

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada mulanya upaya pembangunan negara sedang berkembang (NSB) diidentikkan dengan upaya meningkatkan pendapatan perkapita atau populer disebut strategi pertumbuhan ekonomi. Semula banyak beranggapan bahwa hal yang membedakan antara negara maju dengan NSB adalah pendapatan rakyatnya. Dengan ditingkatkannya pendapatan perkapita masalah-masalah seperti pengangguran, kemiskinan, ketimpangan distribusi pendapatan yang dihadapi NSB dapat terpecahkan, misalkan melalui apa yang dikenal dengan “dampak merembes ke bawah” (*trickle down effect*) (Kuncoro, 2010:4).

Pembangunan ekonomi di Indonesia diarahkan untuk mewujudkan masyarakat yang semakin sejahtera, makmur dan berkeadilan. Pembangunan ekonomi daerah adalah proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber-sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi didalam wilayah tersebut. Akan tetapi kondisi daerah-daerah di Indonesia yang secara geografis dan sumber daya alam yang berbeda, menimbulkan beberapa daerah yang lebih makmur dan lebih maju dibandingkan daerah yang lainnya. Oleh karena itu kebijakan pembangunan dilakukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan memanfaatkan potensi dan sumber daya yang ada. Proses tersebut dilakukan agar pembangunan dapat dilakukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan cara memanfaatkan potensi dan sumber daya yang ada. Proses tersebut dilakukan agar pembangunan dapat dirasakan secara merata. Untuk itu perhatian pemerintah harus tertuju pada semua daerah tanpa ada perlakuan khusus pada daerah tertentu saja. Tolak ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, dan semakin kecilnya ketimpangan pendapatan antara penduduk, antara daerah dan antara sektor. Namun hasil pembangunan terkadang masih dirasakan belum merata dan masih terdapat kesenjangan antar daerah (Prasetio, 2010 : 1).

Jadi pembangunan ekonomi harus dipandang sebagai suatu proses dimana saling keterkaitan dan saling mempengaruhi antara faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pembangunan ekonomi tersebut dapat diidentifikasi dan dianalisa dengan seksama. Dengan cara tersebut bisa diketahui runtutan peristiwa yang timbul yang akan mewujudkan peningkatan kegiatan ekonomi dan taraf kesejahteraan masyarakat dari satu tahap pembangunan ke tahap pembangunan berikutnya (Arsyad, 2005:6).

Selanjutnya pembangunan ekonomi perlu dipandang sebagai kenaikan dalam pendapatan per kapita, karena kenaikan itu merupakan penerimaan dan timbulnya perbaikan dalam kesejahteraan ekonomi masyarakat. Biasanya laju pembangunan ekonomi suatu negara ditunjukkan dengan menggunakan tingkat pertumbuhan PDB/PNB. Namun demikian cara tersebut mempunyai kelemahan karena cara itu tidak secara tepat menunjukkan perbaikan kesejahteraan masyarakat yang dicapai. Dalam jangka waktu tertentu pada saat PDB/PNB dihitung, selain akan terjadi pertumbuhan kegiatan ekonomi masyarakat juga terjadi penambahan penduduk (Arsyad, 2005:6).

Kebijakan pembangunan merupakan keputusan publik dalam rangka mendorong proses pembangunan tidak hanya diperlukan pada tingkat nasional, tetapi juga pada tingkat wilayah. Melalui kebijakan tersebut akan dapat diwujudkan suatu kondisi sosial yang diharapkan akan dapat mendorong proses pembangunan ke arah yang diinginkan masyarakat, baik pada saat sekarang maupun untuk periode tertentu di masa datang. Sasaran hari akhir kebijakan tersebut adalah untuk dapat mendorong dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial secara menyeluruh sesuai dengan keinginan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat (Sjafrijal, 2012 : 163).

Pemekaran wilayah adalah salah satu kebijakan pemerintah yang didorong dengan adanya pemberlakuan otonomi daerah, ada berbagai alasan terjadi pemekaran daerah. Secara umum penataan daerah dipicu guna meningkatkan jangkauan pelayanan publik pada daerah yang luas, akan ada aspek lain yang memicu terjadinya pemekaran seperti aspek keuangan daerah, aspek ini muncul sebagai perubahan sistem alokasi keuangan negara dimana masing-masing pemerintah daerah berhak mendapatkan alokasi dana perimbangan serta adanya

aspek politis yang sering muncul dalam bentuk keinginan dari beberapa tokoh politik untuk mendapatkan jabatan baru (fatmawati, 2011 : 3).

Pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonomi baru semakin marak sejak disahkannya UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004. Pembentukan DOB 1999-2004 telah terbentuk daerah otonom 7 provinsi, 115 kabupaten, dan 26 kota. Kemudian pembentukan DOB pada tahun 2005-2014 telah terbentuk 1 provinsi, 67 kabupaten, dan 7 kota (Lampiran 1). Dengan demikian total jumlahnya mencapai 542 daerah otonom yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten, dan 93 kota (Direktorat jendral otonomi daerah Kemendagri).

Secara teoritis bentuk pemekaran ada 3 bentuk yaitu pemisahan, perluasan, dan penyatuan. Kegiatan ekonomi wilayah setelah terjadinya pemekaran akan mempengaruhi pembangunan ekonomi pada daerah pemekaran tersebut baik mempercepat perekonomian ataupun sebaliknya adanya ketertinggalan perekonomian akibat tidak mampunya beradaptasi dan tidak adanya potensi yang bisa dimanfaatkan pada daerah setelah terjadinya pemekaran (Syafizal dalam Eko, 2008).

Kabupaten Tapanuli Selatan berada di provinsi Sumatera Utara pada awalnya adalah satu dalam kesatuan administrasi pemerintahan yaitu Kabupaten Tapanuli Selatan. Dengan terbitnya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 1998 dan disyahkan pada tanggal 23 Nopember 1998 tentang pembentukan Kabupaten Mandailing Natal maka Kabupaten Tapanuli Selatan dimekarkan menjadi 2 Kabupaten, yaitu Kabupaten Mandailing Natal (Ibukota Panyabungan) dengan jumlah daerah Administrasi 8 Kecamatan dan Kabupaten Tapanuli Selatan (Ibukotanya Padangsidimpuan) dengan jumlah daerah administrasi 16 Kecamatan (Profil Tapanauli Selatan, 2011).

Dengan dikeluarkannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan yang nyata dan luas serta tanggung jawab penuh untuk mengatur daerahnya masing-masing. Pada tahun 2001, Melalui aspirasi masyarakat serta Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1982 dan melalui Rekomendasi DPRD Kabupaten Tapanuli Selatan Nomor 15/KPTS/1992 dan Nomor 16/KPTS/1992 Kota Administratif

Padangsidimpun diusulkan menjadi Kota Madya Daerah Tingkat II. Melalui Surat Bupati Tapanuli Selatan Nomor 135/1078/2000 tanggal 30 Nopember 2000, Keputusan DPRD Tapanuli Selatan Nomor 01/PIMP/2001 tanggal 25 Januari 2001, serta Surat Gubernur Sumatera Utara Nomor 135/1595/2001 tanggal 5 Pebruari 2001. Maka, diusulkan pembentukan Kota Padangsidimpuan yang menghasilkan diterbitkannya Undang Undang Nomor 4 tahun 2001 tentang pembentukan Kota Padangsidimpuan tanggal 17 Oktober tahun 2001 oleh Menteri Dalam Negeri, atas nama Presiden Republik Indonesia. Kemudian pada tanggal 9 Nopember 2001 diresmikan Padangsidimpuan menjadi kota oleh Gubernur Sumatera Utara.

Pada awal pembentukan, Kota Padangsidimpuan memiliki luas wilayah sebesar 11.465,66 Ha dengan jumlah kecamatan sebanyak 5 kecamatan yang terdiri dari 58 desa dan 20 kelurahan. Berdasarkan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Tapanuli Selatan melalui Undang-Undang Nomor 06/PIMP/2005 tanggal 27 April 2005, luas wilayah Kota Padangsidimpuan bertambah sebanyak 3.219,02 Ha sehingga luas wilayah Kota Padangsidimpuan menjadi 14.684,68 Ha (lampiran 2. Profil Kota Padangsidimpuan, 2011).

Kabupaten Tapanuli Selatan sebelum melakukan pemekaran pusat administratifnya berada di daerah Kota Padangsidimpuan. Dengan terealisasinya kebijakan pemekaran, Kabupaten Tapanuli Selatan masih dalam satu kesatuan administrasi dengan Kota Padangsidimpuan. Pada awal tahun 2001 setelah terwujudnya pemekaran, Kabupaten Tapanuli Selatan terbagi menjadi dua daerah Administrasi yaitu Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan. Pusat administratif daerah Kabupaten Tapanuli Selatan yang dulunya berada di Kota Padangsidimpuan setelah pemekaran berpindah ke daerah Kabupaten Tapanuli Selatan. Dengan begitu masing-masing daerah mempunyai tanggung jawab sendiri dalam mengelola sumber daya yang ada dan menjalankan daerah otonomnya masing-masing.

Melihat kebijakan pemekaran, hendaknya juga memicu terbentuknya pusat-pusat perekonomian baru. Melihat kondisi yang terjadi pada kedua daerah pemekaran pusat pertumbuhan ekonomi berada di Kota Padangsidimpuan. Dengan demikian akan menimbulkan dampak ketimpangan perekonomian pada

daerah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan. Selain itu juga, kebijakan pemekaran wilayah juga dapat memicu pertumbuhan pembangunan di Kota Padangsidimpuan maupun di Kabupaten Tapanuli Selatan. Namun, ada kemungkinan terjadinya disparitas pertumbuhan pembangunan akibat adanya perbedaan pendapatan antar daerah, yang dapat mengakibatkan terjadinya ketimpangan pembangunan antara Kota Padangsidimpuan dengan Kabupaten Tapanuli Selatan.

Data PDRB Perkapita Kabupaten Tapanuli Selatan sebelum pemekaran menunjukkan PDRB perkapita Atas Dasar Harga Konstan pada tahun 1997, total PDRB sebesar 1.626,764 pendapatan daerah mengalami peningkatan hingga tahun 2001 menjadi 1.680,033. Dengan terlaksananya pemekaran yang memisahkan Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan, pendapatan daerah Kabupaten Tapanuli Selatan mengalami peningkatan hal ini bisa dilihat dari PDRB dari tahun 2002 sebesar 3.430,525 dalam satuan jutaan rupiah, hingga tahun 2014 hal ini bisa dilihat dari data PDRB sebesar 5.609,224 dalam satuan jutaan rupiah (lampiran3).

Sementara itu, hasil dari pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan yaitu Kota Padangsidimpuan mengalami peningkatan pendapatan daerah dari tahun ke tahun hal ini bisa dilihat dari data PDRB Perkapita Kota Padangsidimpuan pada tahun 2002 sebesar 4.430,525. Kemudian tren positif tersebut berlanjut pada tahun 2014 hal ini bisa dilihat dari data PDRB per kapita menurut Atas Dasar Konstan total sebesar 4.868,744 dalam satuan jutaan rupiah (lampiran4).

Pada pertumbuhan perekonomian ekonomi daerah sub sektor menjadi salah satu pemicu meningkatnya pertumbuhan ekonomi. Jika dilihat pada Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan, sub sektor yang berperan penting dalam pengembangan perekonomian daerah yaitu terdapat pada sektor industri dan sektor perdagangan. Dengan melihat kondisi tersebut sektor industri dan sektor perdagangan menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya disparitas pada daerah pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan.

Berdasarkan latar belakang diatas dimana kita dapat melihat pemekaran wilayah dapat berpengaruh terhadap perkembangan perekonomian dan

pertumbuhan pembangunan pada daerah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan, maka peneliti tertarik untuk menganalisa “Disparitas Pembangunan Antar Daerah Pemekaran Pada Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan Di Provinsi Sumatera Utara”.

## **B. Rumusan Masalah**

Ketimpangan pembangunan merupakan masalah yang biasanya dihadapi dalam proses pembangunan suatu daerah dan merupakan suatu tahap perubahan dalam pembangunan itu sendiri. Beberapa daerah dapat mencapai pertumbuhan yang signifikan, sementara beberapa daerah lainnya mengalami pertumbuhan yang lambat. Perbedaan tingkat kemajuan ekonomi antar daerah yang berlebihan akan menyebabkan pengaruh yang merugikan (*backwash effects*) mendominasi pengaruh yang menguntungkan (*spread effects*) terhadap pertumbuhan daerah, dalam hal ini mengakibatkan proses ketidak seimbangan.

Pemekaran daerah secara intensif berkembang di Indonesia sebagai salah satu jalan untuk pemerataan pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Meski saat ini pemekaran tidak dapat diletakkan lagi dalam situasi politik yang terjadi namun upaya membangun penilaian yang lebih objektif akan bermanfaat.

Pembagian potensi ekonomi yang merata menjadi syarat mutlak agar daerah otonomi baru dapat sebanding dengan daerah induk dalam mencapai pertumbuhan ekonomi sama-sama meningkat didalam pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi pada daerah pemekaran dipacu karena adanya kebebasan daerah dalam mengatur strategi dan kebijakan daerahnya dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Sebelum terwujudnya kebijakan pemekaran daerah induknya adalah Kabupaten Tapanuli selatan. Pada awal tahun 2001 telah terealisasi kebijakan pemekaran diketahui bahwa Kabupaten Tapanauli Selatan dan Kota Padangsidimpuan terbagi menjadi dua daerah administrasi pemerintahan yaitu Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan. Sehingga diberikan wewenang dan sumber keuangan baru untuk menjalankan proses pembangunan ekonomi didaerahnya masing-masing.

Hal ini menggambarkan harus adanya tanggung jawab dan upaya masing-masing daerah untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Dengan melihat persoalan ini pada masing-masing daerah kemungkinan mengalami kemajuan ekonomi karena kebijakan otonom daerah dalam pemekaran daerah menjadi salah satu semangat reformasi untuk mendorong potensi ekonomi dalam rangka peningkatan potensi ekonomi daerah. Pemekaran daerah pada hakekatnya adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Sehingga menekan ketimpangan pembangunan dan distribusi pendapatan.

Dengan melihat tujuan pemekaran itu sendiri adalah untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan memacu terbentuknya pusat-pusat perekonomian baru. Tujuan pemekaran sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundangan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui :

1. Peningkatan pelayanan terhadap masyarakat
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
4. Percepatan pengolahan potensi daerah
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban
6. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah

Dilihat dari tujuan pemekaran pada daerah tersebut, yang menjadi pusat pertumbuhan perekonomian berada di daerah Kota Padangsidimpuan. Dan mengakibatkan daerah induknya yang dulunya Kabupaten Tapanuli Selatan mengalami perlambatan pertumbuhan perekonomian sehingga menimbulkan dampak ketimpangan yang terjadi pada daerah induk kabupaten Tapanuli selatan dan Kota Padangsidimpuan.

Melihat perlambatan pertumbuhan ekonomi daerah hanya ada sub sektor yang menjadi unggulan untuk meningkatkan perekonomian daerah, terletak pada sektor industri dan sektor perdagangan. Hal ini menimbulkan terjadinya faktor-faktor dispritas pada daerah pemekaran yaitu Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan.

Maka peneliti akan melakukan penelitian dengan menganalisa tingkat disparitas pembangunan perekonomian di daerah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan sebagai wujud mengurangi permasalahan pembangunan perekonomian.

Dari uraian diatas maka timbul pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana tingkat disparitas pembangunan antar daerah pemekaran di Kabupaten Tapanuli Selatan sebelum dan sesudah pemekaran?
2. Identifikasi Faktor-faktor yang mempengaruhi disparitas pada daerah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Menganalisa tingkat disparitas pembangunan antar daerah pemekaran di Kabupaten Tapanuli Selatan sebelum dan sesudah pemekaran.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi disparitas pada daerah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Kota Padangsidimpuan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah atau pihak-pihak terkait untuk pertimbangan dalam pengambil keputusan dan perencanaan pembangunan daerah.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya bagi para pembaca yang tertarik untuk meneliti hal yang sama.

