

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PEMBERDAYAAN KOMUNITAS ADAT TERPENCIL  
(KAT) DI DESA MERANTI BARAT KECAMATAN SILAEN  
KABUPATEN SAMOSIR**

**TESIS**

**OLEH**

**KASTRO SITANGGANG, S,ST  
121801033**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2014**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PEMBERDAYAAN KOMUNITAS ADAT TERPENCIL  
(KAT) DI DESA MERANTI BARAT KECAMATAN SILAEN  
KABUPATEN SAMOSIR**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi  
Publik dalam Program Studi Magister Administrasi Publik pada Program  
Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

**KASTRO SITANGGANG  
121801033**



**PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2014**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

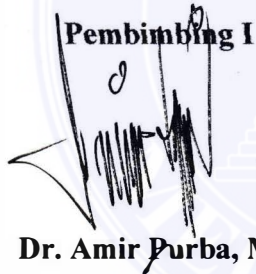
**Judul : Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat  
Terpencil di Desa Meranti Barat Kecamatan Silaen Kabupaten  
Toba Samosir**

**N a m a : Kastro Sitanggang S,ST**

**N I M : 121801033**

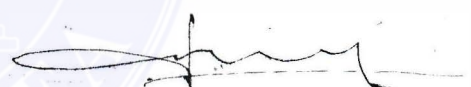
**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Dr. Amir Purba, MA**

**Pembimbing II**



**Drs. Agus Suriadi, M.Si**

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**



**Dr. Warjio, MA**

**Direktur**



**Prof. Dr.Ir. Retna Astuti K., MS**

## ABSTRAK

### **Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Desa Meranti Barat Kecamatan Silaen Kabupaten Toba Samosir**

Oleh:

Kastro Sitanggang

121801033

Komunitas Adat Terpencil menjadi salah satu sasaran strategis dalam pembangunan Kesejahteraan Sosial. Selain populasi yang cukup besar, persoalan yang dihadapi KAT (Komunitas Adat Terpencil) semakin rumit dan kompleks, khusus di Provinsi Sumatera Utara populasi KAT (Komunitas Adat Terpencil) sampai dengan tahun 2009 sebanyak 4.047 KK yang belum diberdayakan, 2617 KK, kemudian yang telah diberdayakan dan 1128 KK KAT (Komunitas Adat Terpencil) yang masih dalam proses pemberdayaan dan umumnya mereka tersebar di lokasi, desa, Kecamatan dan Kabupaten pada Provinsi Sumatera Utara. Sejumlah persoalan yang dihadapi KAT (Komunitas Adat Terpencil) antara lain : rendah kualitas hidup mereka, yang ditandai oleh keterbatasan dalam memenuhi kebutuhan dasar, terbatasnya dalam mengakses pelayanan sosial dasar, lemah dalam sistem perlindungan akan hak-hak dasar mereka serta makin terkikisnya budaya lokal. Berdasarkan kompleksitas permasalahan yang dihadapi KAT (Komunitas Adat Terpencil) tersebut, maka Pemberdayaan KAT (Komunitas Adat Terpencil) tidak hanya dipandang sebagai program, alat, metoda atau tujuan semata; tetapi sebagai suatu proses yang dilakukan secara simultan, bertahap, terarah, terencana dan berkelanjutan sehingga dipandang perlu meneliti tentang pemberdayaan KAT (Komunitas Adat Terpencil) di Provinsi Sumatera Utara dengan judul tesis yang diambil adalah "*Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Desa Meranti Barat, Kecamatan Silaen Kabupaten Toba Samosir*"

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan fokus membahas tentang implementasi kebijakan dan koordinasi pemberdayaan komunitas adat terpencil di Desa Meranti Barat, Kecamatan Silaen, Kabupaten Toba Samosir. Sedangkan data dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif dan naturalistik yang diperoleh baik melalui verbal yaitu keterangan atau penjelasan secara lisan dari beberapa informan maupun non verbal yaitu berupa uraian tertulis dari dokumentasi-dokumentasi yang terkait.

Hasil penelitian terkait kebijakan pemberdayaa KAT di Desa Meranti Barat Kecamatan Silaen Kabupaten Tobasa menunjukkan, bahwa bila ditinjau dari segi hasil pelaksanaan program tersebut, dinilai berjalan dengan baik dan sesuai dengan rencana meskipun tidak sepenuhnya, dengan indikator adalah dengan melihat kondisi masyarakat KAT sekarang ini yang secara perlahan sudah merasakan manfaat daripada tujuan program tersebut. Namun bila ditinjau dari segi pelaksanaan program tersebut, masih banyak hal yang menjadi faktor penghambat atau kendala yang ditemukan dalam pelaksanaannya, seperti kurangnya dukungan dan kerjasama dan faktor budaya masyarakat yang masih kurang responsif.

**Kata Kunci:** *Implementasi, Kebijakan, Pemberdayaan, Komunitas, Adat, Terpencil*

## ABSTRACT

### **Implementation of Remote Indigenous Community Empowerment in Desa Meranti Barat Kecamatan Silaen Kabupaten Tobasa**

by :

Kastro Sitanggang  
121801033

Remote Indigenous Communities to be one of the strategic objectives in the development of Social Welfare . In addition to a sizeable population , the problems faced by KAT ( Komunitas Adat Terpencil ) increasingly complicated and complex , specifically in the province of North Sumatra KAT population ( Remote Indigenous Communities ) until 2009, as many as 4,047 families were not empowered , KK 2617 , then that has empowered and 1128 KK KAT ( Remote Indigenous Communities ) are still in the process of their empowerment and generally dispersed in location , village , and district in North Sumatra province . A number of problems faced by KAT ( Remote Indigenous Communities ), among others : the low quality of their lives , which is characterized by limitations in meeting basic needs , limitations in access to basic social services , weakness in the system of protection of basic rights and the increasing erosion of their local culture . Based on the complexity of the problems faced by KAT ( Remote Indigenous Communities ) , then KAT ( Remote Indigenous Communities ) is not only viewed as a program , tool , method , or a goal in itself ; but as a process that is carried out simultaneously , staged , directed, planned and sustained so that empowerment is necessary to examine the KAT ( Remote Indigenous Communities ) in the province of North Sumatra with a thesis title is taken from “*Implementation of Remote Indigenous Community Empowerment in Rural West Meranti Subdistrict Silaen Toba Samosir*”.

This study used a qualitative approach with a focus on the implementation of policies and discussed the coordination empowerment remote indigenous communities in the Meranti Barat village , Kecamatan Silaen , Toba Samosir . While the data in this study is descriptive and naturalistic which is obtained either through verbal explanation or verbal explanation of several informants and non -verbal in the form of a written description of the documentation - related documentation .

Policy related research results KAT empowering Meranti Barat Village Kecamatan Silaen KabupatenTobasa shows , that when viewed in terms of the results of the implementation of the program , assessed goes well and according to plan though not entirely , the indicator is to look at the present condition of society which KAT gently already feel the benefits rather than the purpose of the program . However, when viewed in terms of the implementation of the program , there are many things which is a barrier or obstacle that is found in its implementation , such as lack of support and cooperation and cultural factors are still less responsive.

**Keywords :** *Implementation , Policy , Empowerment , Community , Indigenous , Remote*

## DAFTAR ISI

	HALAMAN
<b>HALAMAN PERSETUJUAN TESIS</b>	
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iii</b>
<b>BAB. I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	5
1.3 Pembatasan Masalah.....	6
1.4 Perumusan Masalah.....	6
1.5 Tujuan Penelitian.....	7
1.6 Manfaat Penelitian.....	7
<b>BAB. II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>8</b>
2.1 Konsep Implementasi.....	8
2.1.1 Implementasi Kebijakan.....	11
2.1.2 Model dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi kebijakan.....	16
2.1.3 Teori Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn (1975).....	18
2.1.4 Teori Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983).....	21
2.2 Konsep Kebijakan Publik.....	25
1.2.1. Defenisi Kebijakan.....	25
1.2.2. Defenisi Publik.....	27

1.2.3. Konsep Kebijakan Publik.....	31
1.2.4. Tipe – Tipe Model Kebijakan.....	34
2.2.5. Jenis Kebijakan.....	38
2.2.6. Proses Kebijakan Publik.....	41
2.2.7. Lingkungan Kebijakan.....	43
2.2.8. Bentuk Kebijakan Publik.....	45
2.3 Konsep Pemberdayaan.....	47
2.4 Pengertian Komunitas Adat Terpencil ( KAT ).....	62
<b>BAB .III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>67</b>
3.1 Pendekatan Penelitian.....	67
3.2 Fokus Penelitian.....	68
3.3 Lokasi Penelitian.....	68
3.4 Jenis Data Penelitian.....	69
3.5 Sumber Data Penelitian.....	70
3.6 Teknik Pengumpulan Data.....	70
3.7 Teknik Analisis Data.....	72
<b>BAB.IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>75</b>
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	75
4.1.1 Keadaan Demografis Desa Meranti Barat Kecamatan Silaen..	78
4.1.2 Keadaan Umum Jalur Perhubungan / Transportasi.....	81
4.1.3 Kehidupan Sosial Budaya dan Lingkungan .....	82
4.1.4 Analisis Pengembangan Sumber Daya Manusia.....	90
4.1.5 Analisis Pngelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam...	90
4.1.6 Analisis Ekonomi.....	92
4.1.7 Analisis Kelayakan Lingkungan Calon Lokasi Pemukiman..	95
4.1.8 Analisis Hubungan Sosial dan Dukungan Kelembagaan.....	95
4.2.1 Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Desa Meranti Barat, Kecamatan Silaen ,Kabupaten Toba Samosir.....	96

4.2.2 Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Desa Meranti Barat, Kecamatan Silaen Kabupaten Toba Samosir.....	104
4.2.3 Kebijakan Pemberdayaan Warga KAT.....	111
<b>BAB . V KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>117</b>
5.1 Kesimpulan.....	117
5.2 Saran.....	118
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>109</b>



## KATA PENGANTAR

Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (KAT) adalah serangkaian kebijakan, strategi, program dan kegiatan yang diarahkan pada upaya pemberian kewenangan dan kepercayaan kepada warga Komunitas Adat Terpencil (KAT) setempat untuk menemukan masalah dan kebutuhan beserta upaya pemecahannya berdasarkan kekuatan dan kemampuannya sendiri, sehingga tercipta peningkatan mutu hidup, terlindungi hak dasarnya serta terpeliharanya budaya lokal.

Sehubungan dengan hal tersebut dipandang perlu meneliti tentang pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Provinsi Sumatera Utara, maka penulis akan melakukan penelitian mengenai **"Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Desa Meranti Barat Kecamatan Silaen Kabupaten Toba Samosir"**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area .

Dalam kesempatan ini penulis mempunyai keharusan dan kewajiban moral yang inggi untuk menyampaikan ucapan terima kasih atas selesainya tesis ini, terutama kepada mereka yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian tesis ini, yaitu :

1. Bapak Prof Dr. H.A. Ya'kub Matondang, MA, selaku Rektor Universitas Medan Area

2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Amir Purba, MA selaku pembimbing I yang sangat membantu kelancaran dalam pembimbingan dan penyusunan tesis ini
4. Bapak Drs. Agus Suriadi, M,Si sebagai pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis dalam proses penyusunan dan penyusunan tesis ini.
5. Terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tuaku, istri dan anakku yang telah memberikan motivasi yang begitu besar dalam penyelesaian study Magister ini
6. Bapak/Ibu Dosen serta staf Pengajar PPs Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu selama mengikuti perkuliaan
7. Rekan-rekan Mahasiswa Pascasarjana Universitas Medan Area.
8. Seluruh staf/Pegawai Pascasarjana Universitas Medan Area
9. Kepala Desa/Masyarakat Desa Meranti Barat Kec. Silaen Kab. Toba Samosir.

Semoga ilmu, dukungan dan motivasi yang diberikan kepada penulis mendapatkan balasan dari Tuhan Yang Maha Esa.

Medan, April 2014  
**P e n u l i s**

**KASTRO SITANGGANG**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Hak konstitusional warga Komunitas Adat Terpencil (KAT (Komunitas Adat Terpencil)) dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD-1945) hasil Amendemen pasal 27 berbunyi bahwa : “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal 18b ayat (2) yang menegaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan MasyaraKAT (Komunitas Adat Terpencil) Hukum Adat beserta Hak-hak Tradisionalnya sepanjang masih hidup yang sesuai dengan perkembangan masyaraKAT (Komunitas Adat Terpencil) dan prinsip-prinsip NKRI dan pasal 28 ayat (3) menegaskan “*Identitas Budaya dan Hak-hak masyaraKAT (Komunitas Adat Terpencil) Tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban*” .

Selain itu, sejumlah perundang-undangan telah memperkuat eksistensi KAT (Komunitas Adat Terpencil) sebagai dari bagian WNI. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia, Pasal 5 menyatakan bahwa : “*Setiap orang yang termasuk kelompok masyaraKAT (Komunitas Adat Terpencil) yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenan dengan kekhususannya*”.

Undang-undang no. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial khususnya Pasal 5 ayat (2) huruf a menegaskan konsepsi dasar KAT (Komunitas Adat Terpencil)

dimaknai dengan “*keterpencilan*”. Hal ini berarti bahwa memahami komunitas ini tidak terlepas dari mereka yang tinggal di wilayah-wilayah terpencil dengan kriteria yang telah ditetapkan berdasarkan keputusan Presiden RI no. 111 Tahun 1999 tentang pembinaan Kesejahteraan Sosial KAT (Komunitas Adat Terpencil).

Oleh sebab itu, KAT (Komunitas Adat Terpencil) menjadi salah satu sasaran strategis dalam pembangunan Kesejahteraan Sosial. Selain populasi yang cukup besar, persoalan yang dihadapi KAT (Komunitas Adat Terpencil) semakin rumit dan kompleks, dimana sampai dengan tahun 2009 jumlah KAT (Komunitas Adat Terpencil) sebanyak 229479 KK dari jumlah tersebut KAT (Komunitas Adat Terpencil) yang belum diberdayakan 140.594 KK (68.68%) KAT (Komunitas Adat Terpencil) yang telah diberdayakan berjumlah 78.584 KK (26,21%) dan KAT (Komunitas Adat Terpencil) yang masih dalam proses pemberdayaan pada tahun 2009 berjumlah 10.301 KK (4,92%) mereka tersebar di 2650 lokasi, di 2037 Desa 852 Kecamatan, 246 Kabupaten pada 30 Provinsi.

Khusus di Provinsi Sumatera Utara populasi KAT (Komunitas Adat Terpencil) sampai dengan tahun 2009 sebanyak 4.047 KK yang belum diberdayakan, 2617 KK, kemudian yang telah diberdayakan dan 1128 KK KAT (Komunitas Adat Terpencil) yang masih dalam proses pemberdayaan dan umumnya mereka tersebar di lokasi, desa, Kecamatan dan Kabupaten pada Provinsi Sumatera Utara.

Sejumlah persoalan yang dihadapi KAT (Komunitas Adat Terpencil) antara lain : rendah kualitas hidup mereka, yang ditandai oleh keterbatasan dalam memenuhi

## DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo, 2008. *Dasar-Dasar Keijakan Publik*, Bandung : Alfabeta.

Dunn, William N. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta. DIA FISIP UI.

Moleong, Lexy J. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya Offset.

Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy*. Surabaya : PMN.

Nugroho, D Riant. 2007. *Analisis Kebijakan*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

Nugroho, D Riant. 2007. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

Nugroho, D Riant. 2006. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.

Parson, Wayne. 2006. *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.

Soelaeman, Munandar. 2006. *Ilmu Sosial Dasar*. Bandung. PT. Refika Aditama.

Suharto, Edi. 2009. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat, Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial & Pekerjaan Sosial*. Bandung. PT. Refika Aditama.

Usman, Sunyoto. 2010. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

**Dokumen:**

Departemen Sosial RI, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial, Direktorat Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil.

Departemen Sosial RI, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial, Direktorat Pemberdayaan komunitas Adat Terpencil Tahun I, II, dan III. 2009. *Penguatan Pendamping Sosial Komunitas Adat Terpencil*.

**Peraturan-Peraturan :**

Keputusan Presiden No. 111 Tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas adat terpecil ( KAT ).

Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 09 Tahun 2012 Tentang Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil