

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan Pemerintah Negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Namun upaya mencapai tujuan-tujuan tersebut bukanlah perkara yang mudah bagi negara seperti Indonesia, kondisi geografis Indonesia berupa kepulauan yang sangat luas dan beragamnya suku bangsa disertai pembangunan yang bersifat sentralistik pada era orde baru menimbulkan dampak yang masih bisa dirasakan hingga saat ini yaitu pemerataan pembangunan dan ekonomi. Struktur ekonomi Indonesia masih menghadapi ketimpangan antar wilayah. Ketimpangan ini dapat ditemukan mulai dari struktur terkecil wilayah seperti desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, antara pulau bahkan antar Kawasan Barat Indonesia (KBI) yang meliputi Sumatera, Jawa dan Kalimantan dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI) yang meliputi Bali dan Nusa Tenggara, Sulawesi, Maluku dan Papua. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) kontribusi perekonomian Pulau Jawa terhadap perekonomian nasional pada kuartal IV 2021 mencapai angka 57,83 % disusul oleh Sumatera sebesar 21,68 %, Kalimantan 8,25 %, Sulawesi 6,88 %, Bali dan Nusa Tenggara sebesar 2,77 %, sedangkan Maluku dan Papua sebesar 2,48 %. Dari angka tersebut KBI sendiri berkontribusi sebesar 87,76 % terhadap perekonomian nasional.

Dari sisi penduduk miskin, Indonesia masih memiliki permasalahan, berdasarkan data BPS pada semester 2 tahun 2021 angka kemiskinan tiap provinsi di Indonesia adalah sebagai berikut :

Tabel 1. 1 Persentase Penduduk Miskin (PPM) Menurut Provinsi di Indonesia Semester 2 tahun 2021

No.	Provinsi	PPM (%)	No.	Provinsi	PPM (%)
1.	Papua	27,38	18.	Sumatera Utara	8,49
2.	Papua Barat	21,82	19.	Jawa Barat	7,97
3.	Nusa Tenggara Timur	20,44	20.	Jambi	7,67
4.	Maluku	16,30	21.	Sulawesi Utara	7,36
5.	Aceh	15,53	22.	Riau	7,00
6.	Gorontalo	15,41	23.	Kalimantan Barat	6,84
7.	Bengkulu	14,43	24.	Kalimantan Utara	6,83
8.	Nusa Tenggara Barat	13,83	25.	Banten	6,50
9.	Sumatera Selatan	12,79	26.	Maluku Utara	6,38
10.	Sulawesi Tengah	12,18	27.	Kalimantan Timur	6,27
11.	D.I. Yogyakarta	11,91	28.	Sumatera Barat	6,04
12.	Sulawesi Barat	11,85	29.	Kepulauan Riau	5,75
13.	Sulawesi Tenggara	11,74	30.	Kalimantan Tengah	5,16
14.	Lampung	11,67	31.	Bali	4,72
15.	Jawa Tengah	11,25	32.	Kep. Bangka Belitung	4,67
16.	Jawa Timur	10,59	33.	DKI Jakarta	4,67
17.	Sulawesi Selatan	8,53	34.	Kalimantan Selatan	4,56

Sumber: Berita Resmi Statistik, Badan Pusat Statistik, 17 Januari 2022

Pada tabel di atas dapat dilihat bahwa 9 dari 13 Provinsi di KTI memiliki persentase penduduk miskin di atas persentase penduduk miskin nasional (9,71 %). Empat Provinsi di KTI juga menduduki empat posisi teratas provinsi dengan persentase jumlah penduduk miskin tertinggi di Indonesia yaitu Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku.

Ketimpangan juga terjadi pada aspek pembangunan manusia yang dapat dilihat dari indeks pembangunan manusia (IPM) antar provinsi di KBI dengan KTI. IPM menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. IPM diperkenalkan oleh United Nations Development Programme (UNDP) pada tahun 1990 dan

dipublikasikan secara berkala dalam laporan tahunan Human Development Report (HDR). IPM dibentuk oleh 3 (tiga) dimensi dasar: Umur panjang dan hidup sehat, Pengetahuan dan Standar hidup layak. Berdasarkan data dari BPS pada tahun 2020 kondisi IPM provinsi-provinsi di Indonesia adalah sebagai berikut :

Tabel 1. 2 Indeks Pembangunan Manusia Menurut Provinsi Tahun 2021

No.	Provinsi	IPM	No.	Provinsi	IPM
1.	DKI Jakarta	81,11	18.	Bengkulu	71,64
2.	DI. Yogyakarta	80,22	19.	Jambi	71,63
3.	Kalimantan Timur	76,88	20.	Kalimantan Selatan	71,28
4.	Kepulauan. Riau	75,79	21.	Kalimantan Tengah	71,25
5.	Bali	75,69	22.	Kalimantan Utara	71,19
6.	Sulawesi Utara	73,30	23.	Sumatera Selatan	70,24
7.	Riau	72,94	24.	Lampung	69,90
8.	Banten	72,72	25.	Sulawesi Tengah	69,79
9.	Sumatera Barat	72,65	26.	Maluku	69,71
10.	Jawa Barat	72,45	27.	Gorontalo	69,00
11.	Sulawesi Selatan	72,24	28.	Maluku Utara	68,76
12.	Aceh	72,18	29.	Nusa Tenggara Barat	68,65
13.	Jawa Tengah	72,16	30.	Kalimantan Barat	67,90
14.	Jawa Timur	72,14	31.	Sulawesi Barat	66,36
15.	Sumatera Utara	72,00	32.	Nusa Tenggara Timur	65,28
16.	Kep. Bangka Belitung	71,69	33.	Papua Barat	65,26
17.	Sulawesi Tenggara	71,66	34.	Papua	60,62

Sumber : Website Badan Pusat Statistik, 2022.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa hanya 2 dari 13 Provinsi di KTI yang memiliki nilai IPM di atas nilai IPM Nasional yang sebesar 72,29. Selain itu empat provinsi di KTI menduduki empat posisi terendah nilai IPM di tahun 2021 dengan ketimpangan nilai yang cukup lebar.

Ketimpangan yang terjadi antar wilayah di Indonesia kemudian menimbulkan istilah daerah tertinggal, yang dimaksud dengan daerah tertinggal adalah daerah

kabupaten yang wilayahnya serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Hal tersebut dapat diukur dari 6 (enam) kriteria utama yaitu ekonomi, sumber daya manusia, infrastruktur, kapasitas keuangan daerah, aksesibilitas dan karakteristik daerah. Pengertian daerah diletakkan pada tingkat Kabupaten karena otonomi dan tanggungjawab pembangunan terletak pada tingkat Kabupaten. Kota tidak dimasukkan sebagai daerah tertinggal karena pembentukan kota mensyaratkan sebagai daerah yang telah maju.<sup>1</sup>

Isu ketimpangan pembangunan dan ketertinggalan daerah tertinggal acapkali identik dengan daerah yang berada jauh dari pusat ekonomi dan pemerintahan seperti di kawasan timur Indonesia atau wilayah luar Jawa, namun isu tersebut juga dapat ditemui di Provinsi Banten yang merupakan Provinsi yang berbatasan langsung dengan ibukota negara. Hasil penelitian Noviar (2021) menunjukkan penghitungan Indeks Williamson Provinsi Banten yang selama tahun 2016-2020, menunjukkan angka indeks yang selalu berada di atas angka 0,7 dan mendekati angka 1, kondisi ini menunjukkan bahwa ketimpangan pembangunan ekonomi antarkabupaten/kota di Provinsi Banten tidak merata dan terjadi ketimpangan yang cukup tinggi antarkabupaten/kota. Perbedaan konsentrasi kegiatan ekonomi wilayah menjadi salah satu penyebab tingginya ketimpangan pembangunan ekonomi daerah dimana Banten Utara (Tangerang Raya, Serang Raya dan Kota Cilegon) memiliki basis ekonomi di sektor industri pengolahan sedangkan Banten Selatan (Kabupaten Lebak dan Kabupaten Pandeglang) memiliki basis ekonomi di sektor pertanian. Ketimpangan juga dapat dilihat dari PDRB per Kapita Kabupaten Lebak dan Kabupaten Pandeglang yang pada perhitungan BPS di tahun 2021 secara berturut-turut menempati posisi 7 dan 8 dari 8 Kabupaten/Kota di Provinsi Banten.

Kabupaten Lebak dan Kabupaten Pandeglang pertama kali menyandang status sebagai daerah tertinggal pada tahun 2004 dan kembali ditetapkan sebagai salah dua dari 122 daerah tertinggal oleh pemerintah pusat pada periode RPJMN 2015-2019 berdasarkan Perpres Nomor 131 tahun 2015. Ketertinggalan suatu daerah ditentukan

---

<sup>1</sup> Peraturan Pemerintah No.78 tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal

oleh 6 kriteria dan 27 indikator dimana tiap-tiap indikator memiliki standar ketertinggalan nasional dihitung dengan nilai rata-rata indikator dari seluruh daerah tertinggal sebanyak 122 kabupaten dan seluruh kabupaten sebanyak 415 kabupaten di Indonesia. Hasil kajian Kemendesa (2017) menunjukkan dari 6 kriteria penyebab ketertinggalan, di Kabupaten Pandeglang, terdapat 4 kriteria penyebab dengan 13 indikator dari 27 indikator dimana terdapat 2 indikator berat dan 2 indikator sangat berat. Sedangkan di Kabupaten Lebak, terdapat 4 faktor penyebab utama dengan 11 indikator. Meskipun indikator ketertinggalan di Kabupaten Lebak lebih sedikit dibandingkan dengan Kabupaten Pandeglang, tetapi indikator penyebab ketertinggalan kategori berat dan sangat berat lebih banyak dibandingkan dengan Kabupaten Pandeglang yaitu masing-masing 2 dan 3 indikator.

Kabupaten Lebak dan Kabupaten Pandeglang secara bersamaan berhasil lepas dari status daerah tertinggal pada tahun 2019, berdasarkan Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2019. Kabupaten Lebak dan Kabupaten Pandeglang menjadi salah dua dari 62 kabupaten daerah tertinggal yang terentaskan pada akhir pelaksanaan STRANAS-PPDT 2015-2019. Meskipun sama-sama berhasil entas dari status daerah tertinggal tantangan yang dihadapi Kabupaten Lebak lebih sulit daripada Kabupaten Pandeglang karena memiliki indikator penyebab ketertinggalan dengan kategori berat dan kategori sangat berat yang lebih banyak daripada Kabupaten Pandeglang. Untuk itu lokus penelitian ini akan difokuskan pada Kabupaten Lebak

Upaya percepatan pembangunan daerah tertinggal (PPDT) dalam rangka mengentaskan Kabupaten Lebak dari status daerah tertinggal merupakan fokus Pemerintah Pusat melalui STRANAS-PPDT 2015-2019 serta Pemerintah Provinsi Banten dan Pemerintah Kabupaten Lebak yang dituangkan melalui STRADA-PPDT Provinsi Banten 2018-2022 di tingkat provinsi dan RAD-PPDT Provinsi yang bersifat tahunan di tingkat provinsi. Upaya PPDT memiliki tujuan akhir mengentaskan daerah tertinggal, dengan demikian ketimpangan antar wilayah tidak semakin dalam. Ketimpangan antara KBI dan KTI yang ditunjukkan oleh indikator-indikator sebelumnya seperti kontribusi perekonomian, tingkat kemiskinan dan indeks pembangunan manusia perlu penanganan khusus yaitu PPDT yang dilaksanakan secara

terencana, sistematis, dan berkelanjutan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Praktik baik perencanaan dan implementasi kebijakan PPDT di Kabupaten Lebak yang memiliki faktor penyebab ketertinggalan yang cukup berat dapat dijadikan model PPDT bagi daerah-daerah tertinggal lainnya, hal ini dirasa penting mengingat masih terdapat 62 daerah yang masih berstatus sebagai daerah tertinggal pada periode RPJMN 2020-2024.

Atas dasar uraian dan penjelasan tersebut, strategi dan praktik baik PPDT di Kabupaten Lebak dapat dijadikan referensi bagi 62 daerah lain yang masih menyandang status sebagai daerah tertinggal agar dapat terlepas dari status ketertinggalannya. Penelitian ini akan melihat bagaimana strategi PPDT di Kabupaten Lebak dijalankan dan sejauh apa efektivitas strategi PPDT tersebut untuk mencapai sasaran kebijakan. Sehubungan dengan itu, maka penelitian ini diberi judul **EVALUASI STRATEGI PERCEPATAN PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL (STUDI KASUS: KABUPATEN LEBAK)**

## **B. Rumusan Masalah**

Atas dasar uraian latar belakang masalah yang telah disampaikan di atas maka rumusan masalah penelitian ini dirumuskan dalam pertanyaan :

1. Bagaimana kebijakan strategi percepatan pembangunan daerah tertinggal di Kabupaten Lebak ?
2. Bagaimana efektivitas kebijakan strategi percepatan pembangunan daerah tertinggal di Kabupaten Lebak ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan rumusan masalah maka tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk:

1. Untuk mengevaluasi kebijakan strategi percepatan pembangunan daerah tertinggal di Kabupaten Lebak.
2. Untuk mengevaluasi efektivitas kebijakan strategi percepatan pembangunan daerah tertinggal di Kabupaten Lebak.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat pada dua orientasi yaitu manfaat akademis



dan manfaat praktis:

### **1. Manfaat Akademis**

Penelitian ini diharapkan memperkaya khazanah ilmu pengetahuan administrasi publik serta menambah referensi terutama dalam kajian pembangunan daerah tertinggal pada penelitian yang akan datang.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Memberikan masukan kepada pemerintah pusat khususnya Direktorat Jenderal Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi terhadap perumusan dan implementasi strategi nasional percepatan pembangunan daerah tertinggal demi mendukung pemerataan pembangunan di Indonesia.
- b. Memberikan masukan kepada pemerintah daerah yang masih menyandang status daerah tertinggal untuk dapat mereplikasi strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang berhasil keluar dari status daerah tertinggal.

### **E. Sistematika Penelitian**

Bab I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah yaitu masih adanya ketimpangan pembangunan di Indonesia bahkan di daerah yang dekat ibukota negara, rumusan masalah dari latar belakang dalam berbentuk pertanyaan, tujuan penelitian untuk mengevaluasi kebijakan serta efektivitas PPDT di Kabupaten Lebak serta manfaat penelitian yang berorientasi pada manfaat akademik dan manfaat praktis..

Bab II merupakan bab tinjauan pustaka yang terdiri dari penelitian terdahulu yang sebagian besar mengevaluasi kebijakan pembangunan daerah, teori-teori yang mendukung penelitian terutama teori-teori evaluasi kebijakan publik, penjelasan mengenai percepatan pembangunan daerah tertinggal yang diawali dari adanya isu kesenjangan pembangunan yang melahirkan daerah tertinggal disertai dengan strategi percepatan pembangunan daerah tertinggal di Kabupaten Lebak dan keterkaitannya dengan sistem perencanaan pembangunan nasional dan diakhiri dengan kerangka berpikir.

Bab III merupakan bab metodologi penelitian yang berisi jenis penelitian berupa penelitian kualitatif, objek penelitian yang mencakup STRANAS-PPDT 2015-2019 dan STRADA-PPDT Provinsi Banten 2018-2022, subjek penelitian yang terdiri dari informan kunci, informan utama serta informan pendukung yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah serta masyarakat Lebak, instrumen penelitian yang menggunakan teknik pengumpulan data primer berupa wawancara dan teknik pengumpulan data sekunder berupa studi pustaka, triangulasi data serta analisis data menggunakan model interaktif miles dan huberman.

Bab IV merupakan bab hasil penelitian yang menjabarkan hasil dari penelitian yang telah dilakukan yang diawali dengan gambaran wilayah Kabupaten Lebak, penyajian data berupa faktor-faktor penyebab ketertinggalan di Kabupaten Lebak, penjabaran tiga sasaran strategi PPDT di Kabupaten Lebak pertama Indeks Pembangunan Manusia yang terdiri dari kriteria sumber daya manusia dan aksesibilitas, Kedua, Laju Pertumbuhan Ekonomi yang terdiri dari kriteria perekonomian masyarakat, sarana dan prasarana, kapasitas keuangan daerah dan karakteristik daerah Ketiga, Persentase Penduduk Miskin dan penyajian Indeks Komposit Daerah Tertinggal. Lalu dilakukan evaluasi strategi PPDT berdasarkan kriteria evaluasi William Dunn yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan dan diakhiri dengan dialog teoritik.

Bab V merupakan bab yang menyajikan kesimpulan, implikasi teoretik dan implikasi praktis dan rekomendasi-rekomendasi.