

Laporan Final
EVALUASI PNPM RESPEK:
INFRASTRUKTUR PEDESAAN DAN KAPASITAS KELEMBAGAAN



Yulia Indrawati Sari

Harmein Rahman

Dewi Ratna Sjari Manaf



AKATIGA – CENTER FOR SOCIAL ANALYSIS

Jl. Tubagus Ismail II No. 2

Bandung 40134

Tel. 022-2502302 Fax. 022-2535824

Email: akatiga@indo.net.id

www.akatiga.org

Agustus 2011

TIM PENELITI LAPANGAN STUDI PNPM RESPEK

PROPINSI : PAPUA BARAT

KABUPATEN MANOKWARI

Ketua Tim : Ratih Dewayanti

Anggota Tim : Gena Lysistrata

: Gusti Satria Putra

KABUPATEN TELUK BINTUNI

Ketua Tim : Hendrawan Hamonangan Saragih

Anggota Tim : I Putu Gede Wijaya Kusuma

: Dyan Widhyaningsih

PROPINSI : PAPUA

KABUPATEN JAYAWIJAYA

Ketua Tim : Eka Chandra

Anggota Tim : Sri Wahyuni

: Rian Nurul Ihsan

KABUPATEN BOVEN DIGOEL

Ketua Tim : Fauzan Djamal

Anggota Tim : Leonard Panjaitan

: Rizki Ersya Heryana

Gambar oleh Rian Nurul Ihsan, Rizki Ersya Haryana, Gusti Satria Putra, I gede WIjaya Kusuma

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan akhir “Evaluasi PNPM RESPEK: Infrastruktur Pedesaan dan Kapasitas Kelembagaan” ini merupakan buah karya tim AKATIGA. Dalam proses pengerjaan studi ini, AKATIGA mendapatkan dukungan dan fasilitasi dari Ritwik Sarkar (Bank Dunia PSF), Anton Tarigan, Lily Hoo (Bank Dunia PSF), dan Bakir Ali (Bank Dunia PSF).

Laporan ini dikaji ulang oleh Djoko Legono (Fakultas Teknik Sipil dan Lingkungan, Universitas Gajah Mada) dan I Nyoman Oka. Input terhadap laporan ini juga diberikan oleh Nurul Widyaningrum (AKATIGA). Bappenas juga memberikan sejumlah masukan selama presentasi studi ini di Bappenas pada tanggal 29 Juli 2011.

AKATIGA juga memperoleh masukan yang mempertajam temuan dan rekomendasi studi melalui diskusi dengan Vic Bottini (Bank Dunia PSF) dan Richard Gnagey (NMC).

Laporan ini tidak mungkin terjadi tanpa kerja keras dari peneliti lapangan di empat propinsi. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada konsultan PNPM RESPEK di tingkat Propinsi dan seluruh fasilitator PNPM Mandiri RESPEK baik di tingkat Propinsi, Kabupaten, Distrik dan Kampung yang sangat mendukung proses penelitian ini. Terakhir, terima kasih atas kesabaran dan penerimaan seluruh responden yang meluangkan waktu untuk menerima kami.

Studi ini mendapatkan dukungan pendanaan dari PNPM Support Facility (PSF).

RINGKASAN EKSEKUTIF

1. Mengenai Laporan PNPM RESPEK

Studi ini dilakukan untuk mengevaluasi pelaksanaan Program PNPM Mandiri RESPEK di Propinsi Papua dan Papua Barat. Program ini merupakan bagian dari PNPM Mandiri Perdesaan, program pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat (*Community Driven Development, CDD*) terbesar di Indonesia. PNPM RESPEK telah menjangkau 87 persen kampung (4000 kampung) di Papua dan Papua Barat. Dalam program yang dimulai tahun 2008 ini, dana otsus sebesar Rp 100 juta diberikan langsung ke tingkat kampung melalui fasilitasi pendamping/fasilitator distrik dan kampung (PD dan PK).¹ Dana ini dapat digunakan untuk 5 prioritas program, termasuk salah satunya infrastruktur pedesaan. Dari 5 prioritas program tersebut, 70 persen dana digunakan untuk infrastruktur pedesaan. Studi ini dilakukan dengan memperhatikan masukan dari studi-studi lain tentang Papua dan Papua Barat, termasuk di antaranya sebuah studi cepat yang dilakukan sebagai bagian dari inisiatif Gubernur Propinsi Papua dengan Bank Dunia dan PBB untuk melakukan Kajian Kebutuhan Percepatan Pembangunan Papua (*Papua Accelerated Development Needs Assessment – PADNA*) yang memberikan indikasi potensi pelaksanaan PNPM RESPEK (terutama kualitas infrastruktur) sekaligus tantangan-tantangan yang dihadapi terkait kekhususan konteks di Papua dan Papua Barat. Laporan ini berisi kajian pelaksanaan program PNPM Mandiri RESPEK di tiga aspek yaitu aspek kualitas infrastruktur, kemanfaatan dan kelembagaan.

2. Tujuan Studi

Mengingat umumnya 70 persen dana PNPM RESPEK digunakan untuk infrastruktur pedesaan, studi ini ingin mengkaji lebih dalam kualitas dan kemanfaatan infrastruktur pedesaan serta dampaknya terhadap kelembagaan, baik kelembagaan kampung maupun pelaksana. Secara detail, studi ini ingin menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kualitas infrastruktur pedesaan yang dibangun lewat dana PNPM RESPEK?
2. Apakah infrastruktur yang dibangun lewat PNPM RESPEK itu efektif? Apa manfaat infrastruktur tersebut bagi masyarakat lokal (misalnya: meningkatkan akses ke pendidikan dasar, pelayanan kesehatan dan akses terhadap sumber penghidupan)?
3. Bagaimana dampak PNPM RESPEK terhadap kelembagaan lokal dan pelaksana (Pendamping Distrik – PD, Pendamping Kampung –PK- dan Tim Pelaksana Kegiatan Kampung -TPKK)? Khusus dampak terhadap TPKK, aspek kelembagaan apa yang paling meningkat dengan adanya PNPM RESPEK? Apa hambatan yang dihadapi?

3. Metodologi

¹ Pada tahapan penelitian lapangan (2010), tidak ada lagi program PNPM RESPEK di Propinsi Papua Barat. Pemerintah Propinsi Papua Barat memutuskan untuk menyalurkan kembali dana Otsus melalui Camat dan Kepala Kampung, tanpa melalui mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan.

Untuk menjawab pertanyaan penelitian di atas, digunakan kombinasi pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pendekatan kuantitatif (survey dan pengukuran berdasarkan keahlian dan standar sipil) digunakan untuk mengukur kualitas teknis infrastruktur dan efektivitas kemanfaatan yang dapat diukur secara kuantitatif. Pendekatan kualitatif (kajian data sekunder, pemetaan sosial, observasi, wawancara mendalam) dipakai untuk mengkaji secara mendalam kualitas kemanfaatan, kelembagaan, serta memahami hubungan antara kondisi kualitas dalam hal teknis, kemanfaatan dengan kelembagaan.

Penelitian ini dilakukan di 16 kampung yang tersebar di 8 distrik (setara kecamatan), 4 kabupaten di Propinsi Papua dan Papua Barat dari November 2010 sampai dengan awal Januari 2011 (2 - 2,5 bulan). Pemilihan lokasi mewakili keragaman aksesibilitas dan wilayah geografis.

4. Temuan Utama

Pada tahap ini **PNPM RESPEK telah berhasil menciptakan kualitas bangunan infrastruktur, terutama infrastruktur kering, yang bagus dan relatif merata di seluruh kampung. Bahkan infrastruktur buatan PNPM RESPEK lebih murah 60 persen dibandingkan dengan infrastruktur Pemda.** Temuan ini sejalan dengan temuan studi cepat PADNA dan observasi NMC (National Management Consultant) PNPM Mandiri Perdesaan.

Tantangan pembangunan infrastruktur lebih banyak ditemukan pada infrastruktur basah (berhubungan dengan air seperti jamban, MCK atau Penampung Air Hujan, PAH). Pada infrastruktur tersebut ditemukan persoalan kualitas fungsional seperti kebocoran sistem pipa dan penampungan serta sumber air yang tidak memadai. Walaupun terdapat persoalan fungsional, kualitas infrastruktur tersebut masih tergolong memadai karena masih dapat digunakan. Hal ini menunjukkan bahwa di Papua dan Papua Barat terdapat kapasitas untuk membangun infrastruktur kering dengan kualitas struktur yang memadai tetapi mengalami kesulitan membangun infrastruktur basah.

Dari infrastruktur yang kualitas bangunannya secara teknis dapat digunakan, terdapat 33 persen yang dimanfaatkan efektif oleh sebagian besar masyarakat, termasuk kelompok mayoritas dan miskin, dengan kualitas kemanfaatan yang secara signifikan meningkatkan kualitas kehidupan pengguna (dari sisi kesehatan dan ekonomi). **Sementara itu 50 persen infrastruktur hanya dimanfaatkan oleh kelompok kecil masyarakat yang umumnya adalah kelompok elit kampung. Sisanya (17 persen) tidak dimanfaatkan sama sekali.**

Terdapat tiga alasan utama yang menyebabkan 67 persen infrastruktur tidak dimanfaatkan oleh sebagian besar masyarakat. Alasan utama adalah persoalan kelembagaan yang berkaitan dengan dominasi kelompok elit kampung yang tidak ditangani dengan baik oleh pendamping/fasilitator karena kualitas fasilitasi yang masih terbatas. Selain itu lemahnya sistem pengelolaan (operasionalisasi) infrastruktur terutama untuk infrastruktur yang memerlukan biaya seperti rumah diesel dan infrastruktur yang memerlukan pemeliharaan bersama seperti MCK, PAH menyebabkan berkurangnya kemanfaatan. Alasan lain adalah alasan teknis. Sebagian besar infrastruktur basah yang terbangun memiliki persoalan fungsional (kebocoran dan sumber air yang tidak memadai) sehingga memperburuk kemanfaatan infrastruktur.

Setelah 2-3 tahun berjalan, dari sisi kelembagaan, aspek yang terkuatkan oleh PNPM RESPEK adalah potensi akuntabilitas melalui peningkatan kemampuan pencatatan keuangan, munculnya beberapa elemen masyarakat yang mulai mempertanyakan penggunaan dana, dan (walaupun masih dalam skala terbatas) mulai adanya kepala kampung yang meniru model pertanggungjawaban PNPM RESPEK untuk mempertanggungjawabkan dana ADD (Alokasi Dana Desa). Selain akuntabilitas, **PNPM**

RESPEK berhasil meningkatkan kapasitas administrasi di tingkat pelaksana, terutama di tingkat PD. Tantangannya, sebagaimana yang terjadi di PNPM Nasional (wilayah lain), **PNPM RESPEK belum sampai meningkatkan partisipasi masyarakat terutama kelompok miskin.** Dengan masih terbatasnya partisipasi kelompok masyarakat di luar kelompok elit, harapan bahwa PNPM RESPEK dapat membangun kapasitas masyarakat belum dapat terwujud. Proses peningkatan kapasitas baru terjadi di tingkat kelompok pelaksana (TPKK, PK, ataupun PD) yang merupakan kelompok aktivis di masyarakat.

Desain dan mekanisme PNPM RESPEK yang memprioritaskan peningkatan administrasi dan akuntabilitas membuat kapasitas administrasi (pencatatan, pelaporan) PD dan TPKK meningkat, tetapi tidak kemampuan fasilitasi yang diperlukan untuk menangani dominasi elit kampung. Masih terbatasnya kualitas partisipasi pendamping disebabkan oleh kombinasi berbagai hal: desain PNPM RESPEK (cakupan skala yang luas dan fokus pada insentif administrasi), terbatasnya proses perencanaan (pendamping belum mengikuti seluruh proses dengan baik), pendampingan yang terbatas dan tantangan-tantangan kekhususan konteks Papua dan Papua Barat (terbatasnya aksesibilitas, ketersediaan pendamping lokal yang belum memadai, persepsi yang salah dari dana otsus pada sebagian kalangan masyarakat).

5. Rekomendasi

PNPM RESPEK diharapkan dapat mencapai dua tujuan utama yaitu membangun infrastruktur yang dimanfaatkan dengan efektif dan menguatkan kelembagaan kampung. Upaya penguatan kelembagaan yang efektif umumnya membutuhkan cakupan skala yang relatif kecil dan dimulai pada lokasi-lokasi yang sudah menunjukkan potensi pemberdayaan (AKATIGA, 2010). Memperkecil cakupan wilayah penerima dana PNPM RESPEK tidak dimungkinkan di Papua karena komitmen daerah untuk tetap memberikan dana otsus ke setiap kampung dan upaya ini perlu didukung karena sering merupakan satu-satunya peluang bagi kampung untuk mempunyai dana pembangunan sendiri. Dalam kondisi cakupan skala yang besar dan dua tujuan besar yang ingin dicapai secara bersamaan, maka rekomendasi dapat dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama ditujukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan menguatkan kelembagaan kampung. Bagian kedua mengusulkan peningkatan kemanfaatan infrastruktur melalui peningkatan aspek fungsional dari infrastruktur basah baik dari sisi desain dan sisi pelaksana teknis. Bagian ketiga adalah usulan untuk membentuk sistem operasional dan pemeliharaan infrastruktur terbangun.

5.1 Memperbesar Partisipasi Masyarakat dan Menguatkan Kelembagaan Kampung

Untuk menjamin partisipasi masyarakat diperlukan empat hal: (1) peningkatan kualitas fasilitasi fasilitator melalui Program Peningkatan Kapasitas Fasilitator (2) membangun mekanisme PNPM RESPEK yang memberikan insentif bagi peningkatan kapasitas fasilitasi (3) menciptakan ruang-ruang partisipasi masyarakat di luar elit kampung sekaligus menguatkan elit kampung untuk lebih berpihak pada kelompok miskin (4) sinkronisasi dengan program/kebijakan Pemerintah Daerah (Propinsi dan Kabupaten).

Mengingat kendala makro keterbatasan kuantitas fasilitator, **perlu upaya serius dan berorientasi jangka panjang untuk menciptakan ketersediaan dan membangun kualitas fasilitator lokal dengan mencontoh program 'the barefoot engineers program'².** Pihak Bank Dunia atau pelaksana PNPM

² Di bidang peningkatan kualitas fasilitator teknis, melalui pendanaan dari Pemerintah Australia, Bank Dunia bekerjasama dengan Universitas Cendrawasih menciptakan 'the barefoot engineers program'. Program tersebut berisi 6 bulan pelatihan intensif bagi pelajar lulusan SMA mengenai dasar pengetahuan sipil, konstruksi dan fasilitasi. Setelah lulus, mereka dapat langsung menjadi fasilitator distrik teknis pada program PNPM RESPEK. Berdasarkan penuturan konsultan-konsultan PNPM RESPEK, program ini dianggap cukup efektif untuk mengisi kekurangan fasilitator teknis dan membangun keahlian dasar yang dibutuhkan.

RESPEK di tingkat Propinsi dan Kabupaten dapat bekerjasama dengan INGO dan NGO yang sudah lama bergerak dalam bidang pemberdayaan di Papua dan Papua Barat seperti World Vision untuk membangun program pengembangan kapasitas fasilitasi bagi PD, TPKK dan PK yang berpotensi (menunjukkan keseriusan) melaksanakan program PNPM RESPEK. Selain untuk kelompok pelaksana, program ini dibuka bagi lulusan SMA untuk menjadi pelaksana PNPM. Pelatih program dapat melibatkan kelompok-kelompok fasilitator pemberdayaan PNPM Nasional yang memiliki kapasitas fasilitasi yang baik.

Selain upaya pengembangan kapasitas fasilitasi, perlu upaya untuk membangun sistem insentif dan monitoring evaluasi yang menjamin pelaku dan pelaksana melakukan fungsi-fungsi fasilitasi dan penguatan kelembagaan. Saat ini sistem insentif yang digunakan dalam PNPM RESPEK lebih memprioritaskan sisi administrasi. **Apabila PNPM RESPEK ingin membangun keahlian fasilitasi, maka perlu perubahan sistem insentif dan disinsentif sehingga setiap institusi tergerak untuk membangun fasilitasi.** Sebagai contoh insentif penambahan dana akan diberikan untuk kampung-kampung yang memperlihatkan penguatan kelembagaan antara lain dalam hal dinamika partisipasi, terbangunnya kelompok yang mampu memelihara infrastruktur. Contoh lain adalah diberikannya program peningkatan kapasitas untuk TPKK, PK dan PD yang direkomendasikan karena menunjukkan keseriusan dalam melakukan proses perencanaan PNPM.

Mengingat salah satu konteks kekhususan di Papua dan Papua Barat, **peningkatan kapasitas fasilitasi membutuhkan perubahan desain di PNPM RESPEK, khususnya untuk daerah-daerah dengan aksesibilitas yang relatif sulit (terpencil).** Pihak konsultan Propinsi sebetulnya telah melakukan kategorisasi daerah di Papua dan Papua Barat berdasarkan tingkat aksesibilitas yang dapat menjadi basis data untuk memilah daerah-daerah yang perlu diberikan mekanisme PNPM RESPEK secara khusus (mengubah desain awal). Untuk daerah terpencil, lebih baik waktu kegiatan diperpanjang dengan dana yang lebih besar misalnya 200 juta untuk satu kali tahap kegiatan (2 tahun) sekaligus peningkatan dana pendampingan bagi PD (melalui dana otsus) untuk mengunjungi lokasi-lokasi terpencil tersebut.

Partisipasi masyarakat juga dapat dibangun dengan menciptakan ruang-ruang gerak bagi kelompok masyarakat (di luar elit kampung) untuk berperan dan mengontrol pengambilan keputusan di dalam mekanisme PNPM RESPEK melalui dua alternatif. Alternatif pertama dengan menentukan kelompok pemanfaat ('target group') secara spesifik, misalnya dengan membatasi bahwa usulan infrastruktur yang diterima adalah yang datang dari kelompok perempuan atau ibu-ibu di kampung. Alternatif kedua dengan membangun mekanisme kontrol internal sehingga usulan yang secara jelas hanya menguntungkan sebagian kecil kelompok masyarakat dapat ditolak. Disarankan untuk membentuk sistem kontrol internal dengan membentuk kelompok kecil yang terdiri dari kelompok perempuan di tingkat distrik (perwakilan beberapa kampung) yang dilatih khusus untuk memeriksa apakah usulan tersebut menguntungkan kelompok secara luas, termasuk kelompok miskin dan marjinal. Kelompok ini memiliki kewenangan untuk merekomendasikan supaya usulan tersebut ditolak. Untuk mengatasi persoalan subyektifitas, perwakilan kampung tidak dapat menilai kampungnya sendiri.

Rekomendasi di atas perlu didukung melalui komitmen pemerintah daerah (kabupaten dan propinsi) yang selaras dengan strategi dan prinsip PNPM RESPEK. Selain komitmen pendanaan otsus bagi peningkatan kualitas fasilitasi, perlu upaya untuk menyelaraskan kebijakan propinsi melalui dua hal. Pertama, khusus Pemerintah Propinsi Papua Barat untuk tetap menyalurkan dana

RESPEK melalui TPKK³. Kedua, bekerjasama dengan departemen-departemen dan dinas-dinas yang terkait seperti Departemen dan Dinas Kesehatan untuk membangun kapasitas kelembagaan seperti perilaku higienis atau penggunaan jamban/MCK untuk daerah-daerah yang membangun infrastruktur air sehingga dapat meningkatkan kemanfaatan infrastruktur tersebut.

5.2 Meningkatkan Fungsi Infrastruktur Basah

Mengingat persoalan fungsional pada infrastruktur basah yang dapat mempengaruhi optimalisasi kemanfaatan, diperlukan upaya khusus untuk meningkatkan kualitas (teknis) fungsional dari infrastruktur basah melalui tiga cara:

Pertama, selektif terhadap usulan infrastruktur air. Di tahap perencanaan perlu upaya verifikasi yang lebih ketat dengan tambahan prasyarat tertentu yaitu verifikasi sumber air yang memadai sebelum menyetujui usulan infrastruktur air. Untuk setiap infrastruktur air, pendamping distrik memastikan prasyarat tersebut terpenuhi.

Kedua, melakukan pelatihan khusus kepada pendamping teknis terutama di tingkat distrik untuk jenis-jenis infrastruktur basah mengingat relatif tingginya resiko kegagalan di lapangan. Berbasis pengalaman pendamping teknis menangani infrastruktur basah, modul dan substansi training dapat diberikan dengan lebih kontekstual melalui sejumlah pembelajaran-pembelajaran kesalahan umum dari infrastruktur basah yang dilakukan dan cara penanganannya.

Ketiga, menyusun variasi rancangan/desain teknis untuk infrastruktur basah. Konsultan teknis propinsi dan kabupaten dapat menyusun berbagai varian (alternatif) rancangan/desain teknis (*template*) untuk infrastruktur basah. Varian ini berisi skenario-skenario rancang teknis yang dapat mengakomodasi variasi kondisi setempat dan jenis serta bentuk fisik infrastruktur basah yang paling optimum diterapkan. Varian ini melengkapi template teknis yang sudah ada.

5.3 Membangun Sistem Pengelolaan Infrastruktur⁴

Sejauh ini sistem operasional (pengelolaan infrastruktur) yang ada mengurangi optimalisasi kemanfaatan infrastruktur di Papua dan Papua Barat. Idealnya persoalan ini dapat diatasi dengan membangun sistem kelembagaan atau kelompok yang diberi tanggung jawab untuk mengelola infrastruktur terbangun, termasuk dukungan pendanaan. Sesuai dengan rekomendasi yang telah diusulkan pihak Konsultan Manajemen Nasional (NMC) PNPM Mandiri, **kelembagaan dapat dibangun dengan dukungan dana otsus. Kelompok masyarakat, dengan fasilitasi TPKK dan PK, membuat proposal pemeliharaan untuk dibiayai melalui dana otsus di Propinsi Papua.**

Alternatif lain yang mungkin dilakukan adalah dengan mengembangkan dan membangun desain (gambar teknis/*template*) infrastruktur yang kurang memerlukan sistem operasional yang rumit dan memerlukan biaya pemeliharaan yang minimal. Secara teknis, usulan ini sangat dimungkinkan untuk membangun berbagai desain yang sederhana. Contohnya untuk daerah-daerah yang sulit air

³ Pada waktu penelitian ini dilakukan terdapat kebijakan Propinsi yang justru akan memperluas ruang gerak elit kampung untuk mengarahkan proses perencanaan yang terjadi di tingkat kampung dengan menyerahkan dana otsus kembali ke kepala kampung.

⁴ Lebih lanjut mengenai operasional dan pemeliharaan infrastruktur, Bank Dunia telah melakukan studi mengenai kapasitas desa untuk mengelola dan memelihara infrastruktur pedesaan. Rekomendasi yang lebih spesifik dapat dibaca pada laporan Bank Dunia, November 2010 mengenai "*Village Capacity in Maintaining Infrastructure: Evidence from Rural Indonesia*".

atau pada kondisi infrastruktur basah yang terpaksa harus dibangun jauh dari sumber air, maka jenis infrastruktur yang diterapkan hendaknya, dari sisi rancangan operasionalnya, membutuhkan sedikit air. Saat ini sudah terdapat berbagai rancangan desain teknis (struktur dan material) MCK dan jamban yang tidak memerlukan banyak air, misalnya jamban dengan ukuran pembuangan yang lebih besar atau pilihan bahan yang memungkinkan tidak memerlukan banyak air.

DAFTAR ISTILAH

ADD	Anggaran Dana Desa
Bamuska	Badan Musyawarah Kampung
CDD	Community Driven Development
CEA	Cost Effective Analysis
CER	Cost Effectiveness Ratio
Distrik	Istilah setara kecamatan di Papua dan Papua Barat
ISPA	Infeksi Saluran Pernafasan Atas
Kampung	Istilah setara desa di Papua dan Papua Barat
MKS	Musyawarah Kampung Sosialisasi
MKPP	Musyawarah Kampung Persiapan Pelaksanaan (MKPP)
MKP	Musyawarah kampung pertanggungjawaban
MKST	Musyawarah Kampung Serah Terima
PAH	Penampung Air Hujan
PMA	Penampung Mata Air
Pustu	Puskesmas Pembantu
PBM	Perencanaan bersama masyarakat
PD	Pendamping Distrik (PD). Terdapat dua PD : teknis (engineering) dan pemberdayaan.
PTO	Petunjuk Teknis Operasional
PJOK	Penanggung Jawab Operasional Kegiatan, di tingkat Distrik
Pen-Kab	Pendamping Kabupaten /Kota, terdiri dari teknis dan pemberdayaan
Pen-Prov	Pendamping Provinsi. Pendamping Provinsi adalah tenaga yang profesional dalam memberikan pendampingan dan bimbingan secara intensif serta memberi dukungan teknis dan manajemen kepada pelaku program di tingkat Kabupaten
PNPM Mandiri RESPEK	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat – RESPEK. Gabungan PNPM dan RESPEK yang menjadi fokus studi
Pustu	Puskesmas Pembantu
PK	Pendamping Kampung (PK). Tiap Kampung memilih dua orang PK yang terdiri dari satu laki-laki dan satu perempuan.
RESPEK	Rencana Strategis Pembangunan Kampung (dana ADD, sebelum digabungkan dengan PNPM Mandiri)
T3T	Tim Tiga Tungku, terdiri dari tetua-tetua adat (di luar kepala kampung dan aparat kampung)
TPKK	Tim Pelaksana Kegiatan Kampung (TPKK)
TPKD	Tim Pelaksana Kegiatan Distrik (TPKD)

DAFTAR ISI

TIM PENELITI LAPANGAN STUDI PNPM RESPEK	2
UCAPAN TERIMA KASIH	3
RINGKASAN EKSEKUTIF	4
DAFTAR ISTILAH	9
DAFTAR ISI	10
DAFTAR TABEL	12
DAFTAR GAMBAR	13
DAFTAR KOTAK	14
BAB 1 PENDAHULUAN	15
1.1 Latar Belakang	15
1.2 Tujuan Penelitian	16
1.3 Tentang PNPM Respek	16
1.4 Metodologi	18
1.4.1 Kerangka Pemikiran Studi	18
1.4.1.1 Kualitas Infrastruktur	19
1.4.1.2 Kemanfaatan dan Efektivitas Infrastruktur	21
1.4.1.3 Penilaian Aspek Kelembagaan (Institusi)	24
1.4.2 Pengumpulan data	25
1.4.3 Lokasi Penelitian	27
1.5 Struktur Laporan	28
BAB 2 KONTEKS WILAYAH PAPUA DAN PAPUA BARAT	30
2.1 Gambaran Kelembagaan Kampung	30
2.2 Gambaran Otonomi Khusus	34
2.3 Persoalan Dasar Pendidikan	35
2.4 Kondisi Geografis dan Aksesibilitas	36
BAB 3 Kualitas dan Kemanfaatan Infrastruktur	40
3.1 Temuan Utama	41
3.2 Kualitas Infrastruktur	44
3.2.1 Kualitas Infrastruktur yang Bagus	45
3.2.2 Kualitas Infrastruktur yang Sedang	47
3.3 Infrastruktur yang Dimanfaatkan Secara Efektif	51
3.3.1 Pengguna	51
3.3.2 Efektifitas dan Dampak Penggunaan	53

3.4	Infrastruktur yang Kurang Dimanfaatkan dengan Efektif	57
3.5	Perbandingan dengan Infrastruktur Pemda	58
BAB 4	DAMPAK PNPM TERHADAP KELEMBAGAAN: TANTANGAN PENINGKATAN KELEMBAGAAN PEMBANGUNAN	60
4.1	PNPM RESPEK Membuka Potensi Akuntabilitas	61
4.2	PNPM RESPEK dan Partisipasi Masyarakat	62
4.3	PNPM RESPEK dan Kapasitas Pelaksana	66
BAB 5	REKOMENDASI	71
5.1	Memperbesar Partisipasi Masyarakat dan Menguatkan Kelembagaan Kampung	72
5.1.1	Peningkatan Kapasitas Fasilitator	72
5.1.2	Membangun Desain dan Mekanisme PNPM RESPEK ke Arah Fasilitasi	73
5.1.3	Menciptakan Ruang Partisipasi bagi Kelompok Miskin	74
5.1.4	Sinkronisasi dengan Pemerintah Daerah	76
5.2	Meningkatkan Fungsi Infrastruktur Basah	76
5.3	Membangun Sistem Pengelolaan Infrastruktur	78
	DAFTAR REFERENSI	80
	Lampiran 1	81
	Lampiran 2	83

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Lokasi Penelitian	27
Tabel 2.1	Kondisi Aksesibilitas Distrik Terpilih	38
Tabel 3.1	Kategori Kualitas dan Kemanfaatan Infrastruktur	41
Tabel 3.2	Jumlah Pengguna untuk Infrastruktur yang Efektif	52
Tabel 3.3	CER untuk Infrastruktur yang Efektif	56
Tabel 3.4	Infrastruktur yang Dimanfaatkan secara Terbatas	58
Tabel 4.1	Penentu Keputusan di Tingkat Kampung	64

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Peta Orientasi Lokasi Penelitian	28
Gambar 2.1	Karakteristik Lingkungan Alamiah	37
Gambar 2.2	Contoh Kendaraan Umum antar Distrik	39
Gambar 3.1	Contoh-contoh Gambar Infrastruktur Terbangun PNPM RESPEK	40
Gambar 3.2	Pustu Honelama	47
Gambar 3.3	Kelemahan Menara PAH	48
Gambar 3.4	Contoh Kelemahan Fungsional Infrastruktur Basah	49
Gambar 3.5	Ramainya Pustu Honelama	53

DAFTAR KOTAK

Kotak 3.1	Contoh Bagus Kualitas Pustu Honelama	46
Kotak 4.1	Contoh-contoh Intervensi yang Dilakukan	65
Kotak 4.2	Pustu Honelama: Membuka Peluang Kelompok Aktifis	66

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang



Penelitian ini dilakukan sebagai bagian dari monitoring evaluasi program PNPM Mandiri RESPEK untuk aspek infrastruktur pedesaan dan penguatan kelembagaan. PNPM RESPEK adalah bagian dari program kerjasama antara pemerintah daerah (dana otonomi khusus Papua dan Papua Barat) dengan pemerintah pusat (dana PNPM). Program ini dimulai tahun 2008 mencakup sekitar 87 persen kampung (sekitar 4000 kampung) di Papua dan Papua Barat.⁵ Program ini memberikan dana (*block grant*) sebesar 100 juta rupiah per kampung yang diberikan langsung ke tingkat kampung.⁶ Dana ini bisa digunakan untuk lima prioritas program,⁷ salah satunya adalah infrastruktur pedesaan. Mekanisme perencanaan dan penentuan keputusan mengenai penggunaan dana dibuat melalui pertemuan di tingkat kampung (desa) dengan difasilitasi oleh kelompok fasilitator. Harapannya, usulan yang terbangun akan sesuai dengan kebutuhan lokal sekaligus memperkuat kelembagaan kampung. Dari lima prioritas program tersebut, 70 persen dana yang ada digunakan untuk infrastruktur pedesaan.

Studi ini dilakukan atas permintaan PNPM Support Facility (PSF Bank Dunia) untuk menilai secara lebih dalam kinerja program PNPM Mandiri RESPEK di tiga aspek, yaitu kualitas infrastruktur, kemanfaatannya, dan kelembagaan.

Dengan keterbatasan literatur mengenai Papua dan Papua Barat saat ini, kajian studi ini dilakukan dengan memperhatikan hasil dari studi-studi yang telah ada seperti Kajian Kebutuhan Percepatan Pembangunan Papua (*Papua Accelerated Development Needs Assessment – PADNA*), sebuah studi cepat yang dilakukan sebagai bagian dari inisiatif Gubernur Propinsi Papua dengan Bank Dunia dan PBB. Penelitian lain juga dilakukan oleh AKATIGA (2010) dalam kerangka evaluasi partisipasi

⁵Menurut data Depdagri tahun 2008, terdapat 3440 kampung di Papua dan 1149 di Papua Barat. Jumlah tersebut diperkirakan bertambah dengan banyaknya kampung baru hasil pemekaran.

⁶Hal ini berbeda dengan PNPM Mandiri Perdesaan dimana dana diberikan ke tingkat kecamatan untuk dikompertisikan antar kampung. Di Papua dan Papua Barat, dana diberikan langsung ke tingkat kampung sehingga tidak ada kompetisi di tingkat kecamatan.

⁷Lima prioritas program tersebut adalah pemenuhan pangan dan gizi, kesehatan, pendidikan, ekonomi lokal, dan infrastruktur kampung.

kelompok marjinal dari PNPM Perdesaan (Nasional) dengan satu wilayah kasus di Papua (Biak dan Paniai). Hasil studi-studi tersebut mengindikasikan potensi-potensi pelaksanaan PNPM RESPEK (kualitas infrastruktur dan kelembagaan kampung) sekaligus tantangan yang terkait kekhususan kondisi daerah, terutama aksesibilitas (daerah-daerah yang sulit dijangkau), ketersediaan dan kualitas fasilitator (persoalan pendidikan) dan pengaruh kelompok elit (kepala kampung).⁸ Kajian studi ini akan memperhatikan konteks yang ada dan juga membandingkan efektivitas dan kualitas infrastruktur hasil PNPM RESPEK dengan alternatif yang lain, terutama dengan infrastruktur yang dibangun oleh Pemda.

1.2 Tujuan Penelitian

Secara detail penelitian ini ingin menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kualitas infrastruktur pedesaan yang dibangun lewat dana PNPM RESPEK?
2. Apakah infrastruktur yang dibangun lewat PNPM RESPEK itu efektif? Apa manfaat infrastruktur tersebut bagi masyarakat lokal (misalnya: meningkatkan akses ke pendidikan dasar dan pelayanan kesehatan, akses terhadap sumber penghidupan)?
3. Bagaimana dampak PNPM RESPEK terhadap kelembagaan lokal dan pelaksana (Pendamping Kampung –PK- dan Tim Pelaksana Kegiatan Kampung -TPKK)? Khusus dampak terhadap TPKK, aspek kelembagaan apa yang paling meningkat karena RESPEK? Apa hambatan yang dihadapi?

1.3 Tentang PNPM RESPEK⁹

PNPM RESPEK adalah program pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat yang merupakan kolaborasi antara dua program yaitu RESPEK (Rencana Strategis Pembangunan Kampung) dan PNPM Mandiri Perdesaan. RESPEK merupakan program Papua, diluncurkan oleh Gubernur Barnabas Suebu dan kemudian digabung dengan program PNPM karena karakternya yang relatif sama. Di tahun 2008, RESPEK resmi berkolaborasi dengan PNPM Mandiri menjadi PNPM Mandiri-RESPEK, yang menjalankan pembangunan berbasis masyarakat dengan fokus kampung atau desa.¹⁰

⁸Temuan ini sama dengan studi PNPM yang dilakukan AKATIGA sebelumnya. Studi ini menyimpulkan rendahnya partisipasi kelompok marjinal, termasuk di Papua. Salah satu hambatan partisipasi juga menyoroti peran kelompok elit yaitu kepala kampung.

⁹Disarikan dari berbagai sumber: website PNPM RESPEK Bank Dunia, PTO PNPM RESPEK, diperkuat dengan hasil wawancara dengan Anton Tarigan (program officer PSF untuk Indonesia Timur pada waktu studi ini dilakukan) dan Fasilitator Propinsi Papua dan Papua Barat.

¹⁰Pada tahapan penelitian lapangan (pertengahan Oktober 2010 – Desember 2010), tidak ada lagi program PNPM RESPEK di Propinsi Papua Barat. Dana Otsus kembali disalurkan langsung melalui Camat dan Kepala Kampung tanpa melalui mekanisme PNPM Mandiri Perdesaan. Sebagai konsekuensinya, sejak Juli 2011 PMD

Pada masa RESPEK, dana RESPEK diberikan langsung kepada kepala kampung dalam bentuk uang tunai untuk dikelola bersama masyarakat. Setelah bergabung menjadi PNPM RESPEK, dana tersebut tidak lagi diberikan langsung kepada kepala kampung melainkan diberikan lewat mekanisme perencanaan masyarakat PNPM Mandiri yang difasilitasi oleh Pendamping Distrik (kecamatan) dan Pendamping Kampung (PK) dan dikelola oleh Tim Pelaksana Kegiatan Kampung (TPKK). Studi yang dilakukan AKATIGA (2010) memperlihatkan bahwa beberapa kepala kampung menolak dan bersikap resisten terhadap pengelolaan dana melalui TPKK yang tidak lagi melalui kepala kampung.

Seperti halnya program berbasis pemberdayaan masyarakat lainnya (*Community Driven Development*, CDD), PNPM RESPEK mengutamakan prinsip partisipasi dimana usulan yang dapat didanai harus melewati serangkaian proses musyawarah secara berjenjang dan diusulkan oleh kelompok masyarakat di kampung¹¹ dengan difasilitasi oleh kelompok fasilitator/pendamping. Pada dasarnya setiap warga kampung melalui kelompok tani, kelompok ibadah, kelompok kesenian, RT, RW, dusun, kelompok suku/keret/marga, kelompok perempuan dan lain-lain boleh mengajukan usulan. Jumlah usulan akan ditentukan dalam proses musyawarah (PBM, dijelaskan kemudian) dengan mempertimbangkan jumlah kelompok pengusul, jumlah penerima manfaat, dan jumlah dana yang tersedia.

Dalam program PNPM RESPEK, dana sebesar Rp 100.000.000 per kampung disalurkan langsung kepada masyarakat pada satu tahun anggaran. Dana tersebut dapat digunakan untuk kegiatan pembangunan berupa pemenuhan pangan dan gizi, kesehatan, pendidikan, ekonomi lokal, dan infrastruktur kampung. Sumber dana yang digunakan adalah dana otonomi khusus. Sementara itu, penyediaan fasilitator dan training merupakan peran pemerintah pusat yang dilakukan dengan menggunakan standar PNPM (PNPM MP).

Pelaku utama program adalah masyarakat selaku pengambil keputusan di kampung. Sedangkan pelaksana-pelaksana di tingkat distrik, kabupaten dan seterusnya lebih berfungsi sebagai pendamping untuk memfasilitasi dan mendampingi perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban PNPM RESPEK. Pelaksana utama (tulung punggung) PNPM RESPEK di tingkat

Jakarta memberikan nama pada program di Papua Barat sebagai PNPM Mandiri Perdesaan (PNPM MPd) tanpa embel-embel RESPEK lagi. Pengertian RESPEK hanya berlaku untuk Provinsi Papua

¹¹Perbedaan dengan PNPM Mandiri Perdesaan adalah proses kompetisi tidak diletakkan di tingkat kecamatan. Di PNPM RESPEK, setiap kampung (desa) memperoleh pendanaan PNPM dan usulan di tingkat kampung tidak perlu dikompetisikan di tingkat distrik.

kampung adalah TPKK dan PK yang dipilih dari warga lewat musyawarah kampung. Sementara itu di tingkat distrik pelaksana utama program adalah Tim Pelaksana Kegiatan Distrik (TPKD) dan Pendamping Distrik (PD). Terdapat dua jenis PD dengan keahlian berbeda: satu atau lebih orang yang berpengalaman atau berlatar belakang pendidikan teknik sipil dan satu orang lagi berpendidikan non teknik sipil untuk memfasilitasi masyarakat dalam melaksanakan kegiatan di luar pembangunan prasarana. Di lapangan, PD adalah tulang punggung pelaksanaan kegiatan PNPM RESPEK. Sulitnya merekrut fasilitator yang berpotensi adalah salah satu faktor yang seringkali diangkat sebagai salah satu tantangan pelaksanaan PNPM RESPEK.

Tahapan pelaksanaan program sendiri terdiri dari lima tahapan:

1. Sosialisasi program dan pemilihan PK dan TPKK, biasanya melalui musyawarah sosialisasi di tingkat distrik dan kampung (MKS, Musyawarah Kampung Sosialisasi).
2. Pelatihan untuk PK dan TPKK yang diberikan oleh PD.
3. Perencanaan bersama masyarakat (PBM) untuk menemukan permasalahan berikut rangkaian gagasan (usulan infrastruktur) yang datang dari masyarakat.
4. Persiapan pelaksanaan untuk menjalankan usulan yang disebut dengan Musyawarah Kampung Persiapan Pelaksanaan (MKPP).
5. Pencairan dana dan pertanggungjawaban kegiatan, dimulai dari pencairan dana tahap 1, dilanjutkan dengan Musyawarah Kampung Pertanggungjawaban I (MKP I), kemudian pencairan tahap 2, dilanjutkan dengan MKP II dan diakhiri dengan Musyawarah Kampung Serah Terima (MKST).

1.4. Metodologi

1.4.1 Kerangka Pemikiran Studi

Studi ini menjawab tiga aspek secara bersamaan, yaitu: kualitas infrastruktur, kemanfaatan infrastruktur, serta kelembagaan. Di setiap aspek, akan dicari kondisi dan rasional atau alasan dibalik kondisi yang terjadi. Penelitian ini berbasis studi lapangan (menggunakan data primer). Untuk menjawab pertanyaan penelitian digunakan dua pendekatan metode penelitian, yaitu kuantitatif dan kualitatif. Dua pendekatan ini diambil karena tidak semua pertanyaan penelitian dapat dijawab dengan valid secara kuantitatif saja atau dengan pendekatan kualitatif saja. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengukur kualitas teknis infrastruktur dan kemanfaatan yang dapat diukur secara

kuantitatif. Sementara pendekatan kualitatif digunakan untuk memperoleh kualitas kemanfaatan, kelembagaan, dan memahami sebab akibat dari ketiga aspek tersebut.

1.4.1.1 Kualitas Infrastruktur

Dalam analisis kualitas infrastruktur, terdapat 2 (dua) aspek yang diamati, yaitu: aspek struktural dan fungsional.

Kualitas struktural menekankan penilaian pada kondisi struktural infrastruktur terbangun. Untuk penilaian kondisi struktural, infrastruktur dinilai kualitasnya berdasarkan hal-hal yang berkaitan dengan kekuatan (inisial) bangunan, efektifitas struktur serta bahan yang dipilih seperti kemiringan bangunan, kecukupan ukuran komponen struktur utama (balok dan kolom), dan integritas bangunan (fenomena retakan dan disintegrasi). Dengan kata lain, apakah dindingnya memiliki semen yang cukup sehingga cukup kuat, apakah fondasi bangunan cukup kuat, dan sebagainya.

Sementara itu, kualitas fungsional lebih menekankan penilaian fungsi bagian bangunan dan/atau sistem bangunan secara keseluruhan, seperti:

- a. Fungsi penampungan, pengaliran dan pengeringan air.
- b. Fungsi penutupan atap.
- c. Fungsi sirkulasi udara dan pencahayaan.

Hal lain yang juga termasuk dalam penilaian kualitas fungsional adalah apakah infrastruktur direncanakan dan dirancang dengan memperhatikan kesesuaian dengan kondisi setempat dan prasyarat operasional seperti ketersediaan air dengan memperhatikan lokasi, kualitas dan kuantitas sumber air.

Kedua aspek (parameter) penilai ini selanjutnya dijadikan dasar dalam menentukan nilai kualitas (kondisi) infrastruktur secara struktural maupun fungsional, baik fungsi setiap komponen maupun fungsi keseluruhan bangunan (kemampuan menyesuaikan spesifikasi terhadap konteks lokal).

Pada prinsipnya penilaian terhadap kedua aspek tersebut dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Peneliti dengan keahlian teknik sipil mengisi instrumen-instrumen yang telah diuji dan disempurnakan dalam proses pelatihan yang dilakukan sebelum pemberangkatan tim ke lapangan. Penggunaan instrumen-instrumen ini dimaksudkan untuk dapat menjaga lingkup

dan objektivitas informasi yang dikumpulkan. Dalam hal ini, informasi yang dikumpulkan adalah kondisi struktural terukur (prosentase kondisi struktural) dan kondisi fungsional terukur (prosentase kondisi fungsional). Informasi tersebut dilengkapi dengan informasi pendukung berupa dokumentasi visual terstruktur dan wawancara terpandu.

2. Kompilasi informasi di lapangan dalam bentuk kalkulasi prosentase kondisi struktural dan fungsional dengan kisaran nilai 100 persen untuk infrastruktur yang berkondisi prima dan nilai 0 persen untuk infrastruktur yang rusak sama sekali.
3. Analisis awal dalam bentuk diskusi dan asosiasi terhadap nilai yang diperoleh di lapangan. Pada tahap ini pendekatan yang dilakukan adalah diskusi intensif tim peneliti dan staf ahli infrastruktur.
4. Penilaian akhir kemudian dilakukan dengan membagi hasil penilaian (prosentase) atas 3 (tiga) kategori untuk setiap infrastruktur yang diamati. Kategori pertama, dinilai bagus apabila secara struktural dan fungsional bagus (kondisi 80-100 persen), tidak memiliki permasalahan berarti yang akan mengganggu pemanfaatan bangunan. Kategori kedua, dinilai sedang apabila terdapat permasalahan (kondisi <80 persen) di salah satu parameter, apakah fungsional atau struktural. Tetapi permasalahan tersebut tidak sampai membuat bangunan tersebut tidak dapat digunakan. Kategori ketiga, dinilai buruk apabila terdapat permasalahan signifikan baik struktural atau fungsional ataupun struktural dan fungsional yang membuat bangunan tersebut tidak dapat digunakan sama sekali. Misalnya, puskesmas pembantu (pustu) yang tidak memiliki atap dinilai buruk sementara penampungan air hujan (PAH) yang hanya mengalami kebocoran dinilai sedang.

Selain kondisi kualitas bangunan, penelitian ini juga berusaha menggali penyebab baik buruknya kualitas teknis infrastruktur yang terbangun. Penyebab tersebut digali dari sudut pandang teknis dan non teknis. Sudut pandang teknis yaitu:

1. Desain yang berisi rencana struktur bangunan infrastruktur dan kesesuaian rencana (gambar) dengan infrastruktur terbangun.
2. Kualitas pelaksana teknis (PD, TPKK dan PK serta tukang)

Sedangkan sudut pandang non teknis adalah dari sisi institusi yang terbagi atas penilaian terhadap proses perencanaan, kelembagaan kampung dan aspek-aspek sosial yang mempengaruhi kualitas teknis.

Selain penilaian terhadap kualitas teknis struktural dan fungsional, studi ini juga membandingkan biaya dan kualitas infrastruktur yang terbangun melalui PNPM RESPEK dengan yang dibangun oleh Pemda, bisa melalui Dinas PU untuk jalan atau melalui Dinas Kesehatan untuk pustu atau posyandu. Studi ini mencari infrastruktur Pemda yang relatif sama dengan PNPM RESPEK baik dari sisi jenis, wilayah, cakupan pelayanan sehingga bisa dibandingkan dengan lebih tepat.

Penilaian infrastruktur dilakukan oleh peneliti dengan latar belakang studi dan pengalaman di teknik sipil. Peneliti juga dibekali dengan sistem penilaian yang didukung oleh instrumen lapangan. Pada pendekatan ini disadari bahwa nilai yang diambil di lapangan tidak dapat bersifat objektif penuh, banyak faktor yang mempengaruhi penilaian peneliti. Oleh sebab itu dilakukan pendekatan penilaian dengan rentang yang dianggap dapat mengakomodasikan rentang subjektivitas, disamping melakukan usaha penyamaan persepsi (dengan contoh-contoh visual) dalam pelatihan (training) sebelum keberangkatan peneliti ke lapangan.

Infrastruktur yang akan dinilai adalah infrastruktur yang terbangun. Sementara kasus-kasus di mana ada infrastruktur yang diusulkan tetapi tidak terbangun berada di luar cakupan studi ini.

1.4.1.2 Kemanfaatan dan Efektivitas Infrastruktur

Melalui metode yang dijelaskan di atas, akan diperoleh jawaban mengenai kualitas infrastruktur yang diteliti: berapa banyak infrastruktur yang secara teknis dapat berfungsi dan berapa banyak yang tidak. Untuk infrastruktur yang secara teknis (desain fungsi keseluruhan) memang dapat berfungsi, maka pertanyaan berikutnya adalah apakah infrastruktur tersebut betul-betul dimanfaatkan oleh masyarakat dan siapa yang memanfaatkannya. Untuk mengeksplorasi kemanfaatan infrastruktur, maka kami menurunkan dalam pertanyaan-pertanyaan di bawah ini:

1. Apakah infrastruktur tersebut termanfaatkan? Berapa banyak yang tidak termanfaatkan, berapa banyak yang hanya dimanfaatkan oleh sekelompok kecil dan berapa banyak yang termanfaatkan secara nyata dan dapat digunakan oleh masyarakat luas termasuk kelompok miskin, dan berapa besar pemanfaatannya (berapa banyak penggunanya).
2. Untuk infrastruktur yang dimanfaatkan, apakah manfaatnya cukup besar dibandingkan dengan biayanya sendiri?
3. Apakah termanfaatkan sedemikian rupa sehingga manfaatnya lebih baik dari pilihan lain yang ada?

4. Apa hambatan-hambatan dari optimalisasi kemanfaatan?

Idealnya jawaban dari pertanyaan di atas dapat digali dengan menggunakan metode dan analisa kuantitatif yaitu *cost effective analysis* (CEA). CEA sangat berguna dalam melihat efisiensi dari kebijakan yang lebih mementingkan manfaat (*benefit*) sosial yang diterima masyarakat. Dua ukuran yang digunakan disini adalah biaya dan efektifitas. Biaya diukur dalam rupiah yang dikeluarkan untuk infrastruktur yang dibangun sedangkan efektifitas diukur dengan kuantitas tertentu sesuai dengan kebutuhannya. Rasio yang didapat dari dua ukuran tersebut dapat digunakan sebagai basis untuk menentukan prioritas kebijakan dengan cara membandingkan rasio dari beberapa alternatif yang berbeda. CEA membandingkan beberapa alternatif dengan dasar rasio dari biaya dan ukuran efektif yang tidak dapat secara langsung dinilai dengan uang tetapi bisa dikuantifikasi, contohnya rupiah per jiwa yang diselamatkan. CEA tidak memberikan nilai uang dari benefit tetapi memberikan rasio yang menunjukkan alternatif mana yang terbaik. Semakin rendah rasionya semakin efektif biaya yang digunakan.

Namun berdasarkan uji coba instrumen penelitian,¹² terdapat beberapa kendala di lapangan sehingga analisis CEA hanya bisa dilakukan secara terbatas dan dengan demikian harus dikombinasikan dengan metoda dan analisa kualitatif. Terdapat empat kendala melakukan metoda dan analisa kuantitatif sebagai berikut:

1. Tidak ada data statistik yang 'reliable' seperti data kesehatan, kelulusan, kenaikan kelas dan lain-lain yang seharusnya digunakan sebagai pembanding.
2. Ukuran waktu serta jarak yang dipakai oleh masyarakat di Papua dan Papua Barat tidak terlalu jelas. Mereka tidak biasa mengukur waktu ataupun jarak.
3. Manfaat tidak dapat dikonversi dalam bentuk ekonomi karena ekonomi mereka kebanyakan masih subsisten. Selain itu, konsep bekerja yang diterapkan juga berbeda. Penghematan waktu yang diakibatkan oleh pembangunan infrastruktur tidak dapat dinilai langsung dalam bentuk uang karena waktu tidak terlalu berpengaruh pada ekonomi mereka. Sebagai contoh, kelompok perempuan menggunakan waktu sepanjang hari untuk menyusui, memasak, berladang, mencari makan ke hutan, tetapi waktu yang digunakan tidak dapat dikonversi dalam bentuk uang. Kelompok masyarakat juga banyak yang tidak memiliki pekerjaan atau bekerja di ladang dan hutan yang seringkali sulit diukur dari sisi uang. Dengan kata lain, tidak ada gambaran berapa besar orang Papua dan Papua Barat menilai waktu luang mereka.

¹² Salah satu tahapan dari studi ini adalah uji coba instrumen penelitian selama satu minggu di Kabupaten Manokwari yang dilakukan sebelum training peneliti dan penelitian lapangan.

4. Pasar di Papua dan Papua Barat sangat terdistorsi sehingga rasionalitas ekonomi tidak berjalan dan seringkali struktur ekonomi modern berdampingan dengan struktur ekonomi tradisional (subsisten). Misalnya untuk daerah tertentu, menyewa kendaraan (biasanya sejenis 4 WD) untuk menjangkau daerah tersebut jauh lebih mahal daripada harga jual ubi.

Keempat hal ini menjadi kendala untuk mengkonversikan temuan studi mengenai penghematan waktu, penghematan jarak, peningkatan kesehatan atau kesempatan sekolah yang terbatas ke dalam nilai rupiah. Termasuk di dalamnya ukuran manfaat dalam nilai rupiah (*willingness to pay*). Memakai aturan praktis dari daerah lain sangat tidak menggambarkan arti infrastruktur itu bagi masyarakat Papua. Oleh sebab itu banyak keuntungan yang didiskusikan melalui kombinasi metode kuantitatif dan kualitatif.

Dengan demikian, pada tulisan ini penilaian efektivitas akan diukur melalui:

- a) *Aspek pengguna*, atau siapa yang menggunakan. Diukur dari kriteria pengguna, terdapat tiga kategori penilaian. Pertama, infrastruktur akan dinilai efektif apabila penggunanya adalah sebagian besar masyarakat; tidak hanya kalangan elit kampung tetapi juga kelompok mayoritas dan miskin. Kedua, infrastruktur yang hanya dimanfaatkan oleh kelompok kecil masyarakat dinilai memiliki kemanfaatan yang terbatas. Ketiga, infrastruktur dinilai buruk apabila infrastruktur tersebut tidak dimanfaatkan sama sekali.
- b) *Aspek kualitas kemanfaatan*. Untuk infrastruktur yang berada dalam kategori pertama, akan didetailkan kembali sejauh mana efektivitas kemanfaatannya dengan menggali dampak dari penggunaan infrastruktur tersebut terhadap kualitas kehidupan pengguna baik dari sisi kesehatan, pendidikan, maupun ekonomi.

Setelah penilaian efektivitas, studi ini akan menggali mengapa sebuah infrastruktur mempunyai kemanfaatan yang tinggi atau tidak. Faktor-faktor yang diduga dapat mempengaruhi terbagi atas:

- a) *Faktor teknis*, yaitu infrastruktur mengalami persoalan struktur dan fungsional yang mempengaruhi penggunaannya.
- b) *Faktor non teknis*, yaitu persoalan kelembagaan menyangkut proses perencanaan (penentuan usulan) yang terjadi, kapasitas pelaksana teknis, faktor jarak infrastruktur dari warga sebagai pengguna, faktor struktural kampung dan faktor-faktor sosial ekonomi yang ditemukan di lapangan.

1.4.1.3. Penilaian Aspek Kelembagaan (Institusi)

Terdapat dua aspek kelembagaan yang ditelusuri dalam studi ini, yaitu kelembagaan kampung dan kelembagaan pelaksana.

Kelembagaan kampung dilihat dari sudut pembangunan masyarakat secara lebih menyeluruh seperti peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan perubahan kemampuan berorganisasi dan bersikap kritis (akuntabilitas). Dengan demikian kelembagaan kampung akan dilihat dari dua hal.

Pertama, pengaruhnya terhadap proses partisipasi masyarakat. Partisipasi didefinisikan sebagai “sebuah proses dimana pemangku kepentingan (*stakeholder*) dapat mempengaruhi dan mengontrol berbagai inisiatif pembangunan, keputusan dan sumberdaya yang mempengaruhi kehidupan mereka”.¹³ Apakah dengan adanya PNPM RESPEK kekuasaan elit dapat dikurangi, atau malah sebaliknya? Apakah program ini juga membuka jalan masuk bagi kelompok lain di kampung, terutama kelompok perempuan dan kelompok miskin? Dengan kata lain studi ini melihat siapakah yang mempengaruhi dan menentukan keputusan dalam tahap perencanaan PNPM RESPEK, dan bagaimana keterlibatan kelompok miskin dan marjinal. Untuk ini diperlukan pemahaman awal mengenai konteks institusi di kampung, strata sosial politik kampung, dan relasi antar elit kampung.

Kedua, pengaruhnya terhadap aspek akuntabilitas. Studi ini mendefinisikan akuntabilitas sebagai kemampuan membangun dasar akuntabilitas yaitu pencatatan dokumen (bahan) serta pengawasan dan pelaporan.¹⁴ Maka aspek yang akan dilihat pada akuntabilitas adalah (a) pencatatan dokumen terkait pertanggungjawaban keuangan dan pelaksanaan PNPM RESPEK, (b) saluran-saluran penyampaian keluhan atau bentuk-bentuk pengawasan dari masyarakat, dan (c) apakah terjadi replikasi mekanisme pertanggungjawaban yang dicontoh dari mekanisme PNPM RESPEK.

Sementara itu dikaitkan dengan kelembagaan pelaksana, studi ini ingin melihat apakah PNPM meningkatkan kapasitas pelaksana PNPM RESPEK (TPKK dan PK) yang didefinisikan dalam kapasitas administrasi dan kapasitas fasilitasi. Studi yang dilakukan AKATIGA untuk menilai kualitas partisipasi di PNPM Perdesaan (AKATIGA, 2010) memperlihatkan bahwa PNPM Nasional lebih mengembangkan

¹³ The World Bank, 1994, dalam Rietbergen McCracken & Narayan, 1998, hal. 4

¹⁴ Bergman, 1981

kemampuan administrasi namun tidak kemampuan fasilitasi (untuk menjadi motor penggerak dan perubahan). Dalam hal ini, apakah PNPM RESPEK juga memberikan peningkatan kemampuan administrasi? Kalau ya, aspek administrasi apa saja yang ditingkatkan? Apakah kemampuan fasilitasi meningkat? Penelitian ini menguji, mengelaborasi serta mengkaji lebih dalam aspek kelembagaan pelaksana PNPM (TPKK dan PK) dan hambatan yang dihadapi untuk peningkatan kapasitas TPCK.

Kemampuan administrasi didefinisikan sebagai kemampuan untuk melakukan tugas/kegiatan sesuai dengan rencana. Terkait dengan PNPM RESPEK, maka kemampuan administrasi adalah kemampuan untuk melakukan semua tahapan PNPM sesuai dengan yang direncanakan di dalam PTO (Petunjuk Teknis Operasional). Dalam kemampuan administrasi yang dikaji adalah: pelaksanaan seluruh tahapan (tanpa melihat kualitasnya), penyelesaian dokumen yang diperlukan dalam PTO, dokumentasi dan pencatatan kegiatan termasuk pelaporan kegiatan, serta pencatatan dokumen keuangan (barang dan material) termasuk pembuatan laporan keuangan.

Sedangkan kemampuan fasilitasi terkait dengan kemampuan seseorang untuk membangun proses interaksi antar berbagai kelompok termasuk mendorong partisipasi dan proses pembelajaran masing-masing kelompok sehingga tercapai keputusan yang paling efektif.¹⁵ Fasilitator memegang peranan penting untuk membangun komunikasi antar kelompok dan mendorong proses pembelajaran masing-masing kelompok. Dalam struktur masyarakat yang berjenjang, fasilitator diharapkan mampu untuk menjembatani berbagai kepentingan dari masyarakat, mendorong partisipasi kelompok miskin dan marginal, dan memiliki strategi untuk mengatasi dominasi kelompok tertentu.

1.4.2 Pengumpulan data

Seperti yang telah dijelaskan di awal, penelitian ini menggunakan dua pendekatan metode penelitian yaitu kuantitatif dan kualitatif. Dua pendekatan ini diambil karena tidak semua pertanyaan penelitian dapat dijawab dengan valid hanya dengan menggunakan satu pendekatan saja. Pendekatan kuantitatif diambil untuk memperoleh jawaban terukur mengenai kualitas infrastruktur dan efektivitas biaya (pertanyaan penelitian 1-2). Metode pengambilan data kuantitatif untuk CEA adalah dengan menggunakan kuesioner kepada pengguna yang diberikan kepada 15-20 pengguna per jenis infrastruktur di dalam satu kampung.

¹⁵ Kaner, 2007

Sementara itu pendekatan kualitatif digunakan untuk tiga hal. Pertama, untuk melengkapi dan menambahkan kualitas data dari sisi *benefit* (yang sulit dinilai secara kuantitatif). Kedua, untuk memperoleh informasi mengenai dampak PNPM RESPEK terhadap aspek kelembagaan lokal dan pelaksana (pertanyaan penelitian 3). Ketiga, untuk memperoleh cerita-cerita yang lebih menyeluruh yang dapat memberikan gambaran hubungan sebab akibat. Metode yang digunakan untuk menggali data kualitatif adalah melalui wawancara mendalam (*indepth interview*), pemetaan sosial dan pengamatan (*observation*). Sementara itu diskusi kelompok terbatas (*focus group discussion*) hanya dilakukan di akhir penelitian lapangan untuk mengkonfirmasi temuan-temuan awal peneliti di lapangan.

Pengumpulan data primer dilakukan mulai dari pertengahan bulan November 2010 sampai awal Januari 2011 selama kurang lebih 2 - 2,5 bulan di setiap kabupaten. Setiap kabupaten diampu oleh tim yang berbeda. Dengan demikian ada 4 tim yang terbentuk untuk keseluruhan penelitian ini.

1.4.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di 4 kabupaten yang tersebar di Propinsi Papua Barat dan Papua. Di setiap kabupaten dipilih satu distrik terpencil dan satu distrik yang cukup dekat kota. Di setiap distrik dipilih 2 kampung. Pada awalnya lokasi penelitian ditentukan berdasarkan masukan dan konsultasi dengan pihak PSF dan juga dengan pendamping PNPM propinsi dan kabupaten di lokasi yang bersangkutan. Beberapa lokasi terpaksa diubah pada saat di lapangan karena faktor keamanan (terutama di Kabupaten Jayawijaya dan Boven Digoel).

Lokasi yang dipilih ditentukan berdasarkan ketiga kriteria di bawah ini:

1. Memenuhi keragaman keterlibatan PNPM RESPEK; ada lokasi yang sudah mendapatkan PNPM selama 2-3 tahun, serta ada juga lokasi yang baru pertama kali memperoleh dana PNPM RESPEK.
2. Memenuhi keragaman konteks geografi, terutama terkait aksesibilitas. Pada setiap kabupaten dipilih 2 distrik yang mewakili dua kategori geografis yaitu distrik yang berada di lokasi pegunungan dan pedalaman dengan akses terbatas (biaya transportasi cenderung mahal), dengan distrik yang berlokasi di dekat pantai atau perkotaan (dengan akses lebih mudah) (lihat di tabel 1.1 di bawah). Kriteria ini penting karena jarak menentukan aksesibilitas serta mempengaruhi kualitas infrastruktur dan kapasitas kelembagaan. Lihat juga Sub.Bab 2.4
3. Memenuhi keragaman berdasarkan administrasi pemerintahan: yaitu lokasi di Propinsi Papua

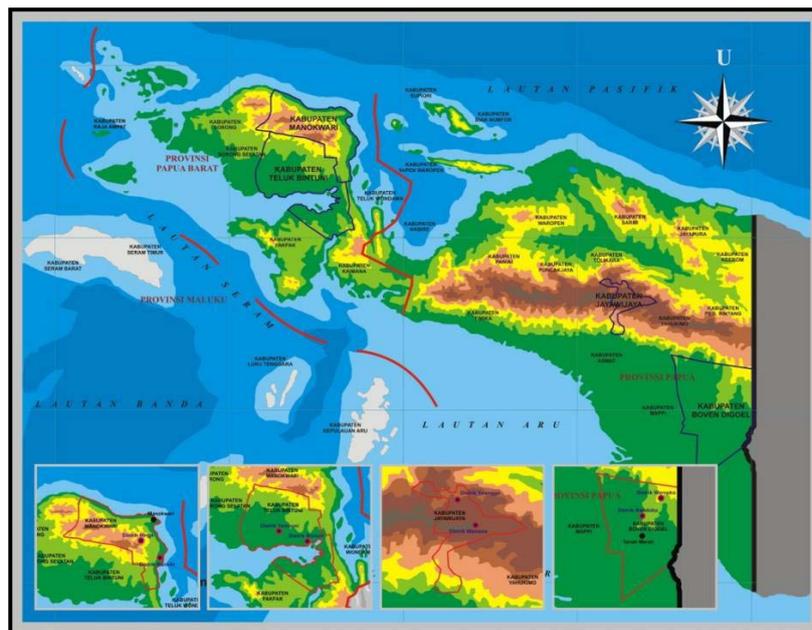
Barat dan Papua.

Berikut ini adalah lokasi penelitian yang dipilih:

Tabel 1.1: Lokasi Penelitian

Propinsi	Kabupaten	Distrik	Aksesibilitas
Papua	Boven Digoel	Mandobo Waropko	Mudah di akses Sulit di akses
	Jayawijaya	Wamena Yalengga	Mudah di akses Sulit di akses
Papua Barat	Teluk Bintuni	Bintuni Tembuni	Mudah di akses Sulit di akses
	Manokwari	Ransiki Hink	Mudah di akses Sulit di akses

Gambar 1.1: Peta Orientasi Lokasi Penelitian



Referensi: dari berbagai sumber, dimodifikasi oleh Rian Ihsan.

Dalam pelaksanaannya, tim harus melakukan perubahan lokasi distrik terutama distrik yang sulit di akses seperti di Boven Digoel dan Jayawijaya. Perubahan ini disebabkan oleh alasan keamanan atau juga karena pihak PNPM RESPEK tidak memberikan izin untuk melakukan penelitian di lokasi tersebut. Distrik terpaksa diganti dengan distrik lain yang tetap berbiaya mahal hanya tidak sesulit distrik yang direncanakan. Karena keterbatasan biaya, studi ini hanya mencakup daerah-daerah yang masih dapat dijangkau oleh peneliti. Studi ini tidak mencakup lokasi atau kampung dengan kategori

yang sangat sulit, di mana untuk menjangkaunya membutuhkan perjalanan lebih dari 1 hari atau menggunakan jasa penyewaan pesawat khusus.

1.5 Struktur Laporan

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa persoalan infrastruktur lebih terkait dengan persoalan kemanfaatan, bukan kualitas teknis. Dari seluruh infrastruktur terbangun yang secara teknis dapat digunakan (dalam kategori bagus dan sedang), 67 persen tidak dimanfaatkan dengan efektif: 50 persen infrastruktur hanya dimanfaatkan oleh kelompok tertentu (biasanya kelompok elit kampung) dan 17 persen infrastruktur tidak digunakan sama sekali. Hanya 33 persen unit infrastruktur yang dimanfaatkan secara efektif. Penyebab utama suatu infrastruktur tidak termanfaatkan dengan efektif adalah faktor institusi (dominasi elit dan lemahnya fasilitasi pelaksana). Cerita dan elaborasi dari temuan utama ini akan dijelaskan pada Bab 3 yang khusus membahas mengenai kualitas dan kemanfaatan infrastruktur yang dibangun.

Bab 4 membahas pengaruh PNPM RESPEK terhadap kelembagaan kampung dan pelaksanaannya. Pada tahap ini, aspek yang dikuatkan oleh PNPM RESPEK adalah potensi akuntabilitas. Sementara itu, seperti halnya di PNPM Nasional (AKATIGA, 2010), partisipasi di Papua dan Papua Barat masih menjadi tantangan. Proses perencanaan PNPM RESPEK didominasi oleh elit kampung (terutama kepala kampung dan ketua adat) sehingga infrastruktur yang diusulkan sebagian besar lebih menguntungkan mereka. Dari sisi pelaksana, menguatkan studi sebelumnya (AKATIGA, 2010), PNPM RESPEK meningkatkan kapasitas administrasi terutama di tingkat PD, tetapi tidak pada kapasitas fasilitasi. Hal ini akan diuraikan juga di Bab 4. Konteks di Papua dan Papua Barat seperti konteks adat dan strata sosial di kampung akan dibahas pada Bab 2. Laporan ini ditutup dengan Bab 5 yang memberikan rekomendasi untuk meningkatkan kemanfaatan dan menguatkan kelembagaan.

BAB 2

KONTEKS WILAYAH PAPUA DAN PAPUA BARAT



Seperti yang telah diuraikan pada bagian latar belakang, pelaksanaan PNPM RESPEK dipengaruhi oleh konteks kelembagaan kampung, yaitu struktural kampung dan dominasi elit kampung (relasi antar elit kampung). Selain kelembagaan, konteks lain yang mempengaruhi pelaksanaan PNPM RESPEK adalah otonomi khusus, pendidikan, dan faktor geografis dan aksesibilitas. Bab ini akan menguraikan beberapa konteks yang mempengaruhi pelaksanaan PNPM

RESPEK sebagai berikut:

- a) Persoalan struktural kampung dan dominasi elit kampung, dimana kekuasaan kepala kampung sangat tinggi karena kepala kampung juga merupakan tetua adat (ketua *clan* mayoritas). Tidak ada institusi lain yang dapat mengimbangi kekuasaan kepala kampung kecuali jika ada *clan* lain yang sama kuatnya.
- b) Konteks otonomi khusus terutama di Papua Barat sejak 2010 yang kurang kondusif terhadap model pelaksanaan berbasis CDD seperti PNPM karena dana otsus kembali disalurkan melalui kepala kampung (tidak melalui TPKK).
- c) Keterbatasan SDM dengan tingkat pendidikan yang berkualitas menyebabkan model-model pembangunan berbasis komunitas yang membutuhkan ketersediaan fasilitator menghadapi tantangan yang besar.
- d) Persoalan geografis dan aksesibilitas: banyak kampung yang sulit untuk dijangkau dan membutuhkan biaya yang mahal untuk menjangkau daerah tersebut sehingga mempengaruhi harga material dan frekuensi pendampingan.

2.1 Konteks Kelembagaan Kampung

Institusi kampung di Papua dan Papua Barat dipengaruhi oleh perkembangan tiga institusi yang mempengaruhi tata pemerintahan kampung yaitu:¹⁶ (i) institusi adat papua, (ii) institusi pemerintahan, dan (iii) institusi gereja.

¹⁶ Slamet 2005

Pembagian adat di Papua dan Papua Barat terdiri dari berbagai hierarki kekerabatan:¹⁷ (i) Dalam hirarki terbesar, terdapat Suku, misalnya suku Dani, Ekari, Asmat, Mimika dll. Suku adalah kelompok yang merasa masih berasal dari silsilah yang sama. Awalnya, antar suku tidak pernah hidup bersama. Saat ini mereka umumnya hidup bersama hanya pada konteks area yang sudah terurbanisasi atau yang sudah berinteraksi secara intensif dengan dunia luar seperti daerah pantai. Ada beberapa suku yang lebih agresif dari yang lain terutama suku pegunungan;¹⁸ (ii) *Clan* adalah sub suku (=fam), mereka umumnya masih sangat jelas mengetahui garis kekerabatannya satu sama lain. Di bawah *clan* masih ada kelompok keterkaitan kekerabatan yang hidup dalam satu tempat bersama-sama. Biasanya hal ini terjadi akibat perpecahan dari satu *clan* karena terlalu besar, dipicu sengketa atau ada kondisi alam tertentu yang mendorong mereka memecahkan diri; dan (iii) di bawah kelompok keterkaitan keluarga ada *keluarga besar* (misalnya keluarga yang hidup dalam satu honai). Kemudian ada *keluarga inti* yang sering disebut oleh masyarakat sebagai marga.

Posisi kekuasaan di Papua dan Papua Barat terkait erat dengan pembagian adat dan kekerabatan. Setiap suku memiliki kepala suku dan majelis adat suku yang memutuskan masalah-masalah di dalam suku. Di Papua Barat, majelis ini disebut sebagai Baperkam (Badan Permusyawaratan Kampung), dan di Papua disebut Bamuskam (Badan Musyawarah Kampung). *Clan* atau kelompok keterkaitan keluarga juga mempunyai kepala kampung dan orang-orang berpengaruh yang umumnya berpengaruh karena kepandaian dan keahlian tertentu seperti panglima perang, guru, bidan, dll. Kepala kampung adalah pemimpin *clan* yang dulunya membuka kampung tersebut atau turunan dari keluarga besar mereka. Kepala kampung dipilih berdasarkan kepandaiannya dari antara keluarga besar pembuka wilayah tersebut. *Clan* pendatang yang bermigrasi ke dalam satu kampung dan kelompok perempuan posisinya sangat rendah.¹⁹

Sebagai contoh, penduduk asli kampung Honelama termasuk suku Dhani yang mendiami wilayah 'Lembah Baliem' atau sebagian besar wilayah kabupaten Jayawijaya yang diikat oleh bahasa yang sama. Di Honelama, suku Dhani memiliki lebih dari satu *clan* (di Papua disebut *fam*) yaitu clan *Wisa* dan *Wita*. *Clan Wisa* meliputi marga Kossay, Wuka, Elopere, Lanitipo, dan Itlay. Sementara *Clan Wita* meliputi marga Hubby, Matuan, Ikimia, dan Hisage. Dan selanjutnya marga-marga di dalam satu fam

¹⁷ Slamet, 2005 & Sudarman, 1977

¹⁸ Slamet 1964

¹⁹ Slamet, 2005

memiliki hirarki yang berbeda, contoh: Kossay dianggap lebih tinggi daripada Wuka. Marga Kossay kemudian menjadi kepala suku sekaligus kepala kampung di Honelama.

Selain dipengaruhi struktur adat, struktur kelembagaan kampung di Papua dan Papua Barat juga dipengaruhi oleh struktur pemerintahan formal Pemerintah Indonesia.²⁰ Pihak-pihak yang masuk ke dalam pemerintahan atau kegiatan yang diciptakan oleh pemerintah umumnya adalah pihak-pihak yang sudah lebih terdidik, bisa berbahasa Indonesia dengan baik namun umumnya bukan dari pucuk-pucuk pimpinan adat. Mereka bergabung menjadi pegawai negeri sipil (PNS) umumnya dikarenakan mereka tidak memiliki kedudukan yang sangat tinggi di adat seperti menjadi kepala kampung. Mereka menggunakan statusnya sebagai PNS untuk meningkatkan posisi mereka. Pada posisi tata pemerintahan saat ini dan dalam kaitan program-program desa seperti PNPM dan program yang disalurkan melalui adat, kepala kampung dan struktur adat lebih menentukan. Namun bila program merupakan kegiatan pemerintah dengan Dinas, seperti proyek PU propinsi atau kabupaten, maka jabatan PNS lebih menentukan.

Selain institusi adat dan pemerintah, **struktur gereja mempengaruhi institusi kampung melalui pengaruh mereka terhadap kelompok adat.** Pengaruh institusi gereja terutama dibangun melalui pelayanan pendidikan, kesehatan dan keagamaan. Sebagai contoh adalah pelayanan pendidikan dasar oleh gereja-gereja Katolik di daerah-daerah terpencil di Papua dan Papua Barat. Sampai sebelum masa Pemerintah Soeharto, pengaruh gereja baik Katolik maupun Protestan sangat besar di Papua dan Papua Barat. Di tahun 1980-an, Soeharto melarang semua misi asing dan pendanaan asing (Slamet, 2005). Hal ini menyebabkan pengaruh gereja mulai menurun walaupun gereja Katolik masih lebih mampu menjaga eksistensinya.

Selain yang diuraikan di atas, ada para pendatang dari luar Papua yang terutama bertempat tinggal di daerah pantai atau dekat pantai. Mereka secara adat dianggap kelompok yang tidak mempunyai kekuasaan, suatu kelompok yang rendah (marjinal) namun dilain pihak mempunyai kekuatan ekonomi yang besar. Sebagai contoh, mereka mempunyai hotel, menguasai angkutan antar kampung, menguasai perdagangan antar kampung, dan mempengaruhi pemerintahan kabupaten walaupun secara adat tidak mempunyai posisi sama sekali.

Dari sisi ekonomi, sebagian besar masyarakat memiliki mata pencaharian utama berkebun, beternak dan berburu. Jenis tanaman yang dibudidayakan adalah sayur-sayuran seperti kentang, wortel,

²⁰ Slamet, 2005

buncis, bawang merah dan ubi. Jenis ternak yang dipelihara adalah babi, sapi dan ayam kampung, walaupun yang paling umum adalah babi. **Umumnya ekonomi masyarakat bersifat subsisten (untuk pemenuhan kebutuhan pangan sendiri) dan sedikit yang dijual ke pasar.** Jenis mata pencaharian lain juga tergantung pada sumber alam misalnya mengambil anggrek di hutan atau madu untuk dijual ke pasar. Kelompok perempuan memegang peranan penting untuk berladang dan berjualan hasil kebun. Lahan yang dimiliki bersifat komunal (dikelola bersama dalam satu *clan*) yang dikelola dan dikontrol oleh kepala suku, tetapi anggota clan yang sama dapat mengolah lahan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa strata atau pelapisan masyarakat di dalam suatu kampung di Papua dan Papua Barat terdiri dari:

- a) **Kelompok elit kampung.** Kelompok elit di kampung adalah kepala *clan* atau marga yang kuat dan sekaligus menjadi kepala kampung. Jaringan kekeluargaan 'diadopsi' ke dalam struktur pemerintahan kampung. Kelembagaan kampung umumnya terdiri dari pemerintah kampung (kepala kampung memiliki pengaruh adat yang kuat) dan Bamuskam/Baperkam (atau tim tiga tungku²¹ dalam struktur PNPM RESPEK). Struktur pemerintahan kampung di Papua yang terutama adalah kepala kampung yang merupakan kepala suku dari marga yang terkuat. Sedangkan Bamuskam/Baperkam biasanya selain terdiri dari ketua adat dari marga terkuat, juga dikombinasikan dengan dua atau tiga anggota dari marga terkuat lainnya. Secara ekonomi, kalangan elit ini, termasuk di dalamnya kepala suku, ditandai oleh akses dan kontrol terhadap sumber produksi (tanah, babi, 'noken'²², dan perkampungan honai). Kelompok pemuka agama biasanya menjadi bagian dari kalangan elit walaupun pengaruhnya terhadap politik desa tidak selalu kuat.
- b) **Kelompok aktifis kampung.** Kelompok ini adalah "orang-orang kebanyakan" yang memiliki jaringan kekeluargaan dengan elit kampung, atau memiliki keahlian yang spesifik yang diperlukan dalam sebuah program (misal: dapat berbahasa Indonesia, guru, PNS, bidan, suster) atau karena kedudukannya dalam organisasi gereja atau pelayanan publik yang ada.
- c) **Kelompok kebanyakan** adalah kelompok orang-orang biasa, pada umumnya tidak memiliki kontrol terhadap sumber kekuasaan seperti kepala suku atau kerabat kepala suku, tetapi tetap

²¹ Tim Tiga Tungku, salah satu pelaksana PNPM RESPEK di tingkat kampung, terdiri dari unsur Pemerintahan kampung yang ditunjuk, tokoh Adat dan tokoh Agama yang terdiri dari 3 orang atau lebih yang secara formal fungsinya sama dengan kepala adat untuk mengendalikan proses PNPM.

²² Kantong (tas) yang dijalin dari kulit kayu, biasa tergantung di kepala atau leher perempuan Papua dan Papua Barat untuk membawa sayuran, babi, atau menggendong bayi. Dalam struktur budaya Papua, Noken memiliki kedudukan penting.

memiliki akses untuk mengolah ladang, baik di marga terkuat atau di marga-marga biasa (hirarki rendah). Termasuk dalam kalangan ini adalah warga dari suku lain di Papua yang menikah dengan anggota marga di kampung tersebut.

- d) ***Kelompok miskin/marginal*** di Papua dan Papua Barat adalah kelompok yang tidak mampu mengolah lahan. Ketidakmampuan mengolah lahan disebabkan oleh dua hal. Pertama disebabkan karena faktor usia maupun fisik (sakit) dan juga kelompok janda. Kesulitan mereka akan bertambah apabila mereka dianggap sebagai pendatang (misalnya menikah dengan marga asli atau tidak berasal dari suku terkuat) dan memiliki tanggungan yang besar. Kedua, disebabkan karena mereka tidak memiliki akses terhadap lahan karena mereka bukan anggota marga yang memiliki lahan.

Di berbagai tempat, terutama di pegunungan atau daerah yang belum bercampur, perbedaan kelas antar golongan masyarakat tidak terlalu tegas, terutama antara kelompok miskin dan kelompok kebanyakan.

Selain empat kelompok di atas, **orang Papua di luar *clan* atau orang luar dianggap tidak mempunyai hak untuk ikut menentukan.** Walaupun seperti dijelaskan di atas, kelompok pendatang, karena memiliki kekuatan ekonomi yang dominan, seringkali juga dapat diuntungkan dari program-program PNPM atau program-program lainnya.

Kekuasaan sangat terpusat di kalangan elit kampung dan kelompok di bawahnya tidak memiliki suara dan biasanya hanya mengikuti kelompok elit. Berdasarkan kekuasaan elit, terdapat dua tipe konteks relasi elit di Papua dan Papua Barat. Konteks pertama adalah kampung yang memiliki satu elit yang kuat. Biasanya hanya terdapat satu *clan* yang kuat dan terjadi monopoli kekuasaan (contohnya: kepala kampung sekaligus tetua marga terkuat). Kedua, adalah kampung yang memiliki lebih dari satu elit yang kuat, atau terdiri dari dua atau lebih *clan* yang kuat. Dalam konteks ini biasanya terjadi perimbangan kekuasaan. Kedua konteks ini penting untuk dilihat dalam kaitannya dengan mendalami pengaruh PNPM secara lebih lengkap (di Sub.Bab 4.2).

2.2 Gambaran Otonomi Khusus

Pelaksanaan PNPM RESPEK sangat terkait dengan dana Otsus yang diberlakukan di tahun 2001. Berdasarkan hasil wawancara dengan pelaku (TPKK, PD) dan masyarakat terutama di Manokwari, masyarakat cenderung lebih menyukai pembagian dana Otsus langsung kepada masyarakat dalam

bentuk tunai seperti yang terjadi sebelum PNPM RESPEK berjalan. Sebelum PNPM RESPEK (pada saat dana otsus belum bergabung dengan PNPM reguler), dana otsus biasanya dibagikan secara langsung kepada setiap rumah tangga. Misalnya di distrik Ransiki, dana otsus biasa dibagikan tunai pada masyarakat. Jumlahnya sekitar Rp 150.000 – 300.000 per KK dan Rp 20.000 – 50.000 untuk anak sekolah. Jumlah ini tidak besar tetapi masyarakat menganggap dengan uang tersebut mereka dapat ikut merasakan program otonomi khusus Papua dari pemerintah. Kebiasaan ini berubah ketika PNPM masuk, karena masyarakat sekarang tidak lagi menerima uang tunai tetapi mendapat bantuan dalam bentuk kegiatan yang produktif dan infrastruktur yang mereka butuhkan. Namun demikian, **keinginan masyarakat untuk mendapatkan pembagian uang program masih sangat besar sehingga di beberapa kampung PD dan TPKK memiliki hambatan besar dalam meyakinkan masyarakat mengenai perubahan mekanisme program.**

Hal ini juga setara dengan pembahasan di artikel Kompas (2011) mengenai otonomi khusus di Papua Barat. Dalam artikel tersebut Sekretaris Distrik Ransiki juga menyatakan bahwa sebagian besar kepala kampung dan warga menginginkan pembagian dana otsus langsung ke setiap kepala keluarga. Tidak semua kepala keluarga setuju dana otsus dipergunakan untuk proyek pembangunan di kampung. Sering kali, pembahasan penggunaan dana otsus di kampung menimbulkan perdebatan di antara penduduk kampung sendiri.

Pada saat penelitian ini dilakukan, masyarakat kembali dibingungkan dengan perubahan mekanisme PNPM RESPEK yang menyebabkan ritme pelaksanaan program di tingkat kampung terganggu. Pada tahun 2008, ketika masyarakat telah melewati PBM dan mencapai kesepakatan mengenai penggunaan dana program, Bupati membagikan dana tersebut ke kepala kampung. Pada tahun 2009, masyarakat diminta kembali melakukan PBM, tetapi akhirnya menggunakan hasil PBM tahun 2008 yang belum sempat terlaksana. Pada saat pencairan dana, masyarakat meminta TPKK memperlihatkan dana yang sudah cair di balai perempuan agar semua percaya bahwa program ini benar-benar ada. **Pada tahun 2010, setelah masyarakat kembali melakukan PBM, turun SK Gubernur No: 900/161/X/2010 yang menyatakan dana PNPM akan kembali dibagikan langsung kepada Kepala Kampung.** Keputusan-keputusan yang tidak konsisten ini menyebabkan meningkatnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap PD dan TPKD dan menyulitkan pekerjaan mereka dalam memfasilitasi pelaksanaan program di kemudian hari. Selain itu, keputusan Pemerintah Propinsi Papua Barat untuk kembali membagikan dana ke kepala kampung dapat menghambat partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan program.

2.3 Persoalan Dasar Pendidikan

Salah satu prasyarat dalam melakukan program pembangunan berbasis komunitas seperti yang diterapkan dalam PNPM (CDD) adalah tersedianya fasilitator yang memadai baik dari sisi jumlah maupun kualitas. Banyak fasilitator²³ menyebutkan bahwa **tantangan terbesar dalam pelaksanaan PNPM RESPEK adalah keterbatasan jumlah dan kualitas fasilitator, baik fasilitator teknis maupun pemberdayaan**, dengan tingkat kesulitan rekrutmen tertinggi pada fasilitator teknis. Di tingkat distrik, apalagi di tingkat kampung, banyak pelaksana yang tidak bisa berhitung dan membaca. Menurut penuturan konsultan propinsi, biasanya dari 500 peserta yang melamar untuk menjadi fasilitator, hanya 100 yang memiliki potensi, dan dari 100 tersebut hanya 50 yang baik secara administrasi.

Tantangan keterbatasan kuantitas dan kualitas fasilitator mengakar pada persoalan pendidikan. Persoalan pendidikan di Papua dan Papua Barat adalah persoalan yang kompleks. Mencari solusi untuk menyelesaikan persoalan pendidikan di Papua dan Papua Barat seperti mengurai benang kusut, tanpa tahu harus dimulai dari mana dan dengan cara apa (Kompas, 2011). Persoalan pendidikan menyangkut berbagai isu antara lain: (1) kurangnya fasilitas pendidikan terutama untuk daerah-daerah atau distrik-distrik terpencil di Papua dan Papua Barat; (2) jumlah guru yang tidak memadai, terutama di daerah terpencil. Sebagian besar guru memilih bekerja di kota-kota besar; (3) masalah kultur dan kemiskinan di Papua, di mana anak-anak harus ikut berladang sehingga tidak ada waktu untuk bersekolah, dan (4) kurikulum pendidikan nasional yang diterapkan di Papua dan Papua Barat tidak disesuaikan dengan kehidupan di bumi Papua. Hal ini membuat kualitas pendidikan sangat terbatas, bahkan lulusan SMA belum tentu dapat membaca dan menulis sesuai standar nasional.²⁴

2.4 Kondisi Geografis dan Aksesibilitas

Dari sudut pandang keterkaitan kondisi alamiah dan karakteristik infrastruktur, pada dasarnya Papua (Pulau Papua) dapat dibagi menjadi 3 bagian (daerah) utama yaitu:

²³ Hasil wawancara dengan fasilitator Propinsi Papua Barat, Satker Propinsi PNPM (Pak Radhie Soetjahya) dan wawancara dengan fasilitator-fasilitator Kabupaten di lokasi terpilih.

²⁴ Kompas, 2011

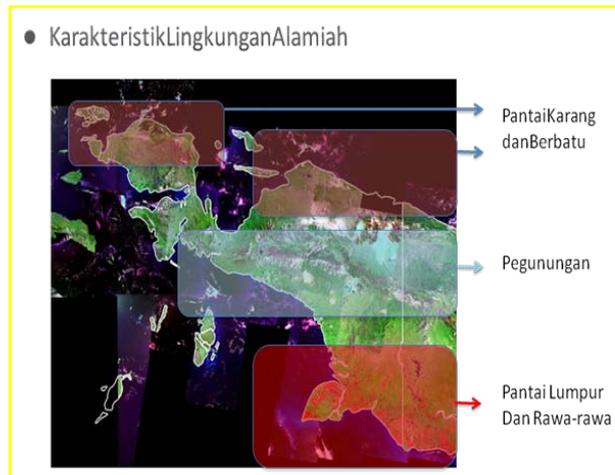
- a. Daerah Utara yang memiliki ciri topografis datar (*flat*) hingga berbukit (*hilly*), memiliki potensi bahan galian yang baik sehingga sangat menguntungkan untuk pembangunan infrastruktur seperti jalan, bangunan dan infrastruktur lain yang membutuhkan komponen batuan sebagai bahan dasarnya. Untuk daerah datar dan pantai (Manokwari dan Teluk Bintuni), sumber air biasanya mengandalkan air permukaan (sungai) dan air hujan.
- b. Daerah Tengah memiliki topografi yang lebih bergunung (*mountainous*), memiliki potensi bahan galian yang baik. Walaupun memiliki potensi batuan berlimpah, namun terdapat kesulitan dalam mengembangkan infrastruktur jalan karena kondisi topografisnya. Ketersediaan air cukup berlimpah, terutama air permukaan (sungai dan mata air pegunungan) dengan kualitas yang cukup baik.
- c. Daerah Selatan memiliki ciri klasifikasi topografis yang datar (*flat*) dengan permasalahan ketersediaan bahan galian yang baik untuk pembangunan infrastruktur yang membutuhkan komponen batuan sebagai bahan dasarnya. Daerah ini adalah daerah rawa dengan keterbatasan sumber daya air. Biasanya mengandalkan air hujan atau menggali sumur (kedalaman lebih dari 7 m) dengan kualitas yang kurang baik.

Karena kondisi topografisnya, terdapat beberapa kondisi yang mempengaruhi infrastruktur. Pertama, jalan. Apabila di PNPM Reguler jalan menjadi salah satu usulan terbanyak, maka di Papua dan Papua Barat jalan tidak menjadi usulan utama. Pembangunan jalan sulit dilakukan mengingat topografisnya terutama di daerah pegunungan. Kedua, untuk fasilitas air bersih, banyak daerah biasanya mengandalkan air permukaan (sungai, mata air pegunungan, hujan). Air tanah sulit digali karena kondisi tanah berbatu dan oleh karena itu infrastruktur air lebih banyak mengandalkan air permukaan tersebut.

Fasilitas umum yang tersedia di distrik-distrik yang menjadi lokasi penelitian masih sangat terbatas. Akses ke pelayanan pendidikan dan kesehatan sangat terbatas. Hanya beberapa kampung yang memiliki sekolah dasar negeri (SDN). Untuk tingkat SLTP, masyarakat harus mengakses ibukota distrik, atau keluar kampung yang jaraknya sekitar 9-30 km. Pelayanan kesehatan yang tersedia biasanya adalah posyandu dan bidan. Sayangnya posyandu juga tidak selalu tersedia di setiap kampung. Sarana air bersih juga masih terbatas. Di distrik-distrik di yang relatif lebih sulit dijangkau, listrik masih terbatas. Seringkali listrik tidak ada sama sekali atau dimatikan setelah jam 6.

Gambar 2.1

Karakteristik Lingkungan Alamiah



Selain topografinya, ciri khas Papua dan Papua Barat adalah **aksesibilitasnya yang tidak mudah**. Beberapa daerah di Papua dan Papua Barat sulit dijangkau. Indikator kesulitan menjangkau daerah tersebut dapat dilihat dari seberapa besar biaya yang dibutuhkan untuk menjangkau daerah tersebut. Banyak daerah yang harus dijangkau dengan menyewa pesawat kecil dengan harga Rp. 17,5 juta per jam dan masih banyak daerah yang juga tidak dapat dicapai sama sekali kecuali dengan perjalanan kaki, bahkan bisa mencapai lebih dari 4 hari perjalanan. Daerah-daerah (distrik) yang masuk dalam penelitian ini masih dapat dijangkau dengan berjalan kaki dan angkutan umum. Penjelasannya adalah sebagai berikut (Tabel 2.1):

Table 2.1
Kondisi Aksesibilitas Distrik Terpilih

Kabupaten	Distrik	Aksesibilitas
Jayawijaya	Distrik Wamena	Berjalan kaki, becak dari Wamena, tapi Wamena sendiri hanya dapat dijangkau dengan pesawat terbang.
	Distrik Yalengga	Sekitar 2 jam dari Wamena ke arah pegunungan (Lembah Baliem). Sewa mobil per hari sekitar Rp 600.000. Terdapat angkutan (menyewa kendaraan jenis 4WD) hanya 2-3 kali sehari. Persoalan ada di sisi keamanan.
Bintuni	Distrik Bintuni	Tersedia ojek dan taksi untuk menjangkau kampung-kampung di Bintuni. Ojek sekitar Rp 15.000 dan taksi sekitar Rp 25.000

	Distrik Tembuni	Sebelumnya hanya menggunakan <i>long boat</i> . Setelah 2008 dapat menggunakan ojek sekitar tiga jam dengan harga 150.000 atau menyewa kendaraan sekitar 750.000.
Manokwari	Distrik Ransiki	Tersedia berbagai alternatif kendaraan umum dari Manokwari berupa bis Damri dan kendaraan kecil (Kijang, APV). Ongkos yang berlaku adalah Rp 30.000 dengan bis dan Rp 40.000 dengan kijang atau APV. Kendaraan ini juga dapat disewa dengan harga bervariasi dari Rp 350.000-400.000 (satu kali jalan) atau Rp 600.000 (pulang pergi).
	Distrik Hingk	Bisa dilalui kendaraan roda empat yang bertipe <i>four-wheel drive</i> (4WD 4x4) karena medannya yang cukup sulit dan disewa dengan harga minimal Rp 1.500.000 sekali jalan. Kampung-kampung di distrik tersebut sering dijangkau dengan berjalan kaki.
Boven Digoel	Distrik Waropko	Kendaraan umum tersedia, dekat dengan Tanah Merah (ibu kota Boven Digoel). Untuk mencapai Boven Digoel, menggunakan pesawat kecil dari Jayapura atau Merauke dengan penerbangan yang seringkali penuh. Jika tidak, dapat menggunakan mobil dari Merauke dengan waktu tempuh antara 1-4 hari tergantung curah hujan.
	Distrik Mandobo	Berjarak 110 km dari Tanah Merah. Moda transportasi yang biasa digunakan adalah menggunakan sepeda motor karena banyak titik jalan yang berlumpur. Biaya transportasi adalah Rp 1.000.000 menggunakan ojek atau Rp 3.000.000 untuk sewa mobil per satu kali angkut.

Walaupun ibukota distrik dapat dijangkau dengan angkutan, tetapi banyak kampung yang tidak dapat dijangkau di setiap distrik seperti di Mandobo dan Hingk. Di distrik Hingk yang berada di kawasan pegunungan dengan ketinggian 1300 – 2200 meter dpl (di atas permukaan laut) misalnya, hampir semua kawasan di gunung memiliki kampung-kampung yang lokasinya relatif tersebar. Delapan kampung di antaranya merupakan kampung yang dianggap relatif dekat, 21 kampung sisanya dianggap sebagai kampung jauh. Dalam pengertian lokal, kampung dekat adalah kampung-kampung yang letaknya masih berdekatan dengan pusat distrik dan tidak dipisahkan oleh bukit atau sungai. Kampung-kampung terjauh memerlukan waktu 1-2 hari berjalan kaki.

Gambar 2.2
Contoh Kendaraan Umum antar Distrik



Keterangan: salah satu contoh angkutan umum antar distrik, biaya berkisar antara 250.000-500.000 per orang atau disewa dengan biaya minimal Rp.1.500.000 sekali jalan.

Terkait pelaksanaan PNPM, aksesibilitas ini lebih mempengaruhi harga material. Biaya transportasi yang mahal mempengaruhi harga material (terutama semen) atau pilihan material lain yang dapat diangkut. Aksesibilitas juga mempengaruhi frekuensi pendampingan: untuk kampung yang kurang terjangkau, seringkali waktu pendampingan dari PD tidak bisa lama dan frekuensinya pun jarang.

BAB 3

KUALITAS DAN KEMANFAATAN INFRASTRUKTUR

Terdapat 70 unit infrastruktur (jalan, MCK, jamban, PAH, pustu, balai perempuan, pasar) yang terbangun di 16 kampung. Berdasarkan jenisnya, mayoritas (76,56 persen) adalah infrastruktur basah (jamban, sumur bor, PAH, sumur gali, penampungan mata air, profil tank), disusul oleh jalan tanah sebesar 6,25 persen. Pembangunan posyandu dan pustu hanya meliputi 3 unit (4,7 persen) yang terletak di Kabupaten Jayawijaya dan Boven Digoel. Sisanya berupa rumah (4,7 persen), rumah diesel (3,1 persen), satu unit TK, balai perempuan, dan pasar.

Gambar 3.1

Contoh-contoh Gambar Infrastruktur terbangun PNPM RESPEK



Keterangan (searah jarum jam): jembatan, jalan, jamban dan puskesmas pembantu.

Ke-70 unit infrastruktur tersebut dinilai berdasarkan kualitas teknis dan kemanfaatannya. Kualitas teknis ditentukan oleh aspek struktural dan fungsional dimana kualitas struktural menekankan penilaian pada aspek kondisi struktural infrastruktur terbangun, seperti kekokohan dan ketepatan desain, sementara kualitas fungsional lebih menekankan penilaian pada aspek fungsi bagian

bangunan dan atau sistem bangunan secara keseluruhan, seperti fungsi penampungan, pengaliran dan pengeringan air, fungsi penutupan atap serta fungsi sirkulasi udara dan pencahayaan, juga kesesuaian dengan kondisi setempat (Sub. Bab 1.4.1.1).

Sedangkan pemanfaatan infrastruktur lebih ditentukan oleh siapa penggunanya dan dampak penggunaan fasilitas terhadap kualitas hidup penggunanya. Infrastruktur dianggap efektif jika penggunanya meliputi sebagian besar kalangan masyarakat, elit maupun non elit, kelompok *clan* yang kuat maupun penduduk miskin. Infrastruktur dianggap mempunyai pemanfaatan terbatas jika infrastruktur hanya digunakan oleh kelompok tertentu, umumnya kelompok elit atau kelompok *clan* yang kuat. Selain itu, berdasarkan data terkumpul ditemukan juga adanya infrastruktur yang tidak digunakan karena permasalahan teknis, fungsional ataupun kelembagaan (Bab 1).

Detail lokasi dan infrastruktur yang dinilai mencakup berbagai fasilitas yang tertera pada Lampiran 1.

3.1 Temuan Utama

Persoalan infrastruktur lebih terkait dengan persoalan kemanfaatan bukan kualitas teknis. Dari 100persen infrastruktur terbangun yang secara teknis dapat digunakan, 67 persen tidak dimanfaatkan dengan efektif: 50 persen diantaranya dimanfaatkan hanya oleh kelompok kecil di kampung (umumnya kelompok elit kampung) dan sisanya (17 persen) tidak digunakan sama sekali. Hanya 33 persen unit infrastruktur yang dimanfaatkan secara efektif. Lebih jelasnya dapat dilihat pada table 3.1 di bawah ini.

Tabel 3.1
Kategori kualitas dan Kemanfaatan Infrastruktur Terbangun²⁵

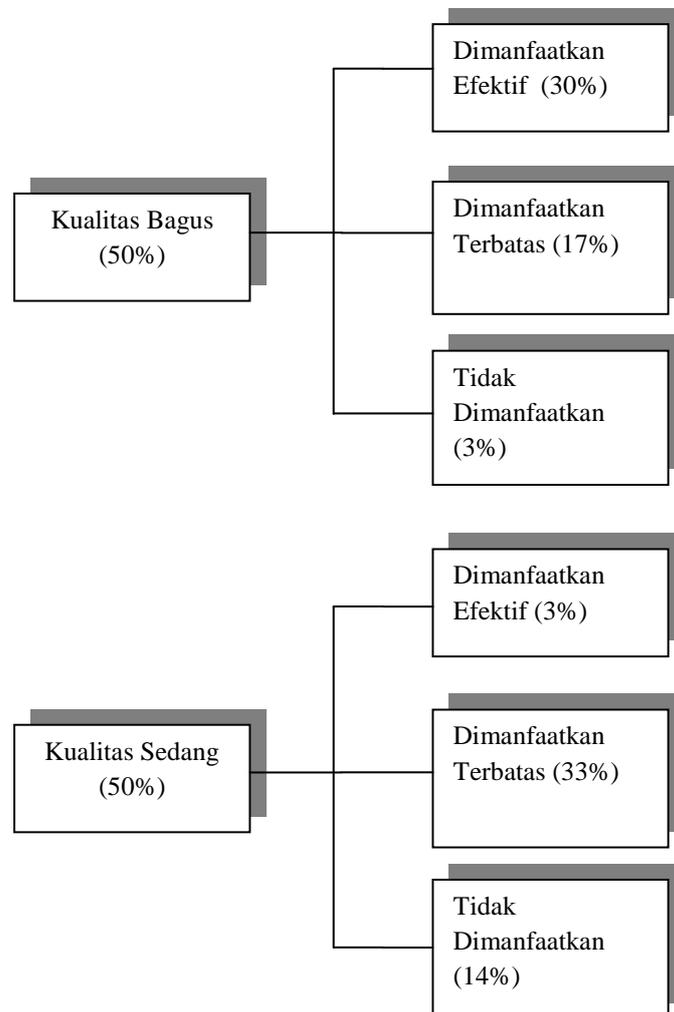
Kategori*)	Unit	persen	Keterangan	Penyebab Utama
3-3	21	30%	Jamban; TK; PUSTU; Jalan; rumah diesel	Kelembagaan
3-2	12	17%	Rumah; MCK; Sumur gali	Kelembagaan
3-1	2	3%	Pasar dan posyandu	Kelembagaan
2-3	2	3%	PAH	Teknis

²⁵ Tabel ini merupakan rangkuman. Untuk penjelasan lebih lengkap, silahkan lihat bagian selanjutnya pada bab ini

2-2	23	33%	PAH; Sumur; Jamban; bak Air	Teknis dan kelembagaan
2-1	10	14%	Jamban; PAH; Balai Perempuan	Teknis dan kelembagaan

Keterangan 'Kategori':

- a. 3 – 3: kualitas teknis bagus, pemanfaatan efektif
- b. 3 – 2: kualitas teknis bagus, pemanfaatan terbatas
- c. 3 – 1: kualitas teknis bagus, tidak dimanfaatkan
- d. 2 – 3: kualitas teknis sedang, pemanfaatan efektif
- e. 2 – 2: kualitas teknis sedang, pemanfaatan terbatas
- f. 2 – 1: kualitas teknis sedang, tidak dimanfaatkan



Hal baik yang teramati dari pelaksanaan PNPM RESPEK di 16 kampung di Papua dan Papua Barat adalah separuh dari infrastruktur yang dibangun memiliki kualitas teknis yang bagus, dalam pengertian infrastruktur ada pada kondisi baik dari sisi kualitas struktural dan fungsional (bangunan relatif kokoh dan berfungsi dengan baik). Sebagian lagi memiliki kualitas teknis sedang

(bangunan kokoh namun fungsional kurang baik). Persoalan kualitas fungsional, terutama ditemui pada jenis-jenis infrastruktur basah atau infrastruktur yang berhubungan dengan air, seperti kebocoran sistem pipa dan penampungan serta sumber air yang tidak memadai. **Hal ini menunjukkan bahwa di Papua dan Papua Barat terdapat kapasitas untuk membangun infrastruktur kering dengan kualitas struktur yang memadai tetapi mengalami kesulitan membangun infrastruktur basah.**

Kualitas infrastruktur yang relatif merata di 16 kampung dimungkinkan karena dari sisi desain bangunan, fasilitator teknis telah dibekali dengan standar rancangan teknis (*template*) yang diperoleh dari pusat. Dari sisi institusi, sistem pelaksanaan PNPM RESPEK menggunakan TPKD dan TPKK untuk mengelola dana yang diberikan serta diperkuat dengan pengawasan dan sistem pencairan dana serta akuntabilitas yang ketat. Selain itu, jumlah dana senilai Rp 100 juta tidak cukup besar untuk membuat infrastruktur dengan tingkat kesulitan yang sangat tinggi sehingga keahlian dasar membuat infrastruktur dapat dikuasai oleh pelaksana (PD), termasuk pelaksana di kampung (kepala kampung, TPKK, dan masyarakat yang menjadi tukang bangunan).

Dari sisi kemanfaatan terdapat 33 persen infrastruktur yang digunakan secara efektif oleh berbagai kalangan, mencakup kelompok elit kampung, mayoritas warga dan juga kelompok masyarakat miskin. Bahkan 18 unit memiliki tingkat efektifitas yang memuaskan dan berdampak pada peningkatan kualitas kehidupan (kesehatan, pendidikan dan penghematan waktu). Untuk Papua dan Papua Barat dimana terdapat banyak kendala pelaksanaan PNPM RESPEK dibandingkan di daerah lain (penjelasan lebih lengkap pada Bab 2), maka angka 33 persen itu menjadi sangat berarti. Selain dari itu, biaya untuk membangun infrastruktur pada program PNPM RESPEK umumnya lebih murah sampai dengan 60 persen dibandingkan jika infrastruktur yang sama dikerjakan oleh Pemda.

Kemanfaatan yang optimal lebih banyak disebabkan oleh faktor institusi. Usulan dan pengelolaan infrastruktur yang efektif dimungkinkan karena di kampung tersebut terdapat kelompok aktifis yang mampu mengorganisir kelompok pengguna, seperti bidan yang dekat dengan kader dan kelompok perempuan, atau kelompok ibu-ibu pengguna air. Mekanisme pendanaan PNPM RESPEK yang dikelola oleh TPKK dan memiliki sistem pelaporan yang baik membuka jalan bagi keikutsertaan kelompok aktifis-aktifis ini. Mekanisme ini sebelumnya tidak terjadi, terutama apabila dana-dana yang masuk diberikan langsung kepada kepala kampung.

Walaupun demikian, jumlah kemanfaatan infrastruktur masih dapat ditingkatkan lagi. Setengah jumlah infrastruktur yang terbangun (50 persen) dimanfaatkan secara terbatas oleh kelompok kecil di kampung dan biasanya adalah kelompok elit kampung. 17 persen infrastruktur malah tidak digunakan sama sekali padahal infrastruktur tersebut memiliki kualitas teknis (struktural dan fungsional) bangunan yang bagus. **Secara total 67 persen (47 unit) infrastruktur tidak dimanfaatkan dengan efektif.**

Beberapa faktor penyebab utama tidak dimanfaatkannya infrastruktur secara efektif adalah:

- a) **Dari sisi kelembagaan.** Sejumlah 28 unit infrastruktur di 10 kampung (dari 16 kampung yang diteliti) tidak termanfaatkan dengan optimal karena proses perencanaan infrastruktur yang didominasi oleh kelompok elit kampung sedangkan fasilitator/pendamping belum memiliki kemampuan fasilitasi untuk mengurangi dominasi atau meningkatkan kualitas perencanaan. Dominasi kelompok elit ini menyebabkan pembangunan infrastruktur seringkali hanya ditujukan pada kepentingan atau kebutuhan kelompok elit, misalnya saja pembangunan rumah di Nuhuwei, serta pemilihan lokasi infrastruktur yang tidak sesuai dengan ketentuan atau kebutuhan. Dalam hal ini penentuan lokasi yang kurang sesuai tersebut didasari pertimbangan non teknis, seperti ketersediaan persil (tanah) yang tidak memiliki potensi friksi antar kelompok masyarakat.
- b) **Dari sisi teknis.** Penyebab lain tidak termanfaatkannya sejumlah 11 unit infrastruktur adalah faktor teknis (fungsional). Persoalan teknis seperti kebocoran dan kurangnya sumber air banyak ditemukan pada infrastruktur basah (MCK, jamban, PAH, sumur bor, sumur gali). Tingkat kesulitan yang tinggi tidak terdeskripsikan di dalam gambar kerja (*template*) yang menjadi patokan pendamping distrik teknis. Sementara itu fasilitator teknis tidak memiliki keahlian untuk menangani masalah dengan tingkat kesulitan yang lebih tinggi yang umumnya muncul pada infrastruktur basah (Bab 3.2).
- c) **Dari sisi operasionalisasi.** Delapan (8) unit infrastruktur tidak dioperasikan dengan baik, terutama infrastruktur yang pemakaiannya membutuhkan biaya dan sumber air yang berlimpah seperti rumah diesel dan jamban. Sistem operasional (kelompok penanggung jawab, tugas operasional, pengawasan dan evaluasi terhadap sistem operasional) serta kebiasaan higienis masih amat kurang di banyak desa di Papua dan Papua Barat.

3.2 Kualitas Infrastruktur

Kualitas infrastruktur yang terbangun berada dalam kategori bagus dan sedang. Tidak ada infrastruktur yang ditemukan dengan kualitas buruk sehingga tidak dapat digunakan sama sekali. Seluruh infrastruktur ‘kering’ memiliki kualitas (struktur dan fungsi) yang bagus. Hal tersebut tidak berlaku untuk infrastruktur basah dimana 66 persen diantaranya memiliki permasalahan struktural atau fungsional (namun sebagian besar adalah permasalahan fungsional).

Kondisi ini terjadi karena aspek tingkat kesulitan dari tipe infrastruktur basah yang tidak tergambar dalam gambar desain (*template*) yang digunakan fasilitator teknis. Dalam hal ini tingkat kesulitan yang dimaksud adalah hal-hal yang berhubungan dengan prasyarat sumber air, pemilihan bahan untuk mengatasi kebocoran, pengaliran dan penyimpanan air serta kualitas SDM yang menanganinya. Berbeda dengan infrastruktur kering, pada infrastruktur basah terdapat kesalahan dalam pemilihan bahan, kurangnya pengetahuan akan sumber air, dan kurang-cakapan SDM yang sangat sensitif mempengaruhi kualitas infrastruktur. Dalam infrastruktur basah, rencana gambar (*template*) harus diadaptasi dengan konteks lokal mengenai sumber mata air dan kecukupan air. Pada infrastruktur kering, rencana gambar (*template*) sudah cukup jelas untuk dipakai dalam membangun pustu, pasar dan jalan di kampung.

Infrastruktur dengan kualitas bagus dan sedang ini tersebar merata di berbagai lokasi penelitian. Aksesibilitas tidak menentukan kualitas secara signifikan tetapi menentukan volume infrastruktur.²⁶ Dengan kata lain, terdapat korelasi yang tinggi antara volume/jumlah infrastruktur dan aksesibilitas kampung. Aksesibilitas kampung diukur dari biaya untuk mencapai kampung tersebut. Lebih sulit akses suatu kampung, lebih mahal biaya untuk mencapai kampung tersebut dan semakin mahal harga material (seperti semen). Sebagai akibatnya, semakin sedikit infrastruktur yang dapat dibangun. Perbandingan volume ini bisa mencapai rasio 1:2. Artinya apabila uang tersebut (100 juta) digunakan di lokasi yang lebih aksesibel, bisa dipakai untuk membangun misalnya, jamban 12 unit, sementara di lokasi yang kurang aksesibel hanya dapat digunakan untuk membangun 6 unit. Aksesibilitas akan mempengaruhi kemanfaatan karena jumlah infrastruktur yang terbangun lebih sedikit.

²⁶ Seperti yang tertulis di Bab 1, secara metodologis, studi ini hanya mencakup tingkat aksesibilitas tertentu. Studi ini tidak mencakup lokasi atau kategori yang sangat sulit di mana untuk menjangkaunya membutuhkan perjalanan lebih dari 1 hari atau menggunakan jasa penyewaan pesawat khusus.

3.2.1 Kualitas Infrastruktur yang Bagus

Sebagian (50 persen) unit infrastruktur berada dalam kondisi bagus. Infrastruktur dengan kualitas bagus adalah infrastruktur kering (tidak menuntut pengelolaan air secara khusus) yang terdiri dari rumah, posyandu, pasar, balai desa, jalan, dan rumah diesel. Dari sisi kualitas struktural, infrastruktur yang terbangun sesuai dengan spesifikasi yang diberikan. Infrastruktur yang terbangun merupakan bangunan permanen dengan kondisi bangunan yang cukup kokoh. Selain itu, untuk menunjang fungsionalitasnya, bangunan tersebut dilengkapi dengan sirkulasi udara dan pencahayaan yang baik. Sementara itu, dari segi kualitas material konstruksi yang digunakan, pada beberapa bangunan seperti gedung TK, rumah, dan pustu sudah menggunakan material terbaik yang bisa diperoleh dan disesuaikan dengan kondisi alam. Kualitas pengerjaan juga tergolong sangat baik. Dimensi komponen-komponen struktur bangunan seperti kolom dan kusen diukur dan dikerjakan dengan cukup rapi. Bahkan untuk rumah, dibuat konstruksi dinding dengan pertimbangan biaya dan bahan yang akan meningkatkan ketahanan bangunan terhadap beban gempa yang kerap terjadi di daerah tersebut. Kekurangannya lebih banyak dari sisi fungsional dan estetik, seperti keluarnya getah pada kayu dan cat yang kurang rapi.

Dari sisi kualitas fungsional bangunan, sirkulasi udara cukup baik, kebocoran atap tidak terjadi dan pencahayaan juga sudah terlihat cukup baik. Masing-masing komponen bangunan berfungsi dengan baik. Untuk pustu, ruang tunggu cukup nyaman karena dirancang dan dibangun dengan layout/denah yang baik. Untuk rumah, bangunan memiliki sirkulasi udara dan pencahayaan yang baik sehingga dapat menyediakan ruang aktifitas di dalam ruangan (*indoor*) yang sehat.

Kotak 3.1 Contoh Bagus Kualitas Pustu Honelama

Pustu Honelama memiliki kondisi yang sangat terawat (terpelihara) dan dibangun sesuai dengan dokumen perencanaan. Pustu Honelama merupakan bangunan permanen yang terletak di lahan kampung, lokasinya strategis dan dapat dijangkau dengan berjalan kaki oleh semua penduduk di kampung tersebut. Pustu terdiri dari 4 buah ruangan, yaitu: Ruang Tunggu, Ruang Periksa, Ruang Perawatan dan kamar mandi dan jamban. Bangunan pustu menggunakan dinding beton yang diplester dan dicat putih pada seluruh bagiannya. Setiap ruangan dilengkapi dengan jendela dan ventilasi dimana hal tersebut memberikan sirkulasi udara dan cahaya yang baik. Hal tersebut memberikan kenyamanan pada saat pelayanan kesehatan dilakukan. Lantai pustu menggunakan beton dengan acian halus (tidak keramik). Selain itu pustu sudah dilengkapi dengan sanitasi air kotor dan septictank untuk penampungan. Pustu Honelama sudah dilengkapi dengan listrik, akan tetapi pada saat malam hari pencahayaan yang terjadi kurang terang karena lampu yang digunakan memiliki daya yang kurang untuk mengakomodir ruangan yang diterangi.

Gambar 3.2

Contoh Infrastruktur Bagus: Pustu Honelama



Keterangan: ruang periksa Pustu dan Pustu Honelama (tampak samping).

Untuk infrastruktur jalan, dengan biaya 100 juta, rata-rata yang terbangun adalah badan jalan dan fasilitas drainase sederhana. Kondisi badan jalan yang dibangun sudah sesuai dengan desain yang diberikan dengan lebar jalan yang mencukupi untuk dilalui oleh kendaraan roda empat. Selain itu, juga terdapat bahu jalan, jembatan dan dilengkapi dengan saluran drainase tanpa *lining*. Badan jalan yang dibangun telah memperhatikan konsep drainase permukaan yang telah disiapkan untuk tahap pembangunan selanjutnya. Penyediaan normal *crown*, dengan peninggian bagian tengah badan jalan, dan penggalian saluran drainase membuktikan bahwa badan jalan yang dibangun memang telah direncanakan dengan kaidah yang benar dan dapat dikembangkan secara bertahap. Walaupun infrastruktur jalan masih berupa jalan tanah, akan tetapi hal tersebut sudah dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat dalam melakukan kegiatan sehari-hari. Selanjutnya, disamping memberikan kemudahan, keberadaan infrastruktur jalan tersebut juga menimbulkan rasa aman dan nyaman dibandingkan sebelumnya dimana pengguna harus melalui hutan, ladang atau semak belukar. Pengguna merasa lebih aman karena sebelumnya menghadapi ancaman gigitan ular atau gatal-gatal dan lebih nyaman karena bisa melakukan perjalanan kapan pun yang sebelumnya terganggu kalau semak tinggi dan becek setelah hujan.

1.2.2 Kualitas Infrastruktur yang Sedang

Separuh dari infrastruktur yang diteliti (50 persen) berada dalam kategori sedang. Seperti yang dijelaskan di atas, sebagian besar adalah infrastruktur basah (MCK, jamban, PAH, sumur bor,

sumur gali). Hanya satu infrastruktur kering (balai perempuan) yang memiliki kualitas sedang karena kebocoran atap.

Secara struktural, mayoritas infrastruktur basah yang terbangun adalah cukup kokoh. Sebagian kolom bangunan menggunakan bahan kayu tanpa olahan. Dinding bangunan menggunakan bahan batu tela sehingga dapat berfungsi dengan baik dalam melakukan penutupan. Bak air terbuat dari campuran semen pasir dengan campuran semen yang kurang sehingga walaupun kualitas dari bak air cukup, masih terdapat fenomena kebocoran di beberapa kasus.

Persoalan struktural lebih banyak ditemukan pada infrastruktur PAH, utamanya menyangkut kelemahan di menara. Pada menara air ditemui kesalahan pada aspek bahan dan struktur menara. Pada menara yang cenderung basah tersebut, bahan yang dipilih adalah kayu lunak yang tidak tahan air sementara struktur kaki menara yang diadopsi dinilai tidak akan cukup menahan beban air dan penampung (*reservoir*) karena kurangnya batang pengaku (*bracing*) dan kurangnya luasan penampang batang kaki menara. Kayu lunak dipilih karena murah, sedangkan kayu yang baik membutuhkan biaya angkutan yang lebih besar.

Gambar 3.3
Kelemahan Menara PAH



Keterangan: Konstruksi yang menahan beban berat (air), pada kondisi kelembaban yang sangat tinggi dari kayu tanpa perlakuan khusus cenderung memiliki durabilitas yang buruk dan berbahaya (rubuh dan berpotensi menimpa orang)

Sementara itu sebagian besar infrastruktur air mengalami persoalan fungsional sebagai berikut:

- a) **Dari sisi kenyamanan, rata-rata bangunan memiliki sirkulasi udara yang belum baik.** Kondisi di dalam bangunan cenderung lembab dan siang hari cenderung pengap. Penerangan hanya tersedia untuk malam hari (disaat listrik menyala). Untuk penerangan pada siang hari sangat tergantung dengan sinar matahari yang masuk ke dalam ruangan. Kondisi ini terutama ditemui pada infrastruktur jamban di seluruh daerah yang diamati.
- b) **Ketersediaan air sebagai pendukung jamban/MCK dan sarana air bersih seringkali masih kurang karena tidak didukung dengan fasilitas air yang cukup memadai.** Sebagian jamban memiliki masalah jauhnya sumber air sehingga warga harus membawa air sendiri dari sumber air terdekat. Seringkali bak air juga hanya berfungsi pada musim hujan. Pada musim kering atau tidak banyak hujan, jamban seringkali tidak tersiram dengan baik. Sebagai contoh, terdapat fasilitas sumur gali dan bak air yang cenderung tidak dimanfaatkan oleh sebagian warga karena bak air dibangun pada ketinggian hingga 20 meter (vertikal) di bawah daerah permukiman penduduk. Kondisi ini menyebabkan penduduk yang tidak kuat mengangkat air dari bawah lebih memilih menggunakan air hujan.
- c) **Kebocoran.** Terdapat beberapa infrastruktur yang mengalami kebocoran pada bak air atau bak penampung karena bahan bangunan yang digunakan mutunya rendah dan pengerjaan yang kurang rapi. Juga karena fondasi yang tidak kuat, sering tergerus oleh air sehingga dindingnya retak. Contoh permasalahan ditemui seperti: remuknya lantai PAH karena “bergesernya” platform akibat pondasi yang turun secara tidak seragam, pecahnya dinding penampungan air pada jamban-jamban yang dibangun karena miskin semen pada campuran plesteran.

Gambar 3.4

Contoh Kelemahan Fungsional Infrastruktur Basah



Keterangan: di salah satu MCK, masyarakat harus membawa botol air dan seringkali menyebabkan jamban tidak tersiram dengan baik (gambar kiri) dan fondasi rembesan air di fondasi bangunan (gambar kanan)

Sejauh ini persoalan-persoalan fungsional ini tidak sampai membuat infrastruktur tersebut tidak dapat digunakan sama sekali (kategori buruk). Kebocoran tidak membuat penggunaan terhenti tetapi pada saat air tidak berlimpah (kurang hujan atau kondisi tertentu) maka seringkali infrastruktur ini tidak dapat dimanfaatkan. Begitu pula dengan sumber mata air. Jamban dan MCK masih digunakan, tetapi kemanfaatannya menjadi terbatas karena hanya bisa digunakan pada waktu tertentu atau oleh orang-orang yang mampu mengambil air.

Persoalan fungsional ini disebabkan oleh:

- a) **Sebagian besar (8 unit) infrastruktur yang mempunyai masalah fungsional disebabkan oleh faktor teknis pada tahapan desain.** Beberapa produk desain tidak cukup jelas menyebutkan standar perancangan dalam hal bahan (seperti: campuran bahan yang baik untuk mencegah kebocoran) atau lokasi yang disesuaikan dengan prasyarat tertentu, misalnya ketersediaan sumber air. Infrastruktur basah yang memiliki tingkat kesulitan yang lebih tinggi memerlukan kemampuan fasilitasi teknis untuk mengadaptasi rancangan teknis sesuai dengan kondisi lokal. Keahlian ini belum terdapat di tingkat pendamping teknis distrik, apalagi di tingkat kampung.
- b) **Rendahnya operasionalisasi (pengelolaan) infrastruktur.** Sesuai dengan studi-studi sebelumnya, masih banyak infrastruktur yang tidak dioperasionalkan dengan baik. Hanya sekitar 5 unit infrastruktur yang memiliki sistem operasional yang baik. Di 5 unit tersebut, terdapat kelompok yang dibentuk untuk mengelola infrastruktur seperti membuat penjadwalan pemeliharaan dan iuran untuk keperluan pemeliharaan yang membutuhkan perbaikan mendetail. Lima unit infrastruktur masih memperlihatkan sistem operasionalisasi walaupun sangat sederhana seperti membersihkan jalan dari rumput, membersihkan pipa PAH. Kurangnya operasionalisasi

disebabkan karena setelah infrastruktur tersebut terbangun dan diserahkan terimakan kepada masyarakat, seringkali pengawasan dan pemantauan terhadap operasionalisasi dan pemeliharaan bangunan tidak lagi dilakukan.

Apabila sistem operasionalisasi ini tidak dibangun, di masa yang akan datang akan terjadi beberapa permasalahan yang berhubungan dengan pemeliharaan seperti:

- Pada bangunan seperti pustu, balai perempuan dan sekolah terdapat resiko pembusukan komponen struktural kayu akibat air karena kurang baiknya pemeliharaan sistem talang. Pembusukan ini selanjutnya akan membentuk titik-titik kelemahan dalam sistem yang dibangun.
- Pada badan jalan dan penampung air (*reservoir*) yang membutuhkan daya dukung tertentu, hal yang diantisipasi dapat terjadi adalah penurunan tanah yang diakibatkan oleh akumulasi air karena tersumbatnya saluran drainase. Penurunan yang tidak merata (*uneven settlement*) ini selanjutnya akan berakibat buruk terhadap integritas struktural infrastruktur.
- Pada infrastruktur basah, fondasi dan campuran bahan yang kurang baik akan menyebabkan retakan dan kebocoran, juga tergerus air. Apabila hal ini tidak diantisipasi akan menyebabkan bak air tersebut jebol dalam kurun waktu 1-2 tahun mendatang.
- Pada menara air, hal yang diantisipasi terjadi adalah pembusukan pada komponen struktural tiang kayu akibat tidak dilakukannya pemeliharaan berupa pengecatan tahunan. Pembusukan ini selanjutnya juga akan membentuk titik-titik kelemahan dalam sistem tiang menara yang dibangun. Pada kasus ini resiko menjadi jauh lebih besar jika terjadi pada komponen atap, mengingat besarnya beban yang ditanggung oleh sistem tiang menara.

- c) Hanya di kasus-kasus khusus beberapa infrastruktur air (3 unit) ditempatkan di lokasi yang netral (yang bisa dijangkau oleh semua kelompok warga atau tidak menjadi sumber konflik) padahal lokasi tersebut seringkali jauh dari sumber air.

3.3 Infrastruktur yang dimanfaatkan secara Efektif

Tiga puluh tiga persen (33 persen) infrastruktur yang dibangun merupakan infrastruktur yang dimanfaatkan secara efektif serta memiliki kualitas yang bagus. Jenis infrastruktur yang termasuk dalam kategori ini ialah pustu di Honelama, jamban di Iguruji, jalan dan rumah diesel di Upyettko. Selain efektif dalam penggunaannya juga dipelihara dengan baik karena ada yang bertanggung jawab dalam menjaga operasionalisasi infrastruktur terbangun.

3.3.1 Pengguna

Pada tahap pertama (indikator pertama), pemanfaatan dianggap efektif jika semua lapisan masyarakat dan kelompok dapat menggunakan infrastruktur terbangun ketika mereka memerlukannya. Semakin banyak penggunaannya, semakin tinggi efektifitas dari fasilitas tersebut. Tabel 3.2 memperlihatkan jumlah pengguna dari masing-masing infrastruktur. Semakin banyak yang dapat menggunakan infrastruktur tersebut, semakin efektif dana yang ditanamkan untuk membangunnya.

Tabel 3.2
Jumlah Pengguna untuk Infrastruktur yang Efektif

Jenis infrastruktur	Unit	Jumlah pengguna (orang/KK)
Rumah diesel di Upyetetko	1	25 KK dari berbagai kelompok
TK Bangun Mulya	1	17 siswa TK dari masyarakat umum
Pustu Honelama	1	3726 orang yang merupakan warga desa dan kampung lain
Jamban keluarga di Iguriji	12	383 orang merata di semua <i>clan</i>
Bak air di Taganik	1	20 KK yang dimanfaatkan semua warga
PAH di Taganik	1	100 KK yang dimanfaatkan semua kalangan
Total	17	

Dari sisi pengguna, 17 infrastruktur yang efektif juga merupakan infrastruktur yang manfaatnya dirasakan secara luas oleh berbagai kelompok masyarakat (termasuk kelompok miskin) seperti yang digambarkan dalam Tabel 3.2. Pustu di Honelama misalnya, digunakan oleh seluruh masyarakat kampung. Bahkan banyak warga yang berasal dari kampung lain juga turut berobat di Pustu ini. Hal yang sama juga didapati di Iguriji dimana 12 unit jamban keluarga yang dibangun memang benar-benar dimanfaatkan oleh seluruh keluarga yang berada di kampung tersebut. Setiap 1 jamban digunakan oleh 2 rumah yang bisa terdiri dari beberapa (2-3) keluarga inti. Taman Kanak Kanak di desa Bangun Mulya juga dikategorikan sebagai infrastruktur dengan jumlah pengguna yang cukup baik karena walaupun jumlah siswa di TK tersebut hanya 17 orang

namun semua siswa berasal dari warga desa tanpa ada keberpihakan terhadap golongan tertentu.

Gambar 3.5
Ramainya Pustu Honelama



Keterangan: Pustu di Honelama ramai dikunjungi masyarakat di Kampung Honelama dan di sekitar kampung tersebut. Beberapa bahkan harus menunggu di luar pustu.

3.3.2 Efektivitas Infrastruktur (Dampak dari Penggunaan Infrastruktur)

Tidak hanya dari sisi pengguna, infrastruktur yang dibangun dan tergolong berkualitas dan efektif ternyata juga memberikan dampak lebih jauh terhadap peningkatan kesejahteraan dan kualitas hidup warganya, antara lain:

- a) **Dari sisi kualitas hidup warga:** Pustu dan jamban berdampak pada peningkatan kualitas kesehatan dengan mengurangi kejadian sakit di masyarakat terutama penyakit yang berhubungan dengan pencernaan seperti diare dan sakit perut lainnya. Sebagai contoh di Iguriji, 70 persen responden menyatakan bahwa setelah ada jamban, rata rata kasus sakit orang dewasa berkurang 1,7 kasus sakit per rumah per bulan selama 6 bulan terakhir. Selain itu, infrastruktur TK meningkatkan jumlah murid yang kemudian masuk ke tingkat SD dan rumah diesel bermanfaat dalam memberikan penerangan kepada masyarakat sehingga interaksi sosial antarwarga dapat lebih sering terwujud.
- b) Dampak yang lebih umum di luar bidang pemenuhan kebutuhan dasar juga dirasakan, seperti **keamanan yang lebih terjamin** karena infrastruktur sanitasi dekat dengan kawasan pemukiman

serta penghematan waktu (rata-rata 30 menit sampai 1 jam untuk setiap perjalanan per orang) karena tempat layanan kesehatan dan air yang lokasinya lebih dekat.

- c) Dari sisi manfaat ekonomi, penghematan biaya hanya terjadi di Pustu Honelama. Tantangan pemanfaatan memang belum sampai kepada manfaat ekonomi (penurunan pengeluaran atau peningkatan pendapatan). Pembangunan jalan yang diharapkan dapat membuka kesempatan ekonomi tidak terjadi karena jalan yang terbangun tidak bersifat menghubungkan dan menghidupkan kegiatan ekonomi.

PUSTU Honelama memperlihatkan kemanfaatan dan efektifitas yang tinggi. Disini efektivitas biaya dilihat dari seberapa banyak pustu dapat membantu dalam pemeliharaan kesehatan warga di kampung yang bersangkutan. Untuk jamban dan tempat-tempat penampungan dan penyedia air, yang dianggap efektif adalah yang berhasil mengurangi kejadian sakit bagi warga kampungnya. Perhitungan dilakukan dengan menggunakan data yang didapat dari responden serta generalisasi dari perhitungan berdasarkan jumlah warga atau kepala keluarga dari kampung yang bersangkutan. Perhitungan biaya sakit tertentu (diare, ISPA dan sakit kulit) didapat dari laporan *Economic of Sanitation Impact (ESI)* Bank Dunia untuk Papua, Papua Barat dan Indonesia.

Dengan jumlah Kepala Keluarga sekitar 800, Honelama merupakan kampung yang cukup besar. Sebelum adanya pustu, sebagian besar warga berobat ke pusat kesehatan di luar kampung sehingga seringkali menghabiskan ongkos serta biaya berobat yang cukup tinggi. Setelah adanya pustu di desa, hampir semua keluarga pernah berobat ke pustu tersebut dengan rata-rata kunjungan sekitar 7 kali pertahun (data dari kuesioner yang sudah diolah). Besar biaya yang dapat dihemat untuk setiap keluarga per kunjungan bisa mencapai Rp 4.500. Dari segi efektifitas, **Pustu dapat menangani sekitar 5600 kasus penyakit setiap tahunnya, atau sekitar 18 kasus perhari kerja.** *Cost Efficiency Ratio (CER)* sebesar 5331 menunjukkan biaya yang rendah untuk penanganan kasus penyakit secara umum di kampung Honelama. Jika dibandingkan dengan pembangunan infrastruktur yang sama oleh Pemda di Papua atau Papua Barat yang pada umumnya bisa mencapai biaya sebesar Rp 350 juta dan CER sebesar 12.500. Contoh perhitungan CER dapat dibaca di lampiran 2.

“ anak saya sakit, lidah terbakar, panas kepala batuk, panas dingin dan malam menangis.., saya bawa ke posyandu, tapi suntik yang belum... sudah 4 kali ke pustu bidan kasih obat, tidak bayar..... senang datang ke pustu”

(Catatan wawancara Namira Wenda, Honelama)

“pustu kami yang bangun, jadi harus datang ke pustu, kami dulu pernah jadi kader posyandu bantu-bantu bidan...sebelum ada pustu kami ke apotek beli obat Rp 10.000, jadi sekarang hanya pergi ke pustu.... tidak pernah ke dukun, ..”.

(Catatan wawancara Mama Walemena Huby, penduduk kampung Honelama Distrik Wamena)

Meskipun sulit mendapatkan data nilai rupiah keuntungan dari bersekolah TK di Papua ataupun Indonesia pada umumnya, namun dari kuesioner dan wawancara diketahui bahwa TK Bangun Mulya memperlihatkan manfaat yang cukup besar dirasakan oleh warganya. Seperti telah disebutkan di atas prasarana pendidikan masih sangat kurang dijadikan pilihan investasi dari dana PNPM RESPEK meskipun merupakan kebutuhan dasar bagi warga. Walaupun TK bukan merupakan tingkat pendidikan yang cukup tinggi, namun keberadaan TK di kampung Bangun Mulya mendorong lebih banyak anak-anak usia sekolah untuk belajar di TK, yang pada gilirannya juga diharapkan akan meningkatkan jumlah siswa yang masuk ke tingkat SD. Sebelumnya, TK yang terdekat berada di kampung lain yang cukup jauh, rata-rata hanya ada dua anak usia TK yang bersekolah di sana. Dengan adanya TK di kampung Bangun Mulya, maka sekarang semua anak usia sekolah TK (5 tahun sampai dengan 7 atau 8 tahun) memanfaatkan TK di kampung ini. Pendidikan di TK juga membantu meringankan beban guru SD yang jumlahnya sangat terbatas, karena anak lulusan TK tersebut sudah pandai membaca sehingga mengurangi beban pengajaran bagi guru-guru tersebut. Meskipun CER yang didapat masih cukup tinggi (588.235) namun tidak lebih tinggi dari CER jika dibangun oleh PEMDA dalam bentuk PAUD sekalipun.

Jamban dan MCK adalah bagian dari penyedia sanitasi bagi warga kampung. Penyedia sanitasi ini juga merupakan infrastruktur yang umumnya tidak memerlukan investasi yang sangat besar dibandingkan dengan jalan dan pusat kesehatan, namun merupakan kebutuhan dasar yang sangat penting. Walaupun data kasus-kasus penyakit diare tidak tersedia, persepsi dari pengguna jamban di Iguriji menunjukkan **terjadi pengurangan kasus-kasus diare terutama untuk anak-anak mereka.** Selain dari menurunnya diare, wawancara kualitatif menunjukkan manfaat jamban yang menciptakan perasaan aman (karena tidak perlu ke sungai terutama di malam hari), menghemat waktu rata-rata 30 menit sampai 1 jam dan tenaga terutama bagi kelompok perempuan. Waktu yang sekarang tersedia dapat digunakan untuk istirahat atau mengurus anak di rumah.

Untuk rumah diesel di kampung Upyetetko, adanya listrik mendorong terjadinya perubahan yang signifikan dalam hal interaksi sosial masyarakat, juga kegiatan belajar anak-anak dan waktu memasak yang lebih panjang bagi ibu-ibu. Diesel di kampung ini memperlihatkan bahwa dana PNPM RESPEK dapat diinvestasikan juga dalam bidang penerangan sebagai pilihan infrastruktur yang sangat bermanfaat. Meskipun penerangan adalah kebutuhan yang sangat penting, namun jarang

sekali dijadikan pilihan dan dibangun dengan dana PNPM RESPEK. Namun nilai CER diesel di kampung sebesar 83.400 tentu masih tergolong tinggi, terutama karena pembayaran iuran bulanan sebesar Rp 20.000 yang sama dengan 2 kali rekening PLN untuk rumah sederhana yang umumnya hanya perlu membayar Rp 10.000 per bulan. Tetapi karena PLN belum masuk desa ini, maka warga tidak mempunyai pilihan lain.

Untuk infrastruktur jalan, walaupun digunakan oleh banyak pihak namun sebagian besar jalan yang dibangun di Papua dan Papua Barat dengan dana PNPM RESPEK tidak meningkatkan akses ke pasar maupun peningkatan kesejahteraan masyarakat secara ekonomi. Jalan yang dibangun hanya berkisar antara 500 - 2000 meter, umumnya hanya sedikit mengurangi waktu tempuh dengan atau tanpa kendaraan, meningkatkan beban bawaan dalam sekali jalan, serta meningkatkan kenyamanan penggunaannya untuk mencapai tujuan. Sebelumnya mereka menggunakan jalan tanah yang berlumpur (terutama di musim hujan) dengan rumput yang tinggi dan ancaman gigitan ular sehingga kenyamanan dan keamanan seringkali menjadi manfaat terbesar bagi pengguna jalan. Di Papua dan Papua Barat dimana sebagian besar penduduk berjalan kaki serta bekerja di ladang di sekitar pemukimannya yang bersifat subsisten, maka pengurangan waktu tempuh akibat jalan yang lebih baik tidak terlalu mempunyai efek terhadap kesejahteraan mereka. Apalagi mayoritas jalan yang dibangun tidak menghubungkan pemukiman warga dengan pusat ekonomi masyarakat, melainkan hanya dari satu kelompok honai ke honai lainnya atau dari honai ke ladang. Dari 4 infrastruktur jalan yang dibangun di 4 kampung, rata-rata penggunaan dari seluruh responden hanya sekitar 7 kali perminggu atau mendekati 1 kali perhari. Dengan jumlah rata-rata pengguna jalan sekitar 20 orang (seperti di kampung Wananuk), maka efektifitas dan manfaat jalan terhadap peningkatan kesejahteraan warga masih sulit untuk diamati.

Salah satu faktor yang mendorong dimanfaatkannya infrastruktur secara efektif adalah adanya faktor kelembagaan yang baik, termasuk dalam hal perencanaan dan pengelolaan. Misalnya saja pustu di Honelama dan rumah diesel di Upyetetko yang sudah memiliki kelompok masyarakat yang bertanggung jawab atas pengelolaan infrastruktur tersebut.

Tabel 3.3
Cost Effectiveness Ratio (CER) dari Infrastruktur Terbangun²⁷

Kampung	Infrastruktur	CER PNPM
Hetuma	PAH	6.553
Upyetetko	Diesel	83.400
Honelama	PUSTU	5.331
Bangun Mulya	TK	588.235
Iguriji	Jamban	539,15
Kali Tubi	Sumur Bor	5.756,25

Sumber: diolah dari kuesioner dan *Economic Impacts of Sanitation in Indonesia*, World Bank Indonesia

3.4 Infrastruktur yang Kurang dan Tidak Bermanfaat

Sebagian besar (50 persen) infrastruktur dengan kualitas sedang hanya digunakan oleh kalangan terbatas, sedangkan 17 persen tidak digunakan sama sekali. Yang dimaksud infrastruktur dengan manfaat terbatas biasanya adalah infrastruktur yang hanya diperuntukan bagi individu atau kelompok masyarakat tertentu. Unit infrastruktur yang terbangun tersebut umumnya digunakan hanya oleh kelompok elit (kepala kampung, kepala marga yang kuat sekaligus kelompok kaya dan menengah) serta kerabat kelompok elit. Jikapun dapat diakses oleh warga lainnya, hanya yang berada pada lokasi terdekat saja. Infrastruktur tersebut terdiri dari rumah, jamban keluarga, PAH, dan bak air. Beberapa dari infrastruktur tersebut, seperti rumah dan PAH, memang ada yang direncanakan hanya dimanfaatkan oleh kelompok elit. Beberapa infrastruktur lain yang tadinya direncanakan untuk beberapa rumah tangga, ditempatkan di lokasi-lokasi yang kemudian pada pemanfaatannya hanya bisa digunakan oleh kelompok-kelompok tertentu saja.

Penyebab terbesar dari manfaat yang terbatas ini adalah kombinasi terbatasnya kualitas fasilitasi fasilitator/pendamping dan dominasi kelompok elit kampung. Proses perencanaan infrastruktur masih didominasi oleh kelompok elit kampung (kepala kampung, kepala *clan* dan tetua/tiga

²⁷ Contoh salah satu perhitungan CER dapat dilihat di lampiran 2.

tungku/Bamuskam/Baperkam) sehingga usulan yang menang seringkali adalah usulan yang menguntungkan kelompok-kelompok tersebut. Di sisi lain, pendamping belum memiliki kemampuan fasilitasi untuk mengurangi dominasi atau meningkatkan kualitas perencanaan.

Selain faktor kelembagaan di atas, penyebab lain adalah persoalan teknis dan operasionalisasi. Persoalan teknis seperti kebocoran dan sumber air tidak memadai banyak ditemukan di infrastruktur basah (MCK, jamban, PAH, sumur bor, sumur gali) yang memperburuk kondisi kemanfaatan. Delapan unit infrastruktur basah tidak dioperasikan dengan baik, terutama infrastruktur yang menggunakan biaya dan membutuhkan sumber air yang berlimpah. Contohnya adalah jamban, yang karena persoalan air yang terbatas, tidak dibersihkan sehingga semakin lama pemanfaatannya semakin berkurang.

Tabel 3.4: Infrastruktur yang Dimanfaatkan secara Terbatas

Infrastruktur	Desa	Unit Dibangun	Pengguna	Keterangan
MCK Komunal	Sokanggo	3	2 KK	Dibangun di dekat rumah elit
MCK Komunal	Mbeigau	4	hanya buruh angkut dan polisi	Ditempatkan di dekat pelabuhan sehingga hanya menguntungkan buruh angkut dan polisi
Jamban Keluarga	Kobrey	8	8 KK	Jamban diperuntukan untuk kerabat elit kampung
PAH	Hetuma	10	28 KK	PAH hanya digunakan untuk rumah yang memiliki atap seng dan pemilik atap seng adalah kelompok kaya di kampung
MCK Komunal	Kanggewot	2	warga enggan menggunakan sehingga hanya digunakan 1 kali seminggu	MCK berlokasi di dekat pasar dan gereja sementara tempat tersebut tidak dapat diakses oleh semua warga
Rumah	Nuhuwei	6	8 KK (27 orang)	Diperuntukan untuk elit kampung dan marga yang kuat
Bak air	Upyetetko	1	9 KK (37 orang)	Diperuntukan untuk elit dan lokasi yang dekat dengan elit kampung
Sumur Bor	Sokanggo	4	Hanya 4 KK	Lokasi hanya ditempatkan di elit kampung

Sementara itu 12 unit infrastruktur yang terbangun tidak digunakan sama sekali terdiri dari infrastruktur kering (pasar kampung, posyandu dan balai perempuan di kampung Upyetetko), serta 9

unit yang berhubungan dengan sanitasi (MCK/jamban, PAH dan sumur bor). Faktor penyebab utama tidak dimanfaatkannya infrastruktur adalah dari sisi perencanaan. Perencanaan pasar, posyandu dan balai perempuan tidak melibatkan dan memperhatikan kelompok pengguna sehingga tidak ada kelompok yang mampu mengelola infrastruktur tersebut. MCK juga dibangun tanpa persetujuan warga dan memang tidak dibutuhkan sehingga tidak digunakan. Selain itu, tanpa perencanaan yang matang, lokasi seringkali tidak tepat sehingga tidak ada yang berani menggunakan MCK tersebut.

3.5 Perbandingan dengan Infrastruktur Pemda

Di samping penilaian terhadap kualitas infrastruktur yang dibangun dalam program PNPM RESPEK, kajian juga dilakukan untuk kualitas infrastruktur yang dibangun dengan dana Pemda. Pendekatan yang digunakan sama dengan metodologi yang digunakan pada studi ini yaitu penilaian aspek struktural dan fungsional. Pembagian penilaian ini kemudian tercermin dari hasil penilaian berikut ini.

Dari infrastruktur-infrastruktur yang dapat dibandingkan, hanya ada dua infrastruktur yang cukup setara (sudah diisolasi dari faktor-faktor yang lain) untuk dibandingkan dan memiliki data yang lengkap. Kesulitan metodologi terkait dengan perbandingan ini adalah tertutupnya informasi mengenai data dan biaya infrastruktur buatan Pemda.

Senada dengan pengamatan NMC, **dengan kualitas teknis (struktural dan fungsional) yang relatif sama, infrastruktur yang dibangun melalui PNPM RESPEK (swadaya sudah dihitung) lebih murah 60 persen dibandingkan dengan infrastruktur buatan Pemda.**²⁸ Dengan kata lain, dengan dana 100 juta dapat dibangun 12 jamban apabila menggunakan mekanisme PNPM RESPEK, dan hanya 6-8 jamban apabila menggunakan mekanisme Pemda.

Perbedaan kualitas teknis hanya terdapat pada kualitas penyelesaian akhir (*finishing*) dimana infrastruktur yang dibangun dalam program PNPM RESPEK memiliki kualitas yang lebih rendah bila dibandingkan dengan infrastruktur yang dibangun Pemda. Adapun yang dimaksud dengan kualitas *finishing* dalam ini adalah kualitas pekerjaan yang tidak mempengaruhi kualitas struktural dan fungsional seperti kerataan plester, kemulusan aci (lapisan penutup akhir), kerapian sambungan kayu. Dengan kata lain, infrastruktur buatan Pemda lebih baik dari sisi kerapian.

²⁸Wawancara (7 Juni 2011) dengan Richard Gnagey, spesialis infrastruktur dari NMC PNPM, menyatakan pengamatan yang dilakukan oleh NMC memperkirakan biaya infrastruktur yang dibangun lewat mekanisme PNPM RESPEK lebih murah antara 30-60 persen dibandingkan dengan biaya yang dibangun oleh Pemda.

BAB 4

DAMPAK PNPM TERHADAP KELEMBAGAAN: TANTANGAN PENINGKATAN KELEMBAGAAN PEMBANGUNAN



Apabila bagian sebelumnya membahas mengenai kualitas teknis dan kemanfaatan infrastruktur terbangun, bagian ini akan secara spesifik membahas pengaruh PNPM RESPEK terhadap aspek kelembagaan. Seperti yang dituliskan pada Sub.Bab 1.4.1.3, kelembagaan didefinisikan dalam dua aspek yaitu kelembagaan kampung dan kelembagaan pelaksana. Pengertian yang pertama mendefinisikan kelembagaan dari sudut pembangunan masyarakat secara lebih menyeluruh seperti peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, dan perubahan kemampuan berorganisasi dan bersikap kritis (akuntabilitas). Pengertian kedua mendefinisikan pembangunan kemampuan teknis dari pelaksana PNPM RESPEK yaitu TPKK dan PD, antara lain: (i) kemampuan fasilitasi untuk bermusyawarah dan menghasilkan keputusan yang dibutuhkan kampung; serta (ii) kemampuan administrasi untuk mengawal proses PNPM RESPEK dan membuat pelaporannya.

Dengan mengacu pada pengertian di atas, studi ini menyimpulkan pada tahap ini, **aspek yang terkuatkan oleh PNPM RESPEK adalah potensi akuntabilitas** melalui peningkatan kemampuan dokumentasi pengeluaran dan pemasukan, munculnya beberapa elemen masyarakat yang mempertanyakan penggunaan dana dan (walaupun masih dalam skala terbatas) sudah adanya kepala kampung yang mulai mereplikasi model pertanggungjawaban PNPM RESPEK untuk mempertanggungjawabkan dana ADD. **Sementara itu aspek partisipasi masih menghadapi tantangan besar.** Desain dan mekanisme PNPM RESPEK yang lebih menekankan pencapaian administrasi dan akuntabilitas serta diturunkannya dana langsung kepada TPKK meningkatkan kapasitas administrasi PD dan TPKK dalam hal pencatatan dan pelaporan, namun kemampuan fasilitasi yang diperlukan untuk menangani dominasi elit kampung masih dirasa sangat lemah. **Masih terbatasnya kualitas partisipasi pendamping disebabkan oleh kombinasi berbagai hal: desain PNPM RESPEK (cakupan skala yang luas dan fokus pada insentif administrasi), terbatasnya proses perencanaan (pendamping belum mengikuti seluruh proses dengan baik), pendampingan yang terbatas dan kendala-kendala eksternal (lihat Bab 2).**

4.1 PNPM RESPEK Membuka Akuntabilitas

Dari sisi akuntabilitas, PNPM RESPEK memberikan indikasi potensi awal yang cukup baik dalam mendorong terbangunnya akuntabilitas. Seperti yang ditulis di Bab 1, studi ini ingin melihat apakah dasar akuntabilitas yaitu pencatatan dokumen yang menjadi bahan penilaian dan munculnya sikap kritis yang mempertanyakan penggunaan dana dari masyarakat ditemukan pada kelembagaan kampung sebagai respon dari adanya PNPM RESPEK di kampung tersebut.

Dari sisi dokumentasi, 12 kampung memiliki dokumentasi yang jelas mengenai penggunaan dana (*cash flow*). Dan melalui pengecekan silang kepada pelaksana teknis yang lain termasuk kelompok masyarakat yang terlibat dalam pembangunan infrastruktur, didapati data yang relatif sesuai. Data lengkap dapat ditemukan di tingkat distrik (TPKD atau dari PD), tetapi TPKK sendiri sudah mampu melakukan pencatatan pembelian barang. TPKK menyimpan tulisan tangan mengenai catatan pembelian barang dan biaya tenaga kerja pada saat pembangunan. Kemampuan pencatatan dan dokumentasi ini tidak terjadi pada program-program bantuan lainnya. Dokumen ini dapat dipandang sebagai potensi awal dan menjadi dokumen penting yang kemudian dijadikan bahan pelaporan oleh PD sekaligus bahan untuk akuntabilitas.

Sebaliknya di 4 kampung lainnya tidak ada dokumen penggunaan dan pengeluaran yang jelas (*cash flow*). Mereka hanya memiliki sebagian data atau mengingat kisaran jumlah dana total yang digunakan untuk membangun infrastruktur tersebut. Seringkali pada saat dilakukan pengecekan silang terhadap tokoh-tokoh yang terlibat langsung dalam pembangunan infrastruktur, jumlah dana yang digunakan tidak sesuai atau terjadi simpang siur informasi. Di 4 kampung ini, TPKK sering tidak berada di tempat dan tidak mau melakukan tugasnya serta tidak melakukan pencatatan dengan detail. Walaupun pada saat penelitian mereka menyatakan telah melakukan pencatatan namun tidak ditemukan keberadaan dokumentasi. Dokumen tersebut juga tidak tersimpan di tingkat distrik.

Selain dari aspek dokumentasi, 7 dari 16 kampung yang ada mulai memperlihatkan indikasi adanya pengawasan dari beberapa elemen masyarakat dengan mempertanyakan penggunaan dana PNPM RESPEK. Fenomena ini terutama terjadi di kampung yang memiliki lebih dari satu *clan* yang kuat. Elemen-elemen komunitas dari marga yang lain mulai mengecek dan mempertanyakan penggunaan dana desa, sekaligus menuntut pelaporan keuangan untuk program-program yang lain. Sayangnya tanpa sosialisasi yang cukup baik mengenai penggunaan dana atau latar belakang yang memadai mengenai program PNPM RESPEK, yang nampak menonjol adalah berkembangnya gosip-

gosip di antara warga masyarakat mengenai penggunaan dana tersebut sehingga dapat menyebabkan konflik dan bahkan menimbulkan perusakan terhadap infrastruktur.

Lebih jauh lagi, **dua kampung diantaranya memperlihatkan perubahan praktek-praktek akuntabilitas ke arah yang lebih baik yang ditiru dari program PNPM RESPEK.** Kepala kampung mulai dapat melakukan proses pencatatan dan pelaporan keuangan untuk dana kampung, yang sebelumnya tidak pernah dilakukan. Bahkan ketika satu kampung mendapatkan program lain dengan mekanisme yang sangat sederhana, kepala kampung memilih untuk menggunakan mekanisme akuntabilitas seperti yang diterapkan dalam PNPM. Persepsi sebagian besar masyarakat menganggap PNPM RESPEK memiliki mekanisme yang jelas terutama dalam soal transparansi penggunaan dana. Kepala kampung di dua kampung tersebut melihat bahwa mekanisme dokumentasi yang rapi serta pelaporannya dipandang sebagai sebuah mekanisme yang baik sehingga di tahun 2010 kepala kampung mulai memusyawarahkan dana kampung, melakukan pencatatan dan melaporkan penggunaannya.

Potensi meningkatnya aspek akuntabilitas ini dimungkinkan karena dalam desain PNPM dana disalurkan melalui TPKK (bukan langsung kepada kepala kampung). Monitoring evaluasi dilakukan berdasarkan pencapaian administrasi. Pencairan dana akan muncul ketika dokumen formal tahapan kegiatan dan dokumen keuangan telah diselesaikan. Aspek administrasi ini berhasil meningkatkan akuntabilitas proyek, sehingga umumnya infrastruktur tersebut memang terbangun dan lebih murah daripada jika menggunakan mekanisme Pemda. Selain itu mekanisme PNPM RESPEK juga menjamin kualitas struktur yang baik (seperti dijelaskan di Bab 3). Di sisi lain, hal ini menyebabkan mereka lebih memprioritaskan dokumen administrasi dan kurang memfokuskan pada esensi partisipasi atau efektivitas usulan yang merupakan bagian penting dari proses pelaksanaan PNPM RESPEK.

4.2 PNPM RESPEK dan Partisipasi Masyarakat

Seperti halnya temuan studi AKATIGA (2010) mengenai rendahnya partisipasi kelompok marginal dalam PNPM di pedesaan Jawa, Kalimantan, Sulawesi, dan Sumatera, partisipasi kelompok masyarakat di luar elit kampung dalam PNPM RESPEK masih rendah. Dengan kata lain, persoalan rendahnya partisipasi tidak hanya terjadi di Papua dan Papua Barat. Seperti telah dijelaskan di atas, penentuan keputusan PNPM RESPEK di 10 dari 16 kampung masih didominasi oleh kelompok elit kampung (kepala kampung, kepala *clan* dan tetua/tiga tungku). Akibatnya usulan yang seringkali menang adalah usulan yang menguntungkan kelompok tersebut dengan kemanfaatan yang umumnya terbatas. Tingkat partisipasi ini sangat tergantung konteks seberapa besar pengaruh elit

dan karakter kelembagaan yang ada di kampung sebelum adanya PNPM RESPEK. Kampung yang memiliki karakter kepala kampung yang kuat (satu kepala suku yang kuat sekaligus menjadi kepala kampung) cenderung mendominasi proses. Sementara itu, kampung yang memiliki lebih dari satu *clan* yang kuat serta lebih banyak kelompok aktifis yang kuat (menginginkan perubahan untuk kelompok yang lebih besar) seringkali dapat menghasilkan usulan yang menguntungkan lebih banyak kelompok. Di banyak desa, TPKK dan pendamping distrik sering tidak berdaya menghadapi dominasi elit kampung.

“Untuk Iguriji untuk rencana gambar kita buat jamban untuk 1 bilik. Kalau sesuai dengan hitungan kualitas dengan RAB Rp 100 juta, kita cuma bisa dapat 6 unit. Setelah musyawarah persiapan pelaksanaan RAB nya 8 unit, masyarakat yang tidak mendapat lokasi jamban ngamuk dan minta dapat. Tidak boleh, harus semua dapat. Diminta untuk masing-masing rumah 1 unit. Akhirnya gambar rencana di Iguriji diubah sehingga dibuat 3x1,5 yang tadinya itu 1,5 x 1,5 dengan catatan persyaratan 2 bilik itu bisa dipakai oleh beberapa rumah disekitarnya. Jadi desain itu diubah oleh masyarakat”

(Catatan Wawancara dengan Bapak S, Iguriji)

Keterlibatan kelompok mayoritas apalagi marjinal sangat terbatas dalam proses pengambilan keputusan. Sebagian besar masyarakat tidak mengetahui mengenai PNPM dan tidak diundang untuk menghadiri tahap PBM. Terutama dalam kasus penelitian di Manokwari, mereka tidak dapat membedakan antara PNPM RESPEK dengan REWARD atau bantuan-bantuan infrastruktur lainnya yang masuk ke kampung. Penentuan penerima manfaat dan infrastruktur terpilih lebih banyak dilakukan melalui rapat kampung tertutup yang hanya dihadiri oleh kelompok elit dan aktivitis. Walaupun rapat tersebut bersifat terbuka, kelompok miskin tidak didekati terlebih dahulu sehingga mereka tidak tahu dan kalau pun tahu enggan untuk hadir. Keterlibatan paling besar dari kelompok miskin adalah menjadi pekerja konstruksi pembangunan PNPM. Khusus kelompok pendatang di luar Papua, mereka tidak mempunyai suara (tidak mengikuti musyawarah yang ada) dalam penentuan infrastruktur yang akan dibangun. Meskipun demikian, karena mereka menguasai angkutan pedesaan (angkutan material dari luar desa), secara tidak langsung mereka mempunyai pengaruh serta mendapat manfaat dari kegiatan PNPM RESPEK.

Tabel 4.1: Penentu Keputusan di Tingkat Kampung

Kategori	Keterangan	Jumlah kampung / 16 kampung
1	Keputusan ditentukan elit kampung (monopoli elit kampung) dan usulan infrastruktur menguntungkan kelompok ini.	10 kampung
2	Keputusan ada di lebih dari satu elit kampung (kepala kampung, kepala suku/ <i>clan</i> yang kuat) dan usulan menguntungkan semua <i>clan</i> .	2 kampung
3	Keputusan diusulkan dan diarahkan oleh kelompok aktifis yang telah terorganisir dan memiliki pengalaman dan keputusan yang dihasilkan efektif.	4 kampung

Terbatasnya pengaruh PNPM RESPEK terhadap partisipasi masyarakat disebabkan **oleh kombinasi hambatan struktural kelembagaan kampung di masyarakat (dominasi elit kampung) dan kelemahan fasilitasi pelaksana**. Secara struktural, kondisi strata dan relasi sosial-ekonomi di kampung menyediakan legitimasi dan peluang bagi kelompok elit (kepala kampung) untuk mendominasi proses pengambilan keputusan PNPM RESPEK seperti yang dijelaskan di atas. Di sisi lain, kualitas fasilitasi pendamping masih terbatas. Keterbatasan kualitas ini menyebabkan pendamping belum siap untuk mengatasi hambatan struktural tersebut sekaligus membuka jalan bagi masuknya kelompok miskin dalam mekanisme PNPM RESPEK.

Secara struktural, kepala kampung di Papua dan Papua Barat mempunyai legitimasi adat karena berasal dari *clan* yang kuat (Bab 2.1) sehingga memiliki posisi dan peluang yang lebih besar untuk mengintervensi proses yang terjadi di PNPM RESPEK dan memilih usulan yang lebih menguntungkan mereka dan kelompoknya (kerabat kepala kampung). Kepala kampung memegang peranan besar baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Kepala kampung juga memilih TPKK dan PK, menentukan siapa yang perlu diundang dalam pertemuan, mengusulkan dan merumuskan usulan yang sebaiknya terpilih, terlibat dalam pembangunan infrastruktur (memilih mandor dan tukang, pembagian uang, pembelian barang) dan beberapa di antara mereka juga ikut membuat pelaporan keuangan bersama TPKK.

Sebagian besar TPKK dan PK yang dipilih oleh kepala kampung memiliki kedekatan dengannya, antara lain anak kepala kampung, kerabat kepala kampung, atau bekas aparat kampung yang berasal dari marga yang kuat. Sehingga secara posisi mereka lebih banyak mengikuti kemauan kepala kampung daripada keinginan PD.

Kotak 4.1: Contoh-contoh intervensi yang dilakukan elit kampung

Di satu kampung **, di Boven Digoel, proses musyawarah yang melibatkan masyarakat cenderung menjadi arena menguatkan apa yang telah diputuskan oleh kepala kampung beserta Bamuskam dan aparat kampung dalam rapat-rapat yang telah dilaksanakan sebelum musyawarah. Dalam perencanaan dan pengambilan keputusan pemanfaatan dana PNPM RESPEK tahun 2009 sebesar Rp 50 juta, sebagian masyarakat mengeluhkan akses ke air bersih yang masih jauh dari pemukiman yang berjarak sekitar 500 m. Namun berdasarkan hasil rapat tertutup antara kepala kampung, Bamuskam, TPKK, dan aparat kampung, dana tersebut dimanfaatkan untuk pengaspalan jalan dari rumah kepala kampung sampai ke jalan keluar kampung di bagian utara (sekitar 300 m).

Di satu kampung ** di Manokwari, PBM memutuskan untuk memilih pembangunan rumah. Hal ini tidak terlepas dari peran TPKK (kelompok aktifis) dan kepala kampung yang pada waktu itu menginginkan pembangunan rumah. Sedangkan penentuan penerima rumah diputuskan melalui rapat tertutup yang dihadiri hanya oleh elit kampung. Berkaitan dengan pilihan tersebut, para PD yang bertugas di kampung tersebut pada tahun 2008 dan 2009 mengakui bahwa mereka sudah menyarankan agar dana digunakan untuk membangun fasilitas publik yang bermanfaat bagi banyak orang. Akan tetapi, usulan membangun rumah sangat kuat, dan tidak dapat diintervensi terutama oleh orang luar seperti PD.

Di salah satu kampung **, sampai dengan proses pengusulan dan perencanaan, tahapan pelaksanaan program masih relatif sesuai dengan PTO. Akan tetapi setelah dana cair dan dipegang oleh TPKK, pelaksanaan program tidak lagi sesuai dengan kesepakatan yang tercantum dalam RAB. TPKK dan Kepala Kampung mengadakan rapat setelah pencairan dana untuk memperlihatkan kepada masyarakat bahwa dana yang dijanjikan betul-betul sudah diterima dengan jumlah yang sesuai (Rp 55 juta dan Rp 45 juta). Setelah itu, dana dipegang oleh TPKK serta PK dan bersama kepala kampung, penggunaannya tidak lagi sesuai dengan kesepakatan bersama masyarakat.

Walaupun gambaran umum masih memperlihatkan dominasi kelompok elit kampung dan kurangnya partisipasi kelompok mayoritas dan marjinal, setidaknya dari Tabel 4.1 terlihat bahwa di 4 kampung penentu keputusan adalah kelompok aktifis. PNPM RESPEK mulai membuka peluang bagi masuknya kelompok-kelompok aktifis yang baik bagi perubahan dan bukan kelompok aktifis yang terdominasi oleh kepala kampung. Biasanya mereka adalah yang aktif di posyandu (menjadi bidan, perawat) atau pernah menjadi kader gereja. Kelompok ini mampu membuat kelompok elit kampung lebih memperhatikan kebutuhan kelompok yang lebih luas. Contohnya seperti yang terjadi di Jayawijaya. PNPM membuka jalan bagi kader-kader kelompok muda dan kelompok bidan untuk masuk dalam pengambilan keputusan di tingkat kampung. Kehadiran kelompok muda ini membuat kepala kampung, yang sangat dominan, mengikuti saran mereka. Di kampung tersebut, infrastruktur yang dipilih menguntungkan lebih banyak pihak.

Kotak 4.2: Pustu Honelama - Membuka Peluang Kelompok Aktifis

Kegiatan PNPM membuka peluang kelompok marjinal untuk ikut serta dan mampu mewujudkan keinginannya. Di kampung Honelama, kelompok marjinal (secara politik) umumnya diisi oleh kalangan perempuan dan janda (marjinal secara politik dan ekonomi). Sejak PNPM masuk ke Honelama tahun 2008, kelompok perempuan telah ikut serta dan menentukan arah keputusan. Pembangunan Pustu merupakan perwujudan kombinasi keinginan kalangan perempuan ('bidan' dan 'perawat'), kepala kampung, serta sebagian tokoh masyarakat yang tergabung di tim tiga tungku. Pada tahun 2009 kapasitas kelompok perempuan semakin kuat hal ini tercermin dari upaya mereka memperoleh dana untuk kegiatan ekonomi produktif.

Kebutuhan yang kedua adalah pelayanan kesehatan, dimana kebutuhan atau usulan tersebut datang dari bidan dan perawat yang sudah lama mengabdikan di Kampung Honelama. Sebagai warga Kampung Honelama, mereka ingin meningkatkan mutu dari pelayanan yang telah mereka berikan selama ini dimana pada mulanya pelayanan kesehatan (periksa kehamilan, posyandu dan lain-lain) dilakukan di rumah bidan. Hal tersebut dirasa kurang layak sehingga beliau menyampaikan kebutuhan tersebut kepada Kepala Kampung. Usulan tersebut kemudian didukung dengan adanya bantuan berupa program PNPM Respek.

Dengan masih terbatasnya partisipasi kelompok masyarakat di luar kelompok elit, harapan bahwa PNPM RESPEK dapat membangun kapasitas masyarakat belum dapat terwujud. Proses pembelajaran untuk peningkatan kapasitas yang tadinya diharapkan terbangun melalui proses partisipasi tidak sampai kepada kelompok mayoritas dan miskin. Proses peningkatan kapasitas baru terjadi di tingkat kelompok pelaksana (TPKK, PK, PD) yang merupakan kelompok aktivis di masyarakat (dijelaskan di bawah ini).

4.3 PNPM RESPEK dan Kapasitas Pelaksana: Meningkatnya Kapasitas Administrasi, Tantangan Peningkatan Kualitas Fasilitas

Setara dengan temuan studi PNPM Perdesaan (AKATIGA, 2010), studi ini memperlihatkan walaupun **TPKK belum mampu membuat pelaporan sendiri, terjadi peningkatan kapasitas administrasi TPCK di 10 kampung dalam bentuk pencatatan tahapan kegiatan dan pencatatan pembelian dan pengeluaran.** Setiap tahapan kegiatan ditulis tangan oleh TPCK pada kertas HVS. Catatan ini berupa poin-poin rencana musyawarah, pertemuan dan rapat. Selain jadwal kegiatan, juga terdapat catatan mengenai poin-poin hasil pertemuan. Sementara untuk catatan pembelian barang, TPCK menyimpan tulisan tangan mengenai catatan pembelian barang dan biaya tenaga kerja.

Walaupun terlihat sederhana, peningkatan kapasitas ini penting mengingat dari sisi kapasitas, sebagian besar TPKK dan PK memiliki keterbatasan dalam berhitung dan menulis. Pendidikan terakhir sebagian besar Ketua TPKK adalah lulusan SD. Kemampuan baca tulis dan berhitung TPKK biasanya sangat terbatas, terutama untuk kampung-kampung dengan tingkat aksesibilitas rendah. Kecuali beberapa TPKK di Jayawijaya dan di Bintuni. Mereka berasal dari kalangan intelektual yang mengesampingkan pendidikan minimal SMA, bahkan sekretaris TPKK adalah anak muda yang masih melanjutkan kuliah di salah satu perguruan tinggi di Wamena. Selain berasal dari kalangan intelektual berpendidikan, mereka pun berasal dari kalangan gereja.

Peningkatan kapasitas administrasi yang signifikan justru terjadi di tingkat PD. Sebagian besar dari pelaporan baik keuangan dan kegiatan lebih banyak dikerjakan oleh PD dan bukan oleh TPKK. Mayoritas PD pada awalnya tidak memiliki keahlian dan pengalaman dalam hal administrasi dan pelaporan keuangan, sehingga keterlibatan di PNPM RESPEK membuat peningkatan kapasitas administrasi yang cukup signifikan. PD lebih memilih untuk mengerjakan sendiri dengan alasan pragmatis dan teknis. PD memiliki tanggung jawab besar meliputi banyak TPKK yang harus dibina. Pencairan dana sangat tergantung dari ketepatan waktu pelaporan keuangan dan kegiatan sehingga PD lebih memilih mengerjakan laporan tersebut sendiri daripada harus diserahkan kepada TPKK. Apabila pelaporan diserahkan kepada TPKK, PD harus menggunakan lebih banyak waktu untuk mendampingi dan mengawasi TPKK mengingat kapasitas TPKK yang juga terbatas.

Dalam proses-proses pembangunan berbasis komunitas, keahlian yang penting adalah keahlian untuk memfasilitasi musyawarah dan berorganisasi secara produktif (keahlian fasilitasi dan pembangunan). **Temuan studi ini memperlihatkan, kapasitas fasilitasi baik di tingkat TPKK, PK dan PD masih terbatas.** Kecenderungan yang muncul dari banyak kampung adalah semua proses pelaksanaan PNPM Mandiri Respek diarahkan dan dikendalikan oleh kepala kampung. TPKK dan PK cenderung mengikuti kepala kampung. TPKK dan PK kurang menggali usulan (menyuarakan) dari kelompok mayoritas dan miskin, serta kurang memiliki strategi komunikasi untuk mengatasi dominasi kelompok elit kampung (memanfaatkan kelompok elit untuk berpihak pada kelompok miskin dan mayoritas).

Lemahnya kemampuan fasilitasi TPKK disebabkan oleh tiga aspek di bawah ini:

- a) **Lemahnya tahapan perencanaan dalam proses pelaksanaan PNPM RESPEK.** PNPM RESPEK telah mengatur sejumlah proses sehingga perencanaan dapat berjalan partisipatif, tetapi temuan studi ini memperlihatkan tidak semua tahapan dijalankan dengan baik, terutama

tahapan sosialisasi dan perencanaan yang akibatnya membuka peluang bagi pihak yang kuat untuk mengintervensi proses sehingga proses pelembagaan partisipasi tidak berjalan. Tahapan perencanaan hanya dijalankan untuk menghasilkan dokumen administrasi yang dibutuhkan bagi pencairan dana.

Sosialisasi hanya dilakukan secara formal, biasanya melalui musyawarah untuk pemilihan TPKK dan PK, dan juga hanya dihadiri kelompok tertentu. Proses penyebarluasan informasi secara informal terhadap berbagai kelompok masyarakat tidak dilakukan. Pengetahuan mengenai program PNPM RESPEK sendiri, baik TPKK maupun PK relatif belum lengkap dan lebih banyak lagi masyarakat (di luar kelompok elit) yang tidak mengetahui mengenai program dan mekanisme yang diperlukan pada PNPM RESPEK serta perbedaannya dengan program dana otsus yang pernah mereka terima.

Di tahap perencanaan seringkali PBM hanya dilakukan satu kali dengan kelompok tertentu (terutama kelompok elit kampung: terdiri dari kepala kampung dan tetua dari marga-marga terkuat di kampung) tanpa didahului oleh proses untuk melakukan peta sosial, mengidentifikasi berbagai kelompok di kampung, dan memperoleh usulan dari berbagai kelompok masyarakat. Bahkan di beberapa tempat, hanya terjadi dua kali rapat yaitu sebelum pencairan dana dan setelah pencairan dana.

Keterbatasan proses yang dilakukan pendamping sangat terkait dengan kurangnya frekuensi pendampingan dan aksesibilitas (dijelaskan di point di bawah ini). Di beberapa tempat (2 kampung) keterbatasan proses ini disebabkan karena kelompok masyarakat menginginkan tidak terlalu banyak pertemuan apalagi jika tidak ada dana yang secara kongkret telah dicairkan.

- b) **Pendampingan yang terbatas.** PK dan TPKK dapat dikatakan merupakan pelaksana yang terdekat dengan masyarakat dan sangat menentukan keberhasilan sebuah program berbasis komunitas. Untuk meningkatkan kapasitas fasilitasi PK dan TPKK, PNPM RESPEK telah menyediakan program-program peningkatan kapasitas melalui training dan asistensi yang dilakukan oleh PD. Materi pelatihan formal yang diberikan seringkali tidak mencukupi kebutuhan TPKK dan PK dan tanpa disertai asistensi sulit untuk meningkatkan kemampuan TPKK dan PK. Training biasanya dilakukan antara 2-3 hari dan biasanya lebih diprioritaskan pada bidang administrasi yaitu pembuatan laporan dan penggunaan dana (diberikan pula sejumlah buku materi). Sejauh ini kontak antara TPKK dan PK dengan PD relatif jarang, paling 3-5 kali bertemu selama satu periode program, bahkan kadang hanya 1-2 kali untuk kampung yang jauh.

Kurangnya interaksi dengan PD ini didorong oleh masalah teknis dan non teknis. Faktor teknis berkaitan dengan jumlah PD yang tidak seimbang dengan jumlah kampung dan letak geografis kampung yang sulit dijangkau. Sebagai contoh rata-rata jumlah PD yang aktif di setiap distrik hanya dua orang. PD seharusnya terdiri dari 3 pendamping, yaitu 2 pendamping pemberdayaan dan 1 pendamping teknis. Pendamping ini seringkali harus bekerja pada 15-30 kampung dengan jarak yang saling berjauhan sementara tidak semua kampung dapat dilalui oleh kendaraan umum. Kampung-kampung terjauh dapat ditempuh dengan berjalan kaki selama 1-2 hari sehingga PD seringkali harus menginap. Ditambah lagi waktu yang tersedia untuk proses penggalian gagasan, perencanaan dan penyiapan dokumen rencana untuk pencairan dana yang relatif terbatas, hanya sekitar 2-3 bulan (September-November). Di samping itu, setiap awal bulan PD diwajibkan hadir dalam rapat koordinasi di kabupaten. Keadaan semakin memburuk apabila terjadi penundaan pencairan dana, yang kerap terjadi terutama di Propinsi Papua Barat.

Dari sisi non teknis, kesulitan asistensi ini sangat terkait dengan kurangnya jumlah pendamping, baik teknis maupun pemberdayaan. Menurut penuturan salah seorang trainer,²⁹ sangat sulit untuk mencari pendamping teknis yang baik (lihat Sub.Bab 2.3). Kekurangan fasilitator teknis diperkirakan mencapai 200 orang. Begitu pula dengan kekurangan fasilitator pemberdayaan. Dalam kondisi keterbatasan sumber daya fasilitator, persoalan fasilitator masih ditambah dengan *turnover* yang tinggi karena mereka berhenti bekerja, enggan bekerja di daerah sulit, atau diterima menjadi PNS.

- c) **Desain dan mekanisme PNPM RESPEK.** Idealnya sebuah program pemberdayaan dilakukan dalam skala kecil untuk menjaga intensitas pendampingan, sedangkan PNPM RESPEK diberlakukan untuk seluruh kampung di Papua dan Papua Barat dan saat ini menjangkau sekitar 4000 kampung. Mengingat skala yang besar, fasilitasi tidak dapat dilakukan dengan ideal. Apalagi monitoring dan evaluasi PNPM RESPEK lebih menekankan pada aspek administrasi (pencairan dana diberikan berdasarkan laporan pertanggungjawaban dan kegiatan). Hal ini baik untuk meningkatkan akuntabilitas tetapi menjadi sulit untuk menekankan pada aspek fasilitasi. Penilaian fasilitasi membutuhkan mekanisme penilaian yang berbeda yang lebih bersifat kualitatif, juga institusi yang kuat untuk memonitor proses dan hasil akhir. Dalam skala besar, semua hal ini kemudian menjadi tantangan besar.

²⁹Berdasarkan wawancara dengan Pak Radhie Soetjahya, Satker Propinsi Papua (sebelumnya bekerja di Papua Barat), 18 Desember 2010.

BAB 5

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

KESIMPULAN

Bab 3 memperlihatkan PNPM RESPEK telah berhasil menciptakan kualitas bangunan infrastruktur yang bagus dan relatif merata di seluruh kampung. Bahkan infrastruktur buatan PNPM RESPEK lebih murah 60 persen dibandingkan dengan infrastruktur Pemda. Dari bangunan yang secara teknis dapat dianggap baik, terdapat 33 persen infrastruktur yang dimanfaatkan oleh sebagian besar masyarakat termasuk oleh kelompok mayoritas dan miskin. 50 persen infrastruktur hanya dimanfaatkan oleh kelompok kecil masyarakat (biasanya adalah kelompok elit kampung). Sisanya tidak dimanfaatkan sama sekali.

Terdapat tiga alasan yang menyebabkan 67 persen infrastruktur tidak dimanfaatkan oleh sebagian besar masyarakat. Alasan utama adalah persoalan kelembagaan kampung (institusi) yang berkaitan dengan struktur sosial yang tidak ditangani dengan baik oleh fasilitasi pendamping karena kualitas fasilitasi yang masih terbatas. Selain itu lemahnya sistem pengelolaan (operasionalisasi) infrastruktur terutama untuk infrastruktur yang memerlukan biaya seperti rumah diesel dan infrastruktur yang memerlukan pemeliharaan bersama (MCK, PAH) menyebabkan 8 unit infrastruktur tidak lagi dimanfaatkan. Alasan lain adalah alasan teknis. Sebagian besar infrastruktur basah yang terbangun memiliki persoalan fungsional (kebocoran dan sumber air yang tidak memadai) sehingga memperburuk kemanfaatan infrastruktur (Bab 3).

Dari sisi kelembagaan (bab 4), saat ini PNPM RESPEK berhasil membangun potensi dan kapasitas akuntabilitas di kelembagaan pemerintah kampung, juga peningkatan administrasi di tingkat pelaksana. Tantangannya, sebagaimana yang terjadi di PNPM nasional, PNPM RESPEK belum sampai meningkatkan partisipasi masyarakat secara bermakna. Desain dan mekanisme PNPM RESPEK yang memprioritaskan peningkatan administrasi dan akuntabilitas membuat kapasitas administrasi (pencatatan, pelaporan) PD dan TPKK meningkat, tetapi tidak kemampuan fasilitasi yang diperlukan untuk menangani dominasi elit kampung. Kualitas fasilitasi pendamping masih terbatas yang terutama disebabkan oleh proses yang tidak dijalankan dengan baik karena pendampingan yang terbatas. Terbatasnya pendampingan ini sangat terkait pula dengan kendala-kendala geografis dan keterbatasan ketersediaan dan kualitas fasilitator di tingkat distrik (Bab 2).

REKOMENDASI

PNPM RESPEK diharapkan dapat mencapai dua tujuan yaitu infrastruktur yang efektif dan menguatkan kelembagaan kampung. Dua tujuan tersebut merupakan tujuan besar dan membutuhkan upaya yang kuat mengingat cakupan program ini yang luas. Upaya penguatan kelembagaan yang efektif umumnya membutuhkan cakupan skala yang relatif kecil dan dimulai pada lokasi-lokasi yang sudah menunjukkan potensi pemberdayaan (AKATIGA, 2010). Hal ini tidak dimungkinkan di Papua dan Papua Barat karena komitmen daerah untuk tetap memberikan dana otsus ke setiap kampung. Dana otsus sampai pada tingkat pemerintahan terkecil tetap perlu didukung karena seringkali dana tersebut merupakan satu-satunya peluang bagi kampung untuk mempunyai dana pembangunan sendiri. Artinya, rekomendasi yang diberikan dalam penelitian ini perlu mempertimbangkan kondisi cakupan skala yang besar dan dua tujuan besar yang ingin dicapai secara bersamaan. Rekomendasi yang secara realistis dapat dilaksanakan oleh institusi PNPM RESPEK dibagi dalam tiga bagian. **Bagian pertama** ditujukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan menguatkan kelembagaan kampung. **Bagian kedua** mengusulkan peningkatan kemanfaatan infrastruktur melalui peningkatan aspek fungsional dari infrastruktur basah baik dari sisi desain dan sisi pelaksana teknis. **Bagian ketiga**, usulan untuk membangun sistem operasional dan pemeliharaan infrastruktur terbangun.

5.1 Memperbesar Partisipasi Masyarakat dan Menguatkan Kelembagaan Kampung

Peningkatan kapasitas kelembagaan lokal dan masyarakat untuk membangun dan merencanakan infrastruktur yang bermanfaat dapat dilakukan apabila partisipasi masyarakat dibangun sampai pada kelompok-kelompok di luar elit kampung. Untuk menjamin partisipasi masyarakat diperlukan empat hal: (1) peningkatan kualitas fasilitasi pendamping melalui Program Peningkatan Kapasitas; (2) membangun mekanisme PNPM RESPEK yang memberikan insentif bagi peningkatan kapasitas fasilitasi; (3) menciptakan ruang-ruang partisipasi masyarakat di luar elit kampung sekaligus menguatkan elit kampung untuk lebih berpihak pada kelompok miskin; dan (4) sinkronisasi dengan kebijakan Pemerintah Propinsi. Keempat rekomendasi tersebut akan diuraikan di bawah ini.

5.1.1 Program Peningkatan Kapasitas Fasilitator

Faktor kunci untuk meningkatkan partisipasi masyarakat adalah peningkatan kapasitas fasilitator lokal sebagai kelompok yang terdekat dengan masyarakat (AKATIGA, 2010). Idealnya partisipasi

masyarakat dapat ditingkatkan melalui kemampuan fasilitasi pelaksana program terutama di tingkat kampung dan distrik seperti TPKK, PK dan PD.

Mengingat kendala makro keterbatasan kuantitas fasilitator (bab.2), **perlu upaya serius dan berorientasi jangka panjang untuk menciptakan ketersediaan dan membangun kualitas fasilitator lokal.** Di bidang peningkatan kualitas fasilitator teknis, Bank Dunia bekerjasama dengan Universitas Cendrawasih menciptakan "*the barefoot engineers program*" yang dibiayai melalui dana otsus. Program tersebut berisi 6 bulan pelatihan intensif bagi pelajar lulusan SMA mengenai dasar pengetahuan sipil, konstruksi dan fasilitasi. Setelah lulus, mereka dapat langsung menjadi pendamping distrik teknis pada program PNPM RESPEK. Berdasarkan penuturan konsultan-manajemen PNPM RESPEK, program ini dianggap cukup efektif untuk mengisi kekurangan fasilitator teknis dan membangun keahlian dasar yang dibutuhkan.

Upaya training seperti "*the barefoot engineers program*" patut dicontoh untuk menciptakan kuantitas dan membangun kualitas fasilitator pemberdayaan di Papua dan Papua Barat. Selain dengan Universitas Cendrawasih, pihak Bank Dunia atau pelaksana PNPM RESPEK di tingkat Propinsi dan Kabupaten dapat bekerjasama dengan INGO dan NGO yang sudah lama bergerak pada bidang pemberdayaan di Papua seperti World Vision, termasuk melibatkan pula kelompok-kelompok fasilitator pemberdayaan PNPM Nasional yang memiliki kapasitas fasilitasi yang baik. Program training tersebut difokuskan pada penguatan kapasitas fasilitasi: kemampuan pengenalan kelompok masyarakat terutama kelompok miskin, kemampuan komunikasi, teknik-teknik dan metoda partisipasi, nilai-nilai menjadi fasilitator pemberdayaan, tips-tips dan strategi mendekati dan menyuarakan aspirasi kelompok miskin, dan strategi untuk mengatasi kelompok elit kampung (tanpa meniadakan peran mereka). Program ini dapat menarik lulusan SMA, kelompok TPKK/PK yang berpotensi (diperoleh dari rekomendasi PD) dan bahkan kelompok PD yang berpotensi (diperoleh dari rekomendasi Pendamping Kabupaten). Seperti halnya "*the barefoot engineers program*", dukungan pendanaan dapat diberikan melalui dana otsus.

5.1.2 Membangun Desain dan Mekanisme PNPM RESPEK untuk Peningkatan Kapasitas Fasilitasi dan Penguatan Kelembagaan

Upaya peningkatan kualitas fasilitasi tidak akan efektif tanpa membangun sistem insentif dan monev yang menjamin pelaku dan pelaksana melakukan fungsi-fungsi fasilitasi dan penguatan kelembagaan. Saat ini sistem insentif yang digunakan dalam PNPM RESPEK lebih memprioritaskan sisi administrasi. Tidak heran apabila seluruh pelaksana seperti PD, TPKK dan PK, dengan beban tanggung jawab yang besar, akan berperilaku sesuai dengan insentif yang diberikan yaitu

mengutamakan sistem administrasi. **Apabila PNPM RESPEK ingin membangun keahlian fasilitasi, maka perlu perubahan sistem insentif dan disinsentif sehingga setiap institusi tergerak untuk membangun fasilitasi.** Sebagai contoh insentif penambahan dana akan diberikan untuk kampung-kampung yang memperlihatkan penguatan kelembagaan seperti dinamika partisipasi, operasional infrastruktur yang baik dan usulan dengan kemanfaatan yang efektif. Contoh yang lain adalah diberikannya peningkatan program kapasitas (Sub Bab 5.1.1) untuk TPKK, PK dan PD yang direkomendasikan karena menunjukkan keseriusan dalam melakukan proses perencanaan PNPM RESPEK termasuk kemampuan untuk menggali aspirasi dari berbagai kelompok masyarakat, kemampuan untuk mengembangkan kelompok miskin, dan menjaga kemanfaatan infrastruktur.

Upaya insentif seperti ini perlu didukung dengan institusi pengawas yang mampu mengawasi proses yang berjalan. Idealnya, sebagai bagian dari sistem pengecekan, institusi pengawas (pemerintah, konsultan di tingkat propinsi, NGO atau pihak eksternal) diberikan insentif dan pengawasan untuk terjun ke lapangan. Apabila ditemukan praktek-praktek yang baik atau pelanggaran, informasi ini juga harus ditindak lanjuti dan diberikan insentif dan disinsentif sesuai ketentuan.

Selain upaya untuk membangun sistem insentif, pendampingan yang intensif dapat dibangun apabila ada perubahan-perubahan desain di PNPM RESPEK, khususnya untuk daerah-daerah dengan aksesibilitas yang relatif sulit (terpencil). Pihak konsultan Propinsi sebetulnya telah melakukan kategorisasi daerah di Papua dan Papua Barat berdasarkan tingkat aksesibilitas yang dapat menjadi basis data untuk memilah daerah-daerah yang perlu diberikan mekanisme PNPM RESPEK secara khusus (mengubah desain awal). Untuk daerah terpencil, lebih baik waktu kegiatan diperpanjang dengan dana yang lebih besar misalnya Rp 200 juta untuk satu kali tahap kegiatan (2 tahun). Di daerah terpencil, dana 100 juta seringkali tidak memadai untuk membangun infrastruktur. Selain itu diperlukan juga peningkatan dana pendampingan bagi PD (melalui dana otsus) untuk mengunjungi lokasi-lokasi terpencil tersebut.

Selain itu, di daerah-daerah tersebut penggunaan dana dilakukan dengan lebih selektif. Di beberapa lokasi, jalan (dibangun dengan dana kecil) tidak akan bermanfaat, begitu pula dengan jamban (tanpa dukungan asistensi dan ketersediaan sumber air). Membangun ketahanan pangan atau pelayanan pendidikan dan kesehatan bisa jadi lebih penting untuk diprioritaskan.

5.1.3 Menciptakan Ruang Partisipasi bagi Kelompok Miskin

Selain upaya untuk menciptakan dan membangun kualitas pendamping, partisipasi masyarakat dapat dibangun dengan menciptakan ruang-ruang gerak bagi kelompok masyarakat (di luar elit kampung) untuk berperan dan mengontrol pengambilan keputusan di dalam mekanisme PNPM RESPEK, termasuk memanfaatkan keberadaan elit kampung untuk berpihak pada kelompok miskin. Rekomendasi ini tidak untuk meniadakan peran elit kampung, justru untuk menguatkan institusi elit kampung agar lebih berpihak kepada kelompok mayoritas dan miskin (berpikir di luar kepentingan kelompok elit kampung).

Untuk membangun keberpihakan kelompok elit terhadap kelompok yang lebih luas, alternatif pertama yang dapat dilakukan adalah **dengan menentukan kelompok pemanfaat 'target group' secara spesifik.**³⁰ Salah satu cara yang punya potensi untuk dilakukan adalah dengan memfokuskan usulan infrastruktur yang diterima dari kelompok perempuan atau ibu-ibu di kampung. Pada PNPM nasional, usulan/proposal yang ada telah terbagi atas usulan umum (kelompok campuran perempuan dan laki-laki) dan usulan perempuan (melalui MKP: musyawarah khusus perempuan). Kelompok elit kampung tetap terlibat dalam proses perencanaan tetapi kelompok ini dikondisikan (melalui fasilitasi pendamping) untuk memikirkan usulan yang penting bagi kelompok perempuan.

Fokus pada kelompok perempuan juga memberikan peluang meningkatkan kemanfaatan infrastruktur. Beberapa studi yang menghubungkan peran perempuan dalam program pembangunan berbasis komunitas menyimpulkan pemberian dana kepada kelompok perempuan dapat meningkatkan efektifitas usulan karena perempuan relatif memilih usulan yang secara langsung meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup anggota keluarga, terutama anak-anak mereka.³¹ Walaupun jumlahnya masih terbatas, studi ini juga mengindikasikan bahwa usulan yang datang dari kelompok aktifis perempuan (kader posyandu) menghasilkan manfaat yang efektif dan menguntungkan lebih banyak pihak seperti Pustu Honelama, TK di Kampung Bangun Mulya dan jamban di Igunji.

Selain dengan penentuan *target group* yang lebih spesifik, peningkatan partisipasi (kontrol terhadap keputusan kampung) dapat dilakukan dengan membangun mekanisme kontrol internal sehingga usulan yang secara jelas hanya menguntungkan sebagian kecil kelompok masyarakat dapat ditolak. Sejauh ini, mekanisme PNPM RESPEK telah mengembangkan sistem monitoring

³⁰Mekanisme PNPM RESPEK telah mencoba mengurangi dominasi elit dengan melarang usulan infrastruktur yang bersifat individu (private) seperti rumah pribadi, jamban pribadi. Namun dalam pelaksanaannya masih sering terjadi dan PD sulit untuk melaporkan dan mencegah penggunaan yang bersifat individu ini.

³¹Wong, 2002

melalui pengawasan dari PD, juga dari pemerintah daerah. Hanya saja sistem pengawasan vertikal tersebut belum sepenuhnya dapat mengatasi masalah dominasi elit kampung (keterbatasan supervisi untuk menilai keseluruhan). **Disarankan untuk membentuk sistem kontrol internal dengan membentuk kelompok kecil yang terdiri dari kelompok perempuan di tingkat distrik (perwakilan beberapa kampung) yang dilatih khusus untuk memeriksa apakah usulan tersebut menguntungkan kelompok besar, termasuk kelompok miskin dan marjinal.** Kelompok ini kemudian melakukan tugasnya untuk memeriksa usulan ke sejumlah kampung apakah memenuhi kriteria kemanfaatan dan apabila tidak memenuhi, tim ini memiliki kewenangan untuk merekomendasikan supaya usulan tersebut ditolak. Untuk mengatasi persoalan subyektifitas, perwakilan kampung tidak dapat menilai kampungnya sendiri. Mekanisme ini juga dapat menguatkan kelembagaan lokal di tingkat distrik dan kampung. Untuk distrik yang memiliki kampung-kampung yang letaknya sangat berjauhan dan sulit dijangkau, diperlukan pembiayaan transportasi yang sebaiknya didukung melalui dana otsus.

5.1.4 Sinkronisasi dengan Kebijakan Pemerintah Propinsi dan Kabupaten.

Mengingat potensi-potensi keberhasilan PNPM RESPEK untuk membangun infrastruktur dibandingkan alternatif lain, perlu upaya di tingkat pemerintah daerah (kabupaten dan propinsi) untuk mendukung pelaksanaan PNPM RESPEK. Khusus di Propinsi Papua Barat, pada waktu penelitian ini dilakukan terdapat kebijakan Propinsi yang justru akan memperluas ruang gerak elit kampung untuk mengarahkan proses perencanaan yang terjadi di tingkat kampung dengan menyerahkan dana otsus kembali ke kepala kampung. **Diperlukan sebuah upaya advokasi kepada pemerintah Propinsi Papua Barat untuk tetap menggunakan model PNPM dan pengelolaan dana diberikan kepada TPKK.**

Selain itu, diperlukan sinkronisasi dengan dana-dana pemerintah lainnya melalui departemen-departemen dan dinas-dinas yang terkait. Misalnya kementerian/departemen yang sangat terkait dengan infrastruktur yang terbangun melalui dana PNPM RESPEK adalah departemen dan dinas kesehatan. Departemen kesehatan dapat membangun kapasitas kelembagaan seperti perilaku higienis atau penggunaan jamban/MCK untuk daerah-daerah yang membangun infrastruktur air melalui dana PNPM RESPEK, atau membangun peningkatan kapasitas pelayanan pustu di daerah yang membangun pustu.

5.2 Meningkatkan Fungsi Infrastruktur Basah

Seperti yang dijelaskan sebelumnya infrastruktur basah merupakan salah satu infrastruktur yang banyak diusulkan dan dibangun masyarakat di Papua dan Papua Barat. Hanya pembangunan infrastruktur basah seringkali memiliki persoalan fungsional seperti kebocoran dan sumber air yang tidak memadai (Sub.Bab.3.2.2). Tingkat kesulitan yang tinggi tidak terdeskripsikan di dalam gambar kerja atau *template* yang menjadi patokan pendamping teknis sementara mereka tidak memiliki keahlian untuk menangani masalah dengan tingkat kesulitan yang lebih tinggi pada infrastruktur basah. Oleh karena itu diperlukan upaya khusus untuk mengatasi persoalan ini. Berikut sejumlah rekomendasi untuk meningkatkan kualitas (teknis) fungsional dari infrastruktur air.

Di tahap perencanaan perlu dikembangkan suatu sistem kategorisasi tingkat kesulitan beserta prasyarat kelengkapan organisasi (SDM) dan material yang harus disediakan untuk jenis-jenis infrastruktur yang dibangun. Untuk jenis-jenis infrastruktur basah dimana banyak ditemui permasalahan di lapangan, perlu diberikan kategori tingkat kesulitan yang lebih tinggi dengan tambahan prasyarat tertentu yaitu **verifikasi sumber air yang memadai sebelum menyetujui usulan**. Untuk setiap infrastruktur air, pendamping distrik perlu memastikan prasyarat tersebut terpenuhi.

Selain itu, perlu dilakukan **pelatihan khusus kepada pendamping teknis terutama di tingkat distrik untuk jenis-jenis infrastruktur basah** mengingat relatif tingginya resiko kegagalan di lapangan.

Dalam hal ini substansi pelatihan yang dibutuhkan meliputi:

- a) analisis kelayakan rencana dari sisi sumber mata air
- b) pemahaman mengenai sumber mata air
- c) perpipaan (*plumbing*)
- d) pembuatan *jobmix* beton
- e) penanganan masalah kebocoran
- f) berbasis pengalaman menangani infrastruktur basah, diberikan sejumlah pembelajaran-pembelajaran kesalahan umum dari infrastruktur basah yang dilakukan dan bagaimana menanganinya.

Di sisi desain, pendamping teknis propinsi dan kabupaten atau konsultan dapat menyusun berbagai varian (alternatif) rancangan/desain teknis (*template*) untuk infrastruktur basah. Varian ini berisi skenario-skenario rancang teknis yang dapat mengakomodasikan variasi kondisi setempat dan jenis serta bentuk fisik infrastruktur basah yang paling optimum diterapkan. Varian ini

melengkapi template teknis yang sudah ada. Beberapa varian yang dapat dikembangkan, antara lain:

- a) Instalasi penampungan dan distribusi air pada daerah datar yang mengharuskan penggunaan pompa.
- b) Instalasi penampungan dan distribusi air pada daerah berbukit (*hilly*) hingga bergunung (*mountainous*) yang dapat menggunakan gravitasi.
- c) Bangunan dengan berbagai ukuran ruang.
- d) Fasilitas MCK dengan berbagai kapasitas pengguna.
- e) Jamban pada kondisi dimana banyak ditemukan pasokan air dan yang kurang pasokan air.
- f) Menara air dengan berbagai kapasitas water-tank.

Varian-varian ini dapat disusun mengingat sudah banyak pengalaman dan data mengenai kegagalan dan kesuksesan pembangunan infrastruktur basah di berbagai lokasi (konteks geografis), mengingat infrastruktur basah termasuk infrastruktur yang banyak diusulkan di Papua dan Papua Barat

5.3 Membangun Sistem Pengelolaan Infrastruktur

Sejauh ini sistem operasional (pengelolaan infrastruktur) menjadi salah satu penyebab terganggunya kemanfaatan infrastruktur di Papua dan Papua Barat. Operasionalisasi ini terutama menjadi masalah ketika sebuah infrastruktur membutuhkan biaya cukup besar seperti rumah diesel atau untuk mengatasi kebocoran pada infrastruktur basah.

Untuk jangka waktu ke depan, perlu dikembangkan mekanisme pemeliharaan untuk menjaga keberlanjutan infrastruktur yang dibangun. Pada saat ini umur infrastruktur yang dibangun rata-rata masih di bawah 2 tahun sehingga memang belum ditemui permasalahan yang berhubungan dengan pemeliharaan dan lebih merupakan permasalahan operasionalisasi atau pengelolaan infrastruktur seperti yang disampaikan di Sub.Bab 3.2.2.

Idealnya persoalan ini dapat diatasi dengan membangun sistem kelembagaan atau kelompok yang diberi tanggung jawab untuk mengelola infrastruktur terbangun. Sebuah contoh di kampung Upyetetko, kemanfaatan rumah diesel tetap berlanjut walaupun membutuhkan biaya karena ada kelompok kecil di masyarakat yang mampu mengelola, termasuk membangun sistem subsidi bagi masyarakat tidak mampu. Hal ini tidak terjadi pada rumah diesel di Mawan sehingga pada akhirnya hampir tidak digunakan sama sekali. Begitu pula dengan kasus-kasus infrastruktur yang

membutuhkan pengelolaan bersama seperti MCK. Pihak NMC³² sendiri telah memberikan solusi untuk menjaga operasionalisasi dan pemeliharaan dengan mengajukan saran agar masyarakat memberikan proposal pemeliharaan kepada dinas sehingga dana operasionalisasi dapat dibiayai dengan dana otsus.

Alternatif lain yang seringkali diusulkan adalah membangun mekanisme insentif-disinsentif untuk mendorong pemeliharaan infrastruktur. Kampung dengan sistem pemeliharaan yang berjalan baik akan diberikan tambahan dana insentif untuk dana PNPM RESPEK tahun berikutnya. Sebaliknya, kampung dengan sistem pemeliharaan yang tidak berjalan, dana akan dikurangi di tahun berikutnya. Untuk mendukung sistem ini diperlukan institusi yang kuat untuk mengecek kualitas pengelolaan infrastruktur sekaligus melaporkan dan mengambil tindakan atas laporan tersebut.

Alternatif teknis dari segi desain yang mungkin dilakukan adalah mengembangkan dan membangun desain (gambar teknis/template) infrastruktur yang kurang memerlukan sistem operasional yang rumit dan memerlukan biaya pemeliharaan yang minimal. Sangat dimungkinkan untuk membangun berbagai desain yang sederhana antara lain:

- a) Untuk daerah-daerah yang sulit air atau pada kondisi infrastruktur basah yang dibangun terpaksa harus jauh dari sumber air, maka jenis infrastruktur yang diterapkan hendaknya, dari sisi rancangan operasionalnya, membutuhkan sedikit air. Saat ini sudah terdapat berbagai rancangan desain teknis (struktur dan material) MCK dan jamban yang tidak memerlukan banyak air, misalnya jamban dengan ukuran pembuangan yang lebih besar atau pilihan bahan yang memungkinkan tidak memerlukan banyak air.
- b) Perlu diperkenalkan jenis-jenis infrastruktur yang sedikit membutuhkan sumberdaya seperti bahan bakar. Sebagai contoh rumah diesel di Mawan dari bulan ke bulan semakin menurun kemanfaatannya karena kurangnya pasokan bahan bakar. Pengembangan sistem mikrohidro mungkin dapat menjadi alternatif penyediaan listrik, dengan kebutuhan operasional berupa sumberdaya yang minim, terutama pada daerah yang memiliki potensi air dengan tinggi jatuh yang mencukupi.

Lebih lanjut mengenai operasional dan pemeliharaan infrastruktur, Bank Dunia telah melakukan studi mengenai kapasitas desa untuk mengelola dan memelihara infrastruktur pedesaan. Rekomendasi yang lebih spesifik dapat dibaca pada laporan Bank Dunia, November 2010 mengenai *"Village Capacity in Maintaining Infrastructure: Evidence from Rural Indonesia"*.

³² Hasil wawancara dengan Pak Richard Gnagey, NMC pada tanggal 7 Juni 2011.

Daftar Referensi

- AKATIGA, 2010, 'Kelompok Marjinal dalam PNPB', Laporan Akhir untuk Bank Dunia, AKATIGA, Bandung
- Bank Dunia dan UN 'Kajian Kebutuhan Percepatan Pembangunan Papua (*Papua Accelerated Development Needs Assessment – PADNA*)'
- Bergman, 1981, Accountability – Definition and Dimensions, *Int. Nursing Review*, Vol.28. No.2, pp: 53-59
- Eka Chandra, Sri Wahyuni, dan Rian Nurul Ihsan 2011, 'Laporan Empat Kampung di Kabupaten Jayawijaya', AKATIGA
- Fauzan Djamal, Rizki Ersya Heryana, dan Leonard Panjaitan, 2011, 'Laporan Empat Kampung di Kabupaten Boven Digoel', AKATIGA
- Hendrawan H Saragih, Dyan Widhyaningsih dan I Putu Gede Wijaya Kusuma, 'Laporan Empat Kampung di Kabupaten Teluk Bintuni', AKATIGA
- I Putu Gede Wijaya Kusuma, Rian Nurul Ihsan, Rizki Ersya Heryana dan Gusti Satria Putra, 2011, 'Laporan Infrastruktur di 12 Kampung', AKATIGA
- Kompas, 15 Juni 2011, hal. 14, 'Pendidikan untuk Semua: Kesusutnya Pendidikan di Papua'.
- Kompas, 4 April 2011 hal.4, 'Konsolidasi Demokrasi Papua Barat (5): Dana Otonomi Khusus, Ibarat Hadiah dari "Sinterklas" '.
- Ratih Dewayanti, Gena Lysistrata dan Gusti Satria Putra, 2011 'Laporan Empat Kampung di Kabupaten Manokwari', AKATIGA
- Rietbergen McCracken, J., & Narayan, D. 1998. *Participation and social assessment: tools and technique*. Washington D.C: The World Bank
- Slamet, Ina E., 1964, *Kehidupan Suku-Suku Irian Barat*, Bhratara
- Slamet. Ina E, 2005, *Yang Berkuasa, Yang tersisih, Yang tak berdaya*, Akatiga 2005
- Sudarman, Dea et. al, 1977, *Menelusuri Tanah Leluhur Orang Nawaripi: Dilema dan Tantangan Kebudayaan Dalam Pembangunan*, Jakarta, yayasan Sejati
- Wong, S 2002, "Do Women Make any Difference? KDP1 Gender Data Analysis', Interim Report, KDP Monitoring and Evaluation Advisor
- World Bank, 2010, "Village Capacity in Maintaining Infrastructure: Evidence from Rural Indonesia", Jakarta

LAMPIRAN 1

Cakupan Wilayah dan Jenis Infrastruktur

No.	Kabupaten	Distrik/Kampung	Jenis Infrastruktur	Unit infrastruktur	Penilaian kualitas	Penilaian kemanfaatan
1.	Teluk Bintuni	Bintuni/Iguriji	Jamban Keluarga	12*	3	3
		Bintuni/Kali Tubi	Menara Air+sumur bor	4	2	2
		Tembuni/Bangun Mulya	Gedung TK	1	3	3
		Tembuni/Tembuni	Fasilitas air bersih	1	2	3
2.	Jayawijaya	Wamena/Hetuma	PAH	10*	2	2
		Wamena/Honelama	Pustu	1	3	3
		Yalengga/Taganik	Penampungan Mata Air	1	2	3
		Yalengga/Wananuk	Jalan Tanah	1	3	3
3.	Manokwari	Ransiki/Kobrey	Jamban	8*	2	2
		Ransiki/Nuhuwey	Rumah	6**	3	2
		Hingk/Mbeigao	Jamban	4	2	1
		Hingk/Nggimoubri	Peningkatan Jalan	1	3	3
4.	Boven Digoel	Woropko/Kanggewot	Peningkatan jalan	1	3	3
			Posyandu	1	3	3
			Bak air dan sumur gali	1	2	1
			Profile Tank	1	2	1
			MCK Pasar	1	3	3
			MCK Gereja	1	2	1
		Woropko/Upyetetko	Balai Perempuan	1	2	1
			Bak air dan sumur gali	1	2	2
			Rumah diesel	1	3	3

	Tanah Merah/Mawan	Jalan	1	3	3
		Rumah diesel+mesin	1	3	2
	Tanah Merah/Sokanggo	MCK+Sumur (Conoco)	2	2	1
		MCK+sumur(Honai)	2	3	2
		MCK+sumur (Mawar)	2	3	2
		Pasar Conoco	1	3	1
		Posyandu	1	3	1
		Sumur gali dolog	1	3	2

*Dari hasil penilaian kualitas Jamban sebetulnya bervariasi namun masih dalam 1 (satu) rentang kategori. Hal ini disebabkan oleh:

- Struktur bangunan yang sederhana
- Item bangunan yang sedikit
- Gambar kerja yang sudah sangat jelas memberikan panduan
- Bagian basah bangunan dalam proporsi yang relatif kecil

**Karena setiap rumah tangga berkepentingan untuk membangun rumah yang baik sehingga 6 rumah tersebut memiliki kualitas yang bagus dan merata

Keterangan teknis :

3 = kondisi bagus

2 = kondisi sedang (ada persoalan struktural atau fungsional, tetapi bisa digunakan)

1 = kondisi buruk (tidak dapat digunakan sama sekali)

Keterangan manfaat:

3 = bermanfaat secara efektif (pengguna meliputi seluruh kalangan masyarakat)

2 = bermanfaat secara terbatas (melayani kelompok tertentu biasanya adalah kelompok elit)

1 = tidak dimanfaatkan sama sekali

LAMPIRAN 2

Contoh perhitungan CER: untuk Pustu di Honelama

Biaya yang dikeluarkan untuk membangun pustu ini adalah Rp 149.261.500. Dana ini diperoleh dari dana PNPM RESPEK sebesar Rp 100 juta dan swadaya masyarakat sebesar Rp 33 juta (sumber: Laporan Kampung Honelama) dan sisanya adalah biaya operasional seperti alat kesehatan dan listrik. Secara struktural dan fungsional diperkirakan pustu ini dapat bertahan cukup baik selama 5 tahun ke depan. Maka perhitungan biaya operasional diakumulasikan dalam 5 tahun sebagai bagian dari kalkulasi biaya (*cost*). Ini adalah data kuantitatif yang dapat dikumpulkan dari lapangan. Sementara data penanganan kasus sakit dari pustu sendiri tidak bisa diperoleh sehingga sulit untuk melakukan kuantifikasi manfaat ekonomi dari pengurangan kejadian sakit dan hal lainnya.

Desa Honelama berpenduduk sebanyak 3.726 jiwa (800 kepala keluarga). Dari wawancara dan kuesioner yang dilakukan maka diperkirakan bahwa setiap keluarga melakukan kunjungan ke pustu rata-rata ke 3,5 kali dalam 6 bulan. Jumlah ini tidak seluruhnya berasal dari desa Honelama karena banyak juga penduduk desa lain yang datang berobat ke PUSTU ini. Jumlah kejadian sakit yang bisa ditangani pustu dijadikan sebagai benefit dari adanya pustu sehingga dipakai sebagai pembagi dalam perhitungan CER nya.

Dari hasil perhitungan dengan akumulasi 5 tahun maka di dapat CER sebesar 5331. Secara sederhana bisa dikatakan bahwa biaya penanganan kasus sakit di pustu ini tidak sampai mencapai Rp 6000 per kasus. CER ini menunjukkan angka yang rendah jika dibandingkan dengan pustu yang dibangun oleh Pemda yang mencapai CER 12.500.