

## Pembangunan Berbasis Masyarakat dan Konflik Lokal: Bagian dari Masalah atau Bagian dari Solusi?

Catatan/briefing berikut ini didasarkan pada artikel berikut:

Patrick Barron, Rachael Diprose, dan Michael Woolcock (2006). "Local Conflict and Community Development in Indonesia: Assessing the Impact of the Kecamatan Development Project (Konflik Lokal dan Pembangunan Masyarakat di Indonesia: Menganalisis Dampak Program Pengembangan Kecamatan)." *Indonesian Social Development Paper* No. 10. Jakarta: World Bank.

Patrick Barron, Rachael Diprose, dan Michael Woolcock (2007). "Local Conflict and Development Project in Indonesia: A Part of the Problem or a Part of the Solution (Konflik Lokal dan Program Pembangunan di Indonesia: Bagian dari Masalah atau Bagian dari Solusi)." *Policy Research Working Paper* No 4212. Washington, DC: World Bank.

Dua seri Catatan Kebijakan diterbitkan oleh Program Konflik dan Pembangunan yang merupakan bagian dari Bank Dunia di Indonesia. Seri pertama, "Memahami Dinamika dan Dampak Konflik di Indonesia", meringkas hasil-hasil penelitian tentang konflik di Indonesia. Catatan kebijakan menarik pembelajaran untuk memahami dan mengatasi konflik di negara-negara lain yang berprestasi menengah. Seri kedua, "Mengevaluasi Program Tanggap Konflik", meringkas hasil-hasil evaluasi dan penilaian program-program konflik dan metodologi terbaik dalam mengukur dampak program-program penciptaan perdamaian. Semua Catatan Kebijakan tersedia di [www.conflictanddevelopment.org](http://www.conflictanddevelopment.org).

Dewasa ini, program pembangunan berbasis masyarakat (*community-driven development* - CDD) sering dipandang berpotensi untuk menyelesaikan konflik lokal dan meningkatkan kapasitas pengelolaan konflik lokal. Sebuah kajian Tim Konflik dan Pembangunan (C&D) di dua provinsi di Indonesia mengenai PPK, yang merupakan pendahulu PNPM-Perdesaan, menghasilkan kesimpulan yang lebih tepat.

Kajian C&D tidak menemukan banyak bukti bahwa PPK berhasil mengurangi tingkat konflik kekerasan. PPK hanya salah satu unsur yang berpengaruh pada tingkat konflik di suatu wilayah, dan masih ada faktor lokal lain yang sangat berperan. Forum PPK dan seluruh stafnya telah berhasil dalam menyelesaikan konflik program, tapi dampak langsung pada berbagai konflik lokal lainnya tidak signifikan.

Namun demikian, PPK berhasil memajukan perubahan sosial positif yang dapat memengaruhi alur konflik nonprogram. Program ini telah meningkatkan hubungan antarkelompok, meningkatkan kehidupan desa yang lebih demokratis, dan terdapat bukti yang beragam bahwa PPK membantu meningkatkan resolusi konflik. Semua ini sangat bergantung pada seberapa tepat program tersebut dilaksanakan dan juga pada karakteristik konteks kelembagaan lokal yang lebih luas.

Terdapat tiga implikasi bagi program CDD dan pengelolaan konflik. Pertama, semua program seharusnya memiliki mekanisme internal dalam menangani konflik yang ditimbulkannya. Kedua, jika sebuah program CDD ingin membantu mediasi konflik nonprogram, fasilitatornya membutuhkan pelatihan khusus dan kewenangan yang lebih besar untuk memutuskan kapan harus melakukan intervensi. Ketiga, program CDD tidak mungkin cocok untuk memediasi semua bentuk konflik. Pengelola program tidak boleh secara otomatis mengubah forum program atau proyek menjadi forum resolusi konflik, karena hal ini dapat merongrong fungsi dasar program. Karena

itu, di wilayah di mana pengelolaan konflik merupakan agenda prioritas, struktur paralel yang ada seharusnya dikembangkan untuk mendorong masukan dari bawah kedalam proses penyelesaian konflik.

### LATAR BELAKANG

Pembangunan dan konflik mirip dua sisi mata uang. Dengan memperkenalkan sumber daya baru ke dalam komunitas masyarakat miskin, program pembangunan tentu saja memengaruhi dinamika konflik lokal, tidak saja di wilayah yang pernah mengalami konflik kekerasan berskala besar, tapi di mana pun program tersebut dilaksanakan. Persaingan untuk mendapatkan sumber daya ini dapat secara langsung memicu konflik, atau juga dapat berinteraksi dengan ketegangan yang ada sehingga menyebabkan eskalasi konflik. Program semacam PNPM-Perdesaan yang bertujuan untuk menata ulang hubungan baik antarkelompok maupun antara masyarakat dan negara secara khusus dapat memengaruhi hubungan kekuasaan lokal dan juga dinamika konflik. Karena itu, tantangannya adalah bagaimana menjamin bahwa semua konflik secara konstruktif dapat ditangani sehingga tidak menjadi kekerasan, namun justru menjadi sebuah kekuatan untuk perubahan sosial yang lebih maju.

Mata rantai antara pembangunan dan konflik ini memiliki relevansi penting pada program-program CDD yang sedang dilaksanakan di Indonesia. Sejak 1998, Indonesia telah mengalami transisi demokratis yang beragam yang kerap disertai oleh tindak kekerasan. Selama dekade yang lampau, konflik kekerasan komunal berskala besar telah meluluhlantakkan beberapa provinsi, konflik separatis telah berdampak bagi Aceh dan Papua, dan konflik lokal telah menjamur di seluruh wilayah. Bagaimana program CDD berinteraksi dengan ketegangan-ketegangan sosial dan konflik lokal, dan bagaimana konflik dan ketegangan tersebut memengaruhi sifat dan luasnya pengelolaan konflik lokal menjadi persoalan yang mendesak. Tim

**PNPM-Perdesaan**

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)-Perdesaan adalah program Pemerintah Indonesia yang bertujuan untuk memperkenalkan perencanaan pembangunan yang bersifat transparan melalui keikutsertaan lembaga lokal dan masyarakat. Mulai berlangsung sejak 1998, kini programnya meliputi 45.000 desa di Indonesia dengan anggaran nasional diperkirakan AS \$ 0.97 miliar yang bersumber dari alokasi APBN, bantuan donor, dan pinjaman Bank Dunia. Program ini menyediakan bantuan hibah antara 95.000 sampai dengan 320.000 dolar Amerika, bagi desa-desa yang terlibat dalam proses partisipatif yang bersifat kompetitif dalam menentukan alokasi dana bagi prioritas pembangunan lokal. Sebelum 2008, PNPM-Perdesaan dikenal dengan sebutan Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

C&D mengangkat kedua pertanyaan ini dalam kajian tentang PPK, di dua provinsi dimaksud dari 2002 hingga 2005.

Catatan ini mengulas dua pertanyaan kunci, yaitu:

- Apa potensi pengelolaan konflik dari program CDD? Kondisi-kondisi apa saja yang menjadi syarat sehingga potensi ini dapat direalisasikan?
- Bagaimana desain program CDD dapat disesuaikan untuk meningkatkan kapasitas untuk bertindak sebagai bagian dari sistem pengelolaan konflik yang efektif?

**METODOLOGI**

Mengkaji dampak program pembangunan sosial tidaklah mudah, karena program dapat berubah sesuai dengan tuntutan lokal dalam cara-cara khas untuk meningkatkan capaian (seperti peningkatan partisipasi) yang tidak dapat diukur secara sederhana. Oleh karena itu, kajian C&D menggunakan data dan metode kuantitatif dan kualitatif untuk menelusuri apakah partisipasi dalam PPK telah membantu masyarakat desa menemukan solusi-solusi konstruktif pada berbagai bentuk konflik di tingkat lokal.

Penelitian lapangan kualitatif dilakukan dengan metode *process-tracing* (penjajagan proses) atas 69 kasus konflik (baik yang berupa kekerasan maupun yang tidak) dan mempelajari isu-isu tematik (seperti struktur kelembagaan lokal dan kinerja PPK) di 40 desa.

Pola terjadinya konflik dan variasi atas waktu dan lokasi kejadian diukur dengan menggunakan rangkaian data surat kabar secara kuantitatif.

Studi menggunakan Data Potensi Desa (Podes) dari Pemerintah Indonesia dan Data Survei Desentralisasi dan Tata Kelola Pemerintahan dari Bank Dunia – untuk mengkaji keterwakilan semua temuan dan memetakan faktor-faktor struktural yang lebih luas yang mungkin menimbulkan dampak pada konflik dan kinerja PPK.

Kajian ini dilakukan di Jawa Timur dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Kedua provinsi ini dipilih karena meskipun masing-masing mengalami tingkat konflik kekerasan lokal yang tinggi, namun terdapat perbedaan karakteristik di antara keduanya dalam hal kepadatan penduduk, homogenitas etnis, komposisi agama, dan tingkat pembangunan. Memilih tempat yang berkarakteristik berbeda menambah peluang bagi adanya persamaan-persamaan tertentu yang diamati, yang terjadi juga di tempat atau lokasi lain.

Untuk memudahkan identifikasi pengaruh program, wilayah penelitian di setiap provinsi diperoleh berdasarkan proses berikut:

- Dua kabupaten dipilih di setiap provinsi: salah satunya memiliki kemampuan yang lebih tinggi dalam pengelolaan konflik, dan yang satu lebih rendah. Kapasitas diukur

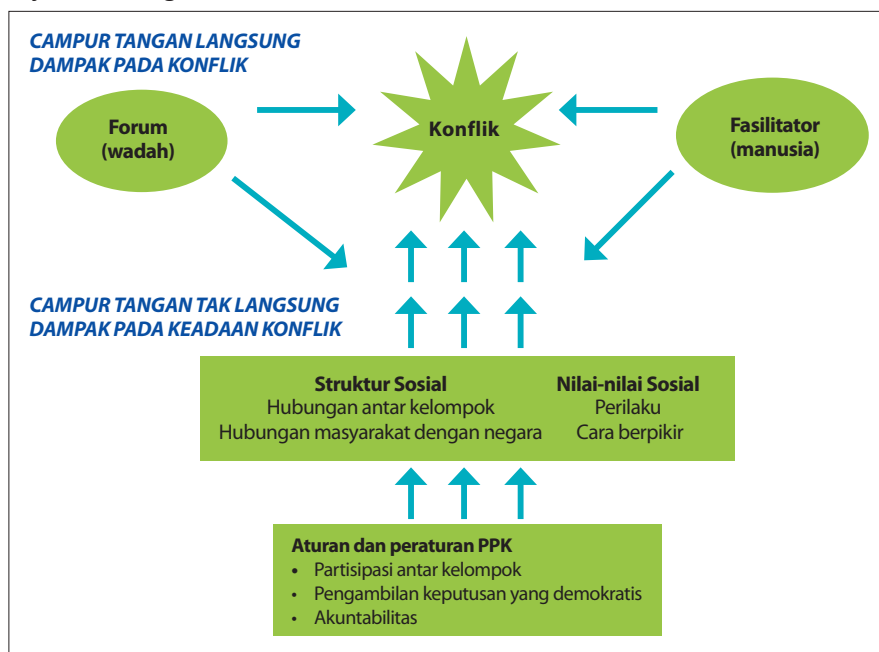
dengan menggunakan wawancara informan kunci.

- Empat kecamatan dipilih di setiap provinsi: Tiga yang telah menerima PPK, dan yang keempat belum menerima PPK. Kecamatan-kecamatan tersebut ‘dibandingkan’ untuk memungkinkan proses identifikasi dampak program. Dalam setiap kecamatan, desa-desa dipilih berdasarkan adanya kasus konflik yang menarik dan berguna untuk dianalisis.
- Lima jenis dampak PPK potensial pada kapasitas pengelolaan konflik lokal kemudian diidentifikasi. Dampak ini, dan juga kerangka analisis keseluruhan studi, terungkap dalam tajuk 1.

**TEMUAN STUDI**

**Program pembangunan kerap kali memicu konflik, atau berinteraksi dengan perselisihan yang sudah ada sebelumnya, yang kadang mengarah kepada eskalasi konflik. Namun, sebaliknya dengan program pembangunan lain, konflik yang terkait PPK hampir tidak pernah menjadi konflik kekerasan.** Hanya terdapat satu perselisihan atau pertikaian kecil yang berkaitan dengan PPK antara 2001 dan 2003 dalam wilayah studi; selama periode waktu yang sama, 36 perselisihan dengan kekerasan terjadi akibat program pembangunan pemerintah lainnya dan juga akibat dari penyediaan layanan pemerintah. Dua

**Tajuk 1: Kerangka Analisis**





Peta 1: Lokasi Penelitian di Jawa Timur



Peta 2: Lokasi Penelitian di NTT

faktor yang menjelaskan hal ini. Pertama, karena program PPK timbul dari sebuah proses di mana komunitas masyarakat menentukan sendiri kebutuhannya, dan kecil kemungkinan kebutuhan tersebut terbentur dengan prioritas lokal dan karenanya konflik pun terkendali. Kedua, tingkat kesuksesan penyelesaian konflik dari problem yang terkait PPK sangat tinggi, karena program memiliki sumber kekuatan mekanisme internal (dalam hal orang dan prosedur) sehingga membuat setiap ketegangan yang muncul sewaktu-waktu dapat diatasi.

**Terdapat sedikit bukti bahwa PPK sendiri memiliki dampak positif pada tingkatan konflik kekerasan pada tingkat agregat atau dampak positif langsung pada kekerasan yang terkait hal-hal di luar program di tingkat lokal.** Pada kenyataannya, konflik kekerasan lebih mungkin terjadi di wilayah yang memiliki PPK di NTT, namun tidak terjadi di Jawa Timur, dan konflik yang menyebabkan jatuhnya korban jiwa lebih mungkin terjadi di wilayah PPK di dua provinsi tersebut. PPK hanyalah salah satu pengaruh pada tingkat konflik di sebuah wilayah, dengan faktor lokal lain yang memainkan peran yang lebih besar. Di Jawa Timur dan NTT, dampak langsung PPK pada pengelolaan konflik bersifat minim pada tiga tahun pertama pelaksanaan program tersebut. Forum program atau pun fasilitator jarang disertakan dalam penyelesaian konflik yang tidak terkait dengan program. Tak satu pun di wilayah penelitian ini terdapat PPK yang dilembagakan sebagai salah satu instrumen penyelesaian konflik, kecuali dalam kasus yang ditunjuk sebagai tempat untuk menangani konflik yang berkaitan dengan bantuan.

Sebagaimana adanya, PPK bukanlah sebuah mekanisme efektif untuk menangani secara langsung konflik-konflik

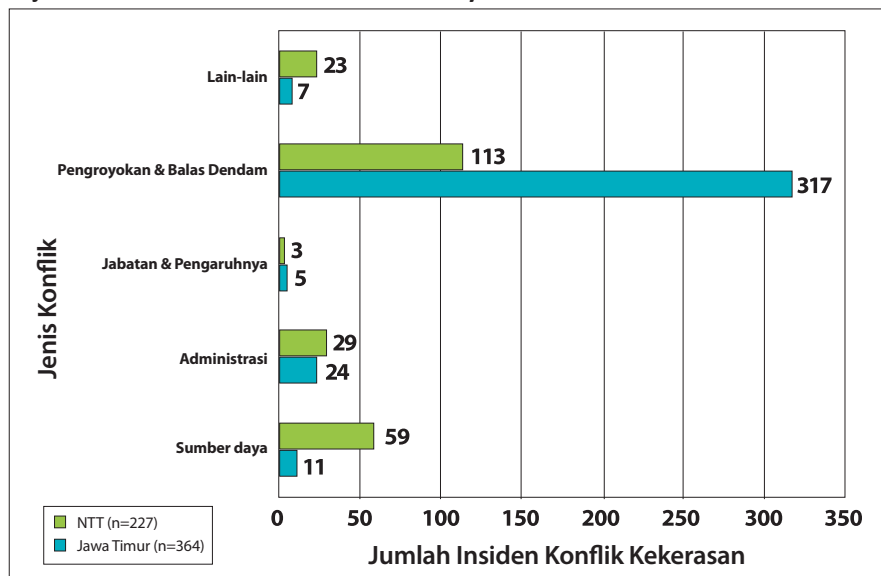
**nonprogram.** Ada empat alasannya. Pertama, PPK jarang dianggap atau diterima secara lokal sebagai mekanisme yang cocok untuk menyelesaikan segala bentuk konflik nonprogram. Kedua, dalam beberapa kasus fasilitator tidak dilihat sebagai pihak yang memiliki legitimasi personal untuk menangani perselisihan. Ketiga, para fasilitator juga mungkin tidak diundang untuk memediasi pertikaian atau perselisihan karena adanya kesenjangan kapasitas yang dimiliki. Fasilitator kabupaten mungkin memiliki kapasitas teknis untuk memediasi konflik, tapi tidak selalu memiliki pengetahuan lokal yang memadai. Sebaliknya, fasilitator desa memiliki pengetahuan lokal namun tidak memiliki keahlian teknis. Keempat, sebagian fasilitator enggan untuk menangani konflik atau masalah yang tidak terkait dengan program.

**Meskipun dampak langsung PPK pada pengelolaan konflik bersifat minim, program tersebut memiliki dampak tidak langsung yang positif dan signifi-**

**kan pada lingkungan kelembagaan lokal di wilayah-wilayah di mana program ini dilaksanakan.** Diantara berbagai perpecahan identitas yang beragam, kajian ini menemukan bahwa PPK membantu memberikan sumbangsih nyata bagi peningkatan hubungan antarkelompok. Peningkatan dalam kualitas hubungan kelompok makin lama makin besar. Program tersebut telah mendorong partisipasi yang lebih besar kelompok masyarakat marginal dalam PPK dan bahkan dalam pertemuan-pertemuan desa lainnya, juga pengambilan keputusan yang lebih demokratis dalam setiap pertemuan desa.

**Terdapat beragam bukti bahwa PPK telah membantu meningkatkan penyelesaian masalah dan konflik.** Bukti kuantitatif tidak mengungkapkan pengaruh program, karena hanya memperlihatkan peningkatan yang sama baik di desa yang telah menerima PPK maupun di desa yang tidak menerima. Akan tetapi, studi lapangan kualitatif dengan gamb-

Tajuk 2: Bentuk-bentuk Kekerasan di Wilayah Penelitian





yang memperlihatkan bahwa PPK mampu menciptakan preseden positif yang mendorong kebutuhan terhadap perubahan proses pengambilan keputusan di tingkat lokal dan proses penyelesaian konflik.

**Efek tidak langsung PPK pada konflik sangat bergantung pada kinerja program dan pada konteks kelembagaan lokal. Diantara dua faktor ini, kinerja program yang lebih penting.** Di wilayah, baik yang memiliki kapasitas pengelolaan konflik yang rendah maupun tinggi, pelaksanaan PPK secara tepat benar-benar telah meningkatkan dampak positif yang dapat dicapai program. Studi ini mengungkapkan bahwa program telah berkontribusi paling efektif pada perubahan perilaku dan normatif positif jangka panjang saat program berinteraksi dengan proses transformasi politik dan sosial yang sudah ada, bertindak sebagai katalisator untuk melegitimasi proses yang sudah berlangsung. Bahkan, sekalipun pada lingkungan yang memiliki kapasitas rendah, program yang terlaksana dengan baik dapat menghasilkan capaian yang positif.

**PPK dapat melengkapi mekanisme mediasi konflik lokal, namun kecil kemungkinannya akan menggantikan yang sudah ada sebelumnya.** Di lingkungan dengan kapasitas penyelesaian konflik yang tinggi, PPK dapat bertindak sebagai instrumen pelengkap yang berharga, memperkuat lembaga tingkat desa yang telah berfungsi dengan baik. Di lingkungan dengan kapasitas yang rendah, PPK dapat memberikan pilihan alternatif positif (atau sebagai pengganti) bagi forum-forum yang tidak ada, tidak berfungsi dengan baik, atau tidak memberikan hasil yang baik.

## KESIMPULAN

Program CDD, bukanlah sebuah solusi magis bagi konflik lokal. Pada tingkat terburuk, program CDD dapat menyulut ketegangan yang telah ada dan karena itu dapat menjadi bagian dari 'problem'; namun pada tingkat yang terbaik, program CDD dapat menjadi bagian dari solusi saat program tersebut menjadi pelengkap upaya reformasi tata kelola pemerintahan yang sedang berjalan. Dengan demikian, program seperti PPK sepatutnya dianggap

sebagai komponen, bukan pengganti, dari strategi pembangunan yang koheren demi meningkatkan kapasitas mediasi konflik lokal dan meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan keterbukaan dalam mekanisme pengambilan keputusan.

Tiga langkah kunci dapat membantu program CDD menjadi bagian dari solusi pengelolaan konflik lokal. Pertama, program hendaknya perlu mengembangkan mekanisme penyelesaian konflik internal yang transparan, mudah diakses dan jelas secara prosedur, dengan mempertimbangkan konteks kelembagaan dan situasi umum konflik yang ada dari suatu wilayah. Untuk program nasional (seperti PNPM-Perdesaan), tidak masuk akal bila harus melakukan pemetaan yang rinci mengenai konteks lokal di setiap wilayah. Pemetaan yang komprehensif di wilayah tertentu hendaknya juga dibarengi dengan penelitian sosial yang lebih luas agar dapat membantu memetakan lingkungan kelembagaan yang luas (dan bagaimana hal ini terwujud secara lokal), ekonomi politik lokal yang bersifat dasar dan beberapa risikonya.

Kedua, jika program CDD bertujuan untuk membantu memediasi konflik-konflik nonprogram, maka fasilitatornya membutuhkan pelatihan dan ketrampilan khusus untuk mengembangkan kapasitas dan juga kewenangan untuk memutuskan kapan harus terlibat. Secara khusus, program CDD perlu mengantisipasi keterlibatan yang lebih dalam dari stafnya dalam upaya penyelesaian konflik yang tidak terkait dengan program di wilayah-wilayah pasca-konflik di mana kapasitas yang ada untuk pengelolaan konflik rendah dan struktur lokal bagi pengelolaan konflik telah luluh lantak. Berdasarkan kesimpulan ini, pada 2009 program C&D telah melatih kira-kira 400 staf PNPM dan 400 pemimpin masyarakat desa di Provinsi Aceh, untuk meningkatkan keahlian dalam penyelesaian konflik.

Terakhir, temuan studi secara gamblang menegaskan bahwa cita-cita agar program CDD dapat bertindak sebagai pengganti ampuh bagi sebuah strategi pengelolaan konflik yang komprehensif menjadi tidak tepat. Memanfaatkan unsur-unsur dalam program CDD untuk menyelesaikan aduan

yang tidak terkait program berisiko pada penurunan legitimasi dan ketnetralan pengelola atau stafnya. Daripada harus mengambil alih fungsi lembaga yang sudah ada, akan lebih bermanfaat dengan meningkatkan keahlian penyelesaian konflik terhadap para aktor lokal, yang tentu lebih mungkin melakukan upaya mediasi konflik-konflik semacam itu. Bahkan, di mana tidak terdapat lembaga penyelesaian konflik, kadang-kadang akan lebih efektif untuk mengembangkan struktur paralel (namun tetap memiliki kaitan) di luar program CDD untuk memfasilitasi masukan dari bawah dalam proses penyelesaian konflik.

## REKOMENDASI

- Ciptakan mekanisme penanganan aduan yang transparan dan terintegrasi dengan program CDD.
- Ciptakan fleksibilitas dalam struktur mediasi konflik dalam program CDD agar, bilamana perlu, tercipta kerja sama dengan elit lokal.
- Tingkatkan sosialisasi program CDD untuk mendorong peningkatan pemahaman lokal terhadap proses pengambilan keputusan program sehingga dapat mengurangi tingkat konflik dan membantu memberikan sumbangsih bagi perubahan perilaku dan normatif positif.
- Perluaskan investasi dalam kegiatan analisis terhadap tingkat yang beragam untuk memahami dengan lebih baik konteks lokal, termasuk dinamika dan risiko konflik lokal.
- Di wilayah-wilayah paskakonflik, lakukan penelusuran lebih lanjut terhadap peran yang dapat dimainkan oleh program CDD dalam penyelesaian konflik-konflik nonprogram tertentu.
- Melatih fasilitator untuk secara efektif melakukan intervensi dalam konflik terkait pembangunan lainnya, dan dimana pengelolaan konflik menjadi hal prioritas, menyediakan pelatihan khusus dan bantuan untuk memediasi konflik lainnya.
- Meningkatkan kapasitas penyelesaian konflik dari para aktor lokal yang sering diminta untuk memediasi perselisihan lokal.

For further information, please contact:

[info@conflictanddevelopment.org](mailto:info@conflictanddevelopment.org)

Conflict and Development Team  
PSF - The World Bank Satellite Office  
Jl. Diponegoro No. 72, Menteng  
Jakarta 10310 - INDONESIA  
Phone: +62-21-314 8175  
Fax: +62-21-3190 3090  
email: [info@conflictanddevelopment.org](mailto:info@conflictanddevelopment.org)

Jl. Peurada Utama No. 11A,  
Gampong Peurada, Banda Aceh  
Phone: +62-651 755 1176  
Fax: +62-651 755 1178

Please visit our website:  
<http://www.conflictanddevelopment.org>