

# BAB I

## PENDAHULUAN

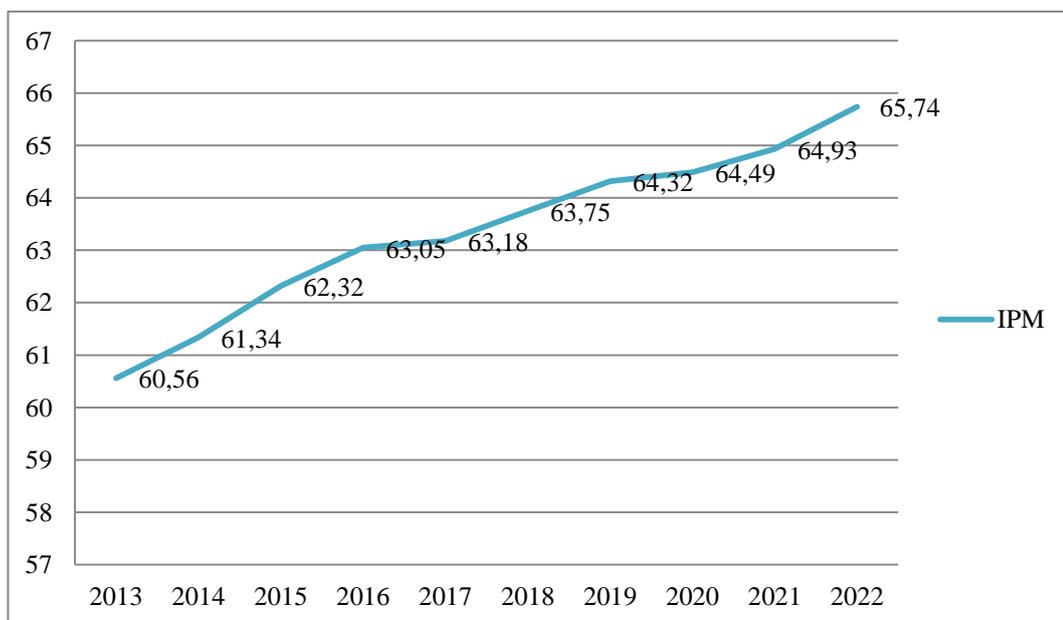
### 1.1 Latar Belakang

Kesejahteraan rakyat merupakan salah satu amanat Undang-Undang Dasar 1945. Oleh sebab itu, kesejahteraan menjadi fokus pembangunan pemerintah dengan tujuan terciptanya kehidupan masyarakat yang adil dan makmur. Kesejahteraan, sebagai salah satu instrumen pengukur keberhasilan pembangunan, memiliki beberapa indikator, yaitu kependudukan, kesehatan dan gizi, pendidikan, ketenagakerjaan, taraf dan pola konsumsi, perumahan dan lingkungan, kemiskinan, dan sosial lainnya (Budiati et al., 2021).

Keberhasilan pembangunan suatu wilayah diukur dengan beberapa parameter. Kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu bukti efektifitas pembangunan dengan dibuktikan beberapa indikator. Bagi suatu daerah, pengukuran kondisi dan kemajuan pembangunan daerah dapat dilakukan melalui penggunaan Indikator Pembangunan Daerah. Indikator ini pada dasarnya merupakan indikasi atau tanda-tanda umum tentang kondisi dan perkembangan dari sesuatu aspek pembangunan daerah. Indikator ini terdiri atas dua bagian yaitu Indikator Ekonomi Daerah dan Indikator kesejahteraan sosial. Adapun indikator kesejahteraan sosial adalah sebagai berikut: 1) Indeks Pembangunan Manusia; 2) *Gini Ratio*; 3) Tingkat Kemiskinan; dan 4) Tingkat Pengangguran (Siagian, 2012).

Keberhasilan pembangunan suatu wilayah untuk kesejahteraan masyarakat juga diukur dengan beberapa parameter lain, salah satunya adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Indeks* (HDI) (Maulana & Bowo, 2014). UNDP menyusun suatu indeks komposit yaitu IPM berdasarkan tiga indikator: angka harapan hidup pada waktu lahir (*life expectancy at birth*), angka melek huruf penduduk dewasa (*adult literacy rate*) dan rata-rata lama sekolah (*mean years of schooling*), dan kemampuan daya beli (*purchasing power parity*). Indikator angka harapan hidup mengukur kesehatan, indikator angka melek huruf penduduk dewasa dan rata-rata lama sekolah mengukur pendidikan dan terakhir indikator daya beli mengukur standar hidup (Bhakti et al., 2017).

Dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM), pada tahun 2010-2012 Kabupaten Musi Rawas berada pada kategori sedang. Berturut-turut sejak tahun 2010 IPM Kabupaten Musi Rawas adalah 59.69, 60.63, dan 61.37. Sedangkan Kabupaten Musi Rawas Utara sebagai Daerah Otonom Baru (DOB) yang berdiri tahun 2013, memiliki Indeks Pembangunan Manusia 60.56 (2013), 61.34 (2014), 62.32 (2015), 63.05 (2016), 63.18 (2017), 63.75 (2018), 64,32 (2019), 64.49 (2020), 64.93 (2021), dan 65.74 (2022). Berikut ini adalah data Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Musi Rawas Utara berturut-turut sejak tahun 2013 (sejak berdiri). Dari grafik dibawah ini terlihat bahwa ada trend peningkatan Indeks Pembangunan Manusia setelah pemekaran wilayah.



**Gambar 1.1 IPM Muratara 2013-2022**

Sumber: BPS Musi Rawas Utara 2013-2022

Sebelum masa reformasi, seluruh tugas pokok dan fungsi *government* dipikul oleh pemerintah pusat, dengan sebuah sistem yang disebut sentralisasi. Pemerintah pusat mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur jalannya pemerintahan daerah. Dampak dari sentralisasi ini jelas, ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat (Rasyid, 2002). Dalam sisi ekonomi, pemerintah sulit mengentaskan kemiskinan melalui pola sentralistik.

Angka kemiskinan pada Tahun 1999 berada pada angka 23.43 persen, sejak kebijakan desentralisasi, angka kemiskinan konstan menurun yaitu 19.14 persen (Tahun 2000), 18.41 persen (Tahun 2001), 18.20 persen (Tahun 2002), 17.42 persen (Tahun 2003), dan 16.66 (Tahun 2004) (Usman et al., 2005).

Kesulitan ini terjadi karena kebijakan pemerintah pusat tidak menyentuh langsung kepada masyarakat, terutama yang berada di pedesaan. Kebijakan juga belum berlandaskan kebutuhan rakyat (*people need*) karena jauhnya jangkauan dan banyaknya jumlah penduduk. Oleh karena itu, penyerahan kebijakan kepada Pemerintah Daerah merupakan sebuah solusi agar mampu menciptakan kebijakan yang menyeluruh, adil, dan berkelanjutan.

Berangkat dari persoalan-persoalan tersebut serta semangat untuk melakukan perubahan akan keberadaan sistem pemerintah di daerah, maka muncullah berbagai keinginan, pendapat, gagasan tuntutan reformasi dari berbagai kalangan masyarakat Indonesia. Tuntutan untuk mengatur diri sendiri dalam rangka peningkatan kesejahteraan sebagai ruh otonomi daerah terus disampaikan oleh masyarakat daerah. Salah satu diantara daerah ini adalah Musi Rawas Utara provinsi Sumatera Selatan yang menghendaki perubahan agar daerahnya dibentuk menjadi sebuah kabupaten pemekaran.

Keinginan masyarakat agar terjadinya pemekaran ialah untuk mempermudah urusan birokrasi dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Mengingat kondisi daerah yang banyak terisolasi dari program pembangunan. Selain itu sarana transportasi yang terbatas, dikelilingi oleh sungai dan hutan pedalaman yang sulit ditempuh, sehingga program peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak berjalan dengan efektif.

Pada tahun 2013, tercatat jumlah penduduk miskin di Kabupaten Musi Rawas adalah 17,85 persen (98,8 ribu jiwa) dari jumlah total penduduk (*Indikator Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2013*, 2013). Dilihat dari keseluruhan Kabupaten/Kota yang ada di Sumatera Selatan, Kabupaten Musi Rawas menempati peringkat ketiga dalam hal jumlah penduduk miskin terbanyak.

Akhirnya setelah beberapa tahun perjuangan, pada tanggal 11 Juni 2013 DPRI dipimpin Marzuki Alie secara resmi menetapkan Musi Rawas Utara sebagai kabupaten baru di Sumatera Selatan. Musi Rawas Utara menempati peringkat sebagai kabupaten termuda ke 17 di Sumatera Selatan setelah kabupaten Lemajang Ilir (Pemerintahan Kabupaten Musi Rawas Utara, 2013).

Jumlah penduduk Kabupaten Musi Rawas Utara pada Tahun 2014 adalah 180.267 jiwa, meningkat menjadi 194.405 jiwa pada Tahun 2020. Jumlah penduduk terbanyak berada pada kecamatan Rupit, dengan 37.221 jiwa pada Tahun 2020 (Badan Pusat Statistik Kabupaten Musi Rawas Utara, 2020). Setengah dari keseluruhan wilayah Kabupaten Musi Rawas Utara adalah kawasan hutan yang terdiri dari hutan suaka, hutan lindung, dan hutan pengelolaan. Hal ini menjadikan mayoritas penduduk Musi Rawas Utara bergerak dibidang pertanian dan perkebunan. Potensi besar Kabupaten Musi Rawas Utara lainnya adalah pertambangan seperti batubara, minyak bumi dan gas, serta emas. Kekayaan alam ini juga yang melandasi masyarakat untuk mekar dari Kabupaten Musi Rawas agar bisa mengelola kekayaan alamnya secara otonom.

Kabupaten Musi Rawas Utara sebagai Daerah Otonom Baru (DOB), menunjukkan peningkatan pembangunan yang cukup baik. Dilihat dari angka pengeluaran perkapita, Tahun 2013 adalah 8.823,03 rupiah, sedangkan pada Tahun 2021, meningkat signifikan yaitu 9.885,00 rupiah (Badan Pusat Statistik Kabupaten Musi Rawas Utara, 2021).

Sekarang kabupaten Musi Rawas Utara telah memiliki Bupati dan Wakil Bupati yaitu H. Devi Suhartoni dan Inayatullah untuk periode 2020-2025, berdasarkan hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak tahun 2020 (*Hasil Pemilukada Musi Rawas Utara, 2020*). Demikian pula, kabupaten tersebut telah dilengkapi dengan sejumlah sarana dan prasarana sebagai prasyarat untuk menata, mengembangkan dan meningkatkan pelayanan publik serta pembangunan di segala bidang bersama seluruh komponen masyarakat guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasca reformasi adalah fase baru dalam tatanan sistem pemerintahan Indonesia. Salah satu perubahan nyata setelah reformasi adalah bergantinya paradigma sentralisasi menjadi desentralisasi untuk mewujudkan *good governance*. Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau lebih dikenal otonomi daerah. Tonggak awal berlakunya otonomi daerah adalah lahirnya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang saat ini telah direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengakibatkan perubahan paradigma pemerintahan yang sebelumnya tersentralisasi menjadi pemerintahan yang terdesentralisasi.

Wujud desentralistik dalam praktiknya yaitu pemerintah daerah yang memiliki otonomi dalam menjalankan urusan rumah tangga lokalnya sesuai kewenangan yang diberikan oleh undang-undang (Hasyim Zoem, 2017). Wujud desentralistik yaitu salah satunya pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah Indonesia, merupakan hal yang di amanatkan oleh Undang-Undang tentang pembentukan wilayah administratif baru ditingkat Provinsi, Kota, dan Kabupaten berdasarkan UU No 22 tahun 1999 yang kemudian secara normatif direvisi menjadi UU No 32 tahun 2004 pemekaran wilayah secara intensif berkembang di Indonesia sebagai salah satu jalan untuk pemerataan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.(Kaputra & Simanjuntak, 2013)

Pembentukan suatu daerah dalam struktur Negara Indonesia, pada dasarnya sebagai subsistem yang dimaksudkan demi meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, salah satunya ditujukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah serta pemerataan pembangunan.(Marbun, 2010)

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas Daerah Besar dan Kecil dengan bentuk dan

susunannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah. Pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru mulai banyak dilakukan pasca 1999 atau mulai era reformasi. Selama periode Orde Baru tahun 1966 – 1998 tidak terdapat penambahan daerah otonom baru yang signifikan.

Pemekaran wilayah merupakan salah satu wujud dari upaya pemerintah untuk memberikan pelayanan yang lebih maksimal bagi masyarakat. Sehingga diharapkan, dengan adanya pemekaran wilayah masyarakat mendapatkan pelayanan yang lebih baik, karena pelayanan langsung dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Salah satu dampak pemekaran wilayah terhadap kualitas pelayanan publik dalam pengurusan perizinan dan non-perizinan adalah meningkatnya kepuasan masyarakat karena pelayanan telah mengikuti *Standard Operating Procedure* yang sesuai, sehingga antrian menjadi lebih singkat dan efisien (Nikasari, 2019).

Dengan semangat otonomi daerah muncul lah wacana-wacana melakukan pemekaran wilayah, yang dapat mempercepat pelaksanaan pembangunan, meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemekaran wilayah harus benar-benar dilakukan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat dan memperpendek alur pelayanan sehingga akan tercipta pelayanan berkualitas yang ditunjukkan dengan kemajuan suatu daerah otonom.

Kebijakan otonomi daerah telah memberikan peluang yang besar bagi daerah untuk mengelola dan mengembangkan daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi dan inisiatif masing-masing daerah. Dengan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri berarti juga daerah tersebut berusaha untuk mengatasi kendala-kendala yang dihadapi dalam upaya mengelola dan mengembangkan daerah agar dapat lebih maju dari sebelumnya.

Dampak dari pemekaran dapat dilihat dari jumlah ketersediaan sarana sosial dan ekonomi yaitu aspek pendidikan, kesehatan, dan sarana jalan yang cukup meningkat dari sebelum pemekaran, selain itu sarana pemerintahan pun juga meningkat (Nasria, 2018). Selain itu, pemekaran mempercepat proses pembangunan dalam rangka pemerataan dan memutus keterisoliran penduduk yang berada di daerah pedalaman (Lariki, 2012). Pemerintah sebagai *policy maker* mempunyai peran yang sangat krusial dalam pembangunan suatu wilayah. Pemerintah memiliki beberapa fungsi dalam hal pembangunan, yaitu: 1) fungsi regulasi; 2) fungsi pelayanan kepada masyarakat; 3) fungsi pemberdayaan asset dan kekayaan negara; dan 4) fungsi keamanan atau perlindungan. (Rewansyah, 2010)

Berdasarkan fungsi yang telah disebutkan di atas, maka selayaknya pemerintah selalu mengupayakan solusi yang konkret bagi setiap permasalahan terkait masyarakat, termasuk dalam hal kesejahteraan masyarakat yang menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan secara keseluruhan atau komprehensif. Berangkat dari beberapa penelitian diatas, pemekaran wilayah memberikan dampak positif terhadap pembangunan yang berorientasi kepada kesejahteraan masyarakat. Namun, melihat keadaan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara perlu diadakan penelitian lebih lanjut bagaimana perbedaan kesejahteraan masyarakat sebelum dan sesudah pemekaran wilayah pada aspek ekonomi, Pendidikan, Kesehatan, dan sosial.

Berdasarkan latar belakang yang dijelaskan diatas, maka peneliti tertarik untuk menjadikannya sebagai pembahasan dalam sebuah tesis yang berjudul

## **“Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Musi Rawas Utara”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Sebagai bagian dari upaya pemerataan pembangunan, desentralisasi memberikan konsep pemerintahan yang diatur secara otonom oleh Pemerintah Daerah. Desentralisasi kemudian juga menimbulkan upaya pemekaran wilayah pada beberapa daerah yang dianggap memerlukan pemekaran. Sebagai Daerah Otonom Baru (DOB), Kabupaten Musi Rawas Utara yang dimekarkan dari Kabupaten Musi Rawas diharapkan mampu mengoptimalkan pembangunan demi terwujudnya kesejahteraan yang merata. Kesejahteraan yang dimaksud mencakup aspek ekonomi, kesehatan, pendidikan, dan sosial.

Berdasarkan uraian yang dijelaskan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1.2.1 Bagaimana dampak pemekaran wilayah terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara dilihat dari indikator ekonomi?
- 1.2.2 Bagaimana dampak pemekaran wilayah terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara dilihat dari indikator kesehatan?
- 1.2.3 Bagaimana dampak pemekaran wilayah terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara dilihat dari indikator pendidikan?
- 1.2.4 Bagaimana dampak pemekaran wilayah terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara dilihat dari indikator sosial?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kesejahteraan masyarakat sesudah adanya pemekaran Kabupaten Musi Rawas Utara dari Kabupaten Musi Rawas. Sedangkan secara khusus, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara pasca pemekaran wilayah berdasarkan indikator sebagai berikut:

- 1.3.1 Tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara sebelum dan setelah pemekaran dilihat dari indikator ekonomi
- 1.3.2 Tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara sebelum dan setelah pemekaran dilihat dari indikator kesehatan
- 1.3.3 Tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara sebelum dan setelah pemekaran dilihat dari indikator pendidikan
- 1.3.4 Tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara sebelum dan setelah pemekaran dilihat dari indikator sosial

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### 1.4.1 Manfaat Teoritis:

- 1) Menambah wawasan mengenai dampak pemekaran wilayah terhadap kesejahteraan masyarakat Kabupaten Musi Rawas Utara.
- 2) Memberikan bahan informasi ilmiah penelitian yang mengkaji otonomi daerah, pemekaran wilayah dan kesejahteraan masyarakat yang diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai persoalan pemerintah daerah.

##### 1.4.2 Manfaat praktis

- 1) Bagi peneliti: Untuk menambah wawasan tentang dampak pemekaran wilayah, serta dapat mengaplikasikan teori-teori yang ada.
- 2) Bagi akademik: Sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang kesejahteraan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap daerahnya guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi wilayah khususnya.
- 3) Bagi pemerintah: Sebagai bahan pemikiran serta pertimbangan pemerintah terhadap masyarakat di daerah dalam mengeluarkan kebijakan pemekaran suatu wilayah.