



# Kajian Kebutuhan Papua

## Ringkasan Temuan dan Pengaruh terhadap Perumusan Program Bantuan Pembangunan



Agustus 2005

*Kajian Kebutuhan Papua*

*Ringkasan Temuan dan Pengaruh terhadap  
Perumusan Program Bantuan Pembangunan*

UNDP  
2005

## DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif .....	1
1. Pendahuluan .....	3
2. Tujuan dan metodologi kajian .....	4
2.1 Tujuan .....	4
2.2 Tinjauan umum kegiatan PNA .....	4
3. Kajian umum .....	7
3.1 Tinjauan umum .....	7
3.1.1 Kemiskinan Papua dan Tujuan Pembangunan Milenium .....	7
3.2 Ekonomi .....	8
3.3 Tanah dan lingkungan .....	11
3.4 Budaya dan masyarakat .....	13
4. Tata pemerintahan .....	15
4.1. Otonomi khusus, strategi utama Papua dan draf kerangka umum pembangunan Papua .....	15
4.2. Pembagian administratif .....	16
4.3. Administrasi publik dan keuangan publik .....	17
4.4. Perencanaan pembangunan pemerintah daerah .....	19
4.5. Permasalahan kemampuan .....	20
5. Penilaian prioritas .....	22
5.1 Pendidikan .....	22
5.2 Kesehatan .....	24
5.3 Mata pencaharian masyarakat .....	25
5.4 Prasarana dasar masyarakat .....	26
6. Kerangka strategis bantuan pembangunan bagi Papua .....	27
6.1 Sekilas penilaian mengenai bantuan dari luar .....	27
6.2 Dukungan pasca kajian kebutuhan bagi Papua .....	28
6.2.1 Memperkuat kemampuan lokal .....	28
6.2.2 Memperagakan keberhasilan lokal .....	29
6.2.3 Pelajaran yang diperoleh dari proses PNA .....	29
7. Dokumen yang dihasilkan selama Kajian Kebutuhan Papua (PNA) .....	32

### Daftar Gambar dan Tabel

Gambar 1. Daerah studi Papua Needs Assessment .....	6
Gambar 2. Persentase PDRB dan mata pencaharian menurut sektor ekonomi di Papua .....	10
Gambar 3. Penggunaan lahan di Papua .....	11
Tabel 1. PDRB (dalam Rupiah) dan mata pencaharian untuk semua sektor ekonomi di Papua .....	10
Tabel 2. Gambaran umum luas, satuan administratif dan jumlah penduduk .....	17

## KATA PENGANTAR

Laporan Papua Needs Assessment ini tersusun atas kerja sama antara Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan mitra lokal di Papua yaitu Badan Perencana dan Pengendalian Pembangunan Daerah (BP3D) Propinsi Papua serta Organisasi Masyarakat Sipil dan perguruan tinggi di Papua.

Hasil kajian ini menggambarkan pembangunan dan pengembangan masyarakat Papua, dan memetakan persoalan-persoalan lokal yang perlu ditangani secara terpadu. Rekomendasi yang diusulkan merupakan dukungan percepatan pembangunan di Papua, yang dikaitkan dengan Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Propinsi Papua.

Kerangka kerja ini menitikberatkan pentingnya sumberdaya manusia dan kapasitas pemerintah daerah maupun masyarakat sipil. Keberhasilan dari upaya peningkatan kesejahteraan rakyat Papua sangat memerlukan kerja keras dan dukungan dari semua pihak, baik pemerintah, masyarakat, usahawan, praktisi, dan akademisi untuk bekerja sama dalam mencapai tujuan tersebut.

Akhirnya, saya sampaikan selamat kepada Tim Penyusun program dan pihak-pihak terkait yang telah bekerja keras dalam mengumpulkan data dan menyusun kerangka kerja ini.



**Delthy S. Simatupang**

Direktur Pendanaan Luar Negeri Multilateral, BAPPENAS

## Ringkasan Eksekutif

---

Dengan lebih dari 250 kelompok bahasa yang berbeda dan daratan yang sangat luas serta sumber daya alam yang kaya, Papua memberi tantangan dan peluang tersendiri bagi pembangunan manusia. Meski memiliki sumber daya alam dan budaya yang luar biasa, Provinsi Papua menempati peringkat terendah dalam Indeks Pembangunan Manusia Indonesia (2004) dan tertinggal dari provinsi lain berdasarkan indikator-indikator penting yang digunakan untuk mengukur kemajuan pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium/*Millennium Development Goals* (MDGs). Tantangan-tantangan utama dalam pembangunan antara lain kemiskinan yang meluas, peluang ekonomi yang terbatas, penyebaran penyakit (seperti HIV/AIDS, tuberkulosis, dan malaria), dan tingkat pendidikan yang rendah.

Berdasarkan hal itu, pada tahun 2004 Pemerintah Indonesia telah meminta Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa/*United Nations Development Programme* (UNDP) untuk memfasilitasi kajian kebutuhan demi mempelajari situasi di Papua dan meninjau implikasinya terhadap program-program pembangunan manusia selanjutnya. Kajian Kebutuhan Papua/*Papua Needs Assessment* (PNA) dilaksanakan bekerja sama dengan mitra lokal Papua beserta konsultan nasional dan internasional lainnya selama 12 bulan antara Agustus 2004 dan Mei 2005. Titik tolak UNDP adalah Strategi Utama Papua, suatu kerangka bagi pemerintah provinsi untuk menyampaikan pandangannya tentang kebutuhan dan prioritas Papua. Bidang-bidang penting yang mendapat perhatian dalam Strategi Utama adalah kesehatan, pendidikan, lapangan kerja dan prasarana dasar masyarakat, yang secara jelas dan langsung berkaitan dengan MDGs, yang telah menjadi komitmen pemerintah.

Untuk keperluan PNA, Universitas Negeri Papua (UNIPA) dan Universitas Cenderawasih (UNCEN) telah melakukan kajian mengenai kemampuan pemerintah daerah, yang terfokus pada penyediaan layanan di bidang kesehatan, pendidikan, prasarana dan layanan yang terkait dengan mata pencaharian masyarakat di 17 kabupaten, termasuk 8 kabupaten yang baru dibentuk. Empat lembaga swadaya masyarakat Papua (Yalhimo, Yayasan Almamater, Yayasan Pembangunan Masyarakat Desa dan Perdu) melakukan berbagai kajian mengenai kondisi desa berikut situasi penghidupan/ perekonomian masyarakat di 17 kabupaten, dan menganalisis kemampuan beberapa organisasi masyarakat madani (CSO) yang dipilih, sehubungan dengan kebutuhan dan harapan mengenai penghidupan/ perekonomian mereka. Sedangkan para konsultan menganalisis keadaan tata pemerintahan dan keuangan publik, isu-isu gender dan pengelolaan lingkungan, untuk melengkapi pekerjaan yang dilakukan oleh para mitra lokal. Sebuah tim yang terdiri dari berbagai pemangku kepentingan yang beragam (multi-stakeholder) yang disebut sebagai "Tim Sintese" telah melakukan tinjauan atas pekerjaan ini dan mengembangkan sintesis mengenai situasi pembangunan di Papua, yang diuraikan secara terpisah dari dokumen tinjauan umum PNA ini.

Dokumen ini merangkum pemahaman UNDP mengenai temuan-temuan pokok PNA, diawali dengan tinjauan dimensi-dimensi sosial, kultural, lingkungan dan ekonomi yang menyeluruh, dilanjutkan dengan isu-isu tata pemerintahan yang terkait dengan pembangunan dan, terakhir adalah uraian tentang penyediaan pendidikan, kesehatan, penghidupan/ perekonomian masyarakat, dan prasarana. Permasalahan tentang kemampuan, koordinasi pembangunan dan pelajaran-pelajaran dari proses PNA dirangkum sebagai bahan rujukan bagi semua pemangku kepentingan yang memiliki komitmen terhadap pembangunan manusia di Papua dan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan dan program di masa mendatang. Rekomendasi bagi kerangka bantuan pembangunan guna meningkatkan kemampuan perorangan, kelembagaan dan masyarakat di Papua diuraikan di bagian penutup.

Berdasarkan tinjauan data kuantitatif sekunder yang ada dan seperangkat informasi kualitatif yang diperoleh dari kajian lapangan, gambaran utama Provinsi Papua yang muncul dari PNA adalah:<sup>1</sup>

- Rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam pembuatan kebijakan, perencanaan dan penyediaan layanan dasar di luar kota besar atau kota-kota yang lebih kecil
- Rendahnya pertanggungjawaban pemerintah daerah
- Terbatasnya kemampuan organisasi masyarakat madani
- Kurangnya rancangan program yang tanggap terhadap kondisi lokal
- Berbeda-bedanya sejarah dan kondisi masyarakat namun memiliki kebutuhan yang sama akan layanan sosial dasar.

Sejak diberikannya Otonomi Khusus, alokasi dana untuk Papua yang berasal dari pemerintah pusat telah meningkat secara signifikan. Namun, akibat kemampuan otoritas pemerintah daerah yang terbatas, maka peningkatan dana tersebut belum dapat memberikan hasil yang diharapkan bagi kesejahteraan penduduk lokal. Masyarakat di daerah-daerah di luar pusat-pusat kecamatan tidak memiliki akses yang memadai untuk mendapatkan air bersih, listrik, tenaga pengajar, petugas kesehatan atau pasar. Perempuan, anak-anak dan kelompok rentan lainnya mendapat prioritas rendah dalam kebijakan pemerintah dan penyediaan layanan sosial. Organisasi masyarakat madani, khususnya organisasi keagamaan yang sejak lama melayani penduduk lokal dan masyarakat terpencil, memiliki akses terbatas ke sumber daya yang semakin banyak tersedia bagi pemerintah daerah. Secara keseluruhan, keterlibatan masyarakat dalam kebijakan dan program pemerintah adalah rendah, namun dengan pesatnya dinamika masyarakat sipil di Papua, tuntutan untuk memperbesar partisipasi dan pengaruh publik, serta manfaat pembangunan semakin berkembang.

Sumber daya alam, yang merupakan andalan ekonomi subsisten Papua, semakin mendapat tekanan akibat eksploitasi komersial. Faktor utama dalam masalah ini adalah kurang jelasnya undang-undang yang ada serta terbatasnya kemampuan administrator lokal untuk mengelola sumber daya alam yang dapat diperbaharui secara berkelanjutan. Potensi konflik di dalam masyarakat dan antar penduduk setempat dengan para pendatang/ pihak luar turut meningkat, terutama akibat kesalahan dalam pengelolaan sumber daya alam, juga akibat semakin besarnya kesenjangan dan perubahan sosial yang dialami oleh banyak penduduk lokal.

Mengamati berbagai prakarsa pembangunan di Papua sebelumnya, masyarakat setempat, CSO dan pemerintah mengulang pesan bahwa bantuan pembangunan harus berjangka panjang, terfokus pada pengembangan kemampuan, serta harus menempatkan manusia sebagai titik pusat manfaat pembangunan. Secara umum disepakati bahwa kerjasama dan koordinasi antara seluruh pelaku pembangunan, baik lokal maupun eksternal harus ditingkatkan, agar pelajaran dan keberhasilan dapat dipahami secara lebih luas dan mendalam. Selanjutnya, koordinasi antara para pelaku ini dilihat sebagai upaya untuk menggabungkan sumber daya yang sangat besar dari pemerintah dan donor dengan pengetahuan lokal CSO.

Sementara untuk mendukung pembangunan di Papua memerlukan konsentrasi pada 'hal-hal dasar', dinamika masyarakat Papua menjadikannya suatu lingkungan yang kompleks dan penuh tuntutan bagi bantuan pembangunan yang lebih efektif. Selama berlangsungnya PNA, banyak waktu dan sumber daya telah diberikan untuk menjalin hubungan-hubungan di Papua dan menghormati laju dan konteks daerah. Fokus UNDP dalam PNA antara proses dan isi kegiatan kajian setidaknya sama besar, mengingat tujuan akhirnya adalah untuk merumuskan suatu kerangka milik daerah untuk bantuan pembangunan yang sesuai bagi Papua. Mengembangkan kerjasama dan saling belajar dilihat sebagai norma operasional yang penting bagi PNA maupun bagi program masa depan berjangka panjang di kalangan donor yang berkeinginan mendukung tercapainya MDGs di Papua.

---

<sup>1</sup> Integritas data di Papua rendah dan hal ini menjadi kendala besar dalam mengkuantifikasi rona awal (baseline) dan memantau perubahan seiring waktu. Beberapa data resmi (Badan Pusat Statistik) untuk Papua berbeda dari satu laporan ke laporan yang lain, dan memaparkan gambaran yang sangat berbeda dengan gambaran yang diperoleh dari informasi yang langsung dikumpulkan dari berbagai lembaga di kabupaten dan masyarakat desa selama PNA.

# 1. Pendahuluan

---

Dari perspektif pembangunan, Papua telah lama merupakan salah satu daerah yang paling banyak tantangannya di Indonesia. Wilayahnya yang sangat luas sekaligus keterpencilannya telah melestarikan beberapa di antara keragaman budaya, bahasa dan ekologi terkaya di dunia, selain memberi tantangan yang unik bagi prakarsa pembangunan masyarakat lokal, pemerintah Indonesia dan penggiat masyarakat madani. Di masa lalu, ketidak adanya pemahaman tentang konteks lokal sering menghambat upaya-upaya pembangunan yang efektif. Selanjutnya, keragaman budayanya yang khas sering membuat masyarakat mempunyai prioritas dan pemahaman yang berbeda dari tujuan pembangunan. Meskipun Papua merupakan salah satu provinsi terkaya dari segi Produk Domestik Regional Bruto (*Gross Regional Domestic Product*) per kapita, terdapat segmen luas penduduk yang belum memiliki akses ke layanan umum pendidikan dan kesehatan, dan dalam banyak hal dianggap 'miskin' atau, seperti kata yang lebih disukai oleh sebagian orang Papua, "belum beruntung".

Tahun 2004 Pemerintah Indonesia meminta UNDP untuk memfasilitasi suatu kajian kebutuhan sebagai landasan bagi kerangka strategis program pembangunan jangka panjang untuk Papua. Pemerintah daerah Papua juga telah menyusun strategi pokok untuk pembangunan, yang berisi pandangan mereka sendiri mengenai kebutuhan dan prioritas Papua. Dalam strategi ini, prioritas tertinggi diberikan pada kesehatan, pendidikan, penghidupan/ perekonomian dan prasarana dasar masyarakat. Prioritas ini konsisten dengan tujuan dasar pembangunan manusia sebagaimana dicanangkan dalam Tujuan Pembangunan Milenium (MGDs). Kajian Kebutuhan Papua telah berupaya untuk mengintegrasikan berbagai perspektif pembangunan yang berbeda-beda ke dalam gambaran kebutuhan pembangunan yang koheren.

Laporan ini berisi hasil-hasil kajian dengan mempelajari baik faktor-faktor pembangunan yang luas dan menyeluruh (yaitu faktor budaya, lingkungan, ekonomi, dan tata pemerintahan) maupun wilayah prioritas pembangunan khusus di Papua (yaitu kesehatan, pendidikan, penghidupan/ perekonomian, dan prasarana). Laporan ini menggambarkan visi pembangunan yang sama-sama dimiliki oleh masyarakat maupun pemerintah, juga menekankan isu-isu kontekstual khas yang mempengaruhi bagaimana visi itu dapat dicapai.



## 2. Tujuan dan metodologi kajian

---

### 2.1 Tujuan

Kajian Kebutuhan Papua dirumuskan untuk mempelajari situasi Papua saat ini dan meninjau implikasinya pada kebijakan, strategi dan program yang dimaksudkan untuk mengurangi kemiskinan dan memajukan pembangunan manusia. Keluaran-keluaran utama kajian ini adalah:

- 1) Identifikasi prioritas kebutuhan untuk mendukung pembangunan manusia dan mengurangi kemiskinan di Papua dengan memahami kenyataan, pemahaman, dan harapan masyarakat setempat; dan
- 2) Rumusan kerangka program untuk bantuan pembangunan di Papua.

Dengan menyadari bahwa pembangunan adalah bagian dari proses sejarah yang panjang, kajian ini menekankan keterlibatan para pelaku utama dan berbagai pemangku kepentingan yang berbeda-beda, dengan tujuan menetapkan norma operasional bagi program-program selanjutnya. Dengan demikian, maka kajian ini mengadopsi tujuan tambahan yang berorientasi proses sebagai berikut:

- *Berkonsultasi, dan mengembangkan dialog* dengan seluruh lapisan masyarakat dari pusat-pusat kabupaten sampai lingkungan pedesaan, sebagai masukan untuk menentukan prioritas, strategi dan kebutuhan;
- *Mengarusutamakan isu gender dan lingkungan* dengan memasukkan isu-isu dan perspektif tersebut ke dalam semua komponen kegiatan kajian sejak awal;
- *Membangun kemampuan lembaga mitra lokal melalui tindakan* sebagai unsur integral dari pendekatan kajian, dengan melibatkan kelompok dan lembaga daerah dalam proses itu, dan mengadakan pelatihan dan dukungan teknis apabila perlu;

### 2.2. Tinjauan umum kegiatan PNA

Kajian Kebutuhan Papua (PNA) melibatkan banyak pemangku kepentingan dengan perspektif pembangunan yang berbeda. Kajian ini membangun proses-proses yang ada menuju suatu visi pembangunan Papua yang semakin dimiliki bersama, yang berpusat pada manusia. Berbagai studi lapangan memberi gambaran dasar saat ini dan membantu menyoroti kesenjangan antara berbagai tujuan pembangunan dan kenyataan yang ada di Papua. Sebagai bagian dari gambaran tersebut adalah kajian kapasitas yang ada untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan. Hal ini akan mempermudah identifikasi bidang-bidang dimana inisiatif pembangunan dapat membuahkan kemajuan dalam konteks Papua yang khas.

Dalam pelaksanaan kajian kebutuhan ini, UNDP bekerja dengan mitra lokal dari Papua dan konsultan nasional dan internasional lainnya antara bulan Agustus 2004 dan Mei 2005, dengan meninjau dan mengkaji berbagai isu yang terkait dengan pembangunan manusia dan kemiskinan di Papua.

Tim kajian memaksimalkan keahlian daerah dengan cara melibatkan universitas dan organisasi daerah untuk memberi masukan yang lebih spesifik bagi proses PNA. Universitas Negeri Papua (UNIPA) dan Universitas Cenderawasih (UNCEN) melakukan penilaian atas kapasitas pemerintah daerah, dengan menyoroti penyediaan layanan di bidang-bidang kesehatan, pendidikan, prasarana dan layanan terkait dengan mata pencaharian di 17 kabupaten, termasuk 8 kabupaten yang baru dibentuk. LSM-LSM di Papua (Yalhimo, Yayasan Almamater, Yayasan Pembangunan Masyarakat

Desa dan Perdu) melakukan penilaian atas kondisi desa dan mata pencaharian masyarakat di 17 kabupaten, dan menganalisa kapasitas organisasi masyarakat madani (CSO) yang dipilih, sehubungan dengan kebutuhan dan mata pencaharian masyarakat. Sedangkan para konsultan meninjau status pemerintahan dan keuangan publik, isu-isu gender dan pengelolaan lingkungan, untuk melengkapi pekerjaan yang telah dilakukan oleh para mitra lokal.

Tim pemangku kepentingan yang beragam yang disebut *Synthesis Team* atau “Tim Sintese”, melakukan tinjauan atas pekerjaan ini dan mengembangkan sintesis dari situasi pembangunan di Papua<sup>1</sup>. Saat diundang untuk berpartisipasi dalam analisis hasil-hasil PNA, tokoh-tokoh daerah termasuk anggota DPRD, wakil-wakil masyarakat sipil dan para ahli sektoral bersedia untuk terlibat dalam proses analisis berorientasi konsensus yang berlangsung selama dua bulan. Keputusan yang dibuat oleh UNDP untuk melibatkan organisasi mitra dari Papua dapat menghindari ketegangan yang tidak perlu yang kemungkinan timbul jika melibatkan universitas dan LSM dari luar Papua. Selanjutnya, kebijakan pintu terbuka untuk lokakarya dan seminar mengurangi rasa ketidakikutsertaan beberapa pelaku tertentu. Bagi pemerintah, LSM dan wakil-wakil agama, berlangsungnya pembahasan pemangku kepentingan yang beragam tentang tantangan-tantangan pembangunan di Papua merupakan suatu kejutan yang positif.

Mengingat kekuasaan, sumber daya dan tanggung jawab substansial telah dialihkan melalui perundangan desentralisasi, unit analisis studi PNA ini adalah kabupaten dan kota.<sup>2</sup> Perundangan lebih lanjut juga telah menghasilkan pemekaran 14 kabupaten/kota menjadi 28 kabupaten/kota. Dengan demikian kajian ini meneliti sampel dari kabupaten yang telah ada dan baru dibentuk yang diambil dari lima sub-daerah di Papua, mewakili keragaman budaya dan ekologi Papua:

- Papua Utara (termasuk Jayapura dan sungai Mamberamo dan daerah alirannya);
- Dataran Tinggi Tengah;
- Papua Selatan (dari Merauke hingga Mimika)
- Teluk Cenderawasih
- Daerah Kepala Burung dan Raja Ampat

Desa-desa dan masyarakat adalah unit yang mendapat perhatian dalam kegiatan analisis mata pencaharian berkelanjutan yang dilakukan sebagai bagian dari kajian. **Gambar 1** menunjukkan daerah yang tercakup oleh kajian ini.

---

<sup>1</sup> Laporan ini diterbitkan secara terpisah dari tinjauan Kajian Kebutuhan Papua .

<sup>2</sup> UU No. 22/1999 (diganti UU No. 32/2004) tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Fiskal antara Pemerintah Pusat dan Daerah (yang diganti UU No. 34/2004)



### 3. Kajian umum

---

#### 3.1. Tinjauan umum

Papua merupakan sebuah daerah besar di wilayah Indonesia – dengan luas daratan sebesar 42,2 juta hektar, yang merupakan 22% dari total luas Indonesia. Dalam sensus tahun 2000 yang dilakukan oleh BPS, penduduk Papua berjumlah 2,23 juta, dengan 580 ribu (26%) bermukim di daerah perkotaan, dan 1,65 juta (74%) tinggal di pedesaan. Menurut data BPS tahun 2003, jumlah penduduk meningkat menjadi 2,35 juta, dengan 646 ribu (27,5%) tinggal di daerah perkotaan and 1,7 juta (72.5%) di daerah pedesaan. Menurut sumber yang sama, hanya sepertiga penduduk perkotaan adalah asli Papua, sementara di daerah pedesaan penduduk asli merupakan tiga perempat dari total penduduk.

Papua dianugerahi dengan sumber daya hutan, air dan mineral yang melimpah, yang bersama dengan berbagai budayanya yang dinamis, memberi identitas tersendiri pada Papua.

Meskipun Papua menikmati tingkat PDRB per kapita keempat tertinggi di Indonesia yakni Rp.11 juta, terutama dari industri yang terkait dengan sumber daya alam, namun keberhasilan ekonomi tersebut tidak dinikmati oleh kebanyakan orang Papua dan belum dikonversikan menjadi tingkat pembangunan manusia yang sesuai. Papua adalah provinsi dengan insiden kemiskinan yang tertinggi di Indonesia dimana 41,8% penduduk Papua berpenghasilan kurang dari US\$1 per hari, atau lebih dari dua kali rata-rata nasional yang mencapai 18,2% (Laporan Pembangunan Manusia Indonesia, 2004).

#### Catatan mengenai data statistik

Data statistik yang dikutip dalam laporan ini berasal dari berbagai sumber yang diakses oleh tim-tim yang melaksanakan PNA. Dalam beberapa kasus, sumber-sumber asli seperti BPS dikutip, namun sumber lain yang disebut sebagai dari 'laporan PNA', mengacu pada data yang dikumpulkan langsung dari pemerintah kabupaten dan kantor dinas. Data tersebut dihimpun baik oleh tim-tim UNCEN dan UNIPA maupun oleh konsultan tugas lain dan telah disertakan dalam ringkasan ini berdasarkan laporan mereka. Menyadari masalah integritas data di Papua, tim PNA berupaya untuk menggambarkan temuannya dengan menggunakan kombinasi data statistik, deskripsi lengkap dari pengamatan dan informasi, disertai data pemotretan.

#### 3.1.1 Kemiskinan Papua dan Tujuan Pembangunan Milenium

Rakyat Papua sadar bahwa mereka hidup di alam yang kaya raya — beberapa pihak telah mengambil kekayaan materi yang amat besar darinya. Oleh beberapa CSO, mayoritas orang Papua tidak dinyatakan sebagai orang miskin, melainkan hidup dalam kekurangan dan “*belum beruntung*”. Persepsi lokal ini memberi sedikit pemahaman akan perasaan frustrasi dan aspirasi yang dimiliki oleh masyarakat Papua sehubungan dengan situasi pembangunan manusia mereka. Penelitian atas indikator sosial lain yang berhubungan dengan gambaran pembangunan manusia yang lebih holistik selanjutnya mengungkapkan betapa dalamnya kemiskinan endemik yang terdapat di provinsi ini.

Sehubungan dengan banyak indikator kemiskinan non-ekonomi, termasuk yang diukur oleh MDGs, Papua tertinggal dari kebanyakan provinsi lain. Menurut Indeks Pembangunan Manusia Indonesia (HDI 2004), Papua berada pada urutan terendah di Indonesia. Provinsi ini menonjol sebagai salah satu dari sedikit daerah yang ‘menurun’, dalam kenyataannya mengalami *penurunan* dari status HDI, yang sebagian besar diakibatkan oleh menurunnya cakupan pendidikan dan tingkat penghasilan. Survei Demografi Kesehatan di Papua (1997) menunjukkan tingkat kematian bayi sebesar 65 per 1000 kelahiran hidup, dan kematian anak sekitar 30 per 1000. Indikator kesehatan ibu melahirkan, persentase kelahiran dengan bantuan tenaga kesehatan yang terlatih hanya

50,5% di Papua (Dinas Kesehatan Provinsi, 2005). Sensus BPS tahun 2000 menunjukkan bahwa hanya 82% anak-anak di Papua bersekolah di SD, 47% di SLTP, dan 19% di SMU. Angka-angka tersebut menempatkan Papua jauh di bawah tingkat nasional dan menggambarkan situasi pembangunan yang jauh lebih serius dari pada data PDRB di atas.

Meskipun indikator ini berguna sebagai pembandingan antara daerah dan negara, terutama sehubungan dengan MDGs (lihat inset), indikator tersebut mungkin tidak begitu mencolok dalam konteks budaya dan sosial ekonomi khusus di Papua. Debat mengenai sifat kemiskinan di Papua sangat ramai, terutama sehubungan dengan apa yang dianggap oleh beberapa pelaku pembangunan sebagai indikator kemiskinan yang diterapkan dari luar.

Sebagai bagian dari pekerjaan UNDP untuk mendukung penyusunan strategi pengurangan kemiskinan dan pengarusutamaan *Millennium Development Goals* di seluruh Indonesia, para pemangku kepentingan dari pemerintah dan masyarakat madani di Papua dilibatkan dalam lokakarya dan diskusi mengenai MDGs. Relevansi lokal dan kesesuaian sasaran dipertanyakan dan konsep sasaran serta indikator lokal dikembangkan. Satu contoh dari indikator spesifik Papua yang

diusulkan sehubungan dengan Target 1 (mengurangi separuh kemiskinan dan kelaparan) adalah penghasilan minimum harian sebesar Rp.26.000 per orang, karena US\$1 (setara sepuluh ribu rupiah)/hari dianggap tidak mencukupi untuk ekonomi lokal. Dalam contoh lain, indikator kemiskinan yang umum di Indonesia seperti konsumsi beras, pembangunan rumah, berapa kali makan dalam sehari, atau bahkan akses ke persediaan air yang 'meningkat' juga dianggap sebagai penerapan standar dan harapan yang berasal dari dan mencerminkan ide-ide yang lebih dekat budaya lain yang non-Papua. Pendapat ini, yang dinyatakan oleh beberapa LSM dan personil pemerintah daerah di Papua, disampaikan dengan memberi contoh program 'RASKIN' (beras miskin), skema pembayaran transfer yang menyalurkan beras bersubsidi untuk keluarga miskin dan pada umumnya dianggap program efektif yang berpihak pada kaum miskin di kebanyakan daerah di Indonesia. Di Papua, 6 tahun program Raskin, tidak membuat banyak perbedaan dalam kualitas hidup orang-orang yang dikategorikan miskin dan yang menerima beras melalui program itu. Alasannya antara lain karena selain mahal biaya transport udara ke daerah terpencil dan miskin, pengenalan beras tampaknya menghambat keamanan pangan di daerah miskin dengan memperlemah atau menggantikan pola produksi dan konsumsi tradisional yang mengkonsumsi makanan pokok sagu, ubi-ubian dan ubi jalar.

#### Tujuan Pembangunan Millenium

- Target 1 : Memberantas kemiskinan dan kelaparan
- Target 2 : Mewujudkan pendidikan dasar untuk semua
- Target 3 : Mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan
- Target 4 : Menurunkan angka kematian anak
- Target 5 : Meningkatkan kesehatan ibu
- Target 6 : Memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit menular lain
- Target 7 : Menjamin kelestarian lingkungan hidup
- Target 8 : Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan

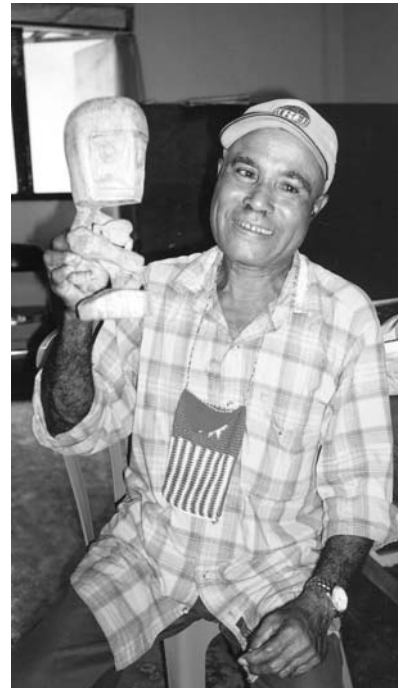
### 3.2. Ekonomi

PDRB Papua diperkirakan mencapai Rp 28.725.638 juta pada tahun 2003, yang menghasilkan PDRB per kapita lebih dari Rp11 juta, yaitu PDRB per kapita keempat tertinggi dari seluruh provinsi di Indonesia - hanya Kalimantan Timur, Jakarta dan Riau mempunyai tingkat PDRB per kapita yang lebih tinggi. Pada tahun-tahun belakangan ini ekonomi daerah Papua pun mengalami pertumbuhan yang signifikan dan berkelanjutan.

Ekonomi regional terdiri dari dua sektor yang dominan, yakni pertambangan dan pertanian, yang bersama-sama menghasilkan 76% dari PDRB (Lihat Gambar 3). Dua sektor ini memainkan dua peranan yang berbeda dalam ekonomi. Industri pertambangan yang padat modal adalah penghasil pendapatan agregat terbesar yakni 57% PDRB, sementara hanya menyerap 0,6% dari tenaga

kerja. Di sisi lain, sektor pertanian yang padat karya, menyerap 75% angkatan kerja sementara hanya menyumbang sekitar 19% dari PDRB, akibat produktivitasnya yang rendah. Hal ini berakibat tingkat penghasilan yang sangat rendah untuk bagian terbesar pekerja, sehingga terdapat kesenjangan penghasilan yang telah dibahas sebelumnya. Bahkan didalam sektor pertanian terdapat kesenjangan besar dalam tingkat penghasilan dan produktivitas. Bagian penting dari sektor pertanian bercirikan sistem pertanian dan pola berburu dan mengumpulkan yang tradisional. Pada saat yang sama, sistem pertanian yang lebih intensif dengan memanfaatkan teknologi modern terdapat di pemukiman transmigrasi, pada sub-sektor perkebunan dan perikanan.

Dari 7,2 juta hektar tanah yang dibudidayakan, sebanyak 163.000 hektar telah dibudidayakan dibawah perkebunan komersial yang menghasilkan tanaman keras seperti kelapa, coklat, cengkeh, pala, kacang mede, kopi, minyak sawit, dan karet. Areal produksi hutan meliputi 10,5 juta hektar. Produksi hutan non-kayu juga dihasilkan oleh hutan-hutan yang dimiliki dan dikelola oleh masyarakat lokal, dengan menggunakan sistem adat. Kendala pokok dalam perluasan sektor pertanian dan peningkatan produktivitas pihak-pihak yang terlibat di bidang pertanian telah diidentifikasi yaitu: (i) kurang akses ke pasar; (ii) kurang akses ke bantuan teknis yang sesuai; dan (iii) kurang akses ke kredit.



Usaha ekonomi terbesar di Papua saat ini adalah tambang tembaga dan emas PT Freeport McMoran Indonesia di Kabupaten Mimika. Penggalan yang dilakukan oleh perusahaan ini memberikan akses pada sekitar 447 juta metrik ton bijih, 14 milyar pound cadangan tembaga, 19 juta ons emas dan 35 juta ons perak. Pendapatan aktual bruto dari perusahaan ini diperkirakan sebesar US\$ 1,7 milyar atau US\$ 0,5 milyar netto setahun ([www.fcx.com](http://www.fcx.com)). Pajak dan royalti yang dibayarkan kepada Pemerintah pada tahun 2003 berjumlah US\$ 329 juta, sedangkan 13% dari jumlah ini dibagi dengan otoritas pemerintah daerah di Papua. Perusahaan ini mempekerjakan sekitar 7.000 pegawai yang sebagian kecil (2000) berasal dari penduduk asli Papua.

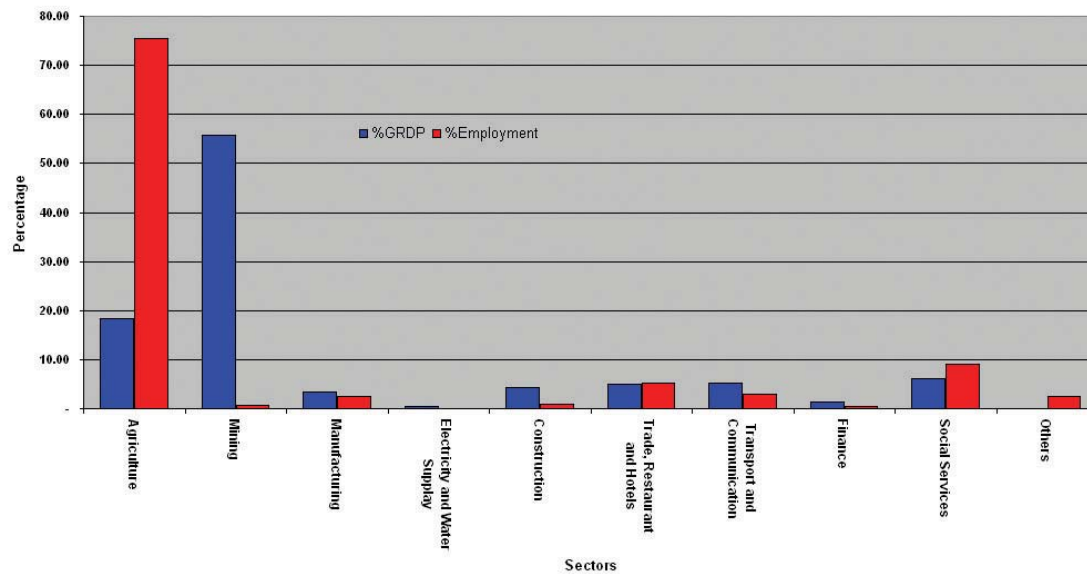
Investasi besar yang sedang ditanamkan oleh BP Indonesia adalah Proyek Tangguh yang terletak di Teluk Bintuni, sebelah selatan daerah Kepala Burung Papua. BP bermaksud menginvestasikan kira-kira US\$4,6 milyar dan telah memperoleh kontrak penjualan selama 25 tahun untuk mengekspor sekitar 7 juta kaki kubik gas alam cair setiap tahunnya dari 14,4 trilyun kaki kubik cadangan gas yang dikonfirmasi. Setelah beroperasi, Proyek Tangguh akan mempekerjakan sekitar 500 pekerja, termasuk warga Papua asli yang tengah mengikuti pelatihan untuk memperoleh ketrampilan dan pengalaman yang diperlukan ([www.bp.com](http://www.bp.com)).

Seperti tampak dalam **Gambar 2** dan **Tabel 1**, sektor-sektor ekonomi daerah Papua lainnya memberi sumbangan yang secara signifikan lebih kecil bagi PDRB dari pada pertanian dan pertambangan. Perannya dalam pembukaan lapangan kerja juga lebih kecil ketimbang sektor pertanian, tetapi jauh lebih besar dibanding sektor pertambangan, minyak dan gas. Sektor layanan sosial membuka lapangan kerja bagi kira-kira 9% angkatan kerja dan pemerintah mempekerjakan langsung hampir 6% tenaga kerja sebagai pegawai negeri. Sektor manufaktur masih lemah, menyumbang hanya 3,66% PDRB, sementara daerah ini tergantung pada daerah lain di Indonesia untuk sebagian besar barang-barang manufaktur.

Strategi pembangunan ekonomi daerah saat ini telah disusun untuk mencapai pola pertumbuhan yang lebih merata dan melibatkan peran serta yang lebih besar bagi penduduk Papua di bidang ekonomi. Untuk itu hal-hal berikut ini diperlukan :

- Peningkatan penanaman modal asing dan dalam negeri serta peningkatan keterpautan fungsional antara investor asing dan domestik guna memperkuat kemampuan usaha-usaha kecil dan menengah;
- Peningkatan partisipasi warga Papua dalam pemanfaatan sumber daya alam melalui kepemilikan bersama sebagai pengganti atas penggunaan sumber daya lahan;
- Perbaikan prasarana sehingga dapat membuka dan memperkuat keterkaitan pasar pedesaan-kota; dan
- Secara umum perbaikan akses penduduk asli Papua pada keuntungan ekonomi dari penggunaan sumber daya alam.

**Gambar 2. Persentase PDRB dan mata pencaharian menurut sektor ekonomi di Papua**



Sumber: Papua dalam Angka, BPS 2003

**Tabel 1. PDRB (dalam Rupiah) dan mata pencaharian untuk semua sektor ekonomi di Papua**

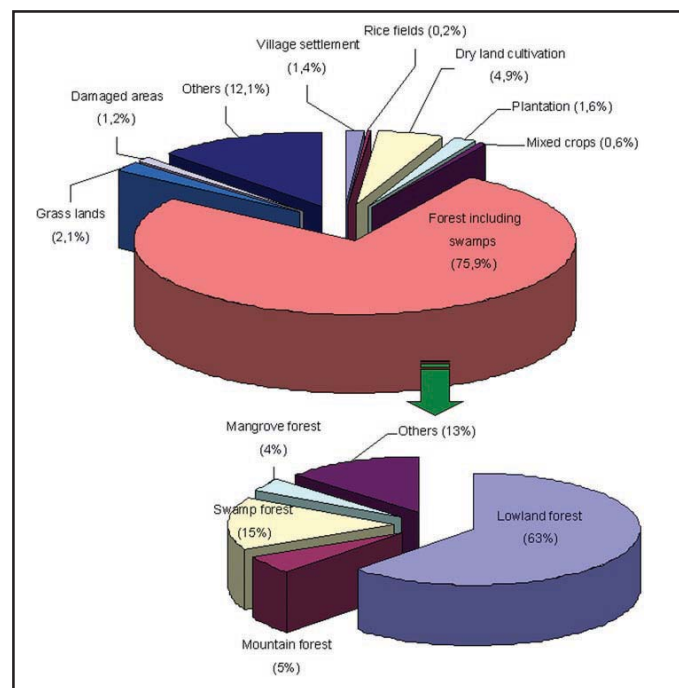
Sektor	PDRB Papua berdasarkan Sektor		Lapangan kerja berdasarkan Sektor	
	Rp. Juta	%	Jumlah Perorangan yang Terlibat	%
Pertanian	5.404.154,55	18,81	814.98	75,40
Pertambangan	16.296.055,00	56,73	6.584	0,61
Manufaktur	1.051.053,27	3,66	27.674	2,56
Listrik dan Persediaan Air	109.447,74	0,38	789	0,07
Konstruksi	923.650,79	3,22	10.961	1,01
Perdagangan, Restoran dan Hote	1.636.693,42	5,70	57.371	5,31
Transport dan Komunikasi	1.003.301,74	3,49	31.659	2,93
Keuangan	298.351,65	1,04	6.106	0,56
Layanan Sosial	2.002.930,26	6,97	97.648	9,03
Lain-lain	-	-	27.038	2,50
<b>Total</b>	<b>28.725.638,42</b>	<b>100,00</b>	<b>1.080.810</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Papua dalam Angka, BPS 2003

### 3.3. Tanah dan lingkungan

Seperti telah disebutkan di atas, keuntungan komparatif terbesar Papua adalah dari sumber daya alam. Betapapun melimpahnya sumber daya alam ini namun suatu saat bisa habis atau ketersediaannya terbatas di masa mendatang. Selanjutnya, karena hubungan yang dekat antara tanah, laut dan status sosial budaya serta ekonomi (mata pencaharian) masyarakat, cara pemanfaatan 42,2 juta hektar lahan merupakan isu menyeluruh dengan implikasi yang besar. Namun, dengan keberagaman sistem sosial maka banyak paradigma yang sering bersaing untuk alokasi penggunaan sumber daya. Hak-hak kepemilikan tanah formal kerap berseberangan dengan hak-hak kepemilikan informal yang dikuasai oleh adat, sedangkan pemanfaatan sumber daya secara illegal bertentangan dengan keduanya. Meskipun beberapa jenis sumber daya dapat bertahan terhadap eksploitasi lebih lanjut, namun sumber daya lain telah semakin langka. Di beberapa daerah, kegiatan ekstraksi yang intensif menyebabkan sebagian masyarakat lokal kehilangan aset lingkungannya sama sekali, memicu konflik antar masyarakat lokal sekaligus mengganggu kerentanan ekosistem yang ada. Kerusakan lingkungan ini memiliki dampak yang tidak proporsional bagi penduduk termiskin, yang bagi mereka lingkungan lokal merupakan sumber pencarian nafkah yang utama karena lapangan kerja di sektor lain tidak dapat dijangkau. Pada Gambar 3 tampak perincian penggunaan lahan, menurut BPS (2003).

**Gambar 3. Penggunaan lahan di Papua**



Papua kaya akan tembaga, emas, perak, minyak, gas, kayu dan hasil laut, sedemikian sehingga ekstraksi sumber daya alam oleh beberapa korporasi adalah sumber penghasilan utama di dalam ekonomi Papua (lihat bagian 3.2). Nilai komoditas primer tersebut digabung dengan terpencilnya lokasi membuatnya rentan terhadap pengambilan secara illegal dan berlebihan. Selain mengancam keberlangsungan ekosistem lokal, pengambilan sumber daya alam secara illegal mempunyai implikasi ekonomi yang serius. Tahun 2002 saja, diperkirakan penebangan liar di Papua menyebabkan hilangnya pendapatan negara sejumlah Rp 558,8 milyar (sekitar US\$ 60 juta), yang semestinya dapat dipergunakan untuk layanan publik yang vital. Pada tahun 2003 dan seterusnya, kehilangan tersebut diperkirakan sebesar Rp 2,142 trilyun setahun (sekitar US \$230 juta, berdasarkan data Rp.178,5 milyar per bulan) (Cenderawasih Pos dikutip dalam PNA reports, 2005).

Di Papua, banyak lahan yang dianggap tanah adat milik suku dan kekerabatan lokal kini secara resmi digolongkan sebagai tanah negara dan areal yang luas telah dialokasikan sebagai tanah konsesi untuk perusahaan kehutanan dan pertambangan. Daerah lain terdiri dari tanah hak milik atau telah resmi diperuntukkan sebagai tanah nasional. Areal lahan lainnya tetap berstatus tanah adat milik masyarakat lokal, yang digunakan untuk kegiatan subsisten, disewakan pada pihak lain atau hak pengusahaannya diberikan kepada perusahaan pengelola hutan. Pada waktu yang sama, terjadi banyak tumpang tindih antara areal, dimana terdapat klasifikasi ganda dan alokasi pemerintah tidak sesuai dengan sumber daya – atau penggunaannya tidak sesuai di lapangan. Secara keseluruhan, situasi tata guna lahan di Papua terhitung rumit.

Meski telah terdapat seperangkat undang-undang nasional mengenai kehutanan dan perikanan laut, sejauh ini undang-undang tersebut tidak dapat menjamin pelestarian sumber daya alam atau hak masyarakat lokal untuk mengeksploitasi hutan secara berkelanjutan. Mayoritas penduduk lokal sangat mengandalkan sumber daya alam untuk kebutuhan mereka sehari-hari juga sebagai sumber penghasilan mereka. Suatu gambaran umum ekosistem Papua berikut hubungan antara penduduk lokal dan mata pencaharian mereka dengan lingkungannya ini menggambarkan ketergantungan tersebut (lihat box). Di daerah yang jauh dari kota sebagian besar kebutuhan material dipenuhi dari lingkungan hidup, sedangkan lebih dekat ke kota-kota lebih beragam cara untuk mencari penghasilan meskipun masih tetap mengandalkan lingkungan sekitarnya. Kebijakan kehutanan untuk pemberian ijin kepada koperasi masyarakat (Koperasi Masyarakat atau 'KOPERMAS') mungkin dimaksudkan agar penduduk lokal dapat berpartisipasi dan mengambil manfaat dari industri yang terorganisir, namun di Papua hal ini dianggap sebagai cara untuk melegitimasi penebangan liar. Ijin KOPERMAS ditawarkan kepada perusahaan yang pada gilirannya membolehkan dan mendorong masyarakat lokal untuk menebang daerah hutannya tanpa penerapan pedoman lingkungan atau kegiatan penanaman kembali. Praktek ini menghasilkan peluang mata pencaharian dalam jangka pendek, tetapi berisiko bagi penggunaan jangka panjang.

Beberapa sumber daya tampak cukup tangguh untuk mengakomodasi ekstraksi yang lebih besar, jika dikelola dengan baik. Misalnya, survei menunjukkan bahwa Papua berpotensi untuk menghasilkan 1.254.700 ton produk perikanan per tahun secara berkelanjutan. Jumlah tangkapan saat ini diperkirakan sebanyak 211.211 ton per tahun, terdiri dari tangkapan usaha perikanan besar maupun tangkapan nelayan lokal di perikanan pantai dan darat. Sektor perikanan tampaknya memiliki potensi besar untuk berkembang di masa datang, jika dikelola secara berkelanjutan. Meskipun sumber daya laut terkena peraturan dan sistem adat di beberapa daerah, hak perusahaan laut tradisional tidak terdapat dalam undang-undang negara.

Isu selanjutnya dalam sumber daya alam dan pengelolaan lingkungan di Papua adalah kurangnya sinkronisasi yang dipersepsikan antara kebijakan pemerintah pusat dan kebijakan pemerintah daerah. Namun pada saat yang sama, tidak begitu jelas jenis atau tingkat sinkronisasi apa yang diperlukan dari pemerintah lokal. Bagian terbesar dari masalah ini adalah bahwa tidak ada instrumen hukum untuk menangani kepentingan yang berbeda dalam pengelolaan sumber daya alam dan isu-isu lingkungan. Pemerintah provinsi dan kabupaten terbatas kemampuannya untuk menyusun dan melaksanakan instrumen hukum yang lebih kuat sehubungan dengan penggunaan sumber daya secara berkelanjutan. Hal ini juga disebabkan minimnya langkah-langkah pemerintah pusat dan provinsi untuk melindungi lingkungan atau menjamin pengelolaan lingkungan yang berkelanjutan. Pemerintah daerah di tingkat kabupaten dan kecamatan juga sangat terbatas kemampuannya untuk mengelola dan memantau penggunaan dan perlindungan sumber daya alam, atau untuk melaksanakan undang-undang yang ada. Singkatnya, tidak ada model operasional untuk pengelolaan sumber daya alam yang dapat menampung semua pemangku kepentingan sedangkan kapasitas untuk mendukung model tersebut sangat lemah.

### **Tinjauan umum atas ekosistem, budaya dan pola mata pencaharian di Papua**

**Daerah rawa di pantai dan sungai – sekitar 21%\*** Terutama subsisten, tergantung pada sagu, menangkap ikan, berburu; musim tumbuh 3-6 bulan; jauh dari pasar kota (Sarmi, Merauke, Mappi, Asmat, Waropen, Sorong South)

#### **Coastal**

**Daerah pantai -sekitar 35%\***

Petani asli Papua hidup dari pertanian subsisten (sagu, tanaman pekarangan, berternak babi, memancing) sementara petani transmigran hidup dari kedele, ubi kayu, ubi jalar dan tanaman keras; musim tumbuh 10 bulan; tanah pasir dengan kesuburan sedang (Biak Numfor, Supiori, Bay Wondama, Manokwari Yapen Waropen, Sorong, Fak Fak, Mimika)

**Dataran tinggi – sekitar 28%\***

Populasi terkonsentrasi di sekitar danau-danau Paniai, di Lembah Baliem, dan lembah-lembah di timur, hidup secara subsisten dari tanaman pekarangan, berternak babi, sangat tergantung pada ubi jalar; musim tumbuh 10 bulan; taraf hidup rendah dengan kekurangan gizi yang berhubungan; kedalaman tanah < 50cm dan bersifat asam (Seluruh rangkaian pegunungan, Jayawijaya, Puncak Jaya, Paniai Pengunungan Bintang, Yahukimo,)

**Bukit dan Lembah – sekitar 16%\***

Rumah-rumah berlokasi terpencar, seluruhnya atau terutama hidup dari sektor subsisten, mengandalkan tanaman pekarangan, berternak babi, berburu dan mengumpulkan makanan; musim tumbuh 10 bulan; tanah lereng dangkal dengan akumulasi kompleks tanah gambut di sekitar danau-danau. Taraf hidup lebih buruk daripada zone pedesaan di pantai, lebih baik daripada di zone rawa dan sungai (Kepala Burung, Leher Burung, pedalaman Raja Empat, Keerom, Teluk Bintuni, Boven Digul, Tolikara, Kaimana)

\* perkiraan % total penduduk pedesaan; berdasarkan data Lavalin International 1998 (berbagai dokumen pendahuluan pada Integrated Area Development Programme).

### **3.4. Budaya dan masyarakat**

Dengan lebih dari 250 suku asli yang berbeda termasuk pendatang dari daerah lain di Indonesia, keragaman budaya Papua sangat berbeda dari provinsi lain di Indonesia. Jumlah penduduk asli diperkirakan 1,46 juta atau 66% dari jumlah total penduduk. Masing-masing komunitas di Papua memiliki budaya, norma, praktek serta nilai-nilainya, dan dalam banyak kasus, termasuk bahasa yang digunakan. Sisa 34% penduduk terdiri dari bukan asli Papua atau pendatang, yang sekitar separuhnya telah didatangkan ke Papua dari Jawa, Bali dan Nusa Tenggara Timur melalui program transmigrasi pemerintah. Separuhnya lagi pindah tanpa disponsori pemerintah, dari Toraja, Makassar, Minahasa, Maluku dan daerah lain di Indonesia, dan dari luar (BPS, 2003). 25 kelompok bahasa terbesar mewakili 75% dari penduduk pribumi, namun masing-masing kelompok memiliki kurang dari 200.000 jiwa, dan banyak suku hanya terdiri dari beberapa ribu jiwa.

Keluarga dan suku merupakan unit sosial paling mendasar di Papua dan dianggap oleh beberapa orang sebagai organisasi informal berbasis masyarakat. Masing-masing kelompok etnik di tiap desa yang termasuk di dalam PNA mempunyai lembaga adat yang menangani batas-batas sumber daya, ganti rugi dan masalah pribadi terkait perkawinan, bimbingan moral dan masalah 'adat' lainnya. Beberapa institusi adat ini berstatus sebagai organisasi formal (Lembaga Adat). Banyak komunitas mengacu kepada lembaga ini untuk bimbingan dan penyelesaian sengketa dari pada ke pemerintah atau polisi. Lembaga adat yang semi-formal dan formal di Papua semakin banyak jumlahnya dan banyak penduduk asli menganggapnya sebagai cara yang sesuai untuk berorganisasi di seputar kepentingan bersama mereka selain untuk mencari keadilan. Diresmikannya adat baru-baru ini ke dalam organisasi sebagian tampak sebagai respon lokal

pada ketidaksesuaian antara tradisi lokal dan pengaruh luar yang semakin meluas. Organisasi tersebut menyediakan penengah antara norma lokal dan pengaruh dari luar, termasuk pendidikan formal dan media massa.

Selain organisasi adat, banyak di antara warga lokal mengacu pada organisasi agama untuk mendapat bimbingan. Organisasi agama hadir di tingkat desa dan kebanyakan terlibat dalam pemberian layanan pendidikan dasar dan bimbingan spiritual. Di desa yang letaknya jauh dari kota, gereja seringkali merupakan satu-satunya perangkat prasarana umum yang digunakan dan dipelihara secara tetap, selain tempat pertemuan tradisional seperti rumah-rumah adat. Penggunaan dan pemeliharaan bangunan gereja secara konsisten adalah salah satu norma lokal yang menunjukkan peran sentral gereja dalam kehidupan masyarakat Papua. Organisasi agama/gereja yang paling menonjol di Papua adalah Gereja Kristen Indonesia (GKI-Papua). Bersama dengan gereja Katolik dan gereja Protestan lainnya, gereja ini merupakan satu-satunya lembaga non-pribumi dengan akses keseluruh daerah yang paling terpencil di Papua. Meskipun pemerintah tampaknya belum secara penuh mengakui organisasi keagamaan sebagai mitra pembangunan yang penting di Papua, namun akhir-akhir ini mereka menunjukkan kesediaan untuk memperluas perannya dalam pembangunan manusia di Papua.

Sebagai organisasi budaya dan agama, gereja (dan beberapa organisasi masyarakat sipil lainnya) memainkan peran yang penting untuk mengembangkan kesetaraan. Misalnya, partisipasi perempuan lebih besar dalam kegiatan terkait di gereja ketimbang di forum adat atau pemerintah daerah. Mereka mempunyai peran yang kuat dalam ekonomi keluarga dan masyarakat tetapi posisinya lemah di lingkungan umum dan politik.

Di samping organisasi agama, LSM merupakan bagian yang dinamis masyarakat di Papua, meskipun jumlah LSM yang aktif jauh lebih kecil daripada jumlah yang terdaftar. Khususnya di daerah Kepala Burung, terdapat pertumbuhan jumlah LSM yang kehadirannya bukan untuk mengembangkan masyarakat atau mempengaruhi pengembangan kebijakan, melainkan telah dibentuk untuk mengambil manfaat dari peluang finansial melalui program-program pemerintah dan kegiatan sektor swasta. Dari jumlah LSM yang aktif, hanya sebagian kecil yang berada di tingkat kecamatan atau desa – mayoritas terbesar terdapat di ibu kota provinsi dan kabupaten dan pendanaannya tergantung pada donor. Lebih lanjut, kegiatan mereka di tingkat desa cenderung digerakkan oleh agenda dan jadwal lembaga-lembaga luar, oleh sebab itu mereka biasanya tidak mempunyai dampak yang berkelanjutan. Namun pada waktu yang bersamaan, beberapa LSM lokal telah menjalin hubungan dan pengetahuan budaya yang sangat perlu bagi keberhasilan proyek pembangunan di tingkat akar rumput. Masyarakat yang telah diuntungkan dengan adanya LSM menginginkan keterlibatan jangka panjang dengan pihak-pihak luar yang dapat membantu mereka dalam tujuan sosial dan lingkungan mereka.

Saat ini hanya terdapat sedikit pertimbangan mengenai hukum adat, hak ulayat, tanah adat atau sistem sosial daerah di kalangan pemerintah. Meskipun terdapat ketentuan dalam Otonomi Khusus (Otsus) yang mengisyaratkan sedikit pengakuan bagi identitas, simbol dan hak-hak budaya, namun hal tersebut belum terwujud karena belum dirumuskannya peraturan dan undang-undang yang diperlukan. Inisiatif pembangunan yang menargetkan masyarakat lokal sering gagal sebagaimana dilaporkan oleh LSM yang melakukan kajian kebutuhan, akibat cara-cara yang tidak tanggap, atau dibangun di atas, norma-norma budaya setempat. Apa yang merupakan pendekatan budaya sangat bervariasi sebanyak budaya itu sendiri, namun kesadaran budaya dalam pendekatan pembangunan memerlukan pemahaman akan kebiasaan, prioritas, pengetahuan dan kepercayaan daerah, struktur internal masyarakat dan politik, dan kerangka waktu mereka dan cara mereka melakukan sesuatu.

Di masa lalu, identitas budaya orang asli Papua yang beragam dan kuat yang sering dilihat oleh pemerintah dan pihak luar sebagai hambatan bagi pembangunan. Kurang dipahaminya konteks budaya lokal — bahasa, norma budaya dan cara berinteraksi dengan pihak luar yang memiliki ciri khas, merupakan akar permasalahan kegagalan proses pembangunan.

## 4. Tata pemerintahan

Sebagaimana telah dibahas di atas, terdapat beragam tantangan pembangunan di Papua dari pengentasan kemiskinan, perlindungan keragaman budaya, hingga pemeliharaan lingkungan. Oleh sebab itu tata pemerintahan yang baik diperlukan guna memberi kerangka dimana kebutuhan dan prioritas bisa berimbang dan berbagai layanan diberikan secara efektif dan responsif. Untuk mempercepat laju pembangunan di Papua serta memperbesar peluang bagi warga Papua asli untuk berpartisipasi dalam pembangunan, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang mengenai Otonomi Khusus untuk Provinsi Papua (UU No.21/2001) yang dikenal sebagai Otonomi Khusus atau Otsus. Lebih dari sekedar memberikan porsi pendapatan daerah yang lebih besar kepada daerah itu, Otsus juga menetapkan kerangka untuk pengakuan dan promosi budaya lokal dan kepentingan masyarakat lokal.

### 4.1. Otonomi khusus, strategi utama Papua dan draf kerangka umum pembangunan Papua

Otonomi Khusus (OTSUS) merupakan penjabaran kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan rakyat Papua mengenai pengalihan wewenang pembangunan Papua dari pemerintah pusat kepada Papua. Otsus berorientasi pada pengakuan akan karakteristik sosial dan budaya masyarakat Papua asli dan memberi peluang untuk menangani kebutuhan-kebutuhan khusus penduduk daerah yang sangat beragam ini, sebagaimana ditunjukkan dalam teks dalam pasal-pasal pendahuluan Otsus:

“Bahwa dalam rangka memperkecil kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain dan dalam rangka meningkatkan standar hidup rakyat Papua dan untuk memberikan kesempatan bagi penduduk asli Provinsi Papua, diperlukan kebijakan khusus di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”	“Otonomi Khusus adalah otoritas khusus yang diakui dan dihibahkan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengelola kepentingan masyarakat atas inisiatifnya sendiri, berdasarkan aspirasi dan hak-hak fundamental rakyat Papua”	Pemerintah Provinsi Papua diharuskan mengelola dan memanfaatkan lingkungan hidup dengan cara yang terpadu dengan memperhatikan karakteristik ruang, perlindungan sumber daya biologis, sumber daya non-biologis, sumber daya buatan, pelestarian sumber daya alam biologis dan ekosistem, pelestarian budaya, dan keragaman biologi dan perubahan iklim, dengan mempertimbangkan hak-hak masyarakat adat* dan demi kesejahteraan rakyat”
(Mukadimah, UU No. 21/2001)	(Pasal 1, UU No. 21/2001)	(Pasal 64. UU No. 21/2001))

Pemberlakuan UU mensyaratkan disusunnya berbagai tingkatan peraturan daerah (*Perdasus* dan *Perdasi*) di semua sector, hingga saat ini masih belum dilakukan. Terdapat beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Otsus yang dapat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya. Pada prinsipnya, dengan mengikuti hirarki undang-undang di Indonesia, dan diteliti secara kasus per kasus, seharusnya menjadi jelas undang-undang mana yang didahulukan. Dalam banyak hal, sering terjadi bahwa pemerintah daerah hanya mengacu pada Otsus tetapi belum memberlakukan peraturan baru yang memungkinkan pengimplementasian peraturan tersebut. Dilain pihak, beberapa personil pemerintah daerah mengakui kurangnya pemahaman terhadap peraturan Otsus Papua dan dukungan dari kalangan pemerintah pusat.

Setelah pemberlakuan UU Otsus, maka Strategi Utama Papua dikembangkan di daerah. Pada dasarnya, ini merupakan dokumen pemerintah yang menegaskan bidang-bidang prioritas untuk dikembangkan di daerah tersebut sebagaimana diuraikan sebelumnya, yaitu bidang kesehatan, pendidikan, mata pencaharian masyarakat dan prasarana. Sementara Strategi Utama dikenal di kalangan pemerintah provinsi di Jayapura, tim PNA melihat temuan mengenai sedikitnya pengetahuan atau rasa memiliki terhadap Strategi tersebut di kalangan para pemangku kepentingan lain di Papua. Sekalipun demikian, pada waktu yang sama, konsultasi dan lokakarya yang diselenggarakan selama PNA mengukuhkan adanya kesepakatan luas dalam empat bidang prioritas yang disoroti. Tim Synthesis yang terdiri dari para pemangku kepentingan yang beragam yang mensintesis temuan PNA dan menyumbang pengetahuan dan pengalamannya masing-masing, bekerjasama dengan Badan Perencana Pembangunan Daerah (BP3D) untuk merumuskan konsep Kerangka Pembangunan Umum yang akan dicapai selambatnya tahun 2025. Konsep ini telah dipergunakan sebagai sumber daya lokal untuk mendukung pemerintah dalam penyusunan rencana jangka menengah dan jangka panjang bagi Papua. Sebagaimana Otsus, visi yang diutarakan dalam konsep kerangka mempertegas pentingnya orang Papua “mandiri secara sosial, budaya, ekonomi dan politik, sejalan dengan nilai-nilai tradisional (adat) dan universal”. Untuk mencapai visi tersebut, misi yang diusulkan dalam konsep kerangka tersebut adalah sebagai berikut:

- Mengakui hak-hak tradisional, agama dan kultural Papua, maupun hak masyarakat asli atas pembangunan;
- Kesejahteraan dan keadilan sosial, khususnya di bidang kesehatan dan pendidikan;
- Pembangunan yang merata dan mandiri;
- Pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam yang berkelanjutan; dan
- Sistem politik dan pemerintahan yang berkembang baik berdasarkan nilai budaya Papua, dalam konteks negara dan bangsa Indonesia (Synthesis Team, 2005).

## 4.2. Pembagian administratif

Keputusan Pemerintah pusat untuk memekarkan Papua menjadi tiga provinsi (Papua, Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah) telah dipersepsikan secara berbeda oleh pelaku yang berbeda. Restrukturisasi dianggap oleh beberapa pihak sebagai inisiatif untuk membawa -pemerintah lebih dekat ke masyarakat guna mempercepat laju pembangunan. Pembentukan provinsi dan kabupaten baru (lihat **Table 2**) dilakukan pula secara bersamaan dengan restrukturisasi beberapa kecamatan dan desa sehingga kantor pemerintah daerah dapat lebih dekat secara fisik ke masyarakat. Bagi pihak-pihak lain, pembagian Papua menjadi tiga provinsi tampak sebagai upaya Pemerintah untuk menciptakan perpecahan di Papua dan sebagai pelanggaran terhadap UU No.21/2001, yang harus disetujui oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) sebelum dilakukan pemekaran apapun. Kontroversi ini muncul karena UU No.45/1999 yang membagi Papua menjadi tiga provinsi dikeluarkan sebelum diterbitkannya UU No.21/2001, yang memberikan Otonomi Khusus bagi Papua. Dengan tetap dilaksanakannya pembagian provinsi, bagi banyak orang Papua, ini merupakan indikasi bahwa pemerintah pusat menyingkirkan kekuasaan MRP sebelum dibentuk. Bagi kebanyakan orang Papua, MRP melambangkan esensi dari perjuangan Papua untuk memperoleh pengakuan atas budaya dan identitasnya yang unik dan dipandang sebagai mekanisme yang akan memberi suara dan keterwakilan masyarakat lokal.

UU No.45/1999 tidak hanya membagi Papua menjadi tiga provinsi namun juga memungkinkan pembentukan tiga kabupaten baru (Puncak Jaya, Paniai dan Mimika) dan 1 kota baru (Sorong). Restrukturisasi administratif yang lebih drastis terjadi pada tahun 2002 dengan UU No. 26/2002, yang menambah sebanyak 14 kabupaten baru, dan pada tahun 2003 dengan hadirnya UU No.35/2003 menambah satu kabupaten (Supiori), sehingga total menjadi 2 kota (Jayapura dan Sorong) dan 27 kabupaten. Satu dampak yang jelas dari pembentukan satuan

administratif baru adalah pengurangan jumlah rata-rata penduduk kabupaten, dimana semua unit administratif pemerintah jumlahnya kini jauh lebih sedikit dari pada sebelum restrukturisasi dan jumlah tersebut juga jauh lebih sedikit dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Sebagai contoh, jumlah penduduk rata-rata satu kabupaten di Papua pada tahun 2003 hanya 93.464, jumlah penduduk rata-rata satu kecamatan hanya 12.460, dan jumlah penduduk rata-rata desa hanya 764 jiwa. Unit administratif yang serupa di daerah lain di Indonesia seringkali memiliki jumlah penduduk lebih dari sepuluh kali angka-angka tersebut.

**Tabel 2. Gambaran umum luas, satuan administratif dan jumlah penduduk**

KABUPATEN/ KOTA	LUAS	JUMLAH			PENDUDUK		
	(Km2)	KECAMATAN	DESA	KELURAHAN	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	TOTAL
MERAUKE	45,071	5	148	9	88,673	81,608	170,281
JAYAWIJAYA	17,461	12	323	3	121,049	116,833	237,882
JAYAPURA	17,514	11	127	5	48,409	42,824	91,233
PANIAI	18,105	11	135	-	70,382	75,093	145,475
PUNCAK JAYA	1,865	6	144	20	-	-	71,249
NABIRE	15,350	10	147	9	84,300	78,926	163,226
FAK-FAK	14,320	4	84	5	33,095	29,429	62,524
MIMIKA	18,709	12	78	6	141,302	130,233	271,535
SORONG	13,518	10	101	1	38,688	36,356	75,044
MANOKWARI	13,086	16	410	9	78,446	75,130	153,576
YAPEN WAROPEN	-	5	105	6	-	-	76,871
BIAK NUMFOR	3,130	12	217	8	60,609	59,114	119,723
KOTA JAYAPURA	940	4	11	20	103,133	87,996	191,129
KOTA SORONG	1,105	4	-	20	93,031	81,114	174,145
SARMI	35,589	8	50	4	22,682	19,302	41,984
KEEROM	8,390	5	44	-	20,833	17,837	38,670
SORONG SELATAN	36,613	10	222	3	43,594	42,724	86,318
RAJA AMPAT	12,793	7	88	-	18,361	17,154	35,515
BINTANG	15,883	6	88	-	40,988	40,775	81,763
YAHUKIMO	13,420	4	77	-	53,611	50,502	104,113
TOLIKARA	4,382	6	187	2	51,143	48,989	100,132
WAROPEN	-	3	59	-	-	-	27,673
KAIMANA	13,500	4	71	2	14,422	14,745	29,167
BOVEN DIGOEL	27,100	5	85	-	20,401	18,880	39,281
MAPPI	24,904	6	134	1	36,266	33,538	69,804
ASMAT	23,140	7	139	-	35,186	32,224	67,410
TELUK BINTUNI	18,637	10	94	2	21,873	20,860	42,733
TELUK WONDAMA	7,788	7	56	-	12,568	11,959	24,527
TOTAL	422,313	210	3,424	135	1,353,045	1,264,145	2,617,190
RATA-RATA	15,083	8	122		48,323	45,148	99,749

Sumber: Kompilasi UNDP berdasarkan data dari "Pemerintah Provinsi Papua - Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, Tahun 2003"

### 4.3 Administrasi publik dan keuangan publik

Beberapa kalangan pemerintah di tingkat provinsi dan daerah menentang pelaksanaan undang-undang desentralisasi agar dapat mempertahankan sumber daya yang dikuasainya. Dari provinsi ke kabupaten, dan dari kabupten ke kecamatan, alokasi sumber daya dan dana bagi unit perencanaan dan kebijakan di tingkat yang lebih tinggi jauh lebih besar daripada alokasi untuk

unit layanan di tingkat kecamatan dan desa. Hanya kabupaten Jayapura, Fak-fak dan Mimika yang menyediakan sumber daya sebagai hibah *block* untuk kecamatan.

Terdapat pula perbedaan yang mencolok antara sumber daya organisasi kabupaten lama dan kabupaten baru terutama dari segi jumlah unit layanan. Misalnya, ada sampai 42 unit layanan di kabupaten lama dan tidak lebih dari 13 unit di kabupaten baru. Juga terdapat perbedaan besar dalam jumlah pegawai negeri, dari 400 sampai 4000 pegawai negeri atau dari 2 pegawai negeri per 100 penghuni kabupaten baru dan hingga 4 per 100 di kabupaten lama (PNA reports, 2005). Khusus untuk kabupaten lama, belum menata ulang organisasinya (sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.8/2003) guna menindaklanjuti perubahan administratif yang sangat mengurangi ukuran wilayah administratifnya. Beberapa pegawai negeri yang ditugaskan di kabupaten lama telah ditugaskan kembali ke kabupaten baru dan bersamaan dengan itu terjadi rekrutmen pegawai negeri baru untuk menambah jumlah total pegawai negeri di tingkat kabupaten.

Meskipun telah dibangun fasilitas kantor di sebagian besar kabupaten baru, namun masih banyak pejabat yang tinggal di kabupaten asli. Ini disebabkan oleh kurangnya perumahan pejabat, sekolah bermutu lebih rendah dari pada yang diinginkan oleh pejabat untuk anaknya, serta pembayaran bank dan gaji tidak dapat diandalkan. Pemerintah kecamatan di daerah kota umumnya berjalan dengan lancar tetapi di daerah pedesaan dan di daerah terpencil banyak tugas telah ditinggalkan oleh camat yang lebih menyukai tinggal di daerah kota. Sama halnya dengan pemerintah kecamatan, pemerintah desa di daerah yang berdekatan dengan pusat kota berjalan cukup lancar, tetapi di daerah terpencil banyak kepala desa yang tidak memiliki kantor, anggaran atau staf untuk menyediakan layanan umum. Bahkan di antara pemerintah kota dan kabupaten, kemampuan pengelolaan keuangannya lemah, penerapan sistem anggaran yang berorientasi kinerja masih terbatas, dan sistem pengumpulan pajak tidak baik karena tidak ada mekanisme insentif dan sanksi untuk kinerja pengumpulan pajak. Kemampuan dan kinerja audit hampir tidak diketahui.

Di sisi lain Papua termasuk salah satu yang paling diuntungkan oleh kebijakan desentralisasi pemerintah, dimana pemerintah daerah kini menerima sumber daya tiga kali lebih besar dari pada sebelum Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus. Sebagian besar peningkatan pendapatan berasal dari kenaikan DAU (Dana Alokasi Umum atau alokasi umum otonomi daerah) dan sebagian kecil dari meningkatnya porsi pajak dari pertambangan, yang disediakan melalui Otonomi Khusus (PNA reports, 2005). Data yang dilaporkan oleh Bank Dunia dalam laporan program *Public Expenditure Analysis and Capital Harmonisation* (PEACH) tahun 2005 mencatat bahwa dalam hal perkiraan total sumber daya fiskal, Papua adalah provinsi terkaya kedua di Indonesia, setelah Kalimantan Timur. Meskipun demikian, pemerintah pusat memperoleh dua pertiga bagian pendapatan dari eksploitasi sumber daya alam di Papua, dan pemerintah provinsi serta kabupaten di Papua juga memperoleh sekitar dua pertiga bagian dari transfer pemerintah pusat yang diperuntukkan bagi biaya operasional mereka sendiri.

Dalam tahun-tahun terakhir, total pendapatan tahunan dari pemerintah daerah sendiri telah mencapai Rp.150 milyar, atau sekitar Rp. 65.000 per kapita. Terjadi variasi besar dalam pendapatan antara Kabupaten Sorong, Nabire, Merauke dan Mimika (rata-rata Rp. 100.000 per kapita) dan Jayawijaya (rata-rata Rp.25.000 per kapita). Alokasi DAU untuk provinsi, kota dan kabupaten di Papua meningkat dari total Rp.2,43 trilyun pada tahun 2002 menjadi Rp.3,45 trilyun pada tahun 2004. Alokasi untuk kota dan kabupaten bervariasi antara Rp.723.000 per kapita (Kota Sorong) dan Rp.1,75 juta per kapita (di kabupaten lama Jayawijaya) pada tahun 2002 dan antara Rp.750.000 per kapita (di Kabupaten baru Jayawijaya) dan Rp.5,3 juta per kapita (Kabupaten Waropen) pada tahun 2004 (PNA reports, 2005).

Alokasi DOK (Dana Otonomi Khusus atau dana OTSUS) sebesar Rp.1,38 trilyun pada tahun 2002 dan Rp.1,54 trilyun di tahun 2003. Pada tahun 2002, dana sebesar 60% dialokasikan untuk provinsi dan 40% untuk kabupaten. Sejak 2004, jumlah ini mencapai 40% untuk provinsi dan

60% untuk kabupaten. Rumus dan kriteria pengalokasian anggaran Otsus bagi kota dan kabupaten tidak jelas, namun rumusan baru yang mengalokasikan poin untuk lima kriteria telah diusulkan. Akan tetapi, alokasi anggaran belum transparan, dan pencairannya tidak tepat waktu (PNA report, 2005 dan World Bank PEACH report, 2005).

Porsi terbesar pendapatan pemerintah daerah, sebelum dan sesudah penyaluran dana OTSUS, digunakan untuk anggaran operasional. Pada tahun 2002, rata-rata 63% pendapatan pemerintah daerah digunakan untuk belanja operasional dan bervariasi antara 44% (di kabupaten baru Puncak Jaya) dan 80% (di kabupaten baru Yapen Waropen). Secara rata-rata hanya 5% pendapatan dialokasikan bagi pendidikan (Rp.65.000/kapita), dengan varian antara 1% dan 8% (Rp.26.000 hingga Rp.202.00 per kapita). Rata-rata hanya 2% dialokasi bagi kesehatan (Rp.33.000 per kapita), dengan varian antara 1% and 5% (Rp.12.000 hingga Rp.151.000 per kapita).

Laporan PNA di 17 kabupaten mengungkapkan bahwa banyak masyarakat lokal bingung, kecewa atau apatis terhadap Otsus, karena belum membawa perubahan yang berarti atau nyata dalam hidup mereka. Meskipun mereka mengetahui bahwa pemerintah provinsi, kota dan kabupaten menerima dana yang besar dari DAU dan DOK, namun masyarakat lokal telah mengungkapkan kebingungan tentang apakah dana telah dipergunakan sesuai dengan rencana atau target. Publik tidak mengetahui kemana saja hasil-hasil belanja pemerintah yang seharusnya diperuntukan guna menguntungkan masyarakat.

#### **4.4. Perencanaan pembangunan pemerintah daerah**

Proses perencanaan merupakan hal penting dalam pemerintahan sebagai langkah awal untuk menyusun kebutuhan, aspirasi dan prioritas daerah dan menampungnya dalam suatu kerangka penyediaan sumber daya dan fasilitas. Namun, dengan berubah-ubahnya badan administratif pada berbagai tingkat serta rendahnya kemampuan atau kurangnya pengalaman dalam perencanaan, maka banyak sumber daya yang berguna tidak dimanfaatkan dengan seefisien mungkin. Kemampuan perencanaan pemerintah provinsi, kota dan kabupaten masih rendah, dan banyak kabupaten baru tidak memiliki rencana pembangunan. Pejabat pemerintah pada umumnya kurang memiliki ketrampilan untuk mendorong pertumbuhan dan pendapatan daerah, sementara monitoring dan evaluasi rencana dan kegiatan pembangunan tidak dilakukan secara teratur, dan akuntabilitas serta pelaporan kinerja masih rendah. Juga hanya sedikit insentif atau sanksi yang berbasis kinerja. Menurut tim PNA di 17 kabupaten, proses perencanaan dari bawah ke atas yang resmi sudah tidak dipraktekkan di kebanyakan desa. Struktur lama dari pemerintah desa (LKMD - 'Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa') telah diganti dengan struktur baru (BAPERKAM - Badan Perwakilan Kampung) tetapi pada umumnya hanya berwujud perubahan nama dari pada perubahan prosedur karena kebanyakan BAPERKAM tidak aktif.

Kurangnya koordinasi antara strategi dan rencana pembangunan serta anggaran tahunan, dapat merupakan salah satu alasan utama dari kegagalan mencapai tujuan pembangunan daerah. Kurang keterpaduan antara strategi dan rencana pembangunan dengan proses penganggaran dapat diselesaikan melalui perundangan yang menentukan tingkat saling berbagi antara jenjang pemerintahan (misalnya dengan menggunakan formula serupa seperti yang digunakan oleh pemerintah pusat untuk alokasi DAU), berbagi pengeluaran antara pemerintah kota/ kabupaten dengan kecamatan (berdasarkan formula atau persentase) dan alokasi untuk sektor-sektor prioritas (seperti ditentukan oleh UU 21/2001 dari pendapatan minyak dan gas).

Namun demikian, persaingan politik lokal dan birokrasi demi mendapatkan pujian berpotensi menghasilkan minimnya kerjasama antara organisasi dan birokrasi yang berbeda. Alokasi untuk kegiatan pembangunan dalam banyak hal dibuat atas instruksi bupati dengan cara *ad hoc* dan bukan berdasarkan interpretasi teknokratis dari rencana pembangunan yang telah ditetapkan. Rencana sektoral jarang disusun melalui konsultasi dengan pemangku kepentingan di tingkat

provinsi dan kota/ kabupaten serta tidak langsung digunakan sebagai landasan untuk alokasi dana dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Sistem perencanaan dan anggaran sering tidak sinkron. Penyaluran subsidi dari pemerintah provinsi ke kota/ kabupaten untuk mendukung tercapainya tujuan-tujuan strategi atau kebijakan bersama juga jarang dilakukan, karena terdapat kecenderungan yang kuat dari pihak birokrasi untuk mendapatkan pujian bagi proyeknya sendiri.

Otsus memberikan peluang tersendiri bagi hubungan yang lebih kuat antara pemerintah provinsi dan lokal (kota dan kabupaten), namun kerjasama potensial ini masih harus diwujudkan. Antara pemerintah provinsi dan daerah, dan di dalam lembaga pemerintah, belum banyak pengalaman bekerja atau berkolaborasi antar lembaga. Pemikiran yang terfokus pada penyelenggaraan 'proyek' jangka pendek dan terbatas jangka waktunya mendominasi pemikiran dan kegiatan pegawai negeri di semua tingkat pemerintahan di Papua. Hal ini bertentangan dengan pemikiran jangka panjang dan menyeluruh tentang apa artinya pembangunan atau bagaimana pembangunan harus diukur. Demikian pula penyediaan layanan, dan isu-isu yang berhubungan dengan konsistensi dan kualitas atau pemenuhan kebutuhan dan hak-hak umum tidak menerima perhatian yang sepatutnya dalam pembangunan lokal dan yang 'diproyekkan'.

Pada umumnya, hanya sedikit atau tidak ada komunikasi dan keterlibatan antara pemerintah dan CSO mengenai perumusan kebijakan, dengan memperhatikan realitas, pelajaran, pengalaman dan kebutuhan lokal dalam pembentukan instrumen kebijakan lokal. Hanya sedikit dilakukan upaya untuk memonitor, mengevaluasi, membagi dan menerapkan pelajaran guna memperbaiki kebijakan dan pelaksanaannya; contoh-contoh yang berhasil, tidak ditiru dimana dan mengapa dapat keberhasilan. Kerjasama antara pemerintah dan CSO mengenai penyampaian layanan masih minim. Melalui PNA, pemerintah dan CSO telah menunjukkan lebih banyak kesediaan untuk berbagi, belajar, bekerjasama dalam penyampaian layanan, dimana hal tersebut tidak pernah dilakukan sebelumnya. Lokakarya dan seminar berhasil mengumpulkan orang-orang untuk bertukar informasi dan pandangan. Namun, masih perlu upaya lebih lanjut untuk memfasilitasi bentuk-bentuk kerjasama dan pembelajaran terapan lainnya antara pemangku kepentingan pembangunan di Papua.

Sebagai rangkuman, salah satu kelemahan utama pemerintahan di Papua adalah perencanaan pemerintah daerah, terutama perencanaan dengan partisipasi aktif masyarakat dan sektor swasta. Kurangnya interaksi dan kerjasama antara pemerintah provinsi dan kota/ kabupaten, serta kelemahan di tingkat kecamatan dan desa, sangat menghambat kemampuan pemerintahan lokal untuk menyusun dan melaksanakan rencana dan program pembangunan. Situasi demikian sejauh ini telah menghasilkan ketidakefisienan serta membuka peluang untuk korupsi melalui penyalahgunaan dana publik. Kebijakan selama puluhan tahun untuk melindungi lingkungan, mengentaskan kemiskinan, merespon hak-hak dasar, air bersih, kesehatan dan pendidikan dirugikan akibat program pembangunan yang tidak terencana dengan baik.

#### **4.5 Permasalahan kemampuan**

Di lingkup kajian pemerintahan yang lebih luas, relevansi dari upaya memfokuskan diri pada masalah kemampuan bagi semua pelaku pembangunan di Papua mendapat perhatian besar. Penilaian kebutuhan dan kapasitas pada umumnya terkendala oleh keterbatasan kapasitas di kalangan pemerintah dan masyarakat untuk mengumpulkan, menganalisis dan menggunakan data, mengelola serta menjamin kualitas konsultansi dan kegiatan proyek. Pentingnya meningkatkan kapasitas terkait dengan data bagi personil pemerintah provinsi, kabupaten dan kecamatan merupakan suatu keharusan.

Kajian lokal tentang kebutuhan dan kapasitas yang dilakukan oleh universitas lokal dan mitra LSM sebagai bagian dari proses PNA sangat terfokus pada apa yang masih kurang dan apa yang belum berhasil dilakukan. Kesulitan dalam mengidentifikasi dan menganalisa kapasitas

yang telah ada, hal-hal apa yang telah berhasil dilakukan dan mengapa, serta apa saja yang dapat dikembangkan lebih lanjut, menandakan bahwa isu-isu kepercayaan diri dan penghargaan diri yang rendah mempengaruhi persepsi lokal mengenai apa yang mungkin dilakukan serta bagaimana Papua dapat berkembang. Para mitra dalam kajian kebutuhan memiliki pengetahuan lokal yang baik, yang berlandaskan pengalaman budaya lokal dan sejarah masyarakat. Konsultan dari luar Papua seringkali memiliki kualifikasi dan keahlian yang bagus tetapi sering membawa bias budaya yang kuat dalam pekerjaannya di Papua dan oleh karenanya tidak dapat menilai kondisi lokal secara efektif dan/ atau berbagi ketrampilan atau pengetahuannya secara efektif. Situasi ini tampaknya mungkin berpengaruh pada gambaran umum dari “apa yang kurang” di Papua, daripada gambaran peluang, aset dan kapasitas yang dapat dikembangkan lebih lanjut di sana.

Sejak pemilu 2004, parlemen lokal terdiri dari banyak anggota terpilih yang tidak berpengalaman dalam tugas-tugas yang menjadi tanggung jawabnya saat ini. Mereka kesulitan mengutarakan visi dan strategi bersama serta kurang kompeten untuk melaksanakan fungsi kontrolnya (PNA reports, 2005). Mereka juga kurang mempunyai interaksi dengan para pemilihnya. Khususnya, pemerintah kabupaten baru kurang berpengalaman dalam perencanaan dan dalam pemantauan pembangunan, dan para pegawai negeri tidak terbiasa bekerjasama dengan pihak-pihak yang memiliki kapasitas dan kesanggupan untuk menyediakan layanan.

PNA menemukan bahwa beberapa organisasi keagamaan di Papua memiliki jaringan luas dan kemampuan untuk membantu masyarakat. Jaringan dan kehadiran mereka di daerah terpencil dan sulit dijangkau merupakan aset yang penting. CSO menyediakan layanan terbatas di banyak bidang akan tetapi kegiatan mereka umumnya tidak berkelanjutan karena mereka sangat tergantung pada para donor (yaitu rendahnya kemampuan finansial dan banyaknya kesulitan sumber daya manusia). Penyampaian layanan mereka umumnya tidak dikoordinasikan dengan penyediaan layanan lainnya, dan seperti pemerintah daerah, pengetahuan dan pengalaman mereka hanya sedikit dalam metode alternatif penyampaian layanan dan pengembangan kapasitas. Mereka juga tidak terbiasa bekerja dengan jenis-jenis organisasi selain organisasi mereka, namun selama PNA mereka menyatakan kesediaannya untuk berpartisipasi dalam bentuk-bentuk baru kegiatan dan kemitraan kerjasama.



## 5. Penilaian prioritas

Strategi Pokok untuk mengidentifikasi bidang-bidang kesehatan, pendidikan, mata pencaharian/ perekonomian dan prasarana sebagai empat bidang prioritas. Kajian dari penyediaan layanan di bidang-bidang ini harus dipertimbangkan sehubungan dengan isu-isu menyeluruh yang diidentifikasi di bagian sebelumnya, yaitu konteks sosial, budaya, ekonomi, lingkungan dan pemerintahan di Papua.

Meskipun integritas data yang rendah menjadi kendala utama dalam menilai penyediaan layanan, namun kajian-kajian oleh universitas dan LSM yang berpartisipasi melaporkan secara konsisten bahwa daerah yang berjauhan dengan kota atau pusat kecamatan, termasuk desa-desa yang jauh dan terpencil, sangat kurang untuk mendapatkan akses layanan dari pemerintah, seperti kesehatan, pendidikan, mata pencaharian/ penyuluhan dan prasarana. Layanan pemerintah yang ada tidak tampak responsif pada kondisi setempat, terutama kebutuhan dan gaya hidup lokal, dan sering tidak direncanakan, dianggarkan atau disampaikan menurut kondisi kultural dan geografis. Dengan demikian layanan ini tidak selamanya digunakan atau dihargai oleh masyarakat lokal.

Organisasi masyarakat, terutama organisasi keagamaan, aktif menyediakan layanan dasar di banyak bidang yang tidak disediakan oleh pemerintah. Namun mereka menghadapi kendala keuangan dan politik karena akses ke mitra internasional dikendalikan dengan sangat ketat oleh lembaga pemerintah pusat tertentu. Tim-tim PNA melaporkan bahwa pada umumnya, pemerintah kurang mendapat kepercayaan dan penghargaan sebagai penyedia layanan masyarakat, dan layanan yang diberikan oleh organisasi masyarakat biasanya lebih dihargai dan dimanfaatkan. Sangat sedikit contoh program inisiatif peningkatan mata pencaharian yang berkelanjutan serta berhasil untuk membantu masyarakat daerah, sedangkan layanan penyuluhan pertanian, peternakan, dan perikanan dianggap tidak efektif.

### 5.1 Pendidikan

Papua memiliki tingkat melek huruf orang dewasa yang paling rendah di Indonesia, yaitu sebanyak 74,4% (Indonesia Human Development Report 2004). Jumlah anak yang bersekolah masih rendah dan persentase putus sekolah serta buta huruf diantara murid yang meninggalkan sekolah dasar juga tinggi. Menurut data BPS tahun 2000, hanya 82% anak-anak di Papua bersekolah di SD, hanya 47% bersekolah di SLTP, dan hanya 19% di SMU. Persentase putus sekolah di tingkat SD secara resmi adalah 6%, dan dari SLTP dan SMU angkanya sebesar 5%. Tingkat putus sekolah rata-rata yang dilaporkan dari sekolah dasar adalah 3,4%, dari SLTP 15,6% dan dari SMU 24,6.% (PNA reports, 2005).

Rendahnya kehadiran murid di sekolah serta tingginya angka putus sekolah di Papua antara lain disebabkan oleh:

- Orang tua kecewa dengan kualitas sistem pendidikan;
- Sistem pendidikan tidak menjawab kebutuhan dan keadaan lokal, misalnya dengan mengajarkan tentang lingkungan sehari-hari yang dikenal oleh murid dan menggunakan bahasa yang dapat dimengerti;

#### Contoh Perbedaan Data Partisipasi Pendidikan\* untuk daerah Papua

Sekolah dasar:

82% ( BPS resmi untuk provinsi)

43% (Kab. Sarmi)

93,5% (kab. Paniai)

Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama:

47% (BPS resmi untuk provinsi)

25% (Kab. Jayawijaya)

73,5% (Kota Jayapura)

Sekolah Menengah Umum:

19% ( BPS resmi untuk provinsi)

52% (seluruh Papua)

\*% dari usia sekolah yang terdaftar, dari laporan PNA

- Tahun ajaran tidak disesuaikan dengan siklus musim tanam atau panen, dimana pada saat tersebut anak-anak diperlukan untuk membantu kegiatan keluarga dan desa;
- Sekolah-sekolah letaknya jauh dari desa;
- Jumlah asrama untuk murid terbatas dan tidak ada asrama untuk murid perempuan di kebanyakan kecamatan dan kabupaten;
- Kualitas pendidikan yang tersedia rendah; dan
- Pelatihan kejuruan sangat terbatas dan hanya tersedia di pusat-pusat pemukiman.

Guru-guru di Papua menghadapi banyak hambatan yang kompleks, meskipun rasio guru-murid yang resmi serta jumlah sekolah tampaknya memadai (1:20 dan 2477 sekolah dasar, menurut BPS 2003). Masalah khusus lainnya termasuk hal-hal berikut:

- Kebanyakan guru yang berkualitas tidak ingin bekerja di daerah pedesaan;
- Fasilitas perumahan bagi guru di daerah pedesaan tidak mencukupi dan terkadang tidak ada;
- Distribusi personnel tidak merata antara daerah perkotaan dan desa;
- Guru bertugas di daerah pedesaan untuk waktu yang tidak lama;
- Guru memiliki komitmen yang rendah, akibat status yang rendah dari profesi guru selain kondisi kerja yang kurang baik; dan
- Mentalitas guru banyak yang mencerminkan mentalitas pegawai pemerintah yang bekerja di kantor dari pada menjadi guru kelas.

Selain itu, kurikulum pendidikan yang terpusat dan sistem penyampaiannya yang ditentukan oleh pemerintah pusat dalam banyak hal kurang relevan dengan murid di Papua. Sering bahan mengajar yang “direkomendasikan” termasuk contoh-contoh tidak sesuai atau berada di luar kerangka referensi murid, yang dapat mengurangi keefektifan dan motivasi belajar. Faktor-faktor tersebut sangat berpengaruh terhadap kualitas pendidikan, sehingga tidak jarang ditemui bahwa lulusan sekolah dasar dan bahkan sekolah menengah masih buta huruf. Demikian pula, sudah merupakan suatu kelaziman untuk menyalahkan rendahnya kualitas pendidikan akibat “kekurang mampuan” siswa.

Meskipun pemerintah daerah telah mengidentifikasi pendidikan sebagai salah satu prioritas, namun mereka belum pernah mengalokasikan proporsi anggaran yang sesuai untuk daerah ini. Akibatnya, biaya sekolah (SPP) yang disubsidi atau gratis tidak tersedia, dan 30% beasiswa tidak disalurkan sesuai anggaran (*Dinas Pendidikan, 2005*). Selain itu, akibat kurang kerjasama antara pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/ kota, maka kepala sekolah jarang mengetahui berapa besar dana APBD (anggaran daerah) yang dialokasikan untuk sekolahnya. Tidak ada garis kewenangan yang jelas bagi kepala sekolah untuk menangani berbagai masalah di sekolah mereka. Meskipun komite orang tua telah didirikan di beberapa daerah, namun hanya sedikit yang aktif terutama di lokasi terpencil, sehingga tidak memungkinkan perbaikan pendidikan yang didorong melalui tekanan orang tua.

Sebagian karena kualitas rendah dan tidak terjangkaunya fasilitas pendidikan umum, banyak masyarakat Papua yang mengenyam pendidikan di sekolah swasta. Menurut perkiraan dari Synthesis Team, lebih dari 50% layanan pendidikan dasar (SD dan SLTP) di Papua disediakan oleh organisasi swasta, kebanyakan keagamaan, (misalnya oleh: Yayasan Pendidikan Kristen atau YPK, Yayasan Pendidikan dan Persekolahan Katolik atau YPPK, dan Yayasan Pendidikan Islam atau YAPIS). Organisasi tersebut telah lama hadir di Papua dan terdapat di banyak daerah dimana layanan pemerintah tidak ada. Organisasi ini dipandang baik oleh masyarakat lokal dan mampu mendorong partisipasi pendidikan lokal yang lebih baik. Namun sumber daya manusia dan keuangan mereka juga terbatas. Banyak diantara sekolah ini dibangun melalui partisipasi masyarakat dan sejak tahun 1950, mendapat subsidi penuh dari pemerintah untuk membiayai guru, prasarana dan materi pendidikan. Meskipun subsidi dikurangi secara drastis pada tahun 1970, namun organisasi tersebut dapat terus berjalan melalui sumbangan dari asosiasi Kristen di Eropa dan tempat lain. Seluruh dukungan pendanaan luar dihentikan pada tahun 1993.

## 5.2 Kesehatan

Standar kesehatan di Papua jauh lebih buruk dari pada di wilayah lain di Indonesia. Tingkat kematian bayi sebesar 50,5 per 1000 lebih tinggi dari pada angka untuk Indonesia secara keseluruhan yaitu 43,5 (Indonesia Human Development Report 2004). Tingkat kematian ibu adalah 1,116 per 100,000 kelahiran, yang merupakan angka tertinggi di Indonesia, (data Dinas Kesehatan Provinsi, 2005). Statistik tersebut adalah indikator umum dari kesehatan penduduk. Faktor penyebab yang paling serius dari risiko kesehatan tersebut adalah penyakit menular dan penyakit yang berhubungan dengan sanitasi, seperti malaria dan tuberkulosis.

Disamping malaria dan tuberkulosis yang ditemukan secara luas di banyak wilayah, Papua juga menghadapi ancaman HIV/AIDS. Penyakit ini berkembang di masyarakat pada umumnya dan dilaporkan telah menimbulkan sebanyak 14,392 kasus, yang relatif terbagi rata diantara perempuan dan laki-laki (Data Dinas Kesehatan Pemerintah Papua, 2005). Perkiraan jumlah kasus dan tingkat infeksi mungkin merupakan yang tertinggi di Indonesia, akibat kombinasi faktor-faktor yang terkait dengan rendahnya tingkat kesehatan dan pendidikan, prevalensi norma dan praktek sosial serta jumlah pekerja yang berpindah-pindah di Papua. HIV/AIDS yang muncul belum dikonfirmasi berdasarkan riset epidemiologi yang seksama, apakah menyerupai pola penularan eksplosif yang telah melanda beberapa negara di Afrika.

Menurut perkiraan Dinas Kesehatan pemerintah di Papua (2003), 68% orang yang terinfeksi HIV adalah penduduk asli Papua, 22% adalah bukan asli Papua dan 10% berada dalam kelompok risiko tinggi, seperti pekerja seks dan pelanggannya. Dengan perkembangan industri pertambangan, minyak dan kayu, selain kedatangan sejumlah besar pasukan keamanan, banyak daerah terisolir di Papua telah mengembangkan industri seks pendamping. Dimasa mendatang, industri seks memungkinkan percepatan infeksi HIV seiring dengan berkembangnya industri tersebut. Namun, pada umumnya perilaku seks yang berisiko (misalnya memulai kegiatan seksual pada usia yang relatif muda dan sering berganti pasangan) bertanggung jawab atas lebih dari 90% infeksi HIV/AIDS di Papua.

Untuk menghadapi tantangan-tantangan tersebut, sistem layanan kesehatan perlu mengatasi kendala-kendala geografis dan sumber daya, seperti kurangnya anggaran, keahlian dan prasarana umum untuk mendistribusikan obat-obatan dan peralatan. Sama dengan sektor pendidikan, sektor kesehatan telah diidentifikasi oleh pemerintah sebagai sektor prioritas, namun kebijakan tersebut tidak diterjemahkan ke dalam alokasi anggaran yang lebih besar. Dalam anggaran pemerintah provinsi untuk tahun 2002, hanya 8% dana yang dialokasikan untuk kesehatan sedangkan pemerintah kota/ kabupaten hanya mengalokasikan 2% dana (Anggaran Pemerintah Provinsi, 2002). Fasilitas kesehatan memang telah dibangun, namun di pedesaan dan daerah terpencil, fasilitas tersebut sering tanpa tenaga medis, peralatan dan ketersediaan obat-obatan. Rasio tenaga medis per penduduk di berbagai kabupaten sangat bervariasi, mulai dari 1 tenaga dokter per 2000 jiwa hingga 1 per 23000 jiwa; dan 1 tenaga paramedik per 200 jiwa hingga 1 per 500 jiwa (PNA report, 2005). Sama halnya dengan sektor pendidikan, organisasi keagamaan juga telah menyediakan beberapa layanan dasar secara paralel dengan pemerintah di beberapa daerah, bahkan di daerah lain dimana layanan pemerintah tidak ada. Meskipun sumber daya manusia dan keuangannya organisasi tersebut terbatas, namun mereka tampaknya dipercaya oleh masyarakat.

Mayoritas pusat kesehatan masyarakat atau Puskesmas Keliling (kendaraan roda empat/ perahu kecil) meliputi kecamatan dimana kondisi transportasi dan komunikasi tidak dapat diandalkan. Maka banyak daerah terpencil tidak memiliki cukup akses ke pusat kesehatan akibat mahalnya biaya bahan bakar yang diperlukan untuk menjangkau daerah terpencil. Beberapa daerah terpencil hanya dapat dicapai dengan menggunakan sepeda motor, sementara untuk menjangkau daerah-daerah tersebut di musim hujan akan sangat menambah biaya layanan kesehatan. Situasi ini

semakin diperparah dengan terpecahnya populasi desa yang sangat kecil, misalnya Kecamatan Waropko dengan jumlah penduduknya sebanyak 2.980 jiwa, tersebar di 16 desa.

Bila memerlukan obat-obatan, sebagian besar (65%, menurut *Dinas Kesehatan*, 2005) penduduk Papua mendatangi Puskesmas terdekat. Layanan ini bagi mereka seringkali merupakan pilihan satu-satunya akibat kurangnya rumah sakit, apotek dan layanan medis swasta untuk memperkecil kesenjangan antara kapasitas pemerintah dan keperluan kesehatan masyarakat. Banyak masyarakat asli Papua, khususnya mereka yang tinggal di daerah pedesaan, tidak mampu membayar biaya peralatan medis modern. Kebanyakan klinik desa (*Posyandu*) juga tidak beroperasi setiap bulan karena petugas kesehatan tidak hadir secara rutin, dan masyarakat tidak menjalankan klinik tersebut pada saat tidak ada petugas.

### 5.3 Mata pencaharian masyarakat

Dengan sekitar 75% dari penduduk bekerja di sektor pertanian (BPS, 2003), sebagian besar orang Papua tergantung pada lahan untuk penghidupan mereka. Mayoritas terbesar bertahan hidup secara subsisten, yang sangat mengandalkan lingkungan sekitarnya untuk dapat bertahan hidup. 'Kehidupan subsisten' mereka tidak berarti bahwa penduduk desa tidak mempunyai pengalaman atau berkepentingan pada ekonomi uang – orang adalah bagian dari ekonomi uang dan terdampak olehnya, namun mereka tidak menggunakan uang untuk memenuhi sebagian besar keperluan dasar mereka. Sekitar 75% penduduk asli Papua tinggal di daerah rawa, dataran rendah, dataran tinggi dan perbukitan yang terpencil dan terisolasi dimana akses ke modal dan pasar terbatas dan penduduk sangat tergantung pada pedagang yang mendatangi desa-desa mereka dan membeli produk mereka. Dimana ada fasilitas seperti jalan, maka biaya transportasi menjadi tinggi, sehingga mempengaruhi keuntungan dari kegiatan yang berpendapatan kecil. Di desa dekat kota kecil, sumber penghasilan penduduk bervariasi dan diimprovisasi melalui berbagai kegiatan bisnis, sehingga sangat tidak tergantung pada sumber daya alam. Di daerah-daerah seperti ini, tekanan dan persaingan akan sumber daya menjadi tinggi dan memperbesar potensi konflik.



Pemerintah dan CSO telah berupaya untuk meningkatkan taraf hidup dan menjalankan program penyuluhan pertanian untuk masyarakat Papua. Namun upaya ini sering gagal karena masukan yang diberikan tidak didukung dengan pendampingan yang sesuai, atau dukungan yang diberikan hanya untuk waktu yang singkat. Tanpa pemahaman yang baik akan kondisi masyarakat dan cara mereka mencari nafkah, maka dukungan yang diberikan seringkali sia-sia. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, CSO umumnya mempunyai pemahaman yang lebih baik mengenai budaya lokal dan pendekatan untuk mendukung masyarakat lokal. Namun, CSO seringkali kurang memiliki pengetahuan teknis yang sesuai dan dukungan sumber daya financial yang memadai untuk bekerja dengan masyarakat lokal guna tercapainya keuntungan ekonomi yang berkelanjutan. Pada saat yang sama, dirasakan pula kurangnya koordinasi dan kerjasama antara masyarakat dan para pelaku pemerintah untuk mengambil manfaat dari sumber daya yang lebih besar dari pemerintah serta kurangnya pemahaman yang lebih mendalam tentang mata pencaharian masyarakat lokal. Adanya program-program yang ganda, tumpang tindih dan tidak terkoordinasi dengan baik, telah menciptakan kebingungan, konflik, apatisme dan ketergantungan di antara masyarakat (PNA reports, 2005). Diantara sedikit jumlah program penyuluhan pertanian yang telah berhasil melibatkan masyarakat secara aktif, beberapa masih belum berhasil akibat sulitnya akses ke pasar untuk menjual surplusnya. Ironisnya, bersamaan dengan kesulitan penduduk lokal dalam memasarkan barang, namun terlihat banyak hasil pertanian diimpor untuk konsumsi.

Dengan demikian maka, perbaikan prasarana pasar dan transportasi menjadi mungkin sama pentingnya dengan program penyuluhan guna membantu masyarakat di daerah terpencil untuk mengembangkan kegiatan mata pencaharian mereka. Selanjutnya, karena banyak usaha lokal berskala kecil, maka akses ke kredit, konsultasi pengembangan bisnis dan teknis, serta akses pasar menjadi terbatas. Kebanyakan usaha bisnis yang berhasil adalah milik para pendatang.

#### 5.4 Prasarana dasar masyarakat

Meskipun Papua kaya akan sumber daya, namun miskin dalam infrastruktur. Kurangnya prasarana yang memadai tidak hanya membatasi peluang bagi mata pencaharian potensial, akan tetapi juga memberikan hambatan serius untuk meningkatkan akses masyarakat pada layanan kesehatan dan pendidikan selain komunikasi dengan pemerintah dan pasar di luar. Letak geografi Papua merupakan kendala utama untuk membangun jalan di daerah itu. Hingga saat ini, jaringan jalan yang menghubungkan kabupaten dan kota masih sangat terbatas. Jalan arteri prioritas di daerah pegunungan belum dibangun, sedangkan jalan-jalan yang dibangun oleh perusahaan perusahaan hutan tidak untuk digunakan oleh umum. Akses dan transport Papua jauh lebih mudah untuk ditangani melalui laut dan udara.



Memang, banyak daerah pedalaman dan pegunungan di Papua hanya dapat dicapai dengan angkutan udara. Papua mempunyai 4 bandara berstandar internasional (Sentani-Jayapura, Biak, Merauke, Timika), 59 lapangan terbang domestic (termasuk lapangan terbang perintis), dan 297 lapangan terbang kecil yang dikelola oleh gereja atau organisasi berbasis masyarakat. Pelabuhan laut utama di daerah ini menghubungkan daerah ini dengan perdagangan nasional dan internasional. Terdapat fasilitas pelabuhan laut dalam di Sorong, Manokwari, Biak dan Jayapura, untuk melaksanakan mengeksport komoditas. Pelabuhan laut juga merupakan satu-satunya sarana angkutan ke pulau-pulau kecil di daerah itu, daerah pantai dan tepi sungai besar. Transportasi laut relatif lebih murah dibandingkan dengan transportasi darat dan udara, oleh karena itu, angkutan laut memainkan peran yang penting dalam perekonomian daerah.

Jika prasarana perkotaan dapat dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia, namun keadaan di luar daerah perkotaan tampak sangat tertinggal. Beberapa kabupaten tidak memiliki akses ke pelabuhan laut atau lapangan udara yang besar, dan di kabupaten yang terpencil, banyak orang bepergian dengan berjalan kaki, dengan sepeda motor atau sampan. Di beberapa kabupaten baru tidak ada fasilitas listrik, layanan telepon dan angkutan umum. Sistem dan fasilitas pengelolaan sampah masih jarang dan tidak efektif. Fasilitas dan layanan di kabupaten baru umumnya lebih buruk dari pada di kabupaten lama karena letaknya lebih terpencil. Penentu yang lebih penting bagi kualitas prasarana adalah jarak dari pusat kota .

Kebanyakan prasarana yang didanai pemerintah dianggap oleh warga desa sebagai hasil karya kontraktor luar dengan keterlibatan masyarakat lokal yang sangat kecil. Maka, infrastruktur yang ada di desa kemudian jarang dipelihara dengan baik dan dalam banyak hal tidak dipergunakan. Pembuatan prasarana oleh masyarakat, dengan keterlibatan kontraktor hanya untuk bantuan teknis bagi masyarakat, sampai saat ini belum menjadi bagian kebijakan atau praktek pemerintah. Karena tidak terlibat dalam pembangunannya, maka masyarakat lokal cenderung tidak merasa memiliki prasarana dasar yang dibangun oleh pemerintah. Namun untuk asset yang dibangun oleh masyarakat, dipelihara dan dimanfaatkan oleh warga, termasuk rumah komunal dan adat, sampan, sumur dan dermaga. Prasarana yang dibangun oleh masyarakat seperti jalan atau sekolah masih jarang, tetapi walaupun ada, pemeliharaannya cenderung lebih baik. Gereja-gereja terdapat di hampir semua desa, yang dibangun oleh masyarakat, dan umumnya dirawat dengan baik.

## 6. Kerangka strategis bantuan pembangunan bagi Papua

---

Sebagaimana ditunjukkan dan dikonfirmasi melalui temuan-temuan PNA, keberagaman wilayah Papua serta melimpahnya sumber daya alam merupakan tantangan sekaligus merupakan peluang atas komitmen Pemerintah Indonesian untuk pencapaian MDGs. Dengan kemampuan yang relative rendah guna pencapaian sasaran MDGs, maka Papua akan menjadi wilayah kunci yang memerlukan bantuan khusus untuk mempercepat kemajuan<sup>1</sup>. Meskipun belum diketahui secara pasti berapa jumlah bantuan donor internasional yang akan diterima untuk mendukung kegiatan pembangunan di Papua, namun diperkirakan kurang dari 5% dari total pembangunan wilayah tersebut. Dengan demikian, terdapat lingkup yang sangat besar untuk memperluas kerjasama internasional dalam pencapaian MDGs serta untuk melengkapi alokasi dana pemerintah bagi Papua.

### 6.1 Sekilas penilaian mengenai bantuan dari luar

Tim-tim PNA melaporkan bahwa di desa-desa di Papua, bantuan pembangunan yang diberikan biasanya tidak didasarkan atas kajian kebutuhan atau analisis situasi. Hanya sedikit fasilitas analisis kritis yang dilakukan untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat, namun kegiatan tersebut bermanfaat dalam peningkatan motivasi untuk mencari solusi bagi masalah-masalah pembangunan. Di desa-desa, bantuan pembangunan umumnya gagal, karena tidak terfokus pada pengembangan kapasitas melalui penyediaan bantuan teknis secara berkelanjutan. Sebaliknya, bantuan umumnya juga diberikan untuk jangka waktu yang singkat dan dengan intensitas yang tidak sesuai. Banyak warga lokal bingung dan menjadi apatis, karena kegagalan yang dialami atau karena intervensi yang tidak tepat.

Baik Pemerintah, kelompok masyarakat maupun para donor belum memiliki gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai pelaku pembangunan dan kegiatannya di seluruh provinsi. Umumnya kegiatan dijalankan diberbagai sektor, cakupannya terpecah dan interaksi antar sektor sangat terbatas. Tim PNA dari UNCEN dan UNIPA (universitas) berpendapat bahwa program dan konsep yang diperkenalkan melalui bantuan eksternal dapat membantu di banyak wilayah. Mereka juga mewawancarai informan kunci di 17 kabupaten untuk mengidentifikasi pelajaran yang telah peroleh serta pelaksanaan terbaik dari program pembangunan di kabupaten mereka. Hasilnya dianggap mencerminkan pemikiran para praktisi pembangunan ditingkat kabupaten saat ini serta menunjukkan apresiasi aspek positif dari bantuan pembangunan internasional di Papua.

Dari 17 kabupaten yang diteliti, telah dilakukan kunjungan terhadap 12 kabupaten, dan menurut narasumber lokal, bahwa beberapa bantuan donor tertentu telah menghasilkan kegiatan terbaik ke kabupaten mereka. Program tersebut antara lain: KDP, CCAD, SADP, CLGI, BIGG, PARUL, PPK (UNICEF) dan PERFORM. Program-program tersebut beragam fokus kepentingannya, yang antara lain mencakup kesehatan, pendidikan, pengembangan kemampuan, prasarana masyarakat dan pembangunan ekonomi lokal. Beberapa program juga telah difokuskan di wilayah geografis yang agak terbatas seperti Proyek Pembangunan Daerah Pantai Teluk Cendrawasih, namun tanggapan positif menggarisbawahi pentingnya dilakukan tinjauan lebih lanjut untuk memanfaatkan pengalaman yang diperoleh dari program tersebut terhadap program pembangunan yang akan datang. Proyek Pembangunan Kecamatan (KDP) merupakan program yang paling sering disebutkan oleh para responden sebagai salah satu program terapan terbaik di kabupaten mereka. Sebagai program dengan cakupan terbesar di wilayah Papua, disebutkan bahwa responden di 9 dari 17 kabupaten yang disurvei menilai bahwa program tersebut merupakan contoh positif yang menyalurkan dana tambahan guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

---

<sup>1</sup> UNDP, Dokumen Program UNDP untuk Indonesia (Country Programme Document for Indonesia), 2005.

Di sisi lain, pelaku-pelaku lokal melaporkan kepada tim PNA bahwa banyak kegiatan yang difasilitasi oleh pihak luar tidak berhasil, dan pembelajaran antar sektor dan antar program masih terbatas. Beberapa pengampu dari pemerintah dan LSM di Papua mengakui bahwa bantuan eksternal yang diberikan kualitasnya masih kurang memadai.

## **6.2 Dukungan pasca kajian kebutuhan bagi Papua**

Sebagai tindak lanjut dari kajian PNA, maka telah dirintis suatu program bersama dengan Badan Perencana dan Pengendalian Pembangunan Daerah (BP3D) dan pemerintah kabupaten untuk kemampuan membantu secara efektif dalam menyusun rencana pembangunan jangka menengah dan panjang yang juga telah diidentifikasi dalam temuan PNA. Penggunaan hasil temuan PNA, dan khususnya dokumen Tim *Synthesis* tentang kesenjangan pembangunan, sangat berperan dalam merevitalisasi perencanaan daerah. Pada saat ini telah dibuat suatu kerangka jangka panjang guna mendukung perencanaan menyeluruh untuk mengembangkan kemampuan pencapaian MDGs dan peningkatan pembangunan manusia di Papua, yang telah dikembangkan pula melalui konsultasi dengan pengempuan lokal dan mitra pembangunan yang dipilih. Program ini disebut Program Papua 2015, yang memberikan struktur jelas pada kegiatan bantuan pembangunan yang terkoordinasi dan selaras guna mendukung rencana dan prioritas pemerintah Papua. Di dalam struktur ini, UNDP akan mengkhususkan diri dalam koordinasi umum, guna memfasilitasi proses multi-stakeholder dan dialog kebijakan, serta bekerja dengan lembaga PBB dan mitra donor lainnya guna memanfaatkan keahlian teknis mereka di bidang isu-isu spesifik terkait dengan MDGs.

Dengan membantu mengembangkan kemampuan daerah dan memfasilitasi kerjasama antara pemerintah, masyarakat madani dan mitra pembangunan lainnya maka diharapkan kemajuan yang berkelanjutan dan merata menuju pembangunan manusia dapat tercapai. Pada saat yang sama, program ini juga akan melakukan penguatan kapasitas pelaku-pelaku yang terlibat dalam pelaksanaan program yang bekerja di tingkat masyarakat dan pemerintah daerah, mulai dari tingkat provinsi ke tingkat kecamatan. Dengan pengembangan kemampuan tersebut maka diharapkan bahwa pelaku-pelaku yang memiliki pengetahuan dalam konteks daerah akan diberdayakan untuk memberikan dan mempengaruhi inisiatif pembangunan di masa mendatang. Untuk itu, harus dipertimbangkan suatu kombinasi dari beragam bantuan teknis dan sumber daya lainnya bagi pemerintah daerah, pelaku masyarakat madani, akademisi dan masyarakat untuk pelaksanaan program mendatang.

### **6.2.1 Memperkuat kemampuan lokal**

Demi keberhasilan pelaksanaan Otsus dan pencapaian visi pembangunan Papua maka diperlukan pengembangan kemampuan-kemampuan penting dalam pemerintah daerah dan masyarakat madani untuk merumuskan dan melaksanakan program pembangunan yang sesuai dengan spesifikasi serta target wilayah dan sub-wilayah di Papua. Meskipun pemerintah kabupaten dan kecamatan sedang melakukan penyesuaian-penyesuaian penting dalam perencanaan, operasi, penganggaran dan personalia selama masa transisi reformasi untuk menjamin berlanjutan penyediaan layanan publik, namun kapasitas tersebut masih belum memadai untuk mencapai efisiensi operasional dalam Otsus dan program-program pembangunan lain yang terkait. Secara khusus, kapasitas-kapasitas yang akan mendatangkan perubahan dan perbaikan penting serta strategis di Papua adalah sebagai berikut:

- Pengembangan kebijakan dan perencanaan operasional (termasuk anggaran);
- Pelaksanaan atau penyampaian layanan dasar dengan cara yang efektif; dan
- Monitoring dan evaluasi dari proses pembangunan, untuk memperbaiki kebijakan, perencanaan, penganggaran serta penyampaian layanan (baik pemerintah maupun masyarakat bertanggung jawab di bidang-bidang ini).

Hasil PNA menunjukkan bahwa perbaikan data dari sektor-sektor terkait dengan MDGs sangat diperlukan guna mendukung perencanaan, monitoring dan evaluasi program-program yang dilakukan untuk pencapaian MDGs. Perbaikan pada mekanisme dan kualitas data akan memungkinkan perencanaan dan alokasi sumber daya yang lebih tanggap terhadap sektor-sektor dan bidang administrasi yang lebih membutuhkan, dan guna mendukung pelaksanaan yang lebih baik dalam monitoring dan evaluasi lokal (dan yang didukung oleh donor) serta membangun kebijakan dan pembelanjaan.

Hal lain yang sama pentingnya dengan fungsi-fungsi yang disebutkan diatas adalah perbaikan sistem manajemen keuangan, termasuk sistem dan ketrampilan yang memungkinkan lebih transparannya proses alokasi anggaran, transfer dan pengeluaran, pelaporan dan proses verifikasi (audit). Guna memaksimalkan dana Otsus, maka fokus pada peningkatan kemampuan di bidang ini akan memberikan hasil yang baik.

Pendekatan komprehensif untuk memperkuat kemampuan kelembagaan, melibatkan juga pengembangan kemampuan terhadap individu-individu yang bekerja pada lembaga, termasuk memfasilitasi bagaimana lembaga tersebut menjalankan fungsinya. Lembaga-lembaga penting yang telah diidentifikasi untuk dibantu adalah Badan Pengembangan Pembangunan Daerah (Bappeda), lembaga teknis provinsi dan kabupaten yang terlibat dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan dan program untuk pencapaian MDGs (departemen kesehatan, departemen pendidikan dan lembaga terkait lainnya), serta CSO-CSO yang bekerja langsung dengan masyarakat lokal dan pemerintah di tingkat kecamatan dan desa.

## **6.2.2 Memperagakan keberhasilan lokal**

Strategi penting lainnya untuk meningkatkan keefektifan program-program pembangunan adalah dengan memanfaatkan contoh-contoh penyampaian layanan dengan konteks spesifik, program-program yang secara empiris telah terbukti dapat mempengaruhi kebijakan lokal, perencanaan dan pengalokasian anggaran. Dengan memetik pelajaran dari contoh-contoh yang telah berhasil di bidang kesehatan, pendidikan dan layanan lapangan kerja di berbagai wilayah di Papua, maka pemerintah daerah dan CSO dapat memastikan relevansi lokal dari pendekatan mereka dan menjamin penyampaian layanan yang lebih efektif. Menetapkan proses multi-stakeholder, mekanisme kerjasama dan kemitraan antara pemerintah dan organisasi masyarakat madani khususnya dalam upaya untuk meningkatkan kepercayaan dan penguatan jaringan guna menanggapi kebutuhan-kebutuhan yang timbul, selain menanggapi konflik. Hal-hal demikian dapat membantu memperbesar keterlibatan masyarakat sipil dan meningkatkan proses demokrasi pada umumnya.

## **6.2.3 Pelajaran yang diperoleh dari proses PNA**

Sebagai penutup dari tinjauan umum atas temuan PNA dan implikasinya bagi program bantuan mendatang, maka akan diuraikan beberapa pelajaran penting yang diperoleh dari proses pembuatan PNA. Selain data yang disampaikan dalam laporan PNA (lihat Bagian 7) dan dirangkum pada bagian ini, proses kajian kebutuhan juga telah menghasilkan berbagai pengalaman yang dapat dipertimbangkan sebagai antisipasi terhadap tantangan dan solusi potensial yang mungkin dihadapi dalam perencanaan dan pelaksanaan program yang akan datang di Papua.

Untuk dapat berhasil bekerja dengan organisasi lokal, diperlukan interaksi yang intensif melalui pertemuan tatap muka dan upaya khusus untuk memandu dan memantau kemajuan pekerjaan guna pencapaian tujuan yang disepakati. Hal lain yang diperlukan adalah kerangka acuan yang jelas dan praktis. Pengaturan kelembagaan harus ditetapkan guna menghindari ketergantungan pada kemampuan individual serta untuk memperkuat institusi lokal misalnya universitas. Organisasi

pembangunan harus menjamin tersedianya masukan yang sesuai, cukup dan tepat waktu, antara lain bantuan teknis yang berkualitas.

Para mitra yang telah bekerja sama dengan UNDP di Papua, telah memiliki pengetahuan dan ketrampilan analitik yang baik, namun masih ada keterbatasan dalam penyusunan laporan secara terstruktur, penyusunan rangkuman, membuat presentasi dan memfasilitasi diskusi. Hal tersebut merupakan ketrampilan generik yang sangat mempengaruhi kemampuan mitra lokal untuk terlibat dan mendapatkan manfaat atas keterlibatannya dalam melakukan kegiatan dengan UNDP dan donor lain. Disarankan juga agar kerangka kerja para profesional UNDP yang bekerja di Papua bertanggung jawab untuk memberi kontribusi bagi pengembangan kemampuan dalam bidang-bidang 'generik' tersebut.

Dalam kajian ini PNA memasukkan isu gender serta UNDP berupaya mengikutsertakan perempuan selama proses kajian berlangsung, yang membuat keterlibatan perempuan terbukti menantang. Diperlukan pengembangan cara-cara yang lebih efektif untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dalam keputusan-keputusan program selain menjamin bahwa kemampuan analisis gender tersedia dalam kegiatan program.

Organisasi pembangunan di Papua tidak memiliki gambaran yang lengkap dan jelas dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Selama penyusunan PNA sangat dirasakan sulitnya untuk mengumpulkan informasi, sehingga dimasa yang akan datang perlu dilakukan koordinasi yang lebih baik lagi. Jika UNDP akan membantu di daerah ini, maka sumber daya merupakan hal penting yang tidak boleh diabaikan – karena perlu dilakukan interaksi intensif atau bertatap muka dengan mitra. Koordinasi harus berjalan dengan baik di Papua (bukan hanya di Jayapura) maupun di Jakarta.

Perlu dilakukan koordinasi yang lebih baik dalam pelaksanaan pekerjaan UNDP di Papua termasuk koordinasi antara pelaksanaan program-program nasional di tingkat Papua, serta kegiatan-kegiatan yang spesifik di Papua. Mengkoordinasikan informasi, jadwal dan hubungan dengan para mitra kerja Papua dengan UNDP dan donor lain akan memberi dampak yang lebih baik.

Kebutuhan akan keahlian teknis yang berkualitas dengan ketrampilan praktisi pembangunan yang baik merupakan hal yang tidak dapat disepelekan. Untuk menjamin penempatan pekerja yang tepat, mungkin perlu melakukan lebih dari sekedar proses penerimaan pegawai biasa, namun dengan menggunakan proses proaktif dan jaringan alternative guna mendapatkan calon-calon yang tepat. Penerimaan pegawai mungkin harus memerlukan tambahan anggaran dan waktu. Selain itu, penerimaan pegawai dengan ketrampilan dan kualifikasi yang sesuai untuk kegiatan pembangunan di Papua berarti harus mengambil dari kalangan sumber daya manusia yang terbatas. Konsultasi dengan pengampuan lokal untuk mempertimbangkan pengaturan alternatif perlu dilakukan, agar dapat memperkecil pengambilan tenaga yang baik dari organisasi lokal dan sebagai gantinya membangun kemampuan lokal. Menjamin keseimbangan yang sesuai antara personil lokal dan pendatang merupakan tantangan yang penting namun sensitive untuk bantuan pembangunan di masa datang di Papua. Selanjutnya kesediaan dan kemampuan untuk melakukan perjalanan dan bekerja dengan baik di daerah terpencil harus dinilai dengan seksama.

Kemampuan staf UNDP pada bidang kunci seperti monitoring dan memfasilitasi tugas, mungkin memerlukan strategi khusus untuk sumber daya manusia internal guna mengembangkan kepercayaan diri dan kemampuan individu. Perencanaan sumber daya harus dilakukan bagi pemenuhan kebutuhan tersebut, sehingga ada sumber daya khusus yang bertugas untuk memberikan pengawasan di tempat kerja yang 'lebih dari biasanya' bagi tim lokal.

Terakhir, pengoperasian logistik di Papua sangat sulit akibat tatanan geografi. Ketersediaan layanan kesehatan dan pendidikan yang berkualitas, maupun prasarana dan transport menghambat bukan hanya masyarakat daerah, melainkan juga lembaga luar yang beroperasi di Papua. Isu-isu keamanan sedemikian rupa memerlukan prosedur operasi khusus sehingga untuk mendapatkan

visa bagi personil internasional, termasuk konsultan merupakan hal yang sulit. Diperlukan instruksi dan prosedur yang jelas untuk merespon isu hak-hak azasi manusia guna membantu personil program di Papua. Dengan demikian, anggaran yang lebih besar harus disediakan untuk biaya operasional, selain untuk monitoring dan evaluasi dari perancangan program-program yang ada.

## 7. Dokumen yang dihasilkan selama Kajian Kebutuhan Papua (PNA)

---

ALMAMATER (2005). "Kajian Keberadaan dan Kemampuan CSO/CBO serta Mata pencaharian Berkelanjutan Masyarakat di 4 Kabupaten di Wilayah Papua Selatan". (Laporan ini hanya tersedia dalam bahasa Indonesia).

KARAFIR, Y.P (2005). "Tata Pemerintahan dan Keuangan Publik Umum". (Laporan ini hanya tersedia dalam bahasa Indonesia).

OSZAER, R (2005). "Lingkungan dan Kajian Pertanian Berkelanjutan". (Laporan konsultan ini tersedia dalam bahasa Inggris dan Indonesia).

Laporan PERDU (2005). "Laporan Studi Pengkajian Kebutuhan Pengembangan Organisasi Masyarakat di Kabupaten Manokwari, Teluk Bintuni, Fakfak dan Kaimana".

SYNTHESIS, TIM (2005). "Sintesis Berbagai Pemangku Kepentingan mengenai Situasi Pembangunan di Papua/A Multi-stakeholder Synthesis of the Development Situation in Papua". (Laporan ini tersedia dalam bahasa Inggris dan Indonesia).

Laporan UNCEN (2005) "Kajian Kebutuhan tentang Kemampuan Pemerintah Daerah di beberapa Kecamatan Terpilih di Papua/Lokal Government Capacity Needs Assessment in Selected Districts of Papua". (Laporan ini hanya tersedia dalam bahasa Indonesia).

Laporan UNIPA (2005) "Kajian Kemampuan Delapan Pemerintah Kabupaten Terpilih di Papua". (Laporan ini hanya tersedia dalam bahasa Indonesia).

UNDP (2005). "Mata pencaharian Masyarakat dan Masyarakat Madani di Papua, Indonesia: Potret Dekat oleh Lembaga Swadaya Masyarakat – Laporan Ringkas/Community Livelihoods and Civil Society in Papua, Indonesia: A Snapshot by Lokal Non-government Organisations. Summary Report". (Laporan ini tersedia dalam bahasa Inggris dan Indonesia).

VITAYALA HUBIS, A (2005). "Pengintegrasian Gender dalam Kajian Kebutuhan tentang Pengembangan Kemampuan Papua/Integrating Gender in Papua Capacity Building Needs Assessment". (Laporan konsultan ini tersedia dalam bahasa Inggris dan Indonesia).

YALHIMO (2005). "Laporan Hasil Kajian Kabupaten Biak-Numfor, Supriori, Sorong dan Teluk Wondama". (Laporan ini hanya tersedia dalam bahasa Indonesia).

YPMD (2005). "Informasi Kajian Kebutuhan di Kabupaten Kerom, Sarmi, Wamena, dan Jayapura". (Laporan ini hanya tersedia dalam bahasa Indonesia).