



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Gambaran Umum Kabupaten Toba Samosir

Kabupaten Toba Samosir dimekarkan dari Kabupaten Tapanuli Utara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Toba Samosir dan Kabupaten Daerah Tingkat II Mandailing Natal.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Kepala daerah mempunyai tugas sebagai berikut : a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD; d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas, Bupati Toba Samosir dibantu oleh Organisasi Perangkat Daerah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Toba Samosir Nomor 2 tahun 2008 tentang Organisasi perangkat Daerah Kabupaten Toba Samosir, sebagaimana berikut ini :

- a. Sekretariat Daerah.



- b. Staf Ahli Bupati.
- c. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. Dinas-dinas daerah terdiri dari : (1) Dinas Pendidikan, (2) Dinas Kesehatan, (3) Dinas Pertanian, Peternakan dan Perikanan, (4) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, (5) Dinas Kehutanan dan perkebunan, (6) Dinas Pekerjaan Umum, (7) Dinas Tata Ruang dan Permukiman, (8) Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, (9) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, (10) Dinas Sosial, (11) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, (12) Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah, (13) Dinas Pasar, Kebersihan dan Pertamanan dan (14) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
- e. Lembaga teknis daerah terdiri dari : (1) Inspektorat, (2) Badan Kepegawaian Daerah, (3) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, (4) Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, (5) Badan Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana, (6) badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat, (7) Badan Lingkungan Hidup dan Pertambangan, (8) Kantor Ketahanan pangan, (9) Satuan Polisi pamong Praja dan (10) Rumah Sakit Umum Daerah.
- f. Kecamatan.
- g. Kelurahan

Namun pada Tahun 2016 yang lalu Peraturan daerah Nomor 2 Tahun 2008 tersebut di atas telah dirubah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Toba Samosir Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Toba Samosir, dibentuk Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Toba Samosir yang terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah Kabupaten (Tipe A).
- b. Sekretariat DPRD (Tipe B).
- c. Inspektorat Daerah Kabupaten (Tipe A).
- d. Dinas Daerah terdiri dari: (1) Dinas Pendidikan (Tipe A); (2) Dinas Kesehatan (Tipe B); (3) Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (Tipe A); (4) Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman (Tipe B); (5) Satuan Polisi Pamong Praja (Tipe B); (6) Dinas Sosial (Tipe B); (7) Dinas Tenaga Kerja (Tipe C); (8) Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Desa, Perempuan dan Perlindungan Anak (Tipe A); (9) Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (Tipe B); (10) Dinas Ketahanan Pangan (Tipe B); (11) Dinas Lingkungan Hidup (Tipe C); (12) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Tipe A); (13) Dinas



- Perhubungan (Tipe C); (14) Dinas Komunikasi dan Informatika (Tipe B); (5) Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Koperasi Usaha Kecil dan Menengah (Tipe A); (16) Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (Tipe B); (17) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan (Tipe A); (18) Dinas Perpustakaan dan Kearsipan (Tipe C); (19) Dinas Pertanian dan Perikanan (Tipe A).
- e. Badan Daerah terdiri dari: (1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Tipe A); (2) Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (Tipe A); (3) Badan Kepegawaian Daerah (Tipe B); (4) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Tipe C); (5) Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Tipe B).
- f. Kecamatan terdiri dari: (1) Kecamatan Tampahan (Tipe B); (2) Kecamatan Balige (Tipe A); (3) Kecamatan Laguboti (Tipe A); (4) Kecamatan Sigumpar (Tipe A); (5) Kecamatan Silaen (Tipe A); (6) Kecamatan Siantar Narumonda (Tipe A); (7) Kecamatan Porsea (Tipe A); (8) Kecamatan Parmaksian (Tipe A); (9) Kecamatan Uluan (Tipe A); (10) Kecamatan Bonatua Lunasi (Tipe A); (11) Kecamatan Lumban Julu (Tipe A); (12) Kecamatan Ajibata (Tipe A); (13) Kecamatan Habinsaran (Tipe A); (14) Kecamatan Nassau (Tipe A); (15) Kecamatan Borbor (Tipe A); (16) Kecamatan Pintu Pohan Meranti (Tipe A).

Secara geografis Kabupaten Toba Samosir terletak antara 2°03'–2°40" LU dan 98°56"–99°40' BT dan memiliki luas wilayah 202.180 Ha serta berada pada ketinggian antara 900–2.200 meter di atas permukaan laut. Sesuai dengan letak geografis Kabupaten Toba Samosir yang berada di garis khatulistiwa tergolong daerah beriklim tropis basah dengan suhu berkisar antara 17°C–29°C dan rata-rata kelembaban udara 85,04%. Rata-rata tinggi curah hujan yang terjadi di Kabupaten Toba Samosir per bulan berdasarkan data pada 3 stasiun pengamatan sebesar 155 mm dengan jumlah hari hujan sebanyak 14 hari. Keadaan permukaan tanah (topografi) wilayah Kabupaten Toba Samosir sebagian besar adalah berbentuk daerah wilayah yang bergunung dan dataran rendah serta disusul dengan wilayah berbukit dan yang landai (43% daerah miring, 28,75% daerah terjal, 15,26% daerah datar), struktur tanahnya labil dan berada pada wilayah gempa tektonik dan vulkanik.

Wilayah administrasi Kabupaten Toba Samosir terdiri dari 16 kecamatan, 13 kelurahan dan 231 desa. Jumlah penduduk Toba Samosir tahun 2015 adalah 179.704 jiwa dengan jumlah rumah tangga 44.005 RT.



Tingkat kepadatan penduduk adalah 88,88 jiwa/km<sup>2</sup>. Sebagian besar penduduk Kabupaten Toba Samosir menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian, kehutanan dan perikanan sehingga menjadi sektor andalan dalam menggerakkan perekonomian daerah dengan kontribusi sekitar 34,93% terhadap total PDRB Tahun 2015. PDRB Kabupaten Toba Samosir atas dasar harga berlaku tahun 2015 sebesar 5.181.286,1 juta rupiah. Berdasarkan atas dasar harga konstan 2010 PDRB Kabupaten Toba Samosir tahun 2015 sebesar 4.355.221,01 juta rupiah atau mengalami pertumbuhan sebesar 4,24 persen dibanding tahun sebelumnya.

Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pemerintah Kabupaten Toba Samosir untuk mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir Tahun 2015 adalah sebanyak 5.041 orang.

## 1.2. Permasalahan Utama Dalam Melaksanakan Pembangunan

Secara umum permasalahan utama (*strategis issued*) yang sedang dihadapi Pemerintah Kabupaten Toba Samosir adalah sebagai berikut:

*Geomorfologi dan Lingkungan Hidup. Proyeksi permasalahan:*

1. Akses dan tingkat penerapan teknologi dalam bidang lingkungan hidup yang masih rendah;
2. Penyebaran penduduk yang belum merata sehingga terjadi ketimpangan dalam kepadatan penduduk suatu wilayah. Hal ini berdampak pada kesulitan pemerintah dalam menyediakan fasilitas dasar kebutuhan masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, sarana air bersih, sarana dan prasarana jalan dan jembatan dan lain-lain;
3. Karakteristik fisik dari sebagian wilayah dengan tingkat kemiringan yang cukup tinggi belum dapat dimanfaatkan secara optimal;
4. Wilayah Administrasi pemerintahan antar kecamatan yang belum ideal akan berdampak pada sulitnya menentukan kutub pertumbuhan (*pole growth*).

*Demografi. Proyeksi permasalahan:*

1. Angka Beban Tanggungan (ABT) di daerah masih cukup tinggi yaitu diatas 60 persen. Hal ini akan berdampak pada tingkat pendapatan dan konsumsi yang ditanggung oleh anggota keluarga masih tinggi. Semakin tinggi ABT semakin kecil produktivitas masyarakat dalam menghasilkan pendapatan;
2. Lebih dari 70% proporsi penduduk yang bekerja masih bergerak di sektor pertanian. Ini memperlihatkan bahwa dari sisi kualitas penduduk masih rendah karena lapangan kerja di sector pertanian lebih banyak



- mengandalkan tenaga dari pada keterampilan. Kemampuan yang diperoleh dari pengalaman secara turun temurun;
3. Sektor informal masih mendominasi lapangan usaha di daerah. Ini disebabkan sector yang ada untuk menampung tenaga kerja sangat terbatas disamping berbagai persyaratan yang sulit dipenuhi oleh masyarakat di daerah;
  4. Penyebaran penduduk yang belum merata akan berdampak pada ketimpangan pada distribusi pendapatan. Hal ini dapat dilihat dari perbandingan antara PDRB yang dihasilkan dari Kecamatan dan jumlah penduduk pertengahan tahun;
  5. Lapangan kerja yang ada belum memadai sehingga masyarakat, khususnya di perdesaan banyak yang migrasi ke luar untuk mencari pekerjaan;
  6. Meningkatnya lapangan kerja informal sebagai dampak dari terbatasnya lapangan kerja di sector formal.

*Ekonomi dan Sumber Daya Alam. Proyeksi permasalahan:*

1. Keterbatasan dalam infrastruktur sehingga menghambat perkembangan aktivitas perekonomian masyarakat;
2. Keterbatasan kualitas dan kuantitas SDM sehingga menyebabkan rendahnya produktivitas dan kreativitas dalam mengelola potensi SDM;
3. Akses dan tingkat penerapan teknologi untuk menggerakkan sektor riil masih rendah;
4. Kondisi permintaan barang dan jasa berkualitas oleh sektor rumah tangga dan sektor-sektor lainnya terus meningkat, sementara daerah belum mampu memenuhinya.
5. Produk yang dihasilkan oleh daerah belum ada yang stabil dan berkelanjutan (sustainable);
6. Peluang lapangan kerja formal masih sangat terbatas;
7. Daya saing daerah dalam memproduksi dan memasarkan barang dan jasa ke daerah lain masih lemah;
8. Mutu dan jaringan sarana dan prasarana transportasi masih perlu peningkatan, khususnya di daerah yang terpencil;
9. Jiwa kewirasahaan masyarakat belum berkembang;
10. Pengelolaan SDA di berbagai sektor masih sangat minim;
11. Distribusi fisik dan non fisik pembangunan belum merata;
12. Distribusi pendapatan penduduk yang belum merata dapat menimbulkan kecemburuan social;



13. Lemahnya organisasi pengusaha untuk mengalang potensi pengusaha yang ada;
14. Karakteristik fisik dari sebagian wilayah dengan tingkat kemiringan yang tinggi belum ditangani dengan baik;
15. Kurangnya penataan maupun pelestarian kawasan Danau Toba yang merupakan salah satu objek wisata di Indonesia;
16. Belum tersedianya peralatan pengolahan Enceng Gondok sehingga Limbah tumbuhan belum dapat dimanfaatkan.

*Sosial Budaya dan Politik. Proyeksi permasalahan:*

1. Tingkat pendidikan tenaga kerja yang masih relative rendah  $\pm$  50 persen masih tamat samapai dengan tingkat SLTP;
2. Masih rendahnya jumlah penduduk yang menamatkan jenjang Diploma/ Sarjana yaitu masih di bawah 5 persen;
3. Kondisi masyarakat berpendidikan rendah masih cukup tinggi. Ini dapat berdampak pada sulitnya masyarakat menerima perubahan di dalam lingkungan;
4. Pertumbuhan angkatan kerja yang lebih cepat dari pertumbuhan lapangan pekerjaan akan berdampak pada kelebihan tenaga kerja.

*Prasarana dan Sarana. Proyeksi permasalahan:*

1. Keterbatasan dalam infrastruktur yang ada di daerah, khususnya di daerah terpencil sehingga menghambat aktivitas perekonomian masyarakat;
2. Keterbatasan dalam infrastruktur yang ada di daerah, khususnya di daerah terpencil dapat menghambat pelayanan dan aktivitas masyarakat;
3. Rehabilitasi, peningkatan infrastruktur memerlukan dana yang besar, sementara sumber dana yang tersedia sangat terbatas;
4. Kurangnya pemeliharaan terhadap infrastruktur yang telah ada mengakibatkan pertumbuhan pembangunan infrastuktur yang baru menjadi rendah.

*Pemerintahan Umum. Proyeksi permasalahan:*

1. Pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan setiap tahunnya melalui APBD masih mengalami kendala keterlambatan;
2. Kemampuan SDM dalam melaksanakan manajemen pemerintahan yang baik masih sangat rendah



3. Tanggung jawab terhadap pekerjaan melalui tugas pokok dan fungsi belum dilaksanakan dengan baik. Aparatur belum bertindak professional dalam bekerja;
4. Kedudukan/ jabatan dalam organisasi pemerintahan masih dianggap sebagai status social belum dinggap sebagai tanggung jawab atas beban pekerjaan yang diberikan;
5. Keterbatasan anggaran untuk meningkatkan kualitas SDM aparatur melalui peningkatan pendidikan dan pelatihan;
6. Kelembagaan pemerintah belum didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.