

# PEMBERDAYAAN KOMUNITAS ADAT TERPENCIL MELALUI PELAYANAN TERPADU DI ROTE NDAO, PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

## *INTEGRATED SERVICES FOR INDIGENEOUS COMMUNITIES IN ROTE NDAO, NUSA TENGGARA TIMUR PROVINCE*

**Suyanto**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur. Telp. 021-8017146, Fax. 021-8017126  
**E-mail:** suyantoslut@yahoo.co.id

**B. Mujiyadi**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI  
Jl. Dewi Sartika No. 200, Cawang III, Jakarta Timur. Telp. 021-8017146, Fax. 021-8017126  
**E-mail:** bmujiyadi@yahoo.co.id

Diterima: 6 Januari 2015; Direvisi: 4 Maret 2015; Disetujui: 18 Maret 2015

### **Abstrak**

Bangsa Indonesia merupakan masyarakat yang majemuk, yang terdiri dari lebih dari dua ribu lima ratus suku bangsa dan beberapa dari populasi tersebut mempunyai pola hidup yang spesifik. Beberapa dari suku-bangsa dimaksud masih dinyatakan sebagai komunitas adat terpencil yang belum sepenuhnya mampu mengakses layanan dari Negara oleh karena keterpencilannya. Mereka dihadapkan pada beberapa masalah dalam kehidupannya sebagai konsekuensi dari keterpencilan secara geografis, yang meliputi terbatasnya jangkauan akses layanan sosial, ekonomi, kesehatan, pendidikan serta layanan yang bersifat pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Kelompok komunitas dimaksud sangat sedikit mendapatkan sentuhan pemenuhan kebutuhan dasar baik fisik, psikis, sosial maupun spiritual. Dengan kondisi demikian, komunitas dimaksud seolah belum mendapatkan layanan yang memadai dari Negara. Salah satu komunitas yang dikaji dalam studi ini adalah komunitas adat terpencil di Rote Ndao. Komunitas ini perlu diberdayakan dan diberikan fasilitas yang memadai agar mampu hidup bermartabat sebagai bagian dari bangsa Indonesia dan terpenuhi hak azasinya. Untuk memberdayakan komunitas ini diperlukan kebijakan yang akurat, penanganan yang memadai dan pelayanan yang dapat mengentaskan mereka dari masalahnya. Dari studi yang dilakukan di lapangan, penanganan yang dilaksanakan selama ini belum mampu mengentaskan mereka dari masalah yang disandangnya. Oleh karena itu diperlukan alternatif kebijakan penanganan yang mampu mengantarkan mereka kepada kehidupan yang layak sesuai harkat dan martabat manusia. Penanganan ini perlu dilaksanakan secara sinergis antara Pemerintah (Pusat, Provinsi, Kabupaten) serta unsur masyarakat.

**Kata kunci:** komunitas adat terpencil, pemberdayaan, sinergitas.

### **Abstract**

*Indonesia has well known as multicultural communities that consist of more than two thousand five hundred ethnics groups with specific lifestyle. Some of those communities have been categorized as indigenous community. Due to their isolated in terms of geographic, they have very limited access to gain services from state. As consequences of this geographic reason, the community could not access services from state in terms of fulfilling basic needs that covers biological, psychological, social and spiritual services. One among those communities is indigenous community in Rote Ndao, Nusa Tenggara Timur Province. The study found that the community recognized that should be empowered and facilitated by adequate services to gain equal right as normal citizen of Indonesia. How to empower and facilitate them, its recommended to set up a new alternative stage since policy, programs and sufficient activities that must be supported by Central Government, Provincial, District and also social participation from voluntary segments.*

**Keywords:** indigeneous people, empowerment, synergy.

## PENDAHULUAN

Keterpencilan secara geografis membawa konsekuensi pada terbatasnya akses bagi komunitas adat terpencil atas berbagai layanan sosial, ekonomi dan layanan dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar mereka. Dengan keterpencilan secara geografis, maka komunitas ini mengalami keterbatasan untuk menjangkau wilayah lain dalam mendapatkan pemenuhan kebutuhannya. Selain jaraknya yang jauh dan keterbatasan sarana transportasi, maka komunitas ini memerlukan tenaga ekstra agar mampu memenuhi kebutuhannya, selain kebutuhan yang tersedia di wilayahnya. Untuk pemenuhan kebutuhan dasar kategori fisik, dari kebutuhan pangan, sandang serta kebutuhan harian lainnya, mereka harus menempuh perjalanan dengan jalan kaki atau menggunakan sarana transportasi yang sederhana dan memerlukan waktu lama untuk sampai di tempat yang tersedia kebutuhan dasar itu. Demikian juga pemenuhan kebutuhan dasar psikis, komunitas ini harus melalui akses yang tidak seperti komunitas di wilayah lain yang lebih mudah menjangkau sumber yang ada, sedangkan untuk pemenuhan sosial dan spiritual, mungkin komunitas ini dapat memenuhinya di wilayahnya, yang tentu saja juga masih terbatas.

Masalah terbesar dari keterpencilan secara geografis ini, adalah pada kemiskinan yang tentu saja akan berhimpitan dengan keterbatasan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya. Seperti dipahami bersama, bahwa kemiskinan adalah kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Kemiskinan dapat diartikan ketidakmampuan seseorang, keluarga dalam memenuhi kebutuhan dasar. Kebutuhan dasar manusia meliputi pangan, sandang, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan,

air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik.

Untuk sekedar pemenuhan kebutuhan pangan, komunitas adat terpencil tidak akan mengalami kesulitan yang besar. Seperti yang dikatakan Jonatan Lassa (2009) Daerah tertinggal tidak harus identik dengan kekurangan pangan. Karena daerah tertinggal memiliki persediaan pangan yang bersumber dari karbohidrat seperti ubi kayu, ubi jalar dan jagung (Kupang Post edisi Jum' at 24/01/2003). Namun demikian, untuk pemenuhan kebutuhan lainnya menjadi hal yang relative sulit untuk dapat memenuhinya. Pada tataran ini masyarakat daerah tertinggal dapat dikategorikan sebagai berada pada lingkaran kemiskinan (Kartasasmita 1996, Sumodiningrat, 1999).

Upaya untuk memberdayakan Komunitas Adat Terpencil (KAT) sudah dilakukan sedemikian rupa sejak berupa telaah akademis, kebijakan, program dan kegiatan yang didasari dengan adanya amanat peraturan perundangan, serta dukungan anggaran yang sudah lumayan besar dialokasikannya untuk setiap tahun. Namun demikian hasilnya belum dapat mencapai kondisi yang diharapkan, yakni kesetaraan kondisi sosial dan ekonomis di daerah terpencil ini dengan wilayah lainnya. Apabila kesetaraan ini tercapai, maka niscaya kondisi komunitas dimaksud sudah tidak mengalami keterpencilan lagi.

Salah satu faktor yang menyebabkan lambatnya pemberdayaan KAT ini, menurut pendapat penulis adalah bahwa itu semua berpusat pada kurang sinergisnya pelaksanaan penanganan dari berbagai pihak yang telah berusaha mengentaskannya. Kekurangan sinergis ini baik yang bersifat vertikal maupun horisontal. Sinergis yang bersifat vertikal dalam

hal ini bahwa antara pelaksanaan pemberdayaan komunitas adat terpencil oleh pemerintah, pemerintah daerah dan pihak pemerhati belum ada kegiatan yang diagendakan dan diimplementasikan bersama. Sedangkan secara horisontal, berbagai dinas dan lembaga di wilayah serta organisasi masyarakat masih belum ada kegiatan yang dilaksanakan secara terkoordinir.

Sardlow (1998) mengemukakan salah satu penyebab sulitnya implementasi pelayanan yang terintegrasi adalah adanya konflik kepentingan di antara berbagai pimpinan instansi/lembaga yang memberikan pelayanan sejenis. Pada sisi lain kesulitan berkelanjutan pelayanan sosial terpadu karena budaya organisasi (*culture of organization*) yang cenderung tidak fokus pada penyelesaian pelayanan pemenuhan kebutuhan dan penanganan permasalahan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS).

Implementasi pelayanan terpadu tidak mudah, umumnya kesulitan mengimplementasikan pelayanan terpadu karena adanya faktor politik (pembuatan kebijakan), pertentangan personal di antara pimpinan instansi/lembaga pelayanan. Oleh karena itu, faktor komitmen (*focusing*), faktor organisasi, dan sumberdaya mempunyai pengaruh signifikan terhadap keberhasilan implementasi pelayanan terpadu.

Pemerintah telah melakukan berbagai langkah taktis dan strategis untuk mengakselerasi pencapaian tujuan pembangunan yang dimulai dengan penetapan target pengurangan tingkat pengangguran dan kemiskinan serta peningkatan pertumbuhan ekonomi. Target pembangunan telah diterjemahkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), maupun Rencana Strategi (Renstra) unit-unit teknis.

Pemberdayaan komunitas adat terpencil menjadi salah satu kegiatan yang merupakan sasaran strategis dari penanggulangan kemiskinan secara nasional. Dalam skema penanggulangan kemiskinan versi TNP2K disebutkan bahwa pemberdayaan komunitas adat terpencil ini masuk dalam sasaran strategis perlindungan sosial. Kebijakan dan program pemerintah menangani penanggulangan kemiskinan seharusnya bisa dilakukan secara sistematis, terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat dan upaya percepatan penanggulangan kemiskinan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Upaya menyeluruh hingga tingkat daerah perlu dilakukan untuk menjaga konsistensi dan efektivitas penanggulangan kemiskinan.

Perhatian pemerintah dalam upaya penanggulangan kemiskinan cukup besar. Begitu banyak program yang telah dilaksanakan untuk mengatasi masalah sosial, hal ini dapat dilihat dari berbagai program yang telah berjalan di mulai dari kegiatan KUD, KUBE, IDT, KUR, P2KP, PPK, hingga PNPM-Mandiri; namun hingga saat ini hasil yang dicapai belum menggembirakan, terbukti angka kemiskinan tetap saja tinggi. Tahun 2013 masih di atas 10% dari total penduduk. Menurunkan angka kemiskinan memang menjadi tantangan utama bangsa Indonesia.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan kemiskinan melalui program PNPM-Mandiri mulai digalakkan, dalam implementasinya ditetapkan empat strategi penanggulangan kemiskinan, sejalan dengan tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*) yaitu menghapuskan kemiskinan, mencapai pendidikan dasar universal, meningkatkan pemberdayaan dan

kualitas jender, mengurangi kematian anak, dan perbaikan kesehatan ibu; pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan di bidang penanggulangan kemiskinan. Guna memperbaiki kondisi sosial, ekonomi, budaya dan peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin, pemerintah menetapkan tiga jalur strategi pembangunan: 1) Pro-pertumbuhan (*pro-growth*), 2) pro-lapangan kerja (*pro-job*) dan 3) pro-masyarakat miskin (*pro-poor*).

Pada jalur ketiga kebijakan ini diarahkan untuk meningkatkan kapasitas dan kualitas masyarakat miskin agar dapat berkontribusi terhadap pembangunan, memperluas akses terhadap layanan dasar, dan merevitalisasi sector pertanian, kehutanan, kelautan dan ekonomi pedesaan. Wilayah pedesaan menjadi perhatian karena sebagian besar kemiskinan terpusat di pedesaan.

Tahun 2009 Menteri Koordinasi Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan telah melakukan Evaluasi Awal terhadap perkembangan penduduk miskin, dengan berbagai faktor antara lain perkembangan dampak krisis keuangan global di Indonesia. Evaluasi awal ini menggunakan capaian pada tahun 2008 sebagai dasar perhitungan, pada tahun 2008, jumlah penduduk miskin per bulan Maret 2008 tercatat berjumlah 34,96 juta jiwa (15,42 persen). Sebagai akibat dari krisis ekonomi global, pertumbuhan ekonomi dunia pada tahun 2009, sebelumnya diperkirakan lebih dari 2 persen, direvisi menjadi lebih kecil 0,5 persen (*World Economic Outlook*, IMF).

Seiring dengan tekad nasional untuk penanggulangan kemiskinan dimaksud, secara khusus Provinsi Nusa Tenggara Timur melaksanakan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan yang dikelola oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sesuai

dengan kewenangan, tugas pokok dan fungsi SKPD. Sumber dana program penanggulangan kemiskinan berasal dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi dan APBN (Lembaga/Kementerian). Wilayah Provinsi NTT sebagian besar Kabupaten wilayah desanya adalah daerah tertinggal dan terpencil, dilihat dari kualitas sumber daya manusia (SDM) relatif rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator rendahnya pencapaian indeks pembangunan manusia (IPM), yaitu sebanyak 85 persen daerah tertinggal berada di bawah IPM nasional yaitu 71,2 persen.

Untuk memutus lingkaran kemiskinan masyarakat daerah tertinggal diperlukan intervensi berbagai pihak terutama peran negara. Dalam Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 06B/HUK/2010, tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial pada 50 Kabupaten Daerah Tertinggal. Kabupaten Rote Ndao, merupakan salah satu dari 50 kabupaten daerah tertinggal yang dijadikan lokasi penelitian tahun 2013, karena kabupaten ini sebagai daerah yang menjadi prioritas program-program pembangunan kesejahteraan sosial.

KAT merupakan satu di antara sejumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di Kabupaten Tertinggal yang memerlukan perhatian khusus oleh negara. Masyarakat Adat Terpencil pada dasarnya mengarah pada istilah asing yang disebut sebagai *indigenous people*. Pengertian Masyarakat Adat, dalam lokakarya Jaringan Pembelaan Hak-hak Masyarakat Adat (JAPHAMA) di Tanah Toraja tahun 1993, dirumuskan suatu definisi tentang masyarakat adat sebagai “.... kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial, dan wilayah sendiri”. Sehingga Masyarakat Adat atau komunitas adat terpencil dimaksudkan

sebagai masyarakat adat yang tinggal di daerah remote area, dengan kesulitan jangkauan wilayah dari masyarakat lainnya.

Beberapa alasan mendasar yang mempengaruhi proses pembangunan masyarakat secara keseluruhan dalam rangka peningkatan kehidupan masyarakat agar tidak tertinggal dari masyarakat lainnya dalam satu wilayah pemerintahan: 1) secara kuantitas maupun kualitas populasi KAT kurang tersentuh pembangunan; 2) terkait dengan masalah harkat dan martabat sebagai suatu bangsa dan isu Hak Asasi Manusia (HAM); 3) belum menggambarkan pencapaian tujuan pembangunan nasional; dan 4) terkait dengan masalah ketahanan nasional, terutama KAT yang mendiami wilayah perbatasan antar negara.

Sebagai warga negara, KAT memiliki hak untuk hidup sejahtera, memperoleh pelayanan sosial dasar, partisipasi dalam pembangunan dan perlindungan dari berbagai kondisi yang mengganggu, baik secara sosial, budaya, ekonomi, hukum maupun politik. Berbagai hak yang dimiliki KAT perlu mendapatkan perhatian dan perlakuan dari pemerintah secara wajar, sebagaimana perilaku negara dalam memenuhi hak-hak warga negara pada umumnya. Perhatian negara terhadap KAT merupakan implementasi dari kewajiban negara dalam memenuhi kesejahteraan seluruh warga negaranya.

Sehubungan dengan pemenuhan kesejahteraan sosial warga negara, sangat diperlukan tersedianya program pemberdayaan bagi KAT, sehingga dapat meningkatkan taraf hidup KAT. Prinsip program pemberdayaan harus dilandasi nilai-nilai kearifan lokal sebagai daya tampung dan sekaligus daya dukung sosial masyarakat yang bersangkutan sehingga keberadaan masyarakat KAT dapat terlibat

secara aktif dalam pembangunan sebagai objek dan sekaligus subjek pembangunan. Kekhawatiran terbesar dalam pemberdayaan meliputi penolakan dari KAT, karena pada umumnya program pemberdayaan lebih ke arah top-down dan jarang yang berangkat dari keadaan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Agar program pemberdayaan tidak merusak tatanan kehidupan dan tidak dipaksakan maka program pemberdayaan berjalan sesuai dengan cita-cita dan tujuan pemberdayaan, sesuai dengan pola dan nilai sosial budaya masyarakat bersangkutan.

Mengacu pada kondisi kependudukan KAT tahun 2012, populasi KAT berjumlah 213.080 KK, dengan rincian: KAT belum diberdayakan 118.697 KK (55,71%), KAT telah diberdayakan 88.512 KK (41,54%), dan KAT masih dalam proses pemberdayaan 5.871 KK (2,75%). KAT tersebut tersebar di 116 lokasi, 97 desa, 92 kecamatan, 78 kabupaten, 30 provinsi di Indonesia. Dalam konteks pemberdayaan KAT, Direktorat pemberdayaan KAT melaksanakan pemberdayaan melalui beberapa langkah: Persiapan Pemberdayaan KAT, Pemberdayaan Sumber Daya Manusia KAT, Penggalan dan Pengembangan Potensi KAT, Keserasian dan Penguatan KAT, Bidang Kerjasama dan Kelembagaan. Kelima bidang pemberdayaan tersebut memiliki tugas dan fungsi saling bersinergi. Persiapan pemberdayaan KAT merupakan program kegiatan awal sebelum pemberdayaan KAT. Selanjutnya pemberdayaan KAT dilaksanakan terfokus pada empat persoalan utama dengan menggunakan pendekatan CATUR DAYA (daya manusia melalui Bidang Pemberdayaan SDM KAT, daya lingkungan melalui Bidang Keserasian dan Penguatan KAT, daya usaha melalui Bidang Penggalan dan Pengembangan Potensi KAT, serta daya kelembagaan melalui Bidang Kerjasama dan Kelembagaan). Berkaitan

dengan hal tersebut, Studi dimaksudkan untuk mendalami masalah, baik kuantitas maupun kualitasnya, potensi dan sumber serta keterpaduan pelaksanaan pemberdayaan yang dilakukan, melalui uji petik di Pulau Rote, tepatnya di Desa Oelua, Kecamatan Rote Barat Laut.

Tulisan ini bermaksud menganalisis seberapa jauh tingkat efektivitas dan efisiensi program pemberdayaan KAT yang dilaksanakan hingga tahun 2013, analisis meliputi: 1) Mengevaluasi kebijakan Pemerintah (Pusat, Provinsi dan Kabupaten) dalam pemberdayaan KAT yang sudah dilaksanakan di NTT, termasuk evaluasi terhadap tugas dan fungsi Kemensos, jenis peran yang dilakukan dan struktur serta tata kerja; 2) Menyusun rekomendasi alternatif kebijakan bagi pimpinan Kemensos dalam proses pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan Kemensos dalam implementasi penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan KAT.

Kebijakan yang dianalisis meliputi: 1) Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 Tentang Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dan tiga strategi penanggulangan kemiskinannya, 2) Keputusan Presiden no 111 Tahun 2009 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial KAT; 3) Keputusan Menteri Sosial RI No. 06/PEGHUK/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan KAT. Kemudian Keputusan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial No. 20A/PS/KPTS/VI/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan KAT; menegaskan bahwa semua pelaksanaan program dan kegiatan pemberdayaan KAT baik pusat maupun daerah harus berpegang pada Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan KAT yang sudah secara detail memuat teknis dan operasional kegiatan pemberdayaan; 4) Keputusan Gubernur NTT No234/KEP/HK/2012, tanggal 6 September 2012, tentang

Kelompok Kerja (POKJA) Pemberdayaan KAT Tingkat Provinsi NTT.

Metode analisis menggunakan metode evaluasi sumatif berkaitan dengan efektivitas program. Efektivitas dalam konsep evaluasi sumatif memfokuskan 4 (empat) unsur, yakni: input, aktivitas, *output* dan *outcome*. Seperti sistem kesejahteraan sosial yang harus dilakukan secara terorganisir dan tersusun lebih dahulu untuk menyediakan kesejahteraan masyarakat. Segal dan Brzuzy (1998:22) menyatakan sistem kesejahteraan sosial dapat dikonseptualisasikan sebagai empat bagian yang saling berhubungan: 1) Isu-isu atau masalah sosial; 2) Tujuan-tujuan kebijakan; 3) Legislasi/regulasi, dan 4) Program kesejahteraan sosial.

Atas dasar itu tulisan ini bermaksud: 1) menganalisis perbandingan realita sosial dengan kondisi ideal (*comparison with an ideal*) (Hill, 1996:11); 2) menganalisis konsistensi dan kesenjangan antara dokumen kebijakan, pedoman, juklak/juknis dengan implementasi, melalui studi dokumentasi hukum/kebijakan, wawancara, angket dan FGD dengan narasumber di Kementerian Sosial, di Provinsi NTT dan di Kabupaten Rote Ndao.

Untuk menelaah permasalahan kebijakan, digunakan *Logical Framework Analysis* seperti yang digunakan oleh Shortell dan Richardson (Shortell dan Richardson, 1978). Pendekatan studinya adalah evaluatif, menggunakan pendekatan *system & model for delineating program elements in the evaluation process* yang meliputi: kondisi awal, masukan (*inputs*), proses, keluaran (*outputs*), manfaat (*outcomes*) dan dampak (*impacts*), dan teknik penilaian dilakukan secara *rapid appraisal methods*.

Pada studi ini, kriteria evaluasi sumatif didasarkan pada perbandingan *outputs* dengan *inputs*. Sedangkan kriteria evaluasi formatif

didasarkan pada tingkat korespondensi antara *outputs* dan *outcomes* yang diperoleh atau *impacts* yang terjadi. Evaluasi bertujuan membandingkan pencapaian tujuan dengan tujuan yang diharapkan. Hasil pengkajian diharapkan tidak hanya terbatas pada tujuan proyek, namun pencapaian tujuan Pemberdayaan KAT bisa lebih luas dalam konteks besaran masalah dan populasinya.

Untuk mengetahui hasil pemberdayaan harus dilakukan langkah-langkah analisis skala dari Guttman (Miranell, 1974:146) yaitu dengan mengaitkan hubungan antara berbagai komponen, meliputi *input*, *proses*, *output* dan *outcome* serta dampak yang dirasakan masyarakat. Tolok ukur keberhasilan dilihat dari faktor *input*, *proses*, *keluaran*, *hasil* dan *dampak* kelompok sasaran dan masyarakat.

Dari masing-masing faktor dibuat beberapa pertanyaan, kemudian dari hasil jawaban setiap jawaban responden dari masing-masing pertanyaan di atas diberi nilai oleh pengolah data dengan nilai 1 (satu) untuk jawaban yang benar dan nilai 0 (nol) untuk jawaban yang dinilai salah. Kemudian nilai yang diperoleh dari setiap jawaban dijumlahkan. Sedangkan pertanyaan diurutkan menurut jumlah responden yang menjawab benar untuk tiap-tiap pertanyaan. Untuk selanjutnya menghitung berapa penyimpangan atau kesalahan masing-masing pertanyaan. Di dalam tabel kita beri simbol (E1) dengan langkah-langkah sebagai berikut: (a) Menentukan titik batas di antara rangkaian skor 1 dengan rangkaian skor 0 untuk tiap-tiap pertanyaan. Didalam tabel ditunjukkan dengan simbol "1". Yang dimaksudkan rangkaian skor 1 atau skor 0 adalah dua buah skor 1 atau skor 0 atau lebih berurutan dari atas ke bawah dalam setiap kolom; (b) Menentukan suatu penyimpangan atau kesalahan dari pola yang diharapkan dalam tabel dinyatakan dengan simbol 1\* dan 0\*. Penyimpangan terjadi apabila

terdapat skor 1 di bawah titik batas atau skor 0 di atas titik batas; (c) Menjumlahkan banyaknya 1\* dan 0\* dalam tiap kolom. Kemudian mencari Rep (*Coefficient of Reproducibility*) dengan rumus:  $R_t = 1 - [\sum(E1)]/(NK)$ .

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Gambaran Lokasi Penelitian

Kabupaten Rote Ndao terletak di Pulau Rote, pulau ini merupakan salah satu pulau di Provinsi NTT. Pulau Rote tidak bedanya dengan Pulau Timor sangat terpengaruh angin kering dari Australia, pengaruh angin kering menyebabkan musim kemarau yang sangat panjang.

Kabupaten Rote Ndao memiliki wilayah terdiri dari daratan dengan luas 1.280,10 km<sup>2</sup> dan lautan dengan luas 2.376 km<sup>2</sup>. Secara administratif, Kabupaten Rote Ndao dibagi ke dalam 8 kecamatan, 73 desa dan 7 kelurahan (BPS. Kabupaten Rote Ndao, Dalam Angka 2012). Lokasi penelitian di Kecamatan Rote Barat Laut, tepatnya di Desa Oelua. Kecamatan Rote Barat Laut sendiri secara administrasi terbagi ke dalam 11 Desa dan 1 Kelurahan dengan Ibukota Kecamatan Basalangga. Sedangkan desa Oelua sendiri secara Administrasi terbagi dalam 5 Wilayah Dusun, 10 Rukun Warga dan 20 Rukun Tetangga. Jarak dari Ibukota Kabupaten Rote ke Desa Oelua sekitar 25 km (Kantor Kecamatan Rote Barat Laut, 2012).

Desa Oelua dihuni 767 KK atau 3219 jiwa/1.660 jiwa laki-laki dan 1.559 jiwa perempuan (Monografi Desa Oelua, Tahun 2010). Dari jumlah penduduk tersebut sebagian besar (54,613 persen) atau sebanyak 1.758 jiwa tidak sekolah (Monografi Desa Oelua Tahun 2012). Penduduk desa bermukim secara menyebar di seluruh wilayah dusun dan sebagian terkonsentrasi pada pusat desa.

Pusat desa Oelua (Oelaba) dapat dijangkau dengan memakai kendaraan roda bermotor (dua maupun empat). Namun sebagian besar penduduk dusun di wilayah desa Oelua masih jauh dari komunikasi yang intensif dengan masyarakat luar, kecuali bagi masyarakat penduduk desa Oelua yang bermukim di dusu-dusun pedalaman yang tempat tinggalnya sulit dijangkau kendaraan karena topografinya berbukit dan berbatu, hanya ada jalan setapak untuk menuju lokasi dusun.

Kabupaten Rote Ndao memiliki 102 pulau kecil, tujuh di antaranya merupakan pulau-pulau yang berpenghuni. Wilayah utama Kabupaten Rote Ndao terdapat di Pulau Rote, sebagai pulau yang paling besar di antara 102 pulau yang termasuk wilayah administratif Kabupaten Rote Ndao. Enam pulau kecil yang berpenghuni adalah pulau: Ndao, Nuse, Landu, Nusa Manuk, Usu I, dan Usu II. Berdasarkan posisi geografis dan kondisi wilayah, Kabupaten Rote Ndao, selain memiliki potensi daratan, juga memiliki potensi laut terutama potensi bahari yang sangat besar. Kabupaten Rote Ndao memiliki luas wilayah perairan laut yang cukup luas dengan total panjang garis pantai kurang lebih 330 km. Pulau Rote memiliki sejumlah pantai yang eksotik, beberapa diantaranya merupakan kawasan surfing terbaik di dunia, yakni Pantai Nembrala dan Pantai Boa. Kabupaten Rote Ndao mempunyai wilayah laut berbatasan langsung dengan wilayah laut Australia, dari sudut pandang sumber daya dan perdagangan dapat dilihat sebagai potensi, tetapi pada kenyataannya masih memiliki potensi konflik antara Indonesia dan Australia sehubungan dengan kegiatan melaut dari nelayan Kabupaten Rote Ndao, dan kegiatan transit imigran gelap dari Asia ke Australia.

### **Permasalahan Di Kabupaten Rote Ndao**

Persoalan mutu pendidikan masyarakat yang tinggal di Desa Oelua masih memerlukan

kerja keras di semua unsur masyarakat, karena ternyata ada sekitar 90,11 persen penduduk yang tidak pernah dan/atau tidak selesai pendidikan dasar khususnya pendidikan SLTP, hanya sekitar 9,99 persen yang pernah sekolah dan menyelesaikan pendidikan menengah atas (SLTA). Walaupun dari sudut pandang pendidikan formal, penduduk Desa Oelua masih sangat tertinggal, tetapi dari ukuran kemampuan membaca dan menulis tergolong baik, dimana sekitar 89 persen penduduk tergolong dapat membaca dan menulis. Masih ada sekitar 11 persen penduduk yang tergolong buta huruf (Kecamatan Rote Barat Laut, Dalam Angka 2010).

Bagaimana pendidikan di Kabupaten Rote Ndao sekarang? Terhitung April 2002 Taman Kanak-kanak (TK) berjumlah 9 sekolah, Sekolah Dasar (SD) berjumlah 104 sekolah, Jumlah Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) 17 sekolah, sedangkan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) 3 sekolah menyebar di 3 kecamatan (Pos Kupang, April 2002).

Perkembangan pendidikan di Kabupaten Rote Ndao setelah menjadi Kabupaten tersendiri, semua wilayah Kecamatan (8 Kecamatan) telah memiliki sarana pendidikan dari TK sampai SLTA yang terdaftar pada tahun 2010: SD sebanyak 112 sekolah Negeri dan 23 sekolah Swasta, SLTP sebanyak 26 sekolah Negeri dan 2 SLTP Swasta, SLTA sebanyak 10 sekolah Negeri dan 3 Sekolah Swasta. Sedangkan di Desa Oelua hanya ada 2 SD Negeri/Inpres, 1 SD Swasta dan 1 SLTP Negeri (BPS, Kab. Rote Ndao Dalam Angka, 2010).

Dilihat dari segi kesejahteraan, Desa Oelua termasuk desa yang sudah maju untuk ukuran masyarakat di Kabupaten Rote. Namun penduduk Desa Oelua Kabupaten Rote Ndao sebagian besar (67 persen) bekerja di sektor primer, khususnya sektor pertanian karena

keadaan tanah dan tipologinya. Hanya sebagian kecil yang bekerja di sektor sekunder (19,84 persen) dan tertier (12,78 persen).

Masyarakat di Pulau Rote tak terkecuali Desa Oelua berprofesi sebagai petani polifalen, artinya petani yang mengusahakan lebih dari satu jenis kegiatan pertanian. Mereka sebagai petani tanaman pangan, tanaman keras/perkebunan atau tanaman tahunan, peternak dan nelayan. Sistem perekonomian umumnya masih sub sistem, mereka bekerja hanya untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari. Hal ini berkaitan dengan mata pencaharian penduduk dan pola makan, pola makan penduduk Desa Uelua, makanan pokok hanyalah air nira yang direbus. Air Nira tersebut diperoleh dari hasil sadapan pohon lontar yang ada, sedangkan makanan seperti jagung, nasi (beras) dan kue-kue dapat dikatakan sebagai makanan tambahan itupun sangat jarang ada, apalagi jika musim kemarau panjang.

### **Kebijakan Pemberdayaan KAT**

Dalam Peraturan Presiden Nomor 186 tahun 2014 tentang Pemberdayaan Sosial terhadap Komunitas Adat Terpencil disebutkan bahwa Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (PKAT) merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan Masyarakat. Peran Kementerian Sosial secara eksplisit termaktub dalam Peraturan Presiden Nomor 186 tahun 2014 dimaksud, yang secara organisatoris dilaksanakan oleh Direktorat Pemberdayaan KAT, sedangkan peran Pemerintah Daerah (provinsi/Kabupaten/Kota) melaksanakan pemberdayaan secara sinergis sesuai dengan kondisi sosial budaya dan sosial ekonomis KAT. Adapun masyarakat berperan memberikan sentuhan sosial psikologis dalam arti penerimaan komunitas purna pemberdayaan dalam kehidupan kemasyarakatan secara wajar.

Dalam implementasinya, Keputusan Presiden dimaksud belum berjalan sesuai

dengan amanat yang diembannya. Ditengarai, bahwa pembinaan komunitas ini masih belum sinergis baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Oleh karenanya perlu dicarikan jalan keluar agar sinergisme penanganan dapat berjalan dengan baik yang bermuara pada terberdayakannya komunitas adat terpencil menuju kesetaraan dengan komunitas lainnya di seluruh wilayah Indonesia ini.

Atas dasar itu, maka tulisan ini dimaksudkan untuk menemukan alternatif dalam menjalin sinergitas pemberdayaan komunitas adat terpencil.

Permasalahan yang dialami oleh KAT cukup kompleks. Berawal dari keterpencilan secara geografis, maka didapati berbagai masalah ikutan yang saling terkait. Untuk itu, perlu dicari titik strategis agar semua upaya yang dilakukan dapat mencapai hasil yang optimal, yakni terentaskannya komunitas dimaksud dari ketertinggalannya komunitas yang lain. Titik strategis yang dipandang tepat untuk mengatasi permasalahan yang ada, adalah kemiskinan. Oleh karenanya, penanggulangan kemiskinan untuk komunitas ini dipandang sebagai langkah awal pemberdayaan terhadap komunitas dimaksud.

Strategi penanggulangan kemiskinan dijalankan dengan mempertimbangkan prinsip utama penanggulangan kemiskinan yang komprehensif, yaitu: perbaikan dan pengembangan system perlindungan sosial, peningkatan aspek pelayanan dasar, pemberdayaan kelompok masyarakat miskin dan pembangunan inklusif.

Fakta menunjukkan, dalam implementasi program penanggulangan kemiskinan Kabupaten Rote Ndao mengikuti dan melaksanakan kebijakan, program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan yang telah ada sebelum tahun 2010 dan

dilaksanakan oleh SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Rote Ndao. Program dan kegiatan tersebut disajikan dalam bentuk tiga klaster penanggulangan kemiskinan yaitu penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga, penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan berbasis usaha ekonomi mikro dan kecil.

Program dan kegiatan tersebut didanai dengan anggaran APBD Kabupaten, APBD Provinsi dan APBN. Dari hasil laporan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di lokasi Kabupaten Rote Ndao ternyata: Program-program penanggulangan kemiskinan yang bertumpu pada pendekatan pemberdayaan masyarakat justru memberikan hasil yang lebih efektif dan tingkat keberlanjutannya jauh lebih baik. Mengingat ada bermacam-macam tingkat sosial ekonomi masyarakat maka setiap tingkatan kemiskinan tersebut harus ditangani dengan solusi yang berbeda dan tepat sasaran.

Secara garis besar, ada tiga tahapan dalam pemberdayaan KAT, yakni: 1) persiapan (tahap pertama); 2) perbaikan lingkungan (tahap kedua); dan 3) terminasi (tahap akhir).

**Tahap persiapan** bertujuan mempersiapkan kondisi kondusif warga KAT agar melakukan transformasi sosial yang ditentukan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan warga KAT (Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan KAT, POKJA Dinas Kesos Provinsi NTT). Tahap ini juga merupakan tahap mengkondisikan masyarakat terasing agar siap menerima perubahan dan pembaharuan melalui sistem pemukiman sosial. Salah satu kegiatan yang dapat dilihat pada tahap pertama adanya Studi Sosial Budaya KAT yang merupakan dua kegiatan di antara Orientasi atau Motivasi Sosial Budaya dan Pemantapan Persiapan Pemukiman Sosial, studi sosial budaya merupakan kegiatan

menemukenali ciri-ciri sosial budaya dan berbagai potensi yang dimiliki oleh warga KAT.

**Tahap kedua** perbaikan lingkungan sosial, perbaikan pemukiman melalui pemberian perumahan baru maupun melalui pemberian bahan bangunan rumah. Tahap ini merupakan tahap pembinaan warga KAT, termasuk pemberian fasilitas-fasilitas sesuai kebutuhan dan kondisi warga KAT. Seperti pemberian fasilitas pengembangan ekonomi (usaha pertanian, peternakan dan sembako). Dalam tahap ini disertai dengan bimbingan sosial dan pembinaan usaha yang melibatkan instansi terkait. Salah satu wujud pemukiman sosial adalah terbentuknya pola pemukiman yang memenuhi aspirasi masyarakat, daya dukung lahan, kesuburan lahan, mempunyai akses terhadap jaringan interaksi sosial, serta bebas dari kemungkinan bencana seperti: bencana banjir dan erosi. Didukung adanya sarana dan prasarana sosial seperti sarana (pendidikan, ibadah, kesehatan dan pasar/sarana ekonomi).

**Tahap ketiga**, tahap ini merupakan proses akhir pembinaan sebelum dialihkan kepada pemerintah daerah. Dampak program pemberdayaan dapat dilihat dari makin banyaknya sarana sosial di lingkungan KAT, adanya evaluasi akhir yang menunjukkan kegiatan Pemukiman Sosial berjalan dengan baik, sesuai harapan pemerintah dan secara bertahap terjadi pelaksanaan pengalihan kegiatan kepada pemerintah daerah.

## **Pemberdayaan Komunitas Adat Tertinggal**

### **Populasi dan Sebaran KAT**

Berpedoman hasil pertemuan regional yang dilakukan Direktorat Pemberdayaan Komunitas Adat Tertinggal (KAT) Kementerian Sosial RI wilayah timur Indonesia di Makassar pada tanggal 5-9 Mei 2004 sempat dipertanyakan keadaan KAT di Indonesia (Dinas Sosial

Provinsi NTT dan Lembaga Penelitian Undana, 2010). Kemudian pada tahun 1999, KAT waktu itu disebut sebagai masyarakat terasing di Indonesia hanya 1.000.000 jiwa, suatu jumlah yang cukup kecil dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 200 juta. Jumlah 1.000.000 jiwa seharusnya sudah lebih kecil jumlahnya pada tahun 2004. Namun data yang ada menunjukkan sebaliknya bahwa KAT di Indonesia masih banyak, sebanyak 2 juta jiwa pada tahun 2000. Artinya selama kurun waktu 1990-2000 KAT di Indonesia mengalami peningkatan 100 persen dari tahun 1990 (Makalah Seminar Provinsi NTT, 2010). Kenyataan bertambahnya populasi KAT di Indonesia dapat dijelaskan dari adanya redefinisi terhadap masyarakat terasing. Pada tahun 2004 karena desakan lembaga sosial masyarakat (LSM), nomenklatur masyarakat terasing digantikan dengan istilah Komunitas Adat Tertinggal.

Tahun 1999, misalnya, hanya menyebutkan ciri masyarakat terasing dengan kriteria: hidup berpindah-pindah dan atau menetap sementara, masyarakat terasing atau sering disebut suku terasing adalah masyarakat dengan tingkat kesejahteraan dan perikehidupan sangat tertinggal. Dengan kriteria tersebut berarti program pemberdayaan masyarakat terasing, juga meliputi komunitas yang sudah menetap, tetapi dalam kelompok-kelompok kecil pada wilayah-wilayah yang sulit dijangkau (Makalah Seminar Provinsi NTT, 2010).

Istilah Suku Terasing diganti menjadi 'masyarakat terasing' sekitar 11 tahun kemudian atau tahun 1999, substansi sasaran program masih tetap tidak banyak berubah, walaupun beberapa penajaman dalam konsep sempat dilakukan. Istilah masyarakat terasing dipahami sebagai kelompok masyarakat yang mendiami suatu lokasi terpencil, terisolir di daerah pedalaman maupun mereka hidup mengembara di kawasan

laut, yang tingkat kesejahteraan sosial mereka masih sangat sederhana dan terbelakang, ditandai dengan sangat sederhananya sistem sosial, sistem ideologi serta sistem teknologi; dan belum terjangkau pelayanan pembangunan. Dalam pemahaman seperti itu, program pemberdayaan termasuk kelompok masyarakat yang hidup di seputar laut, ditambah dengan keterangan belum sepenuhnya terjangkau proses pelayanan pembangunan (Makalah Seminar Provinsi NTT, 2010). Hal seperti ini sempat ditolak penguasa daerah, sebab pengertian tersebut dapat dimaknai di daerah yang dikenal sudah maju seharusnya tidak terdapat lagi sejumlah masyarakat yang belum terjangkau sepenuhnya dalam proses pembangunan. Oleh karena itu, sangat menarik perhatian kita ketika sejumlah daerah berusaha keras untuk tidak mengakui bahwa di daerahnya terdapat sejumlah masyarakat yang dapat dikategorikan sebagai masyarakat terasing. Padahal dari sejumlah data di daerah tersebut terdapat sejumlah komunitas sosial yang dapat dikategorikan sebagai masyarakat terasing yang sesuai dengan kriteria yang ada.

Khawatir dicap sebagai daerah yang tidak sukses melaksanakan pembangunan menyebabkan sejumlah daerah menolak mengakui keberadaan masyarakat seperti yang ada di daerahnya. Hal inilah yang menyebabkan masyarakat terasing di sejumlah daerah tertentu tidak sempat tersentuh program pembangunan yang dilaksanakan oleh Kementerian Sosial RI sejak tahun 1999. Tercatat, menjelang diluncurkannya program Impres Desa Tertinggal (IDT) tahun 1994, sejumlah daerah juga sempat merasa malu dan membantah jika di daerahnya terdapat desa yang dihuni oleh penduduk miskin, tetapi anehnya, ketika diumumkan pemerintah bahwa tersedia dana khusus untuk menanggulangi problem kemiskinan, bemunculan sejumlah daerah yang dulu malu untuk mengakui adanya penduduk

miskin di daerahnya berbalik mengakuinya (Makalah Seminar di Provinsi NTT, 2010).

Tahun 1992, 1994 dan 1998 istilah masyarakat terasing masih tetap digunakan untuk program yang dilaksanakan Kementerian Sosial dengan menambahkan sejumlah penajaman konsep. Tahun 1998, batasan konsep masyarakat terasing dikemukakan sebagai “Kelompok yang hidup dalam kesatuan-kesatuan sosial budaya yang bersifat lokal dan terpecah serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan sosial, ekonomi, maupun politik nasional”. Terakhir ini menunjukkan bahwa sasaran program pembinaan masyarakat terasing merujuk kepada masyarakat tribal atau suku bangsa lokal. Semenjak adanya Keputusan Presiden RI Nomor 111 tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial bagi Komunitas Adat Terpencil (PKS-KAT), dan Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang penanggulangan kemiskinan dengan 3 strategi penanggulangan kemiskinan telah ditetapkan. Selain itu dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 06/PEGHUK/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil yang dikeluarkan Keputusan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial Nomor 20A/PS/KPTS/VI/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan PKAT; menegaskan bahwa semua pelaksanaan program dan kegiatan pemberdayaan KAT baik pusat maupun di daerah harus berpegang pada Pedoman Pelaksanaan PKAT yang sudah secara detail memuat teknis dan operasional kegiatan pemberdayaan. Dengan adanya redefinisi terhadap masyarakat terasing, pada tahun 1999 karena desakan LSM nomenklatur masyarakat terasing digantikan dengan istilah Komunitas Adat Tertinggal (KAT). Tahun 2004 Dinas Sosial Provinsi NTT mengadakan pemetaan KAT di seluruh Kabupaten di wilayah Provinsi NTT

Kegiatan tahap pertama program pemberdayaan KAT di wilayah Kabupaten Rote Ndao diawali dari hasil pemetaan Dinas Sosial Provinsi NTT mengenai populasi dan sebaran KAT tahun 2010 di seluruh wilayah Provinsi NTT. Dari pemetaan, sebaran lokasi KAT Kabupaten Rote Ndao termasuk dalam daerah tertinggal, yang belum pernah diberdayakan, termasuk Kecamatan Rote Barat Laut sebagai lokasi penelitian evaluasi program PNPM-Mandiri tahun 2013. Pemberdayaan KAT Kecamatan Rote Barat Laut hingga tahun 2013 banyak desa yang belum tersentuh program pemberdayaan. Walaupun kegiatan program pemberdayaan di Kabupaten Rote Ndao sudah dimulai dari tahun 2007 melalui kegiatan orientasi, pendekatan (studi) sosial budaya, pemberian motivasi sosial budaya dan pemantapan kegiatan masyarakat.

Kondisi obyektif KAT, perlu dikembangkan melalui kebijakan pelayanan secara terpadu dalam memberdayakan mereka dengan memperhatikan: 1) habitat yang diperlukan untuk bertahan hidup dan mengembangkan kehidupan sosial yang layak bagi kemanusiaan; 2) kesempatan untuk menerima dan menyerap unsur-unsur kebudayaan baru yang diperlukan untuk memperluas hubungan dan jaringan sosial secara menuntungkan; 3) membekali mereka dengan pengetahuan dan keterampilan kerja di luar sektor tradisional; 4) berikan perlindungan untuk menyelenggarakan kehidupan sosial budaya mereka agar dapat mengembangkan kemampuan bersaing secara kultural (Budhisantoso, 2006).

### **Kegiatan Pemberdayaan KAT**

Mengacu pada hasil Studi Sosial Budaya KAT di Kabupaten Rote Ndao, Dinas Sosial Provinsi NTT mengambil langkah kebijakan dan menentukan program pemberdayaan KAT berupa,

1. Studi Kelayakan Lokasi dan Program Aksi Pengembangan KAT di Desa Oelua, Kecamatan Rote Barat Laut.

Penetapan lokasi KAT di Desa Oelua didasarkan pada keterpencilan ditinjau dari aspek geografi, keterbelakangan sosial ekonomi, keterasingan budaya dan politik. Dari hasil pemetaan sosial ditetapkan Desa Oelua dinilai memenuhi kriteria Lokasi KAT. Pertimbangan yang melatar belakangi ditetapkan sebagai Lokasi KAT adalah:

- a. Secara geografis, Desa Oelua tersebut letaknya terpencil, baik karena jaraknya jauh dari pusat pemerintahan Kabupaten dan jauh dari fasilitas pelayanan sosial dasar, kondisi ini juga ditambah dengan keadaan pembangunan berupa jalan buruk, terjal dan sulit dilalui kendaraan karena jalannya hanya setapak untuk menuju ke lokasi KAT. Di beberapa ruas jalan berupa tanah berbatu karena terkikis air hujan. Kalau musim penghujan, kondisi jalan becek dan licin, sehingga masyarakat untuk keluar dan memasuki kawasan KAT sulit jika menggunakan kendaraan bermotor.
- b. Keterpencilan secara geografis dan pembangunan secara fisik tersebut berdampak pada kemunduran sosial ekonomi. Karena warga yang menempati Desa Oelua tidak bisa belajar dan berinteraksi dari penduduk di desa-desa lain. Warga di Desa Oelua sebagai mana disebutkan di atas mendiami suatu kawasan berupa lahan kering, penduduknya masih berladang secara berpindah-pindah dan hanya dapat ditanami jagung sebanyak satu kali dalam satu tahun. Hampir seluruh kepala keluarga bekerja di sektor pertanian, dengan teknologi budidaya masih menggunakan teknologi tradisional seperti penggunaan varietas lokal. Akibatnya kondisi sosial ekonomi dan kesejahteraan masih relatif rendah. Hal

ini ditunjukkan dengan konsumsi yang dimakan sehari-hari masih rendah pula (hanya rebusan air nira sehari satu kali), jagung dan nasi beras sebagai makanan tambahan itupun kalau ada dengan lauk-pauk garam halus.

- c. Kualitas Sumber Daya Manusia sangat rendah, lebih-lebih jika dilihat dari tingkat pendidikan, kesehatan dan penghasilan. Dilihat dari segi pendidikan sebagian besar penduduk belum sekolah, sebagian lagi tidak tamat Sekolah Dasar. Hanya sedikit yang sampai tamat Sekolah Dasar apalagi yang melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama sampai melanjutkan ke Sekolah Menengah Atas.
- d. Keterbelakangan sosial ekonomi dapat dilihat dari kondisi fisik rumah, yang umumnya merupakan rumah tradisional dengan bahan-bahan yang mudah lapuk dan mudah terbakar. Di Desa Oelua sebagian besar bangunan rumah berlantai tanah, berdinding pager/bedeg/gedek halus atau kasar dengan atap alang-alang sedikit rumah yang memiliki jendela, walaupun ada ukuran relatif kecil sekali. Kecuali rumah yang berada di Kota Desa (Oelaba) sudah ada yang baik dalam arti memenuhi syarat kesehatan.
- e. Derajat kesehatan warga juga rendah. Penyakit menular masih kerap diderita warga bahkan sampai menimbulkan kepanikan karena menimbulkan banyak korban jiwa. Penyakit muntaber masih banyak terjadi di lokasi KAT. Masyarakat masih memiliki kebiasaan mandi tanpa memakai sabun, jarang menggosok gigi, air yang diminum tanpa dimasak terlebih dahulu, dan terutama jika buang hajat terbiasa di ruang terbuka yang merupakan perilaku kurang sehat. Selain itu kandang ternak ada yang jadi satu dengan rumah tinggal ada juga yang ditempatkan di sekitar rumah,

sehingga menimbulkan bau yang kurang sedap. Apalagi jika musim penghujan kotorannya menyebar dan hanyut mencemari air yang biasa digunakan sebagai bahan untuk kebutuhan sehari-hari seperti untuk (minum, mandi dan cuci).

Dalam bidang agama warga di Desa Oelua sebagian besar warganya memeluk agama Protestan, hanya sebagian kecil yang beragama Islam.

## 2. Analisis Kegiatan Produksi, Distribusi dan Konsumsi KAT

Analisis kegiatan tersebut dimaksudkan untuk menentukan kebijakan pembangunan perumahan penduduk KAT dengan pertimbangan mencegah terjadinya bencana alam dan menghindari dari gangguan binatang buas. Selain itu rumah tinggal dimaksud setelah adanya kebijakan pembangunan perumahan sudah ada yang berinding pagar, atap dari seng. Namun masih ada juga dari sirap/daun rumbia/kelapa dan rumput (alang-alang atau batang padi). Ciri-ciri rumah yang tidak layak huni di pemukiman KAT antara lain: ukuran rumah yang kecil, tidak memiliki kamar, tidak ada jendela, dinding dari kayu/papan, pagar dan atapnya terbuat dari daun rumbia atau rumput/batang padi.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa lokasi KAT sangat rawan dari aspek kesehatan lingkungan. Salah satu yang mempengaruhi derajat kesehatan adalah perilaku hidup dari masyarakat itu sendiri. Dalam faktor perilaku dapat menciptakan lingkungan yang kurang sehat sehingga menjadi tempat bersarangnya kuman penyakit yang mengganggu kesehatan dan berpengaruh terhadap aktivitas dan produktivitas orang. Faktor perilaku erat kaitannya dengan kemiskinan, pendidikan rendah dan ketidaktahuan karena tidak pernah mendapat informasi dari penyuluh.

Kasus tersebut terjadi di desa KAT, seperti diuraikan di atas topik pemukiman penduduk menunjukkan lingkungan yang kumuh dan sangat rawan terhadap kesehatan masyarakat. Faktor lain pekerjaan mereka berat, tidak diimbangi dengan gizi cukup sehingga menyebabkan produktifitas mereka sangat kurang. Menu makanan sehari-hari yang sering dikonsumsi masyarakat hanyalah rebusan air nira karena tidak adanya bahan makanan. Nasi, jagung dan umbi ketela pohon sebagai makanan tambahan itupun kalau ada. Konsumsi sayuran dan daging sangat jarang. Konsumsi daging biasanya jika ada warga mengadakan pesta, misalnya ada acara perkawinan atau pesta adat, keagamaan dan tolak bala.

Produksi pertanian di Desa Oelua adalah jagung, ketela, ubi jalar dan buah-buahan, jenis hasil produksi pertanian jarang dijual, hanya untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari, seperti beli (gula, teh, susu, kopi, garam). Kegiatan produksi pertanian dapat dilakukan tenaga kerja di lingkungan keluarga dan secara gotong royong. Gotong royong dilakukan karena merupakan suatu sistem ketahanan sosial dalam mengatasi terbatasnya tenaga kerja keluarga sehingga kegiatan gotong royong dalam mengelola lahan pada waktu menanam maupun pada saat panen. Gotong royong dikalangan masyarakat KAT ada dua sifat yang berlainan; yakni: 1) gotong royong bersifat timbal balik, dan (2) gotong royong bersifat tanpa pamrih. Dalam menjual hasil pertanian belum ada yang mengorganisasi hasil pertanian yang berfungsi sebagai penampung produksi petani, dan penyediaan kebutuhan pokok sehari petani.

## 3. Analisis Kelayakan Lingkungan Calon Lokasi Pemukiman

Penetapan KAT Desa Oelua didasarkan pada keterpencilan ditinjau dari aspek geografi, keterbelakangan sosial ekonomi

dan keterasingan budaya dan politik. Desa Oelua dinilai memenuhi kriteria sebagai lokasi KAT. Kriteria ini mengacu pada hasil pemetaan sosial yang dilakukan tim PCLP (yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur NTT nomor 234/KEP/HK/2012, tanggal 6 September 2012, tentang Kelompok Kerja Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil Tingkat Provinsi Nusa Tenggara Timur) yang menyatakan bahwa Desa Oelua merupakan lokasi yang terisolasi dan terpencil. Kondisi ini mengakibatkan terbatasnya akses pelayanan publik dan bahkan sebagian diantaranya sama sekali belum tersentuh pelayanan publik dimaksud. Kondisi demikian tentu tidak sepatutnya dibiarkan, karena semakin lambat penanganannya semakin hilang kesempatan untuk mempercepat proses pembangunan warga yang tinggalnya secara geografis terisolir dari pelayanan publik. Atas dasar pemikiran itulah, Kementerian Sosial menetapkan program PKAT bagi warga negara yang lokasi tinggalnya terisolasi akibat kondisi geografis (alam), sosial budaya, ekonomi, politik maupun sosiokultural.

#### 4. Dukungan Program Pemberdayaan KAT Pemerintah Daerah

Program pemberdayaan di Desa Oelua, Kecamatan Rote Barat Laut dalam pelaksanaannya baru sebatas 1) Pendataan lokasi dan populasi; 2) *Pembangunan/rehabilitasi rumah warga* yang terkena bencana, penataan jalan lingkungan; (3) Pemberian peralatan rumah tangga, modal UEP, motivasi sosial, pendampingan dan sarana sosial; (4) Rehabilitasi jalan ke lokasi; (5) Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, serta penempatan tenaga guru; (6) Pembangunan puskesmas pembantu (PUSTU), menyediakan obat-obatan dan penempatan tenaga medis; (7) Pembangunan rumah ibadah dan sarana

pendukung lain serta pembinaan kehidupan keagamaan; (8) Pencetakan memberikan bantuan bibit rumput laut serta pembinaan secara insentif; (9) Pemberdayaan kelompok perempuan dan kesehatan reproduksi, pasangan usia subur; (10) Penataan hutan dan hak warga terhadap lahan garapan; (11) Pembangunan pasar tradisional;

Kegiatan-kegiatan pelaksanaan pemukiman masyarakat KAT selain kegiatan pembangunan rumah tinggal dikerjakan secara gotong royong dengan fasilitas biaya pemerintah Kabupaten, melalui tenaga gotong royong, termasuk pemberian fasilitas-fasilitas pokok yang sesuai bagi masyarakat seperti ekonomi dan ekologi.

Kegiatan-kegiatan tersebut diharapkan dapat membantu KAT beradaptasi dengan segala aspek pembangunan secara keseluruhan. Selain itu berusaha menciptakan kondisi agar warga KAT mampu menyerap nilai-nilai baru yang muncul bersamaan dengan program pembangunan yang diterapkan pemerintah.

Pelaksana Pembinaan dan Bimbingan adalah tenaga-tenaga dari Pemerintah Daerah atau dari Instansi Terkait. Dalam pelaksanaannya tenaga instansi terkait biasanya dari Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan dan Dinas Pendidikan.

#### **Komponen Program**

Mengacu kepada Keputusan Gubernur NTT Nomor 234/KEP/HK/2012, tanggal 6 September 2012, tentang Kelompok Kerja (POKJA) Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil Tingkat Provinsi Nusa Tenggara Timur, Program PKAT di Provinsi NTT dilaksanakan dalam berbagai segmen kegiatan meliputi: (1) Pendataan lokasi dan populasi; (2) *Pembangunan/rehabilitasi rumah warga* dan lahan perumahan, penataan jalan lingkungan, parit pembuangan dan MCK; (3) Pemberian

jaminan hidup (jadup) warga selama 6 bulan, *pakaian dan peralatan kerja warga*, peralatan rumah tangga, modal UEP, motivasi sosial, pendampingan dan sarana sosial; (4) Rehabilitasi jalan dan membangun jembatan penghubung ke lokasi; (5) Pembangunan irigasi teknis; (6) Pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, serta penempatan tenaga guru; (7) Pembangunan puskesmas pembantu (PUSTU), menyediakan obat-obatan dan penempatan tenaga medis; (8) Pembangunan rumah ibadah dan sarana pendukung lain serta pembinaan kehidupan keagamaan; (9) Pencetakan sawah dan memberikan bantuan bibit pertanian dan bibit tanaman produktif baik umur panjang maupun umur pendek serta pembinaan secara insentif; (10) Pemberdayaan kelompok perempuan dan kesehatan reproduksi, pasangan usia subur; (11) Penataan hutan dan hak warga terhadap lahan garapan; (12) Rehabilitasi dan merekonstruksi sosial budaya, ekonomi dan infrastruktur lainnya; (13) Pembangunan pasar tradisional; (14) Pembangunan koperasi dan usaha kecil dan menengah; (15) Penyebarluasan informasi tentang keberadaan KAT untuk menggugah partisipasi masyarakat biasa dan stakeholder yang memiliki kepedulian terhadap kemajuan komunitas; (16) Pembangunan jaringan lampu penerangan jalan, lingkungan dan/atau solar shell.

### **Tenaga Pelaksana**

Tenaga Pelaksana yang dimaksudkan disini adalah semua pihak yang ditunjuk atau ditetapkan untuk mengikuti proses pelayanan (tahap-tahap pelayanan) program kesejahteraan sosial yang sudah diterapkan Dinas Sosial Provinsi NTT.

Berdasarkan hasil studi gambaran kegiatan program kesejahteraan sosial dilaksanakan tenaga-tenaga yang berasal dari karyawan pada Kantor Pemerintah Daerah, dalam

pelaksanaannya dikelompokkan menjadi dua kelompok, yakni Kelompok POKJA dan Kelompok Tim Teknis Pelaksana program kesejahteraan sosial. Kelompok Tim Teknis orang-orangnya diambil dari karyawan Dinas Sosial Provinsi NTT dan Dinas Sosial Kabupaten Rote Ndao.

Gambaran organisasi yang melaksanakan program ini dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) Penanggung jawab program: Kepala Dinas Sosial Provinsi NTT; (2) Pembina Program atau pengawas Pelaksana program: Kepala Sub Dinas Bina Pengembangan Kesejahteraan Sosial Dinas Kesos Provinsi NTT; (3) Pelaksana Administrasi terdiri dari: Kepala Seksi Kesejahteraan Dinas Kesos Provinsi NTT; bersama Pimpinan Proyek; Bendahara Proyek, dan Staf proyek; (4) Pelaksana Teknis, terdiri dari: Kepala Seksi Kesejahteraan; Pimpinan Proyek dan Tim yang terdiri dari tenaga-tenaga yang dari Pemerintah Daerah Kabupaten terdiri dari: (a) Kepala Dinas Sosial Kabupaten Rote Ndao, sebagai penanggung jawab teknis pelaksanaan program; (b) Instansi terkait Dinas (Pertanian, Pendidikan, Kesehatan dan Perindustrian) disesuaikan dengan keperluan, atau instansi terkait sebagai tenaga instruktur ketrampilan. Namun dalam praktek hanya ada dalam konsep atau belum terlaksana, seperti yang kita harapkan.

Tim POKJA, sesuai dengan Keputusan Gubernur NTT Nomor 234/KEP/HK/2012, tanggal 6 September 2012, tentang Kelompok Kerja (POKJA) Pemberdayaan KAT Tingkat Provinsi Nusa Tenggara Timur terdiri dari:

Penanggung jawab : Gubernur dan Wakil Gubernur  
 Ketua umum : Sekretaris Daerah Provinsi NTT  
 Wakil ketua : Kepala Bappeda  
 Sekretaris : Kepala Dinas Sosial

Anggota (17 orang): Kadis PU, Kadis Kesehatan, Kadis Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga, Kepala Kanwil BPN, Kadis Kehutanan, Kadis Pertanian dan Perkebunan, Kakanwil Kementerian Agama, Ketua Lembaga Penelitian Unive Nusa Cendana, Kadis Pertambangan dan Energi, Kadis Kelautan dan Perikanan, Kadis Perindustrian dan Perdagangan Kadis Koperasi dan UKM, Pimpinan Harian Umum Pos Kupang dan Direktur PLN Cabang Kupang.

Dengan organisasi demikian seharusnya pelaksanaan program kesejahteraan sosial melalui pemberdayaan KAT dapat berjalan dengan lancar dan hasil seperti yang diharapkan. Namun dalam kenyataannya tidaklah demikian, masih sebatas pembentukan Tim POKJA sesuai SK Gubernur Provinsi NTT Nomor 234/KEP/HK/2012. Sebenarnya keberhasilan suatu program selain dipengaruhi susunan organisasi juga dipengaruhi beberapa faktor, salah satu faktor adalah faktor tenaga pelaksanaanya ditinjau dari segi kualitas maupun kuantitas.

### **Biaya/Pendanaan Program Pemberdayaan**

Biaya yang dimaksudkan disini adalah biaya pendanaan, banyaknya biaya yang disediakan untuk kepentingan kegiatan pelaksanaan program kesejahteraan sosial. Menurut seorang responden dari Dinas Sosial Provinsi NTT bahwa biaya pelaksanaan program kesejahteraan sosial bersumber dari proyek pembangunan kesejahteraan sosial dari Kementerian Sosial RI. Namun untuk mengetahui berapa besar dana yang dialokasikan tidak diperoleh informasi secara rinci, hanya diperoleh gambaran garis besarnya saja. Misalnya mengenai gambaran pelaksanaan kegiatan PKAT tahun anggaran 2012 diperoleh dari APBN besarnya mencapai 27 milyar rupiah dari dana tersebut sebagian dipakai untuk pembangunan KAT diwilayah Kabupaten Rote Ndao khususnya di Pulau

Rote, sedangkan untuk memberdayakan Komunitas Adat Terpencil pemerintah hanya memperoleh alokasi anggaran Rp 125 miliar untuk 24 provinsi, sebagian besar (80%) dari alokasi dana itu 2.600 rumah. Di setiap satu lokasi dibangun 1-70 rumah. (inKompas@com Senin, 13 Mei 2013/12:09 WIB). Pendanaan Program Pemberdayaan KAT di Kabupaten Rote bersumber dari Pemerintah Pusat, melalui Kementerian Sosial c.q Direktorat Pemberdayaan KAT, dan Pemerintah Daerah Provinsi melalui Dinas Kesejahteraan Sosial Provinsi NTT.

### **KESIMPULAN**

#### **1. Penyelenggaraan pemberdayaan KAT**

Hasil yang berkaitan dengan efektivitas program pemberdayaan KAT merupakan elemen hubungan sebab akibat. Dari hasil analisa data dari hasil wawancara, studi dokumentasi, observasi dan *focus group discussion*, diperoleh angka 0,90 ke atas. Dengan angka tersebut program pemberdayaan KAT melalui pendekatan strategi PNPM dinilai berjalan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan pemerintah. Seperti dikemukakan Guttman (Maranell, 1974: 146) bahwa angka ini telah memberi batas minimal untuk skala sempurna (*perfect scales*) adalah 90 persen dari hasil pengujian. Selanjutnya mengenai keberhasilan masing-masing tolok ukur dengan menggunakan rumus  $Rt=1-[\sum (E1)]/(NK)$ .

Dari 60 responden yang mendapatkan bantuan modal untuk pemberdayaan ekonomi juga diberi motivasi dan diberi stimulan berupa peralatan rumah tangga. Bantuan yang diberikan ternyata berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan: untuk pembangunan/rehabilitasi rumah warga yang terkena bencana, rehabilitasi jalan lingkungan; pembangunan sarana dan prasarana pendidikan, serta penempatan

tenaga guru; pembangunan puskesmas pembantu (PUSTU), menyediakan obat-obatan dan penempatan tenaga medis; rehabilitasi rumah ibadah; pencetakan memberikan bantuan bibit rumput laut serta pembinaan secara insentif; penataan hutan dan hak warga terhadap lahan garapan; dan Pembangunan pasar tradisional.

Dengan demikian *output* telah sesuai dengan tujuan program pemberdayaan KAT. Karena hasil evaluasi di atas 0,90 persen juga dilihat dari *input*, *output*. *Input* yang beraneka ragam tersebut sesuai dengan program yang ada di instansi Pemerintah Rote Ndao. Sehingga program pemberdayaan sosial melalui PNPM dinilai berjalan dengan baik sesuai dengan yang kita harapkan. Hasil *output* dimaksud adalah peningkatan kesejahteraan sosial, dilakukan secara bersama-sama oleh SKPD yang ada secara terkoordinasi. Namun dilihat dari *outcome*, manfaat pemberdayaan bagi kelompok sasaran, dilihat dari aspek sosial dan ekonomi belum bisa dilihat perkembangannya. Disebabkan dampak sosial program PMPN dilihat dari peningkatan kesejahteraan hanya bisa dilihat dari peningkatan usaha budidaya rumput laut yang dilakukan Dinas Perikanan dan pembangunan rumah korban bencana dengan bantuan bahan bangunan rumah (BBR) dari Dinas Sosial, pengerjaannya secara gotong royong dan telah selesai pembangunannya.

## 2. Sumber daya manusia

Secara makro, pelaksanaan pemberdayaan KAT sesuai program Kebijakan Pemerintah baik dilihat dari Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2009 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial KAT; Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 Tentang Kebijakan Penanggulangan

Kemiskinan maupun Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 06/PEGHUK/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan KAT dan Keputusan Gubernur NTT Nomor 234/KEP/HK/ 2012, tanggal 6 September 2012, tentang Kelompok Kerja (POKJA) Pemberdayaan KAT Tingkat Provinsi NTT.

Kementerian Sosial, dalam pelaksanaannya menggunakan konsep tribina, yakni: bina lingkungan, bina manusia dan bina sosial-ekonomi. KAT Desa Oelua diberi perlakuan berupa assesment sejak tahun 2010. Pendekatannya memperhatikan kondisi lingkungan dan kearifan lokal pada komunitas. Setelah assesment dilanjutkan dengan bina manusia, berupa ketrampilan dan praktek melalui bimbingan oleh staf Dinas Sosial dan pendamping.

Kegiatan pemberdayaan meliputi: pemetaan, penjajagan, pemberdayaan. Pemetaan, dilakukan Tim Pemetaan Calon Lokasi Pemukiman (PCLP) oleh Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana. Penjajagan untuk melihat kebutuhan dan masalah serta potensi oleh dinas sosial provinsi. Setelah dinyatakan cukup, dilanjutkan dengan tahap purna bina, selanjutnya diserahkan ke Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD).

## 3. Bantuan sosial

KAT Desa Oelua sebagai penerima program pemberdayaan, telah menerima bantuan sosial berupa Bahan Bangunan Rumah, bantuan langsung tunai (Uang), bantuan beras miskin, bantuan budidaya rumput laut. Pelaksanaan pemberian bantuan didahului verifikasi data rakyat miskin, kerusakan rumah melalui penyuluhan. Penyuluhan dilaksanakan petugas Dinas Sosial Kabupaten Rote Ndao dan pendamping oleh Seksi Sosial Kecamatan Rote Barat Laut. Dalam proses pembangunan rumah dilaksanakan

masyarakat penerima manfaat secara bergotong royong, secara teknis menggunakan tukang setempat.

Bentuk rumah yang dibangun rumah semi-permanen (setengah tembok), dengan atap seng, lantai semen. Bantuan lain, budidaya rumput laut, pengadaan sarana penyaluran air minum, pelaksanaannya diwujudkan dalam bentuk pipanisasi.

## SARAN

### Alternatif Kebijakan

Alternatif 1 : Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil, sebaiknya melalui pilar-pilar kesejahteraan sosial (Pekerja Sosial, Orsos/LSM)

Alternatif 2 : Untuk pemberdayaan ekonomi sebaiknya disesuaikan dengan kategori jenis ekonomi sesuai dengan bidang program SKPD sebagai peran pendampingan pembinaan Komunitas Adat Terpencil. Karena untuk pendampingan program ekonomi tidak bisa hanya mengandalkan Petugas Sosial Kecamatan saja.

Alternatif 3 : Menangani semua kategori Komunitas Adat Terpencil dengan mengandalkan program sosial dan ekonomi.

Alternatif 4 : Menangani semua kategori Komunitas Adat Terpencil seharusnya dengan menjaga sinergitas dengan program Pengantasan Kemiskinan dan program Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil Kementerian Sosial dengan pendekatan terintegrasi (*integrated approach*)

Pemberdayaan KAT dengan menjaga sinergitas tidak menghilangkan peran strategis

Kementerian sosial. Dengan mengambil peran sesuai tugas dan fungsinya, Kementerian sosial tetap dapat menjalankan tugasnya secara wajar. Program yang dirintis dari awal berorientasi pendekatan pekerjaan sosial, maka tugas diyakini mampu mengentaskan permasalahan KAT. Pendekatan yang berorientasi memberikan pemenuhan kebutuhan dasar yang berkonsentrasi pemenuhan kebutuhan fisik (pangan, sandang, tempat tinggal, kesehatan dasar) baik individu, keluarga dan komunitas akan mampu membantu setiap orang untuk mengakses layanan sosial dasar. Namun pendekatan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar diperlukan kerjasama dengan orsos atau LSM yang bergerak di bidangnya selain pekerja sosial. Dengan demikian setiap orang mampu menjangkau layanan pemberdayaan yang dilaksanakan Kementerian/Lembaga untuk menuju peningkatan kesejahteraan sosial maupun ekonomi.

Kementerian Sosial masih mendapat porsi tugas proporsional, sesuai dengan bidang tugas yang diembannya. Dengan tetap berorientasi pada segmen 1 (perlindungan dan jaminan sosial) serta sebagian segmen 2 (pemberdayaan), hasil capaian pada segmen 2 berikutnya dijalankan Kementerian/Lembaga lain. Tugas pemberdayaan ekonomi dan sosial yang lebih luas dijalankan oleh Kementerian/Lembaga sesuai dengan tugas dan fungsinya. Apabila fakir miskin terlayani kebutuhan dasarnya, pada tahap selanjutnya sasaran yang sudah meningkat menjadi kategori miskin namun sudah mampu untuk mengembangkan kerja/usaha dapat mengakses pemberdayaan melalui kegiatan yang dilaksanakan oleh lembaga lain. Pada gilirannya, setelah KAT meningkat menjadi penduduk yang tidak terpencil dan miskin lagi hingga sudah mampu untuk mengembangkan kerja/usaha dengan mengakses sistem perekonomian dan perbankan.

Selanjutnya dapat mengakses program kegiatan yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga yang bergerak di bidang lain.

Kementerian Sosial mendapatkan amanat Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 1999 tentang PKAT, ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 06/PEGHUK/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan PKAT, kemudian dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 Tentang Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan secara terkoordinatif. Dengan demikian Kementerian Sosial dapat lebih berkonsentrasi pada KAT yang paling memerlukan penanganan yang lebih memadai. Untuk itu perlu langkah yang lebih tepat dengan menetapkan kebijakan dan program yang akurat dan akuntabel.

Dengan pendekatan yang spesifik, Kementerian Sosial masih mempunyai prospek untuk menetapkan kebijakan baru, yang lebih mampu menjawab masalah dan tantangan yang ada, baik bersifat preventif maupun represif. Secara teoritis, seperti diungkapkan Edi Suharto (2009) bahwa pemberdayaan yang mungkin dilakukan meliputi pemungkinan, penguatan, perlindungan, penyokongan hingga pemeliharaan.

Pemerintah Provinsi, dengan Keputusan Gubernur NTT Nomor 234 Tahun 2012 tentang Kelompok Kerja Pemberdayaan (POKJA) KAT di NTT, dapat lebih berkiprah dengan leluasa. Namun perlu penegasan kepada seluruh satker yang terlibat dalam POKJA, agar segera mengambil langkah signifikan untuk penanganan KAT di NTT.

Pemerintah Kabupaten Rote Ndao, dapat menindaklanjuti pemberdayaan melalui program yang sesuai dengan program pemberdayaan yang telah ditetapkan pemerintah. Dari Analisis Kuantitatif diperoleh gambaran: 1) Estimasi populasi KAT di NTT

tersebar di 20 kabupaten sebanyak 54.561 KK, sudah ditangani sejak tahun 2010 hingga 2013 sebanyak 600 KK. Artinya belum ada 2% dari masyarakat KAT yang sudah diberdayakan atau sebanyak 53.961 KK atau sebesar 98% lebih yang belum diberdayakan. Dengan demikian apabila setiap tahunnya ditangani sebanyak 200 KK, maka dibutuhkan 270 tahun untuk menuntaskan; 2) Selama 4 tahun anggaran (2010-2013), pemberdayaan di NTT baru di 8 kabupaten (tahun 2010 ada 3 kabupaten sebanyak 150 KK, tahun 2011 ada 2 kabupaten sebanyak 60 KK dan tahun 2012 ada 5 kabupaten dengan jumlah 230 KK, sedangkan tahun 2013 ada 3 kabupaten dengan jumlah 160 KK, tahun 2013, 2 kabupaten baru mulai ditangani). Artinya masih 10 kabupaten yang belum pernah tersentuh program pemberdayaan KAT; 3) Pelaksanakan pemberdayaan umumnya baru pada penyuluhan sosial. Setelah penyuluhan diawali pembentukan kelompok calon penerima program dan dibentuk kelompok terdiri dari 10 KK setiap kelompok (Dinas Kesejahteraan Sosial NTT, 2013); Sebagai core pemberdayaan, KAT penerima manfaat mendapatkan bantuan rehabilitasi rumah, yang dikerjakan oleh kelompok, secara teknis pelaksanaan pembangunan rumah diambilkan tukang lokal dengan biaya dari Dinas Sosial Provinsi dengan cara pengupahan diberikan melalui pihak ketiga.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Disampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung terlaksananya studi ini, yang meliputi Puslitbangkesos, para nara sumber seperti Dinas Sosial Provinsi Nusa Tenggara Timur serta Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kabupaten Rote Ndao, Bappeda Provinsi NTT, Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi NTT dan Kabupaten Rote Ndao, DPRD, PSM serta sumber lainnya yang tidak dapat dikemukakan satu per satu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budhisantoso. (2006). *Pemberdayaan Masyarakat Terasing*. Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Pengkajian Sosial Budaya dan Lingkungan Komunitas Adat Terpencil (KAT), Departemen Sosial, Jakarta 14-18 November 2006.
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial. (2002). Keputusan Direktur Jenderal Pemberdayaan Sosial Nomor 20A/PS/KPTS/VI/2002 tentang *Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil*.
- Hill, M. (1996). *Social Policy: Comparative Analysis*. London: Prentice-Hall Wheat Sheaf.
- Kartasmita, G. (1996). *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*; PT. Pustaka CIDESINDO, Jakarta.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (1998). Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 19/HUK/1998 tentang *Pelayanan Kesejahteraan Sosial Bagi Fakir Miskin yang diselenggarakan oleh Masyarakat*.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2002). Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 06/PEGHUK/2002 tentang *Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil*.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2009 tentang *Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil*
- Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 06/PEGHUK/2002 tentang *Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil* yang kemudian dikeluarkan Keputusan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial Nomor 20A/PS/KPTS/VI/2002 tentang *Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil*; yang menegaskan bahwa semua pelaksanaan program dan kegiatan pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil baik pusat maupun di daerah harus berpegang pada *Pedoman Pelaksanaan Pemberdayaan KAT* yang sudah secara detail memuat teknis dan operasional kegiatan pemberdayaan.
- Keputusan Gubernur NTT nomor 234/KEP/HK/2012, tanggal 6 September 2012, tentang *Kelompok Kerja (POKJA) Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil Tingkat Provinsi Nusa Tenggara Timur*.
- Maranell, G.M. (Ed.). (1974). *Scaling: A Sourcebook for Behavioral Scientists*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Ontario Municipal Social Services Association (OMSSA). (2007). *A Guide to Thinking About Human Services Integration : Making Greater Difference for People and Communities*. A Joint Project of the Ontario Municipal Social Services Association and the Service Manager Housing Network. [www.omssa.com](http://www.omssa.com) accessed 23/4/2013.
- Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. (2012). Keputusan Gubernur NTT Nomor 234/KEP/HK/2012 tentang *Kelompok Kerja (POKJA) Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil Tingkat Provinsi Nusa Tenggara Timur*, tanggal 6 September 2012.

- Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 1981 tentang *Pelayanan Kesejahteraan Sosial bagi Fakir Miskin*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 tahun 2007 tentang *Petunjuk teknis Organisasi Perangkat Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 tahun 2010 tentang *Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang *Pembagian Tugas Pemerintahan Antara Urusan Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota*.
- Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang *Percepatan Penanggulangan Kemiskinan*.
- Sardlow, S. (1998). "Values Ethics and Social Work" dalam Adams, Robert, Lena Dominelli dan Malcolm Payne (eds). *Social Work Themes, Issues and Critical Debates*. London: Mac Millan Press Ltd.
- Segal, E.E., and Stephanie, B. (1998). *Social Welfare Policy, Programs, and Practice*. Itaca, Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc.
- Shortel and Richardson. (1978). *The Evaluation Process, in 'Health Program Evaluation'*. St Louis: CV Mosby Company.
- Sumodiningrat, G. (1996). *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat* (Edisi kedua), Bina Rena Pariwisata; Jakarta.
- Sinu, I.,dkk. (2010). *Makalah Seminar Pengkajian Calon Lokasi Pemukiman Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Rote-Ndao, Alor, Manggarai, Lembata dan Timor Tengah Utara, Provinsi NTT*; kerjasama Dinas Sosial Prov NTT dengan Pusat Penelitian Kebudayaan dan Pariwisata, Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana.
- Suharto, E. (2009). *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung; Alfabeta.
- Turner, Jonathan H. (1998). *The Structure of Sociological Theory*. United States of America: Wadsworth Publishing Company.
- Pemerintah Republik Indonesia (2009). Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang *Kesejahteraan Sosial*.
- Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*.
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.
- Undang-Undang Nomor 13 tahun 2011 tentang *Penanganan Fakir Miskin*.