

# DAMPAK PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI LOKAL Terhadap Perubahan Sosial Ekonomi Masyarakat Adat Kabupaten Biak Numfor

**Hariman Dahrif**

harimandarif@yahoo.co.id

Universitas Yapis Papua, dan IISIP Yapis Biak

**Muhammad Musaad**

musaadmohammad765@gmail.com

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Cenderawasih

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menjelaskan perubahan sosial dan ekonomi masyarakat adat, dari respons penerimaan hingga pelaksanaan program pemberdayaan ekonomi lokal di Kabupaten Biak Numfor. Analisis menggunakan paradigma fenomenologi, pendekatan kualitatif, dengan pola pikir induktif-deduktif, atau induktif abstraktif. Analisis datanya dilakukan melalui analisis Spradely meliputi tema-tema domain yang diabstraksi dari lapangan, analisis komponensial dan tema kultural. Pendalaman kajian ditempuh dengan analisis konten serta teknik triangulasi. Hasilnya adalah perubahan sosial ekonomi mengarah pada dua kecenderungan, yaitu: pertama; keinginan mengintegrasikan usaha yang dipicu oleh etos kerja subsisten produktif, dan kedua; menjadikan bantuan-bantuan tersebut sebagai mata pencaharian bahkan konsumtif, menghasilkan etos kerja subsisten konsumtif. Namun, akibat pemaksaan (coertion) yang dilakukan oleh pelaksana dalam mengimplementasikan program tersebut, masyarakat adat pada tingkat lokal (mikro) melakukan “penyesuaian diri” (self-adaptation). Pada tingkat regional (meso dan makro) dalam hal mengembangkan usaha, memperluas distribusi dan akses pemasaran masyarakat adat mengalami “penyesuaian hidup” (life conditional) dengan berbagai kebijakan yang belum disentuh oleh pelaksana (aktor) dan program pemberdayaan ekonomi lokal selama ini.

*Kata kunci: subsisten produktif, subsisten konsumtif, penyesuaian diri, penyesuaian hidup, kemiskinan relatif*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Dalam mengatasi persoalan kemiskinan, kecenderungan pemerintah adalah memperbanyak program-program Pemberdayaan Ekonomi Lokal (PEL), tidak terkecuali di Kabupaten Biak Numfor, Provinsi Papua. Beberapa PEL yang dilaksanakan di Biak antara lain: (1) Program PNPM Mandiri-RESPEK, (2) Program Usaha Mina Perikanan Budidaya dan Tangkap, (3) Program-program Desa Mandiri Pangan dan Peningkatan Usaha Agribisnis Pertanian (PUAP), (4) Kelompok Usaha Bersama (KUBE).

Indikator kesejahteraan menunjukkan bahwa terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Indikasi ditunjukkan oleh pendapatan per kapita yang semakin tinggi, yakni dari Rp 4.470,00 pada 2001 (awal otonomi khusus) meningkat menjadi Rp 8,070,00 pada 2011. Angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pun semakin membaik dari 66,00 pada 1999 menjadi 70,33 pada 2011 dan berada pada

peringkat tiga besar di antara kabupaten/kota di Provinsi Papua. Angka indikator kemiskinan secara absolut pun mengalami penurunan yang cukup signifikan, dari 30,61% pada 2005, kemudian sempat naik pada 2009 menjadi 36,51% lalu turun drastis menjadi 29,84% pada 2012 (BPS Provinsi Papua 2001-2011). Namun demikian, meskipun secara absolut tingkat kemiskinan dapat diturunkan, secara relatif justru terjadi sebaliknya, yakni angka kesenjangan atau ketimpangan menonjol, yakni dari 0,1819 pada 2008 meningkat menjadi 0,4576 pada 2012. Angka ini menurut Bank Dunia tergolong ekstrem dan di antara kabupaten/kota di Provinsi Papua menunjukkan paling tinggi. Fenomena kualitatif hal ini dapat diamati pula dari perubahan sosial ekonomi yang timbul sebagai dampak dari pelaksanaan program-program Pemberdayaan Ekonomi Lokal.

Deskripsi fakta di atas menggambarkan bahwa Kabupaten Biak Numfor, meskipun diberikan berbagai bantuan program Pemberdayaan Ekonomi Lokal, kondisi kehidupan masyarakatnya masih

mengalami ketertinggalan pembangunan disertai berbagai ketimpangan terutama dalam pendapatan. Artinya adalah banyaknya uang yang diberikan melalui program-program pembangunan ekonomi yang dilakukan selama ini ternyata belum mampu merangsang produktivitas, swadaya dan kemandirian masyarakat secara keseluruhan. Akibatnya, pemerataan kesejahteraan yang didambakan masyarakatnya belum tampak, justru yang terjadi sebaliknya, yaitu berbagai ketimpangan dan kesenjangan yang berdampak pada degradasi dalam kehidupan sosial ekonomi mereka.

Oleh karena itu, untuk memotret fenomena tersebut, peneliti mencoba mengelaborasi melalui analisis kritis perubahan sosial ekonomi yang dideskripsikan dari respons masyarakat sebagai penerima (*beneficiary assessment*) di dalam mengelola program-program Pemberdayaan Ekonomi Lokal. Penelitian respons yang dilakukan dalam penelitian ini diharapkan mampu mendeskripsikan proses dan memberikan gambaran terhadap perubahan-perubahan sosial ekonomi dalam masyarakat, seperti halnya ditunjukkan dalam penelitian Geertz (1963) berjudul *Agriculture Involution*, yang menyingkap kemiskinan orang Jawa saat pemerintah kolonial Belanda memperkenalkan tanaman-tanaman komersial dari Eropa. Menurutnya, kemiskinan orang Jawa kala itu bukan karena mereka statis tapi mereka statis karena mereka miskin. Hal ini disebabkan oleh kebijakan pemerintah Belanda yang keliru, yakni tatkala masyarakat Jawa yang identik dengan pertanian padi tiba-tiba diperkenalkan dengan tanaman-tanaman komersial seperti karet dan teh tanpa dilakukan sosialisasi dengan baik. Akibatnya adalah kemiskinan petani-petani Jawa yang seharusnya diatasi malah yang terjadi kemiskinan itu dipikul bersama.

### **Pernyataan Masalah dan Tujuan Penelitian**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: bagaimana proses perubahan sosial ekonomi masyarakat adat yang timbul akibat implementasi program Pemberdayaan Ekonomi Lokal? Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan proses perubahan sosial ekonomi yang dialami masyarakat adat akibat program Pemberdayaan Ekonomi Lokal di Kabupaten Biak Numfor.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Konsep Perubahan Sosial**

Para sosiolog mengklasifikasikan perubahan masyarakat dalam berbagai istilah menurut kepentingan, semisal: masyarakat statis dan masyarakat dinamis. Dari segi bentuknya, perubahan meliputi perubahan lambat dan perubahan cepat, perubahan kecil atau perubahan besar, serta perubahan yang dikehendaki (*intended change*) atau perubahan yang direncanakan (*planned change*) dan sebaliknya. Meskipun istilahnya berbeda-beda tapi berfokus pada hal yang sama, yaitu ditujukan kepada masyarakat. Masyarakat statis yang dimaksudkan adalah masyarakat yang sedikit sekali mengalami perubahan; perubahan yang ada pun berjalan lambat. Masyarakat dinamis adalah masyarakat-masyarakat yang mengalami berbagai perubahan yang cepat.

Ogburn (1922) mengartikan perubahan sosial dari ruang lingkungannya meliputi unsur-unsur kebudayaan baik yang material maupun immaterial. Kingsley Davis dalam Soekanto (1982) mengartikan perubahan sosial sebagai perubahan-perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat. Soekanto (1982) menyebutkan perubahan dalam masyarakat berkaitan dengan: (1) nilai-nilai sosial, (2) pola-pola perilaku, (3) organisasi, (4) lembaga kemasyarakatan, (5) lapisan dalam masyarakat, (6) kekuasaan dan wewenang. Sedangkan faktor-faktor yang menyebabkan perubahan sosial terkait dengan kebudayaan meliputi: (1) bertambah dan berkurangnya penduduk, (2) penemuan-penemuan baru, (3) timbulnya pertentangan, (4) terjadinya pemberontakan atau revolusi.

Adapun faktor-faktor yang mendorong perubahan sosial, menurut Lay (1997), antara lain: (1) tekanan penduduk, (2) teknologi, (3) perdagangan, (4) kekuatan produksi, (5) pendidikan, (6) nilai. Sedangkan perubahan sosial itu dapat dicermati dari: (1) perubahan mendasar dalam struktur okupasi (pekerjaan) warga masyarakat ke arah yang semakin kompleks; (2) perubahan pada struktur pendidikan; (3) pergeseran orientasi spasial di kalangan masyarakat; (4) pada aras makro dapat direkam dari terbentuknya stratifikasi atau pelapisan sosial yang semakin berlapis.

Selain perubahan dalam komunitas, menurut Alex Inkeles (dalam Mazali, 2005) pembangunan ekonomi atau modernisasi juga mengubah sikap atau tingkah laku manusia yang dicirikan antara lain: (1) mempunyai pola pikir terbuka pada inovasi dan perubahan, dan siap menerima pengalaman baru; (2) mempunyai pandangan yang luas terhadap sejumlah masalah dan isu yang terjadi; (3) lebih berorientasi ke masa kini dan masa depan, disiplin kerja

menghargai waktu; (4) menjalankan kehidupan secara berencana dan terorganisasi; (5) belajar mengendalikan alam untuk kehidupan yang lebih baik; (6) percaya bahwa kehidupan alam dunia dapat diatur dan diperhitungkan; (7) menyadari akan harga diri dan kemuliaan orang lain; (8) percaya pada kemampuan teknologi dan ilmu pengetahuan; (9) percaya bahwa penghargaan dan kemuliaan diberikan sesuai dengan yang telah diperbuatnya.

Lay (1997) juga menambahkan dampak positif dan negatif dari suatu perubahan sosial, Dari sisi negatif perubahan sosial melahirkan “revolusi ekspektasi”, terjadinya dislokalisasi sosial, bahkan sampai menyebabkan *cultural shock* atau *cultural lag*, disorientasi nilai sampai pada akibat-akibat yang saling kontradiktif. Sisi positifnya, tidak jarang perubahan sosial melahirkan tumbuhnya suatu lapisan masyarakat yang disebut “kelas menengah”, baik dari pendidikan maupun perekonomian.

Kalau dicermati, sifat perubahan ini terjadi secara gradual atau tidak merunut secara teratur. Alex Inkeles dalam Rahadjo (1997) menyebutnya perubahan secara *quasi evolutioner*, yakni perubahan melalui tahapan tertentu tapi tidak eksplisit. Penyebabnya adalah kemungkinan kuatnya tekanan modernitas yang dibawa dari luar mengakibatkan masyarakat Papua tidak mengalami perubahan (transisi) yang teratur dan evolutif tapi yang terjadi justru sebaliknya. Dalam transisi seperti ini, benturan budaya (*shock culture*) tidak bisa dihindarkan. Van Baal, Gubernur Hindia Belanda terakhir di Papua, menyebutnya dengan *erring acculturation* (akulturasi atau percampuran budaya yang keliru). Kaisiepo (1987) menyebut *erring modernization* (modernisasi yang salah) mengarah pada *culture lost* (penghisapan budaya) untuk menggambarkan dampak yang terjadi akibat pertautan antar budaya tersebut. Universitas Cenderawasih pada 1978 melakukan penelitian sikap penduduk di salah satu wilayah pegunungan (Jayawijaya) terhadap perubahan sosial budaya menemukan bahwa pengaruh adat-istiadat dalam kehidupan masyarakat Irian Jaya masih sangat kuat.

### Masyarakat Adat

Pengertian masyarakat adat mengacu pada Deklarasi Kari-Oca, Piagam Bumi oleh Masyarakat Adat sedunia yang dicetuskan pada konferensi masyarakat adat sedunia di Brazil pada 25-30 Mei 1992, yang dituliskan sebagai berikut:

*“We, the indigenous peoples, walk to the future in the foot-prints of our ancestors... we are connected by the circle of life to our*

*lands and environments”*. (“kami, masyarakat adat, berjalan ke masa depan dalam jejak langkah leluhur kami, ... kami dihubungkan oleh daur kehidupan dengan tanah dan lingkungan kami”). Penekanannya ada kalimat terakhir yakni “kami dihubungkan oleh daur kehidupan dengan tanah dan lingkungan kami”.

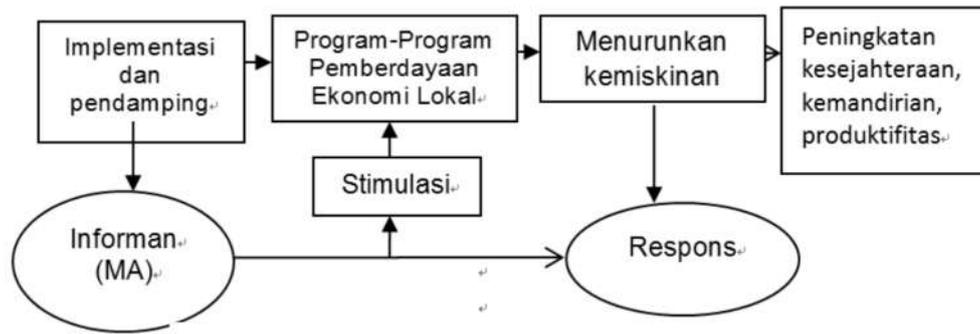
Masyarakat Adat Papua itu sendiri didefinisikan menurut pasal 1 UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, yaitu warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terikat serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya.

### Kemiskinan dan Pemberdayaan Ekonomi Lokal

Secara sosioekonomi, menurut Baswir (1997) dan Sumodiningrat (1998), terdapat dua bentuk kemiskinan. Pertama, kemiskinan absolut, yaitu suatu kemiskinan dengan orang-orang miskin memiliki tingkat pendapatan di bawah garis kemiskinan, atau jumlah pendapatan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan, GNP per kapita, pengeluaran konsumsi, dan lain-lain. Kedua, kemiskinan relatif yang dilihat berdasarkan perbandingan antara suatu tingkat pendapatan dengan tingkat pendapatan lainnya.

Chamber (1988) mengatakan bahwa ada keterkaitan antara pemberdayaan (*empowerment*) dengan dimensi perangkat kemiskinan (*poverty*), fisik yang lemah (*physical weakness*), kerentanan (*vulnerability*), keterasingan (*isolation*) menjadi ketidakberdayaan (*powerlessness*) dalam pembangunan. Ketidakberdayaan masyarakat juga disebabkan oleh beberapa faktor antara lain ketiadaan akses terhadap informasi, ketiadaan dukungan finansial, pelatihan, jaminan politik, serta ketegangan sosial. Untuk itu, perlu pembangunan yang dijiwai oleh semangat otonomi yang ditujukan guna menumbuhkan pemberdayaan dalam bentuk partisipasi, kemandirian dan kemampuan. Hal ini sangat relevan bagi pembangunan yang berorientasi pada pengembangan kualitas sumber daya masyarakat.

Hubungan antara respons hingga perilaku ekonomi masyarakat yang akan dielaborasi dari program Pemberdayaan Ekonomi Lokal (PEL) sebagai stimulan dalam menurunkan kemiskinan relatif di wilayah penelitian, dapat diskemakan melalui bagan berikut:



Gambar 1: Skema Peta Konsep Penelitian

## METODOLOGI PENELITIAN

### Pendekatan Penelitian

Penelitian ini berfokus pada keinginan untuk mengetahui perubahan sosial ekonomi masyarakat adat sebagai respons mereka terhadap program-program Pemberdayaan Ekonomi Lokal yang dilakukan pemerintah daerah. Untuk memahami pengorganisasian respons masyarakat, sejak awal juga diperlukan pemahaman terhadap proses dan perubahan-perubahan yang dialami. Penelitian ini juga mendeskripsikan peran para aktor dalam mengorganisasi kegiatan. Tujuan utamanya adalah mengungkap perubahan sosial ekonomi masyarakat adat melalui respons mereka sebagai sasaran target (*beneficiaries group*) pemberdayaan di lokasi kegiatan.

Menurut Sekuler dan Blake (1990), penelitian respons atau persepsi dianjurkan menggunakan pendekatan kualitatif. Meskipun demikian, pendekatan kuantitatif pun bisa dipergunakan. Alasannya adalah bahwa penggalian informasi yang lebih mendalam mengenai respons atau persepsi seseorang atau kelompok dapat dicapai jika ada kontak yang lebih kerap terjadi antara peneliti dengan objek yang diteliti.

### Tempat dan Objek Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di lokasi program Pemberdayaan Ekonomi Lokal Kabupaten Biak Numfor, meliputi 5 (lima) wilayah distrik pesisir, yaitu: (1) Distrik Biak Kota, (2) Distrik Biak Timur, (3) Distrik Oridek, (4) Distrik Aimando Padaido, (6) Distrik Padaido Bawah. Objek pada program PEL bersifat bantuan langsung dan berwujud uang (*fresh money*) yang diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat.

### Analisis Data

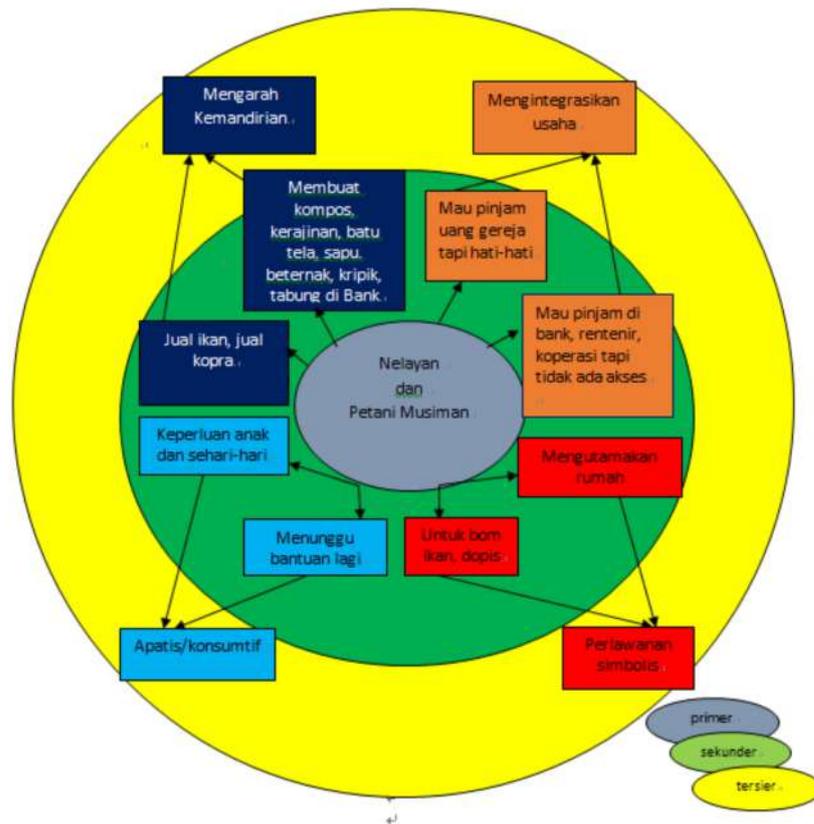
Tahap analisis data dalam penelitian ini dilakukan sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan bersamaan mengumpulkan data, dan setelah dari lapangan. Kegiatan di lapangan dikelompokkan dalam istilah "melakukan abstraksi fenomena". Analisis pendalaman dilakukan melalui analisis Spradely yang meliputi tema-tema domain yang diabstraksi dari lapangan, analisis komponensial, dan tema kultural.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Hasil Temuan dari Lapangan

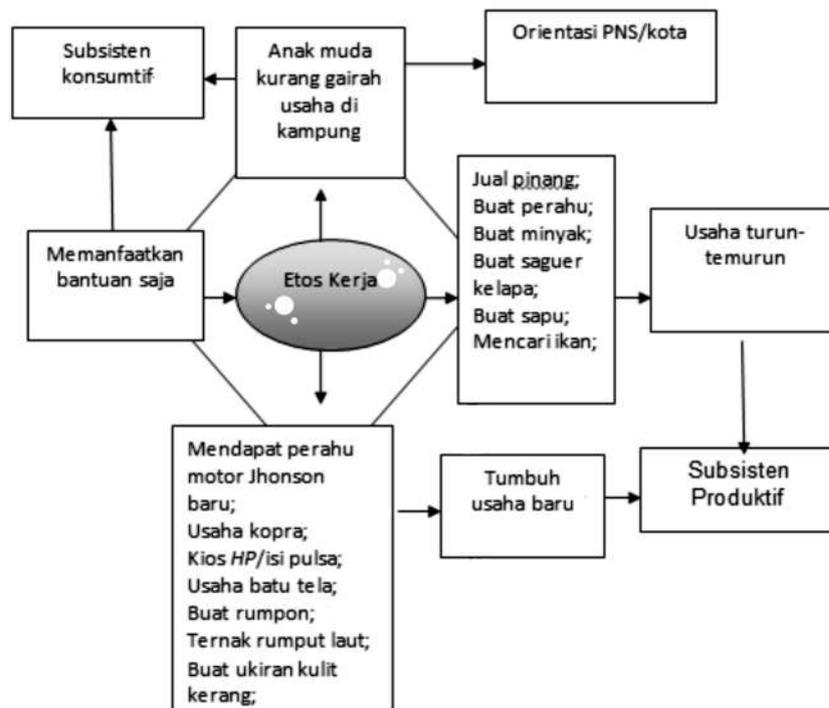
Adapun perubahan sosial ekonomi masyarakat adat akibat keberadaan program-program Pemberdayaan Ekonomi Lokal terbagi menjadi 2 (dua):

1. Kecenderungan pola-pola perubahan yang terjadi digambarkan sebagai berikut:



**Kecenderungan pergeseran pola-pola perubahan mata pencaharian dari primer (biru) ke akses sekunder (hijau) dan tersier (kuning)**  
(Sumber: hasil analisis data)

2. Perubahan pada etos kerja digambarkan sebagai berikut:



**Skema insentif dari bantuan PEL untuk perubahan etos kerja.**  
(Sumber: hasil analisis data)



Bila dikaitkan dengan kemiskinan, fenomena tersebut menunjukkan bahwa program-program Pemberdayaan Ekonomi Lokal yang diberikan pemerintah menimbulkan ketergerusan modal sosial yang dimiliki masyarakat adat selama ini. Muncullah sifat iri hati ketidakpercayaan sesama mereka, melahirkan sifat-sifat individualistis, mengubah perangai komunalistis mereka menjadi sifat kapitalistis. Fukuyama (2002) menyebut hal ini sebagai bagian dari kegagalan pembangunan ekonomi di setiap negara dengan komentarnya: “*economic failure has a clear culture roots; thus it would be extremely naive to think that a relatively simple set of economic policy interventions, or even efforts at institutional building and reform, could reverse deeply rooted habits and modes of thought.*”

Ernan, dkk. (2011) menyebut kondisi seperti di atas sebagai keadaan yang disebabkan oleh kegagalan penetasan program-program yang sifatnya “*trickle-down effect*” yang diprogramkan pemerintah, dan timbulnya pengurusan (*massive backwash effect*). Implikasinya adalah rusaknya tatanan sosial masyarakat komunitas lokal yang tercermin dari berubahnya perilaku individual. Yang awalnya memiliki rasa kebersamaan, kemudian cenderung bergeser ke sikap rakus atau hedonis, individualis, dan bersikap saling curiga mencurigai satu dengan lainnya (*mistrust each other*), dan mementingkan diri sendiri (*selfish*).

## PENUTUP

### Kesimpulan

Perubahan sosial ekonomi yang terjadi dalam kehidupan masyarakat adat di wilayah penelitian sebagai dampak dari program Pemberdayaan Ekonomi Lokal mengarah pada dua pola kecenderungan: (1) keinginan mengintegrasikan usaha yang dipicu oleh etos kerja subsisten produktif; dan (2) menjadikan bantuan-bantuan tersebut sebagai mata pencaharian sehingga timbul sikap ketergantungan dan menghasilkan etos kerja subsisten konsumtif.

Namun, akibat pemaksaan (coercion) yang dilakukan oleh pelaksana dalam mengimplementasikan program tersebut, masyarakat adat pada tingkat lokal (mikro) melakukan “penyesuaian diri” (self-adaptation). Pada tingkat regional (meso dan makro), dalam hal mengembangkan usaha, memperluas distribusi dan akses pemasaran, masyarakat adat mengalami “penyesuaian hidup” (life conditional) dengan berbagai kebijakan yang belum disentuh oleh pelaksana (aktor) program Pemberdayaan Ekonomi Lokal selama ini.

### Saran

(1) Pemerintah perlu melakukan perubahan strategi kebijakan dan intervensi program dalam penyusunan dan mengimplementasikan program-program Pemberdayaan Ekonomi Lokal sesuai dengan lapisan masyarakat dalam kehidupan sosial ekonomi mereka saat ini.

(2) Pemerintah perlu melakukan perubahan pendekatan terhadap pelaksana (aktor) dan struktur birokrasi (kelembagaan) yang mendampingi masyarakat adat dalam menghantar program-program Pemberdayaan Ekonomi Lokal di kampung.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- BPS. (2010). *Papua dalam Angka (Papua in Figures) 2011*. Jayapura: Badan Pusat Statistik Provinsi Papua
- BPS. (2012). *Kabupaten Biak Numfor dalam Angka*. Biak Numfor: Kerjasama Badan Pusat Statistik Kabupaten Biak Numfor dan Badan Perencanaan Pembangunan Provinsi Papua
- BPS. (2012). *PDRB Kabupaten Biak Numfor*. Biak Numfor: Kerjasama Badan Pusat Statistik Kabupaten Biak Numfor dan Bappeda Kabupaten Biak Numfor
- Chamber, Robert. (1994). “The Origin and Practice of Participatory Rural Appraisal”. *World Development* Vol. 22, No. 7, hlm 953-969
- Ernan, R., Sunsun, S., dan Dyah, R.P. (2011). *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia

- Friedman, Howard S, dan Schustack, Miriam W.** (2006). *Kepribadian: Teori Klasik dan Riset Modern*. Edisi Ketiga. Jakarta: Erlangga
- Fukuyama, Francis.** (2001). "Social Capital, Civil Society, and Development". *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 1 (Februari), hlm. 7-20
- (2002). "Social Capital and Development: The Coming Agenda". *SAIS Review*, Volume 22, Nomor 1, Musim Dingin-Musim Semi, hlm. 23-37
- (2002). *Trust, Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta: Qalam
- Galis.K.W.** (1955). *Papuas- van de Humboldt-baai*. Den Haag: J.N. Voorhoeve
- Geertz, Clifford.** (1963). *Agricultural Involution: The process of Ecological Change in Indonesia*. Barkeley: University of California Press
- Giddens, Anthony.** (2005). *Konsekuensi-Konsekuensi Modernitas*. Penerjemah: Nurhadi. Yogyakarta: Kreasi wacana
- Granovetter, Mark.** (1990). "The Old and New Economic Sociology: A History and an Agenda". Fredland and A. Robertson (eds.), *Beyond the Marketplace*, New York: Aldine de Gruyter
- Hariyanto, Sindung.** (2011). *Sosiologi Ekonomi*. Yogyakarta: Ar-Ruzzz Media
- Hasballah, Jousairi.** (2006). *Social Capital: Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia*. Jakarta: MR-United Press