

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### 1.1.Latar Belakang

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas Kabupaten/Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah.

Proses pembentukan daerah sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah menyatakan bahwa pembentukan daerah didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian

besar masyarakat setempat untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan melakukan kajian daerah terhadap rencana pembentukan daerah. Persyaratan secara teknis didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Dengan persyaratan dimaksud diharapkan agar daerah yang baru dibentuk dapat tumbuh, berkembang dan mampu menyelenggarakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang optimal guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan dalam memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan dilakukannya pemekaran daerah adalah untuk membuka peluang-peluang baru bagi upaya pemberdayaan masyarakat, dan meningkatkan intensitas pembangunan guna mensejahterakan masyarakat, selain itu dengan adanya pemekaran daerah maka tuntutan akan mutu dari pelayanan yang diberikan pemerintah makin meningkat.

Pemekaran daerah dalam arti pembentukan Kabupaten dan Kota, hendaknya juga ditujukan untuk memacu terbentuknya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru yang akan membawa dampak pada peningkatan

pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, memperpendek jalur birokrasi, memperpendek rentang kendali, juga memberikan kemungkinan terbukanya isolasi-isolasi daerah yang terpencil. Pemekaran daerah merupakan suatu strategi yang dapat dilakukan ketika wilayah pelayanan telah menjadi terlalu luas, sehingga pemerintah tidak bisa optimal melaksanakan tugas-tugasnya termasuk dalam rangka pelayanan publik kepada masyarakat secara baik. Dalam pembentukan daerah, tidak boleh mengakibatkan daerah induk tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, dengan demikian baik daerah yang dibentuk maupun daerah induknya harus mampu menyelenggarakan otonomi daerah, sehingga tujuan pembentkan daerah dapat terwujud.

Menurut Afriani, dkk (2012), studi kasus di Kabupaten Tana Toraja bahwa dampak pemekaran daerah sudah baik di Kabupaten ini daerah induk sudah layak untuk dimekarkan baik dari segi kinerja perekonomian daerah, kinerja keuangan pemerintah daerah, kinerja pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintah daerah. Senada dengan yang diungkapkan oleh Yulianti (2011) dalam evaluasi hasil pemekaran studi kasus pemekaran Kabupaten bahwa analisa dan evaluasi terhadap kebijakan pemekaran Kabupaten yang dimekarkan tahun 1999 dengan fokus pada perekonomian daerah dan pelayanan publik dengan menggunakan treatment control yaitu membandingkan DOB dengan daerah yang tidak melakukan pemekaran selain dibandingkan juga pada daerah induknya. Hasilnya dari indikator-indikator yang diteliti bahwa pemekaran Kabupaten memberikan dampak negatif dimana daerah yang dimekarkan tidak lebih baik dari daerah induk walaupun sedikit lebih baik dari daerah kontrol.

Menurut Riani dan Pudjihardjo (2012) mengenai dampak pemekaran wilayah terhadap pendapatan perkapita, kemiskinan dan ketimpangan antar wilayah di propinsi papua, dampak pemekaran wilayah yang diuji pada dasarnya merupakan dampak terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di propinsi papua yang meliputi dampaknya terhadap kenaikan pendapatan perkapita, penurunan ketimpangan pembangunan antar wilayah. Hasil pengujian dengan alat statistik sederhana yakni t-test equal mean menunjukkan : kebijakan pemekaran daerah tidak mempunyai pengaruh terhadap perubahan pendapatan perkapita, adanya indikasi yang kuat dan signifikan bahwa pemekaran daerah mempunyai pengaruh terhadap penurunan tingkat kemiskinan di daerah kota. Secara keseluruhan pemekaran daerah mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penurunan tingkat kemiskinan di propinsi papua. Kebijakan pemekaran daerah di propinsi papua hanya mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Propinsi Papua.

Berbeda dengan yang di ungkapkan oleh Furry dan Sasana (2013) mengenai dampak pemekaran daerah terhadap kinerja ekonomi dan kinerja pelayanan publik di kota Serang. Berdasarkan penelitian ini berdasarkan perbandingan nilai indeks bahwa kinerja ekonomi kota serang lebih baik dibandingkan kinerja ekonomi Kabupaten induknya. Berdasarkan perbandingan nilai indeks bahwa kinerja pelayanan publik kota serang lebih baik daripada Kabupaten induknya. Hasil survey yang dilakukan UNDP dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) juga menunjukkan daerah induk tetap lebih baik daripada daerah pemekaran baru.

Hermantyo (2007) dalam penulisannya yang berjudul pemekaran daerah dan konflik keuangan menyatakan, semakin banyak daerah pemekaran, semakin banyak potensi konflik keuangan karena jumlah garis batas antar wilayah sebagai sumber konflik jumlah semakin banyak, dimana hampir mendekati 500 kabupaten/kota serta, karakteristik wilayah Indonesia memiliki jenis garis batas yaitu batas darat dan batas laut dan garis batas darat lebih potensial untuk terjadinya konflik keuangan.

Selanjutnya Sayori (2008) menyatakan pemekaran wilayah belum secara nyata meningkatkan pertumbuhan ekonomi wilayah, namun dari tahun ke tahun terdapat kecenderungan adanya peningkatan ekonomi wilayah. Pertumbuhan dan perkembangan kapasitas fiskal setelah adanya pemekaran tumbuh secara nyata tetapi perkembangan cenderung menurun, hal ini disebabkan adanya ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat dari dana perimbangan dan belum optimalnya penggalian sumber-sumber pendapatan asli daerah. Hasil analisis koresponden menyatakan secara umum masyarakat menilai pembangunan meningkat setelah pemekaran.

Lebih lanjut Malia (2009) Hasil analisis IDE PDRB menunjukkan bahwa setelah pemekaran struktur ekonomi cukup berkembang walaupun masih di bawah kabupaten induk dan hasil IDE pendapatan menunjukkan bahwa kapasitas daerah belum berkembang begitu pula terjadi pada daerah induk sedangkan hasil analisis partisipatif menunjukkan bahwa pemekaran

berdampak positif bagi sebagian masyarakat khususnya bagi masyarakat di pusat pemerintahan.

Menurut Syafrizal (2000), secara umum, permasalahan yang sering timbul sebagai akibat dilakukannya pemekaran wilayah antara lain adalah (1) kurang lancarnya pelaksanaan administrasi pemerintahan karena relatif rendahnya kualitas sumberdaya manusia yang terdapat pada daerah pemekaran bersangkutan; (2) kesulitan keuangan daerah karena rendahnya rasio kapasitas dan kebutuhan fiskal yang kemudian mengakibatkan pelayanan publik dan pelaksanaan pembangunan belum dapat dilakukan secara optimal; (3) kegiatan ekonomi pada daerah asal mundur karena sebagian besar potensi ekonomi daerah termasuk ke dalam daerah pemekaran; (4) terjadi konflik sosial karena sebagian masyarakat tidak setuju dengan pemekaran yang telah dilakukan

Oleh karena itu diperlukan kajian daerah sebelum mengusulkan pemekaran daerah suatu wilayah. Kajian daerah ini merupakan hasil kajian yang dibentuk oleh kepala daerah yang bersangkutan untuk menilai kelayakan pembentukan daerah otonom baru secara obyektif yang memuat penilaian kuantitatif terhadap faktor-faktor teknis. Penilaian kuantitatif ini dilengkapi dengan proyeksi faktor-faktor dominan (kependudukan, potensi daerah, kemampuan ekonomi dan kemampuan keuangan) selama 10 (sepuluh) tahun dan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Induk serta penilaian kualitatif terhadap faktor lainnya yang memiliki karakteristik tersendiri antara lain potensi sumber daya alam yang belum tergali, kondisi etnik, potensi konflik

dan historis. Kabupaten Lampung Utara memiliki potensi ekonomi yang beragam dan potensi yang diunggulkan adalah pertanian, perdagangan dan jasa-jasa. Seperti pada tabel 1 :

Tabel 1. Kontribusi Sektor-Sektor PDRB Tahun 1995 – 2000 Sebelum Pemekaran Dengan Way Kanan (dalam persen)

No	Sektor	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1	Petanian, peternakan, kehutanan & perikanan	44,55	43,49	41,13	44,03	57,58	51,79
2	Penggalian	2,29	2,51	2,80	2,34	1,63	2,09
3	Industri pengolahan tanpa migas	5,48	5,15	100	6,57	3,56	7,46
4	Listrik dan air bersih	0,23	0,24	0,26	0,28	0,17	0,27
5	Bangunan	6,50	7,33	7,42	5,76	4,03	6,45
6	Perdagangan hotel dan restoran	21,63	21,79	22,58	20,62	13,66	13,05
7	Pengangkutan dan komunikasi	3,94	4,05	4,25	4,61	3,63	6,38
8	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	5,62	6,16	6,70	6,83	3,94	6,38
9	Jasa – jasa	9,77	9,28	9,16	8,97	11,81	6,12

Sumber : BPS, 2013

Tabel 2. Kontribusi Sektor-Sektor PDRB Tahun 2001 – 2010 Setelah Pemekaran Dengan Way Kanan (dalam persen)

No	Sektor	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Petanian, peternakan, kehutanan & perikanan	55,52	49,94	53,36	51,54	44,98	43,67	3,43	37,97	38,34	37,68
2	Penggalian	0,27	2,13	2,36	2,35	0,37	0,96	0,83	0,84	0,83	0,84
3	Industri pengolahan tanpa migas	8,21	7,42	7,85	7,76	14,79	15,32	15,06	14,95	4,76	14,82
4	Listrik dan air bersih	0,33	0,32	0,33	0,81	0,90	0,79	0,69	0,68	0,67	0,68
5	Bangunan	7,31	6,78	7,33	7,43	5,00	5,21	4,69	4,76	4,78	4,88
6	Perdagangan hotel dan restoran	14,34	13,03	13,69	13,75	19,84	20,19	17,64	17,61	17,39	17,52
7	Pengangkutan dan komunikasi	7,16	6,71	7,11	71,13	5,88	5,78	6,15	6,38	6,56	6,72
8	Keuangan, persewaan dan jasa perusahaan	6,86	13,68	7,99	9,23	8,24	8,07	7,53	7,52	7,50	7,62
9	Jasa – jasa							8,95	9,27	9,16	9,24

Sumber : BPS, 2013

Pada tabel 1 terlihat bahwa kontribusi terbesar pada sektor pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan diikuti sektor perdagangan, hotel dan restoran lalu diikuti sektor-sektor lain. Sektor pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan merupakan sektor unggulan Kabupaten Lampung Utara, sektor ini pada tahun 1995 sampai 1998 yaitu sebelum pemekaran terakhir mengalami

trend kenaikan dan pada tahun 1999 hingga 2000 mengalami penurunan saat itu adalah seelah pemekaran dengan Way Kanan. Demikian pula yang terlihat pada Tabel 2 kontribusi sektor pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan sejak tahun 2004 hingga tahun 2010 selalu mengalami penurunan.

Sumberdaya alam yang memadai yang dimiliki Kabupaten Lampung Utara seharusnya memberi peluang dan kemandirian dalam membangun daerahnya dengan berpijak pada prinsip-prinsip pemerataan atau keadilan dan pembangunan secara berkelanjutan dan tanggungjawab untuk memanfaatkan potensi unggulan dan sumberdaya lokal secara efektif dan efisien demi tercapainya pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di wilayah saibumi ruwajurai.

Kabupaten Lampung Utara merupakan salah satu dari 14 Kabupaten/Kota yang ada di propinsi Lampung. Kabupaten yang beribukota di Kotabumi, berjarak 100 km dari Bandar Lampung (ibukota propinsi Lampung). Secara administrasi, Lampung Utara terbagi atas 23 wilayah kecamatan 247 desa dengan total luas wilayah 2.725,63 km<sup>2</sup> atau 7,72 persen dari luas Propinsi Lampung. Perekonomian Kabupaten Lampung Utara didominasi oleh sektor pertanian. Wilayah yang berpenduduk sebanyak 585.731 jiwa ini bermata pencaharian utama pada sektor pertanian, khususnya pertanian tanaman keras seperti kopi, lada, kelapa sawit, karet dan lain-lain. Masyarakat Kabupaten Lampung Utara dikenal sebagai masyarakat yang terbuka terhadap kaum pendatang dan memiliki jiwa gotong-royong (“Sakai Sambayan”). Lebih



dari 97% penduduk Kabupaten Lampung Utara beragama islam. Selama ini kerukunan hidup antar umat beragama terjalin dengan baik.

Tabel 3. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kab. Lampung Utara Tahun 2002 – 2010 (dalam persen)

Tahun	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IPM	65.40	65.40	66.70	66.90	67.10	67.36	67.52	67.73	67.94

Sumber : BPS 2011

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Lampung Utara pada kurun waktu 2002 sampai 2010 terlihat pada tabel diatas. Pada tahun 2002 dan 2003 IPM Lampung Utara sebesar 65,40 pada tahun 2004 naik menjadi 66,70 pada tahun 2005 menjadi 66, 90 pada tahun 2006 menjadi 67,10 lalu pada tahun 2007 menjadi 67,36 naik pada tahun 2008 menjadi 67,52 dan pada tahun 2009 besarnya IPM Lampung Utara 67,73 serta tahun 2010 67,94. IPM Lampung Utara terlihat selalu mengalami kenaikan.

Tabel 4. Jumlah Penduduk Miskin Lampung Utara Tahun 2005 - 2012

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin
2005	182.500
2006	181.200
2007	185.300
2008	182.870
2009	171.050
2010	164.800
2011	155.800
2012	148.600

Sumber : Susenas 2012

Pada tabel 4 terlihat jumlah penduduk miskin Kabupaten Lampung Utara tahun 2005 sampai 2012 mengalami penurunan namun masih sangat tinggi. Lampung Utara. Pada tahun 2005 jumlah penduduk miskin di lampung utara sebanyak 182.500 jiwa, pada tahun 2006 menurun menjadi 181.200 jiwa namun pada tahun 2007 mengalami kenaikan yaitu 185.300 jiwa, kembali

mengalami penurunan jumlah penduduk pada tahun 2008 menjadi 182.870, pada tahun 2009 jumlah penduduk miskin di Lampung Utara menurun menjadi 171.050 jiwa, penurunan jumlah penduduk miskin terus terjadi pada tahun 2011 dan 2012 yaitu 155.800 dan 148.600 jiwa.

Adanya perencanaan pembangunan daerah yang sistematis dan terkoordinasi dengan baik maka sangat diharapkan tercapainya tujuan pemekaran wilayah Kabupaten Lampung Utara dalam meningkatkan perekonomian daerah, pemanfaatan kewenangan desentralisasi fiskal secara efektif dan efisien, menuju masyarakat adil, makmur dan sejahtera. Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Lampung Utara juga mengalami tren positif ini terlihat pada tabel 5 berikut :

Tabel 5. Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Lampung Utara Tahun 2000 - 2008 (dalam juta rupiah).

Tahun	PAD
2000	2.205,24
2001	4.562,01
2002	6.090,06
2003	7.863,21
2004	8.244,67
2005	9.326,42
2006	11.406,40
2007	27.337,84
2008	16.531,83

Sumber : Dirjen Perimbangan Keuangan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lampung Utara sejak tahun 2000 (setelah pemekaran dengan Kabupaten Way Kanan) mengalami peningkatan setiap tahunnya bahkan pada tahun 2007 mengalami peningkatan yang sangat signifikan yaitu 27.337,84 juta rupiah yang pada tahun sebelumnya hanya 11.406,40 tetapi kembali mengalami penurunan menjadi 16.531,83 juta rupiah pada tahun 2008 namun secara keseluruhan PAD

Lampung Utara setelah pemekaran terus mengalami kenaikan. Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka perlu dianalisis dampak pemekaran daerah terhadap pembangunan dan ekonomi di Kabupaten Lampung Utara.

## **1.2. Masalah Penelitian**

Kabupaten Lampung Utara telah mengalami tiga kali pemekaran yang pertama dimekarkan dengan Kabupaten Lampung Barat kemudian dengan Kabupaten Tulang bawang dan terakhir dengan Kabupaten Way Kanan. Sesuai dengan tujuan utama dari pemekaran yaitu kesejahteraan baik di kabupaten yang dimekarkan maupun kabupaten induk, salah satu indikator dari kesejahteraan dari suatu daerah adalah tingginya pertumbuhan ekonomi dan rendahnya angka kemiskinan.

Pertumbuhan ekonomi di Kabupten ini masih tergolong rendah juga angka kemiskinan yang masih sangat tinggi, Lampung Utara memiliki presentase penduduk miskin tertinggi dibandingkan Kabupaten lainnya bahkan dengan Kabupaten-Kabupaten yang dimekarkan oleh induknya ini meskipun setiap tahunnya angka penduduk miskin mengalami penurunan. Permasalahan utama dapat dirumuskan sebagai berikut :

**Bagaimana dampak pemekaran wilayah terhadap kesejahteraan di Kabupaten Lampung Utara?**

## **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dampak pemekaran wilayah terhadap pembangunan dan ekonomi di Kabupaten Lampung Utara, dan hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi

pemerintah Kabupaten Lampung Utara dalam menyempurnakan kebijakan-kebijakan pasca pemekaran wilayah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan sebagai bahan bagi pengembangan khasana ilmu pengetahuan khususnya yang menekuni bidang pemekaran.

#### **1.4. Kerangka Pemikiran**

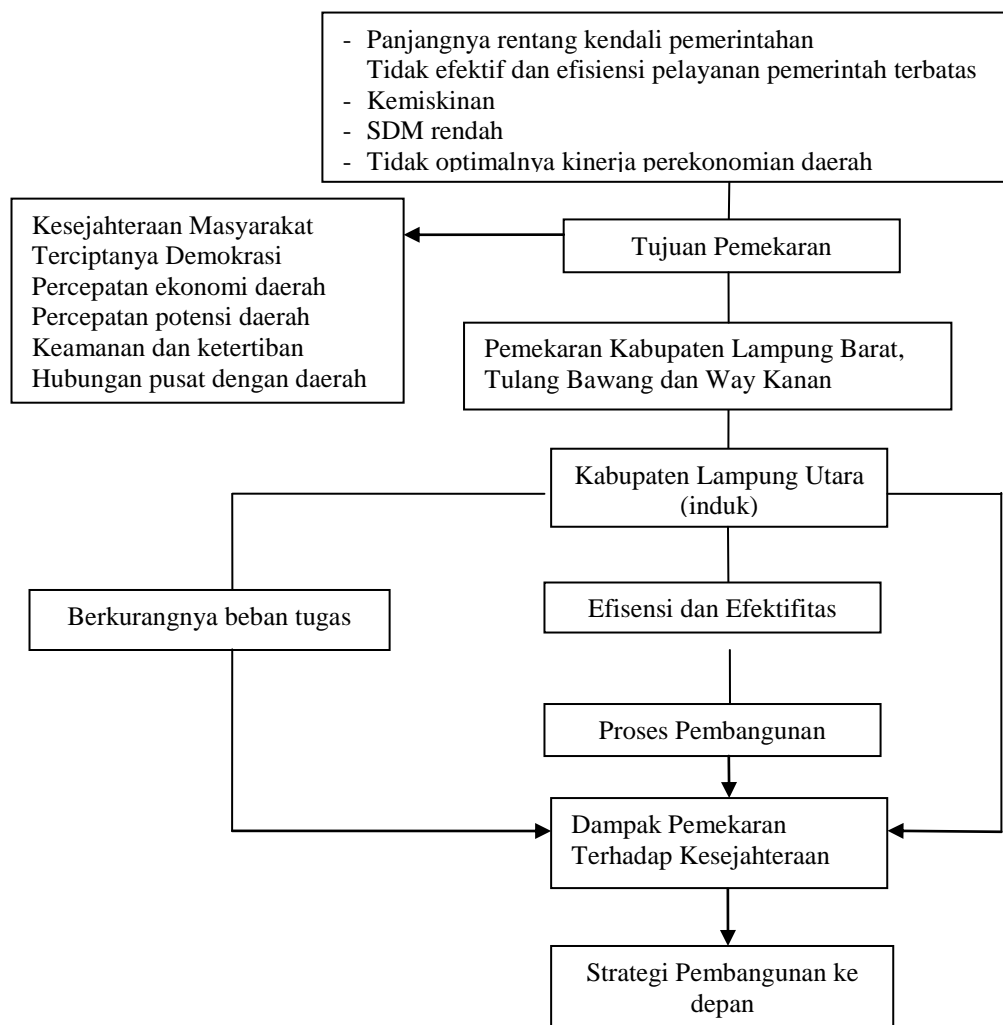
Tujuan dari pemekaran wilayah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 adalah; a). peningkatan kesejahteraan masyarakat; b). percepatan pertumbuhan demokrasi masyarakat; c). percepatan perekonomian daerah; d). percepatan pembangunan daerah e). peningkatan keamanan dan ketertiban; dan f) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Kondisi yang lebih baik seelah pemekaran merupakan indikator keberhasilan dari suatu pemekaran wilayah. Bukan saja pada daerah yang dimekarkan tatapi juga di daerah induk.

Kabupaten Lampung Utara dalam melakukan pemekaran telah layak dilakukan, hal ini disebabkan oleh ; 1) jarak dan rentang kendali pemerintahan yang jauh menyebabkan pelayanan kepada masyarakat tidak efektif dan efisien; 2). Infratraktur sangat terbatas; 4). tingkat kemiskinan cukup tinggi disertai minimnya sumberdaya manusia (SDM).

Dengan adanya pemekaran wilayah di Kabupaten Lampung Utara maka secara tidak langsung dapat meringankan beban tugas Kabupaten ini sabagai Kabupaten induk, pemerintah dapat lebih konsentrasi dalam melayani masyarakat juga pembangunan akan lebih terasa dan merata dengan wilayah

yang relatif kecil dan masyarakat yang relatif sedikit. Dengan demikian, maka akan dilakukan analisis terhadap kenyataan-kenyataan di lapangan, sehingga akan dapat diketahui apakah tujuan pemekaran Kabupaten Lampung Utara telah tercapai atau tidak dan pada akhirnya akan melahirkan strategi pembangunan ke depan demi tercapainya tujuan tersebut secara optimal. Secara sederhana kerangka pemikiran penulisan ini dapat digambarkan sesuai bagan berikut ini.

Gambar 1 : Kerangka Pemikiran Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Kesejahteraan di Kabupaten Lampung Utara



### **1.5. Dugaan Penelitian**

Berdasarkan data setelah pemekaran maka dugaan penelitian ini :

Pemekaran wilayah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan di Kabupaten Lampung Utara

### **1.6. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini mencakup dampak pemekaran wilayah di Kabupaten Lampung Utara setelah pemekaran terakhir yaitu setelah pemekaran dengan Kabupaten Way Kanan.