

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pembangunan pada dasarnya merupakan salah satu wujud dari tugas pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat umumnya. Ini berarti pembangunan merupakan implementasi dari tugas pelayanan. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam melaksanakan kegiatan pembangunan, pertimbangan atau pemenuhan kebutuhan masyarakat luas harus menjadi perhatian utama. Riyadi dan Dedy Supriady Bratakusumah (2005:109) mengatakan bahwa perencanaan pembangunan nasional dan pembangunan daerah merupakan sebuah rangkaian kegiatan-kegiatan yang tidak mudah karena akan berhadapan dengan permasalahan yang sangat kompleks dan komprehensif, meliputi berbagai aspek sosial kemasyarakatan dari suatu keadaan yang baik.

Dalam mewujudkan pembangunan ekonomi yang berkesinambungan, maka pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta guna menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut (Arsyad, 2002:108). Masalah pokok dalam pembangunan daerah terletak pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan

(*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumberdaya fisik secara lokal (daerah). Dengan perencanaan yang baik dan kebijakan yang tepat akan mempengaruhi keberhasilan pembangunan ekonomi daerah tersebut. Todaro mengatakan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi ditunjukkan oleh tiga nilai pokok yaitu berkembangnya kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, meningkatkan rasa harga diri, dan meningkatkan kemampuan masyarakat untuk memilih.

Perubahan sistem pemerintahan dan pengelaaan pembangunan daerah serta terjadinya globalisasi kegiatan ekonomi tersebut tentunya akan menimbulkan perubahan yang cukup drastis dalam mengelola pembangunan daerah. Pola pembangunan daerah yang selama ini cenderung seragam mulai berubah dan bervariasi. Oleh sebab itu pembangunan ekonomi daerah tergantung pada potensi dan permasalahan pokok yang dialami oleh daerah yang bersangkutan (Sjafrizal, 2008:229).

Arsyad (2002) mengatakan bahwa faktor penentu utama pertumbuhan ekonomi suatu daerah adalah berhubungan langsung dengan permintaan akan barang dan jasa dari luar daerah. Pertumbuhan industri-industri yang menggunakan sumberdaya lokal, termasuk tenaga kerja dan bahan baku untuk di ekspor akan menghasilkan kekayaan daerah dan menciptakan peluang kerja (*job creation*). Jika dilihat dari kemakmuran suatu daerah, maka daerah satu tidak akan sama dengan

daerah yang lainnya walaupun dalam satu provinsi. Kaum klasik berpandangan bahwa daerah yang memiliki atau kaya sumber daya alam akan lebih maju dan masyarakatnya lebih makmur dibandingkan daerah yang miskin sumber daya alam (Emilia, 2006). Perbedaan sumber daya alam tersebut merupakan modal awal dalam pembangunan yang selanjutnya harus terus dikembangkan. Selain mengandalkan sumber daya alam yang ada dibutuhkan juga sinergi dengan faktor-faktor lain seperti sumber daya manusia yang mengelola sumber daya alam, teknologi sebagai alat “tools” untuk mengelola sumber daya alam. Sehingga akan dihasilkan barang dan jasa yang baik dan berkualitas, yang akhirnya berdampak pada pendapatan daerah tersebut. Seketika terjadi *multiplier effect* dalam kegiatan perekonomian dan perputaran uang akan terjadi.

Secara empiris terbentuk pendekatan-pendekatan umum untuk membangun daerah. Pendekatan-pendekatan umum tersebut dilakukan dari tiga perspektif perumusan sebagai berikut (Yustika, 2002):

1. Pendekatan Sektoral; kegiatan pembangunan dirumuskan berdasarkan sektor-sektor yang pada prinsipnya merupakan klasifikasi turunan dari ke-3 kategori besar di dalam lingkup pembangunan daerah.
2. Pendekatan Kewilayahan; kegiatan pembangunan dirumuskan berdasarkan wilayah/lokasi di mana kegiatan tersebut akan dilaksanakan.

3. Pendekatan Kelembagaan; kegiatan pembangunan dirumuskan berdasarkan kelembagaan pembangunannya. Selain di perlukan adanya pengembangan kelembagaan sebagai basis kepastian hukum pembangunan secara umum, pendekatan ini juga efektif untuk pembangunan yang tidak memanfaatkan sumberdaya pemerintah / pemerintah daerah.

Salah satu kebijakan yang diambil pemerintah untuk mempersempit ketimpangan regional yaitu diterapkannya kebijakan pembangunan daerah melalui konsep kawasan andalan, yang dilakukan berdasarkan potensi yang dimiliki daerah. Pertumbuhan kawasan andalan diharapkan dapat memberikan imbas positif bagi pertumbuhan ekonomi daerah sekitar (*hinterland*), melalui pemberdayaan sektor-sektor unggulan sebagai penggerak perekonomian daerah dan keterkaitan ekonomi antardaerah (Witoelar, 2000).

Perbandingan perekonomian antardaerah sesungguhnya tidak selalu memuaskan karena terdapat berbagai perbedaan, antara lain (1) tingkat harga yang berbeda atau daya beli uang dapat berbeda; (2) peranan masing-masing barang bagi kehidupan sehari-hari berbeda dari suatu daerah dengan daerah lainnya; dan (3) antarnegara penggunaan uang yang berbeda (Ali Ibrahim Hasyim, 2015). Sehubungan dengan itu pengelolaan suatu wilayah di antaranya adalah pertimbangan fungsi wilayah yang digunakan untuk mengetahui tingkat keseimbangan antar

pusat pelayanan yang berada di daerah dan distribusi penduduk di dalam masing-masing wilayah administrasi Kabupaten/kota. Pertimbangan kriteria fisik, lingkungan serta sektor-sektor keunggulan dari suatu kawasan atau wilayah diperlukan untuk menilai potensi yang dimiliki serta lahan dan ketersediaan sumberdaya untuk tumbuh dan berkembang yang dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Kinerja pembangunan suatu daerah mempunyai hubungan dengan pertumbuhan penduduk pada daerah bersangkutan. Alasannya jelas karena kemajuan pembangunan akan meningkatkan penyediaan lapangan kerja dan hal ini akan menjadi daya tarik yang kuat bagi penduduk pindah ke daerah tersebut guna mendapatkan pekerjaan. Namun suatu wilayah berbeda satu sama lainnya sehingga kebijakan yang diperlukan juga tidaklah sama. Misalnya wilayah pantai yang masyarakat umumnya para nelayan akan memerlukan kebijakan pembangunan yang berbeda dengan masyarakat dataran tinggi yang kebanyakan bergerak didaerah perkebunan. Dan sebaliknya antara desa dan kota (Sjafrijal;2012).

Pertumbuhan ekonomi dan prosesnya yang berkelanjutan merupakan kondisi utama bagi kelangsungan pembangunan ekonomi daerah. Karena jumlah penduduk terus bertambah dan berarti kebutuhan ekonomi juga bertambah, sehingga dibutuhkan penambahan pendapatan setiap tahun. Hal ini dapat diperoleh dengan

peningkatan *output* agregat ( barang dan jasa ) atau Produk Domestik Regional Bruto ( PDRB ) setiap tahun ( Tambunan, 2001:2 ).

Dampak dari pertumbuhan ekonomi disamping dapat meningkatkan pendapatan pada akhirnya juga akan berpengaruh pada pendapatan daerah. Semakin mampu menggali potensi perekonomian daerah yang ada, akan semakin besar Produk Domestik Regional Bruto dan Pendapatan Asli Daerah, sehingga mampu meningkatkan keuangan daerah dalam menunjang pelaksanaan otonomi daerah.

Provinsi Maluku Utara secara administratif terdiri dari 8 Kabupaten dan 2 kota, dengan jumlah kecamatan sebanyak 115 kecamatan yang terdiri dari 1.196 desa/kelurahan. Daerah ini merupakan daerah kepulauan yang memiliki 805 buah pulau besar dan kecil. Sekitar 82 pulau yang dihuni dan 723 pulau yang belum dihuni.

Sebagai mana dalam rancangan RKPD Provinsi Maluku Utara yang menjelaskan bahwa Kinerja perekonomian provinsi Maluku Utara selama kurun waktu 2013-2016 menunjukkan peningkatan, yang diindikasikan melalui meningkatnya nilai nominal Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari tahun ke tahun. Pada tahun 2013 nilai PDRB provinsi Maluku Utara atas dasar harga berlaku sebesar Rp 21,439 triliun dan pada tahun 2016 sudah mencapai Rp 29.165,2 triliun. Ini berarti pula bahwa secara nominal PDRB meningkat sebesar Rp 7.726,2 triliun selama tiga tahun. Untuk lapangan usaha pada sektor-sektor primer dari tahun 2013 sampai dengan 2016 terjadi kenaikan yang signifikan.

Data Perkembangan PDRB atas dasar harga berlaku dengan tahun dasar 2010 selama periode 2013 – 2016 dapat dilihat pada Tabel berikut :

Tabel 1. PDRB Provinsi Maluku Utara Tahun Dasar 2010 Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Miliar Rupiah) Tahun 2013 – 2016

| No   | Lapangan Usaha                | Tahun     |          |          |          |
|------|-------------------------------|-----------|----------|----------|----------|
|      |                               | 2013      | 2014     | 2015     | 2016     |
| 1    | Pertanian, Kehutanan, dan     | 5.520,31  | 6.195,5  | 6.616,7  | 7.279,4  |
| 2    | Pertambangan dan Penggalian   | 2.563,05  | 2.249,2  | 2.336,5  | 2.446,0  |
| 3    | Industri Pengolahan           | 1.088,60  | 1.256,3  | 1.360,1  | 1.571,7  |
| 4    | Pengadaan Listrik dan Gas     | 9,73      | 13,2     | 18,3     | 26,6     |
| 5    | Pengadaan Air, Pengelolaan    | 17,38     | 20,3     | 22,2     | 23,7     |
| 6    | Konstruksi                    | 1.278,26  | 1.483,2  | 1.757,1  | 1.924,6  |
| 7    | Perdagangan Besar dan Eceran; | 3.387,05  | 3.980,9  | 4.629,3  | 5.147,4  |
| 8    | Transportasi dan Pergudangan  | 1.201,41  | 1.438,0  | 1.629,7  | 1.810,8  |
| 9    | Penyediaan Akomodasi dan      | 93,00     | 109,0    | 116,4    | 132,9    |
| 10   | Informasi dan Komunikasi      | 758,61    | 894,8    | 989,7    | 1.082,8  |
| 11   | Jasa Keuangan dan Asuransi    | 631,27    | 692,4    | 795,8    | 923,1    |
| 12   | Real Estate                   | 23,61     | 26,3     | 29,2     | 33,5     |
| 13   | Jasa Perusahaan               | 67,92     | 75,8     | 84,3     | 93,5     |
| 14   | Administrasi Pemerintahan,    | 3.509,72  | 4.119,5  | 4.552,6  | 4.759,7  |
| 15   | Jasa Pendidikan               | 706,31    | 801,9    | 932,9    | 1.068,1  |
| 16   | Jasa Kesehatan dan Kegiatan   | 425,71    | 508,1    | 563,0    | 611,3    |
| 17   | Jasa lainnya                  | 157,54    | 177,5    | 207,2    | 230,1    |
| PDRB |                               | 21.439,49 | 24.042,1 | 26.640,8 | 29.165,2 |

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara (BRS edisi No. 12/02/82/Th.XVI, 6 Februari 2017)

Proses lajunya pertumbuhan ekonomi suatu daerah ditunjukkan dengan menggunakan tingkat pertambahan PDRB, sehingga tingkat perkembangan PDRB per kapita yang dicapai masyarakat seringkali sebagai ukuran kesuksesan suatu daerah dalam mencapai cita-cita untuk menciptakan pembangunan ekonomi.

Perekonomian Maluku Utara berdasarkan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstant (ADHK) 2010 menurut

Lapangan Usaha tumbuh dengan laju sebesar 5,49 persen pada tahun 2014, akan tetapi pada tahun 2015 meningkat menjadi sebesar 6,10 persen dan namun kemudin menurun pada tahun 2016 menjadi sebesar 5,77 persen. Dengan demikian rata-rata pertumbuhan ekonomi Provinsi Maluku Utara selama periode 2014-2016 mencapai 5,78 persen per tahun. Hal ini dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

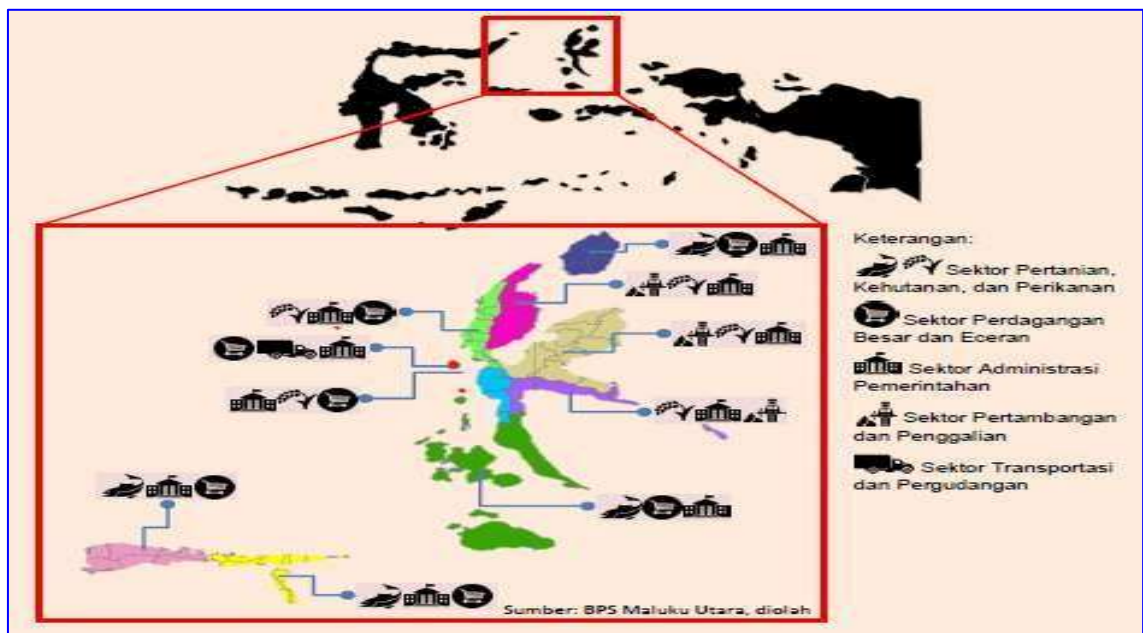
Tabel 2. PDRB Provinsi Maluku Utara ADHK Tahun Dasar 2010 Menurut Lapangan Usaha (persen) Tahun 2014 – 2016

| No  | Lapangan Usaha  | ADHK   |       |       | Sumber Pertumbuhan 2016 |
|-----|---|--------|-------|-------|-------------------------|
|     |   | 2014   | 2015  | 2016  |                         |
| 1   | Pertanian, Kehutanan, dan                                     | 3.02   | 1.67  | 4.27  | 0.99                    |
| 2   | Pertambangan dan Penggalian                                   | -12.82 | 6.38  | -1.57 | -0.16                   |
| 3   | Industri Pengolahan   | 10.20  | 3.91  | 15.14 | 0.81                    |
| 4   | Pengadaan Listrik dan Gas                                     | 30.73  | 23.39 | 21.41 | 0.02                    |
| 5   | Pengadaan Air, Pengelolaan                                    | 13.19  | 6.93  | 5.78  | 0.01                    |
| 6   | Konstruksi  | 6.07   | 10.15 | 8.01  | 0.52                    |
| 7   | Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor | 12.25  | 8.39  | 7.03  | 1.26                    |
| 8   | Transportasi dan Pergudangan                                  | 9.47   | 7.52  | 8.86  | 0.50                    |
| 9   | Penyediaan Akomodasi dan                                      | 9.92   | 3.54  | 12.70 | 0.05                    |
| 10  | Informasi dan Komunikasi                                      | 12.24  | 9.13  | 8.65  | 0.38                    |
| 11  | Jasa Keuangan dan Asuransi                                    | 4.64   | 10.38 | 12.94 | 0.38                    |
| 12  | Real Estate   | 6.92   | 7.31  | 8.05  | 0.01                    |
| 13  | Jasa Perusahaan   | 6.45   | 5.34  | 7.49  | 0.03                    |
| 14  | Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial      | 10.65  | 6.83  | 3.44  | 0.56                    |
| 15  | Jasa Pendidikan   | 6.97   | 7.19  | 5.56  | 0.19                    |
| 16  | Jasa Kesehatan dan Kegiatan                                   | 9.32   | 6.35  | 6.17  | 0.13                    |
| 17  | Jasa lainnya  | 6.71   | 8.99  | 9.33  | 0.08                    |
| PDR |   | 5,49   | 6,10  | 5,77  | 5,77                    |

Sumber : BPS Provinsi Maluku Utara (BRS edisi No. 12/02/82/Th.XVI, 6 Februari 2017)



Berdasarkan struktur ekonomi masing-masing kabupaten dan kota di Provinsi Maluku Utara, tergambar potensi-potensi ke-ekonomi-an utama dari masing masing wilayah tersebut. Tiga besar sektor penyumbang PDRB pada masing-masing kabupaten kota tercermin dalam gambar sebagai berikut :



Gambar 1. Pemetaan Sektor Utama PDRB Kabupaten/Kota di Maluku Utara

Dalam pemetaan sektor utama penyumbang PDRB Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara terbagi atas tiga sektor yakni Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan, sektor Administrasi Pemerintahan, masih mendominasi struktur perekonomian di masing-masing wilayah tersebut. Masalah ini bukan berarti Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara tidak memiliki potensi lain yang dapat meningkatkan PAD yang nantinya mampu andil pada pendapatan daerah, namun apabila dikupas lebih jauh mengenai potensi-potensi unggulan kabupaten/kota di Maluku

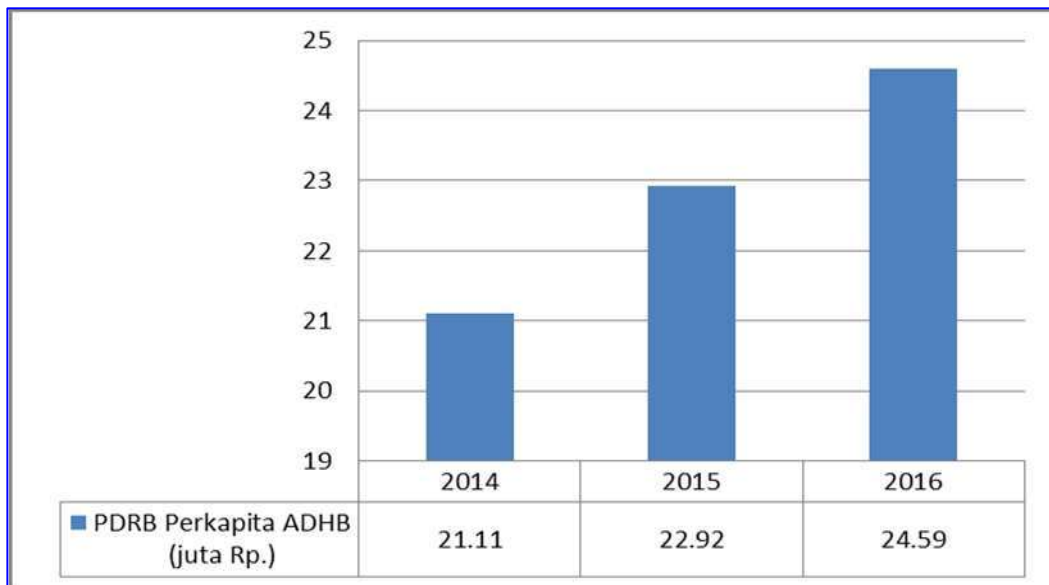
Utara maka akan diperoleh gambaran mengenai aneka keunggulan yang sangat potensial untuk dikembangkan, sehingga dapat menjadikannya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru.

Struktur ekonomi Maluku Utara tahun 2016 menurut pengeluaran didominasi oleh kontribusi komponen pengeluaran konsumsi rumah tangga sebesar 58,22 persen, diikuti pengeluaran konsumsi pemerintah sebesar 33,42 persen, dan pembentukan modal tetap domestik bruto sebesar 27,92 persen, untuk komponen impor luar negeri sebesar 220,96 persen, diikuti oleh Komponen ekspor luar negeri 215,13 persen, selanjutnya Komponen Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto sebesar 8,55 persen.

Pendapatan perkapita merupakan indikator yang digunakan untuk melihat tingkat kemakmuran penduduk Maluku Utara. Angka pendapatan perkapita setiap tahunnya terus menunjukkan peningkatan. Pendapatan perkapita penduduk (ADHB 2010) pada tahun 2014 sebesar Rp.21.118.168,61,- kemudian tahun 2015 meningkat menjadi sebesar Rp.22.912.114,56,- hingga PDRB perkapita mencapai Rp.24,59 juta pada tahun 2016. Sementara PDRB perkapita atas harga konstan merupakan gambaran nilai tambahan bruto yang diciptakan penduduk Maluku Utara melalui aktivitas produksi yang mempertimbangkan angka inflasi dengan menggunakan tingkat harga tahun 2010. Perkembangan PDRB per kapita atas dasar harga konstan dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan pertumbuhan dari

Rp.15.691.010,98,- pada tahun 2012 menjadi Rp.16.332.220,11,- pada tahun 2013, dan menjadi Rp.16.867.384,32,- pada tahun 2014, hingga kemudian menjadi Rp.17.531.347,58,- pada tahun 2015.

Gambar 2. Pendapatan Perkapita (ADHB 2010)



Sumber : BPS Malut (Berita Resmi Statistik No. 12/02/82/Th.XVI, 6 Februari 2017)

Belum akurat dan minimnya data yang berkaitan dengan potensi sumber daya dari masing-masing wilayah adalah salah satu faktor yang mempengaruhi lemahnya rumusan perencanaan pembangunan dan pengembangan wilayah. Kondisi ini, pada akhirnya mengakibatkan terjadinya kebingungan bagi pemangku kebijakan dalam menentukan sektor-sektor unggulan di Maluku Utara. Kebingungan ini berdampak signifikan pada tidak teratnya rencana pengembangan kawasan yang seringkali keliru dalam menentukan sektor-sektor unggulan untuk dijadikan sebagai sektor yang memiliki keterkaitan ke depan (forward linkages) dan keterkaitan kebelakang (backward linkages). Jika permasalahan ini

segera tidak dirumuskan solusinya. Maka berbagai kebijakan pengembangan kawasan maupun pembangunan universal. Hanya akan melahirkan hubungan interaksi antar wilayah yang saling mengeksploitasi dan bukan saling menguntungkan. Oleh karenanya perlu adanya penelitian yang nantinya dapat memetakan daerah-daerah mana saja yang menjadi sektor-sektor unggulan terutama pada sektor-sektor primer. Sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.

Dari uraian diatas penulis mengambil judul Analisis Keunggulan komparatif sektor-sektor primer di Provinsi Maluku Utara. Adapun data yang diteliti di sepuluh kabupaten / kota di Provinsi Maluku Utara dari tahun 2012-2016.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka penelitian ini hanya difokuskan pada beberapa masalah. Hal ini dimaksudkan agar dalam penelitian ini terfokus dan terarah, diantaranya sebagai berikut :

1. Bagaimana potensi / keunggulan komparatif Sektor-sektor primer (Sektor pertanian dalam arti luas dan pertambangan) yang ada di Provinsi Maluku Utara?
2. Seberapa besar perkembangan keunggulan komparatif sektor-sektor primer (Sektor pertanian dalam arti luas dan pertambangan) di Kabupaten/Kota Provinsi Maluku Utara dari tahun 2012-2016?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui keunggulan komparatif sektor-sektor primer (Sektor pertanian dalam arti luas dan pertambangan) yang ada Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.
2. Untuk mengetahui perkembangan keunggulan komparatif sektor-sektor primer yang akan diprioritaskan sebagai potensi penggerak pembangunan di masing-masing Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Pemerintah Daerah :

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam kerangka perumusan kebijakan yang berkaitan dengan keunggulan sektor-sektor primer guna peningkatan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Maluku Utara.

2. Bagi Peneliti :

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat meningkatkan kepekaan dan daya nalar akan masalah-masalah sosial ekonomi yang ada.

3. Bagi Pihak Lain :

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang memerlukan pengembangan pengetahuan lebih lanjut, dan dapat digunakan sebagai perbandingan pengetahuan lebih lanjut, dan dapat digunakan sebagai perbandingan untuk masalah-masalah serupa yakni analisis keunggulan komparatif sektor-sektor primer.

