

# ANALISIS IMPLEMENTASI PROGRAM PENINGKATAN KEBERDAYAAN MASYARAKAT PEDESAAN DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KECAMATAN TAPIAN NAULI KABUPATEN TAPANULI TENGAH

**German Sitompul**

PNS Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah  
Jl. Dr. Ferdinand Lumbantobing No. 18 Pandan

## *Abstract*

*This study aims to determine the implementation, barriers, support, and empowerment activities that become the most effective activity in increasing the empowerment program in rural communities at Sub-District of Tapan Nauli, District of Tapanuli Tengah. The method used in this research is descriptive research with a qualitative approach. The subject selection technique uses purposive sampling and snowball sampling, while the data collection techniques used are observation, interviews, and literature study (documentation). The results shows that the implementation of programs in the empowerment of rural communities at Sub-District of Tapan Nauli, District of Tapanuli Tengah has not been able to come to the designated goal. The lack of progress of program activities in increased empowerment of rural communities in this area causes the possibility, strengthening, and protection of powerless groups grow very slowly. Some of the internal factors of the local government are that the supporting programs for activities to increase the empowerment of rural communities are very little, among others, the low availability of inputs especially fund resources, human resources, and lack of bias of government policy itself against the activities of development and poverty alleviation programs. While the barriers of the society as the main target are the low quality of human empowerment of the poor and the presence of several cultural communities still lack support for improving the welfare of rural communities.*

**Keywords:** *Empowering People, Eradicating Poverty, Tapanuli Tengah*

## **A. LATAR BELAKANG**

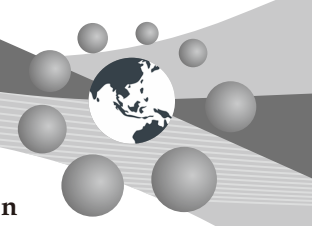
Pembangunan pada dasarnya merupakan rangkaian perubahan yang dilakukan secara sadar, berencana, sistematis dan berkesinambungan, dari keadaan tertentu menuju kehidupan yang lebih baik. Pemahaman ini sejalan dengan hakekat pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan secara struktural dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan.

Pemberdayaan manusia menjadi prioritas utama dalam pembangunan karena semakin berdayanya para individu manusia maka keberdayaan masyarakat secara kolektif menjadi semakin meningkat. Meningkatnya kemampuan individu dan kelompok akan berujung pada peningkatan kesejahteraan umum suatu negara yang didahului dengan meningkatnya pendidikan, pendapatan, dan kesehatan masyarakat secara keseluruhan. Meningkatnya kecerdasan masyarakat juga akan turut memengaruhi aktivitas mereka dalam mewujudkan pembangunan wilayah dan nasional sesuai dengan tujuan yang telah disepakati bersama.

Lahirnya konsep pemberdayaan masyarakat adalah karena adanya kegagalan dari kebijakan pembangunan ekonomi pemerintah untuk

meningkatkan kesejahteraan masyarakat kelas bawah. Kebijakan pembangunan yang kental dengan ekonomi neo-liberal yaitu kebijakan yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi dan sering mengabaikan dimensi sosial dan budaya masyarakat dianggap tidak mampu untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat kelas bawah. Bahkan setelah 67 tahun Indonesia merdeka, masalah kemiskinan masih saja menjadi sebuah momok besar bagi bangsa Indonesia. Kelompok kesejahteraan miskin akhir-akhir ini banyak ditemukan semakin terpuruk karena tidak mampu untuk keluar dari lingkaran kemiskinan.

Disisi lain kebijakan pemerintah dianggap sering turut memperkeruh upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari ketidakberdayaan pemerintah dalam mengontrol kenaikan harga-harga kebutuhan pokok yang beredar di pasar. Ketidakberdayaan Pemerintah sangat nyata ketika badai krisis ekonomi melanda Indonesia sehingga harga-harga barang kebutuhan pokok tak bisa lagi di kontrol dan terus mengalami peningkatan. Demikian juga akhir-akhir ini, isu kenaikan harga BBM pada awal bulan April tahun 2012 yang lalu telah membuat harga-harga kebutuhan pokok dipasaran naik dengan sangat cepat. Padahal harga BBM tersebut tidak jadi



**Tabel 1. Tingkat Perkembangan Keluarga Miskin di Kecamatan Tapian Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2005 s/d 2010**

Tahun	Jumlah Keluarga Miskin	Jumlah Keluarga	Persentase (%) Keluarga Miskin
2005	1.061	3.569	29,72
2006	1.061	3.569	29,72
2007	2.628	3.843	68,38
2008	2.620	3.853	67,99
2009	2.620	3.835	67,99
2010	2.212	4.008	55,18

Sumber: Kecamatan Tapian Nauli Dalam Angka 2006 s/d 2011.

naik karena adanya aksi demo dari kalangan mahasiswa dan masyarakat yang berjuang untuk menolak kenaikan harga BBM tersebut. Walaupun harga BBM tersebut tidak jadi naik, namun harga-harga kebutuhan pokok dipasaran tidak dapat kembali distabilkan seperti semula. Pemerintah sama sekali tidak berdaya untuk mengontrol kenaikan harga-harga kebutuhan pokok yang beredar dipasar.

Sejak era pemerintahan SBY Kabinet Indonesia Bersatu Jilid I, program pengentasan kemiskinan telah menjadi sebuah isu penting dalam program pembangunan pemerintah. Kepedulian Pemerintah untuk mengatasi pengangguran dan kemiskinan direfleksikan dalam Kebijakan Pembangunan Nasional Indonesia yang berkerakyatan. Kebijakan program pembangunan nasional yang berkerakyatan tersebut tercermin dalam *triple track development*, yaitu program pembangunan yang *pro poor*, *pro job*, dan *pro growth*.

Pertama, *Pro poor development* maksudnya bahwa investasi proyek pembangunan harus menyelesaikan kemiskinan supaya pendapatan rakyat bisa meningkat. Kedua, *Pro job development* maksudnya bahwa lapangan pekerjaan harus dirangsang oleh pemerintah agar produktivitas masyarakat bertambah. Efek samping dari penciptaan kesempatan kerja ialah penekanan kriminalitas. Sedangkan *pro growth development* artinya pembangunan mesti diisi dengan pertumbuhan ekonomi yang setara dengan kemampuan SDM (Sumber Daya Manusia) dalam mengelola SDA (Sumber Daya Alam) (Sagir, 2009: 4). Nampaknya hingga saat ini tantangan kemiskinan yang dihadapi oleh Indonesia masih besar dan rumit. Bahkan sangat kompleks. Program pembangunan pemerintah yang digulirkan selama ini belum memberikan hasil yang signifikan terhadap penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Baik ditingkat Pusat maupun Daerah. Seperti misalnya di Kecamatan Tapian Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah,

berdasarkan hasil penelitian Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2011 memperlihatkan bahwa angka kemiskinan masyarakat di daerah ini tidak mengalami penurunan yang signifikan selama kurun waktu enam tahun belakangan ini.

Berdasarkan hasil data BPS 2011, menunjukkan bahwa jumlah keluarga miskin di Kecamatan Tapian Nauli masih cukup tinggi. Pada tahun 2010 yang lalu, jumlah total keluarga miskin di Kecamatan Tapian Nauli terdapat sebanyak 2.212 keluarga dari jumlah total 4.008 keluarga. Jumlah tersebut terdiri dari Pra Sejahtera (Sangat Miskin) sebanyak 25 keluarga, dan keluarga sejahtera (Miskin) sebanyak 2.187 keluarga. Dengan demikian maka pada tahun 2010 yang lalu persentase penduduk miskin di Kecamatan Tapian Nauli adalah sebesar 55,18%, lihat Tabel 1.

Sebagai respon terhadap pengentasan kemiskinan, kemudian Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli pada tahun 2006 yang lalu kembali memperbaharui dan melanjutkan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan yang sebelumnya telah di mulai sejak tahun 2001. Tujuan utama program ini adalah untuk dapat menyelesaikan masalah kemiskinan dan ketidakberdayaan masyarakat di wilayah pedesaan di seluruh kecamatan Kabupaten Tapanuli Tengah.

Namun kalau dilihat sejak tahun 2006 yang lalu, setelah ditetapkannya program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kabupaten Tapanuli Tengah, jumlah masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan di Kecamatan Tapian Nauli tidak mengalami perubahan yang cukup berarti. Berdasarkan hasil data pada tabel 1 diatas, maka dapat dilihat bahwa tingkat kemiskinan di Kecamatan Tapian Nauli sejak tahun 2006-2010 sangat fluktuatif. Bahkan jumlah angka kemiskinan pada tahun 2010 justru jauh lebih besar bila dibandingkan dengan jumlah angka kemiskinan pada tahun 2005-2006.

Dari hasil pengamatan penulis, tidak adanya perubahan yang signifikan dalam angka kemiskinan masyarakat di Kecamatan Tapani Nauli disebabkan karena kegiatan-kegiatan pokok program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan yang telah ditetapkan sejak tahun 2006 yang lalu belum dapat diimplementasikan dengan baik.

Kegiatan-kegiatan pokok yang terkait dengan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan seperti: peningkatan penyuluhan dan pemberian pelatihan keterampilan usaha bagi masyarakat pedesaan masih sangat jarang ditemukan. Bahkan kegiatan yang terkait dengan penyuluhan dan pelatihan kepada para petani, pemberian bantuan alat, pupuk maupun benih beserta obat-obatan anti hama serta mencarikan bapak angkat bagi para petani, baik bapak angkat dari segi pemasaran hasil pertanian, modal maupun investor bibit unggul masih sangat jarang kedengaran.

Padahal dari beberapa kegiatan pokok yang telah ditetapkan dalam RPJM-D Kabupaten Tapanuli Tengah 2006-2011 terkait dengan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan, salah satu kegiatan pokok penting dalam program ini adalah peningkatan penyuluhan dan pelatihan keterampilan usaha bagi masyarakat pedesaan, di samping beberapa kegiatan pokok lainnya.

Menurut hasil kajian Lembaga Penelitian SMERU 2007 menyatakan bahwa lemahnya efektivitas kegiatan pemberdayaan masyarakat pedesaan dalam penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah disebabkan beberapa faktor, antara lain: (1) Karena minimnya pengalokasian dana dalam APBD terhadap kegiatan yang bersifat pemberdayaan masyarakat; (2) Pelaksanaan kegiatan penanggulangan kemiskinan masih bersifat parsial; (3) Disamping itu KPKD (Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah) yang telah dibentuk belum dapat melakukan kegiatan karena belum adanya pengalokasian anggaran dari pemerintah daerah terhadap lembaga tersebut (Lembaga Penelitian SMERU 2007).

Oleh karena itu sebagai perwujudan dukungan kepada program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Tapanuli Tengah maka menurut hemat penulis bahwa program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kabupaten Tapanuli Tengah khususnya di Kecamatan Tapani Nauli yang intensif dimulai sejak tahun 2006 yang lalu perlu di teliti, dikaji,

dan ditinjau kembali. Hal itu dimaksudkan untuk mengetahui sudah sejauh mana saat ini perkembangan implementasi kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini mencoba untuk menggali dan menganalisis Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah.

## B. RUMUSAN MASALAH

Didasarkan pada latar belakang masalah tersebut maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: "Bagaimanakah Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah?"

## C. MAKSUD DAN TUJUAN PENELITIAN

Adapun maksud dan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan dalam penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah. Didasarkan pada maksud tersebut maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan dalam penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah.

## D. LANDASAN TEORITIS

### 1. Manajemen Kebijakan Publik

Istilah "kebijakan publik" yang dikenal dalam kehidupan sehari-hari merupakan terjemahan dari bahasa Inggris "*public policy*". Dalam menterjemahkan public policy ke dalam bahasa Indonesia mengakibatkan perbedaan pendapat. Menurut Rewansyah (2010: 44) ada dua pendapat dalam menterjemahkan policy. Pertama, "kebijaksanaan", sedangkan kelompok lainnya memberikan terjemahannya "kebijakan". Dikalangan akademisi istilah "kebijakan" lebih populer dan digunakan dalam buku-buku teks dan tulisan ilmiah lainnya. Oleh karena sulitnya menyamakan persepsi terjemahan "public" dalam bahasa Indonesia sehingga kenyataannya di Indonesia istilah itu

tetap digunakan kata "publik".

Kata public dalam rangkaian kata public policy, dilihat dari dimensi subyek, obyek dan strata kebijakan publik mengandung konotasi yaitu: pemerintah, masyarakat, dan umum. Oleh karena itu menurut Rewansyah kebijakan publik dapat dilihat dari tiga dimensi, yaitu: Pertama, dari dimensi subyek, kebijakan publik adalah kebijakan dari atau yang diambil pemerintah. Kebijakan pemerintahlah yang dianggap sebagai kebijakan yang resmi dan berwenang sehingga dapat memaksa masyarakat untuk mematuhi. Kedua, dari dimensi objek, kebijakan publik adalah kebijakan dengan sasaran warga masyarakat, baik warga masyarakat sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*), sebagai konsumen (*consumers*) maupun sebagai penanggung akibat atau korban dari sebuah kebijakan pemerintah. Ketiga, dari dimensi umum, yaitu strata kebijakan publik memiliki hirarki yang sesuai dengan hirarki jabatan publik dalam organisasi pemerintahan. Dapat pula berarti kebijakan umum dan kebijakan teknis dalam bentuk petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) (Rewansyah, 2010: 44).

Selanjutnya Jones (1984: 26) mengemukakan ada sejumlah komponen yang perlu dipahami dalam kebijakan publik, yaitu:

- a. *Intentions: The true purposes of an action*
- b. *Goals: The stated end to be achieved*
- c. *Plans or Proposals, Authorized means for achieving goals*
- d. *Decisions or Choices: Specific actions taken to set goal, develop plans, implement and evaluate programs*
- e. *Effects: The measurable impacts of programs (intended and unintended primary and secondary).*

Selain itu Jones (1984: 227) mengemukakan bahwa bentuk-bentuk kebijakan publik bisa berupa *legislation, laws, statutes, executive orders, regulations, legal opinion*, dan sebagainya yang secara resmi dikeluarkan oleh lembaga-lembaga pemerintahan. Secara sederhana semua ketentuan-ketentuan resmi atau pernyataan-pernyataan hukum yang menyangkut keputusan dan pelaksanaan program-program dapat dikatakan sebagai kebijakan.

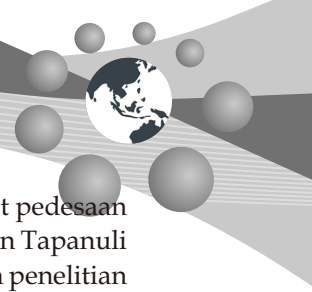
Oleh karena itu, berkaitan dengan penelitian ini maka kebijakan publik yang bersifat pengaturan dan kebijakan publik yang bersifat keputusan/penetapan merupakan sebuah dasar untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan program

peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah selanjutnya akan digali dalam penelitian ini. Hal itu bertujuan untuk mengetahui sejauhmana kebijakan tersebut mampu untuk merespon masalah dan kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.

## 2. Pengertian Kemiskinan

Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan kemiskinan yaitu dengan menghitung angka kemiskinan lewat tingkat konsumsi penduduk atas kebutuhan dasar. Dari sisi makanan, BPS menggunakan indikator bilamana jumlah rupiah yang dikeluarkan atau dibelanjakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi kurang dari 2.100 kalori per kapita per hari. Sedangkan dari sisi kebutuhan non makanan tidak hanya terbatas pada sandang dan papan melainkan termasuk pendidikan dan kesehatan. Sementara dalam penetapan keluarga miskin BPS menggunakan 14 kriteria untuk keluarga miskin antara lain yaitu:

- a. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang
- b. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
- c. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
- d. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
- e. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
- f. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.
- g. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
- h. Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu.
- i. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
- j. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
- k. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik.
- l. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0, 5 ha. Buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp 600.000 per bulan.
- m. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD.



n. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp 500.000, seperti: sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Secara umum kemiskinan cenderung diukur dengan tingkat pendapatan, dan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi kemiskinan absolut dan relatif. Hal ini sesuai dengan pendapat Kartasasmita (1996) tentang batasan kemiskinan.

Menurut Kartasasmita (1996: 235) seseorang dikatakan miskin secara absolut dan relatif apabila: Pertama, tingkat pendapatannya lebih rendah daripada garis kemiskinan absolut atau dengan kata lain jumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum yang dicerminkan oleh garis kemiskinan absolut tersebut. Kedua, apabila keadaan perbandingan antara kelompok pendapatan dalam masyarakat, yaitu antara kelompok yang mungkin tidak miskin karena mempunyai tingkat pendapatan yang lebih tinggi daripada garis kemiskinan, dan kelompok masyarakat yang relatif lebih kaya.

Sementara menurut gagasan Suharto (2010: 133) bahwa konsepsi kemiskinan bersifat multidimensional. Dari segi ekonomi kemiskinan menyangkut pada pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non material yang diterima oleh seseorang. Sedangkan secara luas kemiskinan kerap di definisikan sebagai kondisi yang ditandai oleh serba kekurangan: kekurangan pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk, dan kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Dengan demikian, dari beberapa definisi kemiskinan tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa kemiskinan bukanlah hanya terbatas kepada tercukupinya bahan pangan, sandang, dan papan saja, melainkan kemiskinan harus dilihat dari berbagai dimensi sebagaimana yang telah dikemukakan diatas.

Kemiskinan merupakan kondisi absolut atau relatif yang menyebabkan seseorang atau sekelompok masyarakat dalam suatu wilayah tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya sesuai dengan tata nilai atau norma tertentu yang berlaku dalam masyarakat karena sebab-sebab natural, kultural, atau struktural.

Dari Aspek Ekonomi: kemiskinan memperlihatkan adanya suatu kesenjangan antara lemahnya daya beli dan keinginan untuk

memenuhi kebutuhan dasar. Rendahnya permintaan agregat, penggunaan tenaga kerja rendah, dan mis alokasi sumber daya. Sedangkan dari Aspek Sosial: Kemiskinan mengindikasikan potensi perkembangan masyarakat yang rendah. Aspirasi dan persepsi bersifat terbatas. Keputusan bersifat jangka pendek. Kemudian Aspek Politik: kemiskinan berhubungan dengan lemahnya kemandirian masyarakat. Sangat tergantung atau cenderung tereksplotasi. Adanya ketidakadilan dan kesenjangan.

### 3. Berbagai Penyebab Kemiskinan

Sagir (2009: 68) menyatakan bahwa salah satu penyebab utama kemiskinan adalah: "Keterbelakangan atau rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia".

Menurut gagasan Sagir bahwa rendahnya kualitas sumber daya manusia akan berdampak terhadap kinerja seseorang. Kondisi tersebut wajar karena sumber daya manusia yang miskin pada umumnya adalah bodoh/tidak terdidik dan menganggur sehingga tidak bisa menghasilkan nafkah. Akibatnya adalah terjadinya kekurangan nutrisi dan gizi yang seimbang sehingga kekurangan gizi tersebut akan berdampak terhadap rendahnya kesehatan manusia dan selanjutnya berdampak terhadap kinerja seseorang.

Sedangkan menurut Kartasasmita (1996: 239) bahwa secara umum ada tiga penyebab kemiskinan yaitu: "Karena faktor Budaya (*cultural*), struktural, dan keterbatasan kepemilikan sumber daya".

Kemiskinan kultural mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup, dan budayanya. Selanjutnya Kartasasmita menjelaskan bahwa mereka yang miskin secara kultural cenderung sudah merasa berkecukupan dan tidak merasa kekurangan. Kelompok masyarakat ini tidak mudah untuk diajak berpartisipasi dalam pembangunan, tidak terlalu tergerak berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupannya sehingga menyebabkan pendapatan mereka rendah menurut ukuran yang umum di pakai. Dengan ukuran absolut, misalnya tingkat pendapatan minimum, mereka dapat dikatakan miskin, tetapi mereka tidak merasa miskin dan tidak mau disebut miskin. Dalam keadaan seperti ini, bermacam tolak ukur kebijaksanaan pembangunan tidak dengan mudah dapat menjangkau mereka.

Sedangkan kemiskinan struktural mengacu



kepada keadaan pemilikan sumber daya yang tidak merata, kemampuan masyarakat yang tidak seimbang, dan ketidaksamaan kesempatan dalam berusaha dan memperoleh pendapatan akan menyebabkan keikutsertaan dalam pembangunan tidak merata pula. Ketimpangan ini pada gilirannya menyebabkan perolehan pendapatan tidak seimbang, dan selanjutnya menimbulkan struktur masyarakat yang timpang.

Melihat beberapa masalah penyebab kemiskinan, maka Kartasasmita (1996: 240) menyebutkan bahwa kondisi kemiskinan dapat disebabkan oleh sekurang-kurangnya empat faktor yaitu:

- a. Rendahnya taraf pendidikan. Taraf pendidikan yang rendah mengakibatkan kemampuan pengembangan diri terbatas dan menyebabkan sempitnya lapangan kerja yang dapat dimasuki. Dalam bersaing untuk mendapatkan lapangan kerja yang ada, taraf pendidikan menentukan. Taraf pendidikan yang rendah juga membatasi kemampuan untuk mencari dan memanfaatkan peluang
- b. Rendahnya derajat kesehatan. Taraf kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan rendahnya daya tahan fisik, daya pikir, dan prakarsa
- c. Terbatasnya lapangan kerja. Keadaan kemiskinan karena kondisi pendidikan dan kesehatan diperberat oleh terbatasnya lapangan pekerjaan. Selama ada lapangan kerja atau kegiatan usaha, selama itu pula ada harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan itu.
- d. Kondisi keterisolasian. Banyak penduduk miskin, secara ekonomi tidak berdaya karena terpencil dan terisolasi. Mereka hidup terpencil sehingga sulit atau tidak dapat terjangkau oleh pelayanan pendidikan, kesehatan, dan gerak kemajuan yang dinikmati masyarakat lainnya.

Jadi, apabila mengikuti alur pemikiran di atas dapat disimpulkan bahwa ada banyak faktor yang memengaruhi kemiskinan. Oleh karena itu menurut hemat penulis sedikitnya ada tiga faktor penyebab kemiskinan, antara lain yaitu:

- a. Karena faktor alami. Kemiskinan ini disebabkan karena sumber daya alam yang sangat terbatas, sumber daya manusia yang terbatas, bencana alam, daerah terpencil, jauh dari akses informasi, daerah kering sulit air, dan tanah dengan tingkat kesuburan yang sangat rendah.

- b. Kemiskinan struktural. Kemiskinan ini diakibatkan langsung atau tidak langsung oleh berbagai kebijakan, peraturan, dan keputusan dalam pembangunan. Adanya ketimpangan antar sektor, kepemilikan sumber daya, kesempatan berusaha, akses permodalan, dan pelayanan, keterampilan, dan faktor lain yang menyebabkan perolehan pendapatan tidak seimbang dan menyebabkan struktur sosial tidak seimbang.
- c. Kemiskinan kultural. Kemiskinan ini lebih banyak disebabkan oleh sikap hidup individu dalam masyarakat yang mencerminkan gaya hidup, perilaku, atau budaya yang menjebak dirinya dalam kemiskinan (*culture of poverty*), ketidak cakapan bekerja, tabungan rendah, boros, apatis terhadap kemiskinan.

#### 4. Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Untuk menanggulangi kemiskinan dan sekaligus pemeratakan pembangunan dan hasil-hasilnya, diperlukan upaya untuk memadukan berbagai kebijaksanaan dan program pembangunan yang tersebar di berbagai sektor dan wilayah. Menurut Kartasasmita (1996: 234) bahwa masalah kemiskinan merupakan masalah pembangunan di berbagai bidang yang mencakup banyak segi. Karena masalah kemiskinan adalah bagian dari masalah-masalah yang lebih besar yang harus diatasi dengan sungguh-sungguh, yaitu masalah ketimpangan antarsektor, antarwilayah, dan antargolongan penduduk.

Karena itu menurut Kartasasmita kemiskinan harus diselesaikan secara bersama-sama baik oleh pemerintah, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi-organisasi kemasyarakatan, dan lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Penanggulangan kemiskinan menuntut keikutsertaan aktif dari seluruh elemen bangsa Indonesia. Untuk menanggulangi kemiskinan dan sekaligus pemeratakan pembangunan dan hasil-hasilnya, diperlukan upaya untuk memadukan berbagai kebijaksanaan dan program pembangunan yang tersebar di berbagai sektor dan wilayah.

Selanjutnya menurut Kartasasmita (1996: 241) bahwa dengan memperhatikan tantangan, modal, dan potensi yang ada, kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan dalam tiga arah kebijakan yaitu:

- a. Kebijakan tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya

penanggulangan kemiskinan

- b. Kebijakan langsung yang ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah
- c. Kebijakan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program, dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk menanggulangi kemiskinan.

Sementara Hikmat (2010: 129) menyatakan bahwa: Program penanggulangan kemiskinan merupakan program intervensi pembangunan jangka panjang yang dilakukan secara berkesinambungan oleh pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu maka penanggulangan kemiskinan harus dilakukan melalui pengembangan kapasitas masyarakat melalui pemberdayaan, partisipasi, dan kesetaraan gender.

Dari ragam pemikiran para ahli tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan sebuah masalah pembangunan di berbagai bidang yang mencakup banyak segi. Penanggulangan kemiskinan harus dilakukan dari berbagai aspek dan dimensi, baik dimensi ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Karena itu, kemiskinan harus diselesaikan secara bersama-sama dan melibatkan semua pihak, baik pemerintah (*government*), dunia usaha dan/atau sektor swasta (*private*), lembaga-lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat itu sendiri.

## 5. Konsep Pemberdayaan

Kata pemberdayaan berasal dari kata "daya", yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan "kemampuan untuk melakukan sesuatu atau bertindak". Atau dapat juga diartikan dengan "kekuatan dan tenaga". Kata pemberdayaan adalah sebuah kata yang ditambah dengan awalan, sisipan, dan akhiran. Sedangkan dalam bahasa Inggris kata "daya" diterjemahkan dengan kata "*power*" yang dapat diartikan sebagai kekuasaan. Misalnya: *executive power, pushing power, horse power*, dan lain-lain.

Menurut Pranoto dan Indrawijaya pemberdayaan dipandang sebagai sebuah proses dan sekaligus sebuah tujuan. Sebagai sebuah proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai

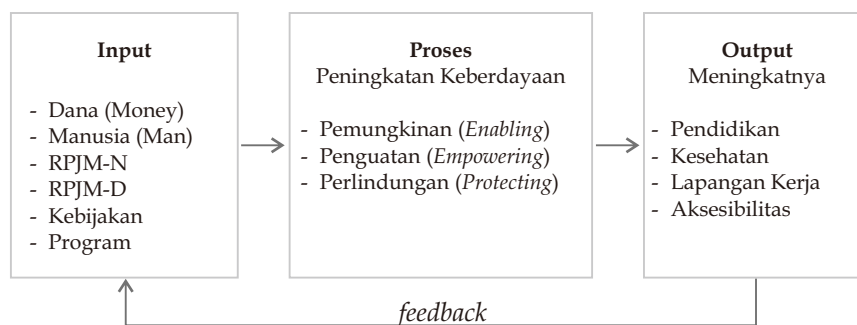
tujuan, pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial, yaitu masyarakat (Pranoto dan Indrawijaya, 2011: 60).

Oleh karena itu, kata pemberdayaan dalam bahasa Inggris sama dengan *empowerment*. *Empowerment* atau pemberdayaan yaitu: *Empowerment means providing people with the resources, opportunities, knowledge and skills to increase their capacity to determine their own future, and to participate in and affect the life of their community* (Jim Iffe, 1996). Pemberdayaan yaitu memberikan masyarakat sumber daya, kesempatan, pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat untuk menentukan masa depan mereka sendiri, dan untuk berpartisipasi dalam dan merubah kehidupan masyarakat.

Kemudian Covey (1992) menyatakan bahwa: "*Empowerment means give a man fish, then you feed him for a day; however, teach him how to fish, then you feed him for a lifetime*". Menurut Covey bahwa pemberdayaan berbeda dengan pendelegasian. Di sini Covey berpendapat bahwa ketika anda memberikan sejumlah uang kepada anak anda agar dipergunakan untuk membeli celana jeans, ini merupakan pendelegasian. Namun ketika anda memberikan sejumlah uang (anggap saja sebagai uang tunjangan pakaian) kepada anak anda dan sang anak membelanjakannya sesuai kebutuhannya, maka ini yang namanya pemberdayaan.

Sedangkan Kartasasmita (1996: 144) menyatakan bahwa: Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Menurut Kartasasmita bahwa dalam kerangka pelaksanaan pemberdayaan, upaya memberdayakan masyarakat haruslah pertamanya dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena, kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang



**Gambar 1**  
**Model Berpikir**

Sumber: Kartasmita (Pranoto dan Indrawijaya, 2011: 65).

dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Jadi, apabila kita mengikuti alur pemikiran diatas dapat disarikan bahwa pemberdayaan merupakan salah satu tugas dari pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Sebagai penyelenggara urusan pemerintahan, Pemerintah Daerah harus membantu masyarakat menolong dirinya sendiri (*self help*) keluar dari situasi ketidakberdayaan. Karena itu pemerintah daerah harus melibatkan masyarakat dalam proses penyelesaian masalah mereka, terutama bagi mereka yang terpinggirkan.

Pemerintah perlu bersama-sama dengan masyarakat mengenal atau mengidentifikasi masalah yang dihadapinya, secara bersama-sama mereka dalam menyelesaikan masalahnya, sampai pada melibatkan mereka dalam menilai keberhasilan atau manfaat yang diperoleh dari program tersebut.

Oleh karena itu, maka dalam tahapan pemberdayaan menurut Kartasmita (Pranoto dan Indrawijaya, 2011: 65) upaya pemberdayaan dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

- Pemungkinan (*enabling*), yaitu menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal, harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat kultural dan struktural yang menghambat
- Penguatan (*empowering*), yakni dengan memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya secara mandiri.
- Perlindungan (*protecting*), harus melindungi masyarakat lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat dan yang lemah, sehingga menghilangkan segala bentuk diskriminasi dan dominasi.

Jadi, apabila mengikuti alur pemikiran di atas dapat disarikan bahwa program pemberdayaan masyarakat memiliki peranan yang sangat penting dalam menciptakan kemajuan kondisi ekonomi dan sosial bagi seluruh warga masyarakat. Pemberdayaan bertujuan untuk melepaskan belenggu kemiskinan dan keterbelakangan, dan memperkuat posisi lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan. Maka dari ragam pemikiran para ahli tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat harus dilakukan melalui empat tahapan, yaitu:

- Menciptakan iklim yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang secara optimal (*enabling*)
- Menguatkan potensi dan daya yang dimiliki oleh masyarakat agar mereka lebih mandiri (*strengthening*)
- Memberikan perlindungan bagi yang lemah dalam menghadapi yang kuat (*protecting*)
- Memelihara kondisi supaya tetap kondusif agar terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antar berbagai kelompok dalam masyarakat (*sustaining*).

## E. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yaitu metode yang bertujuan untuk menggambarkan dan mendeskripsikan kondisi empirik yang ada sesuai dengan data dan fakta yang diperoleh di lapangan. Hal itu didasarkan pada tujuan penelitian yang ingin memahami secara mendalam tentang masalah sosial dan kemiskinan masyarakat di Kecamatan Tapani Nauli.

Data penelitian diperoleh melalui wawancara, studi dokumentasi dan pengamatan. Wawancara dilakukan kepada

beberapa orang pejabat struktural dilingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah dan kelompok masyarakat kesejahteraan miskin di Kecamatan Tapani Nauli. Observasi dilakukan terhadap kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan, perilaku, interaksi, dan kehidupan masyarakat miskin di Kecamatan Tapani Nauli. Sedangkan dokumentasi penelitian diperoleh dari Kantor BPS Kabupaten Tapanuli Tengah dan beberapa SKPD di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah.

## F. HASIL PENELITIAN

### 1. Analisis Input dalam Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah

Implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapani Nauli tidak dapat terlepas dari berbagai sumber daya (*input*). Karena itu, sumber daya (*input*) memiliki fungsi dan peranan yang sangat penting terhadap pencapaian hasil yang berkualitas dalam kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan. Sebab itu, untuk menghasilkan *output* yang baik dan berkualitas maka semua sumber daya tersebut harus disesuaikan dengan standar yang ditetapkan dalam perencanaan. Dengan kata lain, semua sumber daya yang akan digunakan harus sesuai dengan jumlah kebutuhan dan harus berkualitas tinggi. Hal itu dimaksudkan agar proses dapat berjalan dengan baik sehingga hasil yang dikeluarkan dari proses tersebut sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa ketersediaan sumber daya (*input*) untuk mendukung implementasi kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan

di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah masih cukup rendah. Beberapa jenis sumber daya (*input*) yang tingkat ketersediaannya cukup rendah adalah sumber daya dana dan manusia.

Minimnya ketersediaan sumber daya (*input*) penunjang implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan disebabkan karena kebijakan pemerintah daerah selama ini belum cukup berpihak kepada program pengentasan kemiskinan. Anggaran Pemerintah Daerah masih lebih banyak digunakan untuk membiayai birokrasi daripada pembangunan.

Menurut sejumlah masyarakat Kecamatan Tapani Nauli, kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah selama ini masih jauh dari yang diharapkan oleh masyarakat Kecamatan Tapani Nauli dalam hal pengalokasian anggaran untuk sektor publik. Selama ini Pemerintah Daerah masih memberikan perhatian yang sangat terbatas untuk anggaran pengentasan kemiskinan seperti kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan. Minimnya alokasi anggaran Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah terhadap kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan hingga tahun 2012 ini dapat dilihat pada Tabel 2.

Masih minimnya ketersediaan sumber daya (*input*) dalam implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapani Nauli selama ini menyebabkan sumber daya tersebut tidak dapat dimanfaatkan secara optimal untuk program pengentasan kemiskinan. Dari hasil penelitian, keterbatasan ketersediaan sumber daya dalam input seperti sumber daya dana dan manusia, selama ini telah turut menghambat pencapaian hasil yang optimal dalam program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli

**Tabel 2. Alokasi Anggaran Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Perempuan Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Untuk Kegiatan Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan Tahun 2008 s/d 2012**

Tahun	Jenis Belanja			Jumlah
	Pegawai	Barang & Jasa	Modal	
2008	142.800.000	1.867.846.800	56.853.200	2.067.500.000
2009	590.640.000	7.147.282.500	-	7.737.922.500
2010	525.570.000	1.197.691.800	197.738.200	1.921.000.000
2011	141.400.000	416.250.000	-	557.650.000
2012*	312.900.000	869.336.690	37.763.310	1.220.000.000

Sumber: Sumber: Lampiran Peraturan Daerah Tahun 2008 s/d 2012.  
Ket \*: Alokasi anggaran dapat berubah.

Tengah. Karena secara empiris tanpa adanya dukungan dan ketersediaan input yang mencukupi dalam organisasi, maka kegiatan organisasi tersebut tidak akan dapat berjalan dengan baik. Sebab itu keterbatasan anggaran dalam pelaksanaan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapani Nauli selama ini telah menjadi salah satu penyebab utama tidak tercapainya hasil yang optimal dalam kegiatan tersebut.

## **2. Analisis Proses Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan di Kecamatan Tapani Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah**

### **a. Pemungkinan**

Dalam kerangka pelaksanaan pemberdayaan, upaya pemberdayaan masyarakat haruslah pertama-tama dimulai dengan menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat untuk berkembang. Pemberdayaan adalah upaya untuk mendorong daya masyarakat yang lemah dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Dengan kata lain pemberdayaan adalah bertujuan untuk memampukan dan memandirikan masyarakat.

Secara yuridis, pemerintah adalah merupakan pemilik peranan utama dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah telah ditunjuk dan ditetapkan sebagai perangkat/organ Negara yang mempunyai fungsi merealisasikan tujuan berbangsa dan bernegara. Karena itu maka pemerintah berkewajiban untuk dapat menciptakan suasana iklim yang memungkinkan masyarakat untuk dapat terus berkembang. Tugas ini melekat pada pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab secara bersama-sama untuk mengembangkan potensi diri perseorangan, keluarga, kelompok, dan atau masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian, beberapa kegiatan pokok yang terdapat dalam program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2006 s/d 2011 yang bertujuan

untuk meningkatkan pemungkinan, penguatan, dan perlindungan masyarakat pedesaan antara lain yaitu: (1) Kegiatan peningkatan penyuluhan dan pelatihan keterampilan usaha bagi masyarakat pedesaan; (2) Kegiatan peningkatan akses masyarakat pedesaan pada informasi; (3) Penguatan lembaga dan organisasi berbasis masyarakat, seperti paguyuban petani, koperasi, dan lembaga adat; (4) Pemantapan kelembagaan pemerintahan desa dalam pengelolaan pembangunan pedesaan dengan prinsip tata pemerintahan yang baik; (5) Peningkatan partisipasi masyarakat pedesaan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pembangunan pedesaan; (6) Pengembangan kelembagaan untuk difusi teknologi ke kawasan pedesaan, terutama teknologi tepat guna, dan ramah lingkungan; (7) Peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah dalam memfasilitasi dan mengkoordinasikan peran stakeholder dalam pembangunan kawasan pedesaan; (8) Penyempurnaan manajemen dan sistem pembiayaan daerah untuk mendukung pembangunan kawasan pedesaan; (9) Pemantapan kerjasama dan koordinasi antar pemerintah kabupaten dan desa/kelurahan serta kecamatan; dan (10) Peningkatan Usaha Ekonomi masyarakat Desa dan Simpan Pinjam (UED-SP), perkoperasian.

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa sejumlah kegiatan-kegiatan pokok program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah seperti yang disebutkan diatas selama ini belum dapat dilaksanakan dengan baik. Sejak tahun 2006 s/d 2011 yang lalu, penyelenggaraan kegiatan terkait dengan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapani Nauli oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Perempuan Kabupaten Tapanuli Tengah masih sangat jarang dilaksanakan.

Kegiatan-kegiatan pokok program peningkatan keberdayaan yang direncanakan oleh Pemerintah Daerah tersebut selama ini masih hanya bersifat sloganistik. Praktek kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah selama ini masih hanya dapat dilihat melalui kegiatan



program ibu-ibu PKK (Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga). Padahal kegiatan-kegiatan pokok yang terdapat dalam program PKK itu sendiri pun masih sangat sederhana dan cenderung hanya bersifat formalitas saja. Sedangkan kegiatan-kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan seperti yang di tuangkan dalam RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah 2006-2011, yang bertujuan untuk meningkatkan keberdayaan dan skill masyarakat pedesaan selama ini masih sangat jarang di selenggarakan.

Memang, secara administratif kegiatan-kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan itu telah dituangkan dan ditetapkan dalam RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah 2006-2011, namun konsep program tersebut masih hanya sebatas untuk memenuhi persyaratan administratif saja. Sedangkan implementasi dari kegiatan program itu sendiri, hingga saat penelitian ini dilakukan masih sangat jarang dilaksanakan.

Tidak terlaksananya secara komprehensif kegiatan-kegiatan pokok program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapan Nauli selama ini menyebabkan pemungkinan, penguatan, dan perlindungan masyarakat miskin tidak dapat berjalan dengan baik di daerah ini. Hal itu di dukung dengan hasil wawancara terhadap para informan yang menyatakan bahwa "kegiatan-kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan yang berkaitan dengan pemungkinan (enabling) di Kecamatan Tapan Nauli belum dapat terlaksana dengan baik." Selama ini, pemungkinan yang diciptakan oleh pemerintah daerah bagi masyarakat di Kecamatan Tapan Nauli untuk dapat berkembang dan lebih maju masih sangat terbatas.

Belum tercapainya hasil pemungkinan dengan baik, juga disebabkan karena pembangunan sarana dan prasarana di setiap Kecamatan, Desa/Kelurahan masih sangat terbatas. Minimnya pembangunan sarana jalan dan jembatan, bangunan gedung dan fasilitas sekolah, bangunan fasilitas kesehatan, pengairan, penerangan dan lain-lain di Kecamatan Tapan Nauli salah satu penyebabnya adalah karena rendahnya ketersediaan anggaran pemerintah daerah.

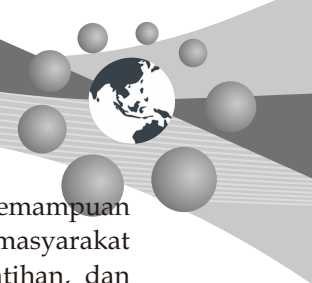
Faktor lain yang menjadi penghambat

sulitnya pemungkinan masyarakat untuk berkembang secara optimal di Kecamatan Tapan Nauli adalah faktor budaya, keterbatasan sumber daya, dan keterbatasan sumber daya alam. Faktor budaya umumnya mengacu kepada sikap, gaya hidup, nilai, orientasi sosial budaya seseorang yang tidak sejalan dengan etos kemajuan masyarakat modern, seperti hidup boros, fatalis berorientasi ke masa lalu, apatis terhadap kemiskinan, dan sifat malas. Sedangkan keterbatasan sumber daya (asset) merata terdapat pada semua kelompok warga miskin di Kecamatan Tapan Nauli.

Keterbatasan sumber daya alam umumnya sangat terasa bagi mereka yang tinggal di wilayah pinggiran pantai. Karena masyarakat miskin yang tinggal di wilayah pinggiran pantai hanya menggantungkan hidup dari hasil tangkapan ikan di laut dan sumber daya laut. Umumnya mereka tidak memiliki keahlian lain atau pekerjaan lain yang dapat membantu menopang kehidupan perekonomian mereka selain mencari ikan dan mengelola sumber daya laut. Sementara kelompok petani atau kelompok yang tinggal di wilayah pegunungan masih dapat melakukan aktifitas lain sebagai strategi untuk mengatasi keterbatasan sumber daya alam, misalnya: memelihara ternak kecil, mencari madu ke hutan, menjual kayu bakar, dan lain-lain.

#### **b. Penguatan**

Salah satu tujuan yang ingin dicapai lewat kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan adalah untuk menguatkan kekuasaan mereka yang lemah tanpa menghancurkan mereka yang kuat. Penguatan (*empowering*) sangat diperlukan oleh masyarakat kelompok lemah yang memiliki ketidakberdayaan baik karena kondisi internal maupun karena kondisi eksternal. Oleh karena itu pemerintah sebagai penyelenggara kegiatan program peningkatan keberdayaan diminta harus mampu memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki oleh kelompok masyarakat marginal. Kemampuan dimaksud adalah kemampuan dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri. Jadi, pemberdayaan harus mampu menumbuh-kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang



menunjang kemandirian mereka.

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa, kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan dari pemerintah daerah yang bertujuan untuk menguatkan kemampuan dan pengetahuan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapian Nauli masih sangat jarang dilaksanakan. Kegiatan seperti penyuluhan, pelatihan, dan kursus terhadap masyarakat miskin di desa/kelurahan Kecamatan Tapian Nauli yang bertujuan untuk memperkuat kemampuan dan pengetahuan kelompok masyarakat miskin belum pernah di selenggarakan.

Salah satu kegiatan yang penulis temukan mirip dengan kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan yang sering diselenggarakan adalah kegiatan PKK (Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga). Namun kegiatan ini pun belum dapat melibatkan kelompok kesejahteraan masyarakat miskin dalam implementasinya. Biasanya, para peserta kegiatan PKK itu adalah orang-orang yang berada dalam lingkungan kekuasaan para Kepala Desa/Lurah seperti Istri Kepala Desa/Lurah dan orang-orang yang dekat dengan Kepala Desa. Sedangkan masyarakat kelompok kesejahteraan miskin di desa masih sangat jarang dilibatkan dalam kegiatan PKK di setiap desa/kelurahan.

Rendahnya pelibatan masyarakat kelompok kesejahteraan miskin oleh para aparat desa/kelurahan dalam kegiatan PKK didasari karena kegiatan-kegiatan PKK maupun sejenisnya masih sangat jarang yang disertai dengan pembiayaan dari pemerintah daerah. Para aparat desa menyatakan tidak ingin membebani masyarakat yang kurang mampu di desa mereka karena peserta kegiatan PKK tersebut terkadang perlu harus mengeluarkan biaya secara pribadi.

Disadari atau tidak, sikap para aparat desa tersebut menyebabkan masyarakat miskin di setiap desa/kelurahan hampir tidak pernah dilibatkan untuk mengikuti kegiatan-kegiatan pemberdayaan dari pemerintah yang berkaitan dengan penguatan (*empowering*) pengetahuan dan kemampuan mereka dalam memecahkan masalah kemiskinan dan masalah sosial lainnya.

Sedangkan kegiatan pokok yang berkaitan dengan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan oleh pemerintah daerah yang bertujuan untuk

menguatkan pengetahuan dan kemampuan kelompok masyarakat miskin masyarakat miskin seperti penyuluhan, pelatihan, dan kursus terhadap masyarakat miskin di desa/kelurahan Kecamatan Tapian Nauli yang belum dapat di selenggarakan.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa salah satu kegiatan yang turut memberikan kontribusi yang cukup positif bagi penguatan masyarakat miskin di Kecamatan Tapian Nauli adalah program pemberdayaan dari Pemerintah Pusat yaitu program PNPM Mandiri.

Sejak dimulainya Program PNPM Mandiri pada tahun 2007 yang silam, secara umum kegiatan program PNPM Mandiri yang ada di Kecamatan Tapian Nauli tersebut telah dapat dirasakan oleh sebagian masyarakat miskin di Kecamatan Tapian Nauli walaupun hasilnya masih belum cukup optimal.

Belum optimalnya hasil kegiatan program PNPM Mandiri dalam meningkatkan penguatan masyarakat miskin di Kecamatan Tapian Nauli disebabkan karena program PNPM Mandiri tersebut selama ini belum mampu mengakomodir semua kepentingan kelompok dan golongan masyarakat miskin dalam kegiatan peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan.

Hingga saat ini program PNPM Mandiri yang diluncurkan oleh Pemerintah Pusat di Kecamatan Tapian Nauli masih hanya bergerak di bidang infrastruktur, seperti: pembangunan sarana jalan, jembatan, selokan, dan pengairan. Sedangkan kegiatan-kegiatan pemberdayaan seperti penyuluhan dan pelatihan keterampilan usaha bagi masyarakat pedesaan, atau kegiatan pelatihan dan kursus, maupun kegiatan lainnya yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan mereka belum ada dilaksanakan.

Menurut hemat penulis, walaupun saat ini sudah ada kegiatan pemberdayaan masyarakat pedesaan dari pemerintah pusat seperti program PNPM Mandiri, namun pemerintah daerah tidak boleh lepas tangan dari tugas dan tanggung jawabnya untuk melaksanakan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan yang bertujuan untuk menciptakan peluang pemungkinan potensi masyarakat untuk berkembang. Pemerintah daerah harus tetap berusaha melaksanakan kegiatan pokoknya

di bidang pemberdayaan dengan memberikan penguatan pengetahuan, kemampuan, dan memberikan perlindungan bagi masyarakat miskin dan lemah di daerahnya.

Pemerintah Daerah melalui Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Perempuan harus tetap melakukan tugas utama dan fungsinya di bidang pemberdayaan masyarakat desa dan perempuan. Seperti: memberikan penyuluhan mengenai pertanian, peternakan, kerajinan, perikanan dan sumber daya laut, dan kewirausahaan bagi semua kelompok masyarakat terutama masyarakat miskin dan kelompok marginal. Sehingga, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah menjadi sama-sama bersinergi untuk melepaskan sekat-sekat belenggu kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat di setiap daerah di seluruh Indonesia.

### c. Perlindungan

Tujuan utama lainnya dari kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan adalah untuk memberikan perlindungan bagi mereka masyarakat yang lemah agar tidak tertindas oleh kelompok yang kuat. Selain itu, perlindungan ini juga berguna untuk menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang (apalagi tidak sehat) antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Karena itu pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa peranan pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat kelompok lemah dari kelompok yang kuat untuk menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang di Kecamatan Tapani Nauli belum dapat terwujud dengan baik. Sejumlah masyarakat miskin dan kelompok lemah menyatakan bahwa diskriminasi terhadap masyarakat kelompok lemah di Kecamatan Tapani Nauli masih sangat sering dirasakan oleh masyarakat miskin di daerah tersebut terutama dalam hal upah buruh.

Sedangkan para nelayan, umumnya mengeluhkan rendahnya perlindungan yang

diberikan oleh pemerintah dalam mengeksploitasi sumber daya laut. Masyarakat yang bekerja sebagai nelayan tradisional merasa tidak cukup terlindungi karena kurangnya ketegasan pemerintah untuk memberantas kegiatan-kegiatan nelayan modern yang dapat merusak ekosistem laut, seperti: pengeboman yang menimbulkan kerusakan terumbu karang dan beroperasinya kapal pukat Thailand, dan pukat harimau. Mereka sangat mengeluhkan kurangnya perhatian pemerintah terhadap para nelayan tradisional.

Selama ini, pemerintah daerah sama sekali belum mampu memberikan perlindungan bagi mereka yang lemah dan tidak berdaya. Masyarakat miskin yang bekerja sebagai nelayan tradisional dan buruh nelayan masih sering menjadi objek bagi mereka yang kuat. Pemerintah yang memiliki *power* untuk membuat kebijakan yang dapat mengatur permasalahan sosial masyarakat belum dapat berbuat banyak. Padahal, salah satu aspek untuk mendorong keberhasilan masyarakat kelompok lemah dan tidak berdaya adalah dengan melindungi mereka dari kelompok yang kuat dan menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang antara yang kuat dan yang lemah dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah.

Sedangkan masyarakat yang hidupnya dari sektor pertanian tanaman padi dan tanaman pangan lainnya, mengeluhkan kurangnya perhatian dan perlindungan pemerintah terhadap mereka dalam hal harga-harga bahan pertanian. Kebanyakan mereka mengeluhkan tingginya harga pupuk dan pestisida. Kadang-kadang pupuk yang di peruntukkan untuk masyarakat miskin pun (pupuk bersubsidi) justru sulit untuk di dapatkan. Dengan adanya kelangkaan pupuk bersubsidi tersebut, kadang-kadang para petani harus membeli pupuk dari agen dengan harga yang cukup mahal bagi mereka. Menurut mereka sistem kebijakan penyaluran pupuk bersubsidi oleh pemerintah kepada petani yang melalui distributor dinilai oleh petani sebagai penyebab mahalnya dan langkanya pupuk bersubsidi. Sebenarnya, petani menginginkan perubahan pola distributor pupuk oleh pemerintah, yang tadinya melalui distributor dialihkan kepada kelompok tani untuk dapat langsung



disalurkan kepada petani, kapan pun mereka butuhkan.

Hal lainnya yang mereka keluhkan adalah minimnya pembangunan infrastruktur dam atau irigasi untuk pengairan sawah di daerah mereka. Padahal salah satu syarat utama bagi mereka yang bekerja dibidang pertanian tanaman pangan padi adalah tersedianya pasokan air ke lahan persawahan mereka. Mereka banyak mengeluhkan produksi pertanian tanaman pangan, khususnya padi, yang banyak menjadi andalan masyarakat di daerah tersebut, justru cenderung menurun. Hal ini disebabkan oleh berkurangnya luas lahan dan menurunnya produktivitas. Berkurangnya luas lahan sawah terjadi akibat adanya pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi perumahan, menurunnya pasokan air irigasi karena rusaknya saluran irigasi, banjir, dan tidak berjalannya pengaturan irigasi.

Selain karena permasalahan irigasi dan banjir, menurut masyarakat di daerah ini, penurunan produktivitas padi juga disebabkan karena meningkatnya serangan hama. Menurunnya produktivitas padi ini sangat memengaruhi pendapatan masyarakat miskin yang kebanyakan bekerja sebagai buruh tani atau penggarap dengan sistem bagi hasil. Di beberapa tempat, seperti di Desa Tapian Nauli I, Kelurahan Tapian Nauli II, Desa Tapian Nauli III, dan Desa Tapian Nauli IV, sistem bagi hasil sangat memberatkan penggarap.

Sementara mereka yang tinggal di dataran tinggi yang hidup dari pertanian tanaman pangan dan perkebunan juga mengeluhkan hal yang hampir sama. Mereka mengisahkan bahwa akhir-akhir ini mereka sangat terpukul dengan menurunnya harga jual produksi hasil pertanian seperti: karet, coklat, dan kelapa sawit. Dari penuturan mereka kondisi saat ini adalah kondisi yang sangat menyakitkan. Harga karet yang dulunya telah stabil berada di kisaran Rp. 18.000,- s/d 15.000,- per kg, sekarang telah turun hingga mencapai harga Rp. 5.000,- per kg (Agustus 2012). Menurunnya harga jual produksi hasil pertanian ini, juga sangat memengaruhi pendapatan masyarakat miskin yang tinggal di daerah dataran tinggi. Mereka juga kebanyakan adalah bekerja sebagai buruh tani atau penggarap dengan sistem bagi hasil.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa, mereka yang termasuk kategori

warga miskin di sektor pertanian, umumnya mereka adalah buruh tani di lingkungan Desa tempat tinggal mereka. Penulis menemukan bahwa, umumnya mereka tidak memiliki harta/asset apa-apa. Mereka biasanya tinggal di rumah darurat (panggung) yang sangat sederhana dengan ukuran yang sangat kecil.

Sedangkan mereka warga miskin yang tinggal di wilayah pesisir pantai, maka pekerjaan mereka umumnya adalah sebagai nelayan tradisional. Beberapa orang lainnya bekerja sebagai buruh nelayan di perahu yang dimiliki oleh toke dan kehidupannya sangat tergantung pada pemilik perahu tersebut. Jeratan utang dan hubungan buruh nelayan dan majikannya yang cenderung merugikan nelayan, nampaknya telah melestarikan kemiskinan di kalangan buruh nelayan di wilayah pesisir pantai. Sedangkan alternatif mata pencaharian lain, baik dalam bentuk budidaya perikanan atau yang lainnya, belum ada ditemukan.

Sebagai sumber pendapatan lain yang banyak menopang kehidupan masyarakat miskin dan berperan sebagai strategi bertahan hidup mereka di daerah ini adalah mengambil hasil hutan, seperti kayu bakar, madu, rotan, kelelawar, atau buah-buahan, dan memelihara ternak kecil, seperti babi, ayam, itik, dan kambing.

### **3. Analisis Output Implementasi Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan di Kecamatan Tapian Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah**

Implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan yang dilakukan oleh Kantor Pemberdayaan masyarakat Desa dan Perempuan diharapkan dapat menghasilkan output yang memuaskan, yaitu berkurangnya penduduk miskin secara signifikan di Kecamatan Tapian Nauli khususnya di Kabupaten Tapanuli Tengah. Pencapaian target dalam program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan dalam penanggulangan kemiskinan akan di tandai dengan meningkatnya pendidikan masyarakat, meningkatnya kesehatan, meningkatnya lapangan kerja, dan meningkatnya aksesibilitas masyarakat.

#### **a. Meningkatnya Pendidikan**

Meningkatnya pendidikan masyarakat di Kecamatan Tapian Nauli merupakan salah satu indikator keberhasilan capaian program

peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di daerah ini. Tercapainya tingkat pendidikan minimum di dalam masyarakat, dapat di ukur dengan indikator: partisipasi anak usia sekolah, putus sekolah, dan proporsi orang dewasa yang buta huruf (15 tahun ke atas) sehingga setiap kelompok masyarakat tidak berada di bawah garis kemiskinan yang telah ditetapkan pemerintah.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa tingkat pencapaian peningkatan pendidikan anak usia sekolah di Kecamatan Tapian Nauli masih cukup rendah. Berdasarkan hasil data BPS sejak tahun 2005 s/d 2010 tingkat putus sekolah di Kecamatan Tapian Nauli masih lumayan tinggi bila dibandingkan dengan beberapa kecamatan lainnya di Kabupaten Tapanuli Tengah. Meskipun di beberapa daerah, khususnya di daerah yang tingkat pertumbuhan ekonominya baik tingkat putus sekolahnya rendah, namun di Kecamatan Tapian Nauli masih banyak ditemukan anak-anak usia sekolah yang tidak dapat sekolah. Di daerah ini, kebanyakan keluarga miskin hanya mampu menyekolahkan anak mereka sampai tingkat SD atau maksimal SMP.

Di daerah nelayan khususnya, banyak anak laki-laki yang putus sekolah dasar dan bekerja sebagai buruh nelayan atau ikut membantu orang tuanya menangkap ikan dengan perahu tradisional milik keluarga. Mereka yang ikut bekerja membantu orang tua sebagai nelayan atau buruh nelayan adalah anak-anak yang putus sekolah. Berbagai faktor penyebab terjadinya putus sekolah pada tingkat SD atau SMP, yakni: rendahnya kesadaran untuk melanjutkan sekolah, ketertarikan untuk bekerja sebagai nelayan, dan banyaknya keluarga miskin yang tidak mampu menyekolahkan anaknya

ke sekolah lanjutan karena tidak adanya biaya dan juga karena lokasinya jauh dan membutuhkan biaya transportasi yang besar. Hanya sekolah SD yang sudah ada di hampir semua desa (kecuali Desa Bair dan Mela Dolok), sedangkan sekolah SMP dan SMA hanya ada di ibukota kecamatan, yang jaraknya cukup jauh dari desa-desa terpencil yang akses transportasinya sulit.

Untuk melihat bagaimana tingkat capaian peningkatan pendidikan masyarakat di Kecamatan Tapian Nauli dapat dilihat dalam Tabel 3.

#### b. Meningkatkan Kesehatan

Kesehatan adalah faktor yang sangat penting dalam mencapai masyarakat yang sejahtera. Semakin tinggi tingkat kesehatan masyarakat maka hal itu menggambarkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut sudah semakin baik, dan sebaliknya apabila tingkat kesehatan masyarakat semakin rendah maka hal itu menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut masih cukup rendah. Beberapa indikator umum yang digunakan untuk melihat tingkat kesehatan masyarakat antara lain yaitu: kondisi rumah tempat tinggal, aksesibilitas terhadap pelayanan kesehatan, dan pola makan.

Sesuai dengan hasil penelitian diperoleh keterangan bahwa, tingkat kesehatan masyarakat di Kecamatan Tapian Nauli masih cukup rendah. Rendahnya tingkat kesehatan masyarakat di Kecamatan Tapian Nauli disebabkan karena tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah ini masih cukup rendah. Karena secara empiris, rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat sangat berpengaruh terhadap tingkat kesehatan mereka. Situasi dan kondisi kehidupan masyarakat yang pendapatannya

**Tabel 3. Capaian Tingkat Pendidikan Minimum di Kecamatan Tapian Nauli Tahun 2005 s/d 2010**

Tahun	Banyaknya Penduduk Usia 7 - 15 Tahun Menurut Pendidikan			Banyaknya Penduduk Usia 16-19 Tahun Menurut Pendidikan		
	Sekolah	Tidak Sekolah	Jumlah	Sekolah	Tidak Sekolah	Jumlah
2005	3.584	236	3.820	1.669	314	1.983
2006	3.645	163	3.885	1.698	319	2.017
2007	3.778	232	4.010	1.638	580	2.218
2008	3.793	274	4.067	1.623	554	2.177
2009	3.645	163	3.885	1.698	319	2.017
2010	3.822	194	4.016	1.621	359	1.980

Sumber: Kecamatan Tapian Nauli Dalam Angka 2006 s/d 2011.

rendah, pasti akan berdampak terhadap rendahnya tingkat pengeluaran mereka terhadap konsumsi makanan bergizi dan bernutrisi serta biaya kesehatan.

Untuk melihat rendahnya tingkat kesehatan masyarakat di Kecamatan Tapian Nauli dapat diketahui melalui kondisi rumah tempat tinggal yang mereka tempati. Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat tingkat kesehatan masyarakat adalah kondisi rumah tempat tinggal.

Sesuai dengan hasil penelitian, di Kecamatan Tapian Nauli ini masih sangat banyak di temukan rumah penduduk yang sebenarnya tidak layak untuk di huni karena kondisinya yang sangat parah (darurat). Namun karena situasi dan kondisi kemiskinan masyarakat, maka rumah yang tadinya sudah tidak layak huni pun masih tetap dipertahankan untuk ditempati. Untuk melihat dan mengetahui jumlah rumah darurat di Kecamatan Tapian Nauli dapat dilihat pada Tabel 4.

Dari hasil data yang ditampilkan pada Tabel 4 dapat dilihat bahwa bangunan rumah penduduk yang berbentuk darurat masih sangat banyak di temukan di Kecamatan Tapian Nauli hingga saat ini. Data BPS pada tahun 2010 menunjukkan bahwa 44,29% rumah penduduk di Kecamatan Tapian Nauli masih dalam kondisi darurat. Beberapa ciri-ciri rumah darurat yang ditempati kelompok kesejahteraan miskin dan sangat miskin di Kecamatan Tapian Nauli antara lain yaitu: Rumah terbuat dari kayu berkualitas rendah/papan sampingan/jerimpi/gedek; Atap rumah terbuat dari rumbia/ilalang; Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang; Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan; Jenis dinding rumah tempat

tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/ tembok tanpa diplester; Tidak memiliki fasilitas kamar mandi sebagaimana lazimnya sebuah rumah tinggal yang layak; 1 rumah kadang-kadang ditempati beberapa keluarga; Sumber air minum berasal ari sumur/sungai/air hujan; Untuk kebutuhan MCK mereka masih mencari sungai terdekat atau sumber mata air di lingkungan desa tempat tinggal mereka; dan lain-lain.

### c. Meningkatnya Lapangan Kerja

Meningkatnya ketersediaan lapangan pekerjaan adalah faktor penggerak atau pendorong utama masyarakat untuk bisa keluar dari garis kemiskinan. Tanpa adanya ketersediaan lapangan pekerjaan maka masyarakat akan tetap berada dalam lingkaran kemiskinan. Karena itu, pemerintah harus berupaya untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat dalam berbagai bidang atau sektor. Sehingga tingkat pengangguran masyarakat yang cukup tinggi dapat dikurangi dan kesejahteraan mereka menjadi semakin meningkat.

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa, peningkatan lapangan pekerjaan di Kabupaten Tapanuli Tengah, khususnya di Kecamatan Tapian Nauli tidak mengalami perubahan yang positif. Justru sejak tahun 2009 yang lalu, tingkat ketersediaan lapangan kerja di Kecamatan Tapian Nauli ini telah mengalami penurunan yang cukup tajam (Tabel 5). Artinya, ketersediaan lapangan pekerjaan di Kecamatan Tapian Nauli dalam kurun waktu beberapa tahun ini telah mengalami kemunduran. Program-program pembangunan yang disiapkan oleh pemerintah daerah selama ini masih belum efektif untuk menjawab masalah

**Tabel 4. Banyaknya Rumah Dirinci Menurut Jenisnya di Kecamatan Tapian Nauli Tahun 2005 s/d 2010.**

Tahun	Bentuk Bangunan Rumah			Jumlah
	Permanen	Semi Permanen	Darurat	
2005	369	690	2.901	3.960
2006	369	690	2.901	3.960
2007	550	1.607	1.706	3.863
2008	550	1.607	1.706	3.863
2009	550	1.607	1.706	3.863
2010	611	1.634	1.785	4.030

Sumber: Kecamatan Tapian Nauli Dalam Angka 2006 s/d 2011.

**Tabel 5. Ketersediaan Jumlah Tenaga Kerja Menurut Kelompok di Kecamatan Tapian Nauli Tahun 2005 s/d 2010.**

Tahun	Pertanian	Industri	PNS, TNI, POLRI	Lainnya	Jumlah
2005	10.353	2.646	292	1.279	14.570
2006	10.353	2.646	292	1.279	14.570
2007	11.408	2.216	309	1.187	15.120
2008	10.126	1.967	276	1.053	13.422
2009	10.364	435	283	1.116	12.199
2010	*	497	*	1.089	1.586

Sumber: Tapian Nauli Dalam Angka 2006 s/d 2011.  
Ket \*: Data tidak tersedia.

pengangguran maupun masalah sosial lainnya di Kecamatan Tapian Nauli. Program-program pembangunan pemerintah daerah dianggap masih belum mampu untuk memenuhi kebutuhan dan menyediakan lapangan perkerjaan sebagaimana yang diharapkan masyarakat.

## G. KESIMPULAN DAN SARAN

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis diatas, maka dapat disimpulkan beberapa hal yang terkait dengan implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan dalam penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Tapian Nauli Kabupaten Tapanuli Tengah. Pertama, Sumber daya yang terdapat dalam input, terutama sumber daya dana selama ini belum dapat tersedia dengan baik. Minimnya ketersediaan sumber daya menyebabkan output implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapian Nauli belum dapat tercapai dengan baik.

Kedua, strategi implementasi program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan yang seharusnya dilakukan melalui: pemungkinan (*enabling*), penguatan (*empowering*), dan perlindungan (*protecting*) belum dapat terwujud dengan baik. Hal itu disebabkan karena kegiatan-kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan dari Pemerintah Daerah di kecamatan ini belum dapat terlaksana dengan baik.

Ketiga, secara administratif, pemerintah daerah telah menetapkan kegiatan-kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan dalam agenda pembangunan daerah sebagaimana dituangkan dalam RPJMD Kabupaten Tapanuli Tengah 2006-2011. Namun implementasi dari kegiatan-kegiatan program tersebut masih sangat jarang di selenggarakan.

Keempat, secara kuantitatif di Kecamatan Tapian Nauli jumlah dan persentase penduduk miskin sejak tahun 2005 s/d 2010 mengalami peningkatan. Hal itu disebabkan karena semakin menurunnya kesejahteraan masyarakat nelayan dan petani khususnya petani padi, yang proporsinya cukup besar di Kecamatan Tapian Nauli.

### 2. Saran

Beberapa rekomendasi yang dapat diajukan untuk mengkonstruksi implementasi kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan di Kecamatan Tapian Nauli antara lain sebagai berikut:

- a. Segala aspek yang berkaitan dengan program ini harus dilihat secara sistematis dan menyeluruh. Beberapa tindakan terpadu yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah kemiskinan di daerah ini antara lain yaitu: mengurangi pengangguran dan kemiskinan dengan membangkitkan sektor riil agar dapat menciptakan lapangan kerja; mendorong investasi di bidang pertanian, peternakan, kerajinan, kewirausahaan, perikanan, dan sumber daya laut sehingga pertumbuhan lapangan pekerjaan di sektor tersebut dapat meningkat; memanfaatkan potensi sumber daya alam secara optimal dengan mengolah sumber daya alam tersebut agar memiliki nilai tambah dan nilai jual yang lebih tinggi; menerapkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan; dan meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana umum penunjang pembangunan ekonomi seperti: prasarana pelayanan umum, jalan, transportasi, irigasi, kelistrikan, energi, telekomunikasi dan informasi, dan air bersih.
- b. Langkah lain yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai fasilitator dan mediator (penyelenggara) kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat

pedesaan adalah menyediakan input yang baik dan berkualitas. Input yang disediakan harus rasional dan sesuai dengan hasil yang ingin dicapai.

- c. Pemerintah daerah harus mampu membangun komunikasi yang baik dengan semua kelompok masyarakat berkaitan dengan keterbatasan anggaran pemerintah daerah sehingga masyarakat dapat merespon dengan empati agar masyarakat menjadi lebih termotivasi untuk berpartisipasi meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan kapasitas mereka sendiri demi merubah kehidupan dan masa depan mereka kearah yang lebih baik.
- d. Kelompok kesejahteraan miskin harus benar-benar dilindungi dari segala bentuk diskriminasi dan kerentanan. Jika upaya penurunan kemiskinan akan difokuskan dalam bentuk pembangunan infrastruktur, sangat penting untuk memperhitungkan berbagai faktor, termasuk keterlibatan masyarakat mulai dari tahap perencanaan sampai tahap pasca pembangunan dan perawatan, dan kondisi lingkungan yang akan memengaruhi konstruksi. Dan yang lebih penting lagi dibutuhkan orientasi pelayanan publik kearah masyarakat berpenghasilan terendah sehingga mereka menjadi lebih berdaya.
- e. Kelima, penanganan masalah sosial dan kemiskinan ini harus melibatkan semua pihak. Hal ini penting karena selama ini terlihat bahwa upaya penanggulangan kemiskinan masih bersifat parsial dan cenderung hanya lebih terfokus kepada Pemerintah Pusat saja. Oleh karena itu, agenda pengentasan kemiskinan harus menjadi agenda bersama. Seluruh *stakeholders*, baik pemerintah, masyarakat (*civil society*), dan dunia usaha (*private*) harus ikut terlibat dalam kegiatan program peningkatan keberdayaan masyarakat pedesaan dalam pengentasan kemiskinan.

## REFERENSI

### Buku-buku

- Afiffuddin. 2010. *Pengantar Administrasi Pembangunan Konsep, Teori dan Implikasinya di Era Reformasi*. Bandung: Alfabeta.
- Covey, Steven. 1992. *Principle-Centered Leadership*. New York: Franklin Covey Co. Fireside.
- Creswell, John W. 1994. *Research Design Qualitative and Quantitative Approaches*. California: Sege Publication.

- Giddens, Anthony. 1995. *Affluence, Poverty and the Idea of a Post-Scarcity Society*. United Nations Research Institute for Social Development. New York: Routledge.
- Hasibuan, Malayu. 1995. *Manajemen, dasar, Pengertian dan Masalah*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Hikmat, Harry. 2010. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: Humaniora Utama Press.
- Jones, Charles O. 1984. *In Introduction to The Study of Public Policy*. Third edition. Monterey. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Kartasapoetra. et al. 1984. *Pembangunan Teori dan Masalah*. Bandung: Sumur Bandung.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. *Pemberdayaan Masyarakat, Konsep Pembangunan, yang berakar pada Masyarakat*. Jakarta: Bappenas.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: PT. Pustaka CIDESINDO.
- Lfe, Jim. 1996. *Community Development: Creating Community Alternatives – Vision, Analysis and Practice*. Longman.
- Miles dan Huberman. 1996. *Qualitative Data Analysis (2nd edition)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Moleong, J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Pranaka, A.M.W dan Prijono, Onny. 1996. *Pemberdayaan; Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta. Centre for Strategic and International Studies.
- Pranoto, Juni dan Indrawijaya, Adam Ibrahim. 2011. *Revitalisasi Administrasi Pembangunan*. Bandung: Alfabeta.
- Rewansyah, Asmawi. 2010. *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*. Jakarta: CV. Yusaintanas Prima.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Kepemimpinan Dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: CV. Yusaintanas Prima.
- Sagir, Soeharsono. 2009. *Kapita Selekta Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Kencana
- Siagian, SP. 2001. *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Suhendra, K. 2006. *Peranan Birokrasi Dalam Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Wibowo, Edi dan Tangkilisan S. 2004. *Kebijakan Publik Pro Civil Society*. Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia (YPAPI).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Perubahan IV UUD RI 1945. 10 Agustus 2002.

UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial.

UU Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

UU Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

UU Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM-N) tahun 2004-2009.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014.

Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 3 Tahun 2010 Tentang Program Pembangunan Yang Berkeadilan.

Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D) Pemerintah Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2006-2011.

Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2007 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah.

Lampiran Peraturan Daerah Kabupaten Tapanuli Tengah Tahun 2008 s/d 2012 tentang Rekapitulasi Belanja Menurut Urusan Pemerintahan Daerah, Organisasi, Program, dan Kegiatan.

Lampiran Daftar Nama-nama Kepala Keluarga (KK) Yang Menerima Raskin di Kecamatan Tapan Nauli Tahun 2008 s/d 2012.

### **Dokumen lainnya**

Lembaga Penelitian SMERU. 2006. Laporan Akhir: Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan Melalui Analisis Kemiskinan Partisipatoris (AKP).

Lembaga Penelitian SMERU. 2007. Kapasitas Kelembagaan Penanggulangan Kemiskinan di Daerah (The Capacity of Poverty Reduction Institutions in the Regions).

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

BPS (Badan Pusat Statistik - Kabupaten Tapanuli Tengah). *Tapanuli Tengah Dalam Angka Tahun 2010*.

BPS (Badan Pusat Statistik - Kabupaten Tapanuli Tengah). *Kecamatan Tapan Nauli Dalam Angka Tahun 2006 s/d 2011*.

<http://www.bps.go.id>. 18 April 2012. *Tabel Statistik Indonesia*.

<http://www.sumut.bps.go.id>. 18 April 2012. *Tabel-tabel Penduduk dan Tenaga Kerja di Propinsi Sumatera Utara*.