

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengembangan wilayah merupakan salah satu tantangan yang seringkali dihadapi oleh beberapa negara yang ada di dunia, salah satunya ialah Indonesia. Dalam hal ini, masalah tersebut tentunya disebabkan oleh terjadinya kesenjangan pemerataan pembangunan. Kesenjangan pemerataan pembangunan merupakan sebuah isu krusial nasional maupun daerah yang biasanya terjadi akibat adanya pembangunan yang hanya berfokus pada wilayah pusat saja dan tidak memperhatikan wilayah *hinterland* (daerah belakang). Padahal, daerah belakang (*hinterland*) menjadi salah satu faktor yang sangat berpengaruh terhadap pembangunan daerah pusat yang dipandang sebagai sebuah wilayah yang sangat berperan penting didalam sebuah pembangunan.

Kesenjangan wilayah (ketimpangan wilayah) merupakan suatu fenomena perbedaan antar wilayah yang terjadi akibat ketidakmerataan pembangunan antar wilayah. Ketimpangan tersebut tentunya dapat dibedakan menjadi ketimpangan antar wilayah dan ketimpangan intra wilayah. Kesenjangan antar wilayah juga dapat dilihat dengan terdapatnya wilayah/kabupaten yang dikategorikan sebagai daerah tertinggal di wilayah Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal tahun 2020-2024 bahwa terdapat 62 daerah tertinggal yang telah ditetapkan. Penurunan kesenjangan antar wilayah tentunya menjadi salah satu

prioritas didalam sebuah pembangunan. Oleh karena itu, solusi yang tepat didalam mengatasi hal tersebut ialah dengan cara mengoptimalkan pusat-pusat pelayanan (Muliana, 2018 dalam Apriana & Rudiarto, 2020). Dengan melakukan pengoptimalan dalam fasilitas pelayanan tentunya dapat membantu mengatasi dari terjadinya ketidakmerataan pembangunan yakni dengan menentukan hierarki sebuah wilayah.

Fasilitas menjadi sangat penting karena keberadaannya dapat mempengaruhi pembangunan sebuah wilayah dari keadaan yang terburuk menjadi lebih baik. Distribusi dan fasilitas pelayanan yang dikatakan sebagai fungsi tata ruang wilayah juga dapat dimanfaatkan sebagai indikator dari pertumbuhan ekonomi, pencapaian pemerataan sosial ekonomi dan kualitas hidup. Sebuah pembangunan tidak akan dapat berjalan dengan baik jika fasilitas pelayanan yang tersedia tidak merata. Oleh karena itu, fasilitas pelayanan menjadi sebuah faktor potensial didalam menentukan masa depan dan juga perkembangan suatu wilayah baik di daerah perkotaan maupun perdesaan (Padangarang, 2008 dalam Hardati, 2016). Selanjutnya, ketersediaan fasilitas tentunya dapat menentukan tingkat perkembangan wilayah. Perkembangan suatu wilayah sangat berhubungan dengan fasilitas sarana sosial ekonomi wilayah, kependudukan maupun aksesibilitas wilayah. Oleh karena itu ketersediaan faktor tersebut memiliki peran yang sangat dominan didalam kemajuan suatu wilayah.

Keberadaan fasilitas pelayanan yang terdiri dari lokasi, kualitas, kuantitas tentunya erat kaitannya dengan tingkat kesejahteraan penduduk. Pertambahan jumlah penduduk seharusnya diiringi dengan adanya penambahan fasilitas

pendukung, hal ini dikarenakan semakin meningkatnya jumlah penduduk pada suatu daerah maka akan berpengaruh terhadap banyaknya permintaan pada jumlah fasilitas pelayanan baik fasilitas sosial, fasilitas ekonomi dan lainnya. Selanjutnya, menurut (Budiharsono, 2001:138, dalam Muliana dkk, 2018) mengatakan bahwa semakin besar jumlah penduduk dan semakin banyak jumlah fasilitas dan jenis fasilitasnya, maka akan semakin tinggi pula hierarki dari pusat tersebut. Akibat dari pertumbuhan jumlah penduduk dan perkembangan yang pesat di suatu wilayah juga membutuhkan adanya peningkatan berbagai fasilitas yang tersedia yang nantinya dapat dijadikan sebagai faktor pendorong pelayanan dan juga kegiatan aktivitas ekonomi. Untuk mencapai pemerataan layanan, sarana dan juga prasarana di seluruh wilayah, dibutuhkan adanya pembagian pusat-pusat pelayanan di suatu wilayah. Penyebaran pusat pelayanan tentunya disusun secara hierarkis, yang disesuaikan dengan kelengkapan fasilitas dan skala pelayanannya. Wilayah kecamatan yang mempunyai fasilitas dengan kualitas terbaik akan menjadi pusat pertumbuhan untuk kecamatan ytyang lain, sehingga memunculkan hierarki pada setiap kecamatan.

Kecamatan yang dikatakan sebagai kota terkecil diharapkan dapat mendorong perkembangan desa disekitarnya. Fungsi dari kota kecamatan sebagai pusat pertumbuhan dan juga pusat pelayanan harus lebih ditingkatkan guna mengatasi terjadinya ketimpangan wilayah yang terjadi pada tiap daerah. Oleh karena itu, guna melakukan pemerataan pembangunan agar pembangunan wilayah menjadi semakin membaik, maka ketersediaan dari fasilitas pelayanan penting untuk diperhatikan lagi sampai pada tingkat yang paling bawah. Dengan

demikian, untuk mempermudah dalam proses pengembangan wilayah maka pusat pelayanan tersebut disusun secara berhierarki guna memperkuat hubungan pusat pelayanan dan pengembangan wilayah tentunya akan semakin membaik.

Kabupaten Pakpak Bharat merupakan salah satu kabupaten hasil pemekaran dari Kabupaten Dairi berdasarkan Undang – Undang Nomor 9 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Nias Selatan, Kabupaten Pakpak Bharat, dan Kabupaten Humbang Hasundutan di Provinsi Sumatera Utara. Secara administratif, Kabupaten Pakpak Bharat memiliki delapan kecamatan diantaranya Kecamatan Salak, Kecamatan Pagindar, Kecamatan Sitellu Tali Urang Julu, Kecamatan Sitellu Tali Urang Jehe, Kecamatan Kerajaan, Kecamatan Siempat Rube, Kecamatan Pergetteng – Getteng Sengkut dan Kecamatan Tinada. Secara demografi, diketahui hampir 90 % penduduk Kabupaten Pakpak Bharat berasal dari etnis Pakpak yang berbeda dengan kabupaten induknya Kabupaten Dairi, yang memiliki komposisi etnis yang tentunya lebih beragam seperti suku pakpak, batak toba, karo, melayu, simalungun dan lainnya.

Pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat juga tentunya sejalan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Dalam pasal 6 ayat (1) dalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa pembentukan daerah tentunya harus mempertimbangkan beberapa faktor diantaranya kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan

daerah. Berdasarkan pada pertimbangan tersebut, pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat dilakukan untuk tujuan mengoptimalkan pemanfaatan pada potensi daerah, mempercepat pembangunan infrastruktur, serta mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah khususnya dalam pengembangan pada sumber daya manusia.

Kabupaten Pakpak Bharat merupakan salah satu kabupaten yang mengalami perkembangan wilayah dengan karakteristik geografis yang beragam dan potensi sumber daya alamnya yang melimpah. Oleh karena itu, perkembangan wilayah tentunya tidak terlepas dari adanya pusat pelayanan yang berfungsi untuk mendukung berbagai aktivitas seperti, aktivitas sosial, ekonomi, dan pemerintahan masyarakat setempat. Namun, meskipun memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah, Kabupaten Pakpak Bharat masih terbilang cukup terpencil dikarenakan letaknya yang jauh dari pusat pertumbuhan ekonomi utama. Selain itu, perbedaan pada jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi dan juga ketersediaan sarana dan prasarana tentunya menjadi faktor utama yang dapat mempengaruhi perkembangan wilayah pada daerah tersebut. Berdasarkan data yang diperoleh melalui Badan Pusat Statistik Kabupaten Pakpak Bharat dalam angka 2025, jumlah penduduk Kabupaten Pakpak Bharat pada tahun 2024 mencapai 57.246 jiwa. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat melalui tabel dibawah ini antara lain sebagai berikut:

Tabel 1. Data Luas, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Pakpak Bharat 2024

No	Kecamatan	Luas (Km ²)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kepadatan Penduduk (Km ²)
1.	Salak	238,16	11.411	47,91
2.	Sitellu Tali Urang Jehe	380,62	12.251	32,19
3.	Pagindar	296,76	1.570	5,29
4.	Sitellu Tali Urang Julu	63,82	4.705	73,72
5.	Pergetteng- Getteng Sengkut	75,37	5.154	68,38
6.	Kerajaan	139,82	10.814	77,34
7.	Tinada	53,96	5.348	99,11
8.	Siempat Rube	117,10	5.993	51,18
	Total	1365,61	57.246	41,92

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Pakpak Bharat, 2025

Berdasarkan tabel distribusi penduduk per kecamatan diatas, terlihat adanya suatu ketimpangan yang cukup signifikan. Diketahui, Kecamatan Salak sebagai pusat pemerintahan menempati posisi kedua kecamatan dengan jumlah terbanyak setelah Kecamatan Sitellu Tali Urang Jehe. Sedangkan untuk kecamatan lainnya terutama Kecamatan Pagindar yang menunjukkan jumlah penduduk yang sangat rendah. Dalam hal ini, ketimpangan mencerminkan konsentrasi aktivitas dan layanan publik di wilayah pusat saja, sementara pada daerah- daerah di pinggiran cenderung mengalami keterbatasan dari sisi kuantitas maupun kualitas penduduk. Hal ini menunjukkan adanya distribusi penduduk yang masih belum merata, yang secara tidak langsung mempengaruhi efektivitas pada pemerataan pembangunan antar wilayah.

Kondisi ketimpangan jumlah penduduk ini tentunya memiliki keterkaitan yang erat dengan berbagai permasalahan strategis yang tertuang dalam RPJMD Kabupaten Pakpak Bharat. Dilansir melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pakpak Bharat Tahun 2021 - 2026 disebutkan bahwa yang menjadi isu atau salah satu permasalahan utama dalam perkembangan wilayah di Kabupaten Pakpak Bharat ialah terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana infrastruktur. Dalam hal ini, keterbatasan pada infrastruktur ini dapat menyebabkan terjadinya ketimpangan didalam aksesibilitas antar wilayah seperti, tidak sepenuhnya masyarakat Kabupaten Pakpak Bharat dapat mudah mengakses fasilitas pelayanan yang meliputi fasilitas pendidikan, kesehatan ekonomi maupun infrastruktur lainnya. Hal ini tentunya menyebabkan ketimpangan didalam distribusi layanan yang tersedia, dimana dalam hal ini sebagian masyarakat Kabupaten Pakpak Bharat yang berada di daerah terpencil mengalami kesulitan didalam mengakses fasilitas pelayanan yang tersedia. Padahal, ketersediaan infrastruktur dan fasilitas pelayanan yang memadai tentunya sangat dibutuhkan guna mendukung distribusi pelayanan yang lebih merata dan tentunya dapat mendorong untuk kemajuan suatu wilayah.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia juga tentunya menjadi isu strategis didalam sebuah pembangunan daerah. Kualitas sumber daya manusia yang rendah diakibatkan oleh akses layanan pendidikan dan kesehatan yang masih terbatas. Keterbatasan pusat – pusat pelayanan di daerah tentunya menyebabkan kesenjangan di dalam peningkatan kualitas pada sumber daya manusia dan menjadi pemicu dalam menghambat perkembangan wilayah di Kabupaten Pakpak

Bharat. Selain itu, terdapat isu yang tak kalah penting dimana kesejahteraan masyarakat masih tergolong rendah. Berdasarkan data yang diperoleh melalui Badan Pusat Statistik Kabupaten Pakpak Bharat tahun 2024 Pendapatan Asli Daerah (PAD) berkisar Rp 27.755.055.381 (sekitar Rp 27,76 milyar) per tahun dimana dibawah rata-rata provinsi yakni sebesar Rp 148,7 milyar. Dalam hal ini tentunya menggambarkan rendahnya tingkat pada pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja yang masih terbatas untuk masyarakat yang menyebabkan pengentasan kemiskinan yang masih belum dapat terselesaikan. Salah satu yang menjadi penyebab didalam permasalahan tersebut ialah minimnya pusat – pusat pelayanan yang mendukung kegiatan ekonomi masyarakat, dan terbatasnya akses terhadap layanan yang berhubungan dengan peningkatan pada kualitas hidup. Oleh karena itu, solusi yang tepat didalam mengatasi permasalahan tersebut yakni dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata dengan menganalisis pusat pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat.

Dengan demikian, berdasarkan permasalahan yang terjadi, maka diperlukan adanya analisis mengenai tingkat perkembangan wilayah berdasarkan hierarki pusat pelayanan. Hal ini tentunya bertujuan untuk mengetahui tingkat perkembangan wilayah di Kabupaten Pakpak Bharat berdasarkan hierarki pusat pelayanan. Adapun didalam penelitian ini menggunakan tahun 2018 dan 2024, dimana kedua pemilihan tahun ini didasarkan pada pertimbangan secara strategis yang tentunya dapat mencerminkan arah kebijakan pada pembangunan daerah dan tentunya diharapkan dapat memperoleh gambaran yang signifikan mengenai perubahan pada hierarki pusat pelayanan serta dampaknya terhadap

perkembangan wilayah di Kabupaten Pakpak Bharat. Selain itu, pembangunan yang lebih merata disertai dengan peningkatan kualitas pada pusat pelayanan, konektivitas infrastruktur, serta pemberdayaan masyarakat tentunya akan menjadi solusi guna mencapai kemajuan di wilayah ini. Dari uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti dengan judul penelitian: “Analisis Tingkat Perkembangan Wilayah Berdasarkan Hierarki Pusat Pelayanan Di Kabupaten Pakpak Bharat”.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Ketidakmerataan pembangunan fasilitas pelayanan di tiap- tiap kecamatan di Kabupaten Pakpak Bharat.
2. Pusat pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat masih sulit untuk dijangkau oleh masyarakat Kabupaten Pakpak Bharat
3. Ketidakseimbangan perkembangan wilayah di Kabupaten Pakpak Bharat yang dipengaruhi oleh aksesibilitas dan juga ketersediaan pusat pelayanan.
4. Belum tersedianya pemetaan ketersediaan fasilitas pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat
5. Belum diketahuinya tingkat perkembangan wilayah di Kabupaten Pakpak Bharat.

C. Batasan Masalah

Untuk menyederhanakan permasalahan agar pembahasan masalah mengarah kepada tujuan yang ingin dicapai, maka batasan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Ketersediaan fasilitas pelayanan dalam penentuan hierarki pusat pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat pada tahun 2018 - 2024.
2. Tingkat perkembangan wilayah berdasarkan hierarki pusat pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat tahun 2018 - 2024

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah, yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana ketersediaan fasilitas pelayanan dalam penentuan hierarki pusat pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat pada tahun 2018 - 2024?
2. Bagaimana tingkat perkembangan wilayah berdasarkan hierarki pusat pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat pada tahun 2018 - 2024?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui ketersediaan fasilitas pelayanan dalam penentuan hierarki pusat pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat pada tahun 2018 – 2024.

2. Mengetahui tingkat perkembangan wilayah berdasarkan hierarki pusat pelayanan di Kabupaten Pakpak Bharat tahun 2018 – 2024.

F. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan ilmu dan pengetahuan terutama mengenai perencanaan pengembangan wilayah berdasarkan aspek hierarki pusat pelayanan.
- b. Hasil penelitian diharapkan mampu mendukung penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan juga dapat dijadikan sebagai sumber referensi untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan pengembangan wilayah.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Dosen

Penelitian ini diharapkan dapat didiskusikan kepada dosen untuk menyempurnakan hasil penelitian.

- b. Bagi Mahasiswa

Penelitian diharapkan mampu membantu mahasiswa didalam mengidentifikasi peran pusat pelayanan terhadap pengembangan wilayah dalam mata kuliah metode analisis keruangan.

c. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu membantu pemerintah didalam mengoptimalkan pengembangan wilayah di Kabupaten Pakpak Bharat.

d. Bagi Peneliti

Penelitian ini dijadikan sebagai sarana untuk mengetahui peran pusat pelayanan terhadap pengembangan wilayah Kabupaten Pakpak Bharat sekaligus sebagai sarana untuk memenuhi tugas akhir skripsi.

