

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hakikat otonomi daerah adalah mengembangkan daerah-daerah Indonesia yang mandiri, memberikan keleluasaan bagi terkuaknya potensi-potensi terbaik yang dimiliki oleh setiap daerah secara optimal.¹ Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karier politik, administratif yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.²

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami, dan merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat darinya, artinya pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan, kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu sehingga kapabilitasnya dalam menghadapi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.³

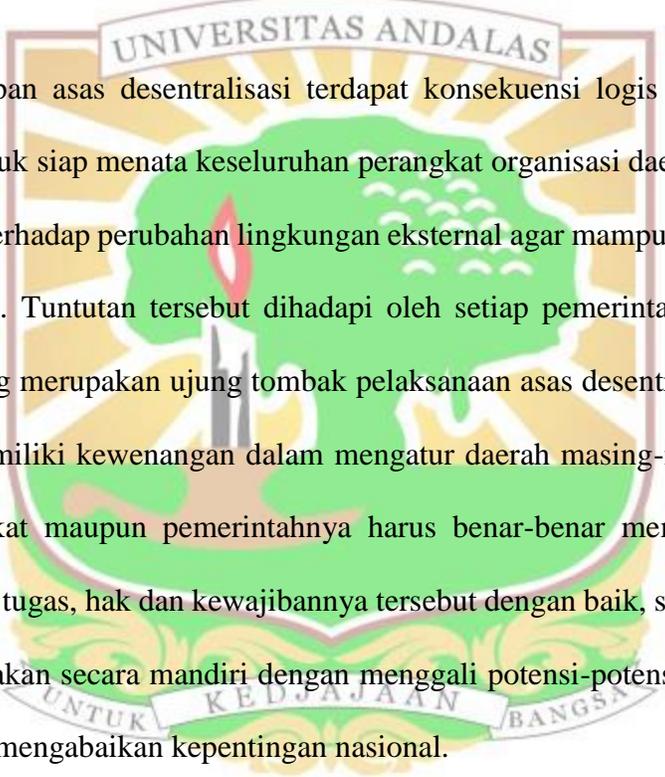
Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana melalui Undang-undang tersebut diharapkan bahwa Pemerintahan daerah khususnya pemerintahan kabupaten akan berperan aktif melaksanakan tugas-tugas

¹ Faisal Basri. *Perekonomian Indonesia Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2001, hal 174.

² H. Syaukani, HR, Afan Gaffar, dan M. Ryas Rasyid. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2005, hal 174.

³ *Ibid*, hal 172

pemerintahan maupun tugas pelaksanaan pembangunan di segala bidang. Daerah provinsi mempunyai kedudukan sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi, otonomi untuk daerah provinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota, kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya. Untuk mewujudkan hal tersebut di perlukan adanya komitmen yang kuat dari pemerintah dengan *political will* yang tinggi untuk memberikan kewenangannya kepada daerah.



Dalam penerapan asas desentralisasi terdapat konsekuensi logis yang mana menuntut pemerintah daerah untuk siap menata keseluruhan perangkat organisasi daerah, serta kemampuan untuk menyesuaikan terhadap perubahan lingkungan eksternal agar mampu melaksanakan amanat yang diberikan rakyat. Tuntutan tersebut dihadapi oleh setiap pemerintah daerah, terutama di tingkat kabupaten yang merupakan ujung tombak pelaksanaan asas desentralisasi daerah otonom yang mandiri dan memiliki kewenangan dalam mengatur daerah masing-masing. Di pihak lain, daerah baik masyarakat maupun pemerintahnya harus benar-benar mempersiapkan diri agar mampu melaksanakan tugas, hak dan kewajibannya tersebut dengan baik, sehingga pembangunan daerah dapat dilaksanakan secara mandiri dengan menggali potensi-potensi yang dimiliki secara optimal dengan tanpa mengabaikan kepentingan nasional.

Pada kenyataannya, beberapa kabupaten terjadi ketidakmerataan dalam hal pembangunan. Ada ketimpangan dalam hal pembangunan antara suatu daerah dengan daerah lainnya. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kemendagri Tahun 2017 terdapat 416 kabupaten di seluruh Indonesia. Namun tidak semua daerah kabupaten tersebut mampu tumbuh dan berkembang dengan pesat, sehingga ada daerah yang masuk dalam kategori tertinggal.

Suatu daerah dikatakan tertinggal apabila daerah kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya relatif kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional. Beberapa faktor penyebab daerah tertinggal antara lain (1) geografis, (2) sumber daya manusia, (3) sumber daya alam, (4) prasarana dan sarana, (5) daerah terisolasi, rawan konflik dan rawan bencana.⁴ Dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 3 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penentuan Indikator Daerah Tertinggal Secara Nasional yang mana di dalamnya terdapat enam kriteria untuk mengidentifikasi masalah ketertinggalan yaitu : (1) kriteria perekonomian, (2) kriteria sumber daya manusia, (3) kriteria kemampuan keuangan daerah, (4) kriteria infrastruktur / sarana prasarana, (5) kriteria aksesibilitas, (6) kriteria karakteristik daerah.⁵ Kemudian dalam penetapan daerah tertinggal dilihat dari rata-rata nasional, apabila berada di bawah rata-rata nasional maka suatu daerah berada pada status daerah tertinggal. Adanya lima faktor penyebab serta enam kriteria daerah tertinggal tersebut tentunya diperlukan upaya dalam hal mencapai tujuan pemerataan pembangunan yang ingin diwujudkan dengan kemandirian dari daerah masing-masing. Dalam rangka percepatan pembangunan di daerah supaya terjadi pemerataan, Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal memiliki strategi tersendiri. Sebagai langkah awal, beberapa kabupaten ditetapkan kategorinya sebagai daerah tertinggal, terdepan atau terluar. Kemudian melakukan pembangunan dengan pendekatan yang disesuaikan berdasarkan kategori apa daerah tersebut. Khusus kategori daerah tertinggal, pemerintah berupaya mengurangi jumlah kabupaten tertinggal secara bertahap. Sejak awal dicanangkannya pengentasan daerah tertinggal pada tahun 2004, tercatat ada 199 kabupaten yang

⁴ *Gambaran Umum*, Diakses dari : <http://ditjenpdt.kemendes.go.id/about/daerahumum> (diakses pada tanggal 27 Maret 2017 pukul 02.32 WIB).

⁵ *Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Identifikasi Masalah-Masalah Ketertinggalan Kabupaten Daerah Tertinggal*, Direktorat Perencanaan dan Identifikasi Daerah Tertinggal Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Tertinggal Kementerian Desa, Pembangunan Daerah tertinggal dan Transmigrasi, 2016.

ditetapkan sebagai daerah tertinggal, pada tahun 2009 sebanyak 50 kabupaten dinyatakan terbebas dari status daerah tertinggal. Kemudian maju ke tahun 2014 daftar kabupaten penyandang daerah tertinggal berkurang menjadi 122 kabupaten di seluruh Indonesia.⁶

Dari keterangan di atas menunjukkan bahwa selama satu dekade terakhir, lebih dari 70 kabupaten di Indonesia berhasil terentaskan dari status daerah tertinggal. Adapun mengenai beberapa kriteria suatu daerah dapat dikatakan keluar dari status daerah tertinggal ialah ditandai dengan meningkatnya rata-rata pertumbuhan ekonomi, kemudian berkurangnya persentase penduduk miskin, serta meningkatnya kualitas sumberdaya manusia yang ada pada suatu wilayah yang dikategorikan tertinggal tersebut.⁷ Dengan tingginya tingkat keberhasilan yang diraih dan berkurangnya daerah dengan status daerah tertinggal membuktikan pemerintah pusat serius dalam mengurangi jumlah daerah tertinggal dan pemerataan pembangunan secara nasional.

Adapun berikut data kabupaten yang berhasil meninggalkan status daerah tertinggal pada tahun 2014 berdasarkan Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal (sekarang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi) No. 141 Tahun 2014.

Tabel 1.1
Daftar Kabupaten yang Meninggalkan Status Daerah Tertinggal
Pada Tahun 2014

| No. | Provinsi | Kabupaten |
|-----|----------|--------------------|
| 1. | Aceh | 1. Aceh Besar |
| | | 2. Pidie Jaya |
| | | 3. Nagan Raya |
| | | 4. Aceh Timur |
| | | 5. Aceh Barat Daya |

⁶ *Gambaran Umum*, Diakses dari : <http://ditjenpdt.kemendesa.go.id/about/daerahumum> (diakses pada tanggal 29 Maret 2017 pada pukul 4:52 WIB).

⁷ *Solok Selatan dan Pasaman Barat akan keluar dari kategori daerah tertinggal tahun 2019, Mentawai 3 tahun lagi*, Diakses dari : <http://ditjenpdt.kemendesa.go.id/news/read/170619/487-solok-selatan-dan-pasaman-barat-akan-keluar-dari-kategori-daerah-tertinggal-tahun-2019--mentawai-3-tahun-lagi> (diakses pada tanggal 2 Agustus 2017 pukul 00:39 WIB).

| | | |
|-----|--------------------|-------------------------------|
| | | 6. Aceh Jaya |
| | | 7. Gayo Luwes |
| | | 8. Bener Meriah |
| | | 9. Aceh Barat |
| | | 10. Simeulue |
| | | 11. Aceh Selatan |
| 2. | Sumatera Utara | 12. Pakpak Bharat |
| | | 13. Tapanuli Tengah |
| 3. | Kepulauan Riau | 14. Natuna |
| | | 15. Kepulauan Anambas |
| 4. | Sumatera Barat | 16. Sijunjung |
| | | 17. Dharmasraya |
| | | 18. Padang Pariaman |
| | | 19. Pesisir Selatan |
| | | 20. Solok |
| | | 21. Lahat |
| 5. | Sumatera Selatan | 22. Ogan Komering Ilir |
| | | 23. Ogan Ilir |
| | | 24. Ogan Komering Ulu Selatan |
| | | 25. Banyu Asin |
| | | 26. Empat Lawang |
| 6. | Bangka Belitung | 27. Bangka Selatan |
| 7. | Bengkulu | 28. Muko-Muko |
| | | 29. Bengkulu Tengah |
| | | 30. Lebong |
| | | 31. Kapahiang |
| | | 32. Kaur |
| 8. | Lampung | 33. Lampung Utara |
| | | 34. Way Kanan |
| | | 35. Pesawaran |
| 9. | Jawa Barat | 36. Garut |
| | | 37. Sukabumi |
| 10. | Jawa Timur | 38. Pamekasan |
| 11. | Kalimantan Utara | 39. Malinau |
| 12. | Kalimantan Timur | 40. Kutai Barat |
| 13. | Kalimantan Barat | 41. Sanggau |
| | | 42. Sekadu |
| 14. | Kalimantan Selatan | 43. Barito Kuala |
| 15. | Sulawesi Tengah | 44. Banggai |
| | | 45. Poso |
| | | 46. Morowali |
| 16. | Sulawesi Barat | 47. Majene |
| | | 48. Mamuju Utara |
| | | 49. Mamasa |

| | | |
|------------------|---------------------|------------------------------|
| | | 50. Mamuju |
| 17. | Papua Barat | 51. Kaimana |
| 18. | Sulawesi Selatan | 52. Toraja Utara |
| | | 53. Selayar |
| | | 54. Pangkajene dan Kepulauan |
| 19. | Sulawesi Utara | 55. Kepulauan Sangihe |
| | | 56. Siau Tagulandang Biaro |
| | | 57. Kepulauan Talaud |
| 20. | Maluku Utara | 58. Halmahera Tengah |
| | | 59. Halmahera Utara |
| 21. | Nusa Tenggara Timur | 60. Flores Timur |
| | | 61. Ngada |
| | | 62. Sikka |
| 22. | Papua | 63. Mimika |
| 23. | Sulawesi Tenggara | 64. Buton |
| | | 65. Konawe Selatan |
| | | 66. Konawe Utara |
| | | 67. Buton Utara |
| | | 68. Wakatobi |
| | | 69. Muna |
| 70. Kolaka Utara | | |

Sumber: Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal No. 141 Tahun 2014⁸

Kabupaten Dharmasraya, Sijunjung, Padang Pariaman, Pesisir Selatan dan Kabupaten Solok merupakan beberapa Kabupaten yang berhasil terentaskan pada tahun 2014 di Provinsi Sumatera Barat. Dari 12 Kabupaten di Sumatera Barat, praktis tersisa Kabupaten Kepulauan Mentawai, Solok Selatan dan Pasaman Barat yang merupakan daerah dengan status daerah tertinggal. Menarik bagi peneliti untuk membahas nama terakhir mengingat Kabupaten Pasaman Barat adalah daerah yang memiliki potensi alam serta pendapatan daerah yang cukup tinggi apabila dibandingkan dengan Kabupaten Kepulauan Mentawai dan Solok Selatan bahkan lebih baik dibandingkan dengan beberapa Kabupaten yang telah terbebas dari status daerah tertinggal yang ada di Provinsi Sumatera Barat. Dapat kita lihat dari tabel berikut:

⁸ Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal No. 141 Tahun 2014

Tabel 1.2
Daftar Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan APBD
Beberapa Kabupaten di Sumatera Barat
Tahun 2017

| Kabupaten | PAD | Total Pendapatan Daerah | APBD |
|----------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Solok Selatan | Rp 42.600.000.000 | Rp 779.105.943.376 | Rp 812.307.844.126 |
| Kep. Mentawai | Rp 51.045.000.000 | Rp 925.500.000.000 | Rp 1.192.562.332.000 |
| Dharmasraya | Rp 79.913.861.327 | Rp 687.556.310.327 | Rp 724.556.310.327 |
| Sijunjung | Rp 71,740.000.000 | Rp 921.699.740.683 | Rp 1.027.083.436.317 |
| Pasaman Barat | Rp 83.181.000.000 | Rp 1.121.983.859.670 | Rp 1.170.349.594.385 |

Sumber: Data diolah dari website resmi pemerintah daerah dan portal berita⁹

Tabel di atas menunjukkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), total pendapatan daerah, dan APBD Kabupaten Pasaman Barat lebih tinggi dibandingkan dengan Kabupaten Solok Selatan dan Kepulauan Mentawai (daerah tertinggal) serta Dharmasraya dan Sijunjung (bukan daerah tertinggal).

Dari segi potensi daerah, peneliti melihat bahwa Kabupaten Pasaman Barat termasuk ke dalam kategori yang cukup potensial dan menjadi suatu ironi apabila masih menyandang status

⁹ *Bupati dan DPRD Dharmasraya Sepakat 724 Miliar untuk APBD, PAD Sijunjung 71,74 Miliar, Pemkab-DPRD Sahkan APBD 2017*, Diakses dari : <http://www.sumbartoday.com/bupati-dan-dprd-dharmasraya-sepakat-rp-724-miliar-untuk-apbd-2017/>, <https://www.sijunjung.go.id/v2/pad-sijunjung-rp-7174-miliar/>, <http://pasamanbaratkab.go.id/berita/2146/pemkab--dprd-sahkan-apbd-2017>, *Akhirnya, APBD Solok Selatan disahkan*, <http://radiotemansejati.com/2017/02/24/akhirnya-apbd-2017-solok-selatan-disahkan/>, *DPRD Kabupaten Mentawai Tetapkan APBD perubahan 2017*, <http://www.mentawaiKita.com/berita/499/dprd-mentawai-tetapkan-apbd-perubahan-2016.html> (diakses pada 13 Oktober 2017 pukul 18.01 WIB).

daerah tertinggal. Potensi terbesar daerah adalah di sektor perkebunan dan perikanan mengingat kondisi geografis Pasaman Barat yang berada antara ketinggian 0 sampai 913 meter di atas permukaan laut, yang artinya memiliki wilayah pantai dan dataran tinggi yang tentunya memberikan keberagaman atau kelengkapan secara potensi alam (dinamis). Apabila dibandingkan dengan Kabupaten Kepulauan Mentawai dan Solok Selatan yang secara geografis dan kriteria lainnya memang berada di bawah standar nasional. Untuk perbandingan beberapa indikator daerah tertinggal di Kepulauan Sumatera dapat dilihat dari gambar berikut:



PRESENTASE PENDUDUK MISKIN, IPM, DAN PERTUMBUHAN EKONOMI

122 KABUPATEN TERTINGGAL WILAYAH KEPULAUAN SUMATERA TAHUN 2015

| No | Kode | Kabupaten/Kota | Persentase Penduduk Miskin Target 2015: 19,00 | Indeks Pembangunan Manusia Target 2015: 60,00 | Pertumbuhan Ekonomi Target 2015: 5,6-5,8 |
|------------------|------|--------------------|--|--|---|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Pulau : Sumatera | | | 16,64 | 62,04 | 4,87 |
| 1 | 1102 | Aceh Singkil | 21,72 | 66,05 | 3,88 |
| 2 | 1201 | Nias | 18,05 | 58,85 | 5,43 |
| 3 | 1214 | Nias Selatan | 19,05 | 58,74 | 4,46 |
| 4 | 1224 | Nias Utara | 32,62 | 59,88 | 5,49 |
| 5 | 1225 | Nias Barat | 29,96 | 58,25 | 4,87 |
| 6 | 1301 | Kepulauan Mentawai | 15,52 | 57,41 | 5,15 |
| 7 | 1310 | Solok Selatan | 7,52 | 67,09 | 5,35 |
| 8 | 1312 | Pasaman Barat | 7,93 | 65,26 | 5,7 |
| 9 | 1605 | Musi Rawas | 15,13 | 64,11 | 5,13 |
| 10 | 1613 | Musi Rawas Utara | 19,73 | 62,32 | 3,34 |
| 11 | 1705 | Seluma | 22,98 | 63,41 | 4,34 |
| 12 | 1801 | Lampung Barat | 14,18 | 64,54 | 5,29 |
| 13 | 1813 | Pesisir Barat | 15,81 | 60,55 | 4,93 |

Sumber : Data BPS 2015

Dari gambar di atas dapat kita lihat bahwa secara ekonomi dan IPM Pasaman Barat jauh berada di atas Kabupaten yang tertinggal lainnya di Sumatera. Atas dasar itulah peneliti memilih Kabupaten Pasaman Barat sebagai objek penelitian.

Namun Pasaman Barat masih dikategorikan sebagai daerah tertinggal disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu sarana dan prasarana yang masih minim, pendidikan dan kesehatan yang

belum memadai, pelayanan terhadap masyarakat yang kurang baik, serta lemahnya perekonomian masyarakat. Selain itu sarana dan prasarana di bagian pesisir yang digunakan nelayan untuk menangkap ikan belum mampu mendukung dengan baik karena tidak ada perhatian dari pihak terkait untuk membangun kawasan pesisir seperti kelayakan pelabuhan dan sarana penunjang lainnya.¹⁰

Berbagai upaya telah dirancang dalam pengentasan daerah tertinggal oleh pemerintah pusat. Arah kebijakan dan strategi pembangunan daerah tertinggal pun telah disusun berdasarkan ketentuan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, yang menjadi pedoman dalam setiap program pembangunan pada daerah-daerah yang masih berstatus tertinggal. Perpres No. 131 Tahun 2015, telah menetapkan sebanyak 122 daerah yang masih berstatus tertinggal. Hingga tahun 2019, RPJM menargetkan 80 dari 122 daerah tertinggal harus terentaskan. Berdasarkan ketentuan RPJMN 2015-2019, arah kebijakan dan strategi Pembangunan Daerah Tertinggal harus fokus pada peningkatan kualitas SDM, ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek), dan kapasitas tata kelola kelembagaan pemerintahan. Pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar publik, pengembangan perekonomian masyarakat, peningkatan aksesibilitas yang menghubungkan daerah tertinggal dengan pusat-pusat pertumbuhan dan peningkatan pembangunan infrastruktur di daerah pinggiran, seperti kawasan perbatasan dalam upaya mendukung pembangunan daerah tertinggal juga menjadi bagian dari arah kebijakan dan strategi dalam pengentasan daerah tertinggal.¹¹

¹⁰ *Profil Kabupaten Pasaman Barat*, Diakses dari : <http://ditjenpdt.kemendes.go.id/potensi/district/72-kabupaten-pasaman-barat> (diakses pada tanggal 28 Juli 2017 pukul 13.21 WIB).

¹¹ *Gambaran Umum*, Diakses dari : <http://ditjenpdt.kemendes.go.id/about/daerahumum> (diakses pada tanggal 29 Maret 2017 pada pukul 4:52 WIB).

Dalam penanganan daerah tertinggal, Direktorat Pembangunan Daerah Tertinggal pada Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang dalam penyusunan programnya diharuskan mengacu pada pola kebijakan, koordinasi dan *empowering*. Dalam membuat kebijakan, Ditjen PDT harus membuat kebijakan yang bersifat afirmatif dan bersinergi. Antara lain, membuat usulan DAK afirmatif, menyusun STRANAS dan Rencana Aksi Nasional. Dalam proses penyusunan Rencana Aksi Nasional (RAN) Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (PPDT), baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah masing-masing membuat rancangan awal RAN PPDT. Pada pemerintahan pusat, rancangan awal RAN tersebut dikonsolidasikan atau dikoordinasikan dengan kementerian atau lembaga terkait yang kemudian menjadi masukan rancangan awal Renja kementerian atau lembaga untuk dimasukkan dalam bahan MUSRENBANGNAS. Sedangkan di pemerintahan daerah, rancangan awal RAN PPDT dikonsultasikan atau dikoordinasikan dengan kabupaten dan provinsi untuk mendapatkan data kebutuhan pembangunan daerah tertinggal untuk dimasukkan ke dalam UKPPD (Usulan Kegiatan Pendanaan Pembangunan Daerah) yang akan dibahas dalam MUSRENBANGNAS.¹²

Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat mempunyai itikad baik dengan berkeinginan meninggalkan status daerah tertinggal dan ditargetkan terbebas pada tahun 2019. Berbagai upaya telah jauh dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat yang dalam RPJMD terdapat perencanaan di berbagai sektor yang sejalan dengan upaya keluar dari status daerah tertinggal. Mulai dari mencanangkan pembangunan rumah layak huni serta berbagai program bedah rumah layak huni dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat. Pada tahun 2016 misalnya, Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat telah mencanangkan 110 unit rumah

¹² *Gambaran Umum*, Diakses dari : <http://ditjenpdt.kemendesa.go.id/about/daerahumum> (diakses pada tanggal 29 Maret 2017 pada pukul 4:52 WIB).

layak huni pada program bedah rumah yang ditargetkan mencapai seribu rumah dalam jangka waktu lima tahun.¹³

Dalam hal peningkatan kualitas perangkat daerah dari segi pengelolaan aset dan administrasi keuangan, Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat juga telah memperlihatkan hasil yang signifikan, dimana untuk pertama kali Kabupaten Pasaman Barat berhasil meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat tahun anggaran 2016. Tentu opini tersebut telah mampu membuktikan gebrakan-gebrakan dan upaya-upaya yang terus dilakukan Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat dalam berbenah dari segala sektor untuk bisa keluar dari status daerah tertinggal.¹⁴

Dalam RPJMD periode 2016-2021 Pasaman Barat terdapat beberapa yang menjadi prioritas sebagai berikut:¹⁵

1. Pembangunan infrastruktur jalan di daerah tertinggal dan perbatasan, pembangunan sarana prasarana kawasan perkotaan daerah perbatasan mulai dari drainase, puskemas perbatasan dan fasilitas pendidikan.
2. Pembangunan pasar tradisional percontohan, pasar modern, pembangunan pasar ternak, dan rumah potong hewan.
3. Optimalisasi Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Jambak dan pembangunan RSUS Ujung Gading
4. Optimalisasi operasional Bandara Udara Laban dan Pelabuhan Laut Teluk Tapang, terminal regional, dan terminal Ujung Gading.
5. Pembangunan dan pengembangan industri berbasis agro, peningkatan kawasan pariwisata Air Bangis, pembangunan *Islamic Centre* dan pembangunan *sport centre* berupa stadion, gelanggang olah raga dan kolam renang.

¹³ *Pemkab Pasaman Barat Menyiapkan 110 Rumah Layak Huni*, Diakses dari : <http://www.antarasumbar.com/berita/194026/pemkab-pasaman-barat-menyiapkan-110-rumah-layak-huni.html> (diakses pada tanggal 5 Oktober 2017 pukul 14.08 WIB).

¹⁴ *Pasaman Barat Raih WTP*, Diakses dari : <http://pasamanbaratkab.go.id/berita/2670/pasaman-barat-raih-wtp.html> (diakses pada tanggal 4 Agustus 2017 pada pukul 01.22 WIB).

¹⁵ *DPRD Pasaman Barat Sahkan RPJMD 2016 Hingga 2021*, Diakses dari : <https://sumbar.antaranews.com/berita/184255/dprd-pasaman-barat-sahkan-rpjmd-2016-hingga-2021.html> (diakses pada tanggal 29 Maret 2017 pada pukul 23.42 WIB).

6. Pembangunan pusat kegiatan belajar masyarakat, optimalisasi sanggar kesenian dan budaya, balai latihan kerja dan optimalisasi tempat pembuangan akhir sampah.
7. Pembangunan gerbang perbatasan, pembangunan perkantoran Pemkab dan penataan pemerintahan nagari.

Dari beberapa poin RPJMD Kabupaten Pasaman Barat Periode 2016-2021 tersebut menjelaskan bahwa prioritas pembangunan lebih kepada objek-objek vital dan indikator-indikator yang menyebabkan Pasaman Barat sebagai daerah tertinggal. Pasaman Barat akan mengejar ketertinggalan dari daerah lain dalam berbagai bidang karena dianggap memiliki potensi untuk hal itu. Optimisme untuk dapat keluar dari status daerah tertinggal tersebut diusung oleh Bupati Pasaman Barat, Syahiran:¹⁶

“Saya ditantang oleh Wakil Gubernur Sumbar untuk bisa mengantarkan Pasbar keluar dari daerah tertinggal. Dukungan dan kerja sama perlu kita tingkatkan. Mari bersama-sama kita upayakan agar Pasbar keluar dari daerah tertinggal.”

Dari pernyataan tersebut, Syahiran menginginkan adanya sinergi antara instansi terkait untuk bersungguh-sungguh dalam pembangunan dan mengentaskan status daerah tertinggal Pasaman Barat seperti DPRD, Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkominda) dan semua lapisan masyarakat yang ada. Berdasarkan keterangan BAPPEDA Pasaman Barat, usaha yang tengah dilaksanakan yaitu meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), mendata jorong-jorong tertinggal kemudian pembangunan infrastruktur yang dikonsentrasikan pada jorong-jorong tertinggal tersebut. Dari segi pendidikan adanya pembangunan dan perbaikan mutu sekolah. Sementara itu di sektor ekonomi dan kesehatan juga ditingkatkan dengan perbaikan pasar tradisional dan tata kelola yang lebih baik serta meningkatkan pelayanan kesehatan di rumah sakit dan puskesmas.

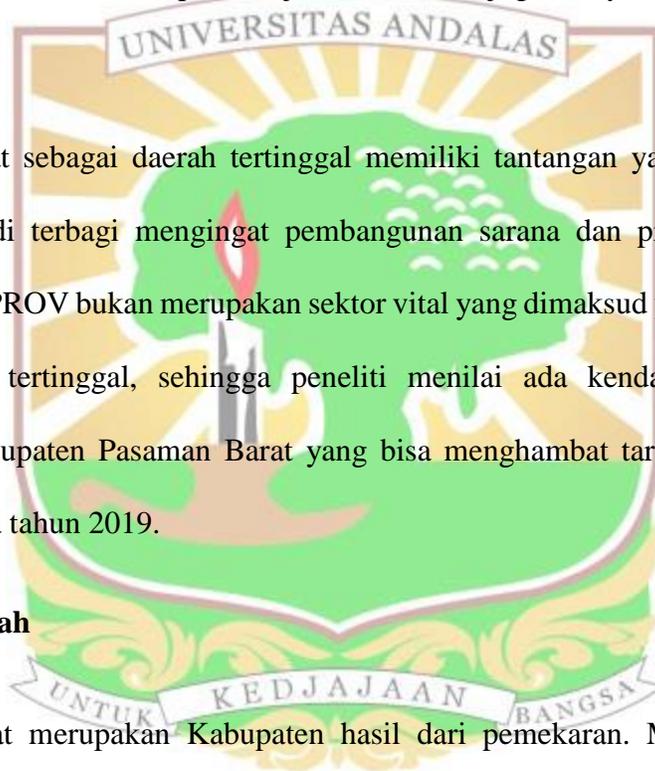
¹⁶ *Pasbar Siap Keluar dari Daerah Tertinggal*, Diakses dari : <http://harianhaluan.com/mobile/detailberita/58942/pasbar-siap-keluar-dari-daerah-tertinggal> (diakses pada tanggal 27 Maret 2017 pukul 20:58 WIB).

Namun upaya tersebut tidak berjalan dengan mulus. Terdapat beberapa kendala yang muncul yaitu kesulitan pemerintah daerah dalam penyusunan anggaran. Pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat dipaksa berfikir lebih dengan terbatasnya APBD yang tersedia. APBD tentunya menjadi senjata utama dalam pembangunan daerah mengingat dana yang dibutuhkan dalam pembangunan disektor vital yang menjadi syarat utama untuk terbebas dari status daerah tertinggal tidaklah sedikit dan disaat bersamaan, Kabupaten Pasaman Barat juga ditunjuk sebagai tuan rumah PORPROV 2020. Persiapan menjadi tuan rumah juga menyerap anggaran daerah yang cukup banyak.

Pasaman Barat sebagai daerah tertinggal memiliki tantangan yang cukup berat. Fokus pembangunan menjadi terbagi mengingat pembangunan sarana dan prasarana olahraga pada persiapan ajang PORPROV bukan merupakan sektor vital yang dimaksud yang menjadi keharusan terbebas dari status tertinggal, sehingga peneliti menilai ada kendala dalam pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Pasaman Barat yang bisa menghambat target terbebas dari status daerah tertinggal pada tahun 2019.

1.2. Rumusan Masalah

Pasaman Barat merupakan Kabupaten hasil dari pemekaran. Melalui undang-undang otonomi daerah tahun 2003 menyatakan Pasaman Barat berpisah dari Kabupaten induknya, yaitu Kabupaten Pasaman. Dengan demikian terdapat konsekuensi logis yang harus dihadapi oleh kabupaten yang secara mandiri akan melaksanakan seluruh tugas dan fungsinya sebagai daerah otonom. Pembangunan yang dilaksanakan semenjak mekarnya kabupaten ini berada dalam tingkat yang tidak memuaskan.



Hal tersebut ditunjukkan dari tahun 2004 hingga sekarang Pasaman Barat dikategorikan sebagai daerah tertinggal dibandingkan daerah lain secara nasional. Bantuan demi bantuan yang digelontorkan dari pusat dan APBD belum mampu mengangkat derajat Kabupaten Pasaman Barat dari daerah tertinggal. Bahkan dengan rilisnya Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal (sekarang kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi) No. 141 Tahun 2014 (terbaru), Pasaman Barat belum mampu keluar dari status daerah tertinggal. Disaat yang sama Kabupaten Dharmasraya, Sijunjung, Pesisir Selatan, Solok, dan Padang Pariaman telah berhasil menanggalkan status daerah tertinggal mereka. Padahal dari sektor pendapatan Kabupaten Pasaman Barat tidaklah buruk, bahkan lebih baik dibandingkan dengan beberapa kabupaten lain yang telah keluar dari status daerah tertinggal.

Berbagai upaya telah dilakukan Kabupaten Pasaman Barat sebagai wujud keseriusan ingin segera meninggalkan status daerah tertinggal, salah satunya adalah efektif dan efisien dalam penyusunan APBD dari tahun ke tahunnya. Berikut perbandingan jumlah APBD dan pendapatan daerah Kabupaten Pasaman Barat tahun 2015-2017.¹⁷

Tabel 1.3
APBD Kabupaten Pasaman Barat Tahun 2015-2017

| Tahun | APBD | Pendapatan Daerah |
|-------|----------------------|----------------------|
| 2015 | Rp 1.097.812.396.623 | Rp 979.561.322.242 |
| 2016 | Rp 1.224.756.551.518 | Rp 1.116.048.551.276 |
| 2017 | Rp 1.170.349.594.385 | Rp 1.121.983.859.670 |

Sumber: Website Resmi Kabupaten Pasaman Barat

¹⁷ *Pemkab-DPRD Sahkan APBD 2017*, Diakses dari : <http://pasamanbaratkab.go.id/berita/2146/pemkab--dprd-sahkan-apbd-2017.html> (diakses pada tanggal 6 Oktober 2017 pukul 17.34 WIB).

Dari tabel di atas menunjukkan jumlah APBD di setiap tahun anggaran mulai 2015-2017 disertai dengan pendapatan daerah secara kumulatif tiap tahunnya. Dalam penyusunan APBD tentu memiliki pedoman sebagaimana ditetapkan dalam Permendagri No. 31 Tahun 2016 tentang pedoman penyusunan APBD. Dengan tema RKP Tahun 2017 “Memacu Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi untuk Meningkatkan Kesempatan Kerja serta Mengurangi Kemiskinan dan Kesenjangan antar Wilayah”. Maka sasaran pembangunan adalah:¹⁸

1. Pertumbuhan ekonomi sebesar 7,1 %
2. Pengangguran sebesar 5,0-5,3%
3. Angka kemiskinan sebesar 8,5 -9,5%
4. Gini ratio (indeks) sebesar 0,38
5. Indeks pembangunan manusia (IPM) 75,7 %

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat menekankan pembangunan untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah dengan fokus pembangunan manusianya, sesuai dengan Nawa Cita Jokowi yaitu Revolusi Mental. Hal tersebut tentunya sejalan dengan pengentasan daerah tertinggal.

Selain itu, permasalahan yang seharusnya menjadi titik perhatian lebih bagi pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat adalah lemahnya perekonomian masyarakat atau dengan kata lain tingginya kemiskinan Pasaman Barat. Berdasarkan data yang dirilis BPS tahun 2015, angka kemiskinan Pasaman Barat tergolong tinggi, mencapai angka 32.340 jiwa atau 7,93 persen.¹⁹ Pasaman Barat bukanlah daerah yang miskin mengingat potensi serta pendapatan daerah yang terbilang cukup tinggi.

¹⁸ Permendagri No. 31 Tahun 2016

¹⁹ *Entaskan Kemiskinan, Pasaman Barat Jalin Kerja Samadengan Pelaku Usaha*, Diakses dari : <http://www.antarasumbar.com/berita/204605/entaskan-kemiskinan-pasaman-barat-jalin-kerja-sama-dengan-pelaku-usaha.html> (diakses pada tanggal 11 November 2017, pukul 16.16 WIB).

Menurut Badan Pusat Statistik, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Jadi penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan.²⁰ Sementara itu menurut Teori Neo-Liberal; Shannon, Spicker, Cheyne, O'Brien dan Belgrave mengatakan bahwa kemiskinan merupakan persoalan individu yang bersangkutan. Kemiskinan akan hilang jika pertumbuhan ekonomi dipacu setinggi-tingginya. Ini berarti strategi penanggulangan kemiskinan bersifat *residual* sementara, yang melibatkan keluarga, kelompok swadaya atau lembaga keagamaan. Negara akan turut campur ketika lembaga-lembaga di atas tidak lagi mampu menjalankan tugasnya.²¹ Oleh karena itu pemberantasan kemiskinan bisa menjadi kunci Pasaman Barat meninggalkan status daerah tertinggalnya, tinggal bagaimana pemerintah daerah dalam memacu pembangunan dan pertumbuhan ekonomi sehingga kemiskinan dapat teratasi.

Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat mendapat tekanan dan ditargetkan agar segera terbebas dari ketertinggalan pada tahun 2019. Terlebih setelah beberapa kali disentil oleh wakil gubernur Sumatera Barat Nasrul Abit yang meminta kepada kepala daerah yang masih tertinggal agar lebih aktif dalam pembangunan dan mengejar ketertinggalan.²² Secara jelas Wakil Gubernur Sumatera Barat, Nasrul Abit dalam rapat koordinasi penanggulangan kemiskinan dan penanganan daerah tertinggal di Kantor Bappeda Sumbar mengatakan:²³

²⁰ *Penduduk Miskin*, Diakses dari : <https://www.bps.go.id/subjek/view/id/23> (diakses pada tanggal 26 Oktober 2017 pukul 12.40 WIB).

²¹ Paul Spicker. *Social Policy: Themes and Approaches*, Northwestern University: Policy Press, 2008, hal 178.

²² *Pasbar Siap keluar dari Daerah tertinggal*, Diakses dari : <http://harianhaluan.com/mobile/detailberita/58942/pasbar-siap-keluar-dari-daerah-tertinggal> (diakses pada tanggal 28 Juli 2017 pukul 12:19 WIB).

²³ *Penyebab Pasbar, Mentawai dan Solsel Masih Masuk Kategori Daerah Tertinggal*, Diakses dari : <http://hariansinggalang.co.id/penyebab-pasbar-mentawai-dan-solsel-masih-masuk-kategori-daerah-tertinggal/> (diakses pada tanggal 4 Agustus 2017 pukul 00.29 WIB).

“Pasaman Barat membutuhkan 4.000 rumah layak huni. Selain itu juga membutuhkan jamban yang memadai. Pembedaan sektor pendidikan, meningkatkan angka melek huruf, karena masih banyak masyarakat di kabupaten itu yang belum melek huruf”

Sebagai daerah otonom, Pasaman Barat diberikan kewenangan untuk mengurus dan melaksanakan sistem pemerintahan dan melaksanakan pembangunan secara mandiri. Dalam setiap pengambilan kebijakan dan keputusan, daerah otonom berhak mengambil keputusan sendiri tanpa adanya campur tangan dari daerah lain.

Sementara itu fokus pembangunan menjadi terbagi, Pasaman Barat yang ditunjuk sebagai tuan rumah Pekan Olahraga Provinsi (PORPROV) pada tahun 2020 juga mengurus anggaran daerah. Mengingat pembangunan sarana dan prasarana olahraga akan memakan biaya yang cukup besar, seperti pembangunan *venue* berbagai cabang olahraga dan anggaran pelaksanaan lainnya selaku tuan rumah. Sebagai contoh pembangunan stadion sepakbola yang diperkirakan hampir menghabiskan dana sekitar 70 Miliar Rupiah berdasarkan keterangan Bupati Pasaman Barat Syahiran.²⁴

“Membangun stadion sejauh ini sudah menghabiskan 7 miliar. Pembangunan pagar dengan anggaran 2,7 Miliar. Setidaknya kita butuh 60 miliar lagi agar stadion ini betul-betul rampung dan lengkap dengan fasilitasnya.”

Anggaran dari pembangunan stadion bisa menghabiskan APBD sekitar 6-7 persen yang artinya akan menyerap alokasi yang telah memiliki pedoman berdasarkan Permendagri No. 31 Tahun 2016, kemudian ditambah dengan pembangunan sarana olahraga lainnya. Disisi lain pembangunan sarana dan prasarana di sektor vital seperti meningkatkan IPM, pembangunan infrastruktur, pembangunan dan perbaikan mutu pendidikan, perbaikan tata kelola pasar

²⁴ Seperti GBK, Sumatera Barat Bangun Stadion Standar Internasional, Diakses dari : <https://www.google.co.id/amp/www.indosport.com/sepakbola/amp/20170104/seperti-stadion-gbk-sumatera-barat-bangun-stadion-standar-internasional> (diakses pada tanggal 6 Oktober 2017 pukul 18.19 WIB).

tradisional, serta meningkatkan pelayanan kesehatan di rumah sakit dan puskesmas harus tetap dijalankan agar terbebas dari status daerah tertinggal.

Dari enam kriteria suatu daerah dikatakan tertinggal yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 3 Tahun 2016, Pasaman Barat dikategorikan daerah tertinggal karena memiliki tiga dari enam kriteria tersebut yaitu sarana dan prasarana yang masih minim (infrastruktur), pendidikan dan kesehatan yang belum memadai, pelayanan terhadap masyarakat yang kurang baik (aksesibilitas), serta lemahnya perekonomian masyarakat (perekonomian). Untuk itu perlu dilakukan penelitian mengenai upaya Kabupaten Pasaman Barat sebagai daerah tertinggal dengan pertanyaan penelitian, yaitu: “Apa Upaya-upaya Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat keluar dari Status Daerah tertinggal?”

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses dengan menggunakan metode ilmiah untuk dapat menemukan, mengembangkan serta menguji kebenaran ilmu pengetahuan. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi upaya-upaya pemerintah Kabupaten Pasaman Barat periode 2015-2019 keluar dari status daerah tertinggal.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian yang dilakukan ini dibedakan dalam manfaat teoritis dan manfaat praktis yaitu:

- a. Manfaat Teoritis, memberikan manfaat akademis dalam bentuk sumbangan teoritis tentang teori pembangunan daerah untuk keluar dari status daerah tertinggal.

- b. Manfaat Praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan sumbang pemikiran yang diharapkan bermanfaat bagi pemerintah khususnya pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat dalam upaya terbebas dari status daerah tertinggal.
- c. Manfaat sosial, penelitian ini diharapkan akan menjadi pengetahuan baru yang berguna bagi masyarakat. Sehingga masyarakat bisa mengetahui dan memahami upaya-upaya yang dilakukan pemerintah Kabupaten Pasaman Barat untuk keluar dari status daerah tertinggal.

