. Secara rinci kedua tantangan tersebut disajikan dalam Tabel 1.9 dan Tabel 1.10.

Tabel 2.7.8. Tantangan Internal Pembangunan Pertanian di Indonesia

Jenis Tantangan	Jenis masalah	Isu pembangunan pertanian Indonesia masa depan
Otonomi Daerah (pemberdayaan Wilayah	Pemberdayaan pengelolaan pertanian oleh daerah	1. Pengembangan pertanian yang mampu menumbuh-kembangkan wilayah 2. Penyiapan Sumberdaya manusia (SDM) dan organisasi pemerintah daerah
	Lemahnya layanan publik dalam pembangunan infrastruktur pertanian oleh daerah	Penguatan layanan publik dan Pengembangan infrastruktur pertanian menjadi tangung jawab daerah
	Kelestarian sumberdaya	1. Pengembangan komoditas yang sesuai dengan potensi daerah 2. Tuntutan peran serta daerah (kebijakan) dalam menjaga kelestarian sumberdaya
	Pengembangan pertanian dari akses lokal ke nasional atau global	1. Promosi untuk pengembangan pasar produk pertanian menjadi tanggung jawab daerah
Pemberdayaan Petani	Pemberdayaan dalam pemanfaatan sumberdaya	Kesempatan yang lebih luas dalam pemanfaatan sumberdaya
	Pemberdayaan terhadap penguasaan faktor produksi	1. Introduksi teknologi dan inovasi bagi petani 2. Peningkatan akses modal bagi petani
	Peningkatan posisi tawar petani	1. Peningkatan aksesibilitas dan informasi pasar
	Pemberdayaan kelompok petani	1. Pemberdayaan kelembagaan petani untuk peningkatan posisi tawar 2. Peningkatan peran kelembagaan petani untuk terlibat dalam pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan pemanfaatan sumberdaya di wilayahnya

Tabel 2.7.9 Tantangan Eksternal Pembangunan Pertanian di Indonesia

Ciri Globalisasi Pertanian	Jenis Masalah yang dihadapai dalam era globalisasi	Isu pembangunan pertanian Indonesia masa depan
Globalisasi Agribisnis	Liberalisasi Investasi pada sektor pertanian. Adanya Foreign Direct Investment (FDI) dengan teknologi maju dan padat modal	Pengembangan pertanian domestik yang mampu bersaing dengan FDI dari negara lain
	Ketergantungan produk pertanian pada pasar dunia a. Peningkatan volume permintaan di dunia b. Harga input produksi yang lebih murah	a. Peningkatan ekspor b. Peningkatan efisiensi

Liberalisasi Informasi	Kecepatan arus informasi pasar produk pertanian	a. Tuntutan adanya sistem informasi pasar yang lebih cepat diakses petani b. Tuntutan sistem pemasaran yang lebih cepat untuk orientasi ekspor
Liberalisasi perdagangan	Tidak adanya restriksi perdagangan	Kemandirian usaha pertanian
	Persaingan perdagangan berdasarkan keunggulan komparatif	Tuntutan efisiensi usaha pertanian
Perubahan teknologi	Lebih cepatnya perkembangan teknologi pertanian di dunia	Tuntutan peningkatan teknologi dan inovasi pertanian sesuai dengan dinamika perkembangan dunia

Kedua tantangan tersebut membawa implikasi bahwa produk-produk hasil pertanian agar mampu bersaing di pasar internasional harus memenuhi persyaratan wajib (*necessary condition*), yakni: dihasilkan dengan biaya rendah,memberikan nilai tambah tinggi, mempunyai kualitas tinggi, mempunyai keragaman untuk berbagai segmen pasar, mampu mensubstitusi produk sejenis (impor).

Pola Pengelolaan Sektor Pertanian oleh Orang Papua

Seperti telah dikemukakan pada uraian terdahulu (Bab VII Bagian A1), pertanian merupakan sektor unggulan dalam pembentukan perekonomian di Provinsi Papua Barat, dan merupakan sektor yang memberikan kontribusi PDRB kedua di Provinsi Papua dibawah sektor pertambangan. Namun kontribusi sektor pertanian yang tinggi dalam pembentukan ekonomi ini tidak berpengaruh secara signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan petani. Hal ini ditunjukkan dari masih tingginya angka kemiskinan di pedesaan yang masih berkisar diatas 40%.

Kondisi ini dapat dimengerti, mengingat sampai saat ini pun, praktek pertanian Orang Papua masih berupa pertanian sederhana, yaitu pertanian meramu, pertanian ladang berpindah31 dan pertanian menetap secara subsisten. Teknologi yang diterapkan pun sangat sederhana yaitu berupa pembukaan hutan, pembersihan lahan, pembakaran sisa-sisa tanaman dan penanaman tanpa pemupukan. Pola pertanian yang demikian ini berdampak pada rendahnya produktivitas yang hanya mencapai 19,41% - 50,69% dari produktivitas potensial, tergantung jenis tanaman yang dibudidayakan[32].

Salah satu upaya untuk peningkatan produktivitas petani yang merupakan Orang Papua Asli telah dilakukan yaitu dengan mendatangkan transmigran untuk memperkenalkan

31 Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan pola pertanian ini dilakukan oleh petani Papua yaitu: (1) ketersediaan lahan yang masih luas dan kepadatan penduduk yang rendah, (2) status kepemilikan lahan bukanlah kepemilikan individu tetapi kepemilikan komunal, (3) masih rendahnya tingkat pendidikan dan ketrampilan petani, dan (4) sikap petani yang masih mau menerima apa adanya dari alam. (M. Zain Kanro, et al, "Pengelolaan Sistem Usaha Tani Tanaman Pangan dan Upaya Perbaikannya di Papua" , Jurnal Litbang Pertanian 21 (4), 2002, h. 141 diakses dari: http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fpustaka.litbang.deptan.go.id%2Fpublikasi%2Fp3214024.pdf&ei=LoOhUOegL4nwrQfOs4CYAg&usg=AFQjCNEvhDYFuSYufi6u_E4jH8aKGcpgVg

32 *Ibid.*, h.140

modern farming techniques[33], yaitu upaya peningkatan produktivitas pertanian melalui pengenalan komoditas baru, penyediaan bibit unggul, pemeliharaan intensif dan optimalisasi pemanfaatan lahan . Namun tampaknya tujuan untuk memperkenalkan 'modern farming techniques' kepada Orang Papua dengan mendatangkan para transmigran tersebut belum memberikan hasil seperti yang diharapkan. Kalaupun pola pertanian menetap sudah mulai diadopsi oleh Orang Papua, pola tersebut baru sampai pada tahap pertanian menetap subsisten[34] yang hampir tidak berorientasi pasar, dimana sebagian besar Orang Papua yang bermatapencaharian sebagai petani hampir tidak menerapkan pemasaran produksi secara kontinyu. Pemasaran produksi hasil pertanian hanya dilakukan saat mereka memerlukan 'barang lain' yang tidak dapat dipenuhi dari lahan pertaniannya. Orang Papua hanya menempatkan uang sebagai alat tukar sementara untuk memperoleh barang lain yang mereka butuhkan dan hampir tidak memaknai uang sebagai modal (capital), faktor produksi ataupun aset. Dengan pola pemasaran yang demikian ini, sebenarnyalah Orang Papua tak pernah risau dengan masalah 'keterbatasan pasar' seperti yang selama ini sering didengungkan.

Ketidakberhasilan transfer teknologi pertanian modern sebagai upaya peningkatan produktivitas lahan pertanian Orang Papua seperti yang dikemukakan tersebut disebabkan oleh interaksi berganda antara faktor biofisik (sumberdaya lahan), sosial budaya (SDM dan kelembagaan), serta tekno-ekonomi. Rumitnya interaksi antara faktor-faktor tersebut menyebabkan penyerapan inovasi terjadi sangat lambat sehingga memerlukan waktu adaptasi yang cukup lama. Program-program pembangunan pertanian yang dilakukan secara instan, hampir dapat dipastikan akan mengalami kegagalan. Contoh nyata yang dapat dilihat adalah kembalinya petani Papua kepada sistem pertanian mereka karena anggapan bahwa cara bertani masyarakat trasnmigran 'sangat rumit' dan tidak cocok diterapkan dilahan pertanian mereka.

Permasalahan yang rumit ini bukan berarti tanpa solusi. alternatif pembangunan pertanian yang dapat dilakukan untuk petani Papua adalah introduksi inovasi yang dikembangkan dari dalam masyarakat itu sendiri dengan cara padu-selaras antara inovasi dan pengetahuan lokal masyarakat serta proses-proses pendampingan dalam pelaksanaan program.

33 Julius Ari Mollet menyatakan bahwa intensifikasi pertanian merupakan program uggulan Gubernur Yacob Pattipi. Salah satu yang dilakukan melalui program ini adalah mendatangkan transmigran khususnya dari Jawa yang padat penduduknya, untuk ditempatkan di wilayah Kota Jayapura, Merauke, Manokwari, Kota Sorong, Yapen Waropen dan Mimika. Menurut Manning dan Rumbiak (1984) dalam buku "Economic Development Migration Labour and Indigenous Welfare in Irian Jaya 1970-84", salah satu kebaikan program transmigrasi adalah memperkenalkan penduduk asli dengan "modern farming techniques" sehingga dapat merubah pola bertani yang subsisten ("Re-orientasi Strategi Pembangunan di Tanah Papua: Papua Baru Merupakan Solusi?", http://inspirasibangsa.com/re-orientasi-strategi-pembangunan-di-tanah-papua-papua-baru-merupakan-solusi/)

34 Pertanian subsisten adalah pola pertanian yang dilakukan tanpa motif bisnis. Pola pertanian seperti ini hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sendiri dan atau komunitasnya.

B. DILEMA DAN ADAPTASI NILAI ANTROPOLOGIS DALAM PEMBERDAYAAN EKONOMI PERTANIAN ORANG PAPUA

Sudah sangat sering ditemukan pernyataan dan fakta yang menunjukkan bahwa upaya pembangunan, terutama pembangunan ekonomi, seakan-akan menjadi 'membal' ketika menyentuh wilayah Papua, sampai-sampai perlu dibentuk unit khusus untuk percepatan pembangunan di wilayah Papua yaitu Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B). Kucuran dana yang besar melalui dana Otonomi Khusus (OTSUS), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat – Rencana Strategis Kampung (PNPM-RESPEK), dana *Corporate Social Responsibility* (CSR) pertambangan, ternyata kurang memberikan dampak signifikan terhadap pembangunan ekonomi di Papua.

Tema pembangunan nasional 2013 yang ditetapkan oleh pemerintah dan DPR yaitu 'Memperkuat Perekonomian Domestik bagi Peningkatan dan Perluasan Kesejahteraan Rakyat' dengan 11 prioritas dan 3 prioritas bidang 35, pada saatnya nanti akan bergesekan dengan budaya Orang Papua yang perekonomiannya masih berada pada tahap subsistensi. Pola pembangunan yang cenderung membawa nilai-nilai kapitalisme dan liberalisme diduga akan bergesekan dengan subsistensi dan komunalisme yang merupakan salah satu nilai dasar budaya Orang Papua. Pola pembangunan yang demikian ini yang tanpa mengadaptasi budaya dikhawatirkan justru akan mengancam eksistensi Orang Papua.

Dalam kondisi demikianlah sebenarnya dilema muncul. Tanpa pengenalan inovasi pada Orang Papua, roda pembangunanlah yang akan terus bergerak menggilas mereka dan hanya akan menyisakan kemiskinan yang berkelanjutan. Orang Papua hanya akan menjadi penonton pembangunan yang terjadi di tanahnya. Sebaliknya, intervensi masif yang dilakukan pada Orang Papua untuk dapat mengikuti laju pembangunan tanpa mempertimbangkan faktor budaya mereka hanya akan menjadi proyek-proyek parsial tak berkesudahan. Lebih jauh lagi, intervensi semacam ini dikhawatirkan akan mengikis budaya Orang Papua.

Langkah solutif yang mungkin dilakukan sebagai upaya untuk membantu Orang Papua dalam mengimbangi laju pembangunan adalah melalui adaptasi nilai budaya Orang Papua dalam pembangunan ekonomi. Salah satu model yang dikembangkan oleh Kemitraan dan mitra-mitranya adalah adaptasi budaya Papua dalam pembangunan ekonomi di sektor agro melalui introduksi inovasi agroforestry. Hasil pembelajaran yang bisa dipetik dari proses pengembangan model adaptasi nilai budaya Orang Papua dalam pembangunan ekonomi di sektor agro diuraikan dalam penjelasan lebih lanjut dibawah ini.

Pembelajaran Pertama tentang Modal

Secara sederhana, modal dapat definisikan sebagai bagian dari pendapatan yang harus disisihkan untuk dapat melakukan suatu proses produksi secara berkelanjutan. Dengan kata

35 Pemerintah dengan persetujuan DPR menetapkan 11 prioritas nasional dan 3 prioritas bidang tersebut adalah (1) reformasi birokrasi dan tata kelola; (2) pendidikan; (3) kesehatan; (4) penanggulangan kemiskinan; dan (5) ketahanan pangan. Kemudian (6) infrastruktur; (7) iklim investasi dan iklim usaha; (8) energi; (9) lingkungan hidup dan pengelolaan bencana; (10) daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pasca-konflik; serta (11) kebudayaan, kreativitas, dan inovasi teknologi. Sementara itu, 3 prioritas bidang mencakup: (1) politik, hukum, dan keamanan, (2) perekonomian, dan (3) kesejahteraan rakyat. ("Pemerintah Tetapkan 11 Prioritas Nasional dan 3 Prioritas Bidang", http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2012/08/16/8224.html)

lain, modal dapat didefiniskan sebagai bagian dari hasil (produk) yang digunakan untuk menghasilkan produk selanjutnya. Oleh karenanya, dalam suatu proses produksi (usaha), keuntungan adalah jumlah maksimum yang dapat dikonsumsi agar proses produksi dapat dilakukan secara kontinyu.

Konsep normatif modal yang demikian tersebut tidak dikenal oleh Orang Papua. Bagi mereka, yang dianggap sebagai modal adalah stok produksi hasil pertanian yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumtif keluarga dan komunitasnya (marga) dalam periode tertentu. Konsumtif disini berarti pemenuhan kebutuhan secepat mungkin yaitu pada hari yang sama. Jadi, modal yang dikumpulkan tidak ditumpuk tetapi dihabiskan untuk saat itu, dan modal akan dikumpulkan lagi dan dihabiskan lagi, begitu seterusnya – pemanfaatan modal adalah untuk kebutuhan diri sendiri dan kerabat luasnya.

Prinsip pemupukan modal bagi Orang Papua ditujukan bukan untuk peningkatan ekonomi (aset/kesejahteraan) keluarga tetapi merupakan jaminan sosial keluarga untuk memenuhi kebutuhan seperti mas kawin, upacara adat, penyelesaian masalah-masalah adat. Penumpukan modal dalam pengertian ini bukan saja uang tetapi juga dalam bentuk materi (babi, hutan, tanah, dusun). Pada sebagian Orang Papua lainnya, misalnya masyarakat Kamoro di Kampung Nawaripi, konsep penumpukan modal lebih pada persiapan mereka untuk kebutuhan sosial, seperti untuk membiayai/konsumsi pada upcara adat perkawinan, bayar mas kawin, membagi atau menolong anggota kerabat (Taparu) dan juga denda. Hutan, berupa dusun (tempat mencari makan), dianggap sebagai modal untuk menjamin kehidupan keluarga dalam pengertian memenuhi kebutuhan dasar dengan sedikit atau kalau boleh dikatakan tanpa orientasi pasar. Hasil produksi, dijual tetapi dalam konteks bukan mencari keuntungan sebesar-besarnya tetapi dalam konteks memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Fakta ketidaktersediaan modal tersebut semakin menguatkan keyakinan bahwa untuk peningkatan kesejahteraan Orang Papua, introduksi program dari sisi peningkatan pendapatan saja tidaklah cukup, tetapi harus dilakukan introduksi lain dari sisi pengeluaran melalui pengelolaan ekonomi rumahtangga sederhana. Jenis daftar pengeluaran yang diperoleh dari analisis pengeluaran memberikan fakta bahwa 'minum', rokok, makan pinang, dll, menjadi jenis pengeluaran yang menjadi 'prioritas' dari kelompok dampingan. Modal bahkan sama sekali tidak disebutkan sebagai salah satu 'pengeluaran' yang harus dilakukan sebagai alokasi dari pendapatan yang diperoleh. Setelah melalui proses diskusi secara partisipatif untuk menyusun daftar pengeluaran berdasarkan 'kegunaan/manfaat' yang paling tinggi, barulah diperoleh prioritas pengeluaran seperti yang dapat dilihat pada Tabel 2.3.1

Tabel 2.7.10. Prioritas Pengeluaran sebagai proporsi dari Pendapatan di Kelompok Dampingan Kabupaten Jayawijaya

Prioritas	Jenis Pengeluaran	Proporsi
1	Modal	30%
2	Anak Sekolah (Pendidikan)	10%
3	Makanan	20%
4	Anak Sakit (Kesehatan)	5%
5	Rumah (Tempat Tinggal)	5%

6	Sosial	10%
7	Pakaian	5%
8	Agama	2%
9	Tabungan	5%
10	Lain-lain	8%

Dalam diskusi partisipatif tersebut juga disepakati bahwa masing-masing jenis pengeluaran akan dipisahkan dan disimpan tersendiri (dengan amplop, kaleng bekas atau bambu) dan hanya boleh dipergunakan untuk jenis-jenis pengeluaran yang telah disepakati. Dampak dari pengenalan pengelolaan ekonomi rumahtangga sederhana tersebut saat ini telah dapat dilihat. Kelompok dampingan sudah mampu menyisihkan modal untuk keberlangsungan usahanya[36].

Pembelajaran yang dapat diambil dari proses tersebut adalah untuk Orang Papua, intervensi peningkatan pendapatan tanpa disertai dengan pengenalan pengelolaan ekonomi rumah tangga sederhana yang baik tidak akan mempunyai dampak signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan dan pembangunan ekonomi masyarakat. Selain itu, proses penyisihan modal yang dilakukan oleh kelompok dampingan sekaligus dapat membangun kemandirian dan keswadayaan masyarakat sehingga mengurangi ketergantungan pada 'bantuan' dari pihak lain termasuk pemerintah.

Pembelajaran Kedua tentang Pekerjaan

Pekerjaan bagi Orang Papua dimaknai dalam kerangka pemenuhan kebutuhan keluarga dan keluarga besar (marga) dalam jangka pendek. Mereka tidak menganggap pekerjaan sebagai eksistensi ataupun sebagai upaya untuk dapat memberikan jaminan hidup yang lebih baik dalam jangka panjang.

Etos kerja Orang Papua, baik masyarakat peramu maupun peladang menetap subsisten memiki pola kecenderungan yang sama. Etos kerja pada kelompok masyarakat yang demikian ini, bekerja hanya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar sesaat saja. Atau lebih jelas lagi, dapat dikatakan orang bekerja untuk menghasilkan makanan yang cukup untuk kebutuhan saat itu juga atau cukup untuk makan satu hari saja. Etos kerja seperti ini dilandasi oleh pemikiran dasar bahwa tujuan hidup ini adalah untuk dinikmati. Dengan demikian menurut pandangan mereka, untuk apa harus bersusah payah untuk mengumpulkan harta berlebihan jika yang telah dikumpulkan memang sudah cukup untuk dinikmati[37]. Salah satu perbedaan antara peramu dan peladang menetap subsisten adalah pada periode waktu/berapa lama stok

36 Kris Kalakmabin, Ketua Kelompok USMAN (Usaha Mandiri) di Kampung Okpol, Distrik Oksibil, Kabupaten Pegunungan Bintang, menyatakan bahwa kelompok sudah bisa membuka rekening di Bank Papua dengan jumlah modal sebesar Rp9.000.000,-. Hal yang sama dikemukakan oleh Nunun Walelo, Ketua Kelompok Wenekabaga, Distrik Pisugi, Kabupaten Jayawijaya. Meskipun belum disimpan di bank dan jumlahnya masih relatif kecil yaitu sebesar Rp.1.200.000,- kelompok wenekabaga sudah mempunyai modal kerja yang disisihkan dari penjualan buah strawberry.

37 Konsep kerja bagi orang Ngalum adalah "temome bainomet" yang bila diterjemahkan secara bebas kira-kira berarti "bekerja untuk hidup atau bekerja untuk makan". Konsep ini mengambarkan bahwa orang Ngalum melihat fungsi bekerja sebagai fungsi subsisten, yaitu untuk memenuhi kebutuhan hidup.

yang tersedia dapat memenuhi kebutuhan hidupnya, dimana stok ketersediaan pemenuhan kebutuhan pada peladang menetap subsisten relatif lebih panjang dibandingkan masyarakat peramu.

Selain itu, Orang Papua memiliki kecenderungan untuk melakukan pekerjaan yang sesuai dengan jenis 'keterampilan' yang telah mereka miliki. Introduksi jenis-jenis pekerjaan baru yang jauh berbeda dengan aktivitas sehari-hari yang mereka lakukan, akan memerlukan waktu yang panjang untuk dapat diterima, bahkan besar peluang kegagalannya[38].

Introduksi inovasi agroforestry melalui pengenalan jenis tanaman dan teknologi tepat guna yang bersesuaian dengan pekerjaan yang selama ini dilakukan oleh Orang Papua yang bermatapencaharian sebagai petani relatif mudah untuk diterima dan diadaptasi oleh mereka. Ketertarikan dan kesesuaian dengan aktivitas sehari-hari Orang Papua menjadi faktor yang menentukan bagi tingkat keberterimaan terhadap introduksi inovasi[39].

Pembelajaran yang dapat diambil dari hal ini adalah bahwa pada dasarnya Orang Papua memaknai pekerjaan sebatas sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan keluarga dan keluarga besar (marga) dalam jangka pendek. Pendekatan pengaturan atau 'pemaksaan' suatu jenis pekerjaan pada Orang Papua yang mengharuskan mereka bekerja lebih untuk dapat menghasilkan produk yang lebih dari sekedar pemenuhan kebutuhan jangka pendek tidak akan berhasil untuk meningkatkan produktivitas. Introduksi inovasi dalam upaya untuk peningkatan produktivitas dan pendapatan Orang Papua akan besar peluang keberhasilannya bila berkesesuaian dengan pekerjaan yang sudah dijalani dan dapat menyentuh sisi ketertarikan baik melalui introduksi jenis-jenis tanaman baru maupun teknologi tepat guna yang belum mereka ketahui.

Pembelajaran Ketiga tentang Waktu (Kerja)

Telah dikemukakan pada bab sebelumnya bahwa nilai orang Papua terhadap waktu cenderung longgar dengan nilai tanggungjawab yang lebih besar jika berurusan dengan kegiatan-kegiatan adat, kemasyarakatan, atau keluarga. Waktu bernilai secara fungsional dan menyesuaikan kondisi sehingga tidak memberikan tekanan tuntutan tertentu pada setiap orang.

Berbeda dengan masyarakat modern yang memaknai 'waktu adalah uang' yang menunjukkan orientasi masa depan, Orang Papua tidak mempunyai jadwal yang ketat untuk penggunaan waktu mereka (lebih rileks). Penggunaan waktu kerja disesuaikan dengan kebutuhan bahkan ada kecenderungan lebih banyak berorientasi ke masa lampau –

38 Introduksi Agroforestry pada kelompok masyarakat di Kampung Tanggaromi, Distrik Kaiaman yang merupakan masyarakat transisi nelayan-petani tidak mungkin dikembangkan untuk jenis-jenis komoditas yang memerlukan pemeliharaan intensif. Hal ini dikarenakan pertanian hanya menjadi pilihan ketika masyarakat kampung tersebut tidak bisa melaut pada musim-musim angin barat. Saat kondisi alam sudah memungkinkan untuk kembali melaut, lahan pertanian tersebut akan kembali ditinggalkan.

39 Kejadian ekstrim yang menarik, ketika Wayus Hubi- seorang warga dari kampung lain- datang saat kelompok Wenekabaga sedang bekerja di lahan kelompok. Wayus datang membawa 2 buah semangka tanpa biji dengan berat masing-masing buah sekitar 4-5 kg. Dia 'mengaku' berdosa telah mengambil 4 bibit semangka dari lahan kelompok dan membudidayakannya di lahannya, dan sebagai tebusannya dia membawa 2 buah semangka untuk dimakan bersama-sama oleh anggota kelompok. Kasus 'pencurian' bibit ini sebenarnya menunjukkan ketertarikan masyarakat dan hal ini tentu saja akan menimbulkan antusiasme dan etos kerja yang tinggi dalam melakukan pekerjaan

kebanggaan terhadap masa lalu/hal-hal zaman dulu. Pemanfaatan waktu disesuaikan dengan kepentingan yang ada. Secara umum, kaitan curahan waktu dengan hasil yang diperoleh masih berorientasi subsisten, artinya waktu digunakan untuk mendapat hasil yang diharapkan dan bila habis akan dicari lagi dan begitu seterusnya.

Penggunaan waktu bagi Orang Papua juga lebih diutamakan yang memberikan hasil langsung, seperti berkebun dan menangkap ikan, dll. Dengan demikian waktu untuk pendidikan misalnya, yang tidak memberikan hasil langsung tetapi baru kelihatan pada dampak jangka panjang belum masuk dalam orientasi berpikir mereka.

Disatu sisi, pemanfaatan waktu Orang Papua adalah sesuai kebutuhan – tidak terikat dengan jadwal/janji – lebih berorientasi pada manfaat langsung/menguntungkan dirinya. Komitmen terhadap waktu lemah, ini berkaitan dengan janji dan kebutuhan-kebutuhan sosial lebih diutamakan, seperti menghadiri acara sosial (perkawinan, pembayaran mas kawin, acara adat) dibandingkan dengan tanggung jawab yang harus dipenuhinya sesuai aturan waktu yang ditetapkan, misalnya ia dapat meninggalkan pekerjaannya sebagai karyawan sebelum waktu yang ditetapkan (seperti dalam pekerjaan di perusahaan, kantor pemerintah, dan organisasi lainnya) – "membolos" hanya untuk menghadiri acara sosial atau janji dengan teman atau kerabatnya. Akan tetapi, disisi lain, bagi Orang Papua, waktu juga berkaitan dengan janji yang harus ditepati yang kalau tidak tepati dapat menyebabkan munculnya ketidakpercayaan, diremehkan dan bisa menimbulkan permusuhan.

Pembelajaran yang dapat diambil dari pemaknaan waktu menurut Orang Papua dalam pengembangan ekonomi yaitu bahwa upaya mendorong pemahaman tentang pemanfaatan waktu yang lebih produktif melalui penjadwalan harus dilakukan dengan kesepakatan dan tetap mengadaptasi 'pengecualian' yaitu ketika ada acara-acara adat. Selain itu, untuk sektor pertanian, upaya mendorong pemanfaatan waktu dapat dilakukan bukan merujuk pada lama waktu kerja, tetapi pada target pekerjaan[40].

Pembelajaran Keempat tentang Hubungan Sosial

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, ikatan kekeluargaan berbasis marga merupakan salah satu hal utama bagi Orang Papua. Di sisi positif, hubungan antarwarga/keluarga dalam kelompok (klan) masih sangat kuat – tolong menolong dalam berbagai kegiatan, seperti hajatan, pembuatan rumah, atau membuka kebun baru, yang berkekurangan akan dibantu oleh yang berkecukupan. Kondisi yang sering ditemui dalam kehidupan mereka adalah kerjasama dan saling menolong dalam hal memenuhi kebutuhan sehari-hari, dan juga dalam hal kegiatan adat, seperti membayar mas kawin, menyelenggarakan upacara adat, bayar denda, dan membangun fasilitas umum.

Di sisi negatif, ada ketergantungan terhadap sesama anggota menyebabkan kreativitas individu berkurang dan bantuan sosial yang "selalu tersedia" tidak merangsang untuk menabung. Masyarakat bawah akan mendapat manfaat ekonomi dari big man dan big man akan mendapat pengakuan sebagai pemimpin/orang berpengaruh (prestise).

Pemanfaatan kolektivitas Orang Papua merupakan salah satu strategi yang dapat

40 Adaptasi dalam upaya mendorong pemanfaatan waktu untuk peningkatan produktivitas tidak melalui jadwal waktu kerja (misalnya jam 08.00 – 16.00) tetapi lebih pada kesepakatan target (berapa petak lahan yang harus disiapkan pada hari itu).

dilakukan dalam upaya pengembangan ekonomi di sektor pertanian. Pendekatan pengembangan ekonomi pertanian Orang Papua berbasis klan (marga) cukup efektif untuk dilakukan. Kolektivitas yang tinggi diantara Orang Papua dalam hubungan kekerabatan (klan/marga) yang pada suku Ngalum dikenal dengan "maitan mai kopkanon" -yang artinya seseorang memperhatikan orang yang lain- memungkinkan terjadinya transfer teknologi dan inovasi antar anggota klan[41]. Adanya transfer teknologi dan inovasi diantara anggota klan ini berarti memungkinkan terjadinya replikasi pembangunan pertanian dalam skala yang lebih luas.

Pembelajaran yang dapat diambil dari program pengembangan ekonomi Orang Papua melalui agroforestry adalah dengan menggunakan pendekatan kelompok masyarakat berbasis klan (marga). Dalam hal ini, kolektivitas dalam ikatan marga memberikan dampak positif untuk pemberdayaan ekonomi Orang Papua.

Pembelajaran Kelima tentang Tanah

Berbeda dengan masyarakat modern yang menjadikan tanah sebagai faktor produksi sekaligus komoditas perdagangan, bagi Orang Papua tanah dianggap seperti 'ibu'. Dalam hal ini, tanah dianggap sebagai sumber kehidupan yang menyediakan kebutuhan-kebutuhan hidup Orang Papua.

Bagi Orang Papua, tanah merupakan modal sosial yang kuat dan kepemilikan bersifat komunal. Terdapat 3 bentuk penguasaan tanah di Papua yaitu : (1) Klan/Subklan/Lineage – dengan penguasan Ondofolo/Ondoafi/Serabawa, (2) Individu Subklan – dengan penguasa Kepala Subklan/Lineage, dan (3) Individu – dengan penguasa individu atau keluarga. Dari sini nampaklah bahwa otoritas penguasaan dan pemanfaatan tanah bagi Orang Papua berada pada tingkat klan atau marga.

Dengan adanya ketergantungan yang besar terhadap tanah - karena merupakan sumber penghidupan utama Orang Papua - pengambil-alihan tanah oleh pemerintah maupun swasta perlu dipertimbangkan baik-baik, karena akan membawa konsekuensi biaya yang besar dan ketidakpastian yang tinggi yang bisanya muncul karena adanya tuntutan dari anggota klan (marga) yang lain yang tidak terlibat dalam transaksi pengambilalihan/jual beli. Demikian halnya penggunaan tanah tanpa persetujuan klan akan membawa konsekuensi yang tak jauh berbeda yaitu pengambilalihan kembali penggunaan tanah dalam otoritas klan, terutama untuk pemanfaatan tanah dengan tujuan-tujuan komersial.

Sejalan dengan pendekatan kelompok berbasis klan sebagai modal sosial, pengembangan ekonomi pertanian Orang Papua melalui agroforestry juga menggunakan pendekatan tanah klan untuk pembangunan model sekaligus lokasi pembelajaran. Pemanfaatan tanah untuk penerapan inovasi dan teknologi agroforestry dikomunikasi terlebih dahulu kepada ketua dan anggota klan dan baru dilakukan apabila telah memperoleh persetujuan. Pendekatan

41 Salah satu contoh dampak positif dalam hubungan sosial Orang Papua adalah transfer knowledge diantara anggota marga. Apa yang terjadi di Kampung Okpol, Distrik Oksibil, Kabupaten Pegunungan Bintang menegaskan hal tersebut. Model agroforestry di kampung itu yang salah satunya adalah pengembangan tanaman strawberry, saat ini telah direplikasi di kampung lain dimana sebagian besar anggota marga Kalakmabin bertempat tinggal. Dari model agroforestry yang tidak lebih dari 1 ha, saat ini jenis strawberry telah dikembangkan dengan luasan yang direncanakan sampai 10 Ha. Transfer knowledge tentang cara budidaya dan perbanyakan bibit strawberry terjadi secara alami antar anggota marga Kalakmabin.

ini cukup efektif dilakukan yag dibuktikan dengan tidak adanya konflik pemanfaatan tanah sampai dengan 2 tahun pelaksanaan program.

Dari uraian tersebut, pembelajaran yang dapat diambil dalam program pemberdayaan ekonomi Orang Papua melalui agroforestry dimana tanah merupakan salah satu faktor produksinya, adalah melalui pengembangan program pada tanah-tanah berbasis klan sebagai percontohan. Penggunaan tanah komunal untuk pengembangan program ini harus mendapat persetujuan dari klan. Sedangkan untuk perluasan skala produksi, replikasi dilakukan pada tingkat rumah tangga.

Pembelajaran Keenam tentang Jaminan Sosial

Istilah "Suka dan Duka ditanggung bersama oleh Marga' mungkin bisa dipakai untuk menggambarkan kondisi ini. Bukan hanya pada kebutuhan hidup, pendidikan pun seringkali dianggap sebagai kewajiban anggota marga[42], apalagi untuk hal-hal yang berhubungan dengan adat.

Orang Papua memiliki mekanisme sosial untuk menjamin hidup para anggotanya, termasuk yang kurang mampu. Sikap kesetiakawanan sosial umumnya terbatas pada hubungan primordial (famili atau suku) muncul jika salah seorang anggota mengalami kesulitan. Mekanisme kesetiakawanan sosial ini pulalah yang akan menjamin bahwa seorang yang mengalami kesulitan tidak akan mendapat musibah, seperti mati kelaparan, tidak bisa membayar mas kawin, tidak tidur di jalanan, dan lainnya. Sikap menjamin secara sosial ini umumnya ada beberapa tipe, yaitu tipe sukarela" artinya tanpa menuntut dikembalikan, tipe "berimbang" artinya bantuan sosial harus dibalas oleh yang diberi dengan memberi sesuatu juga pada pemberi tanpa memperhatikan kapan dikembalikan dan jumlah dan juga jenis materi yang sama tetapi punya kewajiban untuk mengembalikan, dan tipe "utang" jaminan yang diberi sebagai utang dan wajib mengembalikan dengan ketetapan waktu dan jumlah yang jelas.

Dalam konteks pengembangan ekonomi, hubungan sosial yang semacam ini dapat berdampak negatif. Dampak negatif yang ditimbulkan misalnya adalah berkurang/habisnya aset produksi karena 'masalah' yang ditimbulkan oleh salah seorang anggota marga, sehingga marga diharuskan membayar denda dalam jumlah tertentu. Hal ini 'mewajibkan' semua anggota marga untuk iuran dalam rangka memenuhi tuntutan denda dimaksud.

Dalam konteks pemberdayaan ekonomi Orang Papua melalui agroforestry, budaya jaminan sosial yang dimiliki Orang Papua dapat dimanfaatkan secara positif akan tetapi bersifat situasional. Pada kondisi dimana anggota klan yang menerima bantuan masih memiliki kesanggupan bekerja diperkenalkan bahwa 'bantuan' yang diterima tersebut pada dasarnya adalah 'hutangnya' terhadap klan dan harus 'dibayar'. Proses 'pembayaran' bantuan yang diterima itu bisa dengan cara membantu pekerjaan di lahan pengembangan agroforestry.

---

42 Siska Pinimet – istri dari Niko Deikme yang merupakan ketua kelompok Wonese – mengatakan bahwa 1/3 dari hasil bumi yang mereka hasilkan terutama dalam bentuk buah-buahan selalu diperuntukkan bagi keluarga besar (marga) mereka. Disisi lain, Nunun Walelo-Ketua kelompok Wenekabaga, menyatakan bahwa dia harus membiayai sekolah anak saudaranya karena orang tuanya sudah tidak mampu lagi untuk bekerja meskipun dia sendiri dalam kondisi ekonomi yang pas-pasan.

BAB VIII
DILEMA ORANG PAPUA DALAM KONTEKS PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN YANG TERHEGEMONI OLEH NEGARA

A. Sebuah Realitas "Manusia yang Terbuka" dalam Diri Orang Papua

Kesadaran manusia bukanlah dibentuk oleh suatu sistem tertutup, melainkan suatu keterarahan ke luar (outward looking) serta suatu keterarahan ke dalam lingkungannya (inward looking). Bertolak dari anggapan itu, maka diterima adanya hubungan dialektis antara manusia dan lingkungannya. Lingkungan yang dimaksud disini bukan sekadar gambaran alam inderawi, tetapi suatu lingkungan yang ingin dikuasi manusia melalui pemikiran dan perilakunya. Sebuah alam manusia yang terbentuk dan menjelma dalam kesadaran tentang ruang dan waktu. Merujuk pada realitas ini, MAW Brauwer berpendapat bahwa manusia berada dalam lingkup keterbukaan pemaknaan yang akhirnya membawa pemikiran dan perilakunya sebagai sebuah makhluk yang terbuka.

Realitas manusia yang terbuka, tentunya, tidak dibatasi oleh kesadaran ruang dan waktu. Realitas manusia terbuka mendorong setiap individu untuk membangun budaya dan peradabannya melalui sebuah dialektika dan dialog kesejarahan yang relatif panjang. Kesadaran untuk menjadi sosok yang terbuka secara antropologis menjadi fenomena dasar yang harus dipahami manakala mendiskusikan Orang Papua. Salah satu karakter yang menguatkan esensi realitas manusia terbuka adalah thesis Held tentang perilaku dan budaya papua yang longgar. Karakter perilaku yang longgar merupakan ekspresi dari proses dialektika dan dialog kesejarahan yang panjang dengan lingkungan. Lebih lanjut, Held mengatakan bahwa kebudayaan Orang Papua bersifat longgar. Strukturnya yang longgar itu disebabkan oleh ciri-ciri Orang Papua pada umumnya "Improvisitor kebudayaan", yaitu mengambil alih unsur-unsur kebudayaan dan menyatukannya dengan kebudayaannya sendiri tanpa memikirkan untuk mengintegrasikannya dengan unsur-unsur yang sudah ada dalam kebudayaannya, secara menyeluruh (Parsudi Suparland, 1994).

Adanya realitas manusia yang terbuka juga ditunjukkan oleh eksplanasi Van Bal tentang integrasi budaya di Papua. Bagi Van Bal, ciri utama kebudayaan Papua adalah tidak adanya integrasi yang kuat dari kebudayaan-kebudayaan mereka. Ciri-ciri kebudayaan tersebut muncul karena kebudayaan Orang Papua yang rendah tingkat teknologinya dan yang dihadapkan pada lingkungan hidup yang keras sehingga dengan mudah menerima dan mengambil alih unsur kebudayaan lain yang lebih maju atau lebih cocok.

Kebudayaan Papua juga terbentuk atas interaksi antara masyarakat Papua dan masyarakat di luar Papua. Interaksi dalam kategori yang terakhir diulas panjang lebar oleh Koentjaraningrat (1994). Dalam awal kontak interaksi yang memberi dampak dalam kehidupan penduduk Papua dengan akibat terjadinya perubahan-perubahan kebudayaan mereka adalah kontak interaksi dengan para pedagang yang mencari burung Cenderawasih dan menukarnya dengan kain Timor dan manik-manik, para penyebar agama Kristen dan Katholik, yang mengkristenkan mereka melalui pendidikan formal dengan bahasa Melayu sebagai bahasa pengantar. Penyebaran teknologi dan penggunaan uang dilakukan oleh pemerintahan penjajah Belanda di Papua dan kemudian oleh pemerintah Republik Indonesia. Kontak-kontak dengan kebudayaan dari luar telah memungkinkan Orang Papua lebih terbuka dari sebelumnya, dan keterbukaan tersebut dimungkinkan karena kemampuan mereka sebagai "Improvisator" (Parsudi Suparlan, 1994).

Menjadi realitas manusia terbuka, membawa Orang Papua mempunyai karakter pemikiran dan perilaku yang sama dengan manusia lain di belahan bumi yang berbeda. Menurut Kluckhohn dan Stodbeck (1961), watak terbuka dari Orang Papua terpetakan melalui prinsip dasar yang khas dan terbangun dalam kebudayaan mereka. Secara universal, budaya yang berkembang di Papua bersumber dari konsepsi yang berbeda terhadap lima hal atau prinsip dasar. Kelima prinsip dasar itu adalah:

1) Konsepsi terhadap hakekat hidup

   Semua kebudayaan di dunia ini, niscaya memiliki konsep tentang apa yang disebut hidup. Apa arti hidup ini, apa tujuannya dan bagaimana menjalaninya. Biasanya agama-agama memberikan tuntunan terhadap seseorang sehingga terbentuk persepsinya terhadap hakekat hidup itu. Terhadap hakekat hidup, terdapat bermacam-macam tanggapan, ada memandang dan menanggapi hidup ini sebagai kesengsaraan yang harus diterima sebagai ketentuan yang tak dapat dihindari, sebagai hidup untuk menebus suatu dosa, sebagai kesempatan untuk menggembirakan diri, menerima sebagaimana adanya, atau berbagai tanggapan lainnya.

2) Konsepsi terhadap karya manusia

   Tanggapan tentang arti karya terdapat banyak variasi yang ditampilkan oleh berbagai kebudayaan. Ada yang memandang karya atau bekerja itu sebagai sesuatu yang memberikan suatu kedudukan yang terhormat dalam masyarakat atau mempunyai arti bagi kehidupan, bekerja itu adalah pernyataan tentang kehidupan, bekerja adalah intensifikasi dari kehidupan untuk menghasilkan lebih banyak kerja lagi, dan berbagai macam konsepsi lainnya yang menunjukkan bagaimana manusia hidup dalam kebudayaan tertentu memandang dan menghargai karya itu.

3) Konsepsi terhadap alam

   Bagaimana manusia harus menghadapi alam, juga terdapat persepsi yang berbeda-beda menurut tiap-tiap kebudayaan. Ada yang memandang alam ini sebagai sesuatu yang potensial dapat memberikan kehidupan yang bahagia bagi manusia dengan mengolahnya, ada yang memandang alam ini sebagai suatu yang harus dipelihara keseimbangannya sehingga harus diikuti saja hukum-hukumnya, ada yang memandang alam ini sebagai sesuatu yang sakral dan maha dahsyat sehingga

manusia itu pada hakekatnya hanya bisa bersifat menyerah saja dan orang harus menerima sebagaimana adanya tanpa berbuat banyak untuk mengolah alam, dan berbagai tanggapan lainnya.

4) Tanggapan terhadap waktu

   Ada berbagai tanggapan tentang soal waktu menurut masing-masing kebudayaan. Ada tanggapan bahwa yang sebaik-baiknya adalah masa lalu yang memberikan pedoman kebijaksanaan dalam hidupnya, atau ada yang beranggapan bahwa orientasi ke masa depan itulah yang terbaik untuk kehidupan ini. Dalam kebudayaan serupa itu perencanaan hidup menjadi suatu hal yang amat penting. Sebaliknya, ada pula kebudayaan-kebudayaan yang hanya mempunyai suatu pandangan waktu yang sempit, mereka memandang waktu sekarang adalah waktu yang terpenting. Warga dari kebudayaan serupa itu tidak akan memusingkan diri dengan memikirkan zaman yang lampau maupun masa yang akan datang. Mereka hidup menurut keadaan yang ada pada masa sekarang ini.

5) Tanggapan terhadap sesama manusia

   Ada kebudayaan-kebudayaan yang menanamkan pada warga masyarakatnya pandangan-pandangan terhadap sesama manusia bahwa hubungan vertikal antara manusia dengan sesamanya adalah amat penting. Dalam pola kelakuannya, manusia yang hidup dalam kebudayaan serupa itu akan berpedoman kepada tokoh-tokoh pemimpin dan orang-orang senior, sehingga orang atasan selalu dijadikan panutan bagi warganya. Ada yang menanamkan pandangan bahwa hubungan horizontal antara manusia dengan sesamanya sebagai yang terbaik. Orang dalam suatu kebudayaan serupa itu akan merasa tergantung kepada sesamanya, dan usaha untuk memelihara hubungan baik dengan tetangganya dan sesama kaum kerabat dianggap amat penting dalam hidup. Sebaliknya ada kebudayaan yang berorientasi bahwa menggantungkan diri pada orang lain adalah bukan hal yang baik. Dalam kebudayaan serupa itu individualisme amat dipentingkan dan sangat menghargai orang yang mencapai banyak tujuan dalam hidupnya dengan hanya sedikit bantuan dari orang lain. (J.R Mansoben. 2005 dalam Buletin Populasi Papua Volume I No. 1 September 2005; hal. 1-27).

Kelima prinsip di atas dijadikan alat untuk memeriksa dan mengukur sikap seseorang atau masyarakat tertentu dalam menghadapi kehidupan di dunia ini, dalam dunia yang sedang mengalami perubahan dari yang lama kepada yang baru dan dari kehidupan yang sederhana kepada kehidupan yang kompleks, pendeknya kehidupan dalam suatu dunia yang sedang membangun.

B. Negara sebagai Arena Ekonomi Politik

Dalam kaitannya dengan hubungan Orang Papua dan negara, terminologi negara tidak diletakkan sebagai sebuah ruang hampa yang netral. Negara merupakan arena kompetisi dan perjuangan untuk memaksimalkan keuntungan sebesar-besarnya. Negara menjadi medan pertarungan perebutan kekuasaan dan sumber daya oleh entitas-entitas didalamnya. Negara,

pada kutub ini, tampil dalam sosok yang terfragmentasi dan tidak tunggal. Dengan model postulat negara sebagai arena kontestasi, maka memunculkan ancaman praksis berupa distribusi sumber daya yang tidak merata sehingga memunculkan 'ketidakamanan' atau insecurity. Perilaku yang dilakukan oleh aktor (dalam konteks ini, Orang Papua) dipahami sebagai sebuah hasil negosiasi dan daya survival terhadap kompetisi antar berbagai macam aktor beserta kepentingannya ditengah ancaman insecurity. Masing-masing aktor atau entitas berpikir bagaimana untuk memaksimalkan fungsi dan perolehan personalnya sembari melakukan akumulasi kepemilikan sumber daya sebanyak-banyaknya. Negara (*state*) kemudian dilihat bukan berada pada tempat yang terpisah dengan masyarakat (*society*) melainkan terhubung dalam sebuah relasi timbal-balik yang berpayung pada aktivitas ekonomi politik.

Untuk konteks persoalan Papua, negara kemudian tampil dalam bentuk sebuah format pengaturan ruang publik. Negara menjadi sebuah entitas yang membangun perimbangan tiga dimensi ruang publik yang bersifat konfliktual, yaitu:

1) Dimensi negara itu sendiri yang didukung oleh seperangkat mesin birokrasi yang solid dan berorientasi pada ketertiban serta berusaha untuk selalu mereproduksi legitimasi. Wilayah konfliktual negara yang pertama, terjadi manakala orientasi negara harus berbenturan dengan pasar yang berwujud pada kompetisi antara usaha reproduksi legitimasi dan ketertiban dan usaha untuk melakukan akumulasi keuntungan. Adapun, wilayah konfliktual kedua terjadi ketika orientasi negara berbenturan dengan masyarakat. Hal ini mewujud dalam bentuk kompetisi antara logika reproduksi legitimasi dengan tuntutan penjamin hak-hak dasar.

2) Dimensi pasar yang berorientasi pada akumulasi keuntungan. Seperti halnya dengan negara, wilayah konfliktual terjadi bilamana pasar berbenturan dengan orientasi negara yang mewujud pada kompetisi antara logika profit making dan logika reproduksi legiotimasi. Wilayah konfliktual yang kedua muncul sebagai akibat dari perbenturan antara pasar dan masyarakat yang mewujud dalam bentuk kompetisi antara orientasi akumulasi keuntungan dengan orientasi penjaminan hak-hak dasar.

3) Dimensi masyarakat yang berusaha untuk melakukan upaya penjaminan hak-hak dasar dalam lingkup konsepsi kewarganegaraan. Tidak jauh berbeda dengan kedua dimensi di atas, dimensi masyarakat juga mempunyai dua wilayah konfliktual. Untuk wilayah konfliktual pertama, terjadi manakala ada perbenturan antara masyarakat dan negara. Dalam konteks ini, kompetisi yang muncul adalah perbenturan antara logika perlindungan hak-hak dasar dengan logika reproduksi legitimasi. Sedangkan wilayah konfliktual yang kedua adalah perbenturan antara dimensi masyarakat dengan pasar yang akan mengkompetisikan logika penjaminan hak-hak dasar dengan logika akumulasi keuntungan.

Dalam bentuk perwajahan inilah, Orang Papua yang berhakekat terbuka dipaksa untuk memahami negara yang tampil pada format pengaturan pusat maupun format pengaturan di daerah. Lebih dari itu, proses membangun pemahaman dan pembayangan negara oleh Orang Papua justru kerap terjebak dalam wilayah konfliktual yang memacu kompetisi antara nalar reproduksi legitimasi, nalar akumulasi keuntungan, dan nalar perlindungan atas hak-hak

dasar. Pada titik ini, Orang Papua yang berealitas sebagai manusia terbuka kerap gagal untuk membangun pembayangan atas negara sebagi arena dan lingkungan ekonomi politik yang melingkupi pilihan aktivitasnya.

Pemaknaan dasar atas ruang publik beserta dimensinya gagal menjadi wacana yang berkesinambungan, baik dalam aras internal Orang Papua maupun dalam aras eksternal untuk membangun pemaknaan lingkungan dari Orang Papua. Akibatnya, Orang Papua kerap terlihat gagap dan menjadi kelompok marginal dalam mengakses dan mengontrol bangun wacana ruang publik. Dengan demikian, Orang Papua harus selalu berada pada situasi yang kompetitif manakala dirinya berhadapan dengan proses membangun konsepsi tentang negara, pasar, dan masyarakat.

Realitas empiris memberikan fakta bahwa Orang Papua berinteraksi dengan negara dalam bentuk yang telah solid. Lebih dari itu, pembangunan sosok negara juga tidak membuka peluang integrasi bagi Orang Papua. Hal ini ditegaskan oleh I Ngurah Suryawan dengan terminologi percepatan pengindonesiaan Papua pasca pelaksanaan Pepera (Penentuan Pendapat Rakyat) 14 Juli-2 Agustus 1969. Menurut I Ngurah Suryawan, proses pengindonesiaan berjalan tidak seiring dengan kuasa makna atas fenomena kewenangan yang telah terbangun dalam benak Orang Papua. Simbolisasi tentang eksistensi Orang Papua justru mengalami pengingkaran manakala proses pengindonesiaan menjadi proyek ekonomi politik negara. Proses pengindonesiaan menjadi proses ekonomi politik yang sarat dengak pemaksaan simbol dan kekerasan.

Dalam catatan I Ngurah Suryawan, kekerasan atas proses pengindonesiaan dalam domain negara di tingkat lokal terefleksikan melalui: *pertama*, gerakan nasionalisme yang berkarakter militeristik. Ini diterjemahkan melalui wilayah operasi militer maupun rangkaian panjang kekerasan dan kebiadaban yang menimpa rakyat Papua sebagai bentuk dehumanisasi, tidak menganggap rakyat Papua sebagai manusia. Nasionalisme Indonesia menyatakan harga mati untuk NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia). Tapi, dibalik "politik NKRI" dan nasionalisme, terkandung nafas militerisme yang kemudian merespon protes rakyat Papua terhadap kebijakan negara yang memarginalalkan mereka, yang membuat kitorang tra maju-maju (kita rakyat Papua tidak maju-maju) dengan pendekatan keamanan dan kekerasan. Beberapa kasus penyiksaan aparat terhadap rakyat Papua menjadi contoh yang gamblang dan disaksikan publik dengan jelas. Kekerasan politik dengan pendekatan keamanan ini justru sering diklaim oleh pihak militer sebagai usaha mulia untuk mempertahankan keutuhan NKRI melawan kelompok separatis yang ingin keluar dari NKRI. Historiografi Papua pada akhirnya menjadi legitimasi negara Indonesia plus narasi heroik dan patriotik dari militer (Suryawan, 2011).

Kedua, pemarginalan kerangka identitas dan eksistensi Orang Papua melalui penegasian simbol kebudayaan Papua. Segala macam ekspresi identitas ke-Papua-an selalu dikambinghitamkan menjadi gerakan ekstrimis, pro-merdeka dan dikaitkan dengan OPM (Organisasi Papua Merdeka). Padahal dibalik historiografi kambing hitam terhadap Papua, sebaiknyalah kita menengok sejarah panjang Papua masuk menjadi bagian NKRI. Di dalamnya penuh pergolakan antara Belanda dan Indonesia. Nasionalisme dan historiografi Papua pada akhirnya adalah pentas ketegangan antara Indonesia dan Belanda yang tidak melibatkan

sama sekali rakyat Papua. Penulisan historiografi Papua juga didominasi para nasionalisme Indonesia yang menyingkirkan nasionalisme ke-Papua-an yang merupakan identitas politik yang dibentuk oleh pengalaman kolonial Belanda juga dengan kepentingannya untuk mempertahankan kekuasaannya. Identitas ke-Papua-an pada pengalaman masa kolonial inilah yang dikonstruksi sebagai antitesis nasionalisme ke-Indonesia-an oleh rakyat Papua (Ibid, 2011).

Implikasi krusial dari kebijakan negaranisasi yang memarginalkan pemaknaan identitas dan eksistensi Orang Papua adalah munculnya gerakan pemikiran subaltern pada Orang Papua. Sebagai sebuah realitas terbuka, Orang Papua senantiasa membangun dialektika pemaknaan dengan lingkungannya. Salah satu dialektika sistemik yang dilakukan adalah dialektika ekonomi politik yang menghubungkan Orang Papua dengan fenomena negara dan tata kelola ruang publiknya. Manakala dialektika justru menjebak Orang Papua dalam konstruksi pembentukan pemaknaan, maka gerakan subaltern dijadikan sebagai pilihan untuk merespons kehadiran Negara. Dalam konteks ini, bisa dikatakan kehadiran fenomena negara yang solid dan tidak membuka ruang pemaknaan Orang Papua untuk menegasikan negara itu sendiri.

C. Negaranisasi dan Dilema Orang Papua

Watak negara sebagai arena yang membuka ruang kompetisi pemaknaan, terlihat secara kasat mata melalui desain pembangunan di Tanah Papua. Kebijakan pembangunan, pada titik ini, justru semakin membuktikan keberadaan postulat negaranisasi atas ruang publik yang melingkupi Orang Papua. Di tataran praksis politik, postulat negaranisasi atas ruang publik di Papua dipersonifikasikan oleh sejumlah realitas, antara lain: *pertama*, pengambilalihan otoritas pengelolaan ruang publik oleh negara yang dilakukan secara masif. Pasca Pepera, negaranisasi adalah instrumen untuk mengambil-alih sejumlah pemaknaan lokal terkait dengan pendefinisian ruang publik. Berkaitan dengan hal ini, I Ngurah Suryawan melihat adanya upaya agregatif yang dilakukan oleh negara untuk membangun status politik dan mengembangkan simbol-simbol nasionalisme yang berbasis pada logika keindonesiaan. Sebagai bagian dari negaranisasi atas ruang publik, klaim keinndonesiaan terhadap Papua berdasar pada legitimasi hukum PBB yang mengesahkan Pepera 1969 dan menyatakan Papua bergabung ke Indonesia. Namun demikan, logika ini bertentangan dengan cara berpikir dari Orang Papua. Bagi mereka, integrasi Papua ke Indonesia hanya sebatas integrasi wilayah, politik, ekonomi, dan keamanan. Sebagian Orang Papua malah berpendapat bahwa integrasi Papua Barat ke dalam wilayah Negara Republik Indonesia (NKRI) dilakukan melalui proses yang tidak benar dan tidak adil, sehingga penstatusan politik atas Papua masih menyisakan klaim yang berbeda-beda dalam diri Orang Papua.

Persoalan pelik lainnya muncul, manakala negaranisasi menjadi pemutus rantai wacana otorisasi ruang publik yang dimiliki oleh Orang Papua. Segenap program pembangunan yang menjadi instrumen negaranisasi terlihat menghapus simbol dan identitas diri Orang Papua dalam mengelola ruang publik. Salah satu contoh konkret perebutan otoritas ruang publik oleh negara adalah kasus pembentukan kampung-kampung baru di Kabupaten Keerom. Seiring dengan kebijakan modernisasi tata kelola pemerintahan, berdasarkan pada Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, pemerintah di tingkat lokal berusaha mengembangkan tata kelola pemerintahan kampung melalui kebijakan pembentukan kampung-kampung baru di Kabupaten Keerom. Namun, demikian pembentukan kampung baru ini hanya didasari oleh logika teknokratis administratif, tanpa melihat proses berpikir dan berperilaku Orang Papua secara antropolgis. Akibatnya, hingga saat ini, terjadi kompetisi masif antara otoritas kultural dengan otoritas negara di tingkat lokal. Realitas empiris memberikan fakta bahwa sebelum muncul entitas kampung baru sebagai sebuah otoritas politik, di setiap daerah seputar Kabupaten Keerom terdapat ondofolo (panglima perang). Ondoafi dan Ondofolo berasal dari bahasa Suku Sentani. Di Arsyo disebut Yuskondur (Yus = tempat; Kondur = jantung). Penyebutan ini dikenal saat pemerintahan Hindia Belanda masih berkuasa dahulu. Sedangkan Kepala Suku disebut Ma Air (Ma=bapak, Air = tanah, jadi Ma Air bisa diartikan sebagai Tuan tanah), ketua kereth (Yerken). Ma Air juga seorang Yerken (sebagai Kereth terbesar / dominan). Peran Ondoafi sangat penting, terutama dalam penyelesaian konflik tanah, mengingat pembebasan tanah akan sering terjadi seiring dengan laju pembangunan di Keerom dan Papua pada umumnya.

Selain itu, ada beberapa jabatan dalam kampung asli: **Kurano**, tugasnya membawa gendang untuk mengumpulkam masyarakat bila ingin menyampaikan pengumuman untuk berbagai acara seperti kerja bhakti, pembangunan sekolah, pemberitahuan jika pemerintah atau polisi akan datang, dsb. Di jaman sekarang, Kurano setingkat Kepala Kampung atau Kepala Desa. **Mandor**, berperan sebagai wakil Kepala Kampung. Sekarang jabatan Mandor setara dengan Sekretaris Desa. Tapi dulu semua orang tidak bisa menulis jadi perannya hanya mewakili saja. **Juru bahasa** (Yur Pasa), orang yang bisa mengerti bahasa melayu. Diangkat oleh pemerintah Belanda. Perannya semacam penerjemah. Di samping itu juga ada dokter adat, yang keberadaannya sangat disegani karena memiliki ilmu Sinas (semacam ilmu hitam, santet).

Berbeda dengan Jawa yang memiliki pranata kampung dengen pembagian kerjanya, seperti Jagabaya, Modin, Ulu-ulu, dsb, Keerom dan Papua pada umumnya belum memilikinya karena kampung di Keerom terbentuk dari tradisi berburu dan meramu yang terus berpindah-pindah. Sampai kemudian mereka menetap di suatu kawasan dan berkembang biak dengan menjadikan alam sebagai batas wilayah dan kekuasaan. Batas inilah yang sering memicu konflik dan peperangan jika terjadi pelanggaran atasnya. Peperangan diatur dan dikomandoi oleh orang kuat yang menjadi pemimpin perang saat batas wilayah terganggu. Sementara suku bertugas secara khusus dalam hal meramu, berburu, dan mencari sagu.

Di Sentani ada semacam struktur adat: **Ondoafi, Ondofolo, Hosolo**, kemudian di bawahnya ada **pesuruh** (yang tugasnya memberikan pengumuman kepada masyarakat untuk berkumpul – bandingkan dengan Kurano). Hosolo tugasnya menjembatani masyarakat kecil dengan ondoafi. Dalam konteks Papua dikenal 3 (tiga) sistem kepemimpinan: **keondoafian** (berdasar batas tanah, berlaku di Sentani, Jayapura, dan sebagian wilayah Keerom), **pria berwibawa** (ditemukan di teluk Cenderawasih, daerah pesisir), **pria berbadan besar** (daerah pegunungan tengah, kekuatan perang). rah Kabupaten Keerom telah ada otoritas kultural yang secara politik diterima oleh logika Orang Papua di wilayah ini.

Namun demikian, pasca kebijakan pembentukan kampung-kampung baru, otoritas kultural ini tergusur eksistensinya dalam proses pengelolaan ruang publik. Tata kelola kampung sebagai ruang publik diformalkan melalui sejumlah regulasi yang tidak memberi peluang

integrasi bagi struktur otoritas kultural. Sebagai contoh, proses pengisian perangkat kampung tidak memungkinkan akomodasi elit lokal yang berbasis pada otoritas kultural karena sistem rekrutmen yang baru didasarkan pada rasionalitas teknokratis administratif. Di masa sekarang, pengangkatan Perangkat Kampung dilaksanakan dengan mempertimbangkan berbagai persyaratan tertentu (mengacu UU 72 tahun 2005 tentang Desa), di antaranya: minimal memiliki pendidikan tingkat SMP atau yang sederajat, harus memiliki status sebagai WNI, belum pernah dihukum atau menjalani hukuman selama minimal 5 tahun, telah menikah secara resmi, dan memiliki rentang usia 30 hingga 50 tahun. Adapun pertimbangan usia 30 tahun, karena asumsinya dengan usia tersebut seseorang dianggap telah matang dan memiliki kewibawaan. Selain itu telah ditegaskan bahwa batas maksimal usia 50 tahun sebagai strategi untuk menghindari (batasan secara administratif) calon dari pensiunan tentara atau pegawai negeri sehingga dapat memberi kesempatan bagi orang-orang muda dan produktif. Biasanya, jabatan Kepala Kampung menjadi incaran banyak orang, karena ada saat ini alokasi gaji telah ditetapkan untuk jabatan tersebut sebanyak Rp 2.000.000. perbulan.

Adapun saat ini, mekanisme proses pengangkatan yang berlaku dimulai dari Badan Musyawarah Kampung (Bamuskam). Kemudian, diterbitkan SK panitia sebanyak 5-7 orang. Mereka bertugas menyiapkan pemilihan Kepala Kampung. Calon akan mengisi blanko, visi dan misi, aturan kampanye, pendataan pemilih, menentukan hari pemilihan, dsb. Bamuskan mengirim nama yang terpilih pada kabupaten melalui distrik dan berikutnya kemudian disiapkan SK pelantikan. Untuk menyelesaikan mekanisme itu diperlukan waktu sekitar 30 hari, kemudian pelatihan penyelenggaraan Pemerintahan Kampung sangat penting dilakukan untuk mendapatkan SDM yang tepat, karena pada saat ini Kampung akan mengelola jumlah uang yang cukup besar, yakni 1 milyar, suatu jumlah yang tidak kecil, dimana sebelumnya pengalamaan yang sama tidak pernah terjadi.

Melalui sejumlah proses teknokratis administratif di atas, otoritas kultural mengalami defisit pemaknaan dalam tata kelola ruang publik. Akibatknya, terjadi kompetisi pemaknaan, dimana ada sebagian pemaknaan dan simbol otoritas kultural yang berkelanjutan, namun pada saat bersamaan ada juga pemaknaan dan simbol otoritas kultural yang tidak bisa berkelanjutan. Dengan demikian, pilihan bersikap untuk berkompetisi dan menegasikan atas proses negaranisasi menjadi pilihan rasional dari Orang Papua.

Kedua, pengambilalihan sumber daya komunal melalui proses negaranisasi. Merujuk pada catatan historigrafi, pengelolaan sumber daya komunal didasarkan pada konsep common pool resources sebelum terjadinya negaranisasi atas tata kelola ruang publik di Papua. Sebagai ilustrasi, Tanah memiliki kedudukan yang istimewa bagi masyarakat Papua pada umumnya. Di Keerom, terutama di Walsa, tanah disebut Petskha yang mengandung 3 (tiga) makna:

1) Tanah dipandang sebagai 'rahim ibu' (Petskha Vai). Tanah dipersepsikan sebagai tempat asal manusia, karena sesuai dengan kepercayaan setempat, orang-orang di Keerom berasal dari tanah, petskha na omb todol (kami berasal dari tanah, kami orang tanah). Rahim ibu juga disejajarkan dengan bait suci yang menggambarkan hubungan vertikal dengan Sesua Ara Awa (sinkretisme dalam Roma Katholik yang berarti Tuhan – Alloh – Bapa Pencipta). Bagi beberapa suku, Walsa misalnya, tanah dan sistem ekonomi tidak pernah dilepaskan dari sistem kepercayaan.

2) Tanah dipandang sebagai rumah (petscekhe nid), karena tanah menjadi tempat mereka menjalankan rutinitas kehidupan sehari-hari (melangsungkan kehidupan). Relasi ini sangat berkaitan dengan mitos penciptaan manusia di Keerom oleh Sesua dan petskha.

3) Tanah adalah "kunci kehidupan", "pintu gerbang", dan "pintu kuburan" (pekema). Pekema dimaknai sebagai proses penciptaan, perjalanan hidup yang berakhir pada kematian, sebuah perziarahan yang akan bermuara pada Petskha.

Pola penguasaan tanah orang papua bersifat "komunal", sehingga selalu diperuntukan bagi kepentingan bersama suku, keret, klen maupun moeti,[43] baik difungsikan sebagai kawasan berburu, meramu, berkebun maupun pemanfaatan hasil hutan kayu (orang walsa menyebut keret dengan *ara tendi*). Di sini, meskipun tanah dikuasai secara komunal, tapi perlu ditelusuri apakah milik keret, klen, atau moeti, sehingga tidak menimbulkan masalah ketika status kepemilikan berubah ke individu (Agustus Wenehen, 2005: 77). Pola penguasaan tanah ini disebabkan oleh banyak faktor, di antaranya: migrasi awal, perang saudara (valna), perkawinan, adopsi, pengangkatan anak (tenggul), atau bisa juga sebagai hadiah. Migrasi dan perang menjadi sumber-sumber pennguasaan tanah yang seringkali mendapat gugatan dan memicu perselisihan antarsuku yang berlarut-larut. Kedua sumber ini juga menunjukkan penduduk aslli di Papua tidak statis.

Munculnya berbagai konfllik yang berbasis tanah seringkali dipicu karena ketidakjelasan batas-batas wilayah tanahnya. Hal ini disebabkan -salah satunya- cara masyarakat adat di Papua menganggap suatu kawasan sebagai haknya dengan hanya menunjuk gunung, bukit, pohon, batu besar, sungai atau kali dan telaga. (Ibid, 2005: 82). Pembuktian semacam ini mengimplikasikan komunalisasi penguasaan berdsarkan batas-batas alam antar unit sosial yang sangat kental dengan *historical review*, yang didominasi tradisi lisan (turun temurun) melalui cerita orang tua kepada anak kemudian ke generasi berikutnya (Opcit, 2005: 81). Legalitas dipertahankan lewat kekuatan memori (lisan) karena tidak ada pencataan di samping dapat memicu persaingan atau klaim atas tanah dari kelompok lain. Konflik tanah yang muncul saat ini tidak hanya terjadi di internal masyarakat Keerom dan Papua pada umumnya, tapi juga konflik dengan pendatang dan dengan wilayah lain di luar teritori negara (Papua New Guinea). Konflik-konflik tanah yang terjado seringkali susah untuk ditangani karena persoalan tanah tidak semata urusan ekonomi, tetapi juga menyimpan makna eksistensi.

Tidak jauh berbeda dengan Kabupaten Keerom di Kabupaten Pegunungan Bintang, kewenangan pengelolaan tanah juga menjadi salah satu otoritas yang dimiliki oleh Orang Papua di wilayah ini. Kewenangan asli yang dimiliki oleh marga dalam pengelolaaan tanah ulayah sangat dipengaruhi juga letak geografis dan keberadaan Apiwol dari masyarakat tersebut, termasuk juga kalau instasi pemerintah melaksanakan pembangunan perlu

43 Istilah keret dimaknai sebagai sub suku atau kesatuan kelompok suku terkecil. Dalam Antropologi disebut phatri, yaitu beberapa klen yang terikat dan tertutup bagi klen lain dalam satu suku. Klen adalah pengelompokan kekerabatan unilateral atau garis keturunan yang mengikuti garis keturunan ayah (patrilineal) atau ibu (matrilineal) serta berbentuk liniage atau terdiri dari anggota-anggota dalam satu nenek moyang. Moeti adalah hubungan perkawinan antara 2 znggota klen. Biasanya pada masyarakat dengan banyak klen, akan terbagi-bagi lagi dalam sub divisi moeti. Lihat Agustinus Wenehen. Petskha Vai: Konflik Tanah pada Orang Walsa di Papua. Yogyakarta: Kunci Ilmu, 2005. Hlm. 79

mendapat ijin juga dari adat. Hal ini seperti yang dikatakan oleh Gerald (salah satu aktor kultural di Kabupaten Pegunungan Bintang):

> *"Pekerjaan Umum dalam hal pembuatan jalan sendiri, kehutanan, pertanian jalan sendiri, yang penting ada proyek. Orang dipondasi dulu. Orang takut mungkin dianggap ada pungutan disini padahal tidak ada pungutan. Aturan perda belum. Pola peruntukan tanah sebagai hak ulayat di Pegunungan Bintang sangat dipengaruhi oleh letak geografis wilayah tersebut. Wilayah selatan karena dataran rendah, geografis membentuk pola-pola hidup. Filosofi berpikirnya sama, kalau bikin struktur keberadaan orang Pegunungan Bintang secara tradisional kalau kita gambarkan sangat jelas, ada pengakuan terhadap yang maha kuasa lalu karena pengakuan itu konkritnya muncul apiwol apiwol itu ditempati manusia pertama sesuai cerita. Jadi tiap marga yang ditempatkan di apiwol secara turun temurun dan tidak berpindah, menetap di sana."*

Namun demikian, pasca negaranisasi atas ruang publik, logika *common pool resources* digantikan dengan logika *public capital* yang dikontrol oleh negara. Dalam konteks ini, kepemilikan tanah sebagai sumber daya publik adalah di tangan publik yang diwakilkan kepada negara. Salah satu fenomena antropologis yang dapat menjelaskan konversi logika *common pool resources* menjadi logika *public capital* adalah menghilangnya mekanisme adat dalam penyelesaian persoalan pertanahan. Konflik pertanahan, dewasa ini, cenderung dibawa dalam cara penyelesaian yang berbasis pada hukum positif nasional. Hal ini, secara sistematis, akhirnya meruntuhkan eksistensi Orang Papua dalam penyelsaian konflik pertanahan melalui mekanisme:

1) Perang Saudara.

   Perang saudara di antara suku-suku di wilayah Keerom berlangsung antara tahun 1920-1952. Tujuan dan motivasi perang suku ini adalah untuk merebut kawasan atau teritorial suku, keret, atau klen lain. Kawasan yang diperebutkan (diakuisisi) nantinya dijadikan lokasi berkebun, berburu, meramu, dan permukiman. Bagi suku yang kalah dalam peperangan akan menyingkir dan mencari kawasana lain untuk bermukim dan memenuhi kebutuhan subsisten. Dengan kata lain, jalur perang digunakan dalam rangka mengakses tanah dari unit sosial lain. Dalam konteks ini, perang dimaknai sebagai arena permainan dan kontes kepentingan atau unjuk kekuatan antar unit sosial (suku, keret, klen) dengan tujuan selain untuk menguasai wilayah juga sebagai simbol prestise (Wenehen: 117-118). Perang antar unit sosial ini jika dilihat dengan logika kompetisi, menunjukkan perang bukan tindakan negatif seperti yang sering diinterpretasi negara. Tetapi perang merupakan fase awal dari rangkaian penyelesaian konflik tanah, karena kontak fisik dalam peperanngan menjadi anak tangga menuju *opsla*.

2) *Opsla* (musyawarah).

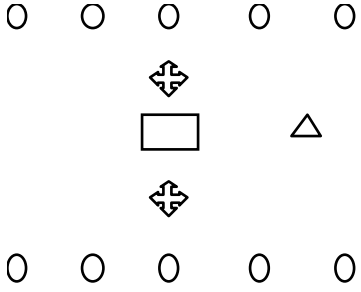
   Opsla merupakan jembatan negosiasi dan mediasi antar unit-unit sosial untuk berdamai. Opsla berarti penengah, mediator atau negosiator yang berperan sebagai pihak ketiga untuk ikut terlibat dalam proses dan mekanisme penyelesaian sengketa (konflik). Mereka adalah representasi dari tetua adat di tingkat keret dan klen (kedua pihak sengketa). Kehadirannya sebatas memberikan petuah, nasihat dan memimpin ritual perdamaian. Adapun mekanisme Opsla dilakukan dengan cara mempertemukan

kedua pihak bersengketa di dalam Rumah Adat Tih Rub, yang saat ini sudah punah. Rumah Adat Tih Rub digunakan untuk memusyawarahkan dan memutuskan –bukan menang/kalah- agar tanah (kawasan yang dipersengkatakan) bisa digunakan secara bersama-sama. Opsla diakhiri dengan tarian bersama (massal) yang disebut Wama. Tarian ini mengisahkan dan mengingatkan kembali tentang jatidiri masyarakat Keerom bahwa mereka (yang bersengketa) sebenarnya berasal dari nenek moyang yang sama sehingga tidak perlu saling bermusuhan.

Model penyelesaian konflik Opsla dipraktekkan terakhir kali sekitar tahun 1940 an (saat terjadi Perang Dunia 2) yang difasilitasi oleh Bisteer Semani (orang Jerman) ketika bertugas di waris (Ibid: 119). Pada saat itu terjadi konflik tanah adat antara Klen Tawa (Pundund Walsa) dengan Klen Sewi dan Klen Boronggo (orang Fermanggen). Nisteer Semani menjadi mediator untuk mempertemukan mereka. Proses persidangan adat dilakukan di kali Bom, lokasi yang disengketakan. Sidang tersebut melibatkan Kuul (kepala perang) Klen Tawa bernama Wi dan Bagei (kepala perang klen Sewi) dan Bonggoro bernama Som. Berkat keandalan sistem ini, kedua pihak kini bersama-sama bermukim di Kali Bom yang secara administratif bergabung ke Kampung Kali Fam.

Opsla juga dilakukan ketika klen Ibe (keret Yuatwond) dan klen Meho (keret Pundud) bersengketa. Konflik di antara mereka dimediasi pemerintahan Belanda. Ketika dilakukan sidang adat di Konal, mereka berdamai dengan semboyan Huluund Nombthovol. Klen Ibe dianalogikan Huluund “bintang siang” yang akan membantu / menghalau kegelapan Nombthovol “bintang malam” yang dialami klen meho bila diserang atau berperang dengan klen atau suku lain. Keduanya akhirnya bersinergi untuk menghadapi kekuatan lain. Semangat ini berjalan hingga sekarang dan tidak ada lagi konflik tanah di antara mereka. Secara sederhana, Opsla dapat digambarkan sebagai berikut:

Bagan 2.8.1. Opsla



Keterangan	
O	Kelompok yang berkonflik
▭	Bahan makanan dan peralatan perang
✥	Kuul (kepala perang)
△	Pihak ketiga (mediator)

Dari gambar di atas kita bisa melihat formasi Opsla yang menghadirkan dua kelompok yang sedang bersengketa, dua Kuul (kepala perang) yang saling berhadapan sebagai representasi sekaligus juru bicara, seorang juru damai, dan di tengah arena terdapat bahan makanan dan peralatan perang. Bahan makanan yang tersaji dalam 'ritual' Opsla adalah keladi, singkong, pisang, betatas dsb; daging babi, kasuari, tikus tanah, dan berbagai jenis sayur. Bahan makanan ini dipersiapkan untuk dimakan bersama. Selain bahan makanan pokok, ada juga sirih, pinang, dan buah merah. Bersama dengan bahan makanan juga terdapat perlengkapan perang. Setelah proses pembicaraan sengketa, kemudian sirih dan pinang dimakan untuk kemudian disemburkan di atas peralatan perang. Warna merah yang berasal dari kedua bahan itu menjadi perlambang "darah" untuk membersihkan rasa benci, emosi dan saling membunuh selama ini.

Pada tahun 1963, ketika pemerintahan Indonesia mulai menancapkan kuku kekuasaannya di papua, ada kebijakan untuk melarang praktik perang suku. Perang dianggap sebagai tindakan yang melanggar hukum negara dan melanggar hak hidup orang lain dsb. (Wenehen: 120).44 Dengan dilarangnya perang suku di Papua, secara otomatis praktik resolusi konflik model Opsla ikut terkubur. Jika diidentifikasi lebih jauh, Opsla hilang karena:

a. Tidak ada lagi perang saudara yang –sebenarnya- menjadi arena kompetisi sebelum memasuki pintu Opsla.

b. Masuknya sistem pemerintahan formal desa, dengan demikian urusan tanah-tanah adat banyak dilimpahkan ke pembicaraan di tingkat desa.

c. Lahirnya kekuatan baru dalam masyarakat adat untuk mencoba menjawab dinamika sosial budaya, ekonomi, politik, hukum dan pertahanan keamanan. (Wenehen: 121). Akhirnya, Opsla tergeser hukum negara yang lebih menjamin rasa keadilan.

3) Sinas (praktek ilmu hitam).

Sinas adalah seseorang atau tokoh yang memiliki kekuatan jahat (Beuvwa). Menuruh kisah yang ada, tokoh ini bisa berubah wujud menjadi anjing, babi atau burung kasuari. Ia mempunyai jimat yang disebut sebagai Goraka, terbuat dari tulang burung kasuari yang diruncingkan salah satu ujungnya dan pada ujung yang beda diikat bulu burung kasuari dan Kakak tua. Praktik sinas dikenal luas di kalangan penduduk asli di wilayah Keerom. Karena kekuatan yang dimilikinya, Sinas biasanya sangat ditakuti warga lain. Praktek Sinas menyasar pada orang yang dibenci Sinas, yang sendirian di dalam hutan atau tempat sepi. Dari kejauhan Sinas memanahkan Gorakanya. Pemanahan Goraka biasanya dilakukan secara magis. Panah diarahkan ke tubuh korban, dibacakan mantra, kemudian tubuh korban jatuh. Setelah itu, perut korban dibelah dan diganti dengan dedaunan. Korban dihidupkan kembali dengan kekuatan magis kemudian disuruh kembali ke rumah dan Sinas menentukan jangka waktu "kapan" korban itu akan meninggal. Sebagai perbandingan, kekuatan Sinas hampir sama dengan santet

44 Sejak pemerintahan Indonesia berkuasa penuh atas Papua (1962), berbagai perubahan dilakukan dalam rangka penyeragaman sistem administrasi pemerintahan nasional sebagaimana yang berlaku di daerah-daerah lain. Daerah irian Jaya (sekarang Papua) dijadikan daerah tingkat I yang berstatus provinsi dan dikepalai oleh seorang gubernur. Provinsi Jata pura beribukota di Jayapura. Lihat juga Mansoben. Sistem Politik Tradisional di Irian jaya, Indonesia: Studi Perbandingan. Disertasi di University of Leiden.

dalam masyarakat Jawa, sebuah kekuatan magis yang mengirim sesuatu (barang-barang tertentu) ke dalam tubuh korban.

Konsepsi Sinas dikonstruksi secara histori sosio kultural. Pada mulanya mereka adalah klen-klen yang diberi otoritas adat. Misalnya, di PNG bagian Timur ada Klen Smel, Kwatemba, Mendia, Kirvas, You dan Potinag Nidth. Sinas mengalami dua masa perkembangan:

a. Masa sebelum tahun 1960-an. Pada masa ini, Sinas tidak begitu meresahkan karena perang masih digunakan sebagai sarana untuk mengambil alih dan menguasai teritori unit sosial lain. Klen yang diberi kuasa untuk memiliki Goraka hanya menggunakannya saat menyerang kelompok suku, keret, dan klen yang dianggap musuh.

b. Masa setelah tahun 1960 an. Di masa ini, praktek Sinan merembes ke berbagai sendi kehidupan. Perkembangan jumlah penduduk yang membawa konskuensi menyempitnya lahan berburu dan meramu. Sementara praktik perang sudah dilarang, menyebabkan masyarakat mencari cara untuk mengambil alih teritori kelompok lain. Sinas dipilih sebagai cara alternatif penguasaan teritori tanpa jalur peperangan.

Merebaknya Sinas merupakan transformasi dari ritual perang yang dijadikan sebagai jalan menuju perdamaian (opsla). Perang, secara konseptual, selalu diidentikan dengan tindakan yang melanggar aturan hukum, mengebiri hak-hak hidup manusia, membunuh, merusak, mengambil harta orang lain, dsb. Akan tetapi di sisi lain perang di wilayah tapal batas seringkali menjadi simbol suku, keret, dan klen untuk berkompetisi menunjukkan kekuatan. Setelah perang pecah diteruskan dengan pelaksanaan Opsla. Perang menjadi pra kondisi menuju Opsla.

Saat ini setiap orang bisa menjadi Sinas. Tidak lagi seperti dulu dimana Sinas dikemas dalam nilai kultural dan hanya dimiliki oleh klen tertentu. Pada tahun 1996, lembaga adat dan gereja Katolik (Paroki Arso) melakukan pembasmian Goraka. Pembasmian Goraka dilakukan dalam ritus perayaan Ekaristi Misa Kudus di Gereja St. Michael Kanendega Waris. Dalam upacara itu, ratusan Goraka dikumpulkan di depan altar dan diperciki air suci oleh pastor untuk kemudian dibakar. Akan tetapi praktek Sinas belum sepenuhnya punah, bahkan saat ini Sinas ditransformasi menjadi motif ekonomi. Sinas diletakkan antara kepercayaan magis, penguasaan tanah, dan pengelolaan konflik.

Dari dua paparan tentang proses negaranisasi Papua di atas, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa persinggungan Orang Papua terhadap institusi negara justru menjebak Orang Papua untuk membangun pemaknaan baru tentang diri dan lingkungannya. Pembangunan pemaknaan baru ini bukanlah sebuah proses yang mudah dan tanpa masalah. Mengingat, Orang Papua telah memiliki pemaknaan yang solid tentang diri dan lingkungannya sebelum hadirnya institusi negara. Implikasi dari segenap kondisi tersebut, negara dianggap sebagai aktor yang membuka ruang kompetisi bagi Orang Papua. Lebih dari itu, negara juga menjadi aktor yang memutus makna dan wacana tentang Orang Papua dan lingkungannya, sehingga Orang Papua merasa punya kewajiban untuk menolak wujud kehadiran negara dalam kehidupannya.

Namun demikian, sebagai arena ekonomi politik, negara tidak mungkin tertolak dari kehidupan Orang Papua. Sebagai pemegang otoritas tata kelola ruang publik, negara mempunyai kapasitas dan mekanisme pemaksa untuk masuk ke dalam wilayah kehidupan sosial dan kehidupan pribadi dari setiap Orang Papua. Pada titik ini dilema ekonomi politik dan dilema sosio kultural menjadi sebuah realitas yang menghinggapi Orang Papua.

Pada ranah ekonomi politik, Orang Papua diliputi oleh tiga dilema, yakni: *pertama*, dilema yang menghadapkan Orang Papua berasosiasi dengan logika kedaulatan negara atau berasosiasi dengan kedaulatan adat. Pasca terjadinya pendalaman negaranisasi melalui proses kekerasan wacana dan kultural yang sistemik, di satu sisi, Orang Papua dihadapkan pilihan untuk berasosiasi dengan kedaulatan negara. Dalam konteks ini, sebagai sebuah realitas manusia terbuka, Orang Papua harus menerima kehadiran otoritas negara sebagai bagian dari lingkungan ekonomi politiknya. Otoritas ini muncul dalam bentuk konstruksi kedaulatan lokal dalam berelasi dengan pemerintah pusat sebagai personifikasi dari kedaulatan negara. Di tataran praksis operasional, kehadiran kedaulatan negara dipersonifikasikan dalam dua model perlakuan terhadap entitas ekonomi politik lokal. Model yang pertama, acap kali dekenal dengan terminologi *local state government*. Melalui model ini, negara memperlakukan entitas ekonomi politik lokal untuk bekerja sebagai perwakilan kedaulatan negara di tingkat lokal. Eksistensi semua jenis otoritas yang ada di tingkat lokal berada akan memperoleh pengajuan politik manakala menyatakan diri sebagai representasi negara. Dalam konteks ini, kehadiran seluruh struktur pemerintahan lokal, dari provinsi hingga distrik, dapat dibaca sebagai bagian dari imeplementasi model *local state government*. Adapun model yang kedua adalah *local self government*. Agak berbeda dengan model pertama, model *local self government* memberi ruang otonomi pada otoritas ekonomi politik lokal. Namun demikian, model ini tetap melihat otonomi lokal sebagai output dari kebijakan desentralisasi fungsi yang dilakukan oleh negara melalui Pemerintah Pusat, sehingga entitas otonomi asli dari Orang Papua tetap tedak memperoleh pengakuan secara mutlak. Kebijakan pembentukan kampung-kampung baru dan kebijakan otonomi khusus dapat dilihat sebagai bagian dari implementasi model tersebut. Di sisi lain, Orang Papua juga tidak mampu meninggalkan pergumulannya dengan entitas ekonomi lokal sebagai bagian dari asosiasi mereka terhadap kedaulatan adat. Pergumulan ini ditandai dengan keterlekatan kehidupan mereka terhadap otonomi asli yang terasosiasi dengan kelompok adat. Otoritas yang muncul di sini dapat dibaca sebagai ekspresi dari bekerjanya model *self governing community*. Pada model ini, Orang Papua, dalam sepanjang perjalanan historigrafisnya, telah masuk ke dalam jajaring adat yang bekerja dengan logika otonomi asli. Ekspresi kongkret keberadaan mode *self governing community* terpetakan melalui otoritas yang bekerja dalam wilayah adat serta struktur sosio kultural yang melingkupi kehidupan Orang Papua.

Kedua, dilema Orang Papua yang berbasis pada pilihan logika korporatisme negara versus logika korporatisme masyarakat. Melalui logika korporatisme negara, sumber daya publik Orang Papua mengalami konversi dari kepemilikan komunal menjadi kepemilikan publik yang diwakili oleh negara. Sumber daya publik, akhirnya, dibaca sebagai *public capital*, sehingga terbuka akses dan kontrol sumber daya berada di institusi negara. Logika korporatisme negara, di Papua, telah menghadirkan sosok pertumbuhan ekonomi lokal yang sangat bergantung pada belanja publik yang dikeluarkan oleh negara. Lebih lanjut, kondisi tersebut akhirnya melahirkan sebuah kapitalisme negara di tingkat lokal. Logika korporatisme

negara terpetakan melalui sejumlah kebijakan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) serta desain model kebijakan keuangan di daerah. Namun demikian, meski ruang publik telah didominasi logika korporatisme negara, Orang Papua tidak akan pernah mampu melepaskan diri dari logika korporatisme masyarakat. Dalam konteks ini, Orang Papua masih membaca sumber daya publik merupakan sebuah kepemilikian komunal dan dikelola melalui *common pool resources*. Contoh kongkret dari logika ini adalah proses pengelolaan hutan sagu di wilayah Kabupaten Keerom dan Kabupaten Pegunungan Bintang yang dikendalikan oleh struktur adat dan otoritas kultural sebagai bagian dari sistem penjaminan hidup dan manajemen resiko komunal.

Ketiga, dilema Orang Papua untuk memilih logika pertumbuhan versus logika pemerataan dalam mengelola ekonomi lokal. Dewasa ini, Orang Papua tidak mungkin menolak logika pertumbuhan yang diusung oleh negara. Di tataran praksis, logika pertumbuhan akhirnya menegasikan praktek komunalisme dan mulai mendorong konsepsi kepemilikan individu. Lebih dari itu, pilihan pada logika pertumbuhan juga membwa ruang kompetisi antar Orang Papua mupun kompetisi Orang Papua dengan Orang Non Papua. Situasi ini, tentunya, jauh dari pembayangan mereka. Sebab, selama ini, lingkungan ekonomi politik Orang Papua selalu menempatkan komunalisme sebagai sendi dasar kehidupan Orang Papua. Dilema muncul manakala reakatan praktek ekonomi politik Orang Papua masih dalam kisaran pengaruh logika pemerataan yang sarat proteksi terhadap logika komunalisme. Meski kepemilikan individu kurang diakui namun komunalisme yang terbangun dalam lingkungan ekonomi politik Orang Papua justru menjadi sandaran penjaminan hidur atas segenap ketidakpastian. Pada titik inilah konflik ekonomi politik acap kali muncul. Sebab utama konflik ekonomi politik, sebagian besar, bersumber pada isu mobilitas ekonomi politik yang tidak merata antar Orang Papua maupun antar Orang Papua dengan Orang Non Papua.

Di ranah sosio kultural, secara umum, Orang Papua menghadapi dua dilema dasar, antara lain: *pertama*, dilema Orang Papua yang berbasis pada perbenturan antara logika kepentingan dengan logika solidaritas. Dalam dilema ini, seperti halnya pada ranah ekonomi politik, Orang Papua dihadapkan pada pilihan untuk mengutamakan logika personal individual atau mengutamakan logika solidaritas komunal. Perbenturan kultural akan muncul sebagai konsekuensi pilihan dari logika yang mereka terapkan. Tidak jarang perbenturan ini, akhirnya memunculkan konflik dan keterasingan bagi Orang Papua dalam komunitasnya.

Kedua, dilema Orang Papua yang bersumber pada perbenturan pilihan logika kewarganegaraan versus pilihan logika etnisitas. Proses kekerasan atas penstatusan politik wilayah Papua, telah memunculkan dilema bagi Orang Papua. Dewasa ini, Orang Papua dihadapkan pada pilihan untuk bersetia kepada NKRI sebagai bagian dari konsepsi kewarganegaraan atau pilihan untuk bertahan pada etnisitasnya dan bersetia kepada adat secara kultural. Dalam konteks sosio kultural, dilema ini akan memunculkan ambigu dalam diri Orang Papua untuk menafsir identitas serta simbol-simbol sosio kultural yang menyiratkan karakter kepapuaan dari Orang Papua.

D. Penutup: *Inferiority Complex* dan Transaksional sebagai Realitas Baru dalam Diri Orang Papua

Mengacu pada paparan di atas, kehidupan Orang Papua senantiasai dibelenggu oleh dilema-dilema baik yang bermukim di ranah ekonomi politik maupun yang bermukim dalam ranah sosio kultural. Sebagai sebuah realitas manusia terbuka, Orang Papua dihadapkan pada kewajiban untuk merespons sejumlah dilema yang melingkupinya. Namun demikian, tidak semua Orang Papua bisa menghasilkan titik equilibrium yang memberikan jaminan keseimbangan untuk meretas setiap dilema yang dihasilkan oleh lingkungan ekonomi politik dan lingkungan sosial kultural. Di titik ini, Orang Papua akan terjebak pada situasi ketidakberdayaan yang akhirnya melahirkan realitas baru dalam diri Orang Papua.

Realitas empiris memberikan fakta bahwa pasca proses negaranisasi yang masif serta lahirnya situasi ketidakberdayaan bagi Orang Papua, terdapat dua realitas baru yang dapat ditemui dalam diri Orang Papua. Realitas tersebut: *pertama*, realitas *inferiority complex*. Sebagai akibat dari tekanan dilema yang tidak pernah terselesaikan, Orang Papua akhirnya melahirkan realitas diri sebagai manusia yang memiliki perasaan rendah diri manakala harus berinteraksi baik dalam lingkungan ekonomi politik maupun dalam lingkungan sosio kultural. Kondisi ini, acap kali, disebut dengan kondisi *inferiority complex*. Catatan yang ada menunjukkan bahwa realitas *inferiority complex* terpotret dalam proses pencitraan diri dari Orang Papua. Pada saat harus berhadapan dengan negara atau dengan komunitas non Papua, konstruksi citra diri Orang Papua selalu menempatkan posisi sebagai korban. Dengan demikian, Orang Papua senantiasa mengambil sikap memarginalkan dirinya dalam proses tata kelola ruang publik.

Kedua, realitas transaksional. Pasca kelahiran citra diri yang bersifat *inferiority complex*, Orang Papua juga melahirkan realitas baru dengan menjadi manusia yang berwatak transaksional. Perwatakan transaksional ini merupakan sebuah pilihan strategi untuk bertahan di tengah pergumulan dilema yang tak berkesudahan. Praktek transaksional Orang Papua dibangun di atas logika *inferiority complex*. Maksudnya, sebagai konsekuensi dari citra diri sebagai korban, maka Orang Papua mempunyai hak moral untuk memperoleh nilai lebih dari setiap tindakan dan keputusan yang diambil oleh negara dan komunitas non Papua di dalam kehidupannya. Salah satu ekspresi logika transaksional dari Orang Papua tercermin pada sikap untuk mengambil keuntungan secara cepat dari setiap kebijakan publik yang berasal dari negara, seperti dalam kebijakan OTSUS, pengelolaan dana OTSUS, maupun kebijakan afirmatif lainnya.

BAGIAN 3
PENERAPAN DAN ADAPTASI MODEL DAN PENDEKATAN ANTROPOLOGIS DALAM TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAN PERCEPATAN PEMBANGUNAN PAPUA

BAB IX
Adaptasi Pendekatan Antropologis dalam Perencanaan dan Pembiayaan

BAB X
Adaptasi Pendekatan Antropologis dalam Kebijakan

BAB XI
Adaptasi Pendekatan Antropologis dalam Program

BAB XII
Adaptasi Pendekatan Antropologis dalam Implementasi

Sebagaimana telah disampaikan dalam Bagian dan Bab-bab terdahulu, pelaksanaan program-program pemerintahan dan pembangunan dengan pendekatan standar-formalistik berdasarkan pada normalitas nasional dalam banyak kasus terbukti tidak efektif, seperti diindikasikan oleh berbagai indeks. Pendekatan antropologis secara eksperimental, sebagaimana dipaparkan dalam Bagian II, telah mengindikasikan bahwa perumusan instrumen-instrumen pemerintahan dan pembangunan – perencanaan dan pembiayaan, kebijakan, program dan implementasinya – yang menempatkan faktor manusia secara sentral telah terbukti memberikan hasil yang lebih menjanjikan.

Sebagai upaya eksperimental, adaptasi dan implementasi nilai-nilai antropologis dari masing-masing program maupun lokasinya (kapupaten) tentu saja belum seluruhnya mengadaptasikan berbagai nilai tersebut. Upaya-upaya lanjutan tentu diperlukan dalam pengambangan selanjutnya. Betapa pun demikian, dari pengalaman riil dalam pelaksanaan program-program pembangunan Papua, pembelajaran secara refleksif menunjukkan adanya kemanfaatan atas adaptasi faktor-faktor antropologis ke dalam sistem, struktur dan institusi tata pemerintahan, demi percepatan pembangunan Papua dalam konteks otonomi khusus.

Enam pilar nilai antropologis Papua – yaitu penumpukan modal, jaminan sosial, pemanfaatan waktu, hubungan sosial dan tanah –diringkas secara komparatif berdasarkan nilai ideal dan nilai faktual dengan matriks berikut.

Tabel 3.0.1.
Komparatif Nilai Normatif dan Nilai Lokal Papua

Parameter	Nilai Normatif	Nilai Lokal Papua
Penumpukan Modal	Penumpukan modal harus diarahkan untuk keuntungan ekonomi dan menciptakan keuntungan ekonomi baru lagi (karya untuk menciptakan karya baru lagi), dengan memperhatikan aspek keharmonisan tatanan sosial	Penumpukan modal lebih ditujukan untuk keuntungan sosial
Jaminan Sosial	Orang tidak mampu wajib ditanggung oleh komunitas	Jaminan sosial dalam konteks balas budi tapi tidak terikat waktu dan ketetapan jumlah terjadi hanya di lingkungan klan
Pemanfaatan Waktu	Waktu adalah eksistensi hidup. Oleh karena itu, harus digunakan sebaik mungkin	Waktu dinilai dalam kerangka fungsional, artinya pengaturan waktu sesuai kepentingan dan kebutuhan sesaat
Hubungan Sosial	Ikatan sosial harus dibangun pada level komunitas	Ikatan sosial sangat kuat (kolektivisme) lebih pada *extended family* daripada komunitas
Pekerjaan	Pekerjaan adalah eksistensi hidup. Jadi, orang harus selalu bekerja, tidak kerja dianggap komunitas memalukan	Pekerjaan dinilai dalam kerangka fungsional, artinya bekerja sesuai kepentingan dan kebutuhan pribadi dan keluarga
Tanah	Tanah aset memperoleh keuntungan tapi tidak dilepas (fungsional)	Tanah bagian dari hidup individu dan klan tak bisa dipisahkan (eksistensi hidup)

Dari perspektif antropologi, penerapan keenam nilai tersebut dalam percepatan pembangunan Papua sebagai bentuk pewujudan otonomi khusus menempatkan orang Papua dalam situasi paradoksal dan dilematis. Berbagai upaya yang dilakukan – dalam pengembangan dan pelaksanaan program, dukungan perumusan kebijakan serta fasilitasi perencanaan dan pembiayaan – mengindikasikan bahwa orang Papua masuk dalam fase tansisional yang tiba-tiba, tanpa dipersiapkan sebagaimana seharusnya dan rumit.

Adaptasi terhadap nilai-nilai normatif yang 'relatif baru' dan penghayatan terhadap nilai-nilai asli yang 'tradisional' memposisikan orang Papua dalam konfigurasi perseberangan biner (binary), yang seolah-olah antagonistik. Perseberangan biner tersebut terjadi setidaknya dalam lima jenis habituasi, yaitu:

1) Individualisme versus Kolektivisme
2) Hirarkik versus Egaliter
3) *Ketundukan (mastery) versus Harmoni*
4) Subsisten versus Produktif
5) Eksistensi Hidup versus Kerangka Fungsional

Perseberangan-perseberangan biner pada nilai-nilai orang Papua tersebut dewasa ini mengerangkai tindakan-tindakan baik secara individual dan kolektif dengan variabilitas yang sangat kompleks. Sayangnya, studi refleksif ini belum mampu menguak sejauh mana nilai-nilai tertentu dinilai sesuai atau tidak sesuai oleh orang Papua baik secara mandiri atau pun terarahkan secara struktural dalam masing-masing entitas mereka. Keragaman bentuk percampuran muncul secara sangat beragam dan belum pernah dilakukan penyelarasan atau komonalisasi dalam konteks 'masyarakat Papua' yang lebih luas. Konteks dari penyelarasan dan komonalisasi ini adalah dalam upaya secara kolektif membangun 'ke-Papua-an'; yang mungkin hanya akan terjadi dalam proses yang membutuhkan waktu sangat panjang.

Oleh karenanya, adaptasi nilai-nilai dan pendekatan-pendekatan antropologis ke dalam berbagai kerangka instrumental dan eksperimental percepatan Pembangunan Papua menghendaki adanya pemahaman terhadap kompleksitas kekhususan lokal. Upaya seperti ini acap kali terlupakan dalam proses-proses pemerintahan dan pembangunan yang dilakukan secara formalistis. Dalam kenyataannya, pelaksanaan nilai-nilai asli dan nilai-nilai baru serta perseberangan biner tersebut tidak terpisah-pisahkan secara tegas, melainkan justru tercampur dalam bentuk-bentuk struktural dan institusional lokal.

Dalam upaya membangun model-model adaptasi nilai-nilai antropologis ke dalam berbagai instrumen percepatan pembangunan Papua, sejumlah bentuk percampuran nilai-nilai antropologis telah dipetakan. Pemetaan tersebut dapat dikategorikan sebagai upaya untuk membangun tipologi awal dari nilai-nilai antropologi orang Papua. Pemetaan dilakukan dengan memperhatikan kekhasan dari setiap entitas masyarakat di berbagai daerah dan suku-suku yang ada di dalamnya. Upaya ini dilakukan dengan menyadari bahwa di luar dari hasil pemetaan ini masih terdapat ratusan kekhasan lain yang layak untuk ditambahkan di masa depan; yang barangkali diselaraskan dengan pengembangan dan pelaksanaan program percepatan pembangunan Papua.

Mayoritas orang Papua yang belum mengkota (urbanized) yang pada umumnya tinggal di daerah-daerah pedalaman (bukan pantai) mengalami habituasi unik, misalnya dalam keterkaitan mereka dengan pemupukan modal dan harmoni. Seperti diilustrasikan dalam Tabel 3.0.2., ketundukan orang Papua pada alam dan harmoni dikatakan sangat tinggi. Karena sangat menghormati alam dan harmoni, eksploitasi alam sebagai cara untuk memupuk modal hampir tidak terjadi. Sementara itu, pekerjaan yang berkaitan dengan kehidupan dan penghidupan dilakukan secara subsisten, yaitu lebih untuk memenuhi kebutuhan keluarga sehari-hari. Ambisi untuk menjadi individu yang 'mengemuka' hampir tidak terjadi dan tumnduk pada struktur adat yang telah mewaris. Ambisi untuk menjadi individu yang mengemuka pada umumnya dilakukan dengan cara menjadi 'orang berhasil' di luar komunitas asli. Kalau pun ada kompetisi, pada umumnya terjadi 'secara diam-diam' sampai orang tertentu memiliki 'modal' atau kekayaan yang mencukupi dan mendapatkan pengakuan dari komunitas. Hal ini banyak terjadi di antara orang-orang Papua pedalaman yang sudah mulai mengkota.

Tabel 3.0.2. Nilai tentang penumpukan modal dan pekerjaan

Entitas Nilai	Ketundukan (*Mastery*)	Harmoni
Nilai Dasar	Hubungan manusia dengan alam dan sosial ditandai dengan mengontrol, menguasai dan memanfaatkan sesuai kemauan kita dalam rangka memenuhi kepentingan pribadi dan kelompok	n/a
Tipe Nilai	Mengedepankan atau mengutamakan diri sendiri dalam mencapai tujuan hidupnya (ambisi, kesuksesan, berani, kompetensi) jadi memanfaatkan alam bukan untuk keuntungan sebesar-besarnya	Mengedepankan keharmonisan dengan alam, jadi memanfaatkan alam sesuai kebutuhan sesaat dalam rangka menjaga keharmonisan dengan alam
Mentalitas	Kompetisi antar warga 'secara diam-diam' untuk menjadi yang terbaik, berusaha mengumpulkan kekayaan sebanyak mungkin, berusaha mengumpulkan pengikut sebanyak mungkin, usaha keras untuk jadi pemimpin melalui kemampuan pribadi (ambisi, berani, kompeten).	Kompetisi terbuka antar warga rendah dalam hal memanfaatkan alam (makanan) untuk memenuhi kebutuhan sesaat serta rendahnya mental mengumpulkan kekayaan untuk tujuan produktif

Pengamatan partisipatoris juga menunjukkan adanya keterkaitan erat antara nilai-nilai yang berkenaan dengan waktu dan pekerjaan. Dari Tabel 3.0.3. dapat diketahui bahwa meskipun waktu bukanlah pengikat perilaku hidup sehari-hari dan pekerjaan dapat dipandang secara subsisten atau produktif (berbeda-beda antar entitas), orang malas akan diremehkan atau dicemooh. Perspektif tentang waktu pada umumnya berjangka pendek, berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan segera. Hal ini barangkali terjadi karena kekayaan alam yang cenderung 'memanjakan'.

Tabel 3.0.3. Nilai tentang waktu dan pekerjaan

Entitas Nilai	Subsistensi	Produktif
Nilai Dasar	Waktu dan pekerjaan dinilai dalam kerangka fungsional, artinya kepentingan dan pemanfaatan waktu sesuai dengan kebutuhan sesaat dan keutuhan produktif (investasi dan mencari untung secara ekonomi)	Waktu dan pekerjaan adalah eksistensi hidup, jadi orang harus selalu bekerja
Tipe Nilai	Memanfaatkan waktu untuk memenuhi kebutuhan sesaat (santai, kurang disiplin dan konsumtif)	Sebuah penekanan budaya yang menggang-gap waktu adalah eksistensi hidup (disiplin, kerja keras, tepati janji)
Mentalitas	Pemanfaatan waktu dalam kerangka fungsional untuk memenuhi kebutuhan saat itu (pembagian waktu untuk pekerjaan tidak ketat, waktu lebih banyak digunakan untuk kebutuhan-kebutuhan sosial)	Nilai penting dalam masyarakat Papua pekerja keras sangat dihargai dan orang malas dicemohkan dan dianggap remeh

Pergeseran dari subsistensi menuju produksi tampaknya mempengaruhi nilai dan pandangan orang Papua terhadap tanah dan modal. Orang Papua yang mengalami transisi agak mendadak sepertinya belum dapat melembagakan secara kolektif dan mapan tentang nilai tanah sebagai basis eksistensial individual dan kolektif, menjadi nilai tanah sebagai aset fungsional yang menentukan 'derajat' eksistensial. Tabel 3.0.4. menunjukkan temuan awal yang menjelaskan bahwa ketegangan seringkali muncul dalam entitas suku maupun klan ketika tanah tidak sepenuhnya menjadi dasar pemenuhan kebutuhan (ekonomi, sosial dan kultural klan atau suku), tetapi mulai dikuasai oleh orang-orang yang 'mengindustri' atau yang bekerja dan menguasai tanah sebagai modal individual.

Tabel 3.0.4. Nilai tentang tanah dan penumpukan modal

Entitas Nilai	Eksistensi Hidup	Kerangka Fungsional
Nilai Dasar	Tanah adalah eksistensi hidup. Oleh karena itu, tidak dapat dipisahkan dari individu, keluarga dan komunitas	Tanah mulai diposisikan sebagai aset yang dapat dimanfaatkan dalam kerangka fungsional (sandang, pangan, bisnis, dan lain-lain)
Tipe Nilai	Menjadikan tanah sebagai sumber kehidupan sehingga sangat disakralkan (sumber pangan, papan, profane) untuk generasi sekarang dan akan datang	Mulai memandang tanah sebagai aset properti yang dapat dimanfaatkan untuk keuntungan ekonomi (penumpukan modal)
Mentalitas	Tanah adalah milik bersama (klan) jadi dapat dimanfaatkan untuk pemenuhan kepentingan klan dan tidak dapat diperjualbelikan	Nilai kerja keras berdampak pada penguasaan tanah semakin luas dalam kepemilikan klan (rajin sama dengan memiliki aset tanah semakin luas)

Perubahan yang terjadi terhadap nilai-nilai tentang waktu, kerja, tanah dan modal yang berkorelasi satu terhadap yang lain – bisa negatif atau positif – tampaknya juga berpengaruh terhadap pergeseran tentang nilai sosial dan jaminan sosial. Tabel 3.0.5. dapat memberikan gambaran dasar tentang bagaimana nilai hubungan sosial dan jaminan sosial orang Papua masuk dalam perseberangan antara individualisme-kolektivisme dan hirarki-egalitarianisme.

Tabel 3.0.5. Nilai tentang hubungan sosial dan jaminan sosial

Entitas Nilai	Individualisme	Kolektivisme	Hirarkik	Egaliter
Nilai Dasar	Kepentingan subsistensi individual yang didahulukan (individualisme di atas kolektivisme ekonomi?)	Dalam konteks klan atau suku, orang-orang yang otonom/ individualis berbaur atau terikat kolektivisme (kolektivisme di atas individualisme sosio-kultural?)	Menjamin perilaku yang bertanggung jawab dalam melestarikan tatanan sosial. Untuk mencapai ini, orang harus saling menghormati, menghargai, bekerjasama, sehingga ada saling ketergantungan sosial	n/a
Tipe Nilai	Secara kemandirian pemikiran: Individualisme/ otonom diri dilihat dari ide atau pikiran, yaitu penekanan budaya pada keinginan individu secara bebas/ independen mengejar ide-ide mereka sendiri dan arah intelektual (keingintahuan, kesadaran, kreativitas) Secara afektif: Penekanan budaya pada keinginan individu secara independen mengejar pengalaman afektif yang positif (kesenangan, kehidupan hidup, menarik, bervariasi)	Pemeliharaan *status quo*, kepatutan, dan menahan diri dari tindakan atau kecenderungan yang mungkin mengganggu solidaritas kelompok atau tatanan tradisional (tatanan sosial, menghormati tradisi, keamanan keluarga, kebijaksanaan)	Sebuah penekanan budaya pada legitimasi dari suatu distribusi kekuasaan yang tidak seimbang, peran dan sumber daya (kekuatan sosial, otoritas, kerendahan hati, kekayaan)	Mendorong anggota masyarakat dalam mengenali satu sama lain sebagai moral yang setara yang berbagi kepentingan dasar sebagai manusia. Orang-orang disosiali-sasikan untuk meng-internalisasikan suatu komitmen untuk kerjasama sukarela dengan orang lain dan merasa perhatian bagi kesejahteraan semua orang. Sebuah pene-kanan budaya pada transendensi kepentingan komunitas dalam mendukung komitmen sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan orang lain, seperti kesetaraan, keadilan sosial, kebebasan, tanggung jawab, dan kejujuran.

Entitas Nilai	Individualisme	Kolektivisme	Hirarkik	Egaliter
Mentalitas	Kompetisi antarwarga untuk menjadi yang terbaik, pembela dan pengayom, adil (perkataan dan perbuatan), berjiwa sosial (ringan tangan dalam membantu warga masyarakat), dan demokratis (membuat keputusan atas dasar kesepakatan bersama) –"Tonowi" (suku Mee), "Bobot" (suku Meybrat), "Kayepak" (suku Muyu), "Tesmyipits" (suku Asmat), dan "Kain" (Dani)	Kolektivisme: Pembela dan pengayom, Kompetisi antarwarga rendah, kurang demokratis, menolong warga yang kurang mampu – Suku bangsa di pantai utara Sentani, Kemtuk, Nimboran, Kayu Pulo, Engros, Tobati, Nafri, dan lain-lain, tipe ondoafi	Pembela dan pengayom, Kompetisi antarwarga rendah, kurang demokratis, menolong warga yang kurang mampu – Suku bangsa di pantai utara Sentani, Kemtuk, Nimboran, Kayu Pulo, Engros, Tobati, Nafri, dan lain-lain, tipe ondoafi	Kompetisi antarwarga untuk menjadi yang terbaik, pembela dan pengayom, adil (perkataan dan perbuatan), berjiwa sosial (ringan tangan dalam membantu warga masyarakat), demokratis (membuat keputusan atas dasar kesepakatan bersama) – –"Tonowi" (suku Mee), "Bobot" (suku Meybrat), "Kayepak" (suku Muyu), "Tesmyipits" (suku Asmat), dan "Kain" (Dani)

Dalam adaptasi nilai-nilai antropologis ke dalam instrumen-instrumen pemerintahan dan percepatan pembangunan Papua, kompleksitas tersebut seringkali tidak diperhitungkan atau dipertimbangkan sepenuhnya; jika tidak dikatakan terabaikan. Adaptasi nilai-nilai antropologis dalam percepatan pembangunan Papua dengan seluruh instrumen kebijakan dan administrasinya membutuhkan peramuan di antara berbagai nilai asli yang memiliki dimensi sosial, ekonomi, politik dan budaya, dalam kerangka individual dan komunal. Seluruh rangkaian studi refleksif sebagaimana telah dipaparkan dalam Bagian 1 dan Bagian 2 menunjukkan bahwa adaptasi nilai-nilai antropologis (meski masih pada fase yang relatif awal dan agak terbatas) dapat mendorong, lebih menjamin serta memapankan percepatan pembangunan di Papua. Dalam prakteknya, disadari bahwa tidak ada satu pendekatan umum dan baku dalam mengadaptasikan nilai antropologis dalam penguatan pemerintahan dan percepatan pembangunan Papua. Namun yang jelas adalah bahwa berbagai pengabaian terhadap nilai-nilai antropologis seperti telah diamati selama ini justru cenderung kontra-produktif dan mengakibatkan daya rusak; yang secara observasi bersifat masif.

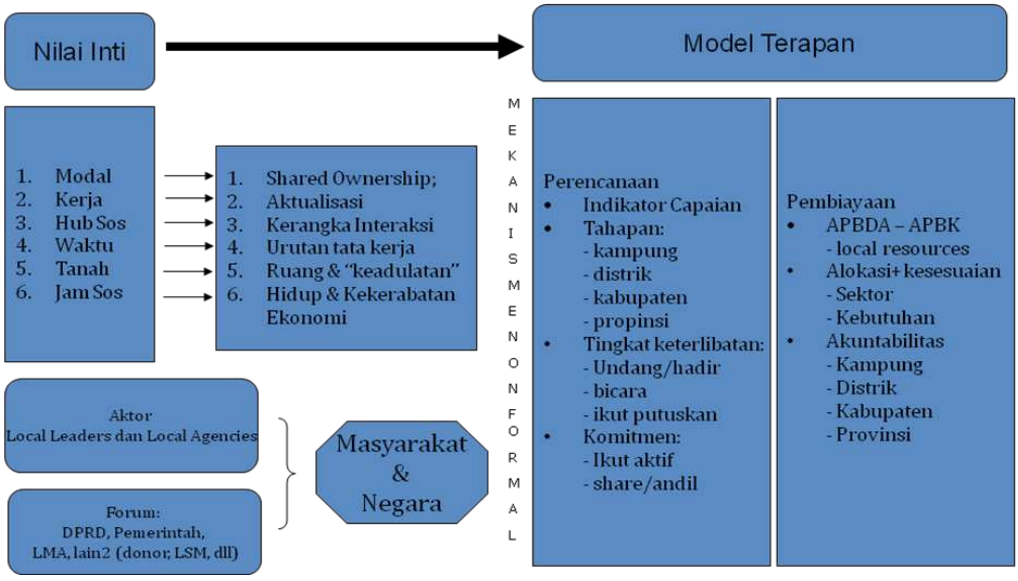
Kecenderungan untuk secara tiba-tiba dan tanpa persiapan yang memadai dalam mempersiapkan penerimaan dan kapasitas Papua serta pengakuan dan pelembagaan nilai-nilai antropologis justru cenderung merusak. Penerapan nilai-nilai moderen, profesionalisme, industrialisme-kapitalistik serta keterbukaan-intrusif justru rentan terhadap eksternalitas seperti dualisme dalam berbagai aspek, korupsi, pelanggaran HAM, kemiskinan, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan yang lebih parah, muncul etnosentrisme dikotomis Papua-Pendatang yang mengarah pada konflik-konflik sosial semakin meningkat. Adaptasi nilai-nilai antropologis dalam percepatan pembangunan Papua diharapkan dapat mengantisipasi dan mereduksi efek negatif dari pembangunan yang dilaksanakan hanya berorientasi pada pembangunan ekonomi, yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi menekankan perluasan variabel ekonomi, seperti Gross Nationa Product (GNP) dan Net National Product (NNP) dan cenderung tidak mengutamakan pemerataan, kesejahteraan masyarakat dan penurunan kemiskinan.

BAB IX
ADAPTASI PENDEKATAN ANTROPOLOGIS DALAM PERENCANAAN DAN PEMBIAYAAN

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya merupakan pemberian kewenangan yang lebih luas. Oleh sebab itu kewenangan dan tanggung jawab dalam penyelenggaran pemerintahan serta mengatur pemanfaatan kekayaan alam sebaiknya diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua. Kewenangan yang sangat besar ini, apabila digunakan secara benar dan bertanggungjawab merupakan modal yang sangat besar untuk melaksanakan pembangunan yang benar-benar untuk mendukung dan mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejehateraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain.

A. Nilai Dasar Orang Papua yang Relevan dengan Pembuatan Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan Papua

Bagan 3.9.1 Skema Nilai Orang Papua dan Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan



1. Modal

   Modal dalam masyarakat Papua lebih bersifat sosial, dan bukan ekonomi atau fungsional. Artinya, orang dituntut atau terdorong untuk mengumpulkan kekayaan bukan dalam rangka agar kekayaan tersebut dapat membantu memudahkan kehidupan, melainkan bahwa kekayaan akan memberikan status sosial di masyarakat, misalnya untuk upacara perkawinan, ritual adat, atau untuk menyelesaikan persoalan-persoalan adat. Oleh karena itu, nilai kekayaan bagi masyarakat Papua tidak mengarah kepada kepemilikan uang komoditas yang dapat diperdagangkan, melainkan lebih kepada komoditas atau objek yang mengandung nilai simbolik, seperti tanah, babi dll.

   Modal yang diharapkan di sini adalah proses perencanaan dan pembiayaan pembangunan itu sendiri, yang harus dipahami menjadi rasa kepemilikan bersama. Dengan rasa kepemilikan bersama diharapkan mampu berkontribusi positif pada proses perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua.

2. Kerja

   Selama ini aktivitas kerja, bagi orang Papua bukanlah semata aktivitas ekonomis, melainkan juga aktivitas sosial budaya. Orang giat bekerja bukan sekedar untuk mendapatkan penghasilan ekonomi, melainkan karena bekerja memiliki nilai luhur secara sosial dan komunal, dan orang yang rajin bekerja akan mendapatkan posisi dan penghargaan sosial yang tinggi di masyarakat. Sebaliknya, menganggur merupakan sifat buruk yang harus dijauhi karena akan memberikan status sosial yang jelek di masyarakat.

   Kerja di dalam konteks perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua harus dipahami oleh orang Papua sebagai aktualisasi dari keinginan mereka sendiri untuk meningkatkan kesejahteraan.

3. Hubungan Sosial

   Sejauh ini, di sebagian besar masyarakat Papua, hubungan sosial lebih merupakan relasi berbasis kerangka suku dan klan. Ini mempengaruhi berbagai aktivitas, termasuk aktivitas ekonomi, dimana orientasi kerjasama lebih berbasis identitas kesukuan dan cenderung kurang terbuka kepada pihak luar—karena tidak didasarkan pada basis manfaat dan keuntungaan.

   Hubungan sosial di dalam konteks perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua seharusnya dimaknai sebagai eksternalisasi ide dari orang-orang Papua di dalam merumuskan arah pembangunan yang diharapkan.

4. Waktu

   Bagi masyarakat Papua waktu adalah ruang dimana orang dapat mengalokasikan kegiatan sesuai kebutuhan yang ada. Waktu bukanlah peluang atu kesempatan untuk mengakumulasikan aktivitas, sebagaimana yang menjadi standar pemahaman modern. Sehingga, penjadualan serta pembagian waktu kerja secara serial dan terstruktur dianggap tidak terlalu penting. Ke depan proses perencanaan dan pembiayaan pembangunan harus dimaknai sebagai proses yang didasarkan pada urutan tata kerja tertentu. Sehingga proses perencanaan dan pembiayaan pembangunan juga dimaknai sebagai satu awal urutan proses pembangunan Papua.

5. Tanah

   Tanah dalam konteks pembangunan seharusnya dimaknai sebagai tempat di mana proses pembangunan tersebut dilaksanakan. Namun diperlukan kedaulatan, dalam arti kontrol dan penguasaan penuh, atas tanah tersebut. Hal ini mengandung arti bahwa pemanfaatan tanah dalam konteks pembangunan harus dibarengi dengan pengawasan penuh agar memberi kemanfaatan bagi orang Papua itu sendiri.

6. Jaminan Sosial

   Di Papua solidaritas sosial—yaitu pertolongan atau bantuan yang diberikan seseorang kepada orang lain—dipahami sebagai tindakan timbal balik yang harus dibalas dengan cara yang seimbang. Relasi sosial seperti ini menghasilkan pola hubungan yang saling mengunci, dimana bantuan solidaritas sosial merupakan hutang yang harus dibalas, dan orang yang pernah membantu dapat menagih kembali bantuan dari orang yang pernah dibantunya. Jaminan sosial di sini mengandung arti jaminan peningkatan kesejahteraan kelompok kekerabatan, tidak hanya kepada individu-individu tertentu saja. Dengan kata lain, perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua harus diarahkan pada peningkatan kesejahteraan bersama.

B. Komponen-komponen Pokok dalam Pembuatan Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan Papua

Pada wilayah perencanaan, komponen-komponen pokoknya meliputi:

1. **Indikator Capaian;** yakni ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu perencanaan yang telah ditetapkan.

   Proses perencanaan pembangunan Papua harus disertai dengan indikator capaian yang dapat menggambarkan beberapa aspek, yakni ekonomi, sosial dan politik. Penyusunan perencanaan pembangunan yang memperhatikan ketiga aspek tersebut, ke depan akan bisa diharapkan memberikan dampak pertumbuhan yang signifikan pada proses pembangunan Papua.Strategi pembangunan ekonomi yang mapan dan mendapat dukungan sosial maupun politik, niscaya akan mampu mendorong keberhasilan pembangunan Papua.

2. **Tahapan;** yakni alur proses yang harus dilalui untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

   Di dalam proses perencanaan pembangunan Papua, diperlukan pemahaman yang menyeluruh terkait tahapan-tahapan yang harus dilalui. Tahapan-tahapan tersebut dapat dicermati dari terdapat empat level perencanaan, yakni:

   - Kampung
   - Distrik
   - Kabupaten
   - Provinsi

   Dalam tahapan-tahapan tersebut dikenal konsep perencanaan pembangunan

partisipatif, yakni perencanaan pembangunan yang melibatkan kepentingan rakyat dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik langsung maupun tidak langsung). Dampak pelibatan masyarakat secara langsung tersebut adalah:

- Menghindari terjadinya manipulasi, karena keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa kebutuhan yang sebetulnya dikehendaki.
- Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, dengan asumsi bahwa semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik
- Meningkatkan kesadaran dan ketrampilan politik masyarakat

3. **Tingkat Keterlibatan;** yakni ukuran peran serta di dalam suatu kegiatan atau keikutsertaan.

   Kategori tingkat keterlibatan para aktor/agencies dalam proses perencanaan pembangunan dibedakan menjadi tiga, yakni:

   - hadir; merupakan tingkat keterlibatan yang paling bawah, di mana kadar partisipasinya bisa dikatakan pasif
   - bicara; merupakan tingkat keterlibatan yang menengah, di mana sudah mampu memberikan sumbangan ide atau pemikiran, namun belum cukup kuat untuk mampu mempengaruhi keputusan.
   - ikut memutuskan; merupakan tingkat keterlibatan yang paling tinggi, karena sudah mampu mempengaruhi keputusan.

     Tingkat keterlibatan para aktor/*agencies* akan menentukan sejauhmana aspirasi dan kepentingan masyarakat diterima sebagai bagian dari usulan dalam konteks perencanaan pembangunan.

4. **Komitmen;** yakni keterikatan untuk melakukan sesuatu, atau kemampuan dan kemauan untuk menyelaraskan perilaku pribadi dengan kebutuhan, prioritas dan tujuan organisasi. Dalam hal ini kategori komitmen para aktor/*agencies* dalam proses perencanaan pembangunan dibedakan menjadi dua, yakni:

   - ikut aktif; di mana para aktor/agencies hanya secara aktif terlibat dalam proses perencanaan pembangunan, namun belum memberikan share/andil yang nyata.
   - share/andil; di mana para aktor/agencies memberikan andil dan berkontribusi secara nyata dalam perencanaan pembangunan.

Sedangkan pada wilayah pembiayaan, komponen-komponen pokoknya meliputi:

1. **APBD - APBK;** Anggaran pendapatan dan belanja, baik di level Daerah maupun Kampung sudah seharusnya sensitif pada kepentingan orang Papua. Aspek pembiayaan dalam pembangunan merupakan salah satu hal terpenting yang menentukan keberhasilan tujuan pembangunan itu sendiri. Tanpa keberpihakan pada orang Papua, niscaya akan banyak mengalami hambatan dalam pelaksanaannya.

2. **Alokasi dan Kesesuaian;** Alokasi pembiayaan harus tepat secara jumlah, agar tercipta efisiensi dalam penggunaannya. Sedangkan kesesuaian di sini berarti pembiayaan pembangunan harus memperhatikan kebutuhan orang Papua yang didapat dari proses pengumpulan aspirasi dari mereka.

3. **Akuntabilitas;** aspek ini sangat diperlukan untuk memberikan kepercayaan publik terhadap penggunaan berbagai sumberdaya untuk pelaksanaan pembangunan. Tanpa kepercayaan publik, maka akan memberi dampak ketidakstabilan pada proses pembangunan itu sendiri.

C. Pelibatan Aktor/Agencies dalam Pembuatan Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan Papua

C.1. Aktor-aktor yang Terlibat dalam Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan Papua

Tabel 3.9.1. Aktor-aktor yang terlibat dalam perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua

AKTOR	SISTEM NILAI	OTORITAS	SUMBERDAYA
Pemerintah Pusat	Politik Birokrasi	Perencanaan-Penganggaran Pembangunan	Mobilisasi APBN Mobilisasi Birokrasi
Pemerintah Daerah	Politik Birokrasi	Strategi implementasi pembangunan	Mobilisasi APBD Mobilisasi Birokrasi
DPRD	Politik Kekuasaan	Aturan main (Perda) dalam Pembangunan	Mobilisasi APBD Mobilisasi parpol/orpol
MRP	Politik Identitas	Evaluasi-Legitimasi kultural atas Pembangunan	Mobilisasi APBD Mobilisasi komunitas adat
Dunia Usaha	Ekonomi Pasar	Akses dunia usaha	Porsi APBD Mobilisasi pelaku usaha
Donor/CSO/ Lembaga Agama	Politik Perekayasaan	Intervensi atas pembangunan	Porsi APBD Mobilisasi dana eksternal Mobilisasi jaringan CSO
Publik	Komunalisme	Kedaulatan demokrasi	Porsi APBD Akses Layanan Publik

a. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memiliki tiga peran utama, yakni: *pertama,* sebagai pengalokasi sumber-sumber daya negara untuk pembangunan; *kedua,* penciptaan stabilisasi ekonomi melalu kebijakan fiskal dan moneter; dan *ketiga* sebagai pendistribusi sumber daya. Pemerintah Pusat di sini merupakan aktor penting yang harus memastikan tujuan-tujuan sistem perencanaan pembangunan nasional, yakni: mendukungkoordinasi antar pelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar-Daerah, antar-ruang, antar-waktu, antar-fungsi pemerintah, maupun antara Pusat dan Daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan; mengoptimalisasikan partisipasi masyarakat; dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Selain itu di dalam konteks upaya percepatan pembangunan Papua dan pencapaian target Otonomi Khusus, pemerintah pusat direpresentasikan oleh Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B). Lembaga ini dipimpin oleh pejabat dengan kapasitas kebijakan dan anggaran setingkat menteri. Lembaga ini bersifat *ad hoc* dan dibentuk dengan tujuan khusus sebagai unit yang bertanggungjawab melakukan percepatan pembangunan Papua. Secara kelembagaan UP4B merupakan lembaga eksekutif yang menganut logika dan nilai birokratis, yaitu lembaga yang beroperasi berdasarkan legitimasi formal konstitusional, dan bergerak berdasarkan logika birokrasi yang berpijak pada tugas-tugas yang ditetapkan oleh undang-undang.

b. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah dari tingkat Provinsi hingga tingkat Kampung memiliki peran dalam proses perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua. Berbeda dengan unit eksekutif pemerintahan di tempat lain di Indonesia, pemerintah daerah di Papua diberikan keistimewaan khusus, yaitu harus dikepalai atau dipimpin oleh orang asli Papua, dan memiliki alokasi anggaran yang lebih besar dibanding plafon di temat lain. Namun demikian, pada dasarnya lembaga ini tetap merupakan lembaga eksekutif dengan logika birokrasi yang sama dengan yang ada di tempat lain.

Dengan struktur birokrasi mapan yang dimilikinya, Pemerintah Daerah di berbagai tingkat tersebut memiliki skema forum perencanaan pembangunan, yang secara lebih jelas akan diuraikan pada bagian lain di bab ini.

c. DPRD

Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), yang merupakan lembaga eksekutif juga sangat berperan dalam proses perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua. Lembaga ini dalam kinerjanya tidak hanya mendasarkan diri pada basis legitimasi formal institusional, melainkan juga berbasis legitimasi politis sosiologis, yaitu dukungan politik dari publik. Selain itu lembaga ini dalan inisiatif dan kinerjanya tidak sekedar mengikuti tata aturan perundangan, melainkan juga membuat dan merevisi tata perundangan di tingkat daerah, berdasarkan serapan aspirasi kepentingan publik dan persaingan politik. Secara organisatoris DPRD di Papua memiliki perbedaan dengan struktur DPRD di wilayah lain di Indonesia, yaitu jumlahnya adalah satu seperempat (125%) lebih banyak dari jumlah DPRD di tempat lain. Ini dimaksudkan agar DPRD Papua lebih mampu mewadahi kepentingan dan aspirasi masyarakat Papua. Dengan legitimasi yang demikian, energi dari DPRD juga patut diharapkan mampu mendukung proses perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua.

d. Majelis Rakyat Papua

Satu lembaga yang dapat dikatakan aktor istimewa dalam percaturan tata pemerintahan di Papua adalah Majelis Rakyat Papua (MRP), yaitu lembaga perwakilan adat Papua yang keberadaannya ditetapkan oleh UU sebagai upaya mewadahi dimensi kultural dan nilai-nilai lokal dalam proses pengambilan berbagai kebijakan, dalam hal ini termasuk kebijakan dalam proses perencanaan dan pembiayaan

pembangunan Papua.

Keanggotaan MPR adalah dari orang asli Papua yang meliputi wakil-wakil adat, wakil agama, dan wakil perempuan, yang masing-masing beranggotakan sepertiga dari jumlah total anggota MRP. Secara kelembagaan MRP memiliki sifat berbeda baik dengan lembaga eksekutif maupun legislatif. MRP di satu sisi karena keberadaannya ditetapkan dan dijamin oleh UU sebagai bagian dari pemerintahan maka ia memiliki karakteristik sebagai lembaga birokrasi negara, namun di sisi lain karena lembaga ini didesain sebagai lembaga representasi kultural maka lembaga ini juga mendasarkan diri kepada legitimasi sosiologis reprentasi kultural masyarakat Papua. Artinya, lembaga ini tidak hanya menjalankan tugas berdasarkan apa-apa yang sudah ditetapkan oleh UU, namun juga punya kapasitas mengambil inisiatif berdasarkan aspirasi publik, sejauh hal tersebut terkait dengan kepentingan politik identitias masyarakat Papua. Satu hal yang tidak boleh dilupakan terkait dengan MRP adalah bahwa lembaga ini tidaklah monolitik dan tidak homogen. Sebagai perwakilan dari keragaman suku, agama dan gender, MRP tentu memiliki dinamika kepentingan internal yang sangat tinggi, sehingga lembaga ini juga memiliki karakter sebagai lembaga politik dengan logika persaingan perebutan kepentingan dan kekuasaan sebagai basis legitimasi inisiatif dan kinerjanya.

e. Dunia Usaha

Dunia usaha merupakan salah satu aktor fundamental dinamika pembangunan Papua. Dunia usaha, atau pasar, merupakan elemen fundamental universal dalam sistem politik modern di manapun. Secara terminologis istilah "pasar" tidak hanya sekedar merujuk kepada tempat jual-beli, melainkan mengacu kepada keseluruhan proses ekonomi: produksi, distribusi, pertukaran, dan konsumsi barang dan jasa. Mekanisme pasar ini merupakan prasyarat keberadaan sebuah masyarakat yang stabil, karena menjadi mekanisme pemenuhan kebutuhan kebutuhan sumberdaya di masyarakat.

Di samping itu, pasar juga merupakan mekanisme sistem informasi terkait permintaan dan ketersediaan barang dan jasa yang tersedia bagi masyarakat, melalui mekanisme harga. Naik dan turunnya harga barang dan jasa di pasar merupakan sistem informasi mengenai keberadaan komoditas: jika harga barang naik artinya kebutuhan atau permintaan melebihi jumlah persediaan, sebaliknya jika harga komoditas turun itu artinya jumlah persediaan melampaui permintaan. Dengan demikian mekanisme harga yang disediakan pasar menjadi informasi bagi publik dan pemerintah ke mana harus mengalokasikan dan mendistribusikan komoditas dan sumberdaya. Kapasitas informasi dan mobilisasi sumberdaya yang dimiliki pasar merupakan faktor penting yang sangat mempengaruhi dinamika kehidupan publik, sehingga dalam beberapa literatur disebutkan bahwa pasar adalah pemilik "de facto" kekuasaan publik, sementara kekuasaan pemerintah bersifat "de jure". Jika pasar sehat dan dapat berfungsi baik maka kebutuhan sumberdaya masyarakat akan dapat terdistribusi secara baik dan ekonomi berkembang dengan baik, sementara jika pasar tidak sehat maka akan terjadi alokasi sumberdaya yang tidak merata yang tidak hanya berakibat mandegnya perkembangan ekonomi, melainkan juga dapat memicu konflik yang sangat merugikan kehidupan publik secara umum.

Dengan demikian dunia usaha sangat perlu dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan Papua. Keterlibatannya dalam perencanaan akan membuat dunia usaha mampu berkontribusi secara penuh untuk masyarakat Papua, di sini dibutuhkan kerelaan semua pihak untuk mendukung keterlibatan tersebut.

f. Donor-CSO-Lembaga Agama

Aktor berikutnya adalah apa yang sering dikenal sebagai "pilar keempat" dalam dinamika kehidupan publik—selain negara, pasar, dan masyarakat—yaitu donor, NGO, dan lembaga agama-agama. Secara institusional lembaga-lembaga ini beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip voluntarisme atau kesukarelaan, dalam membantu menyelesaikan persoalan-persoalan yang ada di masyarakat. Lembaga ini memiliki banyak keunggulan dalam kinerjanya dibanding lembaga pemerintah maupun pasar, karena lembaga-lembaga ini lebih cair dan fleksibel sehingga mampu menembus lebih jauh ke dalam proses sosial di masyarakat. Dalam konteks dinamika masyarakat Papua yang hidup dalam rentangan gografis yang luas dan bermedan sulit, lembaga-lembaga ini seringkali lebih efektif dalam menjangkau masyarakat dibanding aktor-aktor pembangunan yang lain baik dari pemerintah maupun pasar. Dalam kinerjanya lembaga-lembaga ini seringkali bergantung kepada lembaga negara maupun pasar, terutama dalam perolehan sumber daya, sehingga tidak jarang juga memiliki dimensi politik dalam kinerjanya sebagai kepanjangan tangan dari pihak penyandang dana. Rekomendasi temuan sebagai hasil pelaksanaan program mereka bisa dijadikan rujukan atau input dalam penyusunan perencanaan pembangunan Papua.

g. Publik secara umum

Aktor terakhir dalam percaturan pembangunan di Papua adalah masyarakat atau publik secara umum. Pengertian publik ini terutama mengacu kepada komunitas anggota masyarakat beserta dinamika wacana yang tumbuh di masyarakat. Wacana atau dinamika gagasan dan pemikiran yang tumbuh di masyarakat merupakan opini publik yang merepresentasikan apa yang ada di masyakat. Tentu saja dinamika wacana tersebut juga dipengaruhi oleh berbagai hal, terutama jika sudah ada media masa sebagai sarana penyebaran dan pertukaran informasi. Berbeda dengan aktor lain yang mendasarkan legitimasinya secara *exogenous*, kepada pihak luar dirinya, masyarakat mendasarkan legitimasi keberadaan dan dinamikanya secara *endogenus*, yaitu secara internal kepada dirinya sendiri. Masyarakat berkembang berdasarkan apa yang terjadi di dalam internal masyarakat sendiri. Inilah salah satu alasan mengapa dalam sistem politik demokratis masyarakat atau publik menjadi ujung tertinggi pemegang kedaulatan, karena memang masyarakat tidak mendasarkan legitimasi kepada pihak di luar dirinya, melainkan menjadi sumber legitimasi dari lembaga-lembaga lain.

Kemudian yang menjadi tantangan bagi masyarakat adalah sejauhmana mereka mau melibatkan diri dalam proses perencanaan pembangunan yang ada. Aspirasi masyarakat tentu saja menjadi sesuatu yang sangat berharga untuk memberikan arahan bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pembangunan.

C.2. Kerangka Relasi Antar-Aktor

Diperlukan keterlibatan multi-aktor dalam proses perencanaan pembangunan Papua. Yang lebih penting untuk dicermati selanjutnya adalah bahwa multi-aktor tersebut berasal dari dimensi yang berbeda-beda, memiliki landasan legitimasi yang berbeda, serta memiliki kerangka inisiatif dan kinerja yang juga tidak sama. Sehingga interaksi antar aktor-aktor tersebut merupakan inter-relasi yang asimetris, karena masing-masing beroperasi berasarkan kaidah-kaidah kelembagaan yang berbeda-beda.

Tabel 3.9.2.
Kerangka Relasi Antar-Aktor

	Pemerintah Pusat	Pemerintah Daerah	DPRD	MRP	Dunia Usaha	Donor/ CSO/ Lembaga Agama	Publik
Pemerintah Pusat	Koordinasi Internal						
Pemerintah Daerah	Koordinasi hierarkhis	Koordinasi Internal					
DPRD	Koordinasi hierarkhis	Koordiinasi Setara Kompetisi Anggaran	Koordinasi-Kompetisi Internal				
MRP	Koordinasi hierarkhis Kompetisi sistem nilai	Koordiinasi Setara Kompetisi sistem nilai	Koordiinasi Setar Kompetisi sistem nilai	Koordinasi-Kompetisi Internal			
Dunia Usaha	Relasi Hierarkhis	Relasi Hierarkhis	Relasi Hierarkhis	Belum terdefinisi	Koordinasi-Kompetisi Internal		
Donor/CSO/ Lembaga Agama	Relasi-Koordinasi Hierarkhis	Relasi-Koordinasi Hierarkhis	Relasi Hierarkhis	Belum terdefinisi	Relasi-Negosiasi	Koordinasi-Kompetisi Internal	
Publik	Relasi Hierarkhis	Relasi Hierarkh	Relasi Hierarkhis	Relasi Hierarkhis	Relasi-Negosiasi	Relasi Hierarkh	Koordinasi-Kompetisi Internal

a. PEMERINTAH PUSAT:

a. Pemerintah Daerah: Karena memiliki basis legitimasi dan modus operandi kelembagaan yang sama, yaitu sebagai lembaga eksekutif namun dengan hierarkhi yang lebih tinggi, Pemerintah Pusat memiliki posisi sebagai pemberi instruksi dan pengambil inisiatif proses perencanaan pembangunan. Selain itu, Pemerintah Pusat yang utama adalah memberikan payung hukum yang memberikan arahan dalam penyusunan perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua, selain juga menerima masukan dan saran dari Pemerintah Daerah.

b. ***DPRD***: Sebagai sesama lembaga negara pemerintah pusat memiliki hierarkhi lebih tinggi dari DPRD, namun keduanya memiliki sumber legitimasi yang berbeda, dimana DPRD memiliki sumber legitimasi sosiologis kepentingan politik masyarakat. Hubungan keduanya bersifat asimetris timbal-balik. Di satu sisi pemerintah pusat bisa memberikan instruksi kepada DPRD berdasarkan tata perundangan tingkat nasional, namun di sisi lain DPRD juga dapat menuntut kepada pemerintah pusat berdasarkan aspirasi kepentingan masyarakat lokal.

c. ***MRP***: Hampir sama dengan hubungan pemerintah pusat-DPRD, dengan MRP Pemerintah Pusat juga memiliki hubungan asimetris timbal balik: Di satu sisi pemerintah pusat dapat menuntut kepada MRP berdasarkan tata perundangan tingkat nasional, namun di sisi lain MRP juga dapat menuntut sesuatu dari pemerintah berdasarkan aspirasi dan kaidah-kaidah tata nilai dan budaya lokal.

d. ***Dunia Usaha:*** Terhadap dunia usaha, pemerintah pusat memiliki wewenang untuk mengatur berdasarkan sistem perundangan yang berlaku, namun pasar juga dapat menuntut secara tidak langsung kepada pemerintah pusat melalui reaksi pasar terhadap kebijakan pemerintah. Reaksi pasar ini bisa menjadi tuntutan serius kepada pemerintah pusat jia ia memiliki dampak luas dan serius terhadap dinamika kehidupan publik.

e. ***Donor-NGO-Lembaga Agama:*** Dengan aktor donor-NGO-lembaga agama, pemerintah pusat memiliki posisi lebih tinggi dan dapat mengatur mereka berdasarkan tata perundangan yang ada. Namun lembaga-lemba ini juga memiliki kemampuan veto dan negosiasi dengan kapasitas mereka untuk membantu kesuksesan program pemerintah, maupun kemampuan mereka untuk mengadvokasi dan memobilisasi opini publik untuk menenang pemerintah.

f. ***Publik:*** Secara normatif demokrasi pemerintah pusat merupakan agen yang menerima legitimasinya dari publik, sehingga pemerintah pusat harus mengikuti aspirasi kepentingan publik. Namun dalam realitasnya pemerintah memiliki kemampuan mengatur kehidupan publik melalui tata perundangan yang ada. Sehingga hubungan antara pemerintah pusat dan publik adalah hubungan negosiatif elit dan massa.

b. PEMERINTAH DAERAH:

a. ***DPRD***: Sebagai sesama lembaga negara di tingkat daerah, Pemerintah Daerah dan DPRD memiliki hubungan koordinatif dalam menjalankan tata pemerintahan demokrasi. Di mana DPRD membuat dan mengawasi pelaksanaan Perda, sementara Pemerintah Daerah membuat usulan dan menjalankan Perda. Dalam karena memiliki basis legitimasi yang berbeda, keduanya juga memiliki hubungan kompetitif terkait dengan perencanaan, penganggaran maupun evaluasi kinerja pemerintahan.

b. ***MRP***: Mirip dengan hubungan dengan DPRD, dengan MRP, Pemerintah Daerah juga memiliki dua jalur hubungan; Di satu sisi, sebagai sesama lembaga negara di tingkat Daerah Pemda berkoordinasi dengan MRP dalam merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pengambilan kebijakan. Namun di sisi lain karena memiliki sumber legitimasi yang berbeda, Pemda juga memiliki dimensi kompetitif dengan MRP terkait arah dan penilaian kebijakan pembangunan. Pemerintah Daerah akan cenderung berorientasi efektivitas kinerja, sementara MRP akan lebih memilih menekankan aspek kesesuaian dan keselarasan antara arah kebijakan yang diambil dengan sistem nilai dan tradisi budaya lokal.

c. ***Dunia Usaha***: Dengan dunia usaha DPRD memiliki hubungan koordinatif dan negosiatif yang asimetris—mirip dengan hubungan Pemerintah Pusat dengan dunia usaha. Di satu sisi, Pemerintah Daerah dapat mengatur dunia usaha melalui tata perundangan di tingkat daerah, namun di sisi lain dunia usaha juga dapat mempengaruhi arah pengambilan kebijakan melalui reaksi pasar.

d. ***Donor-NGO-Lembaga Agama:*** Hubungan dengan Donor-NGO-Lembaga agama mirip dengan yang dimiliki oleh pemerintah pusat, yaitu hubungan koordinatif negosiatif. Di satu sisi Pemerintah Daerah dapat mengatur kehidupan lembaga-lembaga ini berdasarkan tata peraturan yang ada di tingkat daerah, namun di sisi lain lembaga-lembaga ini juga memiliki kemampuan mempengaruhi arah kebijakan dengan kapasitas mereka melakukan intervensi pembangunan dan dinamika kehidupan publik, baik dalam arah yang mendukung program pembangunan maupun untuk mengkritik dan menentangnya dengan melakukan mobilisasi opini publik.

e. ***Publik:*** Dalam konteks hubungan dengan publik posisi Pemerintah Daerah secara normatif sama dengan posisi Pemerintah Pusat, yaitu di satu sisi sebagai pemegang amanat kekuasaan yang diberikan oleh publik, dan di sisi lain sebagai pihak yang memiliki wewenang dan kemampuan mengatur kehidupan publik. Bedanya dengan Pemerintah Pusat, posisi Pemerintah Daerah yang lebih dekat secara geografis maupun kultural menjadikan hubungan Pemda dengan publik kompleks, karena fakta bahwa individu para pimpinan dan pegawai Pemerintah Daerah adalah bagian dari publik lokal. Sehingga sangat memungkinkan dalam kasus-kasus perbedaan kepentingan akan terjadi situasi dimana individu yang secara formal merupakan pejabat atau pegawai pemerintah, namun dalam menjalankan tugas lebih menggunakan persepsi dan sentimen sebagai warga publik Papua: misalnya, pegawai pemerintah yang harusnya memberikan layanan yang adil kepada segenap anggota masyarakat, karena dorongan sentimen primordial menjadi mengutamakan kepentingan segmen publik tertentu dimana kebetulan ia menjadi anggotanya.

c. DPRD

a. ***MRP:*** Hubungan antara DPRD dengan MRP bersifat diametral, karena sama-sama lembaga partisan yang mengambil legitimasinya dari aspirasi publik, namun

DPRD berpijak pada nilai-nilai kepentingan politik sementara MRP berpijak pada nilai-nilai kultural. Dalam konteks kepentingan Papua, kedua lembaga ini berada dalam posisi yang sama yaitu memperjuangkan kepentingan yang sama yaitu aspirasi warga Papua. Namun dalam konteks dimensi kepentingan, keduanya berada pada posisi yang berlawanan, karena DPRD yang berbasis partai politik akan mengikuti aspirasi kepentingan kekuasaan sementara MRP yang berbasis representasi kelompok budaya, agama dan gender berbasis kepada kepentingan tata-nilai budaya.

b. ***Dunia Usaha***: Hubunga DPRD dengan dunia usaha juga merupakan hubungan asimetri diametral antara dua lembaga partisan (berbasis kepentingan) namun memiliki sumber legitimasi berbeda, DPRD berbasis aspirasi kepentingan politik publik, dunia usaha berbasis ketersediaan kebutuhan barang dan jasa untuk publik. DPRD sebagai lembaga pembuat peraturan perundangan dapat mempengaruhi dinamika pasar melalui peraturan yang dibuatnya. Namun dunia usaha juga dapat mempengaruhi arah kinerja DPRD melalui reaksi pasar. Hubungan DPRD dan dunia usaha bisa lebih kompleks jika menilik kenyataan bahwa DPRD tidak lain adalah kepanjangan partai politik, yang banyak anggotanya berasal dari para pelaku dunia usaha. Sehingga hubungan antara DPRD dengan dunia usaha bisa berkembang menjadi hubungan yang sehat ketika masing-masing pihak bekerja untuk memperjuangkan kepentingan berdasarkan tata aturan main demokratis, namun juga bisa berkembang menjadi hubungan kolusif yang tidak sehat ketika kedua belah pihak memperdagangkan kepentingan dengan mengabaikan kepentingan publik.

c. ***Donor-NGO-Lembaga Agama:*** Hubungan DPRD dengan Donor-NGO-Lembaga Agama juga bersifat asimetris, meskipun tidak terlalu diametral, karena sama-sama berbasis kepada kepentingan publik. Posisi keduanya cenderung hierarkhis, dimana DPRD dapat mengatur kehidupan lembaga-lembaga ini melalui tata perundangan yang dibuatnya. Namun demikian hubungan ini masih menyisakan kemungkinan terjadinya posisi diametral ketika lembaga-lembaga non-formal ini menyuarakan kepentingan publik yang tidak terakomodasi dalam kinerja DPRD. Namun demikian pengaruh Donor-NGO-Lembaga Agama terhadap DPRD lebih bersifat tekanan politik tidak langsung, dan bukan kemampuan veto yang bersifat memaksa.

d. ***Publik: Hubungan DPRD dengan Publik merupakan hubungan*** simbiosis diametral. Di satu sisi publik adalah pemilik kedaulatan politik yang kemudian diserahkan kepada DPRD, sementara di sisi lain DPRD adalah perwakilan publik namun memiliki kemampuan untuk mengatur kehidupan publik. Pada tingkat tertentu hubungan keduanya bisa menjadi kabur, ketika apa yang dinamakan "aspirasi publik" bisa benar-benar suara kepentingan publik yang disampaikan dan ditangkap oleh DPRD, namun bisa juga merupakan kepentingan sepihak DPRD yang diatasnamakan sebagai kepentingan suara publik.

d. MAJELIS RAKYAT PAPUA:

a. ***Dunia Usaha***: Hingga saat ini belum ada pola hubungan yang pasti antara MRP dengan dunia usaha, karena lembaga perwakilan adat ini memang masih baru. Namun demikian, di masa yang akan datang bisa saja terjadi peekembangan baru. Secara teori, sebagai pemegang otoritas nilai dan tradisi MRP dapat melakukan tekanan politik kepada pelaku dunia usaha dengan menyatakan keseuaian atau tidaknya antara komoditas tertentu dengan tata nilai dan tradisi lokal (bandingkan dengan kasus MUI dan Label Halal). Namun sebaliknya, dengan sumberdaya yang dimiliki dunia usaha juga dapat mempengaruhi kinerja MRP untuk kepentingan pasar.

b. ***Donor-NGO-Lembaga Agama:*** Hingga saat ini juga belum tampak pola yang stabil dalam hubungan antara MRP dengan lembaga Donor-NGO-Lembaga Agama. Namun di atas kertas keduanya cenderung memiliki banyak kesamaan karena berpijak pada normativitas nilai-nilai. Di satu sisi, MRP menjaga dan memperjuangkan kepentingan nilai dan tradisi masyarakat, di sisi lain lembaga-lembaga non-formal di atas memperjuangkan nilai-nilai Hak Asasi Manusia bagi masyarakat.

c. ***Publik:*** Hubungan MRP denan publik lokal Papua merupakan hubungan hierarkhis koordinatif. Karena di satu sisi MRP bertindak atas nama dan untuk publik Papua, namun di sisi lain lembaga ini dipilih dan diangkat berdasarkan undang-udang dan tidak mempertanggungjawabkan kinerjanya secara langsung kepada rakyat. Dalam konteks ini, sama dengan kasus DPRD, kinerja MRP bisa benar-benar merepresentasikan kepentingan kultural publik Papua, namun secara teori tidak menutup kemungkinan kinerja mereka berorientasi kepentingan di luar publik namun diatasnamakan kepentingan publik.

e. DUNIA USAHA:

a. ***Donor-NGO-Lembaga Agama: Hubungan antara dunia usaha dengan*** Donor-NGO-Lembaga Agama bersifat simbiosis-asimetris, dimana peluang untuk bekerjasama lebih luas ketimbang peluang untuk berkonflik. Di satu sisi dunia usaha beroperasi berbasis kepentingan dan berpijak kepada hukum untung pasar yang realistik, sementara lembaga-lembaga di atas berbasis idealisme nilai-nilai kemanusiaan universal dan beroperasi menggunakan prinsp voluntarisme. Dunia usaha dapat memperoleh manfaat dari kinerja lembaga-lembaga di atas dalam melakukan penguatan dan transformasi sosial, dan di sisi lain lembaga-lembaga di atas juga dapat mengambil manfaat bantuan CSR dari para pelaku dunia usaha untuk kepentingan program dan kegiatannya.

b. ***Publik:*** Hubungan dunia usaha dengan publik adalah hubungan simbiosis-hierarkhis-asimetris. Di satu sisi dunia usaha mendapatkan kehidupannya dari sumberdaya yang dikeluarkan masyarakat, dapat mempengaruhi tren dan pola hidup masyarakat, namun juga dapat menjadi korban trend dan dinamika

pola hidup masyarakat. Di sisi lain, masyarakat mendapatkan manfaat dari perkembangan dunia usaha dalam menyediakan kebutuhan sumberdaya, tetapi juga dapat mengalami persoalan ketika pasar memberikan penaruh atau dampak yang tidak sejalan dengan sistem dan tata nilai yang ada di masyarakat.

f. DONOR-OMS-LEMBAGA AGAMA:

Publik: hubungan lembaga-lembaga non-formal ini dengan publik bersifat simbiosis-mutualis. Di satu sisi lembaga-lembaga ini berjuang untuk memperkuat dan melakukan transformasi nilai-nilai kemanusiaan kepada publik, namun di sisi lain mereka juga mendapatkan *raison d'etre*-nya juga dari publik. Sementara masyarakat mendapatkan banyak manfaat dari kinerja lembaga-lembaga di atas, namun seringkali juga kehilangan kepastian dan kepercayaan terhadap arah dan target program kegiatan lembaga-lembaga tersebut.

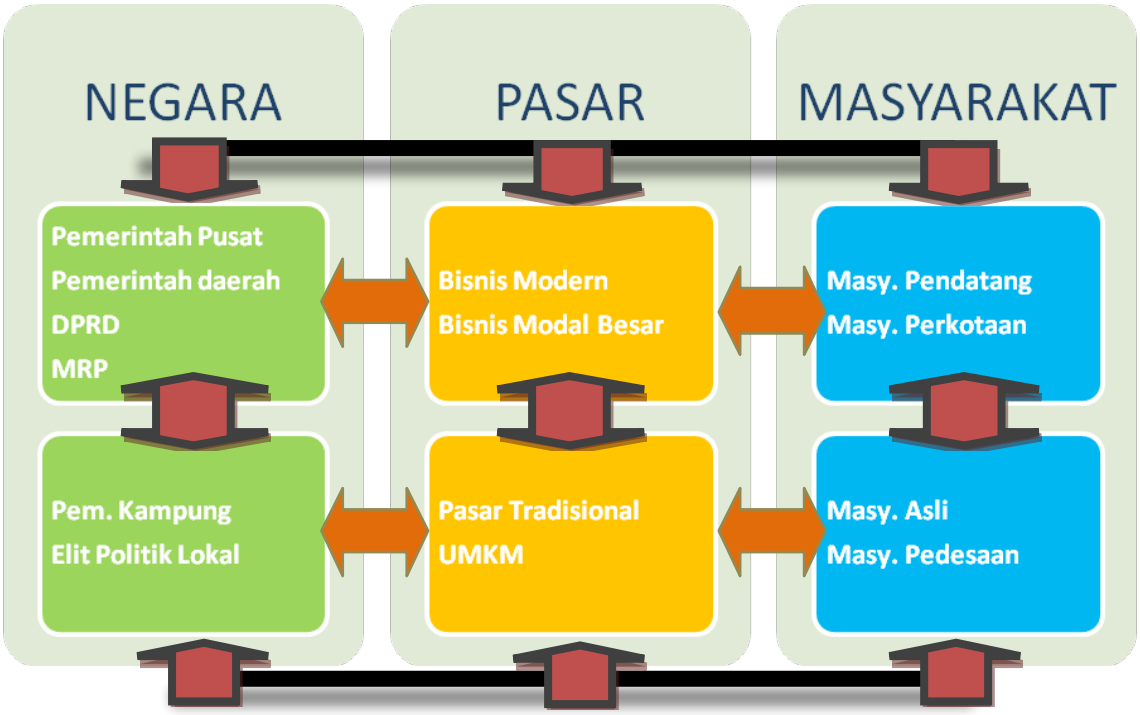
g. PUBLIK SECARA UMUM:

Publik merupakan aktor paling kompleks dalam dinamika pembangunan Papua, karena keragaman internalnya yang sangat tinggi. Di satu sisi, ada masyarakat asli dan masyarakat pendatang yang memilki perbedaan kerangka budaya dan kepentingan. Di sisi lain, dalam masing-kelompok asli dan pendatang juga terdapat keragaman identitas, tradisi budaya, maupun kepentingan politik ekonomi yang beragam. Di kalangan penduduk asli terdapat banyak suku dan kelompok yang masing-masing bukan hanya memiliki keragaman sosial-budaya-tradisi (dengan derajad perbedaan yang juga beragam) namun bahkan sebagian memilki sejarah konflik dan permusuhan. Ini secara konsep akan menimbulkan problem representasi, ketika ada pihak yang mengklaim mewakili kepentingan publik Papua. Sementara itu di kalangan pendatang juga terdapat keragaman asal daerah, tradisi, budaya dan kepentingan, sehingga tidak mudah untuk membangun kesepahaman, apalagi klaim representasi.

C.3. Perspektif Antropologis Sinkronisasi Peran Aktor-Aktor dalam Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan Papua

Keragaman aktor yang kompleks dalam perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua memerlukan sebuah jembatan agar keragaman di atas lebih menjadi potensi pendukung ketimbang penghambat upaya percepatan pembangunan. Secara etimologis sinkronisasi berarti penyelarasan atau penyesuaian. Namun dalam konteks pembangunan papua pengertian harfiah tersebut tentu saja tidak dapat diterapkan, karena masing-masing aktor yang terlibat memiliki sistem kelembagaan dan basis nilai yang beragam. Sehingga istilah sinkronisasi harus dimaknai sebagai sinergisasi, yaitu kebersamaan menuju hasil dan tujuan bersama, meskipun dengan kinerja yang berbeda dan bahkan saling bertentangan.

Bagan 3.9.2. Sinkronisasi Peran Aktor-Aktor Pembangunan



a. Sinkronisasi Institusional Eksternal

Upaya sinkronisasi pertama yang perlu dilakukan adalah antar kelembagaan yang sifatnya eksternal antar-elemen:

- NEGARA: Dalam konteks perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua, aktor negara menjadi regulator dan fasilitator. Negara menjadi pihak yang menyediakan aturan, menjadi pelaksana aturan, sekaligus menjadi pengawas dan penilai pelaksanaan aturan.

  Dalam hubungan dengan Pasar, aktor Negara menjadi regulator yang menyediakan aturan main supaya dunia usaha dapat tumbuh dan berkembang melalui fasilitas sistem iklim usaha, sistem insentif, serta sumbsidi. Negara juga menjadi pengawas dan penegak aturan main di dunia bisnis, agar para pelaku usaha dapat bermain dengan baik, jujur dan berkompetisi secara sehat. Negara harus mengambil tindakan tegas dan efektif, setiap kali ada penyimpangan atau pelanggaran yang mengakibatkan ketidak-sehatan atau ketidakstabilan pasar.

  Sementara dalam hubungan dalam hubungan dengan Masyarakat, Negara menjadi pelaksana mandat demokrasi untuk menjalankan tata pemerintahan. Di satu sisi pemerintah harus memikirkan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sebaik mungkin untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat, namun di sisi lain Negara juga harus senantiasa mendengarkan dan melibatkan elemen-elemen masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi capaian-capaian pembangunan.

- PASAR: Aktor pasar merupakan salah satu pemain penting dalam proses perencanaan dan pembiayaan pembangunan. Aktor pasar memiliki hukum dan nilai internal sendiri, yaitu akumulasi keuntungan. Namun demikian sebenarnya pasar juga bukan arena yang bebas nilai. Ada elemen sosial dalam hukum pasar yang menjamin keeberlanjutan kerjasama dan keuntungan bersama—supaya perolehan keuntungan bisa lebih langgeng.

  Dalam hubungan dengan Negara, Pasar perlu menjaga hubungan baik dan menjadi mitra-kerja yang produktif dengan membayar pajak dan kewajiban lain secara konsisten, serta dengan membangun pola persaingan yang sehat agar tercipta iklim politik ekonomi yang kondusif.

  Sementara dalam hubungan dengan Masyarakat pasar perlu menumbuhkan semangat sosial, melalui dana Corporate Social Responsibility (CSR) untuk pemberdayaan masyarakat dan sekaligus mendukung proses pembangunan. Pasar juga perlu mengambil inisiatif untuk membedayakan masyarakat dan juga bermitra dengan baik dengan tidak mendorong pertumbuhan usaha yang bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang akan dapat mengganggu stabilitas masyarakat.

- MASYARAKAT: Aktor utama ketiga dalam percaturan pembangunan adalah elemen Masyarakat Sipil. Dalam konteks perencanaan dan pembiayaan pembangunan, masyarakat sipil merupakan pemegang otoritas tertinggi dalam menentukan arahan pelaksanaan pembangunan.

  Selain itu masyarakat juga merupakan ujung dan pangkal pembangunan—yang dalam jargon politik demokrasi dikenal ungkapan "dari rakyat, untuk rakyat". Artinya bahwa dalam sistem ketatanegaraan modern masyarakat sipil mewakili posisi publik (yang sejatinya juga mencakup individu anggota elemen negara dan pasar) sebagai pemegang kedaulatan demokrasi, sekligus juga penerima manfaat akhir (*end users*) dari seluruh proses pembangunan berupa kebijakan dan layanan publik.

  Dalam hubungan dengan Negara, elemen Masyarakat sipil harus mengambil sikap elegan sebagai pemilik kedaulatan demokrasi, dengan di memberikan kepercayaan secara tulus dan penuh kepada perwakilannya di pemerintahan, kemudian ikut secara aktif mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan negara, dan akhirnya memberikan penilaian yang jernih terhadap kinerja dan capaian pembangunan yang dilaksanakan pemerintah.

  Sedangkan dalam hubungan dengan Pasar, elemen Masyarakat Sipil juga perlu bersikap terbuka sekaligus cermat. Terbuka dalam arti masyarakat sipil perlu memberikan kesempatan kepada kreativitas kewirausahaan untuk tumbuh dan hidup, dan berkontribusi pada upaya menyejahterakan kehidupan bersama. Sedangkan cermat dalam arti masyarakat sipil perlu juga menjadi kontro mekanisme pasar, agar perkembangan dinamika dunia usaha tidak berkembang ke arah yang mengganggu stabilitas kehidupan politik, maupun mengganggu stabilitas tatanan nilai-nilai budaya dan tradisi di masyarakat.

b. Sinkronisasi Kultural Internal

Upaya sinkronisasi yang kedua terkait dengan penyelarasan target manfaat kinerja dari masing-masing elemen dan aktor yang bersifat internal, yang menyangkut dengan perbedaan jarak budaya antara elemen modern dan tradisional.

- NEGARA: Dalam konteks sinkronisasi internal aktor negara, antara sistem tata pemerintahan modern dengan sistem tata pemerintahan tradisional, yang perlu dilakukan adalah membangun jembatan yang dapat menghubungkan jarak budaya baik dalam melakukan komunikasi maupun kerjasama. Pertama, jembatan bahasa-istilah-konsep yang dapat menyambungkan istilah dan konsep tata pemerintahan modern agar dapat dipahami secara tepat oleh aktor-akor politik lokal, dan juga sebaliknya. Kedua, jembatan skill, dimana perlu dilakukan pelatihan-pelatihan dua-arah agar di satu sisi para birokrat pemerintahan modern mampu memahami modus operandi dan pola kinerja aktor-aktor politik tradisional, dan di sisi lain aktor-aktor politik tradisional juga memahami modus operandi dan pola kinerja sistem politik dan birokrasi modern. Ketiga, perlu dibentuk jembatan institusional yang dapat menyambungkan sistem insentif lembaga-lembaga birokrasi pemerintahan modern dengan lembaga polittik tradisional. Terutama dari sisi aktor politik tradisional, perlu ada fasilitasi kelembagaan agar mereka dapat berpartisipasi secara aktif dan substansial dalam proses perencanaan dan evaluasi hasil pembangunan.
- PASAR: Dalam konteks sinkronisasi aktor-aktor dunia usaha, antara pelaku pasar modern dan usaha bermodal besar dengan pelaku usaha kecil dan pasar tradisional perlu adanya fasilitasi dari pemerintah untuk menjalin hubungan kedua sistem ekonomi ini supaya dapat seiring dan saling melengkapi.

  Dari sisi top-down, perlu upaya di satu sisi mobilisasi pelaku pasar modern dan bisnis bermodal besar untuk ikut memberdayakan pelaku usaha kecil dan pasar tradisional. Perlu dikembangkan pola-pola kerjasama dimana pasar modern menyediakan fasilitasi pemberdayaan dan peningkatan kapasitas pelaku pasar tradisional, terutama dalam aspek pengembangan manajemen. Di sisi lain pemerintah sebagai regulator dunia usaha juga harus memberikan batasan yang jelas agar bisnis modern tidak bersifat eksploitatif terhadap sistem pasar tradisional

  Sementara dari sisi bottom up, perlu ada dorongan kepada pelaku pasar tradisional dan pelaku usaha kecil untuk membangun kapasitas dan terbuka untuk bekerjasama secara produktif dan saling menguntungkan dengan pelaku pasar modern.

- MASYARAKAT: Upaya sinkronisasi internal ketiga, yaitu intra elemen masyarakat sipil, perlu dibangun sebuah sistem yang dapat mentransendensikan keragaman dan perbedaan identitas priomordial (suku, budaya, bahasa, agama) dari komunitas sipil agar keragaman menjadi potensi penguat dan bukan menjadi pemecah. Upaya ini dapat dilakukan dengan meletakkan dua batasan: batasan, yaitu bahwa seluruh komunitas sipil di Papua—apapun latarbelakang

primordialnya—memiliki status yang sama di hadapan hukum, dan memiliki hak yang sama terhadap layanan publik.

Secara *top down* perlu ada upaya untuk melakukan upaya pendekatan agar komunitas pendatang atau komunitas perkotaan dapat merasa dekat secara kultur dengan masyarakat asli atau masyarakat pedesaan. Ini terutama bisa dilakukan kepada generasi muda melalui media pendidikan di sekolah. Perlu diselenggarakan pendidikan yang dapat mendekatkan perbedan dan keragaman yang ada di kalangan masyarakat.

Secara *bottom up* perlu juga didorong dan difasilitasi agar komunitas-komunitas tradisional dan yang tinggal di pedalaman untuk dapat mengakses kemajuan melalui pendidikan dan teknologi tepat guna. Dengan cara ini diharapkan komunitas tradisional tidak perlu harus meinggalkan dunia dan budaya mereka, namun sekaligus tidak teralienasi dari perkembangan dan kemajuan.

D. Forum-forum Pembuatan Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan Papua

Untuk melakukan percepatan pembangunan Papua diperlukan komitmen dan upaya pemerintah untuk menghadirkan aktor-aktor lokal dalam forum-forum pengambilan kebijakan, terutama terkait dengan perencanaan dan pembiayaan pembangunan Papua. Masih kuat persepsi di kalangan pejabat pemerintahan bahwa masyarakat adalah objek pembangunan yang bersifat pasif, dan kegiatan pembangunan adalah domain dimana pemerintah merupakan aktor utama, bahkan aktor tunggal. Inilah yang menyebabkan mekanisme seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sering diperlakukan sebagai seremoni belaka, tanpa ada substansi yang nyata.

Dalam konteks penyelenggaraan tata pemerintahan di Papua, hal ini sangat mudah dipahami dan hamper selalu dimaklumi. Kondisi masyarakat Papua yang masih sangat sederhana dalam berbagai aspeknya, menjadikan forum-forum formal permusyawaratan pembangunan sebagai benda asing yang masih jauh dari jangkauan masyarakat lokal. Bahkan di lingkungan pemerintah sendiri di tingkat bawah forum permusyawaratan terkait dengan perencanaan pembangunan masih dianggap belum menjadi kebutuhan.

Namun tentu saja realitas tidak bisa menjadi pembenar. Halangan dan hambatan bukanlah alasan untuk tidak melakukan prinsip-prinsip politik demokrasi, dengan menempatkan publik sebagai pemilik kedaulatan politik. Dari perspektif antropologi kebijakan, problem yang dihadapi dalam upaya menghadirkan aktor-aktor lokal ke dalam forum dan proses perencanaan pembangunan bukan sekedar persoalan prosedur dan mekanisme, melainkan juga faktor perspektif dan pendekatan.

Dalam perspektif antropologis, jajaran pemerintah di Papua perlu menyusun sebuah sistem yang berpijak kepada kerangka nilai dan tradisi masyarakat lokal dalam menyelenggarakan forum-forum perencanaan yang dapat menghadirkan aktor-aktor dari tingkat lokal. Forum tersebut harus disusun sedemikian rupa sehingga aktor-aktor lokal tidak merasa sedang memasuki dunia yang asing, melainkan sedang mengikuti kegiatan yang

sejenis dengan kegiatan yang biasa mereka ikuti. Demikian juga proses musyawarah dan penggalian aspirasi dari aktor lokal juga memanfaatkan kerangka konsep dan peristilahan yang sudah diterjemahkan ke dalam konteks lokal, sehingga dapat sepenuhnya diikuti oleh aktor-aktor lokal yang hadir.

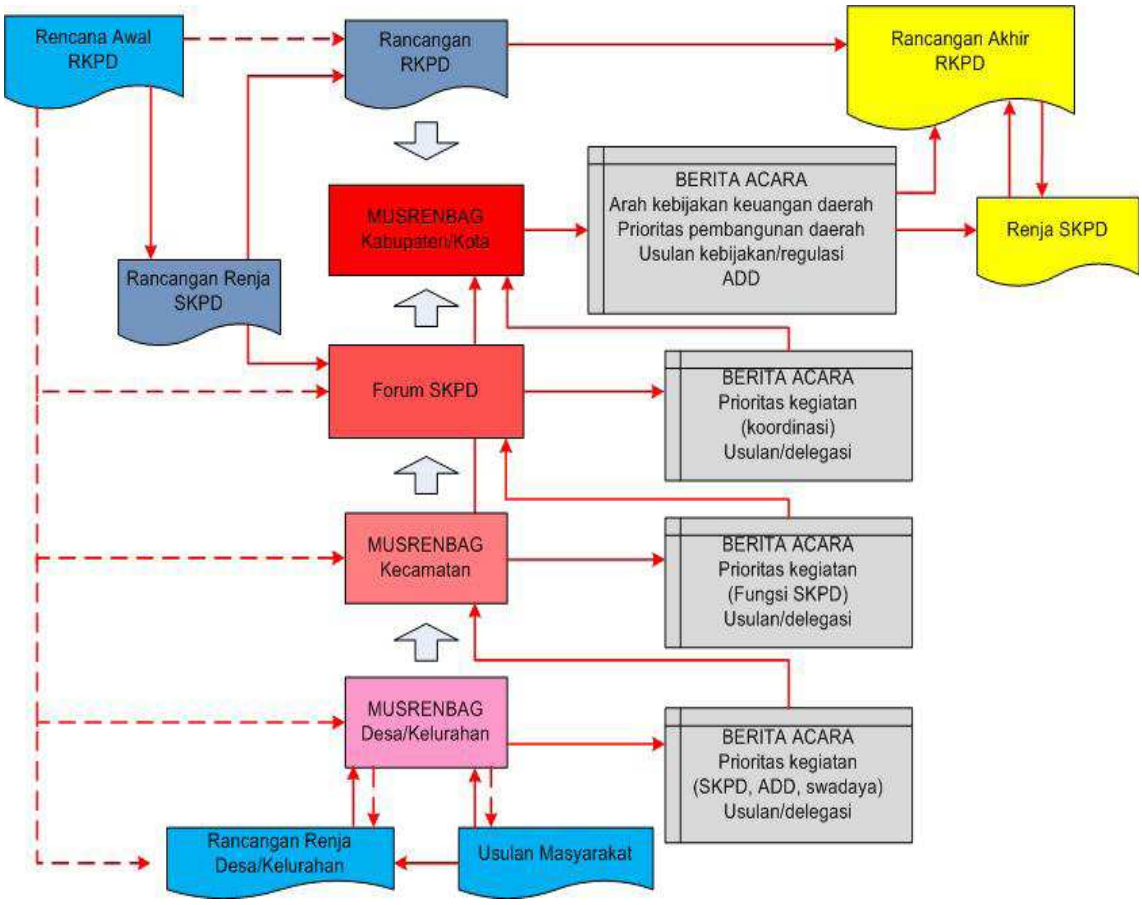
Kehadiran aktor-aktor lokal dalam forum perencanaan dan pembiayaan pembangunan akan memberikan masukan dan aspirasi yang datang dari berbagai elemen masyarakat. Suara dan aspirasi rakyat harus harus menjadi elemen fundamental dalam proses pembangunan. Pemerintah tidak dapat mengasumsikan diri lebih mengetahui kebutuhan masyarakat daripada masyarakat sendiri. Meskipun aparat pemerintah memiliki tingkat pendidikan dan pemahaman lebih baik mengenai kehidupan sosial dan proses pemerintahan, namun dalam kehidupan nyata kesejahteraan tidak hanya terkait hal-hal yang bisa diukur. Dalam banyak kasus kehidupan sosial melibatkan aspek-aspek yang tidak dapat diukur (intangible) terkait dengan kebiasaan dan kenyamanan. Sehingga dalam konteks ini pihak yang paling memahami adalah masyarakat sendiri.

Tentu saja perlu disadari bahwa masyarakat akar rumput Papua tidak serta merta dapat mengartikulasikan aspirasi dan menyampaikan gagasan mereka terkait kebijakan dan pembangunan yang mereka inginkan. Sebab selama ini mereka hidup dalam sistem sosial dimana kehidupan publik tidak direncanakan dan diatur oleh sebuah lembaga seperti pemerintahan modern. Kehidupan mereka lebih banyak dituntun oleh tata nilai dan tradisi yang diwariskan turun temurun dari generasi ke generasi. Kehidupan masyarakat tradisional sangat dekat dengan alam, dan masyarakat tradisional memahami tata kehidupan mereka sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari alam. Alam bersifat teratur dan mekanis, seperti pergiliran siang dan malam atau pergantian musim. Demikian juga masyarakat tradisional akan melihat kehidupan sosial mereka bersifat mekanis, tanpa perencanaan dan perekayasaan.

Untuk itu perlu upaya khusus secara sitematik untuk melakukan peningkatan dan penguatan kapasitas aktor-aktor lokal dalam pengartikulasikan dan menyampaikan aspirasi dan gagasan mereka tentang pembangunan. Tahap awal perlu dilakukan pelatihan secara terstruktur kepada representasi aktor-aktor lokal terhadap bahasa dan istilah pembangunan yang sudah diterjemahkan ke dalam bahasa yang dapat dipahami secara lokal. Target pada tahap ini adalah agar aktor-aktor lokal dapat memahami jalan cerita pembangunan dan kinerja pemerintahan modern dalam bahasa dan peristilahan yang familiar dengan dunia mereka. Selanjutnya perlu didorong dan difasilitasi agar aktor-aktor lokal mampu dan terbiasa mengartikulasikan aspirasi dan menyampaikan gagasan mereka tenttang pembangunan ke dalam bahasa yang dapat ditransfer ke dalam proses perencanaan dan pengambilan kebijakan. Dengan demikian, melalui tahapan-tahapan lintas budaya, melalui penterjemahan timbal-balik antara bahasa dan peristilahan lokal-tradisional dengan bahasa dan peristilahan tata negara modern, substansi proses demokrasi yang menempatkan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan politik sudah akan tercapai.

Untuk lebih jelasnya, forum-forum perencanaan pembangunan yang dimaksud di atas akan diuraikan secara lebih jelas di dalam bagan berikut.

Bagan 3.9.3. Contoh Bagan Alur Musrenbang



1. Musrenbang Kampung

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kampung adalah sebuah forum musyawarah tahunan bagi para pemangku kepentingan *(multistakeholder)* yang ada di Kampung. Forum tersebut digunakan untuk menyepakati rencana kegiatan untuk tahun anggaran berikutnya. Musrenbang Kampung biasanya dilaksanakan setiap bulan Januari untuk menyusun rencana kegiatan tahunan Kampung dengan mengacu/memperhatikan kepada rencana pembangunan jangka menengah Kampunga (RPJMK) yang sudah disusun sebelumnya, saat Kepala Kampung terpilih. Di dalam Musrenbang Kampung inilah, proses perencanaan pembangunan beserta sumber-sumber pembiayaannya dirumuskan oleh para pemangku kepentingan. Potensi-potensi yang ada di Kampung akan diidentifikasi, termasuk di dalamnya potensi sumber daya manusianya. Di sisi lain, masalah-masalah yang ada di Kampung akan terungkap karena para peserta forum ini adalah semua elemen yang mewakili masyarakat. Dalam konsep otonomi asli yang terdapat di Kampung, diharapkan

aspirasi masyarakat akan tertampung sehingga berkontribusi langsung sebagai input untuk perencanaan pembangunan Papua.

2. Musrenbang Distrik

Pemerintah Distrik memiliki fungsi yang sangat penting untuk mendorong pembangunan Kampung dan menfasilitasi sinergi pembangunan antar-Kampung. Sebagai Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang berbasis kewilayahan, peran dan fungsi fasilitasi untuk mendorong sinergitas tersebut sangatlah tepat.

Di dalam forum Musrenbang Distrik terdapat pembahasan, penilaian dan penentuan urutan prioritas rencana pembangunan yang berasal dari masyarakat dan dari pemerintah di tingkat Distrik. Proses pembahasan dilakukan secara terpadu dan obyektif bersama unsur-unsur terkait dari tingkat Kampung, Distrik dan Kabupaten/ Kota untuk menghasilkan rencana pembangunan tahunan Distrik serta Daerah.

3. Forum SKPD Kabupaten

Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (Forum SKPD) merupakan forum bersama antar-pelaku pembangunan untuk membahas prioritas program dan kegiatan pembangunan hasil Musrenbang Distrik dengan SKPD atau gabungan SKPD. Forum ini diharapkan akan mampu menyusun dan menyempurnakan Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD) yang telah disusun oleh masing-masing SKPD.

Forum ini cukup strategis karena mempertemukan antara kelompok masyarakat sektoral dan spasial. Di dalam Forum SKPD inilah, proses penyelerasan perencanaan atas bawah *(top down)* dan bawah atas *(bottom up)* dilakukan, yakni usulan antara hasil-hasil Musrenbang Distrik dengan draft Rencana Kerja SKPD, serta memberikan kesempatan kepada kelompok sektoral untuk memberikan masukan dan sekaligus usulan kegiatan untuk mengatasi persoalan yang ada di sektor tertentu.

4. Musrenbang Kabupaten/Kota

Musrenbang Kabupaten/Kota merupakan forum musyawarah para pemangku kepentingan *(multistakeholder)* di tingkat Kabupaten/Kota untuk menyusun dan menyempurnakan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). RKPD ini merupakan kompilasi seluruh Renja SKPD sebagai hasil Forum SKPD.

Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Kabupaten/Kota untuk membuat kebijakan daerah yang diarahkan pada pemberian pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada pemberdayaan daerah dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan kewenangan yang ada tersebut, diharapkan Pemerintah Kabupaten/Kota mampu membuat perencanaan yang otonom yang diarahkan pada tujuan kesejahteraan masyarakatnya.

5. Forum SKPD Provinsi

Seperti halnya Forum SKPD di tingkat Kabupaten/Kota, Forum SKPD Provinsi juga merupakan forum bersama antar-pelaku pembangunan untuk membahas prioritas

program dan kegiatan pembangunan, namun hasil dari Musrenbang Kabupaten/Kota dengan SKPD Provinsi atau gabungan SKPD Provinsi.

6. Musrenbang Provinsi

Seperti halnya Musrenbang Kabupaten/Kota, Musrenbang Provinsi juga merupakan forum musyawarah para pemangku kepentingan (multistakeholder) di tingkat Provinsi. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan kewenangan kepada Provinsi dalam porsi yang berbeda.

BAB X:
ADAPTASI PENDEKATAN ANTROPOLOGIS DALAM KEBIJAKAN

Sebagai kebijakan paling fundamental, Undang-Undang No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan penjelasannya secara eksplisit telah menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik gagal dalam mewujudkan rasa keadilan, kesejahteraan rakyat, penegakan hukum dan penghormatan HAM di propinsi tersebut. Dalam konteks kekhususan, Undang-undang itu dimaksudkan untuk mendukung percepatan pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik dengan memberikan kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua dalam mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka NKRI.

Kebijakan tersebut dengan tegas 'mengalihkan tanggung jawab' kepada propinsi dan rakyat Papua dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan kekayaan alam; setidakny secara parsial. Persoalan yang paling mendasar adalah, sejauh mana propinsi dan orang Papua telah dipersiapkan dengan sebaik-baiknya agar mampu secara efektif melaksanakan kebijakan yang memberikan kewenangan besar tersebut? Hingga kini, kebijakan dasar yang bersifat asimetris secara umum dapat dikatakan masih sangat normatif, yakni dengan mementingkan formalitas pemenuhan prasyarat pemerintahan, seperti misalnya:

- pengaturan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Provinsi Papua;
- pengakuan dan penghormatan formal terhadap hak-hak dasar orang asli Papua;
- pemerintahan berbasis partisipasi kultural-komunal;
- memprioritaskan penduduk asli;
- pembangunan akuntabel kepada masyarakat;
- mekanisme institusional antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; serta
- Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua dengan kewenangan tertentu.

Dengan kebijakan dasar sebagaimana tertuang dalam UU otonomi khusus tersebut, Papua belum dapat keluar dari kemiskinan, keterbelakangan, konflik dan jerat korupsi. Berbagai upaya telah dilakukan untuk menjabarkan kebijakan dasar tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan yang lebih operasional. Pembahasan tentang kerangka regulasi telah banyak dilakukan dan, oleh karenanya tidak akan diulang dalam studi refleksif antropologis ini.

Berdasarkan pada konteks fenomenologis tersebut, studi refleksif ini telah mempertanyakan, bagian manakah dari proses penyusunan kebijakan yang kurang tepat

(dalam arti *appropriate*), sehingga setelah lebih dari 10 tahun tujuan-tujuan yang dicanangkan dalam UU tentang Otonomi Khusus Papua belum tercapai? Dari observasi partisipatoris dalam berbagai program penyusunan, evaluasi atau perbaikan kebijakan dapat diketahui adanya perseberangan antara 'pendekatan negara' dan 'pendekatan rakyat' seperti disandingkan dalam Tabel 3.10.1.

Tabel 3.10.1. Sifat dualistik pembuatan kebijakan

Praktek: Perumusan kebijakan didominasi negara	Harapan: Perumusan kebijakan melibatkan rakyat
Kelembagaan: kebijakan dipandang sebagai kegiatan lembaga pemeritahan yang sangat formal	**Kelompok/kolektif**: kebijakan berlegitimasi jika merupakan hasil kesepakatan atau persetujuan kelompok
Elitis: kebijakan ditentukan oleh hasil negosiasi preferensi elite, baik nasional maupun lokal	**Pilihan publik/kumonal**: kebijakan sebagai hasil dari pembuatan keputusan kolektif atau komunal yang berbagi berkepentingan
Inkremental: kebijakan dikembangkan sebagai rangkaian modifikasi kebijakan sebelumnya	**Proses sosial**: kebijakan merupakan hasil akhir dari rangkaian kegiatan sosial (dan politik)
Sistem: kebijakan dipandang sebagai keluaran instrumental dari sistem tata pemerintahan yang formal	**Pilihan rasional rakyat**: kebijakan dihasilkan dari pilihan-pilihan untuk mencapai tujuan dengan prinsip optimalisasi kemanfaatan
Permainan (*game*): kebijakan sebagai hasil pilihan rasional dari para pembuatnya dalam situasi yang kompleks dan kompetitif	

Paparan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan pemerintahan dan pembangunan Papua yang mendasarkan pada otonomi asli terdefisiensi oleh praktek-praktek pembuatan kebijakan yang sentralistik, birokatis, otoriter dan tidak partisipatif. Pola-pola baru dalam pembuatan lebijakan yang mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, desentralisasi, transparansi, partisipasi dan manusiawi. Pembuatan kebijakan seperti ini lebih rasional karena berorientasi pada pencapaian target-target dasar seperti dicanangkan dalam UU tentang Otonomi Khusus Papua serta mendasarkan pada lokalitas masing-masing entitas yang bersifat unik/khas.

Harapan akan terjadinya perumusan kebijakan pemerintahan dan pembangunan yang melibatkan rakyat menunjukkan adanya desakan bahwa nilai-nilai antropologis dari orang Papua diadaptasikan ke dalamnya.

II. A. Nilai dasar orang Papua dan pembuatan kebijakan

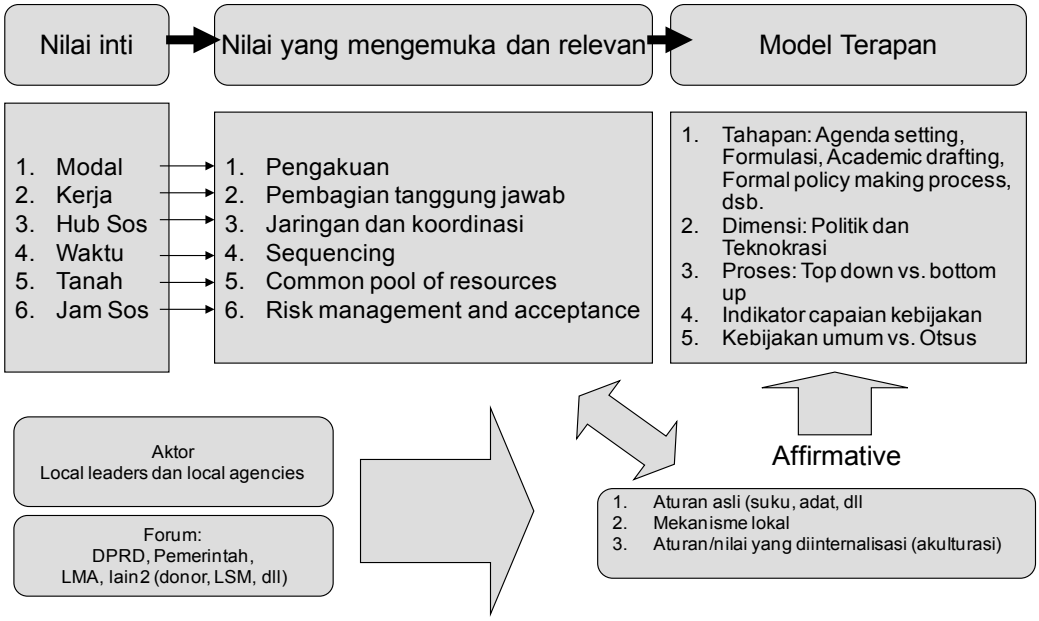
Dalam perumusan berbagai kebijakan yang tekait dengan pemerintahan dan pembangunan Papua – yang mencakup Perdasi, Perdasus, Perda dan Perkam – terdapat sejumlah faktor yang telah dipertimbangkan. Dua faktor yang paling dipentingkan adalah faktor politik dan faktor pertahanan dan keamanan. Faktor politik merupakan determinan terpenting dalam pembuatan berbagai kebijakan, dalam pengertian bahwa kebijakan merupakan hasil dari proses penetapan kesepakatan dari aktor-aktor politik politik dan pemerintah. Aktor aktor di luar arena politik dan pemerintahan (seperti misalnya LSM, perguruan tinggi, asosiasi bisnis,

kelompok profesi dan media massa) pada umumnya tidak benar-benar diperhitungkan; hanya sebagai bagian dari bahan acuan atau pembenar. Faktor keamanan juga mengemuka dengan mementingkan pengaruh kebijakan pada stabilitas keamanan; meski seringkali tidak sensitif terhadap konflik (vertikal atau horisontal).

Rangkaian faktor lain yang seringkali diperhitungkan adalah faktor ekonomi dan keuangan, faktor administratif pemerintahan dan faktor media-teknologis. Perumusan kebijakan pemerintahan dan percepatan pembangunan Papua juga memperhitungkan faktor ekonomi dan keuangan dengan penekanan pada penggunaan atau penyerapan dana, tetapi agak kurang pada hasil dan kemanfaatan ekonomis yang terkait dengan pencapaian tujuan-tujuan otonomi khusus. Dalam memperhitungkan faktor administratif pemerintahan dalam pembuatan kebijakan, penekanan diberikan pada aspek-aspek yang berkenaan dengan kewenangan politik-pemerintahan. Perhatian pada pembanguan dan sinkronisasi kewenangan terkait dengan optimalisasi pencapaian tujuan otonomi khusus tampaknya relatif minimal. Pembuatan kebijakan juga tidak secara sensitif mempertimbangkan kapasitas riil dari struktur pemerintahan dalam melaksanakan berbagai kewenangan dan urusan dalam pemerintahan dan pembangunan. Bahkan kebijakan juga tidak secara tegas memperhatikan penguatan kapasitas struktur pemerintahan di daerah secara menyeluruh dan konsisten.

Faktor teknologi juga diperhitungkan dalam pembuatan kebijakan, tetapi ditandai dengan elitisme-urban dan tidak sensitif terhadap keterbelakangan atau keterbatasan teknologi. Bahkan berbagai kebijakan yang dirumuskan jarang memuat pemenuhan fasilitas teknologis bagi kebijakan tertentu. Faktor yang paling kurang mendapatkan perhatian adalah faktor sosial, budaya dan agama. Oleh karena itu sensitivitas kebijakan terhadap benturan, konflik atau pun perpecahan yang berlatar belakang sosial, budaya atau agama relatif terbatas; kalau tidak dikatakan tidak sensitif sama sekali. Berbagai faktor penting ini ditambah lagi dengan faktor yang paling fundamental, yaitu faktor nilai antropologis yang relevan dengan pembuatan kebijakan, yang secara ringkat digambarkan dalam Bagan 3.10.1.

Bagan 3.10.1. Nilai dasar orang Papua dan pembaruan kebijakan



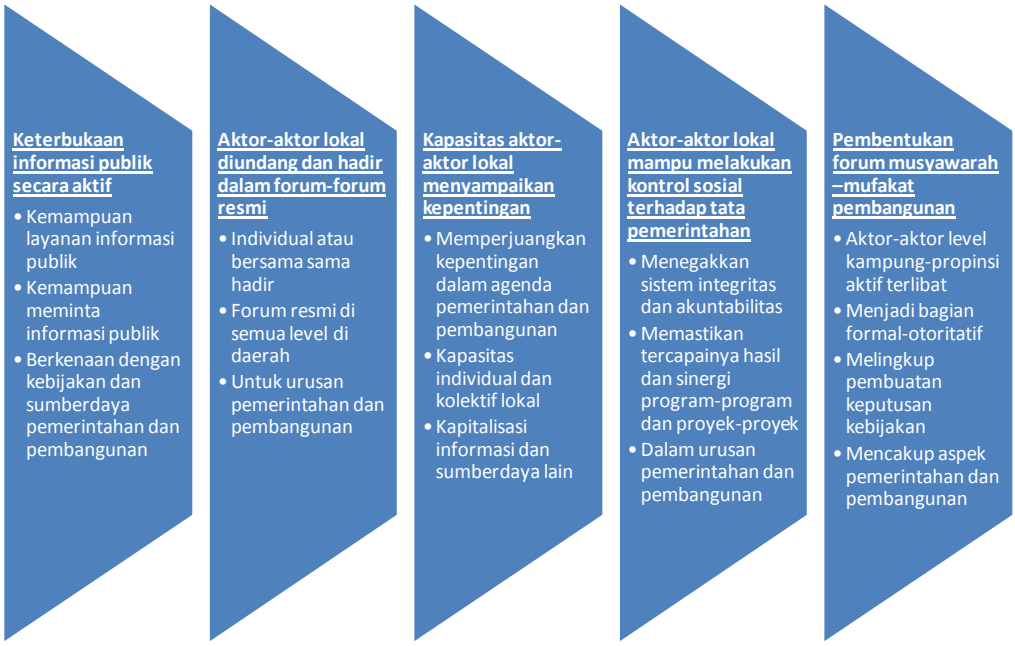
Perspektif antropologis menjadi sebuah alternatif jalan bagi upaya percepatan pembangunan Papua, karena menyediakan sudut pandang *bottom up* tentang mekanisme dan nilai antropologis bagaimana pola perilaku masyarakat suku seperti di Papua dibimbing oleh kerangka nilai budaya mereka yang dalam banyak kasus berseberangan dengan asumsi-asumsi modern darimana tradisi pengambilan kebijakan dan administrasi negara berasal. Dengan memanfaatkan pencerahan dari pendekatan antropologis, diharapkan implementasi kebijakan akan lebih dapat mendekati sistem nilai dan tradisi masyarakat di Papua.

Nilai tentang modal seringkali mengemuka dalam bentuk 'pengakuan' – bahkan pengakuan akan modal dalam bentuk tenaga kerja – ketika orang Papua dilibatkan secara aktif dalam membuat kebijakan dalam bentuk Peraturan Kampung (Perkam). Dengan adanya pengakuan yang riil, nilai tentang kerja dapat diterjemahkan dengan lebih mudah dalam wujud pembagian kerja. Rangkaian ini terjadi dalam bingkai nilai sosial yang mereka kelola dalam bentuk jaringan komunal; bukan individual. Orang Papua juga sensitif terhadap nilai tentang waktu. Ketika mereka terlibat dalam penyusunan peraturan kolektif, kesadaran akan waktu mewujud dalam kesistematisan dalam penentuan urutan dan tata kerja. Tanah dan jaminan sosial mengemuka dalam bentuk kepastian mereka tentang kontribusi dalam bentuk kepemilikan sumberdaya kolektif, kebersamaan dalam mengantisipasi yang mungkin muncul dan penerimaan terhadap kesepakatan-kesepakatan dan aturan-aturan yang mengikat bersama.

Untuk memastikan bahwa rangkaian nilai dan perwujudannya terjadi secara mapan, pentahapan sebagaimana digambarkan dalam Bagan 3.10.2. pada umumnya mempermudah penerapan pendekatan antropologis dalam penguatan kapasitas pemerintahan maupun penyusunan kebijakan-kebijakan kampung yang terkait dengan program percepatan pembangunan ekonomi.

Bagan 3.10.2. Tahap-tahap umum adaptasi pendekatan antropologis

Milestones adaptasi pendekatan antropologis



Sebagaimana diketahui, masyarakat Papua dan Papua Barat merupakan masyarakat dengan ratusan bahasa dan suku. Menurut SIL (Sumer Institute of Language), berdasarkan bahasa yang digunakan, di Papua terdapat 251 bahasa (Peter J.Zilzer & H.H Clouse, 1991). Tim Peneliti Uncen pada tahun 1991 berhasil mengidentifikasi 44 suku bangsa yang hidup di tanah Papua. Dalam perkembangannya, dari 44 suku bangsa berkembang menjadi menjadi 177 suku. Keanekaragaman suku dan bahasa tersebut harus menjadi bahan pertimbangan untuk menyusun dan merumuskan strategi rencana aksi pembangunan Papua.

Kesalahan dalam memahami dan memperlakukan keanekaragaman tersebut tidak saja dapat menghambat pencapaian Rencana Aksi P4B 2011-2014, tetapi juga dapat memicu ketegangan-ketegangan komunal masyarakat. Masyarakat adat dengan pola relasi sosial bersifat primordial dan berbasis pada klan cenderung tertutup dan berada dalam kondisi kontestasi dengan suku-suku lainnya. Kondisi seperti ini harus dipahami secara baik dan disikapi secara arif oleh para pemangku kebijakan, sehingga pembangunan yang dilakukan dapat merajut keanekaragaman menjadi taman permadani khazanah peradaban Papua. Oleh karena itu, kesenjangan kapasitas antara mekanisme 'bottom-up' dan 'top-down' perlu dijembatani dengan alternatif cara yang digambarkan dalam Tabel 3.10.2.

Tabel 3.10.2. Membangun jembatan kapasitas 'Bottom-up' dan 'Top-down'

ORIENTASI NILAI BUDAYA LOKAL	JARAK KAPASITAS	ORIENTASI NILAI PEMBANGUNAN
Harta dan kekayaan sebagai kapasitas sosial-budaya yang bersifat simbolik.	• *Bottom Up*: Memperkenalkan "nilai fungsional" harta dan kekayaan kepada masyarakat lokal. • *Top Down*: Akomodasi nilai-nilai simbolik dalam program terkait ekonomi.	Harta kekayaan sebagai modal ekonomi yang fungsional untuk meningkatkan taraf kehidupan.
Pekerjaan sebagai aktivitas sosial-budaya untuk mendapatkan status di masyarakat.	• *Bottom Up*: Menumbuhkan pemahaman "bekerja" sebagai aktivitas produktif. • *Top Down*: Akomodasi kepentingan kultural dalam aktivitas dunia kerja.	Pekerjaan merupakan pengejawantahan dari peran-peran fungsional dalam birokrasi.
Waktu sebagai ruang alokasi kegiatan yang bersifat fleksibel.	• *Bottom Up*: Menumbuhkan pemahaman waktu sebagai kesempatan berusaha. • *Top Down*: Akomodasi kreativitas kultural dalam aktivitas politik dan ekonomi.	Waktu memiliki nilai ekonomis sehingga perlu ditata pemanfaatannya.
Hubungan sosial berorientasi primordial berbasis klan	• *Bottom Up*: Menumbuhkan keterbukaan relasi sosial berbasis azas kebermanfaatan (meritokrasi). • *Top Down*: Akomodasi nili-nilai identitas komunal dalam sistem dan pola kompetisi sosial-ekonomi-politik.	Hubungan sosial beerbasis kesetaraan hak dan kewajiban di hadapan hukum.
Tanah lebih sebagai identitas kelompok dan aset budaya.	• *Bottom Up*: Menumbuhkan sikap keterbukaan, kreativitas dan kerjasama lintas-sektor. • *Top Down*: Adopsi kaidah-kaidah lokal dalam RTRW.	Tanah sebagai aset ekonomi yang bersifat fungsional
Jaminan sosial berbasis resiprokalitas (hutang-piutang) moril	• *Bottom Up*: Menumbuhkan pemahaman tentang Jaminan sosial berbasis layanan publik. • *Top Down*: Adopsi nilai-nilai lokal dalam sistem Jaminan sosial dan layanan publik.	Jaminan sosial berbasis kapasitas sosial-ekonomi dan layanan publik.

Ada beberapa hal yang harus dipertimbangkan untuk membangun jembatan antara suku-suku bangsa yang ada di Papua. *Pertama*, pembangunan yang direncanakan tidak saja harus mampu membuka wilayah-wilayah yang terisolir dan mengkoneksikannya menjadi satu kesatuan wilayah, tetapi juga harus mampu membuka sekat-sekat yang ada dan menutupi masing-masing suku bangsa. Pembangunan harus memfasilitasi suku-suku yang ada di Papua untuk berinteraksi, sehingga diantara suku-suku tersebut terbentuk sikap saling menghormati, menghargai, dan menumbuhkan spirit untuk bersama-sama memabngun Papua agar tidak semakin tertinggal dari daerah-daerah lain di Indonesia.

Kedua, hasil pembangunan Papua harus dapat diakses dan dinikmati oleh semua suku-suku yang ada di Papua, meskipun mereka memiliki tingkatan dan kemampuan yang berbeda-beda. Hasil pembangunan tidak boleh hanya dinikmati oleh suku tertentu, tetapi harus dapat dinikmati oleh semua suku yang ada. Jika karena, misalnya, salah satu suku tidak dapat memanfaatkan hasil pembangunan karena keterbatasan pengetahuan yang dimiliki oleh suku tersebut, maka pemerintah wajib melakukan fasilitasi agar mereka bisa menikmati pembangunan.

Ketiga, masing-masing suku memiliki kesempatan dan akses yang sama terhadap pembangunan. Mulai dari informasi tentang pembangunan, arah perencanaannya, layanan yang disediakan, sumbsidi yang disediakan, pembelajaran dan peningkatan kapasitas yang disediakan. Jika salah satu suku mengalami hambatan budaya dan/atau tehnis untuk mengakses hasil pembangunan, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk membuka dan mengurai hambatan-hambatan tersebut. Pemerintah harus melakukan *afirmatif action* agar setiap suku dapat menikmati hasil-hasil pembangunan.

Dalam kerangka pembangunan Papua, hasil-hasil pembangunan Papua tidak saja harus mampu membuka daerah-daerah yang terisolir sehingga dapat terjangkau oleh pembangunan, tetapi juga harus membuka saluran komunikasi antara suku-suku yang ada di Papua. Saluran tersebut dapat menjadi media antara suku-suku yang ada di Papua untuk saling mengenal sehingga nantinya sekat-sekat kultural-politik diantara mereka terbuka. Pembangunan tidak boleh menciptakan homogenisasi suku-suku Papua, tetapi harus merajut suku-suku yang ada di Papua.

II. B. Komponen-komponen pokok dalam pembuatan kebijakan

Pembuatan kebijakan diawali dengan identifikasi isu kebijakan dan dilanjutkan dengan penentuan opsi kebijakan. Kebijakan dalam konteks otonomi khusus Papua dapat mengambil banyak bentuk yang berbeda dari tingkat propinsi sampai tingkat kampung. Secara umum, pembuatan kebijakan dapat mencakup *agenda setting*, perumusan naskah akademik, perumusan kebijakan, formalisasi dan legalisasi serta sosialisasi. *Agenda setting* harus mempertemukan antara kepentingan *bottom-up* dan *top-down*. Yang sering terjadi adalah bahwa kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat secara tidak bersesuaian satu terhadap yang lain.

Pembuatan kebijakan juga seringkali ditandai dengan kesenjangan antara dimensi dan proses politik dan dimensi dan proses teknokrasi, sehingga eksternalitas dan persoalan legitimasi kebijakan tidak dapat dikelola dengan baik dan diterima oleh publik. Kecenderungan seperti inilah yang kemudian berujung pada sikap 'transaksional' dari orang Papua, karena mereka tidak sungguh-sungguh dilibatkan dalam menentukan agenda, prioritas dan kebijakan.

Fragmentasi kebijakan secara terselubung seperti itu terjadi karena aspek sinergi antara kebijakan umum dan kebijakan otonomi khusus dalam pemerintahan dan percepatan pembangunan tidak terumuskan dengan baik dalam penyusunan hasil penelitian kebijakan. Berbagai penelitian kebijakan dilakukan secara parsial dan tidak dilihat secara sinergis dan menyeluruh. Yang paling fatal dalam pembuatan kebijakan dalam konteks pemerintahan berbasis otonomi asli dan percepatan pembangunan Papua adalah ketidak-jelasan dan kesinkronan indikator-indikator capaian dan kinerja kebijakan.

Hal tersebut terjadi karena berbagai kebijakan bersifat *government centric* dan birokratis. Oleh karenanya, adaptasi nilai-nilai antropologis dalam pembuatan kebijakan perlu mendasarkan pada sejumlah aspek penting lainnya, seperti misalnya: cara pandang yang sistemik-menyatu, rasionalitas berbasis hasil yang ditetapkan bagi kepentingan rakyat, variabilitas alternatif dan keleluasaan untuk eksperimentalisme, keterbukaan dalam mengelola dilema pluralisme, serta kepastian akseptansi lokal.

Berdasarkan pada pembahasan paradigmatik dan praksis-strategis pembangunan berbasis antropologi, pembahasan perangkat-perangkat pembangunan berbasis budaya dapat dilakukan. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, pembangunan berbasis pendekatan antropologi adalah pembangunan dengan manusia sebagai subyeknya dan sistem birokrasi sebagai instrumen. Dalam mengadaptasikan nilai antropologis ke dalam pembuatan, terdapat tiga kondisi kritikal yang perlu diantisipasi dan dipenuhi:

Pertama: Kapasitas melakukan adaptasi

Hal mendasar yang harus dipahami dalam paradigma pembangunan berbasis pendekatan antropologis adalah kemampuan melakukan adaptasi spirit pembangunan dengan tetap berpedoman kepada nilai-nilai yang dimilikinya. Kesalahan yang sering terjadi dalam merumuskan pembangunan berbasis antropologis adalah kesalahan paradigmatik dalam melakukan adaptasi terhadap pola-pola pembangunan yang telah ada. Hal ini juga yang kami lihat dan merupakan kesalahan fundamental ketika pembangunan Papua

dirancang dengan mengadopsi model pembangunan yang telah dijalankan di daerah lain di Indonesia. Selain itu, kesalahan fatal juga terjadi ketika rencana aksi pembangunan Papua hanya didasarkan kepada asumsi normatif pembangunan ideal.

Pembangunan berbasis antropologis Papua adalah sebuah upaya pembangunan dengan menjadikan nilai-nilai Papua sebagai titik tolak pembangunan. Adaptasi model pembangunan dari daerah lain yang sukses dapat saja dilakukan, tetapi tidak kepada bentuk dan sistemnya, melainkan nilai dan spiritnya. Mengapa ini perlu ditekankan, karena pembangunan berbasis pendekatan antropologis pada hakekatnya memberikan penekanan kepada keunikan-keunikan yang ada pada suatu daerah. Pembangunan berbasis pendekatan antropologis, dengan demikian, akan menjaga kita agar terhindar dari melakukan kesalahan pembangunan dalam mengejawantahkan spirit OTSUS, yaitu mendorong Papua agar sejajar dengan dengan daerah lainnya di Indonesia. Sejajar dengan daerah lain bukan berarti sama dengan daerah lain dalam model-model pembangunannya, tetapi memiliki kemajuan sebagaimana dimiliki oleh daerah lain, tetapi kemajuan yang didukung dan ditopang oleh nilai-nilai Papua.

Adaptasi sebagai paradigama untuk membangun Papua merupakan sebuah kesadaran untuk melihat Papua sebagai pranata yang dinamis, bukan pranata yang beku. Dengan memposisikan Papua sebagai pranata dinamis, maka kita akan melihat Papua sebagai entitas yang terus maju seiring dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Menjadikan budaya Papua sebagai inti pembangunan Papua, dengan demikian, bukan untuk meromantisir masa lalu, tetapi melakukan revitalisasi Papua dengan mempertimbangkan perubahan-perubahan yang terjadi. Dengan cara ini, pembangunan Papua akan menjadikan Papua lebih sejahtera dan bermartabat dengan tetap menjadi orang Papua.

Kedua: Pelembagaan hasil adaptasi ke dalam distem perilaku

Pada tahap selanjutnya yang perlu dilakukan adalah melakukan melakukan deseminisasi hasil-hasil pembangunan berbasis pendekatan antropologis. Tujuan dari program ini adalah untuk memberikan informasi dan menyadarkan masyarakat Papua tentang perlunya melakukan revitalisasi agar senantiasa selaras dengan perkembangan zaman. Selain itu, kita juga perlu mentransformsikan hasil-hasil pembangunan berbasis pendekatan antropologis tersebut sehingga menjadi sikap hidup masyarakat Papua.

Ada tiga faktor penting untuk menjadikan hasil-hasil pembangunan berbasis pendekatan antropologis sebagai sikap hidup masyarakat Papua. *Pertama*, perlu dilakukan sosialisasi atas hasil-hasil yang telah dicapai dalam pembangunan berbasis pendekatan antropologis. Proses ini merupakan upaya untuk memperkenalkan nilai-nilai baru hasil dari revitalisasi Papua kepada masyarakat Papua. Pada taraf ini akan terjadi tiga hal secara dialektis, yaitu eksternalisasi, objektivasi, dan internalisasi. Secara teori orang-orang Papua akan berespon terhadap nilai baru yang ditawarkan, yaitu dengan mengeluarkan nilai-nilai yang dipegangnya (eksternalisasi), kemudian menguji nilai-nilai baru tersebut (objektivasi), dan hasilnya akan menjadi sikap hidupnya (internalisasi). *Kedua*, pembiasaan dan pelembagaan. Pembiasaan dan pelembagaan merupakan dua proses yang bisa berganti posisi. Kita bisa saja melalui pembiasaan kemudian diikuti pelembagaan, atau memulai dengan pelembagaan untuk menumbuhkan kebiasaan.

Ketiga: Pembangunan sebagai visi masa depan

Tahap yang sangat menentukan dari proses pembangunan Papua adalah kemampuan merumuskan visi kultural untuk menyikapi perkembangan zaman. Sebagaimana telah kami jelaskan diatas, prinsip dasar yang harus dimiliki untuk melakukan pembangunan Papua yang berkelanjutan adalah kesadaran untuk melihat Papua sebagai entitas yang selalu berubah. Berubah bukan berarti menghilangkan tata nilai Papua, tetapi meletakkan tata nilai dalam proses dialektik dengan nilai-nilai lainnya. Tata nilai Papua selalu ditafsirkan sesuai dengan konteksnya agar senantiasa selaras dengan perkembangan zaman namun tidak tercerabut dari akar lokalitas.

Ada banyak saluran yang dapat dilakukan untuk menjadikan hasil pembangunan berbasis pendekatan antropologis sebagai *new way* Papua, diantaranya melalui pendidikan, pelatihan, dan system reward-punishment yang konsisten. Dengan cara ini, maka pembangunan berbasis pendekatan antropologis di Papua tidak saja berhasil membangun hal-hal yang bersifat material, seperti jalan dan gedung-gedung, tetapi yang bersifat imaterial. Hal-hal yang bersifat imaterial ini sebenarnya yang paling fundamental dalam proses pembangunan Papua.

II. C. Faktor-faktor penting bagi affirmative actions dalam pembuatan kebijakan

Terdapat sejumlah faktor berpengaruh terhadap adaptasi nilai-nilai antropologis ke dalam pembuatan kebijakan:

Pertama: Keterbukaan informasi publik secara aktif

Tahap pertama tidak lain adalah proses sosialisasi tentang program-program pembangunan kepada publik, terutama kepada aktor dan masyarakat lokal Papua. Selama ini program-program pembangun, termasuk program percepatan OTSUS, hanya beredar di kalangan pejabat pemerintah provinsi dan daerah. Sementara informasi tersebut nyaris tidak sampai kepada aktor dan masyarakat lokal.

Ada dua faktor yang sekaligus menyebabkan informasi tersebut tidak sampai kepada masyarakat luas. *Pertama*, tidak adanya *political will* dari pemangku kebijakan untuk secara sistematis melakukan sosialisasi tentang program pembangunan yang ada. Tentu saja ini sangat disayangkan karena sosiaslisasi merupakan prasyarat mutlak bagi keterlibatan publik dalam proses pembangunan. Sebab tanpa keterlibatan publik tidak akan mungkin program pembangunan akan dapat berjalan dengan baik. Memang perlu diakui bahwa kondisi dan perkembangan teknologi di Papua masih sangat sederhana, dan persebran penduduk di wilayah yang sangat luas menjadi tantangan tersendiri, dan tidak mudah untuk melakukan sosialisasi dan penyebaran informasi dalam kondisi seperti itu. Namun demikian, harusnya jika pemerintah memang memiliki keinginan kuat untuk melakukan sosialisasi tentu situasinya akan lain.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa informasi tentang OTSUS bahkan tidak banyak dipahami oleh kalangan pemerinah sendiri, terutama di tingkat Distrik dan Kampung. Banyak laporan yang menunjukkan bahwa para pejabat pemerintah di tingkat akar rumput

baru hanya mendengar bahwa ada program Otonomi Khusus untuk Papua. Namun seperti apa program tersebut, bagaimana mekanismenya, serta apa target yang diharapkan, masih banyak pejabat di tingkat bawah yang belum memahami dengan baik.

Kedua, faktor yang mempersulit proses sosialisasi adalah karena adanya jarak budaya antara pemahaman para pengambil kebijakan dengan pemahaman masyarakat luas terutama di tingkat lokal mengenai tata pemerintahan dan pengambilan kebijakan. Sebagaimana telah dibahas panjang lebar pada bab 5, administrasi tata pemerintahan mendasarkan diri pada asumsi rasionalitas modern, yang menganggap manusia adalah mahluk rasional yang dalam pola perilakunya didasarkan pada kalkulasi baik-buruk, untung-rugi, yang dihitung secara matematis. Sementara itu, masyarakat tradisional seperti yang ada di Papua memiliki logika rasionalitas yang berbeda, yang tidak semata dibimbing oleh kalkulasi untuk-rugi, baik-buruk, yang bersifat matematis; melainkan lebih dibentuk kordinat-kordinat sistem nilai kultural yang berorientasi pada pemahaman akan harmoni kehidupan. Sehingga, seandainya pun informasi tenang program OTSUS dan percepatan pembangunan disampaikan kepada masyarakat akar rumput, belum tentu mereka dapat menangkap dengan tepat sebagaimana yang diharapkan oleh para pengambil kebijakan.

Oleh karena itu, perlu disusun strategi sosialisasi dan penyebaran informasi pembangunan secara sistematik, meliputi dua aspek sekaligus yang berjalan beriringan. Di satu sisi pemerintah perlu menetapkan program khusus sosialisasi ini dengan target yang terukur. Kemudian disiapkan perangkat dan sumberdaya manusia yang memadai untuk melakukan sosialisasi secara bertahap dan bertingkat. Bertahap dalam arti sosialisasi ini tidak bisa disampaikan langsung ke dalam detail pelaksanaan program, tetapi diawali dengan menyebarkan informasi yang bersifat umum dan fundamental yang tujuannya adalah menggerakkan semangat masyarakat untuk menaruh perhatian dan keperayaan kepada pemerintah dan program-progamnya. Berikutnya, setelah ada indikasi masyarakat memiliki harapan dan kepercayaan—dan bukan sekedar tuntutan—kepada pemerintah barulah mulai disampaikan detail program kegiatan dan mekanismenya.

Di sisi lain secara bersamaan juga perlu disiapkan perangkat kultural berupa bahasa dan peristilahan yang dapat dipahami dan diterima oleh masyarakat lokal terkait tujuan dan mekanisme pelaksanaan program pembangunan. Dalam hal ini idealnya pemerintah mengajak tokoh masyarakat lokal dan para akademikis untuk melakukan penterjemahan istilah-istilah pembangunan ke dalam bahasa lokal yang mudah dipahami oleh masyarakat lokal. Dengan adanya perangkat kultural tersebut, maka diharapkan program-program pembangunan tidak lagi berada diluar jangkauan masyarakat lokal, dan tidak lagi dianggap sebagai benda asing yang berasal dari luar budaya masyarakat lokal. Tentu ini bukan hal yang mudah, selain memerlukan proses dan waktu mungkin juga akan melibatkan proses *trial and error* untuk menemukan formula yang tepat. Namun demikian langkah ini akan menjadi kunci bagi keberhasilan sosialisasi dan penyebaran informasi kepada masyarakat lokal, sebagai faktor kunci dapat diterimanya program pembangunan oleh masyarakat lokal.

Kedua: Kehadiran aktor-Aktor lokal dalam forum pembuatan kebijakan

Tahap berikutnya dari target capaian untuk melakukan percepatan pembangunan Papua adalah adanya komitmen dan upaya pemerintah untuk menghadirkan aktor-aktor local dalam forum-forum pengambilan kebijakan. Masih kuat persepsi di kalangan pejabat

pemerintahan bahwa masyarakat adalah objek pembangunan yang bersifat pasif, dan kegiatan pembangunan adalah domain dimana pemerintah merupakan aktor utama, bahkan aktor tunggal. Inilah yang menyebabkan mekanisme seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sering diperlakukan sebagai seremoni belaka, tanpa ada substansi yang nyata.

Dalam konteks penyelenggaraan tata pemerintahan di Papua, hal ini sangat mudah dipahami dan hamper selalu dimaklumi. Kondisi masyarakat papu yang masih sangat sederhana dalam berbagai aspeknya, menjadikan forum-forum formal permusyawaratan pembangunan sebagai benda asing yang masih jauh dari jangkauan masyarakat lokal. Bahkan di lingkungan pemerintah sendiri di tingkat bawah forum permusyawaratan terkait dengan perencanaan pembangunan masih dianggap belum menjadi kebutuhan.

Namun tentu saja realitas tidak bisa menjadi pembenar. Halangan dan hambatan bukanlah alasan untuk tidak melakukan prinsip-prinsip politik demokrasi, dengan menempatkan publik sebagai pemilik kedaulatan politik. Dari perspektif antropologi kebijakan, problem yang dihadapi dalam upaya menghadirkan aktor-aktor lokal ke dalam forum dan proses perencanaan pembangunan bukan sekedar persoalan prosedur dan mekanisme, melainkan juga faktor perspektif dan pendekatan.

Dengan menggunakan formula berperspektif antropologis, pemerintah jajaran di Papua perlu menyusun sebsuah sistem yang berpijak kepada kerangka nilai dan tradisi masyarakat lokal dalam menyelenggarakan forum-forum perencanaan dan pengambilan kebijakan yang dapat menghadirkan aktor-aktor dari tingkat lokal. Forum tersebut harus disusun sedemikian rupa sehingga aktor-aktor lokal tidak merasa sedang memasuki dunia yang asing, melainkan sedang mengikuti kegiatan yang sejenis dengan kegiatan yang biasa mereka ikuti. Demikian juga proses musyawarah dan penggalian aspiasi dari aktor lokal juga memanfaatkan kerangka konsep dan peristilahan yang sudah diterjemahkan ke dalam konteks lokal, sehingga dapat sepenuhnya diikuti oleh aktor-aktor lokal yang hadir.

Ketiga: Penguatan kemampuan artikulasi kepentingan

Capaian selanjutnya dari kehadiran aktor-aktor lokal dalam forum perencanaan dan pengambilan kebijakan adalah adanya masukan dan aspiriasi kepentingan dari aktor-aktor lokal tersebut sebagai bahan masukan bagi perencanaan dan pengambilan kebijakan. Sebab pada hakikatnya kebijakan publik dan segenap proses pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah uuntuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu suara dan aspirasi rakyat harus harus menjadi elemen fundamental dalam proses pembangunan. Pemerintah tidak dapat mengasumsikan diri lebih mengetahui kebutuhan masyarakat daripada masyarakat sendiri.

Meskipun secara konsep hal itu benar, dalam arti bahwa aparat pemerintah memiliki tingkat pendidikan dan pemahaman lebih baik mengenai kehidupan sosial dan proses pemerintahan, namun dalam kehidupan nyata kesejahteraan tidak hanya terkait hal-hal yang bisa diukur. Dalam banyak kasus kehidupan sosial melibatkan aspek-aspek yang tidak dapat diukur (*intangible*) terkait dengan kebiasaan dan kenyamanan. Sehingga dalam konteks ini pihak yang paling memahami adalah masyarakat sendiri.

Tentu saja perlu disadari bahwa masyarakat akar rumput Papua tidak serta merta dapat mengartikulasikan aspirasi dan menyampaikan gagasan mereka terkait kebijakan dan pembangunan yang mereka inginkan. Sebab selama ini mereka hidup dalam sistem sosial dimana kehidupan publik tidak direncanakan dan diatur oleh sebuah lembaga seperti pemerintahan modern. Kehidupan mereka lebih banyak dituntun oleh tata nilai dan tradisi yang diwariskan turun temurun dari generasi ke generasi. Kehidupan masyarakat tradisional sangat dekat dengan alam, dan masyarakat tradisional memahami tata kehidupan mereka sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari alam. Alam bersifat teratur dan mekanis, seperti pergiliran siang dan malam atau pergantian musim. Demikian juga masyarakat tradisional akan melihat kehidupan sosial mereka bersifat mekanis, tanpa perencanaan dan perekayasaan.

Untuk itu perlu upaya khusus secara sitematik untuk melakukan peningkatan dan penguatan kapasitas aktor-aktor lokal dalam pengartikulasikan dan menyampaikan aspirasi dan gagasan mereka tentang pembangunan. Tahap awal perlu dilakukan pelatihan secara terstruktur kepada representasi aktor-aktor lokal terhadap bahasa dan istilah pembangunan yang sudah diterjemahkan ke dalam bahasa yang dapat dipahami secara lokal. Target pada tahap ini adalah agar aktor-aktor lokal dapat memahami jalan cerita pembangunan dan kinerja pemerintahan modern dalam bahasa dan peristilahan yang familiar dengan dunia mereka. Selanjutnya perlu didorong dan difasilitasi agar aktor-aktor lokal mampu dan terbiasa mengartikulasikan aspirasi dan menyampaikan gagasan mereka tenttang pembangunan ke dalam bahasa yang dapat ditransfer ke dalam proses perencanaan dan pengambilan kebijakan. Dengan demikian, melalui tahapan-tahapan lintas budaya, melalui penterjemahan timbal-balik antara bahasa dan peristilahan lokal-tradisional dengan bahasa dan peristilahan tata negara modern, substansi proses demokrasi yang menempatkan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan politik sudah akan tercapai.

Kempat: keterlibatan aktor lokal dalam evaluasi kebijakan

Tahap capaian terakhir dalam upaya percepatan pembangunan berbasis budaya yang melibatkan aktor lokal adalah dengan melibatkan aktor-aktor lokal ke dalam proses pemantauan pelaksanaan dan evaluasi capaian pembangunan. Sebagaimana target capaian sebelumnya, atau mungkin lebih parah, aspek ini masih selalu terlewatkan dari perhatian para pengambil kebijakan. Pemerintah dalam banyak cara selalu menghindar dari perhatian dan penilaian publik dalam menjalankan kinerjanya. Bisa jadi hal ini dilakukan, sebagaiman aspek yang lain, para pemegang otoritas pemerintahan merasa lebih tahu mengenai apa yang mereka kerjakan dibanding masyarakat, sehingga merasa tidak perlu melibatkan masyarakat dalam upaya pemantauan dan evaluasi kinerja dan capaian pembangunan. Namun bisa jadi juga pemerintah cenderung menghindar dari pengamatan publik karena secara sengaja hendak menyembunyikan kesalahan dan penyimpangan yang dengan sengaja mereka lakukan: seperti korupsi, mark up anggaran, atau penyalahgunaan wewenang yang lain.

Dengan dalih apapun, baik alasan pertama maupun alasan kedua, secara demokratis tidak dibenarkan pemerintah menghindar dari penglihatan dan pencermatan publik. Karena pemerintah hanyalah agen yang diberi mandat untuk menyelenggarakan tata pemerintahan dan pengelolaan kebijakan publik, sementara pemilik wewenang yang sebenarnya adalah masyarakat. Sehingga dengan cara apapun masyarakat sepenuhnya memiliki hak untuk ikut memantau pelaksanaan dan mencermati capaian pembangunan. Dan dalam banyak contoh di

berbagai belahan dunia, modern maupun tradisional, hanya dengan melibatkan pengamatan dan penilaian masyarakat, pemerintahan yang transparan, maka penyelenggaraan pemerintahan akan dapat menjadi efektif dan berjalan dengan baik.

Karena itu pelibatan aktor lokal dalam pemantauan kinerja dan evaluasi capaian pembangunan di Papua menjadi bagian yang tak terpisahkan dari upaya percepatan capaian pembangunan. Dan sebgaiman upaya pelibatan aktor lokal dalam target capaian sebelumnya, ada dua lapis usaha yang harus dilakukan: yaitu secara administratif yang bersifat prosedural dan secara substantif yang bersifat kultural.

Secara administratif prosedural, perlu dubentuk forum dan lembaga khusus untuk melibatkan peran aktor lokal dalam memantau pelaksanaan dan mengevaluasi capaian pembangunan yang diselenggarakan pemerintah. Dalam forum dan lembaga tersebut aktor-aktor lokal diberi kesempatan untuk menyampaikan penilaian mereka baik terhadap proses maupun terhadap capaian pembangunan. Tentu saja hal ini tidak dapat berjalan secara alami begitu saja, melainkan perlu pelatihan-pelatihan yang sistematis dan berkelanjutan untuk mendorong dan memperkuat aktor-aktor lokal untuk menyampaikan evaluasi mereka. Dan sebagai bentuk komitmen terhadap keberadaan forum dan lembaha tersebut, pemerintah harus menindaklanjuti apapun masukan dari aktor lokal sebagai bahan evaluasi kinerja dan capaian mereka.

BAB XI:
ADAPTASI PENDEKATAN ANTROPOLOGIS DALAM PROGRAM

Berdasarkan Undang-Undang Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan untuk menjamin hak masa depan yang lebih adil, damai dan sejahtera bagi orang Papua, Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Inpres No. 5 tahun 2007 tentang Percepatan Pembanguan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang memberikan kewenangan kepada pihak terkait untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dengan menitikberatkan pada :

a) Memantapkan ketahanan pangan pengurangan kemiskinan;
b) Peningkatan kualitas penyelenggaraan pendidikan;
c) Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan;
d) Peningkatan infrastruktur dasar guna meningkatkan aksesibilitas di wilayah terpencil, pedalaman dan perbatasan negara; dan
e) Perlakuan khusus (affirmative action)bagi pengembangan sumber daya manusia putra-putri asli Papua.

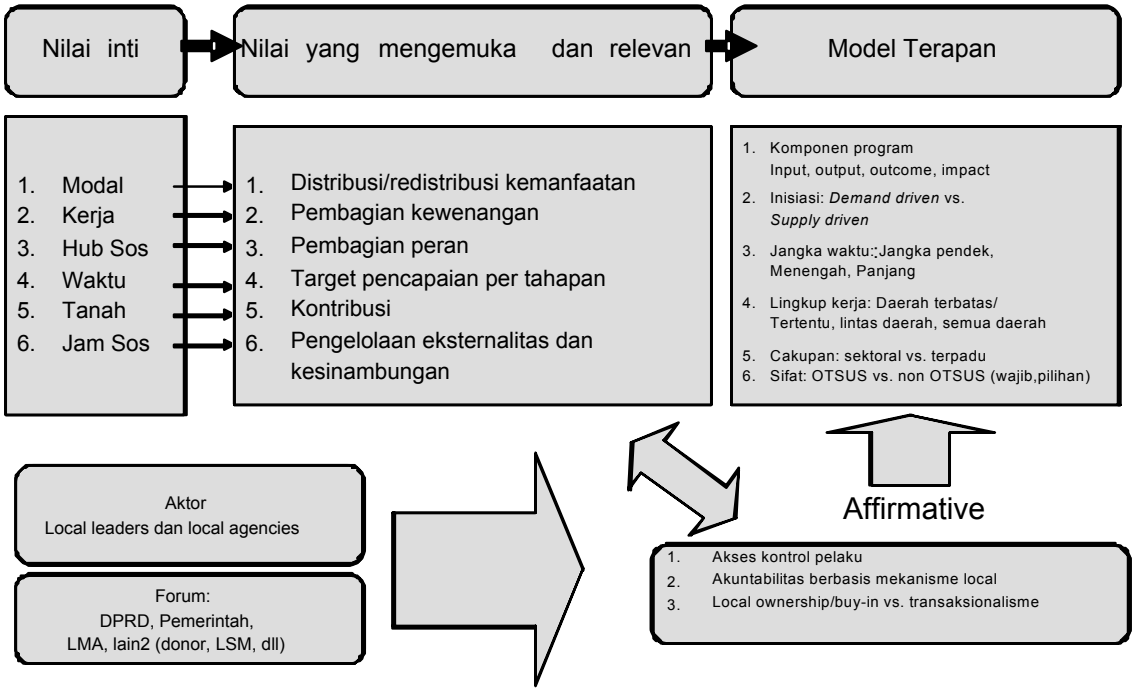
Setelah 2 tahun pelaksanaan Inpres 5/2007, berbagai koordinasi antara pemerintah pusat (K/L) dan pemerintah Provinsi Papua telah dilakukan dan menghasilkan Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Secara lebih spesifik, langkah-langkah strategis ini lebih diarahkan pada pembangunan infrastruktur transportasi dan sektor produktif lainnya, penyusunan rencana tata ruang wilayah kedua provinsi, pembangunan infrastruktur dasar wilayah (jalan, jembatan, sentra-sentra produksi, pemukiman penduduk), membuka isolasi daerah dan pengembangan potensi daerah perbatasan, jaringan irigasi dan ketahanan pangan, prasaranan air bersih, sanitasi dan drainase, pencegahan terhadap pembalakan liar, illegal trading dan illegal fishing, meningkatkan kualitas dan daya saing pendidikan, dan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan. Untuk itu prioritas utama yang telah digariskan Presiden melalui Inpres No. 7 – 2007 ini adalan rencana aksi pembangunan infrastruktur transportasi dalam rangka percepatan pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat yang dimulai dari tahun 2007 hingga 2009. Pembangunan infrastruktur ini merupakan sektor prioritas karena luas dan jangkuan daerah kedua provinsi ini 421.981 km2, dengan kondisi topografi yang berupa pegunungan dibagian tengah dan daerah dataran yang luas berupa rawa di wilayah pantai, dengan jumlah penduduk berjumlah 2.576.822 jiwa (1 km2 : 6 org) dan 70% bermukim di daerah kampung dan pegunungan terpencil yang masih terbatas pelayanan infrastruktur, transportasi, dan aspek kesejahteraan ekonomi.

Namun evaluasi Inpres 5/2007 menunjukkan bahwa percepatan pembangunan yang dilakukan terutama dalam kaitannya dengan program prioritas pengurangan kemiskinan, peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan masih belum memberikan peningkatan yang signifikan karena tersendatnya pembangunan infrastruktur, belum terlaksananya sistem pendidikan khusus yang menjangkau masyarakat Papua, dan terkendalanya penyiapan sarana prasarana pelayanan kesehatan serta masih terisolirnya wilayah-wilayah sasaran. Salah satu penyebab lambatnya upaya percepatan adalah belum optimalnya pengelolaan dana yang ada, terutama terkait sinkronisasi program/kegiatan serta anggaran pusat dan daerah termasuk pendanaan sektoral pusat melalui kementerian/lembaga dan pemanfaatan dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur di kedua Provinsi. Selain itu, sifat sentralistik pembuatan program juga menjadi penyebab tidak tercapainya tujuan program. Ada keinginan dari pemerintah pusat untuk mendesain kebijakan dan program yang seragam secara nasional nasional di seluruh wilayah provinsi di Indonesia dimana hal ini telah menyebabkan terjadinya penyimpangan dan perubahan mendasar di dalam kehidupan masyarakat, terutama di Papua yang sering diikuti dengan benturan-benturan yang menempatkan orang Papua pada kondisi yang kurang beruntung dalam pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu diperlukan pendekatan dan pola-pola baru dalam pembuatan program yang mendasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, desentralisasi, transparansi, partisipasi dan manusiawi sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang. Harapannya, akan terjadi proses pembuatan program pembangunan oleh pemerintah yang lebih melibatkan orang Papua yang di dalamnya mengadopsi nilai-nilai antropologis orang Papua.

XI. A. Nilai dasar orang Papua dan pembuatan program

Untuk menghindari dan meminimalisir benturan-benturan yang selama ini terjadi karena pendekatan programatik yang kurang tepat oleh pemerintah pusat, maka diperlukan pendekatan dan perlakuan khusus terhadap faktor sosial, budaya dan agama. Sensitifitas programatik terhadap faktor sosial, budaya atau agama ini sangat penting mengingat tipologi dan karakter sosial yang dinamis dan beragam di Papua. Berbagai faktor penting ini ditambah dengan faktor yang paling fundamental, yaitu faktor nilai antropologis yang relevan dengan pembuatan program yang secara ringkas digambarkan dalam Bagan 3.11.1., akan menjadi strategi pendekatan penyusunan program yang berbeda untuk membangun Papua ke depan.

Bagan 3.11.1. Nilai dasar orang Papua dan pembuatan program



Penyusunan program pembangunan yang didasari oleh semangat, perspektif dan nilai-nilai antropologis lokal diharapkan mampu menjembatani perbedaan pendekatan yang acap kali muncul antara ide-ide programatik dan nilai-nilai lokal seperti yang selama ini terjadi di Papua. Selama ini, program-program pembangunan yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah ataupun pemangku kepentingan yang lain seolah terpisah dari nilai lokal yang mengakibatkan tidak tercapainya tujuan akhir dari program. Keseuaian metodologi programatik yang tidak mengacu kepada nilai-nilai lokal pada akhirnya harus menemui resiko yang sulit untuk dimitigasi.

Selain itu, perspektif antropologis akan menjadi sebuah alternatif penting bagi upaya percepatan pembangunan Papua. Nilai-nilai antropologis lokal akan menjembatani konstruksi programatik yang disusun sehingga selaras dan sejalan dengan keinginan dan kepentingan orang Papua. Pergeseran-pergeseran nilai-nilai antropologis ideal menjadi bentuk yang sangat lokal bisa menjadi basis mekanisme penyusunan program yang lebih responsif dan tepat sasaran sehingga diharapkan implementasi program tersebut akan lebih dapat mendekati sistem nilai dan tradisi masyarakat di Papua.

Pemaknaan nilai tentang modal sebagai proses distribusi atau re-distribusi kemanfaatan akan mendorong penyusunan program yang lebih fokus dan benar-benar mengacu kepada kebutuhan dasar yang diperlukan oleh orang Papua. Distribusi kemanfaatan ini sangatlah penting apabila program tersebut didesain untuk menjawab persoalan mendasar orang Papua. Selain itu, ketika nilai tentang modal diterjemahkan sebagai re-distribusi kemanfaatan, maka program yang dibangun akan mampu mencakup penerima manfaat yang lebih luas, partisipasi programatik yang lebih besar dan dampak programatik yang lebih baik. Distribusi dan re-distribusi kemanfaatan ini akan menjadi modal utama dalam menyusun program

pembangunan yang mempunyai dampak dan sustainabilitas programatik yang menjanjikan apabila dibandingkan dengan program yang disusun tanpa mengacu kepada pentingnya nilai distribusi dan redistribusi kemanfaatan sebagaimana dipahami oleh orang Papua.

Nilai pekerjaan yang dimaknai oleh orang Papua sebagai pembagian kewenangan dan nilai hubungan sosial yang dimaknai sebagai pembagian peran juga penting dipertimbangkan di dalam penyusunan program. Kejelasan tentang pembagian peran dan kewenangan masing-masing pemangku kepentingan di dalam program yang disusun yang selaras dengan pembagian kewenangan dan peran di dalam masyarakat akan menjamin adanya pola hubungan programatik yang lebih tertata dan teratur karena nilai-nilai adopsi nilai-nilai lokal tersebut menjadi faktor kunci keberhasilan tahapan implementasi program. Kesalahpahaman antar pemangku kepentingan terhadap peran dan kewenangan yang secara sosial telah ada yang kemudian ditabrak oleh desain programatik yang meninggalkan pembagian kewenangan dan peran ini akan memunculkan resiko kegagalan program pada tahap implementasinya. Selain itu, kesalahan dalam memahami dan memperlakukan keanekaragaman orang Papua tidak saja dapat menghambat penyusuan dan pelaksanaan program yang didasarkan kepada Rencana Aksi P4B 2011-2014, tetapi juga dapat memicu ketegangan-ketegangan komunal masyarakat. Oleh karena itu, sebagaimana di dalam penyusunan kebijakan, pembuatn program juga harus memikirkan untuk menghilangkan kesenjangan kapasitas antara mekanisme 'bottom-up' dan 'top-down' perlu dijembatani dengan alternatif cara yang digambarkan dalam Tabel 3.10.2.

Nilai waktu dan tanah yang dimaknai sebagai target pencapaian per tahapan program dan kontribusi orang Papua terhadap program juga penting untuk diadopsi ke dalam strategi penyusunan program. Transformasi pemahaman akan waktu yang saat ini terjadi di dalam masyarakat Papua karena benturan dan akulturasi dengan nilai-nilai baru harus terus dipupuk dan dijadikan pemicu bagi penyusunan capaian-capaian program yang lebih terukur dan jangka waktu yang tepat. Selain itu, tanah yang dipahami oleh orang Papua sebagai aset yang tidak bisa dimiliki oleh individu harus bisa diterjemahkan sebagai sebuah kontribusi bersama terhadap pencapaian sebuah program bagi orang Papua. Rekognisi kepada kontribusi ini di dalam program pembangunan yang disusun akan mempunyai dampak positif di dalam proses buy-in dan local ownership program yang dibangun yang pada akhirnya bisa memberikan kemanfaatan dan distribusi kemanfaatan yang lebih luas.

Nilai pokok terakhir tentang jaminan sosial yang dimaknai sebagai pengelolaan eksternalitas dan kesinambungan harus menjadi bagian yang tak terpisahkan dari strategi sustainabilitas program yang dibangun. Strategi mitigasi resiko program dan kesinambungannya yang didasarkan kepada nilai-nilai lokal akan bisa menjamin tercapainya dampak program yang disusun. Adopsi terhadap enam nilai antropologis lokal ini ke dalam program-program pembangunan yang dibuat akan secara langsung maupun tidak langsung berkontribusi kepada strategi affirmative program yang meliputi aspek-aspek tentang akses kontrol pelaku, akuntabilitas berbasis lokal dan buy-in program oleh orang Papua. Langkah affirmative ini penting untuk menjadi pendekatan utama dari program-program yang disusun untuk mendorong terjadinya proses pengakuan terhadap nilai-nilai lokal dan perbaikan kondisi sosial masyarakat sebagaimana menjadi tujuan dari program otonomi khusus Papua.

Lebih jauh, program-program pembangunan yang disusun berdasarkan nilai-nilai antropologis lokal ini akan mampu membuka daerah-daerah yang terisolir dari program pembangunan yang selama ini dilaksanakan dan menjembatani komunikasi antar suku-

suku yang ada di Papua. Dengan begitu, suku-suku di Papua akan saling mengenal satu sama lain sehingga nantinya sekat-sekat kultural-politik diantara mereka terbuka dan tersambung untuk kemudian menjadikan mosaik sosial yang saling mengisi yang terdiri dari rajutan suku-suku yang heterogen di Papua.

XI. B. Komponen-komponen pokok dalam pembuatan program

Pembuatan program diawali dengan identifikasi komponen-komponen program yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa program yang terbagi menjadi input, output, outcome dan impact. Dengan mengacu kepada nilai-nilai dasar orang Papua sebagaimana dijelaskan sebelumnya, komponen-komponen program yang diidentifikasi dan diterjemahkan ke dalam bahasa program akan bisa menjawab kebutuhan yang diinginkan oleh orang Papua. Selain itu, penting juga diperhatikan di dalam menterjemahkan komponen-komponen program ini ke dalam bahasa program tentang darimana usulan program tersebut berasal. Program yang disusun berdasarkan *demand driven* tentu akan berbeda dengan program yang disusun dengan mengacu kepada *supply driven*. Distribusi dan re-distribusi kemanfaatan program yang *supply driven* mempunyai kadar yang berbeda dibandingkan dengan *demand driven*.

Program yang *supply driven* akan dibangun berdasarkan asumsi-asumsi yang muncul dari analisis yang dilakukan oleh pihak atau ahli yang belum tentu mengerti dengan sebenar-benarnya tentang kebutuhan komunitas yang menjadi calon penerima manfaat program. Acapkali terjadi bahwa program yang *supply driven* lebih mempunyai karakteristik "pemaksaan" terhadap ide-ide baru yang asing tanpa melihat kebutuhan dan kesesuaian dengan masyarakat lokal. Karenanya, program yang *supply driven* yang mengabaikan nilai-nilai lokal sering menemui resiko kegagalan pencapaian tujuan program. Sebaliknya, program yang *demand driven* biasanya bisa menjawab kebutuhan pokok dari komunitas penerima manfaat karena kesesuaian antara *input* dan *output* yang diharapkan. Preservasi terhadap nilai-nilai lokal biasanya juga akan mudah tercapai apabila program yang dibangun bersifat *demand driven*. Oleh karena itu, program pembangunan di Papua harus mengadopsi kepada pendekatan *demand driven* berdasarkan nilai-nilai lokal yang mengandung usulan dan kebutuhan pokok masyarakat/komunitas penerima manfaat.

Program yang demand driven juga akan mampu mengukur jangka waktu dan lingkup kerja yang dibutuhkan untuk tercapainya sebuah *outcome* program. Orisinalitas usulan komponen program pada tingkat *input* yang berdasarkan kepada *demand driven* akan bisa dengan mudah menjawab durasi waktu program yang dibutuhkan: jangka pendek, menengah atau panjang. Atau lingkup kerja dari program yang disusun: di daerah tertentu, lintas daerah atau di semua daerah. Akan tetapi, untuk bisa mendapatkan usulan program yang *demand driven* juga memerlukan investasi yang tidak mudah. Ada dua faktor kunci yang bisa mendorong munculnya usulan program berbasis *demand driven*.

Pertama adalah penting untuk meningkatkan kapasitas para aktor lokal di Papua untuk bisa mengartikulasikan usulan program atau pemikiran terkait kebutuhan pokok yang mereka inginkan. Fasilitas agregasi kepentingan seperti Musrenbang bisa menjadi ajang pelatihan untuk peningkatan kapasitas ini selain melalui pelatihan tentang teknik pengembangan program dan pengelolaannya.

Kedua adalah mendorong sikap responsif dan terbuka di pemerintah sebagai agregator usulan program. Perspektif seperti ini penting untuk menciptakan hubungan yang resiprokal dimana kebutuhan masyarakat yang disampaikan melalui forum-forum yang telah disepakati bersama bisa diterima dan diakomodasi untuk dijadikan program yang mengakomodasi nilai-nilai antropologis orang Papua.

Selain tekanan kepada pentingnya mendorong pembuatan program yang *demand driven*, cakupan dan sifat dari program yang disusun juga harus menjadi komponen penting yang dipertimbangkan. Pemilihan penyusunan program yang sektoral dan terpadu harus memikirkan tentang tujuan akhir dari program yang diinginkan. Biasanya, program yang *supply driven* lebih mengambil pendekatan sektoral daripada pendekatan programatik yang terpadu. Selain alasan besaran biaya yang dibutuhkan untuk menjalankan program, pertanggungjawaban terhadap pencapaian hasil program juga mendasari pendekatan programatik yang diambil. Pencapaian tujuan akhir dari sebuah program yang sektoral akan relatif lebih mudah untuk didapatkan apabila dibandingkan dengan program yang mempunyai cakupan terpadu. Akan tetapi, untuk kepentingan jangka panjang di tengah dinamika sosial yang tinggi seperti di Papua, pendekatan programatik yang sektoral cenderung akan menghasilkan efek negatif yang bisa mempertinggi segregasi sosial yang ada di masyarakat. Oleh karenanya, program yang mengadopsi nilai-nilai antropologis Papua harus didorong untuk mempunyai cakupan yang terpadu sebagaimana landasan kebijakan Otonomi Khusus Papua yang saat ini dijalankan. Dengan begitu, dampak dari program yang dikembangkan akan menjadi lebih luas dan sejalan dengan nilai modal orang Papua yang dipahami sebagai distribusi dan re-distribusi kemanfaatan program.

Selain pilihan cakupan program pembangunan yang tepat, sifat program pembangunan Papua juga harus mempertimbangkan antara bersifat Otonomi Khusus atau non-Otonomi Khusus. Apabila mengacu kepada Undang-Undang Otonomi Khusus Papua dan rencana kerja UP4B, maka pilihan sifat program yang masuk kategori Otonomi Khusus harus menjadi prioritas. Pilihan ini penting untuk dilakukan karena *input* untuk pengembangan program yang bersifat Otonomi Khusus sangatlah besar dan sepenuhnya diperuntukkan dan dikelola oleh orang Papua. Pilihan sifat program ini juga bisa mendorong penyusunan program pembangunan Papua yang *demand driven*. Sementara itu, untuk program yang bersifat non-Otonomi Khusus, meskipun tidak menjadi prioritas utama dari program pembangunan Papua dalam kerangka Undang-Undang Otonomi Khusus, tetapi sifat program seperti ini tetap harus dipertimbangkan penyusunannya. Penggabungan antara program pembangunan yang bersifat Otonomi Khusus dan non-Otonomi Khusus bisa mendorong adanya sinkronisasi programatik di tingkat nasional dan lokal yang akhirnya memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi orang Papua.

XI. C. Pelibatan aktor/agencies dalam pembuatan program

Tujuan utama dari pelibatan para aktor atau pemangku kepentingan di dalam penyusunan program adalah untuk memastikan bahwa program yang disusun telah mengadopsi pendekatan partisipasi bersama para pemangku kepentingan (*participatory multistakeholders approach*). Selain itu, pelibatan para aktor ini juga akan memperkuat legitimasi program yang disusun sebagai program bersama yang mewadahi dan mengakomodasi usulan-usulan dan ide-ide para aktor sehingga memungkinkan adanya rasa kepemilikan program yang lebih

tinggi. Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) bisa menjadi salah satu alternatif penting dalam proses penyusunan program yang melibatkan banyak pihak dimana diharapkan dalam proses ini setiap elemen masyarakat atau aktor yang ada di masyarakat mendapatkan kesempatan yang sama untuk menyampaikan aspirasinya untuk diolah dan disusun ke dalam bentuk program-program pembangunan.

Untuk mewujudkan tujuan ini, maka forum-forum yang dipakai sebagai proses penyusunan program harus bisa memastikan kehadiran dan keterlibatan aktif aktor-aktor kunci di setiap prosesnya. Kehadiran para aktor kunci di dalam forum pembuatan program ini akan menjadi prasyarat penting bagi legitimasi adopsi nilai lokal ke dalam program yang disusun. Musrenbang yang selama ini dipakai sebagai stempel legitimasi usulan pembangunan yang disampaikan oleh pemerintah harus dirubah. Ke depan, Musrenbang bukan lagi dijadikan sebagai seremoni usulan program pembangunan belaka minus perdebatan dan diskusi nyata dan substanstif tentang kebutuhan masyarakat. Tetapi Musrenbang harus menjadi forum diskusi dan perdebatan ide-ide orisinal tentang kebutuhan pembangunan di masyarakat dimana hasilnya akan diolah untuk diterjemahkan ke dalam program-program pembangunan.

Untuk merubah keadaan ini, maka harus ada perubahan pola pikir di kalangan pelaku pemerintahan tentang pentingnya pelibatan aktor-aktor kunci di dalam masyarakat. Masyarakat harus menjadi subyek dari pembahasan penyusunan program dan bukan menjadi obyek yang harus mengikuti kemauan penyusun program. Selain itu, pada saat yang sama harus juga dilakukan usaha untuk menguatkan kapasitas para aktor kunci untuk mengartikulasikan pikiran-pikiran dan ide-ide orisinil yang mereka miliki untuk kemudian diproses dan diadopsi ke dalam bahasa-bahasa program yang akan menjadi dokumen resmi dan acuan pemerintah untuk melaksanakan program pembangunan yang benar-benar merespons terhadap kebutuhan lokal.

Dalam konteks di Papua, penggunaan Musrenbang sebagai stempel usulan program pembangunan sangat mudah dipahami dan hampir selalu dimaklumi. Kondisi masyarakat Papua yang masih sangat sederhana dalam berbagai aspeknya, menjadikan forum-forum formal permusyawaratan pembangunan sebagai benda asing yang masih jauh dari jangkauan masyarakat lokal. Bahkan di lingkungan pemerintah sendiri di tingkat bawah forum permusyawaratan terkait dengan perencanaan pembangunan masih dianggap belum menjadi kebutuhan. Namun, seiring dengan perkembangan demokratisasi di Indonesia, maka hal ini tidak serta-merta menjadi pembenar dan karenanya harus dirubah.

Oleh karena itu, dengan menggunakan perspektif antropologis, maka jajaran pemerintah di Papua harus menyusun sebuah mekanisme penggalian dan penyusunan program pembangunan yang berpijak kepada kerangka nilai dan tradisi masyarakat Papua yang dapat menghadirkan aktor-aktor kunci masyarakat Papua. Mekanisme yang dibuat harus disusun sedemikian rupa yang memberikan kesan dan kenyamanan kepada para aktor kunci untuk bebas menyampaikan pendapat, usulan dan ide-idenya tanpa harus merasa terbebani dengan mekanisme seperti Musrenbang yang asing bagi mereka. Dengan memanfaatkan kerangka konsep dan peristilahan yang sudah diterjemahkan ke dalam konteks lokal, maka diharapkan proses penyusunan program yang ingin mengadopsi nilai-nilai lokal yang digali dari sumber aslinya dapat dilaksanakan dengan diikuti oleh aktor-aktor kunci yang hadir.

Selain pada tingkat pembuatan program, para aktor kunci juga harus dilibatkan di dalam proses evaluasi pelaksanaan program. Ini penting untuk dilakukan sebagai mekanisme

pertanggungjawaban bersama untuk mengawal proses pelaksanaan program beserta capaiannya. Pemerintah harus menyediakan ruang dan mengakomodasi keterlibatan para aktor ini dalam evaluasi program yang telah direncanakan secara bersama-sama supaya bisa disusun langkah-langkah strategis selanjutnya untuk merespons temuan hasil evaluasi. Karena itu pelibatan aktor lokal dalam pemantauan kinerja dan evaluasi capaian pembangunan di Papua menjadi bagian yang tak terpisahkan dari upaya percepatan capaian pembangunan di Papua. Para pemangku kepentingan lokal diberi kesempatan untuk menyampaikan penilaian mereka baik terhadap proses maupun terhadap capaian pelaksanaan program pembangunan yang telah disusun bersama.

XI. D. Faktor-faktor penting bagi affirmative actions dalam pembuatan program

Terdapat sejumlah faktor yang berpengaruh terhadap adaptasi nilai-nilai antropologis ke dalam pembuatan program:

Pertama: Akses, kontrol pelaku

Sebagai usaha untuk melibatkan aktor-aktor lokal di dalam penyusunan program, dan pelaksanaan program nantinya, maka pemberian akses dan kontrol terhadap pelaku atau pelaksanan program penting untuk dilakukan. Hal ini akan memberikan ruang bagi peningkatan kapasitas aktor-aktor lokal untuk lebih mengetahui dan melakukan kontrol terhadap pelaksanaan program pembangunan yang telah direncanakan dan disusun secara bersama-sama. Dengan kapasitas aktor-aktor lokal yang ada saat ini di Papua, maka pemberian akses dan kontrol terhadap pelaku atau pelaksana program menjadi faktor penting dalam usaha untuk meningkatkan kapasitas dan kemampuan mereka dalam hal pengawasan dan kontrol terhadap proses pembangunan yang melibatkan dan mempunyai dampak terhadap kehidupan mereka.

Selain itu, pemberian akses dan kontrol terhadap proses pembangunan kepada aktor-aktor lokal juga akan menjembatani proses adopsi terhadap program yang telah disusun bersama sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan mereka. Pemberian akses dan kontrol ini juga akan menumbuhkan rasa percaya diri di antara aktor-aktor lokal tersebut untuk mengambil tindakan dan keputusan secara mandiri. Oleh karena itu, dalam penyusunan program pembangunan, harus dipastikan adanya skema khusus pemberian akses dan kontrol kepada aktor lokal terhadap program yang telah disusun sebagai strategi perlakuan khusus (*affirmative action*) yang diharapkan akan berujung kepada transfer pengetahuan, ketrampilan dan menumbuhkan rasa percaya diri di dalam diri aktor-aktor lokal tersebut sebagai tuan di rumah mereka sendiri.

Kedua: Akuntabilitas berbasis mekanisme lokal

Akuntabilitas berbasis mekanisme lokal adalah sebuah mekanisme yang mengutamakan nilai-nilai dan praktek-praktek lokal yang ada di dalam masyarakat tentang konsep dan praktek akuntabilitas sebagai alat ukur akuntabilitas pelaksanaan sebuah program. Mekanisme ini penting untuk dipakai sebagai strategi perlakuan khusus terhadap praktek-praktek dan mekanisme-mekanisme lokal tentang akuntabilitas. Melalui pendekatan ini, maka adopsi nilai dan praktek akuntabilitas berbasis mekanisme lokal di dalam program-program pembangunan

yang disusun akan memungkinan untuk dilakukan yang kemudian juga bisa diterjemahkan ke dalam strategi pengelolaan program. Selain itu, penggunaan mekanisme lokal dalam mengukur akuntabilitas penyusunan dan pelaksanaan program-program pembangunan akan memberikan kesempatan kepada aktor-aktor lokal untuk lebih berperan aktif di dalam proses penyusunan dan pelaksanaan program.

Dengan keragaman sosial budaya yang ada di Papua, maka sangat memungkinkan untuk dilakukan adopsi nilai dan praktek akuntabilitas berbasis mekanisme lokal. Adopsi mekanisme lokal ini juga akan memungkinkan bagi orang Papua untuk lebih terlibat di dalam pengawasan penyusunan program dan pelaksanaannya. Dengan banyaknya pilihan mekanisme lokal yang ada, yang diperlukan adalah strategi adopsi yang tepat terhadap salah satu mekanisme akuntabilitas yang ada yang akan menjadi bagian dari program yang disusun. Tanpa adanya strategi adopsi yang tepat di dalam program yang disusun, penggunaan mekanisme lokal tentang akuntabilitas bisa menghasilkan hasil yang tidak maksimal. Alih-alih sebagai usaha perlakuan khusus, strategi adopsi yang salah bisa merusak keseluruhan program yang bisa berakibat buruk dalam jangka waktu yang tidak bisa ditentukan. Oleh karena itu, selain strategi pemilihan mekanisme lokal tentang akuntabilitas yang akan diadopsi di dalam program yang disusun, perlu juga disiapkan strategi adopsi yang tepat terhadap mekanisme lokal tentang akuntabilitas ke dalam program yang disusun sebagai langkah strategis untuk mencapai tujuan dilakukannya perlakukan khusus dan untuk menghindari resiko yang tidak diinginkan.

Ketiga: Buy-in/Local ownership vs. transaksionalisme

Memastikan adanya *buy-in* terhadap program yang disusun juga menjadi salah satu kunci penting dalam proses pencapaian hasil pembangunan yang lebih baik. Program-program yang disusun harus mengadopsi strategi-strategi yang efektif yang bisa menjembatani proses pengenalan dan kepemilikan terhadap program yang telah dibangun. *Buy-in* yang kuat dari penerima manfaat program adalah pra syarat untuk mendapatkan capaian program yang diinginkan. Tanpa adanya *buy-in*, maka besar kemungkinan program yang disusun akan mengalami permasalahan pada saat implementasinya. *Buy-in* yang kuat juga akan mendorong adanya sikap memiliki terhadap program yang disusun sehingga hasil yang diinginkan oleh program tersebut benar-benar akan diterima dan dianggap sebagai manfaat bagi para penerima manfaat. Selain itu, *buy-in* yang kuat juga akan memungkinkan realisasi dari keenam nilai antropologis ke dalam langkah-langkah kongkrit yang mendukung suksesnya penyusunan dan pelaksanaan program.

Lebih lanjut, selain mendorong adanya local ownership terhadap program, *buy-in* yang kuat oleh penerima manfaat program juga akan menghindarkan penyusun dan pelaksana program dari sikap-sikap transaksionalis dari penerima manfaat. Karena sikap-sikap transaksionalis hanya akan memberikan dampak negatif terhadap keseluruhan program yang disusun karena resiko adanya penolakan hasil program yang telah disusun akan sangat jelas terlihat. Dengan sikap transaksinalis, para penerima manfaat hanya akan melihat program tersebut sebagai komoditas yang bisa diperdagangkan/dipertukarkan dengan barang atau kesempatan lain yang belum tentu mempunyai kemanfaatan yang baik/jangka panjang. Oleh karena itu, penting dalam proses penyusunan program untuk memberikan perhatian khusus terhadap *buy-in* penerima manfaat terhadap program yang disusun sehingga memungkinkan untuk menyusun langkah-langkah mitigasi apabila *buy-in* yang diharapkan tidak muncul.

BAB XII
ADAPTASI PENDEKATAN ANTROPOLOGIS DALAM IMPLEMENTASI

Ada sejumlah peluang untuk mendukung efektifitas implementasi program-program percepatan pembangunan di Papua. *Pertama*, komitmen pimpinan nasional untuk menyelesaikan pemasalahan Papua secara damai dan bermartabat. *Kedua*, memanfaatkan komitmen lembaga donor internasional untuk mendukung proses percepatan pembangunan di Papua melalui program-program kerjasama baik secara bilateral dengan pemerintah Indonesia atau dengan skema dukungan yang lain. *Ketiga*, tersedianya dana pembangunan yang dikhususkan bagi Provinsi Papua dan Papua Barat di luar alokasi dana untuk keperluan pembangunan infrastruktur, alokasi dana perimbangan dan dana dekonsentrasi. Jumlah dana pembangunan ini akan terus bertambah setiap tahun untuk pembangunan di seluruh Papua. *Keempat*, tersedianya dana-dana dekonsentrasi dari pemerintah pusat dalam bentuk program-program pembangunan di Papua. Gabungan antara dana pembangunan dengan dana dekonsentrasi dana perimbangan, dana otonomi khusus dan pendapatan asli daerah, maka keuangan (modal) bukanlah masalah bagi program percepatan pembangunan dan pengentasan kemiskinan di Papua. *Kelima*, besarnya minat investor dari dalam dan luar negeri untuk menanamkan modal di Papua.

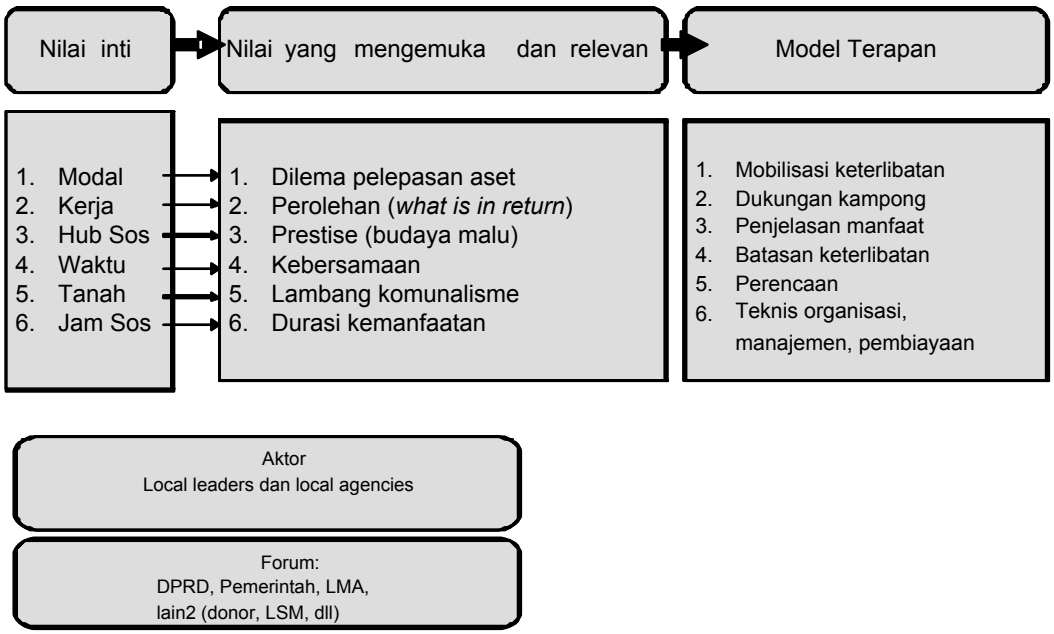
Kelima potensi ini perlu dipertimbangkan untuk efektifitas penyusunan program percepatan pembangunan hingga implementasinya di Papua. Akan tetapi enam faktor-faktor lain, terutama nilai-nilai antropologis yang telah diidentifikasi melalui studi ini, yang bisa menjadi kunci untuk mendorong percepatan proses pembangunan Papua yang lebih baik. Keenam nilai antropologis ini meletakkan orang Papua sebagai subyek proses pembangunan di Papua dan bukan sebaliknya.

A. Nilai dasar orang Papua yang relevan dengan implementasi program

Keberhasilan ataupun kegagalan sebuah kebijakan dan program sangat ditentukan oleh proses implementasinya. Otonomi khusus Papua yang sudah dijalankan selama lebih dari sepuluh (10) tahun ternyata masih belum berhasil merubah kondisi kesejahteraan dan keamaanan rakyat Papua. Ada empat faktor yang menyebabkan kegagalan ini: i) Otonomi khussus lebih banyak di politisir; ii) Otonomi khusus secara politik belum di terima oleh masyarakat Papua; iii) pemerintah pusat dan daerah saling curiga-mencurigai atau tidak saling percaya sehingga berdampak tidak satu visi dalam menjalankan program-program

pembangunan; dan iv) tidak maksimalnya proses pelibatan aktor atau *stakeholder* di arena pasar, negara-rayat dimana pemerintah mengambil porsi yang sangat dominan dalam melaksanakan otonomi khusus sedangkan rakyat dan swasta (pasar) lebih sebagai obyek dan mempunyai keterlibatan yang sangat minim. Keenam nilai antropologis ini bisa digambarkan sebagaimana diagram berikut:

Bagan 3.12.1 Nilai orang Papua dan implementasi program



Keenam nilai dasar antropologis orang Papua yang menjadi perspektif kunci yang memengaruhi proses implementasi program-program pembangunan di Papua bisa digambarkan sebagai berikut:

1. Pergeseran perspektif tentang penumpukan modal dalam tahap implementasi program ke dalam dilema pelepasan aset akan memengaruhi efektifitas pelaksanaan program. Apabila aset masih dianggap sebagai sesuatu yang harus dimiliki untuk kepentingan diri sendiri atau kerabat dekat (klan) dan tidak bisa diserahkan untuk kepentingan umum, maka efektifitas pelaksanaan program akan terganggu. Oleh karenanya, pergerakan atau pergeseran perspektif tentang konsep penumpukan modal di mata orang Papua yang saat ini terjadi sebagaimana ditunjukkan oleh bentuk nilai invetasi ekonomi pasar harus bisa lebih didorong lebih jauh untuk kepentingan bersama sehingga jebakan dilema pelepasan aset bisa dihindari.

2. Pemahaman nilai pekerjaan sebagai sebuah cara seseorang untuk memperoleh peruntungan atau hasil bagi dirinya atau orang-orang disekitarnya menjadi penting bagi efektifitas pelaksanaan program. Pemahaman seperti ini akan mendorong penyelesaian pekerjaan tepat waktu. Karena semakin banyak atau semakin aktif anggota kelompok sasarn program yang berpartisipasi dalam pelaksanaan program,

maka indikator tercapainya tujuan program akan lebih memungkinkan untuk dicapai.

3. Nilai hubungan sosial dipahami sebagai interaksi sosial antar anggota masyarakat yang bersifat kerjasama, kompetisi dan konflik secara fisik. Ada obyek yang menjadi pertarungan jika terjadi interaksi sosial. Obyek tersebut biasanya "merasa dihormati", merasa memiliki kemampuan lebih dari orang lain, misalnya skill, kekayaan, pandai bicara, dan tingkat pendidikan. Obyek-obyek ini yang mendorong seseorang menguasai dan dikuasai dalam berinteraksi sehingga muncul menganggap remeh orang lain, menghormati orang lain atau memusuhi orang lain dalam proses interaksi sosial tersebut. Kompetisi, kerjasama dan konflik inilah yang kemudian diharapkan memunculkan nilai positif yang bisa mendorong efektifitas implementasi program pembangunan yang telah direncanakan. Prestise yang menjadi kata kunci di dalam pemahaman tentang nilai hubungan sosial ini harus dikelola demi mendorong implementasi program yang lebih baik, dan bukan sebaliknya.

4. Tiga orientasi pemahaman waktu yang dikenal di dalam masyarakat Papua, memberikan efek yang variatif terhadap percepatan pembangunan yang ada. Tiga orientasi ini adalah i) waktu lampau dimana kehidupan sekarang ini masih selalu dibandingkan dengan pengalaman masa lalu; ii) orientasi pada saat ini dimana mereka tidak terlalu memikirkan apa yang akan terjadi pada waktu yang akan datang dan; iii) orientasi pada masa yang akan datang. Akibatnya, penghargaan terhadap waktu di masyarakat Papua bersifat situasional yang sangat tergantung kepada kebutuhan yang ada. Dalam konteks implementasi program, pemahaman terhadap konsep waktu sebagai sebuah kebersamaan akan meningkatkan produktifitas masyarakat dan tercapainya manfaat program bagi kepentingan bersama. Pemahaman konsep seperti ini juga akan bisa mendorong produktifitas yang lebih baik di setiap anggota masyarakat demi kepentingan komunal.

5. Tanah dipahami sebagai dasar hidup, jaminan sosial, modal dan harta. Tanah merupakan dasar hidup setiap orang, baik untuk tempat tinggal, maupun diolah untuk menghasilkan sesuatu yang berarti secara ekonomis. Tanah juga memiliki fungsi sebagai jaminan kelangsungan hidup kelompok. Tanah sebagai milik abadi kelompok, tanah sebagai "dipinjamkan" sementara waktu kepada pihak ketiga untuk di pakai. Hak atas tanah adalah lambang komunalisme. Oleh karena itu, meletakkan implementasi program sebagai perlambang komunalisme individu-individu anggota masyarakat di Papua akan membantu pencapaian tujuan akhir program yang telah direncanakan. Selain itu, pihak-pihak yang memanfaatkan tanah untuk kepentingan bisnis (alihfungsi) harus menjamin tetap ada pedapatan tetap bagi masyarakat melalui sewa (kepemilikan tidak beralih tangan) dan dilibatkan sebagai pekerja. Dengan pendekatan seperti ini, maka tanah sebagai lambang komunalisme akan tetap terjaga ditengah kebutuhan untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan program.

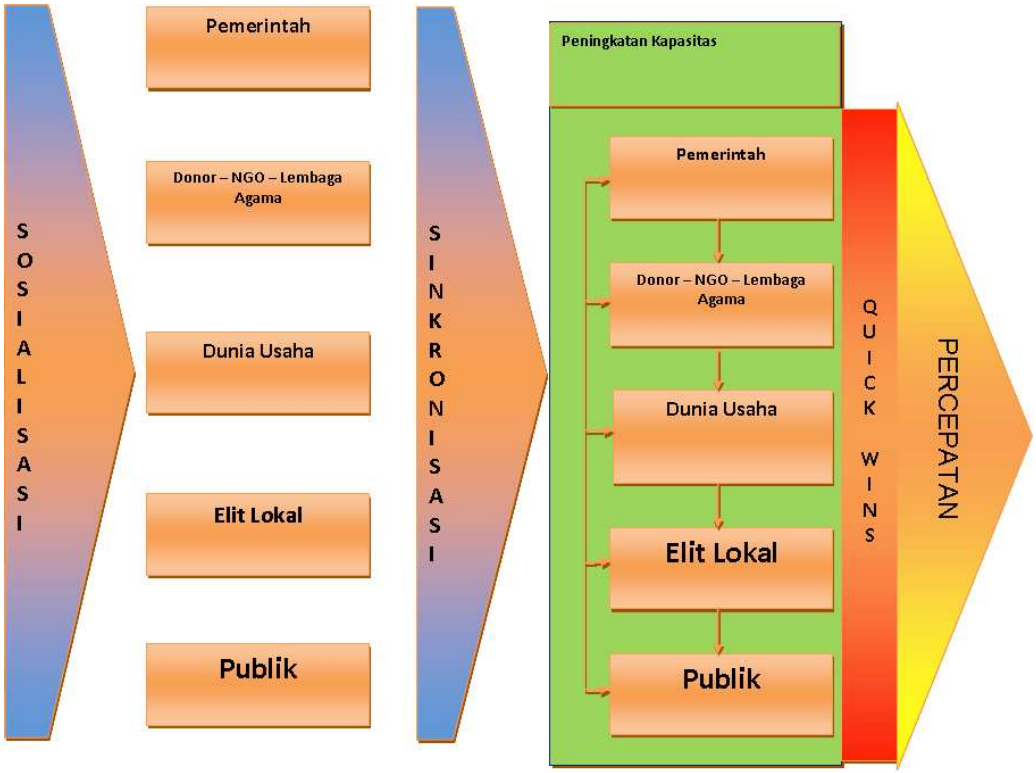
6. Jaminan sosial merupakan asuransi sosial bagi kelompok yang lemah, orang tua, anak-anak yatim piatu, janda dan orang cacat untuk dirawat dalam kelompok dan merupakan tanggung jawab kelompok. Ini adalah sikap saling membantu dalam kelompok masyarakat, toleransi dan sikap dermawan sangat dihargai. Pada saat

yang sama, hal ini juga menciptakan ketergantungan yang besar individu dalam kelompok dan adanya kemungkinan penggunaan aset individu untuk kepentingan bersama. Dalam konteks implementasi program, jaminan sosial diterjemahkan menjadi sebara besar durasi kemanfaatan program bagi tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Besar dan kecilnya durasi kemanfaatan yang diberikan oleh program akan sangat memengaruhi efektifitas implementasinya. Oleh karena itu, penting untuk memperhatikan besarn manfaat yang bisa diberikan oleh sebuah program pada saat perencanaannya untuk mendorong terlaksananya implementasi program dengan baik.

B. Komponen-komponen pokok dalam implementasi program

Ada beberapa langkah strategis atau komponen pokok yang harus dilakukan dan dipenuhi dalam proses implementasi program-program pembangunan di Papua. Komponen-komponen ini dirumuskan berdasarkan pemahaman orang Papua terhadap enam komponen pokok antropologis terkait penumpukan modal, hak atas tanah, konsep waktu, nilai hubungan sosial, pekerjaan dan jaminan sosial. Dalam sebuah diagram, langkah-langkah strategis ini bisa digambarkan sebagaimana berikut:

Bagan 3.12.2 Langkah strategis implementasi program



Empat kata kunci yang terdapat di dalam diagram startegi implementasi program adalah sosialisasi, sinkronisasi, *quick wins* dan percepatan. Lebih lanjut, kata-kata kunci ini dijelaskan dibagian berikut:

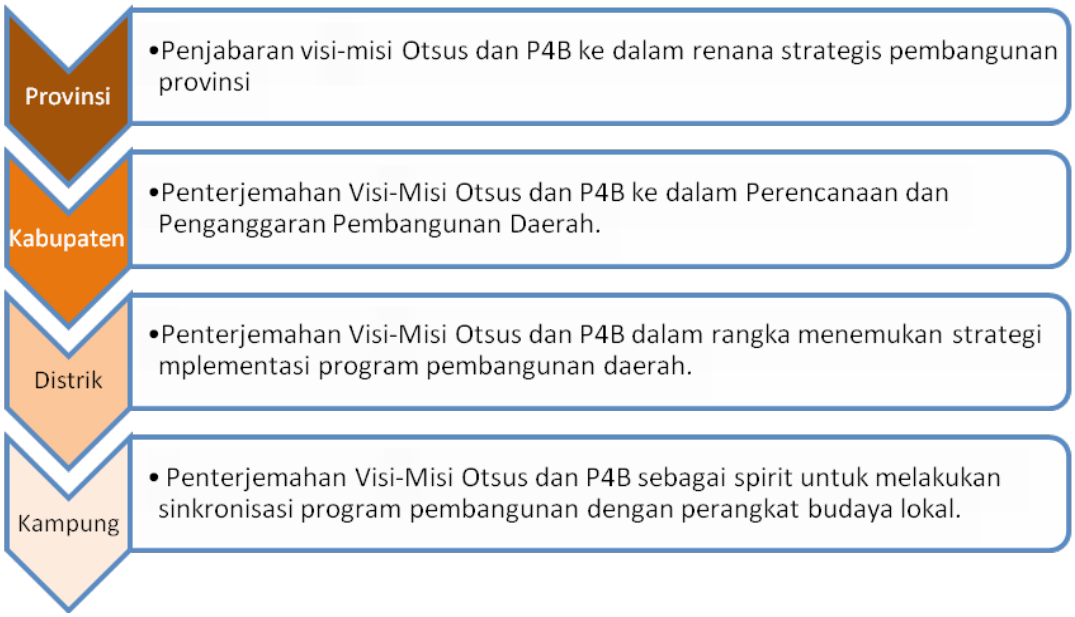
1. Sosialisasi Sistematis dan Komprehensif

Langkah pertama dalam upaya percepatan pembangunan adalah melakukan sosialisasi secara sistematis dan komprehensif mengenai program percepatan ini, baik secara intern kepada jajaran lembaga pemerintah pemerintah, mitra pembangunan CSO, organisasi agama, maupun kepada publik secara umum. Sosialisasi merupakan elemen paling fundamental dalam setiap program pembangunan, sebagai media untuk menyampaikan informasi program yang akan dilaksanakan, baik terkait tujuan dan target yang ingin dicapai, teknis dan waktu pelaksanaan, sumberdaya yang tersedia, serta hubungan atau keterkaitan dengan program yang lain.

Dalam konteks tata pemerintahan di Papua, sosialisasi program otonomi khusus maupun program percepatan pembangunan menjadi sebuah kebutuhan urgen yang perlu dilaksanakan secara khusus, sistematis dan komprehensif. Sistematis, artinya pendekatan dan metode sosialisasi harus disesuaikan kepada targetnya. Target yang berbeda memerlukan pendekatan yang berbeda. Secara tingkatan, pendekatan dan metode sosialisasi di tingkat provinsi harusnya berbeda dengan pendekatan dan metode untuk tingkat Kabupaten/Kota, tingkat Distrik atau tingkat Kampung. Demikian pula sosialisasi kepada segmen yang berbeda (jajaran pemerintah, NGO, dunia usaha, publik) juga harus dilakukan secara berbeda. Sedangkan komprehensif, artinya materi dari sosialisasi harus mencakup semua poin pokok program OTSUS dan percepatan pembangunan: mulai dari tujuan dan target, tata perundangan sebagai payung hukum, pelembagaan dan struktur wewenang, pembiayaan, hingga capaian dan evaluasi persoalan yang dihadapi. Ada empat segmen yang harus dijadikan target proses sosialisasi:

Pertama, jajaran pemerintah. Sosialisasi yang pertama dan paling utama adalah kepada jajaran pemerintah daerah, terutama di tingkat Kabupaten/Kota, Distrik, dan Kampung. Mereka inilah yang bertugas sebagai agen utama pelaksanaan tata pemerintahan dan program pembangunan. Dalam konteks ini sosialisasi harus benar-benar sistematis, dimana masing-masing tingkatan tata pemerintahan perlu mendapatkan penekanan yang berbeda. (i) Untuk tingkat provinsi, sosialisasi lebih mengarah kepada upaya penjabaran OTSUS dan P4B ke dalam keseimbangan percepatan pembangunan antar kawasan. (ii) Untuk tingkat Kabupaten/Kota, sosialisasi lebih diarahkan kepada bagaimana menterjemahkan visi-missi OTSUS dan P4B kedalam sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. (iii) Untuk tingkat Distrik, sosialisasi adalah dalam rangka memahami semangat OTSUS dan program percepatan guna menemukan strategi implementasi program pembangunan daerah. (iv) Sedangkan untuk tingkat kampung, sosialisasi ditujukan terutama untuk melakukan sinkronisasi program pembangunan dengan sistem nilai dan tata perilaku masyaakat. Diagram berikut menggambarkan urutan proses sosialisasi ini:

Bagan 3.12.3. Proses sosialisasi program



Kedua, partai dan organisasi politik. Partai politik merupakan elemen yang tidak dapat dipisahkan dari sistem politik demokrasi, oleh karena itu aktor-aktor politik juga perlu mendapatkan penjelasan yang sistematis dan komprehensif mengenai OTSUS dan program percepatan. Fokus sosialisasi kepada parpol adalah mengenai peluang-peluang dan insentif yang lahir dari OTSUS dan program percepatan yang dapat mendorong parpol dan orpol untuk lebih kuat berpijak kepada aturan main politik demokrasi, baik dalam memperjuangkan kepentingan publik maupun melaksanakan pendidikan politik kepada publik.

Ketiga, dunia usaha. Pasar merupakan salah satu elemen pokok dalam kehidupan publik di era modern ini. Karena pasar bukan hanya menjadi mekanisme produksi dan pertukaran komoditas, melainkan juga menjadi mekanisme sistem informasi mengenai kondisi sumberdaya yang ada di masyrakat: apabila komoditas atau sumberdaya tertentu sedang langka maka pasar akan memberi sinyal dengan naiknya harga, dan apabila harga turun artinya adalah sinyal bahwa komoditas atau sumberdaya tersebut sedang berlimpah. Sosialisasi kepada pelaku pasar mengenai OTSUS dan Percepatan Pembangunan lebih mengarah kepada upaya memahamkan komuntas dunia usaha untuk lebih terbuka kepada kreativitas dan inovasi bisnis bermuatan lokal.

Keempat, mitra pembangunan (lembaga agama, donor, CSO). Sosialisasi kepada kelompok ini terutama dilakukan agar program, pembiayaan dan kinerja mereka dapat selaras dan saling melengkapi dengan prioritas program yang ditetapkan oleh pemerintah di masing-masing tingkatan.

Kelima, publik secara umum. Masyarakat luas sebagai target utama penerima manfaat program OTSUS dan percepatan pembangunan tentu perlu mendapatkan

inforasi selengkap mungkin tentang program OTSUS dan percapatan pembangunan. Sosialisasi kepada publik dapat dilakukan melalui media massa, melalui jalur lembaga pendidikan dalam bentuk mata pelajaran atau mata kuliah, dan juga melalui kegiatan-kegiatan berkala yang memang didesain khusus untuk sosialisasi.

2. Sinkronisasi Program dan Anggaran

Sinkronisasi program dan anggaran akan menjadi langkah kunci bagi terlaksananya implementasi yang baik. Salah satu problem tipikal dalam perencanaan pembangunan di Indonesia adalah persoalan sinkronisasi. Fenomena yang banyak dijumpai adalah jajaran SKPD bekerja secara sektoral, sehingga kinerja pemerintah menjadi tidak sinergis. Salah satu sebab dari kondisi ini adalah masih banyaknya tata aturan sekotral departemen yang berpotongan dengan tata aturan Kementerian Dalam Negeri. Akibatnya, masing-masing SKPD memiliki prioritas yang dijalankan secara kaku, yang juga mengakibatkan sulitnya menentukan prioritas penganggaran. Pelaksanaan program pembangunan yang semacam ini menjadikan monitoring dan evaluasi menjadi tidak sistematis. Sehingga pada akhirnya, perencanaan pembangunan tahap berikutnya juga tidak pernah berbasis evaluasi.

Untuk itu perlu upaya sistematis guna memutus lingkaran setan fragmentasi sektoral dalam pembangunan seperti di atas. Langkah *pertama*, adalah dengan menyediakan sistem data dan informasi yang terintegrasi, yang dapat menjembatani perbedaan dan keragaman data dan informasi sektoral. Data dan informasi yang terintegrasi ini kemudian harus dijadikan sebagai bahan evaluasi kinerja pemerintah dan capaian pembangunan.

Kedua, langkah selanjutnya adalah menjadikan hasil evaluasi yang berbasis data dan informasi terintegrasi sebagai pijakan untuk menyusun prioritas program pembangunan. Selama ini, penyusunan program masih sekedar "shopping lists" alias daftar keinginan, dan belum merupakan rumusan prioritas kegiatan sebagai terjemahan arah pembangunan. Dengan adanya sistem data dan informasi yang terintegrasi, maka upaya untuk menyusun rencana pembangunan berbasis prioritas program pembangunan menjadi memungkinkan.

Ketiga, penyusunan anggaran harus berdasar prioritas program (anggaran berbasis kinerja). Banyak kasus dijumpai dalam praktik pemerintahan, dimana disusun berdasarkan plafonisasi dan alokasi yang bersifat arbitrer dan tanpa acuan. Dalam kasus seperti ini yang terjadi adalah perencanaan sekedar menyesuaikan alokasi anggaran yang sudah ditentukan tersebut. Padahal seharusnya, anggaran mengikuti perencanaan, karena pembiayaan merupakan penopang rencana, dan bukan sebaliknya.

3. Pelibatan Multi-Stakeholder

Program pembangunan idealnya melibatkan pihak-pihak terkait supaya pembangunan tersebut benar-benar mewakili kepentingan dan kebutuhan masyarakat secara utuh, dan bukan sekedar mengikuti kepentingan segmental.

Mobilisasi keterlibatan para pemangku kepentingan dalam pembangunan harus mampu menjaga keseimbangan dari tarikan dua arah: yaitu keterbukaan dan efektivitas. Jika terlalu terbuka, dimana setiap aktor diberikan kebebasan mengambil peran yang dikehendaki, maka yang terjadi adalah kekacauan. Namun, sebaliknya, jika terlalu tertutup, dan pemerintah adalah satu-satunya aktor tunggal dalam pembangunan, maka akan menghilangkan aspirasi publik dan pembangunan akan kehilangan nilai demokratisnya.

Upaya melibatkan multi-stakeholder dalam program percepatan pembangunan perlu dilakukan secara tertata dan sistematis. *Pertama*, perlu dilakukan sosiaslisasi secara sistematis dan komprhensif sesuai konteks dan kebutuhan masing-masing aktor, sebagaimana dibahas dalam poin terdahulu.

Kedua, perlu upaya mendorong partisipasi multi-stakeholder dalam implementasi percepatan pembangunan. Partisipasi multi-stakeholder dalam hal ini dapat dilakukan secara langsung dalam dua level, yaitu perencanaan dan evaluasi.

Di tingkat evaluasi, juga perlu disediakan mekanisme dan lembaga yang akan memungkinkan multi-stakeholder untuk ikut memantau dan mengevaluasi, baik keinerja maupun capaian hasil pembangunan. Penyediaan mekanisme dan lembaga bagi multi-stakholder dalam memantau dan mengevaluasi pelaksanaan dan capaian pembangunan ini sekaligus juga menjadi peluang untuk mendorong partisipasi, keterlibatan dan rasa memiliki dari multi-stakeholder terhadap program percepatan pembangunan.

4. Peningkatan kapasitas aktor lokal

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa program percepatan pembangunan di papua harus dipahami dalam pengertian "membangun Papua", yaitu upaya pembangunan yang bukan sekedar meningkatkan kondisi dan taraf hidup di Papua secara umum, namun yang tidak kalah penting adalah mendorong partisipasi dan peran warga asli untuk mengambil peran utama. Tentu saja ini akan memerlukan proses, dan karena itu perlu ditata secara terstruktur, bukan hanya agar dapat berjalan, namun juga agar tidak putus di tengah jalan.

Pertama, perlu adanya upaya pembelajaran untuk peningkatan pemahaman, pengetahuan, dan komitmen yang berkelanjutan bagi warga asli Papua terhadap program percepatan pembangunan. Dalam hal ini, pembelajaran bukan sekedar proses sosialisasi atau penumbuhan pengetahuan, melainkan juga berfungsi sebagai proses indoktrinasi, yaitu proses penanaman pemahaman yang mengarah kepada penumbuhan komitmen untuk menjalankan, memperjuangkan dan membela pemahaman yang dimiliki.

Kedua, perlu adanya upaya pembelajaran untuk meningkatkan keterampilan dan keahlian warga asli Papua dalam berpartisipasi dalam upaya percepatan pembangunan, sesuai dengan konteks dan kesempatan yang ada. Partisipasi dalam pembangunan secara efektif membutuhkan pemahaman dan juga ketrampilan dalam mengikuti dan menjalankan aturan main yang ada: baik pada level normatif peraturan perundangannya, level kinerja kelembagaan dan organisatorisnya, maupun politis-

sosiologia dalam hal bagaimana berinteraksi dan berkompetisi dengan aktor-aktor lain yang ada.

Ketiga, perlu adanya upaya pembelajaran untuk meningkatkan kemampuan warga asli Papua unttuk membangun jaringan, baik secara ideasional, politis, maupun ekonomis. Jejaring ideasional adalah jejaring pengetahuan dan pemikiran, dimana warga papua dapat membangun jaringan dan saling bertukar pemikiran, gagasan, dan pengalaman dalam konteks keragaman suku, budaya maupun geografis di Papua. Jejaring pemahaman semacam ini akan memperkaya dan memperdalam pemahaman warga asli papua terkait program percepatan pembangunan, yang akan membuat mereka lebih mampu memanfaatkan peluang serta mengantisipasi dan mengatasi persoalan dan kesulitan baru yang akan muncul.

Jejaring politis adalah jejaring manajemen kepeentingan, dimana warga papua dapat saling belajar dari kesuksesan dan kegagalan yang dialami masing-masing komunitas. Jejaring semacam ini bukan hanya dapat memungkinkan warga papua untuk saling bertukar pengalaman, namun juga dapat digunakan untuk membangun aliansi kepentingan. Yang harus diwaspadai dalam hal ini adalah bagaimana agar aliansi kepentingan yang dibangun — dan juga resiko konflik yang mungkin timbul — lebih berbasis kepentingan dan kemanfaatan (meritokratis) dan bukan berbasis primordialitas identitas etnis, budaya maupun agama.

Sedangkan jejaring ekonomis adalah jejaring mobilisasi sumberdaya ekonomi, dimana warga asli papua dapat saling bertukar kreativitas dalam membangun usaha ekonomi produktif, melainkan juga secara bersama menumbuhkan iklim usaha berbasis komoditas lokal. Sebagai daerah yang berada jauh diabanding pembangunan daerah lain, Papua rentan untuk dibanjiri produk-produk dari kawasan lain yang lebih maju, yang berakibat menjadikan aktivitas ekonomi masyarakat menjadi sekedar konsumtif. Jejaring ekonomi dapat menjadi sarana untuk membangun kreativitas dan komitmen pelaku usaha lokal untuk mendorong produksi dan konsumsi komoditas lokal.

5. *Quick Win*

Program pembangunan, selain sebagai rencana kegiatan juga merupakan janji publik. Sebagai sebuah rencana, program pembangunan menjadi acuan dari tujuan dan implementasi kegiatan pemerintah. Sedangkan sebagai janji publik, program pembangunan merupakan tawaran pemerintah yang diberikan kepada publik sebagai imbal balik dari dukungan dan kesetiaan publik kepada pemerintah.

Sebagai rencana kegiatan, ukuran kebaikan sebuah program adalah kemungkinan untuk dapat dilaksanakan dan berhasil (workable), sedangkan sebagai janji publik ukuran kebaikan program pembangunan adalah "kredibilitas", yaitu sejauh mana publik dapat menerima dan percaya terhadap janji tersebut. Salah satu cara untuk membuktikan kredibilitas janji adalah dengan meraih keberhasilan yang signifikan dalam waktu segera, atau yang dikenal dengan "quick wins". Pengertian quick wins adalah: (i) program yang memiliki daya ungkit bagi program yang lebih besar; (ii) hasilnya mudah terlihat, manfaatnya segera dapat dirasakan; (iii) bertujuan

untuk meningkatkan kualitas program yang lebih besar. Dalam konteks OTSUS, P4B adalah sebuah upaya quick wins. Pada gilirannya, P4B juga harus dapat menemukan quick wins-nya sendiri.

Selain itu, ada beberapa hal kunci lainnya yang harus menjadi pertimbangan bersama untuk implementasi program yang baik yaitu dukungan kampung, penjelasan manfaat, batasan keterlibatan, teknis organisasi, manajemen dan pembiayaan.

Dukungan kampung penting untuk didapatkan sebelum proses implementasi program dilaksanakan. Di Papua, kampung adalah pusat dari semua proses kehidupan sosial kemasyarakatan. Oleh karenanya mendapatkan dukungan kampung penting bagi suskesnya implementasi program. Langkah selanjutnya untuk menjalankan program yang efektif adalah dengan memberikan *penjelasan* kepada semua pemangku kepentingan akan manfaat yang bisa didapatkan dari program yang telah direncanakan. Proses komunikasi seperti ini akan mampu menjembatani kemungkinan adanya kesalahan persepsi antara pelaksana program dan penerima manfaat. Oleh karenanya, penting bagi setiap calon pelaksana program untuk menjalin komunikasi dengan para penerima manfaat dan menjelaskan manfaat program yang dibuat bagi mereka.

Batasan keterlibatan di dalam pelaksanaan program juga penting untuk dijelaskan kepada para penerima manfaat supaya program yang dibawa dan akan diimplementasikan bisa diterima dengan baik. Kejelasan tentang batasan-batasan keterlibatan setiap pemangku kepentingan di dalam program yang akan dilaksanakan sangat penting untuk disampaikan sebelum implementasi program dimulai. Penjelasan tentang batasan keterlibatan ini akan menghindarkan pelaksana program dari kemungkinan menemui kesalahpahaman antara pelaksana program dan penerima manfaat.

Kata kunci lain strategi implementasi program adalah *teknis organisasi, manajemen dan pembiayaan*. Tanpa adanya teknis organisasi, manajemen dan pembiayaan pelaksaan program yang terukur dan matang akan bisa merusak keseluruhan proses implementasi program. Oleh karena itu, proses ini harus selesai sebelum pelaksana program memulai kegiatan implementasi program yang dibawa.

C. Forum-forum implementasi program

Forum-forum yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari proses implementasi program di Papua adalah pemerintah, lembaga legislatif, Majelis Rakyat Papua, dunia usaha, donor-CSO-lembaga agama, dan publik. Setiap dari forum ini memiliki atau menganut tata nilai yang beragam, memiliki kapasitas dan otoritas yang berda-beda, serta memiliki hak atas sumberdaya secara tidak sama.

Pemerintah: Di dalam pemerintah, ada forum khusus yang diperuntukkan bagi percepatan pembangunan di Papua. Forum ini direpresentasikan oleh Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) yang bersifat *ad hoc* dan dibentuk dengan tujuan khusus sebagai unit yang bertanggungjawab melakukan percepatan pembangunan Papua.

Di dalam UP4B inilah semua proses percepatan pembangunan berlangsung, termasuk dalam fase implementasi. Pelaksanaan program-program pembangunan Papua harus mendapatkan restu dari UP4B supaya semua prosesnya berjalans sesuai yang direncanakan. Di tingkat lokal, forum yang harus disepakati adalah pemerintah daerah, dari tingkat provinsi sampai dengan tingkat kampung. Desain dan rencana implementasi program harus melewati forum-forum ini supaya bisa mendapatkan tujuan yang diinginkan.

Lembaga legislatif: Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) merupakan forum bagi para wakil rakyat Papua untuk melakukan deliberasi, perumusan peraturan perundang-undangan dan pengawasan pelakasanan peraturan perundang-undangan oleh pemerintah daerah. Dalam proses implementasi program, lembaga legislatif mempunyai andil di dalam pengawasan pelaksanaannya. Pengawasan yang ketat terhadap rencana program yang diimplementasikan akan menjadi kunci bagi efektifitas pencapaian tujuan akhir dari program yang ada. Lembaga legislatif akan mendorong dan menjamin adanya akuntabilitas pelaksanaan program sebagai perwujudan dari keinginan rakyat.

Majelis Rakyat Papua: Satu lembaga yang dapat dikatakan aktor istimewa dalam percaturan tata pemerintahan di Papua adalah Majelis Rakyat Papua (MRP). MRP menjadi sebuah forum penting bagi tercapainya persetujuan adat/kampung di Papua atas rencana pelaksanaan sebuah program. MRP akan menjadi forum yang akan memastikan terakomodasi dan terjaganya dimensi-dimensi lokal Papua di dalam pelaksanaan program pembangunan yang telah disusun. Legitimasi sosiologis dari reprentasi kultural masyarakat Papua menjadi landasan penting bagi MRP untuk terlibat aktif di dalam memastikan efektifitas pencapaian tujuan program. Tantangan penting yang harus disadari oleh pelaksana program adalah bahwa MRP bukanlah lembaga monolitik dan homogen. MRP merupakan perwakilan dari keragaman suku, agama dan gender di Papua yang menjadikannya sebuah lembaga atau forum yang dinamis dan sarat akan kepentingan internal. Persetujuan dari MRP akan menjadi salah satu kunci penting bagi terlaksananya sebuah program dengan efektif.

Dunia Usaha: Dunia usaha, atau pasar, merupakan elemen fundamental universal dalam sistem politik modern di manapun, termasuk di Papua. Dengan logika bekerja yang berdiri berbeda dari dunia politik (orientasi keuntungan), dunia usaha adalah sebuah forum atau tempat yang sarat kepentingan yang kadangkala menafikan kepentingan umum dan hanya fokus kepada kepentingannya sendiri. Oleh karena itu, penting bagi pelaksana program untuk memahami dengan baik karakteristik dan dinamika dunia usaha di Papua untuk bisa merumuskan strategi pendekatan pelaksanaan program yang baik, efeketif dan efisien. Di forum ini, ide-ide yang dibawa oleh program pembangunan akan diperdebatkan untuk mendapatkan "persetujuan" sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan dunia usaha. Kehati-hatian dan kejelian pelaksana program dalam melihat kesempatan dan resiko yang muncul akan menjadi kunci bagi pelaksanaan program yang baik.

Donor-CSO-Lembaga Agama: Bertolak belakang dengan dunia usaha, donor, CSO, dan lembaga agama mempunyai karakteristik yang berbeda. Secara institusional lembaga-lembaga ini beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip voluntarisme, atau kesukarelaan, dalam membantu menyelesaikan persoalan-persoalan yang ada di masyarakat. Lembaga ini memiliki banyak keunggulan dalam kinerjanya dibanding lembaga pemerintah maupun pasar, karena lembaga-lembaga ini lebih cair dan fleksibel sehingga mampu menembus lebih jauh ke dalam proses sosial di masyarakat. Oleh karena itu, para pelaksana program harus menajadikan

forum-forum ini sebagai pendorong bagi efektifitas pelaksanaan program yang diusungnya. Forum-forum ini bisa menjadi kekuatan penekan bagi tercipatanya suasana yang kondusif bagi terlaksananya sebuah program. Kepentingan untuk mencapai kesejahteraan bersama yang diusung dari lembaga-lembaga ini akan menjadi kunci bagi tercapainya tujuan program yang lebih besar.

Publik: Ruang terakhir dalam mendukung efektifitas pelaksanaan pembangunan adalah ruang publik atau masyarakat. Dengan dinamika dan wacana yang semakin dinamis, maka penting bagi pelaksana program untuk bisa memahaminya dan menjadikannya sebagai forum untuk mendukung implementasi program-program yang telah dikembangkan. Penggunaan ruang publik yang efektif akan menajamkan tujuan program dan meningkatkan efektifitas pelaksanaannya. Karena sebagaimana dijelaskan di bagian awal tulisan ini bahwa mendapatkan persetujuan dan dukungan dari kampong/adapt adalah salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan program pembangunan di Papua. Oleh karena itu penting sekali bagi pelaksana program pembangunan di Papua untuk sebaik mungkin menggunakan ruang publik sebagai sarana untuk mengenalkan program dan mendapatkan dukungan pelaksanaan program yang lebih efektif dan efisien.