

# Bab I

# Pendahuluan

## 1.1. Latar Belakang

RPJMD Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2011-2016 merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Bupati Mandailing Natal yang akan dilaksanakan dan diwujudkan dalam suatu periode masa jabatan. RPJMD Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2011-2016 dalam penyusunannya berpedoman pada dokumen perencanaan pembangunan lainnya, seperti rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan jangka panjang kabupaten, rencana tata ruang wilayah dan rencana pembangunan jangka panjang provinsi serta memperhatikan RPJP dan RPJM Nasional. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin terciptanya sinergi kebijakan dan sinkronisasi program secara vertikal antar level pemerintahan yang berbeda.

Disamping itu, RPJMD Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2011-2016 disusun dengan memperhatikan sumber daya dan potensi yang dimiliki, faktor-faktor keberhasilan, evaluasi pembangunan 5 (lima) tahun yang lalu serta isu-isu strategis yang berkembang. Proses penyusunan rencana jangka menengah ini dilakukan melalui pendekatan politik yang dideskripsikan dalam visi, misi dan program kepala daerah terpilih langsung yang diakui sebagai program prioritas pembangunan jangka menengah daerah. Proses dan urutan penyusunan RPJMD ini dilakukan dengan berbagai bentuk pendekatan, antara lain pendekatan politis, teknokratis, partisipatif, *top down* dan *bottom up*.

Untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, menjamin terkelolanya sumber daya secara efisien dan berkeadilan serta menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergitas, diperlukan suatu dokumen perencanaan, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang sesuai dengan amanah pasal (3) dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Rencana



Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) ini disusun dengan maksud menyediakan sebuah dokumen perencanaan komprehensif lima tahunan, yang akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) sesuai dengan UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

RPJMD ini juga disusun dengan memperhatikan data statistik regional dan lokal seperti (1) statistik berbagai fungsi pemerintahan di bidang ekonomi, seperti lapangan pekerjaan utama dan tingkat pendapatan rata-rata masyarakat, keberadaan potensi sektor unggulan daerah yang dapat dikembangkan dalam rangka memacu laju produksi lokal dan penciptaan lapangan kerja baru, keberadaan sektor informal dan kandungan potensi sumberdaya daerah; (2) statistik fungsi-fungsi pemerintahan di bidang sosial budaya, seperti kondisi tingkat kesehatan rata-rata masyarakat, angka kemiskinan, tingkat pengangguran, angka partisipasi kasar dan angka partisipasi murni pendidikan dasar dan menengah; (3) statistik bidang fisik prasarana, seperti pola-pola penataan ruang dan kawasan andalan, kantong-kantong kemiskinan dan kawasan tertinggal serta kondisi lingkungan hidup dan (4) kemampuan keuangan daerah.

Selanjutnya, karena berfungsi sebagai dokumen publik yang merangkum daftar rencana kegiatan lima tahunan di bidang pelayanan umum pemerintahan, maka proses penyusunan RPJM Daerah ini juga dilakukan melalui serangkaian forum musyawarah perencanaan partisipatif, dengan melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan setempat seperti Musrenbang dan bentuk konsultasi publik lainnya. Karena pertimbangan tersebut, walaupun RPJM ini bermula dari rumusan visi, misi, arah kebijakan dan rencana indikatif program kerja Bupati, namun matriks rencana program dan kegiatan lima tahunan yang diuraikan di dalam dokumen ini merupakan hasil kesepakatan seluruh unsur pelaku pembangunan daerah ini, dengan tetap memperhatikan kebijakan dan program strategis nasional dan provinsi. Kabupaten Mandailing Natal dengan kualitas sumber daya manusia yang



masih terbatas, tingkat kemiskinan yang relatif masih tinggi dan masih lemahnya sektor perekonomian rakyat sebagai penyokong utama perekonomian merupakan isu yang utama dalam pembangunan lima tahun ke depan. Program-program pembangunan yang dicanangkan lebih mengarah kepada peningkatan spiritualitas dan pendidikan masyarakat, kesehatan masyarakat serta pendapatan petani melalui pengembangan ekonomi rakyat khususnya bidang pertanian yang menjadi tumpuan sebagian besar penduduk Kabupaten Mandailing Natal.

## **1.2. Dasar Hukum Penyusunan**

Landasan penyusunan RPJM Daerah Kabupaten Mandailing Natal 2011-2016 adalah:

- 1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 1998 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Toba Samosir dan Kabupaten Daerah Tingkat II Mandailing Natal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 188, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3794);
- 2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- 3) Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Keuangan Negara (Lembaran Negara RI Nomor 05 Tahun 2004 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355);
- 4) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4421);
- 5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang;



- 6) Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4438);
- 7) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025;
- 8) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 9) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2007);
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal;
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urutan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
- 14) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah;
- 15) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- 16) Peraturan Presiden RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2010 – 2014;
- 17) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
- 18) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal;



- 19) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah;
- 20) Surat Edaran Bersama Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri 0008/M.PPN/01/2007/050/264A/SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007;
- 21) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 11 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah Provinsi Sumatera Utara;
- 22) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 12 Tahun 2008 tentang RPJP Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2005-2025;
- 23) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 8 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Provinsi Sumatera Utara Tahun 2009-2013;
- 24) Peraturan Daerah Kabupaten Mandailing Natal Nomor 22 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Mandailing Natal Tahun 2006-2025.

### **1.3. Hubungan Antar Dokumen**

RPJM Daerah Kabupaten Mandailing Natal merupakan bagian yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan nasional, yang bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan. Sehingga RPJMD ini harus sinkron dan sinergi antar daerah, antar waktu, antar ruang dan antar fungsi pemerintahan, serta menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi. RPJMD sebagai dokumen perencanaan 5 tahunan merupakan penjabaran RPJP Daerah yang memiliki kurun waktu 20 tahun. RPJM Daerah disusun mengacu kepa

da RPJM Nasional dan RPJM Provinsi Sumatera Utara. Selanjutnya RPJM Daerah digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Renstra SKPD adalah berfungsi sebagai dokumen perencanaan teknis operasional



yang merupakan penjabaran teknis RPJM Daerah untuk setiap unit kerja daerah yang memuat visi, misi, arah kebijakan teknis pemerintahan untuk jangka waktu lima tahunan dan disusun oleh setiap satuan kerja perangkat daerah. Dokumen Renstra SKPD selanjutnya dijadikan sebagai acuan langsung dalam menyusun Rencana Kerja (Renja) SKPD, yaitu dokumen perencanaan tahunan setiap unit kerja daerah dan disusun sebagai turunan Renstra SKPD yang juga memuat rencana kegiatan pembangunan tahun berikutnya. Dokumen perencanaan RKPDP seperti disebut di atas disusun sebagai dokumen perencanaan tahunan dan merupakan kompilasi kritis atas Renja SKPD setiap tahun anggaran dan merupakan bahan utama dalam pelaksanaan Musrenbang Daerah.

#### **1.4. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan RPJM Daerah Kabupaten Mandailing Natal sepenuhnya mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah Pasal 40 ayat (2) serta Permendagri No. 54 Tahun 2010 Lampiran III point C.2, D.3 dan F.2 yaitu terdiri atas 9 (sembilan) bab sebagai berikut :

##### **BAB I PENDAHULUAN**

- 1.1. Latar Belakang
- 1.2. Dasar Hukum Penyusunan
- 1.3. Hubungan Antar Dokumen
- 1.4. Sistematika Penulisan
- 1.5. Maksud dan Tujuan

##### **BAB II GAMBARAN UMUM KONDISI DAERAH**

- 2.1. Aspek Geografi dan Demografi
- 2.2. Aspek Kesejahteraan Masyarakat
- 2.3. Aspek Pelayanan Umum
- 2.4. Aspek Daya Saing Daerah



BAB III GAMBARAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH SERTA KERANGKA  
PENDANAAN

- 3.1. Kinerja Keuangan Masa Lalu
- 3.2. Kebijakan Pengelolaan Keuangan Masa Lalu
- 3.3. Kerangka Pendanaan

BAB IV ANALISIS ISU-ISU STRATEGIS

- 4.1. Permasalahan Pembangunan
- 4.2. Isu Strategis

BAB V PENYAJIAN VISI, MISI, TUJUAN, DAN SASARAN

- 5.1. Visi
- 5.2. Misi
- 5.3. Tujuan dan Sasaran

BAB VI STRATEGI DAN ARAH KEBIJAKAN

- 6.1. Strategi Pembangunan Daerah
- 6.2. Arah Kebijakan Pembangunan Daerah

BAB VII KEBIJAKAN UMUM DAN PROGRAM PEMBANGUNAN DAERAH

- 7.1. Kebijakan Umum
- 7.2. Program Pembangunan Daerah

BAB VIII PENETAPAN INDIKATOR KINERJA DAERAH

BAB IX PEDOMAN TRANSISI DAN KAIDAH PELAKSANAAN

- 9.1. Pedoman Transisi
- 9.2. Kaidah Pelaksanaan

## **1.5. Maksud dan Tujuan**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Mandailing Natal tahun 2012-2016 disusun dengan maksud untuk memberikan landasan kebijakan pembangunan selama lima tahun dalam kerangka pencapaian visi, misi dan program, serta sebagai tolok ukur pertanggungjawaban Bupati pada akhir masa jabatannya. Secara operasional, RPJMD ini juga merupakan acuan resmi



bagi Pemerintah Daerah (berupa RKPD) dan DPRD dalam menyusun Renstra SKPD, Renja SKPD sekaligus merupakan acuan pilihan-pilihan program kegiatan tahunan daerah yang akan dibahas dalam rangkaian forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Daerah secara berjenjang, yaitu mulai dari desa, kecamatan sampai tingkat kabupaten. Oleh karena itu isi dan substansinya mencakup indikasi rencana program dan kegiatan, baik dengan satu sumber pembiayaan maupun secara lintas sumber pembiayaan dari APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten. Berdasarkan pertimbangan ini, maka RPJM Daerah ini disusun dengan maksud sebagai berikut :

- 1) Menjadi pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan Daerah Kabupaten Mandailing Natal, yaitu RKPD;
- 2) Menyediakan acuan resmi bagi seluruh jajaran Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal dan DPRD Mandailing Natal dalam menentukan prioritas program dan kegiatan tahunan yang akan dibiayai APBD Mandailing Natal, APBD Sumatera Utara, APBN dan sumber pembiayaan lainnya;
- 3) Menyediakan satu tolok ukur untuk melakukan evaluasi kinerja tahunan setiap SKPD;
- 4) Memaparkan arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam rangka mewujudkan visi dan misi Kabupaten Mandailing Natal;
- 5) Memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal dan DPRD Mandailing Natal dalam mencapai tujuan dengan cara menyusun program dan kegiatan secara terpadu, terarah dan terukur;
- 6) Memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal dan DPRD Mandailing Natal untuk memahami dan menilai arah kebijakan dan program serta kegiatan operasional tahunan dalam rentang waktu lima tahunan.

Tujuan penyusunan RPJMD Mandailing Natal adalah untuk menetapkan strategi dan kebijakan umum pembangunan daerah, serta merumuskan program pembangunan daerah selama lima tahun, sehingga dapat digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan atau RKPD. Penetapan strategi dan kebijakan umum serta perumusan program melalui





evaluasi pembangunan lima tahun yang telah berjalan, menelaah situasi saat ini dan membuat peramalan serta proyeksi pembangunan, dengan harapan dapat dipilih beberapa sasaran yang tepat sesuai kewenangan daerah untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

