

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 LATAR BELAKANG**

Pembangunan adalah suatu proses multidimensional yang melibatkan berbagai perubahan-perubahan mendasar dalam struktur sosial, tingkah laku sosial, dan institusi sosial, di samping akselerasi pertumbuhan ekonomi, pemerataan ketimpangan pendapatan, serta pemberantasan kemiskinan (Todaro, 2007). Pada hakikatnya pembangunan ekonomi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan. Oleh karena itu dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat di perlukan pertumbuhan ekonomi yang baik dan distribusi pendapatan yang merata tanpa adanya disparitas. Selain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pembangunan ekonomi juga untuk mengejar ketertinggalan serta mensejajarkan setiap daerah yang sudah maju. Ada beberapa faktor yang menjadi tolak ukur keberhasilan pembangunan ekonomi diantaranya, pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, disparitas pendapatan antar penduduk Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pertumbuhan ekonomi yang meningkat dan distribusi pendapatan yang merata. Pertumbuhan ekonomi yang cepat yang tidak diimbangi dengan pemerataan, akan menimbulkan ketimpangan wilayah dan IPM.

Pembangunan pada intinya bertujuan untuk menjadikan kehidupan masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera. Sejahtera merupakan kondisi tidak miskin dan menjadi keinginan setiap orang, sedangkan kemakmuran merupakan bagian yang memungkinkan orang-orang bermasyarakat dengan baik, tenang dan tidak menimbulkan kecemburuan sosial (Dumairy, 1996: 65-66). Untuk mencapai hal tersebut, keberhasilan pembangunan sering diidentikan dengan tingkat pertumbuhan

ekonominya. Karena semakin tinggi tingkat pertumbuhan ekonomi suatu negara, semakin tinggi pula tingkat kesejahteraannya.

Kata kunci dari pembangunan adalah pembentukan modal, karena untuk mencapai target pembangunan yang tinggi pada suatu negara dibutuhkan nilai investasi yang besar. Sehingga strategi pembangunan yang dianggap paling sesuai adalah akselerasi pertumbuhan ekonomi dengan cara mengundang modal asing dan melakukan industrialisasi (Kuncoro, 2010:4). Selain itu, kebutuhan akan investasi yang besar dapat diperoleh juga melalui dorongan kondisi negara yang sudah lebih baik terutama sistem pelayanan serta sarana dan prasarana yang mendukung.

Namun demikian tingginya pertumbuhan ekonomi suatu negara tidak berarti semua wilayahnya memiliki tingkat pertumbuhan yang sama, karena adanya keterbatasan baik dari sisi potensi sumber daya alam, sumber daya manusia maupun lembaga institusi yang mendukung. Sebab pertumbuhan tidak muncul diberbagai daerah pada waktu yang bersamaan, pertumbuhan hanya terjadi di beberapa tempat yang disebut pusat pertumbuhan dengan intensi yang berbeda (Perroux dikutip dalam Arsyad, 1999:147). Dalam intensi pertumbuhan yang berbeda, pelaksanaan pembangunan sering mengalami perdebatan antara mengutamakan efisiensi dan pertumbuhan disatu pihak dengan efektivitas dan pemerataan dipihak lain (Dumairy, 1996:55-56). Dari hal tersebutlah, pelaksanaan pembangunan tidak jarang menciptakan adanya ketimpangan.

Namun, tingginya pertumbuhan ekonomi dan upaya-upaya pembangunan yang dilakukan tidak mempertimbangkan kondisi dan potensi pada masing-masing daerah, di mana rata-rata masyarakatnya bekerja pada sektor agraris dan berpendidikan rendah.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi hanya berimbas pada tingkat nasional tidak serta pada tingkatan daerah. Sehingga menyebabkan terjadinya ketimpangan antar kawasan di Indonesia. Sebagai upaya dalam mengatasi ketimpangan daerah, pada tahun 2001 pemerintah Indonesia memberlakukan sebuah kebijakan yaitu kebijakan otonomi daerah dan kebijakan desentralisasi fiskal. Dengan alasan, bahwa kebijakan pembangunan yang ditetapkan pemerintah pusat tidak semuanya bisa diterapkan di seluruh daerah, daerah yang memiliki daya dukung dan sesuai dengan kriteria kebijakan nasional akan dengan mudah menyerap peluang pembangunan, sedangkan daerah yang tidak sesuai kriteria kebijakan nasional akan mengalami perlambatan dalam pembangunan. Sehingga dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, diharapkan optimalisasi pembangunan akan terjadi. Di mana kebijakan pembangunan ini disesuaikan dengan potensi dan permasalahan daerah.

Adanya otonomi daerah sebagai sistem kerja pemerintah Indonesia, diharapkan kebijakan ini juga dapat memberikan kemudahan dalam percepatan pertumbuhan ekonomi daerah (daerah di sini terutama kabupaten dan kota), pengurangan kemiskinan, penyediaan lapangan pekerjaan serta peningkatan kesetaraan kemakmuran maupun kesejahteraan masyarakat di daerah bersangkutan. Selain itu, ada beberapa keuntungan kebijakan otonomi daerah menurut (Suparmoko, 2002:19). Pertama adalah sistem pemerintahan dengan otonomi daerah akan lebih mampu menyediakan jasa pelayanan publik yang bervariasi sesuai dengan keinginan masing-masing masyarakat, Kedua adalah pemerintah daerah akan lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakatnya sendiri, Ketiga adalah dengan adanya otonomi daerah akan lebih banyak eksperimen dan inovasi dalam bidang administrasi dan ekonomi yang akan dilakukan.

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses di mana pemerintah daerah dan seluruh komponen masyarakat mengelola berbagai sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Lincoln Arsyad, 1999 ; Blakely E. J, 1989).

Ketimpangan wilayah (regional disparity) tersebut, terlihat dengan adanya wilayah yang maju dengan wilayah yang terbelakang atau kurang maju. Hal ini dikarenakan tidak memperhatikan apakah pertumbuhan tersebut lebih besar atau lebih kecil dari tingkat pertumbuhan penduduk atau perubahan struktur ekonomi.

Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh masing-masing orang, daerah satu dengan lainnya maupun negara satu dengan negara lainnya. Penting bagi kita untuk dapat memiliki definisi yang sama dalam mengartikan pembangunan. Secara tradisional pembangunan memiliki arti peningkatan yang terus menerus pada Gross Domestic Produk (GDP) atau Produk Domestik Bruto (PDB) suatu negara. Untuk daerah, makna pembangunan yang tradisional difokuskan pada PDRB suatu provinsi, kabupaten dan kota.

Namun muncul kemudian alternatif definisi pembangunan ekonomi yang lebih menekankan pada peningkatan income per capita (pendapatan per kapita). Definisi ini lebih menekankan pada kemampuan suatu negara untuk meningkatkan output yang dapat melebihi tingkat pertumbuhan penduduk. Definisi pembangunan tradisional sering dikaitkan dengan sebuah strategi mengubah struktur suatu negara atau sering kita kenal dengan industrialisasi. Kontribusi pertanian mulai digantikan dengan kontribusi industri.

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses di mana pemerintah daerah dan seluruh komponen masyarakat mengelola berbagai sumber daya yang ada dan

membentuk suatu pola kemitraan untuk menciptakan suatu lapangan pekerjaan baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam daerah tersebut (Lincoln Arsyad, 1999 ; Blakely E. J, 1989). Tolok ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan semakin kecilnya ketimpangan pendapatan antarpenduduk, antardaerah dan antarsektor.

Suatu ekonomi dikatakan mengalami pertumbuhan yang berkembang apabila tingkat kegiatan ekonominya lebih tinggi daripada apa yang dicapai pada masa sebelumnya. Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output per kapita dalam jangka panjang. Di sini, proses mendapat penekanan karena mengandung unsur dinamis. Para teoretikus ilmu ekonomi pembangunan masa kini masih terus menyempurnakan makna, hakikat dan konsep pertumbuhan ekonomi. Para teoretikus menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak hanya diukur dengan penambahan (Produk Domestik Bruto) PDB dan PDRB saja, akan tetapi juga diberi bobot yang bersifat immaterial seperti kenikmatan, kepuasan dan kebahagiaan dengan rasa aman dan tentram yang dirasakan oleh masyarakat luas (Lincoln Arsyad, 1999).

Pembangunan dalam lingkup negara secara spasial tidak selalu merata. Kesenjangan antardaerah seringkali menjadi permasalahan yang serius. Beberapa daerah dapat mencapai pertumbuhan yang signifikan, sementara beberapa daerah lainnya mengalami pertumbuhan yang lambat. Daerahdaerah yang tidak mengalami kemajuan yang sama disebabkan karena kurangnya sumber-sumber yang dimiliki; adanya kecenderungan pemilik modal (investor) memilih daerah perkotaan atau daerah yang memiliki fasilitas seperti prasarana perhubungan, jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, perbankan, asuransi juga tenaga terampil. Di samping itu juga adanya ketimpangan redistribusi pembagian pendapatan dari Pemerintah Pusat atau Propinsi kepada daerah seperti propinsi atau kecamatan (Mudrajat Kuncoro, 2004). Dalam arti

jika PDRB per kapita antar kecamatan lebih rendah atau merata belum tentu tingkat ketimpangan pembangunannya lebih kecil maupun sebaliknya.

Kota Ternate merupakan kota kepulauan yang terdiri dari 3 pulau besar dan 5 pulau kecil. Ibukota Kota Ternate adalah Ternate Tengah dengan wilayah administratif terdiri dari 8 kecamatan dan 78 kelurahan. Pusat Pemerintahan berada di pulau terbesarnya yakni Pulau Ternate. Pada Pulau Ternate terdapat 5 kecamatan yang berada di sana yakni Pulau Ternate, Ternate Selatan, Ternate Tengah, Ternate Utara, dan Ternate Barat.

Tiga kecamatan lainnya berada di luar Pulau Ternate, sehingga jaraknya dengan Ibukota Kota Ternate cukup jauh. Kecamatan terjauh jaraknya Kecamatan Pulau Batang Dua yang berjarak 121,6 km dari pusat kota. Posisinya berada di Pulau Mayau dan Tifure, yang terletak di tengah perairan Laut Maluku.

Kota Ternate sebelumnya merupakan Kota Administratif yang berada di bawah binaan Daerah Maluku Utara. Kemudian, melalui Undang- Undang Nomor 11 Tahun 1999 bersamaan dengan pembentukan Provinsi Maluku Utara Kota Ternate dinaikkan statusnya menjadi Kotamadya. Sejak berdiri dari Kota Administratif hingga meningkat status menjadi Kotamadya, secara administratif Kota Ternate terdiri dari 3 Kecamatan dan 58 Kelurahan. Pada tahun 2001 dimekarkan menjadi 4 kecamatan selanjutnya tahun 2009 dimekarkan kembali menjadi 7 kecamatan. Pada tahun 2018 melalui Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 1 Tahun 2018, Kota Ternate berkembang menjadi 8 kecamatan dengan kecamatan Ternate Barat sebagai kecamatan baru pemekaran dari Kecamatan Pulau Ternate.

Pelaksanaan otonomi daerah mulai dilaksanakan pada tahun 2001 yang mana wewenang pengelolaan sistem pemerintahan yang bersinggungan langsung dengan

masyarakat sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah. Adapun kebijakan otonomi daerah sebagai berikut:

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, menyebutkan "Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai

Kota Ternate merupakan daerah otonom yang berada di wilayah provinsi Maluku utara. Pada pelaksanaan rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJMD) yaitu mengembangkan perekonomian kota yang berdaya saing dan bertumpu pada sektor jasa dan industri. Menurut Rostow bahwa untuk menuju tahap tinggal landas paling tidak di butuhkan penambahan investasi antara 5 sampai 10 persen terhadap produk domestik regional bruto. Konsentrasi ekonomi yang bertumpu pada wilayah tertentu, di khawatirkan akan meningkatkan ketimpangan pembangunan antar wilayah.

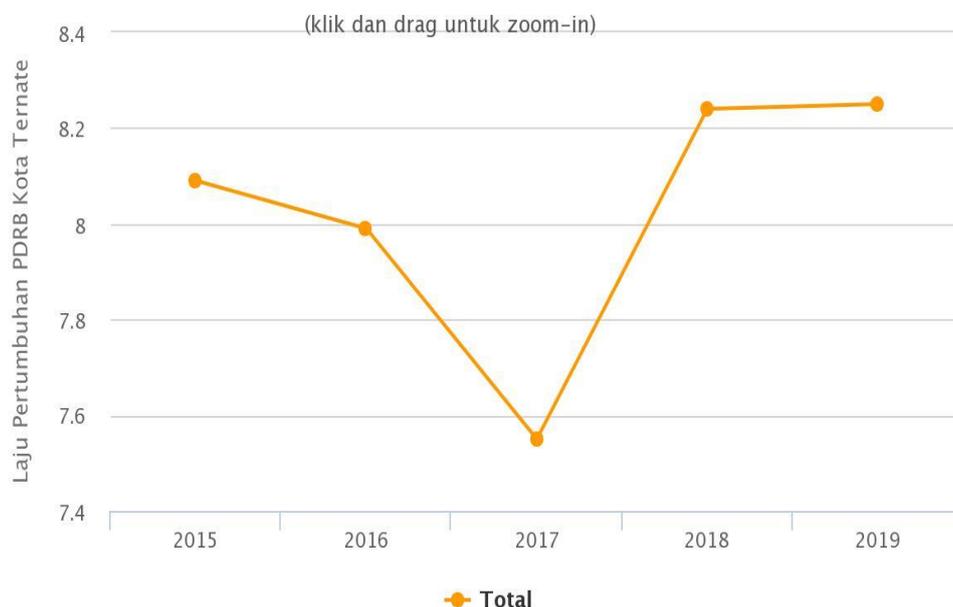
Kinerja perekonomian Kota Ternate pada tahun 2016 menunjukkan peningkatan dibanding tahun sebelumnya, ini diperlihatkan dengan adanya peningkatan nilai PDRB atas dasar harga berlaku pada tahun 2016 yang mencapai 7,87 triliun rupiah dibanding tahun 2015 yang hanya mencapai 7,08 triliun rupiah.

Berdasarkan PDRB atas dasar harga konstan, dapat diketahui bahwa perekonomian Ternate pada tahun 2016 tumbuh sebesar 8,02 persen. Jika dibandingkan dengan tahun 2015, laju pertumbuhan ekonomi tahun 2016 lebih lambat dimana laju pertumbuhan pada tahun 2015 tercatat sebesar 8,10 persen. Hal ini tak lepas dari pengaruh berbagai faktor yang terjadi di dalam maupun luar wilayah Ternate yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi aktivitas produksi baik barang dan jasa di Kota Ternate.

Pada tahun 2016, perekonomian Kota Ternate didominasi oleh tiga sektor utama yakni sektor perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor; administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan sosial wajib; transportasi dan pergudangan. Kontribusi dari ketiga sektor ini mencapai 58,28 persen terhadap pembentukan PDRB Kota Ternate atas dasar harga berlaku, dengan kontribusi masing-masing sebesar 25,93 persen; 16,45 persen, serta 16,30 persen. Secara keseluruhan struktur perekonomian Kota Ternate selama kurun waktu 2010-2016 tidak mengalami perubahan dan masih didominasi oleh ketiga sektor dalam kelompok tersier tersebut.

**Gambar 1. Laju Pertumbuhan Ekonomi 2015-2019**

**Laju Pertumbuhan Ekonomi di Kota Ternate pada Lima Tahun Terakhir**



Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan salah satu perangkat data ekonomi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi kinerja pembangunan ekonomi suatu wilayah (provinsi maupun kabupaten/kota). Perangkat data ini dapat pula

digunakan untuk kepentingan dan tujuan lain, seperti sebagai dasar pengembangan model-model ekonomi dalam rangka menyusun formulasi kebijakan, tingkat percepatan uang beredar (*velocity of money*), pendalaman sektor keuangan (*financial deepening*), penetapan pajak, kajian ekspor dan impor dan sebagainya.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan lataran belakang dan kajian wilayah, maka adapun rumusan masalah sebagai berikut;

1. Bagaimana tingkat pendapatan perkapita antar wilayah kecamatan di kota Ternate?
2. Bagaimana tingkat ketimpangan pendapatan antar wilayah kecamatan di kota Ternate?

## **1.3 TUJUAN**

1. Untuk mengetahui tingkat pendapatan perkapita antar wilayah kecamatan di kota Ternate.
2. Untuk mengetahui tingkat ketimpangan pendapatan antarwilayah kecamatan di kota Ternate.

## **1.4 MANFAAT PENELITIAN**

### **1.4.1 Manfaat keilmuan**

1. Diharapkan penelitian ini menjadi referensi tambahan dalam kajian studi pembangunan.
2. Dapat menambah pengetahuan terksiut kajian wilayah.

### **2.4.2 Manfaat bagi keperluan perencanaan pembangunan**

1. Sebagai referensi kajian wilayah di kota ternate.
2. Bagi pemerintah daerah sebagai rujukan dalam membuat kebijakan pembangunan yang lebih merata dengan ketersediaan data yang di teliti.