

TESIS

**ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PERCEPATAN
PEMBANGUNAN DESA TERTINGGAL
DI DAERAH NON-TERTINGGAL
KABUPATEN SERDANG BEDAGAI
PROVINSI SUMATERA UTARA**

Studi Kasus pada Kabupaten Serdang Bedagai

DISUSUN

**O
L
E
H**



JIMMY P. PASARIBU
NPM. 051801016

**PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA TAHUN 2007**

**PROGRAM STUDI PASCASARJANA MAGISTER ADMINISTRASI
PUBLIK UNIVERSITAS MEDAN AREA (UMA)**

HALAMAN PERSETUJUAN PROPOSAL

**JUDUL : ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PERCEPATAN
PEMBANGUNAN DESA TERTINGGAL DIDAEARAH
NON-TERTINGGAL KABUPATEN SERDANG BEDAGAI
PROVINSI SUMATERA UTARA**

Studi Kasus Pada Kabupaten Serdang Bedagai

NAMA : JIMMY PASARIBU

NIM : 051801016

Menyetujui

Pembimbing I



Drs. Murbanto Sinaga, MA

Pembimbing II



Drs. Usman Tarigan M.Si

**Ketua Program Studi,
PS Magister Administrasi Publik**



Drs. Kariono, MA

Direktur,



Drs. Heri Kusmanto, MA

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai suatu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Pascasarjana Universitas Medan Area. Adapun judul Tesis ini adalah ***“ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PERCEPATAN PEMBANGUNAN DESA TERTINGGAL DI DAERAH NON-TERTINGGAL KABUPATEN SERDANG BEDAGAI PROVINSI SUMATERA UTARA”***.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini masih dirasakan sekali banyak kekurangan dan kelemahan, mengingat keterbatasan pengetahuan penulis, untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif dari para pembaca untuk lebih menyempurnakan Tesis ini.

Dalam penyelesaian Tesis ini, penulis mendapat banyak bantuan dorongan dari berbagai pihak baik yang secara langsung membimbing penulisan Tesis ini maupun secara tidak langsung. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada yth. :

1. Bapak Prof. DR. A. A'yub, MA, Rektor Universitas Medan Area
2. Bapak Drs. Heri Kumanto, MA, Direktur PPs Magister Administrasi Publik
3. Bapak Drs. Usman Tarigan, MS, Wakil Direktur PPs UMA, sekaligus sebagai Pembimbing II
4. Bapak Drs. Murbanto, MA, Pembantu Direktur II PPs UMA, sekaligus sebagai Pembimbing I

5. Bapak Drs. Kariono, MA, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik PPs UMA
 6. Bapak Drs. R.E. Nainggolan, MM, Kepala Bappeda dan Ir. Riadil Akhir Lubis, M.Si, Wakil Kepala Bappeda Provinsi Sumatera Utara, termasuk Kepala Bidang, dan Sdr/i Kasubbid dan seluruh staf pegawai Bappeda Provinsi Sumatera Utara atas bantuan maupun dukungan moril dan materil yang selama ini, sehingga penulis, baik semenjak mengikuti perkuliahan maupun dalam menyelesaikan penelitian.
 7. Bapak dan Ibu Dosen serta staf pengajar PPs Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu dan bimbingan untuk kelancaran perkuliahan maupun dalam proses pelayanan penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
 8. Rekan-rekan se-Almamater, yang telah membantu, memberikan dorongan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan Tesis ini.
- Selain itu secara khusus terimakasih pula kepada istri dan anak-anak ku dan keluarga semua yang telah memberikan semangat dan dorongan yang dibarengi dengan dukungan doa demi keberhasilan dan kesuksesan penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari yang sempurna, baik dari segi pembahasan maupun materi yang disajikan, untuk itu dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan adanya kritik dan saran masukan yang sifatnya membangun bagi penyempurnaan Tesis ini dan menjadi bahan dalam penulisan di masa yang akan datang.

Medan, Juli 2007
Penulis,



Jimmy P. Pasaribu

ABSTRAK

Jimmy P. Pasaribu, 2007, *ANALISIS TERHADAP KEBIJAKAN PERCEPATAN PEMBANGUNAN DESA TERTINGGAL DI DAERAH NON-TERTINGGAL KABUPATEN SERDANG BEDAGAI PROVINSI SUMATERA UTARA.*

(STUDI KASUS PADA KABUPATEN SERDANG BEDAGAI)

Dibawah Bimbingan Drs. Murbanto Sinaga, MA

dan Drs. Usman Tarigan, M.Si

Terdiri dari : 62 Halaman, 5 Bab

Berdasarkan pembagian wilayah, Provinsi Sumatera Utara terdiri dari 3 Wilayah pengembangan yaitu; pantai barat, dataran tinggi dan pantai timur. Diwilayah pengembangan Pantai Barat meliputi; Nias, Nias Selatan, Tapanuli Tengah, Sibolga, Tapanuli Selatan, Padang Sidempuan dan Mandailing Natal. Sedangkan diwilayah Dataran Tinggi meliputi Tapanuli Utara, Humbang Hasundutan, Toba Samosir, Samosir, Dairi, Pakpak Barat, Karo, Simalungun, dan Pematang Siantar. Wilayah Pengembangan Pantai Timur terdiri dari; Langkat, Binjai, Deli Serdang, Serdang Bedagai, Medan, Tebing tinggi, Asahan, Tanjung Balai dan Labuhan Batu.

Berdasarkan indikator makro pembangunan daerah, masih terdapat disparitas tingkat pembangunan diantara tiga wilayah pembangunan tersebut diatas. Wilayah yang lebih maju dan lebih pesat perkembangannya adalah wilayah pantai timur, diikuti oleh wilayah dataran tinggi, kemudian wilayah pantai barat. Besarnya presentase desa tertinggal di kawasan Pantai Barat merupakan salah satu faktor mengapa 3 daerah tertinggal (Nias, Nias Selatan, dan Tapanuli Tengah dari total 6 daerah tertinggal di Sumut berlokasi di kawasan Pantai Barat. Daerah dengan jumlah desa tertinggal terbesar adalah kabupaten Tapanuli Tengah, kab. Nias dan kab. Nias Selatan. Ketertinggalan daerah-daerah di kawasan Pantai Barat dibandingkan dengan Pantai Timur merupakan akumulasi dari ketidakmerataan porsi pembangunan daerah yang terjadi selama ini di Sumatera Utara. Akibat ketimpangan porsi pembangunan daerah yang terjadi, menyebabkan minimnya sarana dan prasarana publik, rendahnya indikator kesejahteraan masyarakat lainnya yang dicerminkan oleh rendahnya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) secara rata-rata di Pantai Timur. Penyebab lainnya yang cukup signifikan terhadap ketertinggalan kawasan ini adalah kondisi topografinya (medan wilayah) yang relatif sulit dilalui sebab mendaki dan menurun serta berliku-liku. Kondisi ini menyebabkan jarak tempuh yang relatif lama dan terjadi ketidaknyamanan selama melakukan perjalanan ke daerah ini akibatnya para penanam modal enggan datang

yang berinvestasi di kawasan Pantai Barat, apalagi ke kawasan kabupaten Nias dan Nias Selatan yang merupakan kabupaten yang berlokasi di kepulauan tersendiri yang terpisah dari pulau Sumatera. Untuk mencapai ke dua kabupaten ini dengan transportasi laut harus menyeberangi lautan Hindia dengan waktu tempuh ± 10 jam dari Kota Sibolga.

Keenganan para penanam modal yang datang berinvestasi ke kawasan Pantai Barat, menyebabkan minimnya pertumbuhan investasi yang terjadi sehingga penyerapan tenaga kerja baru juga sangat minim, sehingga menyebabkan tidak tertampungnya kesempatan kerja bagi sejumlah penduduk yang telah memasuki usia kerja.

Sulitnya kondisi topografis wilayah Pantai Barat juga menyebabkan kesulitan yang cukup berarti dalam memasarkan hasil-hasil bumi dari kawasan ini. Biaya transportasi yang relatif tinggi menyebabkan keuntungan yang diperoleh oleh petani, nelayan dan pedagang mengumpul juga relatif kecil. Demikian juga harga bahan baku bagi keperluan pertanian dan perkebunan dan harga kebutuhan rumah tangga, relatif lebih mahal, menyebabkan daya beli masyarakat lemah sehingga sulit terjangkau oleh sebagian besar penduduk di kawasan Pantai Barat. Akumulasi dari permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya, merupakan penyebab tertinggalnya daerah dan desa-desa di kawasan Pantai Barat dibandingkan dengan kawasan Pantai Timur.

Sulitnya aksesibilitas penduduk terhadap lembaga-lembaga pendidikan dan pelatihan formal maupun informal khususnya lembaga-lembaga pelatihan yang berbasis mata pencaharian, menyebabkan rendahnya keterampilan SDM di kawasan ini. Demikian pula akses penduduk terhadap sarana pelayanan kesehatan juga rendah menyebabkan rendahnya kesehatan penduduk.

Bagi pengembangan usaha kecil pedesaan, keperluan modal usaha adalah mutlak. Minimnya jumlah lembaga-lembaga keuangan di pedesaan dan sulitnya aksesibilitas usaha kecil pedesaan terhadap kredit perbankan merupakan faktor penting penyebab lambatnya perkembangan pertumbuhan usaha kecil di pedesaan di kawasan Pantai Barat.

Faktor penyebab lainnya yang berpengaruh terhadap lambatnya perkembangan pembangunan desa adalah porsi keuangan daerah untuk desa. Jumlah dana yang bersumber dari APBD yang disalurkan ke kas desa dan tingkat kemandirian desa menggunakan anggaran tersebut akan berpengaruh terhadap laju pertumbuhan pembangunan di pedesaan.

Akumulasi dari berbagai permasalahan yang dikemukakan diatas merupakan faktor utama mengapa wilayah pantai barat relatif lebih tertinggal jika dibandingkan dengan wilayah pantai timur. Kondisi yang sama juga dihadapi oleh

oleh sebagian daerah diwilayah dataran tinggi. Diwilayah ini, juga masih terdapat 3 daerah tertinggal yaitu; Kabupaten Dairi, Pakpak Barat dan Kabupaten Samosir. Diwilayah ini umumnya masih relatif banyak ditemukan desa-desa yang masih tertinggal dibandingkan dengan wilayah pantai timur.

Dari paparan diatas, Provinsi Sumatra Utara dapat kita kelompokkan atas 3 wilayah pembangunan. Berdasarkan permasalahan yang dihadapi, pada 2 (dua) wilayah pembangunan yaitu; Pantai Barat dan Dataran Tinggi terdapat masing masing 3 daerah tertinggal dengan sejumlah besar desa dan kelurahan tertinggal. Sedangkan di Wilayah pengembangan Pantai Timur, dari (sembilan) daerah di wilayah ini, tidak satupun terdapat daerah tertinggal, dengan demikian semua daerah di wilayah pengembangan Pantai Timur diklasifikasikan sebagai Daerah non-tertinggal, meskipun masih relatif banyak dijumpai desa tertinggal.

Apa faktor penyebab utama yang menyebabkan di daerah non tertinggal masih juga terdapat sejumlah desa tertinggal? Bagaimana ketimpangan bisa terjadi di daerah tersebut. Apa kebijakan yang dapat dilakukan guna mempercepat pembangunan desa tertinggal di daerah non tertinggal tersebut? Berbagai pertanyaan inilah yang mendorong penulis untuk meneliti dan mempelajarinya secara lebih mendalam.

Di provinsi Sumatera Utara terdapat 25 daerah (19 kabupaten dan 6 kota), 6 (enam) daerah diantaranya adalah daerah tertinggal dengan sejumlah besar desa-desa tertinggal. Letak daerah daerah tertinggal ini masing masing 3 (tiga) daerah di wilayah pengembangan pantai timur dan 3 (tiga) diwilayah dataran tinggi. Banyak faktor penyebab mengapa daerah tersebut tertinggal (letak geografis, topografi, sarana dan prasarana, kebijakan pemerintah, dsb). Adalah suatu kewajaran jika di daerah tertinggal banyak terdapat desa-desa tertinggal. Akan tetapi, tentunya akan menimbulkan pertanyaan, mengapa di daerah daerah non-tertinggal diwilayah pengembangan Pantai Timur masih pula banyak terdapat desa-desa tertinggal. Guna menjawab berbagai pertanyaan yang muncul sehubungan dengan kondisi yang terjadi, penulis akan mencoba mencari dan menelusuri jawabannya dengan melakukan penelitian di salah satu kabupaten yang merupakan daerah non-tertinggal tetapi masih memiliki desa-desa tertinggal. Kabupaten yang akan menjadi obyek penelitian dalam tesis ini adalah Kabupaten Serdang Bedagai.

Kabupaten Serdang Bedagai adalah salah satu kabupaten non-tertinggal yang berlokasi diwilayah pengembangan Pantai Timur dengan desa tertinggal yang jumlahnya relatif banyak merupakan alasan yang mendorong penulis untuk memilih daerah ini sebagai lokasi dan objek yang akan diteliti didalam tesis ini.

DAFTAR ISI

Halaman

LEMBARAN JUDUL	i
LEMBARAN PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	x
1. Bab I: PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	4
1.3. Tujuan Penelitian	5
1.4. Manfaat Penelitian	5
1.5. Kerangka Pemikiran	6
2. Bab II: URAIAN TEORITIS	
2.1. Kebijakan Publik	7
2.2. Implementasi Kebijakan	9
2.3. Pembangunan Daerah Tertinggal	14
2.4. Studi Kemiskinan dan Ketimpangan di Indonesia	19
2.5. Penyebab dan Solusi Kemiskinan	23
3. Bab III : METODE PENELITIAN	
3.1. Disain Penelitian	28
3.2. Sumber Data	29
3.3. Sampel	29
3.4. Teknik Analisis Data	29
3.5. Teknik Pengumpulan Data	30
4. Bab IV : HASIL PENELITIAN	
4.1. Deskripsi Lokasi Penelitian	31
4.2. Pembentukan Daerah	31
4.3. Pembentukan Kecamatan	33
4.4. Luas Wilayah	35
4.5. Perekonomian	36
4.6. Kependudukan, Sosial dan Budaya	37
4.7. Sarana dan Prasarana	37
4.8. Politik, Hukum dan Keamanan	42

5. Bab V : P E N U T U P

5.1. Kesimpulan..... 55

5.2. Saran/Rekomendasi..... 59

6. Daftar Pustaka..... 61



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Provinsi Sumatera Utara terdiri dari 19 kabupaten dan 7 Kota. Jumlah kecamatan di 25 kab/kota tersebut terdiri dari 331 kecamatan dan disejumlah kecamatan ini terdapat 5.497 desa dan kelurahan. Jumlah penduduk yang bermukim di provinsi Sumatera Utara sebanyak 12.123.360 jiwa, dengan persentase terbesar berdomisili di perdesaan.

Berdasarkan pembagian wilayah, Provinsi Sumatera Utara terdiri dari 3 Wilayah pengembangan yaitu; pantai barat, dataran tinggi dan pantai timur. Diwilayah pengembangan Pantai Barat meliputi; Nias, Nias Selatan, Tapanuli Tengah, Sibolga, Tapanuli Selatan, Padang Sidempuan dan Mandailing Natal Sedangkan diwilayah Dataran Tinggi meliputi Tapanuli Utara, Humbang Hasundutan, Toba Samosir, Samosir, Dairi, Pakpak Barat, Karo, Simalungun, dan Pematang Siantar. Wilayah Pengembangan Pantai Timur terdiri dari; Langkat, Binjai, Deli Serdang, Serdang Bedagai, Medan, Tebingtinggi, Asahan, Tanjung Balai dan Labuhan Batu.

Berdasarkan indikator makro pembangunan daerah, masih terdapat disparitas tingkat pembangunan diantara tiga wilayah pembangunan tersebut diatas. Wilayah yang lebih maju dan lebih pesat perkembangannya adalah wilayah pantai timur, diikuti oleh wilayah dataran tinggi, kemudian wilayah pantai barat. Besarnya presentase desa tertinggal di kawasan Pantai Barat merupakan salah satu faktor mengapa 3 daerah tertinggal (Nias, Nias Selatan, dan Tapanuli Tengah dari total 6 daerah tertinggal di Sumut berlokasi di kawasan Pantai Barat. Daerah dengan jumlah desa tertinggal terbesar adalah kabupaten Tapanuli Tengah, kab. Nias dan kab. Nias Selatan. Ketertinggalan daerah-daerah di kawasan Pantai Barat dibandingkan dengan Pantai Timur merupakan akumulasi dari ketidakmerataan porsi pembangunan daerah yang terjadi selama ini di Sumatera Utara. Akibat ketimpangan porsi

pembangunan daerah yang terjadi, menyebabkan minimnya sarana dan prasarana publik, rendahnya indikator kesejahteraan masyarakat lainnya yang dicerminkan oleh rendahnya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) secara rata-rata di Pantai Timur. Penyebab lainnya yang cukup signifikan terhadap ketertinggalan kawasan ini adalah kondisi topografinya (medan wilayah) yang relatif sulit dilalui sebab mendaki dan menurun serta berliku-liku. Kondisi ini menyebabkan jarak tempuh yang relatif lama dan terjadi ketidaknyamanan selama melakukan perjalanan ke daerah ini akibatnya para penanam modal enggan datang yang berinvestasi di kawasan Pantai Barat, apalagi ke kawasan kabupaten Nias dan Nias Selatan yang merupakan kabupaten yang berlokasi di kepulauan tersendiri yang terpisah dari pulau Sumatera. Untuk mencapai ke dua kabupaten ini dengan transportasi laut harus menyeberangi lautan Hindia dengan waktu tempuh ± 10 jam dari Kota Sibolga.

Keenganan para penanam modal yang datang berinvestasi ke kawasan Pantai Barat, menyebabkan minimnya pertumbuhan investasi yang terjadi sehingga penyerapan tenaga kerja baru juga sangat minim, sehingga menyebabkan tidak tertampungnya kesempatan kerja bagi sejumlah penduduk yang telah memasuki usia kerja.

Sulitnya kondisi topografis wilayah Pantai Barat juga menyebabkan kesulitan yang cukup berarti dalam memasarkan hasil-hasil bumi dari kawasan ini. Biaya transportasi yang relatif tinggi menyebabkan keuntungan yang diperoleh oleh petani, nelayan dan pedagang mengumpul juga relatif kecil. Demikian juga harga bahan baku bagi keperluan pertanian dan perkebunan dan harga kebutuhan rumah tangga, relatif lebih mahal, menyebabkan daya beli masyarakat lemah sehingga sulit terjangkau oleh sebagian besar penduduk di kawasan Pantai Barat. Akumulasi dari permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya, merupakan penyebab tertinggalnya daerah dan desa-desa di kawasan Pantai Barat dibandingkan dengan kawasan Pantai Timur.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas, 1994, *Masyarakat Terasing 1994-1997*, Penerbit Aditya Media, Jakarta.
- _____, 2002, *Kesepakatan Kesamaan antara Komite Penanggulangan Kemiskinan dengan Bank Indonesia, Komite Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta.
- _____, 2003, *Pedoman Pelaksanaan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak Bidang Kesehatan (PKPS – BBN BIKES, Departemen Kesehatan RI*, Jakarta.
- _____, 2004, *UU. RI No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Republik Indonesia*, Jakarta.
- Bintarto, R, 1983, *Interaksi Desa – Kota dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Hesbel, Nogi S. Tangkilisan (2005), *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta.
- Kusworo, 2003, *Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sumatra Utara Tahun 2003 – 2018*, Pemerintah Provinsi Sumatra Utara, Medan.
- _____, 2004, *Kajian Tentang Perubahan Pemerintah Desa. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol I, Ed. III Program Pasca Sarjana STPDN. DEPDAGRI*, Republik Indonesia, Bandung.
- _____, 2005, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah, (RPJM) Provinsi Sumatra Utara*, Pemerintahan Sumatra Utara, Medan.

Moleong, Lexy. J (2002), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.

Nazir, Moh, (1999) *Metodologi Penelitian Ghalia Indonesia*, Jakarta.

N. Dunn William, 2000, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Terjemahan Edisi Kedua) Penerbit Gajah Mada University Press*, Jogjakarta.

Riyadi, Deddy Supriadi Brata Kesumah (2003), *Ghalia Indonesia*, Jakarta.

_____, 2003, *Program Proyek Pembangunan Perkotaan dan Pedesaan (pinjaman dan Hibah Luar Negeri)*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.

_____, 2006, *Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah*, Departemen Sosial Republik Indonesia, Jakarta.