

## KENDALA STRUKTURAL DAN KULTURAL PEMBANGUNAN TAPANULI SELATAN (BEBERAPA CATATAN AWAL)<sup>1</sup>

Oleh: Effan Zulfiqar<sup>2</sup>

### ABSTRAK

*Permasalahan dalam tulisan ini adalah, pertama, bagaimana cara untuk mewujudkan visi Kabupaten Tapanuli Selatan yang maju, sejahtera, sehat, cerdas, beriman dan mandiri berbasis sumber daya manusia pembangun serta sumber daya alam yang produktif dan lestari? Kedua, apakah upaya dalam mengatasi hambatan-hambatan yang bersifat struktural dan kultural dalam mewujudkan visi Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan? Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kepustakaan, yaitu penelitian dengan memfokuskan bahan literatur yang berkaitan dengan permasalahan. Kemudian data dianalisis dengan teknik induksi dan deduksi. Hasil yang diperoleh bahwa untuk mewujudkan visi Kabupaten Tapanuli Selatan adalah dengan pemberdayaan masyarakat, mengubah orientasi birokrasi dari yang self serving menjadi serving to the poor dan pembangunan infrastruktur yang menyatukan wilayah Tapanuli Bagian Selatan Sedangkan kendala yang bersifat kultural dalam pembangunan di Tapanuli Selatan pada dasarnya tidak ada hambatan yang mendasar, justru sebaliknya banyak nilai-nilai budaya yang sangat mendukung.*

*Kata Kunci: Visi Kabupaten Tapanuli Selatan, Kendala Dalam Melaksanakan Visi*

### A. PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

Dalam makalah kecil ini terlebih dahulu saya memberi batasan menyangkut apa yang dimaksudkan dengan hambatan struktural dan kultural. Sehingga tidak terjadi silang pendapat. Hambatan struktural yang dimaksudkan adalah semua hambatan yang bersifat kelembagaan/institusional/personal, termasuk produk-produk hukum yang digunakan oleh pemerintah dalam implementasi berbagai kebijakan terutama yang terkait dengan kepentingan masyarakat, baik dalam bidang pemerintahan, pelayanan, dan pembangunan. Sedangkan kultur di sini, saya batasi dalam arti nilai-nilai budaya yang dianut dan dipedomi, baik itu adat, tata

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Seminar Percepatan Pembangunan Tapanuli Selatan dan Pelantikan Koordinator Daerah Forum Komunikasi Alumni Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Kabupaten Tapanuli Selatan, 15 Maret 2015 di Hotel Tor Sibohi Siprok.

<sup>2</sup> Dosen FISIP dan Ketua Badan Penjamin Mutu (BAPEM) Universitas Muhammadiyah Tapanuli Selatan Padangsidimpuan.

kelakuan/perilaku, norma termasuk semua yang terkait dengan sikap, cara pandang dan pola pikir (*mind set*) yang sebenarnya banyak dipengaruhi oleh kebudayaan itu sendiri sebagai produk dari masyarakat.<sup>3</sup>

## **2. Permasalahan**

Permasalahan dalam tulisan ini adalah, *pertama*, bagaimana cara untuk mewujudkan visi Kabupaten Tapanuli Selatan yang maju, sejahtera, sehat, cerdas, beriman dan mandiri berbasis sumber daya manusia pembangun serta sumber daya alam yang produktif dan lestari? *Kedua*, apakah upaya dalam mengatasi hambatan-hambatan yang bersifat struktural dan kultural dalam mewujudkan visi Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan?

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kepustakaan, yaitu penelitian dengan memfokuskan bahan literatur yang berkaitan dengan permasalahan. Kemudian data dianalisis dengan teknik induksi dan deduksi.

## **C. PEMBAHASAN**

Bila membaca rumusan visi Tapsel yang berisi keinginan mewujudkan Tapsel yang maju, sejahtera, sehat, cerdas, beriman dan mandiri berbasis sumber daya manusia pembangun serta sumber daya alam yang produktif dan lestari. Sesungguhnya tergambar keinginan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan untuk menghilangkan hambatan-hambatan yang bersifat struktural dan kultural. Dimana pengembangan sumber daya manusia adalah bagaimana mewujudkan manusia pembangun. Konteksnya manusia pembangun adalah bagaimana melibatkan dan memberdayakan masyarakat di wilayah Tapanuli Selatan yang sekarang jumlahnya lebih

---

<sup>3</sup> Lebih jauh lihat Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1987.

283.731 jiwa yang berada 14 kecamatan, 37 kelurahan dan 235 desa dalam percepatan pembangunan disemua aspek.

Hal lain yang menurut hemat saya sangat positif bila membaca visi yang diturunkan dalam misi adalah bunyi isi pertama dan kedua yang menyebut:

1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang sehat, cerdas, kreatif, beriman, dan profesional dengan semangat harmoni keberagaman, dan;
2. Mengoptimalkan pembangunan ekonomi yang berbasis pertanian sesuai potensi daerah serta penguatan kelembagaan dengan semangat kerakyatan. Visi ini setidaknya menggambarkan bahwa peningkatan kualitas manusia di Kabupaten Tapanuli Selatan yang sehat cerdas, kreatif beriman dan profesional dengan semangat harmoni keberagaman menggambarkan keinginan untuk memberdayakan masyarakat menjadi sumber yang potensial dan bukan menjadi beban pembangunan.

Misi kedua dari Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan yang ingin mengoptimalkan pembangunan ekonomi yang berbasis pertanian sesuai potensi daerah serta penguatan kelembagaan dan semangat kerakyatan. Senyata menunjukkan keinginan untuk mengembangkan potensi dan kekeyaan lokal, termasuk penguatan kelembagaan yang bertumpu pada semangat kerakyatan. Misi kedua ini sangat relevan dalam konteks pembangunan yang berdasarkan nilai-nilai lokal. Karena tanpa memperhatikan kebudayaan lokal, maka pembangunan yang tidak serasi dengan kultur setempat akan mengalami kegagalan.

Berbicara masalah pembangunan ada pandangan yang salah bertolak dari teori modernisasi yang melihat kegagalan pembangunan karena faktor mentalitas masyarakat yang susah didorong untuk maju kerana dianggap malas dan tidak punya kreativitas. Atau seperti kata David C., Mc.Clelland, dengan teori, *need for achievement*, yang menyebut karena tiadanya semangat/keinginan untuk mengejar prestasi di kalangan masyarakat, maka

masyarakat tidak bisa maju bahkan menjadi penghambat pembangunan.<sup>4</sup>

Pandangan yang berakar dari teori ini kerap dipergunakan oleh pemerintah dalam membenarkan anggapan bahwa masyarakat itu malas dan tidak punya keinginan untuk maju. Ini merupakan cara pandang yang salah yang mengaitkan masyarakat sebagai faktor penyebab macetnya pembangunan karena sikap malas. Padahal masyarakat selama ini tidak dilibatkan dalam proses pembangunan, dimana masyarakat hanya menjadi obyek dan bukan subjek pembangunan.

Pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan pembangunan sebenarnya merupakan sebuah keharusan yang mestinya menjadi pola yang harus diterapkan pemerintah. Tanpa pemberdayaan masyarakat, mereka akan selamanya menjadi malas dan apatis. Artinya, hambatan struktural yang paling mendasar adalah minimnya pelibatan masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan. Saya tidak tahu pasti apakah demikian juga terjadi di Tapanuli Selatan. Faktanya ini merupakan salah satu bentuk hambatan struktural yang sampai hari ini masih terjadi di negeri ini yang sebenarnya adalah warisan Orde Baru.

Demikian juga kegiatan Musrembang yang mengedepankan model *bottom up*. Faktanya begitu pembahasan masuk arena politik di DPRD yang lebih banyak berbicara adalah kepentingan. Sementara semua rencana yang sudah muncul dari bawah yang didasarkan kepentingan dan kebutuhan lokal masyarakat banyak yang tidak tersahuti setelah dijabarkan dalam APBD. Hemat saya ini termasuk kendala struktural yang harus dihilangkan oleh Pemerintahan Daerah. Belajar dari apa yang dilakukan *Paulo Freire* penulis buku "Pendidikan sebagai Praktik Pembebasan dan Pendidikan Kaum Tertindas", di Brazilia dengan memberdayakan masyarakat lapisan bawah sebagai aktor utama dalam membebaskan masyarakat dari jerat kemiskinan melalui pendidikan. Demikian juga *Grameen Bank* di Banglades yang

---

<sup>4</sup> Lihat lebih jauh MC. Clelland, David C, *The Achieving society*, Free Press, New York, 1961

didirikan oleh *Muhammad Yunus* penerima Nobel Perdamaian tahun 2006 yang memberikan pinjaman kepada masyarakat miskin tanpa agunan, dan angunannya hanya semata rasa kepercayaan - saling membantu satu sama lain<sup>5</sup>. Dua contoh di atas adalah cerita sukses yang menembus batas-batas struktural dan kultural dalam rangka pemberdayaan masyarakat. Tinggal apakah Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan yang sebenarnya sudah diberikan kewenangan yang sangat luas, nyata dan bertanggungjawab untuk memberdayakan dan mensejahterakan rakyatnya sudah melaksanakannya. Artinya semua hambatan-hambatan yang bersifat struktural menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk menghilangkannya sehingga pelaksanaan pembangunan bisa berjalan dan masyarakat menjadi bagian dari proses pembangunan. Menjadi *aktor* bukan sebaliknya hanya sebagai penonton. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara tegas telah menggariskan menjadi kewajiban bagi Kepala daerah dan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sementara dalam penyelenggaraan otonomi, Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, mewujudkan keadilan dan pemerataan, meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.<sup>6</sup>

Maknanya adalah bagaimana Pemerintah daerah mengimplementasikan kewajiban tersebut dalam berbagai bentuk kebijakan untuk mewujudkan amanat undang-undang senyata-nyatanya dan bukan sebatas wacana yang tertuang dalam visi dan misi dan menjadi obrolan manis pada saat atau menjelang Pemilu. Pemerintah Daerah harus bisa fokus untuk mewujudkan aspirasi masyarakat daerah sendiri, terutama yang

---

<sup>5</sup> Lihat <https://gilank18.wordpress.com/2012/03/16/m-yunus-pembebas-orang-orang-miskin-dan-lemah/>

<sup>6</sup> Lihat Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

terefleksi pada prioritas program-program pembangunan daerah<sup>7</sup> yang bisa meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.

Sebagai bandingan berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Tapanuli Selatan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Tapsel untuk tahun 2013 bertambah 0,23 persen bila dibandingkan tahun 2012 sebesar 11,10 persen<sup>8</sup>. Jumlah mereka yang masih tergolong miskin ini seharusnya bisa menjadi fokus perhatian Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan untuk mengentaskannya dan mengeluarkan mereka dari jerat kemiskinan yang bisa jadi karena permasalahan struktural dan kultural yang masih mereka hadapi yang menyebabkan mereka tetap miskin<sup>9</sup>. Memang tidaklah mudah untuk mengubah orientasi birokrasi dari yang *self serving* menjadi *servicing to the poor*<sup>10</sup>. Tapi itu menjadi kewajiban Pemerintah Daerah untuk melakukannya yang merupakan amanat dari otonomi daerah yang sesungguhnya.

Sejalan dengan uraian di atas pembangunan infrastruktur yang melintasi dan menyatukan wilayah Tapanuli Selatan senyatanya merupakan sesuatu yang bernilai positif dalam upaya integrasi dan penguatan kembali kesatuan identitas sosial budaya, ekonomi dan politis masyarakat. Pembukaan jalan tembus Pantai Barat Madina-Siais-Batang Toru, Sipirok-Marancar-Batang Toru dan Sipirok-Gunung Tua sesuatu yang sangat penting artinya terutama dalam membuka isolasi dan menghidupkan urat nadi ekonomi masyarakat. Jadi tidak semata hanya untuk kepentingan segelintir pengusaha dan elit lokal/pusat saja yang punya kepentingan investasi untuk membuka lahan perkebunan sawit dengan jalan mengkonversi hutan yang selama ini tidak terjamah karena tidak adanya infrastruktur.

Berbicara menyangkut kendala yang bersifat kultural dalam pembangunan di Tapanuli Selatan saya tidak melihat ada hambatan yang

---

<sup>7</sup> Lihat Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hal.12.

<sup>8</sup> [www.sapa.or.id/b1/99-k2/6506.penanggulangan-kemiskinan-penduduk-tapsel-bertambah](http://www.sapa.or.id/b1/99-k2/6506.penanggulangan-kemiskinan-penduduk-tapsel-bertambah).

<sup>9</sup> Lebih jauh pembahasan soal kemiskinan lihat Amartya Sen, *Masih Adakah Harapan Bagi Kaum Miskin*, Mizan, Bandung, 2001.

<sup>10</sup> Lihat Slamet Rosyadi, *Paradigma Baru Manajemen Pemerintahan*, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hal. 184.

mendasar, justru sebaliknya banyak nilai-nilai budaya yang sangat mendukung. Basyral Hamidy Harahap menyebut dalam masyarakat kita ada beberapa nilai-nilai yang sebenarnya sudah menjadi sesuatu yang melekat, menjadi bagian dari sistem budaya masyarakat di wilayah Sipirok, Angkola, dan Mandailing yakni apa yang disebut dengan nilai *hamajuon*. Yang menurut Basyral Hamidy ada sekurang-kurangnya 7 hal yang diperoleh untuk meraih *hamajuon* yang ditemukan dan dianalisis dari 300 ungkapan tradisional Angkola-Mandailing. Tujuh hal dimaksudkan adalah: 1) *Mangaranto*. 2) *Sikola*. 3) *Situtu*. 4) *Bisuk*. 5) *Malo*. 6) *Karejo*. 7) *Sinta-sinta*.<sup>11</sup>

Jadi masyarakat kita sebenarnya secara kultural adalah manusia pembangun yang punya keinginan kuat untuk mencapai nilai *hamajuan* (kemajuan) baik itu lewat jalan *mangaranto* (merantau). *sikola* (bersekola) *situtu* (sungguh-sungguh), *bisuk* (arif), *malo* (pandai), *karejo* (suka kerja) dan *sinta-sinta* (punya cita-cita). Yang diperlukan adalah bagaimana memberdayakan rakyat yang ada di Kabupaten Tapanuli Selatan menjadi lebih produktif sehingga tidak menjadi beban pembangunan apalagi menjadi kendala dalam pembangunan. Sekali lagi hanya dengan pemberdayaan dengan memberi peluang bagi masyarakat berpartisipasi aktif bisa menjadi bagian dari proses yang mempercepat pembangunan.

Harus kita akui pula bahwa semangat kebersamaan, semangat bergotong royong - *marsialap ari*<sup>12</sup> yang merupakan nilai lokal penting dalam masyarakat kita, kini sudah hilang. *Marsialap ari* seharusnya bisa menjadi modal dasar dalam kegiatan pembangunan, sebagaimana halnya *subak* di Pulau Bali yang sampai hari ini masih tetap lestari sebagai bagian dari sistem sosial mereka. Di samping itu dalam masyarakat kita memang secara kultural ketika berhadapan dengan kebijakan pemerintah masih kerap tidak merespon dengan baik setiap kebijakan yang diambil. Bisa jadi ini karena masih adanya apa yang disebut dengan sikap *nyinyir* atau *gut-gut*, yang

---

<sup>11</sup> Lebih jauh lihat Basyral Hamidy Harahap, *Siala Sampagul*, Pustaka, Jakarta, 2004.

<sup>12</sup> Lebih jauh lihat Basyral Hamidy Harahap, *Madina Yang Madani*, Metro Pos Jakarta, 2004, hal. 353.

tidak beda jauh dengan tiga kata dalam bahasa Batak Toba yang dibentuk dengan empat huruf, ialah: *elat, late, teal* dan *hosom*<sup>13</sup>. Ini juga termasuk sifat-sifat negatif yang masih ada dalam masyarakat kita yang jelas sangat kontraproduktif dengan nilai dan semangat pembangunan terutama dalam membangun kerjasama sebagai variabel penting dalam akselerasi pembangunan. Demikian yang bisa saya paparkan, terima kasih atas semua perhatian-mohon maaf atas semua kekurangan.

#### **D. PENUTUP**

Dari semua uraian tersebut di atas dapatlah di tarik suatu kesimpulan bahwa dalam pembangunan Kabupaten Tapanuli Selatan diperlukan **adanya** orientasi birokrasi dari yang *self serving* menjadi *servicing to the poor*. Pembangunan infrastruktur yang menyatukan wilayah Tapanuli Bagian Selatan dalam upaya integrasi dan penguatan kembali kesatuan identitas sosiol budaya, ekonomi dan politis masyarakat sangat mendesak dilakukan. Sedangkan kendala yang bersifat kultural dalam pembangunan di Tapanuli Selatan pada dasarnya tidak ada hambatan yang mendasar, justru sebaliknya banyak nilai-nilai budaya yang sangat mendukung.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Amartya Sen, *Masih Adakah Harapan Bagi Kaum Miskin*, Mizan, Bandung, 2001.
- Basyral Hamidy Harahap, *Madina Yang Madani*, PT Metro Pos Jakarta, 2004.
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, PT Gramedia, Jakarta, 1987.
- Slamet Rosyadi, *Paradigma Baru Manajemen Pemerintahan*, Gava Media, Yogyakarta, 2010.
- Sunyoto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, 386-387.

<https://gilank18.wordpress.com/2012/03/16/m-yunus-pembebas-orang-orang-miskin-dan-lemah/>

[www.sapa.or.id/b1/99-k2/6506](http://www.sapa.or.id/b1/99-k2/6506). penanggulangan-kemiskinan-penduduk-tapsel-bertambah .