

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pola ruang kota mengalami perubahan seiring waktu. Kota merupakan hasil perkembangan peradaban manusia, dan seiring dengan itu, bentuk dan tata letak kota juga berubah. Sejalan dengan perubahan sosial, budaya, ekonomi, dan politik, pola tata ruang perkotaan akan terus berkembang dan beradaptasi (Tallo et al., 2014).

Kota pada dasarnya bersifat dinamis, yang menjadikan suatu kota untuk berkembang. Susanti Bako (2016) menjelaskan bahwa kota adalah pusat pemukiman dan kegiatan masyarakat, dengan wilayah administrasi non-agraris dan penduduk individualis. Proses terbentuknya kota telah melalui banyak perubahan yang seringkali mengubah wujud kota itu sendiri. Kota terbentuk dari berbagai faktor, seperti perkembangan ekonomi, pemerintahan, budaya, dan kehidupan masyarakat di sekitarnya. Selain kebiasaan masyarakat yang bisa berubah, bentuk fisik kota juga dapat mengalami perubahan. Seiring dengan pertumbuhan daerah yang semakin pesat, kualitas lingkungan di kota juga bisa menurun (Bestnissa et al., 2020).

Suharyono (2013: 172) dikatakan bahwa wilayah di permukaan bumi dapat dibagi menjadi kawasan-kawasan yang jelas. Desa dan kota adalah dua daerah yang memiliki ciri khas berbeda, tetapi saling membutuhkan satu sama lain. Tarigan (2005: 160) mengatakan bahwa terdapat tiga jenis hubungan antara kota dan daerah di sekitarnya, termasuk desa atau kelurahan, yaitu:

1. Kota *generative* : Kota ini berfungsi sebagai pusat yang menyerap hasil produksi dari pedalaman untuk dipasarkan, sekaligus menyediakan berbagai kebutuhan daerah dengan produk kota.
2. Kota *parasitif* : Jenis kota ini tidak memberikan kontribusi positif bagi daerah di sekitarnya. Bahkan, keberadaannya dapat menghambat

perkembangan usaha di desa, karena industrinya belum maju, cenderung meniru usaha desa, dan tidak mampu menyerap produk dari desa.

3. Kota tertutup: Kota ini tidak bergantung pada sumber daya dari daerah sekitarnya, tetapi mengandalkan pasokan dari daerah lain.

Di dalam buku (Mirsa, 2012) mengatakan bahwa Kota merupakan suatu wilayah yang mempunyai batas administratif tertentu, mempunyai jumlah penduduk yang cukup besar, latar belakang masyarakat yang beragam, sektor pertanian yang minim atau tidak ada sama sekali, serta dilengkapi dengan sistem pemerintahan.

Seiring berjalannya waktu, suatu wilayah akan mengalami berbagai perubahan. Salah satu penyebab utamanya adalah tingginya tingkat urbanisasi di wilayah perkotaan, yang mendorong perluasan kota ke wilayah pinggiran kota atau suburban. Proses perluasan ini memicu transformasi yang terjadi dalam kurun waktu tertentu, meliputi aspek spasial, sosial, dan ekonomi (Amalia, 2024). Urbanisasi merupakan perpindahan penduduk dari wilayah perdesaan ke perkotaan yang dipicu oleh kelengkapan fasilitas dan pesatnya pembangunan di kota. Meningkatnya urbanisasi berdampak pada kepadatan penduduk dan menurunnya ketersediaan lahan di kawasan perkotaan. Keterbatasan ruang ini mendorong terjadinya pemekaran kota ke wilayah pinggiran sebagai upaya memenuhi kebutuhan lahan dan mendistribusikan pertumbuhan secara lebih merata (Lokantara & Amo, 2021). Pemekaran wilayah ke daerah pinggiran didorong oleh sejumlah faktor penarik dan pendorong, antara lain harga tanah yang relatif lebih terjangkau dibandingkan daerah perkotaan, tersedianya lahan kosong yang luas, dan keinginan masyarakat untuk memperoleh lingkungan perumahan yang lebih nyaman dan meminimalisir polusi udara (Yunus, 1987).

Mandailing Natal merupakan sebuah kabupaten yang terletak di Provinsi Sumatera Utara. Kabupaten ini resmi berdiri pada tanggal 23 November 1998 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998 yang mengatur tentang pembentukan Kabupaten Toba Samosir dan Kabupaten Mandailing Natal. Proses peresmian dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 9 Maret 1999.

Sebelumnya, wilayah Mandailing Natal merupakan bagian dari Kabupaten Tapanuli Selatan.

Pada tanggal 23 November 1998, setelah Kabupaten Mandailing Natal resmi terbentuk, Panyabungan ditetapkan sebagai ibu kota sekaligus pusat pemerintahan dan perekonomian Kabupaten Mandailing Natal, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998.

Terbentuknya Kabupaten Mandailing Natal sebagai Daerah Tingkat II merupakan hasil pemekaran Kabupaten Tapanuli Selatan. Saat pertama kali berdiri, wilayah ini terdiri dari delapan kecamatan, yaitu: Kecamatan Siabu, Kecamatan Panyabungan, Kecamatan Kotanopan, Kecamatan Muaraspongi, Kabupaten Batang Natal, Kabupaten Natal, Kecamatan Batahan dan Kabupaten Perempuan Muara Batang.

Berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Mandailing Natal Nomor 7 Tahun 2002, delapan kecamatan yang semula dimekarkan menjadi sembilan kecamatan baru. Terakhir, total kecamatan bertambah menjadi 17 dengan penambahan yaitu: Kecamatan Bukit Malintang, Kecamatan Panyabungan Utara, Kecamatan Panyabungan Timur, Kecamatan Panyabungan Selatan, Kecamatan Panyabungan Barat, Kecamatan Lembah Sorik Marapi, Kecamatan Tambangan, Kecamatan Ulu Pungkut dan Kecamatan Lingga Bayu.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal melakukan pemekaran wilayah dengan membentuk kecamatan-kecamatan baru melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007, yaitu: Kecamatan Ranto Baek, Kecamatan Huta Bargot, Kecamatan Puncak Sorik Marapi, Kecamatan Pakantan dan Kecamatan Sinunukan

Selanjutnya Kecamatan Naga Juang terbentuk sebagai hasil pemekaran Kecamatan Bukit Malintang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 49 Tahun 2007. Dengan demikian, sejak berdirinya pada tahun 1998, Kabupaten Mandailing Natal telah mengalami tiga kali pemekaran sehingga mencapai total 23 kecamatan. . Pemekaran ini merupakan wujud aspirasi masyarakat dan telah

disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Mandailing Natal untuk mewujudkan masyarakat sipil Mandailing Natal (PP NO. 14, 1998).

Terbentuknya Kabupaten Mandailing Natal menimbulkan banyak perubahan sosial dari tahun 1999 hingga tahun 2023. Khususnya Kota Panyabungan dan sekitarnya mengalami perubahan. Perkembangan dan pertumbuhan Kota Panyabungan dipengaruhi oleh berbagai aspek kehidupan sosial, antara lain kewilayahan administrasi pemerintahan, kependudukan, dan sosial ekonomi.

Kabupaten Mandailing Natal termasuk Kabupaten yang cukup berkembang. Setelah menjadi ibu kota kabupaten, Mandailing Natal membentuk beberapa kecamatan baru. Perkembangan etnis di Kota Panyabungan juga menunjukkan pertumbuhan dan perkembangan. Hampir semua ahli ilmu sosial setuju bahwa kota selalu dihuni oleh populasi yang sangat *heterogen*, baik dalam hal heterogenitas *vertikal* maupun *horizontal*. Dengan menjadi ibukota kabupaten, Panyabungan menunjukkan perubahan pola ruang, seperti pola persebaran massa bangunan, bertambahnya massa bangunan maupun jaringan jalan dan hubungan sosial yang lebih kuat.

Perubahan sosial yang terjadi di Kota Panyabungan yang menjadi faktor pendorongnya peneliti untuk melakukan penelitian mengenai transformasi pola ruang kota panyabungan. adapun periodisasi penelitian ini adalah tahun 1999-2024 dengan kajian transformasi pola ruang pada Kota Panyabungan. Tahun 1999 adalah tahun di mana Panyabungan diresmikan sebagai ibu kota Kabupaten Mandailing Natal, dan tahun 2024 adalah batas waktu untuk melakukan penelitian tentang transformasi pola ruang Kota Panyabungan. Oleh Karena itu, peneliti memilih judul penelitian ini sebagai "Transformasi Pola Ruang Kota Panyabungan Sebagai Ibu Kota Mandailing Natal".

## **1.2 Rumusan Masalah**

Kota Panyabungan telah mengalami pertumbuhan dan perkembangan pola ruang yang terbentuk dalam jangka waktu yang lama dan merupakan suatu akumulasi dari setiap tahap perkembangannya. Dalam perkembangannya Kota

Panyabung sudah mulai menunjukkan perkembangannya, berkembangnya kawasan pemukiman, berkembang jaringan jalan dan juga terdapat taman kota.

Adapun rumusan masalah penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana transformasi pola ruang yang terjadi pada Kota Panyabungan sebagai ibu kota Mandailing Natal?
2. Faktor apa saja yang menyebabkan transformasi pola ruang yang terjadi pada Kota Panyabungan sebagai ibu kota Mandailing Natal?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana transformasi pola ruang Kota Panyabungan sebagai ibu kota Mandailing Natal,
2. Mengetahui faktor apa saja yang menyebabkan transformasi pola ruang Kota Panyabungan setelah menjadi ibu kota Mandailing Natal.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini diantaranya:

1. Bagi ilmu pengetahuan: Penelitian ini akan membantu dan menambah wawasan serta pengetahuan tentang transformasi yang terjadi pada pola ruang kota di Panyabungan.
2. Bagi Pemerintah Kota Panyabungan: Hasil penelitian dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah setempat mengenai pengembangan infrastruktur dan tata ruang yang lebih baik. Dengan demikian, penelitian ini bisa menjadi panduan bagi pembuat kebijakan dalam merencanakan dan mengatur pertumbuhan kota secara efektif.
3. Bagi masyarakat: Penelitian ini juga bisa meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap perlunya pembangunan berkelanjutan di wilayah mereka sendiri. Dengan mengetahui dampak dari perubahan pola ruang, masyarakat dapat ikut bertindak dalam melindungi lingkungan dan menjaga keberlanjutan kota.

## **1.5 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian**

Adapaun ruang lingkup dan batasan penelitian yaitu:

### **1.5.1 Ruang Lingkup**

Penelitian ini mempunyai dua ruang lingkup utama, yaitu ruang lingkup regional dan ruang lingkup material. Ruang lingkup regional bertujuan untuk menentukan batas geografis penelitian, sedangkan ruang lingkup materi bertujuan untuk membatasi fokus pembahasan dalam penelitian ini.

#### **A. Ruang Lingkup Wilayah**

Fokus penelitian ini adalah pada transformasi pola tata ruang di Kota Panyabungan yang merupakan ibu kota Kabupaten Mandailing Natal.

#### **B. Ruang Lingkup Materi**

Ruang lingkup bahan penelitian ini mencakup kajian lebih mendalam mengenai topik-topik yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Penelitian ini akan fokus menganalisis transformasi pola tata ruang di Panyabungan, meliputi perubahan penggunaan lahan, sebaran fasilitas umum, dan penambahan jaringan jalan.

### **1.5.2 Batasan Penelitian**

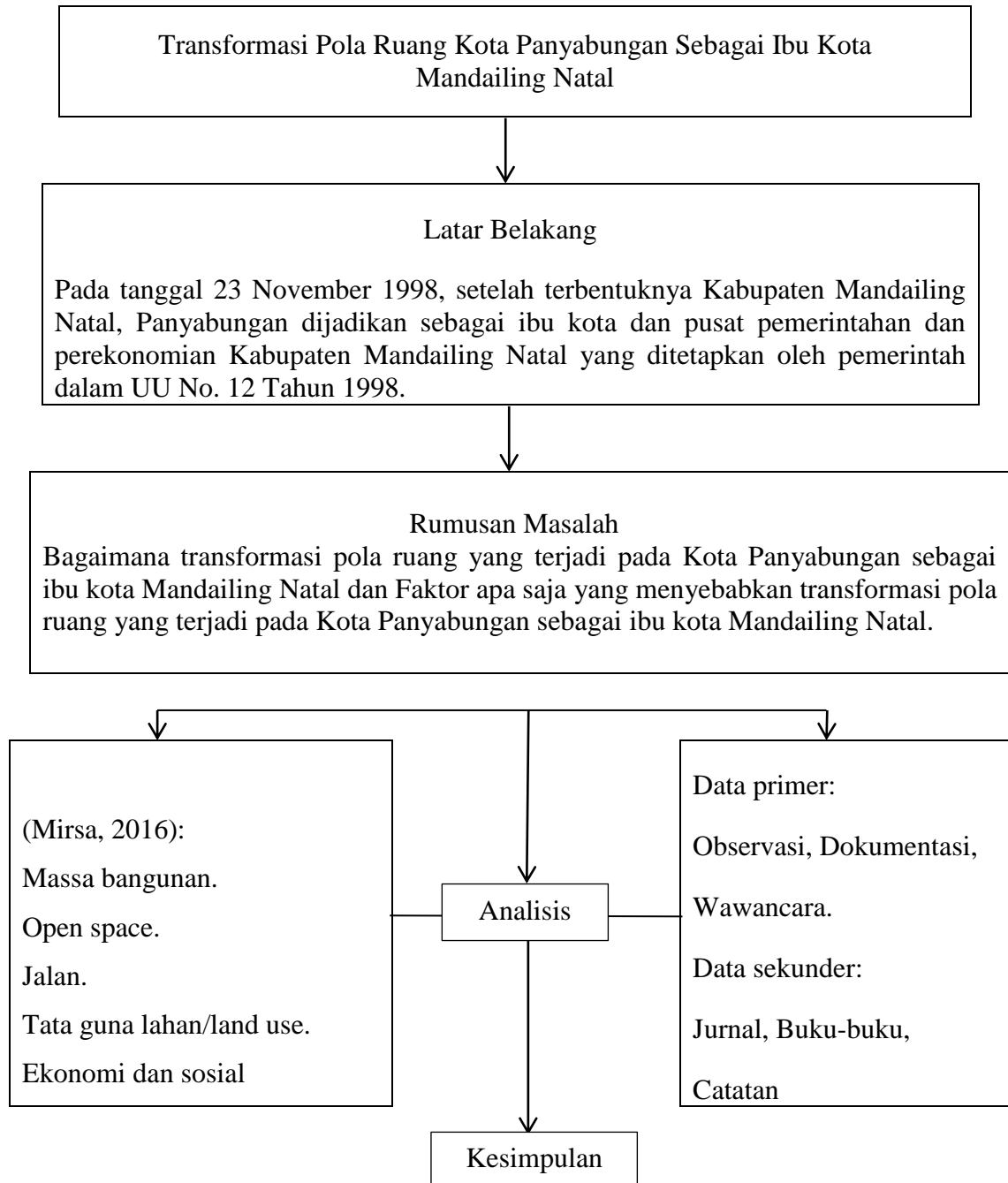
Berdasarkan masalah diatas maka yang menjadi batasan masalah dalam penelitian ini adalah “Transformasi Pola Ruang Kota Panyabungan Sebagai Ibu Kota Mandailing Natal (1999 – 2024)”.

## **1.6 Sistematika Penyusunan Penelitian**

- |                |   |
|----------------|---|
| <b>BAB I</b>   | <b>PENDAHULUAN</b><br>Bagian ini memaparkan uraian mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian, manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian, ruang lingkup dan keterbatasan penelitian, serta sistematika penulisan laporan penelitian.       |
| <b>BAB II</b>  | <b>LANDASAN TEORI</b><br>Bagian ini menguraikan tentang teori transformasi, teori pola ruang, pola bentuk ruang, elemen pola ruang kota.  |
| <b>BAB III</b> | <b>METODE PERANCANGAN</b><br>Pada bagian ini menjelaskan jenis penelitian, lokasi, jenis dan sumber data yang dikumpulkan, variabel penelitian, dan metode untuk menganalisis data.   |
| <b>BAB IV</b>  | <b>HASIL DAN PEMBAHASAN</b><br>Bab ini menguraikan secara umum tentang Kabupaten Mandailing Natal dan Kota Panyabungan, disertai dengan analisis pola spasial menurut kebijakan RTRW Kabupaten Mandailing Natal di daerah penelitian. Dibahas pula perubahan fisik yang terjadi di lokasi penelitian. |
| <b>BAB V</b>   | <b>KESIMPULAN DAN SARAN</b><br>Bab ini menguraikan tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian.  |

### 1.7 Kerangka Pemikiran

Berikut adalah kerangka pemikiran yang digunakan untuk mendapatkan penyelesaian masalah dalam penelitian ini:



Gambar 1. 1 Kerangka berpikir (Analisis penulis, 2025)